



**XIV Congreso Nacional y  
VII Internacional sobre Democracia**  
8 al 11 de noviembre de 2021.  
Universidad Nacional de Rosario.

## **Memorias**

# **XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre **DEMOCRACIA****

---

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales  
Universidad Nacional de Rosario

Cintia Pinillos compiladora



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia  
Memorias del XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia /  
compilación de Cintia Pinillos. - 1a ed. - Rosario : UNR Editora, 2022.  
Libro digital, PDF  
  
Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-702-610-8  
  
1. Ciencias Sociales. I. Pinillos, Cintia, comp. II. Título.  
CDD 320.07

ISBN 978-987-702-610-8





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## Índice

Autoridades	4
Prólogo	7
100 años mirando al mundo desde Rosario	8
Áreas temáticas del Congreso	10
Teoría y filosofía política	11
Estado, administración y políticas públicas.	360
Opinión pública, comunicación y medios.	616
Política comparada.	826
Instituciones políticas y calidad de la democracia.	895
Política internacional	1098
Historia política.	1600
Estudios de género.	1725
Cuestión social y estudios del trabajo.	1953
Sociedad civil, democracia participativa y nuevos actores políticos.	1997
Economía política.	2144
Metodología y didáctica de las ciencias sociales.	2197
Política y ambiente.	2232
Educación y ciudadanía.	2320
Turismo y ciencias sociales.	2424
Reforma universitaria y movimientos estudiantiles en América Latina.	2561





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## **Autoridades**

Decano: Lic. Gustavo Marini

Vicedecana: Lic. Cintia Pinillos

Secretaria Académica: Mg. Julieta Cortés

Subsecretaria Académica: Lic. Cecilia Rubio

Secretaria de Planificación y Gestión Institucional: Mg. Lucila Dattilo

Secretario Estudiantil: Lic. Juan Luis de Zan

Secretaria Financiera: Mg. Vanesa Castello

Secretaria de Extensión y Vinculación: Lic. Mariela Daneri

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

Secretaria de Investigación y Posgrado: Dra. Sandra Ripoll

Subsecretaría de Investigación y Posgrado: Mg. Eugenia Garma

Secretaria de Género y Sexualidades: Lic. Mariángeles Camusso

Secretario de Relaciones Institucionales: Lic. Andrés Ruescas

Secretaria Privada de Decanato: Lic. Marina Zalazar

Directora General de Administración: Sara Catalina Saavedra

## **Directores y Directoras de Escuela**

Escuela de Ciencia Política: Dr. Oscar Madoery

Escuela de Comunicación Social: Mg. Silvana Comba

Escuela de Relaciones Internacionales: Mg. Sabrina Benedetto

Escuela de Trabajo Social: Mg. Alicia Vilamajó



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

### **Comité organizador estudiantil**

Abril lo Giudice	Irina Moyano	Renzo Schiffo
Abril Ruiz	Jennifer Cortez	Ricardo Nerea
Aixa Carrario	Jimena Díaz	Rosario Boero
Alan Nadelman	Jocelyn Pintos	Santiago Acuña
Aluminé Demarchi	Josefina Burgos	Santiago Molina
Ana Giró	Juan Cruz Bilbao	Selene Rodriguez
Anabella Berdinelli	Julia Ponzo	Sofia Bregnat
Andres Pini	Justina Menchaca	Sofia Pueretti
Ariadna Albornoz	Lara Gómez	Tatiana Bazan
Ariadna Valentini	Lourdes Mossin	Teo Lezcano
Ayelén del Río	Lourdes Urvide	Tiago Genero
Ayelén Eichenberger	Luana Meroy	Tomas Beauvallet
Ayelen Nieves	Luana Simioni	Valentina Aimaretti
Bautista Mastrochio	Lucía Amado	Valentina Costilla
Berenice Rotilli	Lucia Caullin	Valentina Galeano
Bernardita Rodríguez	Lucía Gil	Victoria Cettour
Betsabé Gómez	Luisina Porchietto	Victoria Melano
Brisa Feltrin	Luisina Tornambe	Ximena Alarcon
Camila Torres	Luxary Rada Mena	Ximena Rivero
Candela Prado	Magali Gutierrez	Xiomena Pérez
Candelaria Galvan	Maite Irina Sánchez	Yasmin Reinoso



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Candelaria Torossi Vazzano	Iliana Prieto	Noelia Mirabella
Celeste Perez	Manuela Renzi	Ramiro Peralta
Constanza Camurati	Margarita Cantore	
Constanza Grosso	Maria Belen Borda Dansey	
Daiana Aballay	Maria Ferroni	
Danna Ramos	Maria Luz Medina	
Delfina Córdoba Oterino	María Luz Pacheco	
Eugenia Marinoni	Maria Sol Ortiz	
Facundo Duran	Martín Jorge	
Federico Anselmi	Martín Percudani	
Florencia Plenk	Martina Rinaudo	
Francisco García	Máximo Cochero	
Francisco Spomer	Maximo Julian garcia	
Francisco Zarza	Melani Albornoz	
Franco Santamaría	Micaela Forchino	
Franco Stradella	Micaela Gauna losca	
Genaro Conti	Milagros Decico	
Geraldina Tapia	Milagros Morad	
Guadalupe Gonzalez	Nabila candelaria Baez	
Guadalupe Rojas	Nahuel Romero	
Iara Ludmila Frias	Nair Garcia	
Iara Scaglia	Narella Fiama Barducci	



# Prólogo

Profesor Osvaldo Iazzeta<sup>1</sup>

La irrupción de la pandemia en 2020 nos enseñó a convivir con la incertidumbre y a administrar el día a día desprovistos de un horizonte estable y previsible. Cuando ese contexto comenzaba a revertirse y las sociedades retomaban su ritmo gracias a la difusión de vacunas –nunca distribuidas homogéneamente entre los países y regiones–, el mundo fue sacudido por un conflicto internacional que desató nuevas amenazas y reinstaló un clima de incertidumbre que, tras dos interminables años, desplazó a la pandemia de la agenda mundial.

Luego de la pandemia, es la guerra ahora la que provoca inquietud y preocupación a escala global. Su irrupción revivió el temor de antaño a una conflagración nuclear, amenaza que reapareció como forma de disuasión, tal como la conocimos en décadas anteriores.

Sin embargo, este conflicto también ha provocado una crisis humanitaria de proporciones –el éxodo masivo de la población civil agredida–, una estampida de los precios internacionales de los productos provenientes de esa región, y un proceso de rearme en países que habían dejado de considerar el presupuesto militar entre sus prioridades. Veníamos de un mundo inseguro e inestable y los tiempos que se avecinan no prometen ser menos inciertos.

Este conflicto pone en evidencia la necesidad de nuevas coordenadas para pensar el mundo al que nos encaminamos y abre interrogantes sobre el lugar de EE.UU., Europa y China en un nuevo diseño del escenario internacional. Esto parece anunciar otra redistribución del poder que alterará el peso relativo de los grandes actores y nos lleva a reflexionar sobre el lugar que Argentina y América Latina tendrán en este escenario.

Si bien aún se repiten viejos tópicos como fuente de conflictos –la disputa por territorios y por el control de recursos estratégicos–, ellos son resignificados en un contexto global y digital en el que el empleo de armas convencionales convive con amenazas no convencionales de orden digital y comunicacional que convierten al ciberespacio en un escenario de confrontación cada vez más importante.

Aquí, lo viejo se mezcla con lo nuevo y configura un nuevo “híbrido”, desconocido hasta ahora, que no sólo introduce nuevas amenazas sino también desafía nuestra capacidad de comprender el mundo y el momento que nos rodea.

---

<sup>1</sup> Docente e investigador de la UNR. Doctor en Ciencias Sociales. Programa de Doctorado Conjunto Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Programa Brasil) y Universidad de Brasilia (Brasil) 05/07/1995 La carrera de grado en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario tiene una larga trayectoria y reconocimiento no sólo por ser la más antigua de América Latina, sino también por los aportes que realiza en formación e investigación en las cuestiones propias de la sociedad internacional.



# 100 años mirando al mundo desde Rosario

Mg. Sabrina Benedetto<sup>2</sup>

La primera cátedra de Política Internacional a nivel mundial se creó en Aberyswyth, Gales en el año 1919. El hito fundacional de la Licenciatura en Relaciones Internacionales data de 1922, cumpliéndose este año 100 años de su creación.

La cercanía entre ambos hitos no es casual ya que, a principios del siglo XX, Rosario ponía su mirada hacia el mundo dada la relevancia de su puerto y por contar con una población pujante conformada por gran número de familias de inmigrantes.

La necesidad de contar con expertos en cuestiones administrativas, consulares y de navegación motivó la inquietud por desarrollar estudios con perspectiva internacional y fue entonces que se creó la Licenciatura en Diplomacia con la autorización para expedir títulos de licenciado para el Servicio Diplomático y licenciado para el Servicio Consular.

## **Relaciones Internacionales en la Fcpolit**

A lo largo de este siglo, la currícula de la carrera y su denominación se han modificado a modo de ajustar el perfil de nuestros graduados y los alcances profesionales a las necesidades de la ciudad, la región y nuestro país.

Esos cambios y la marcada relevancia que tiene el contexto global en la actualidad han hecho que la Licenciatura en Relaciones Internacionales llegue a tener 290 ingresantes en el año 2021 frente a los 150 que tenía por el año 2010, marcando un incremento para el período del 93%.

Este incremento de estudiantes tiene correlato con la profesionalización del cuerpo docente de la carrera. La gran mayoría del personal de la Escuela, cuenta con estudios de posgrado, ya sean Especializaciones, Maestrías o Doctorados y un gran porcentaje desempeña funciones en el ámbito del CONICET, principal organismo público dedicado a la promoción de la Ciencia y la Tecnología de la Argentina.

El entusiasmo por las relaciones internacionales también se manifiesta en la gran cantidad de grupos de estudios que se han conformado en nuestra Facultad tras la creación del Instituto de Investigaciones. Estos en la actualidad llegan a 16 y están dirigidos por docentes de la carrera y conformados por graduados y estudiantes que dan seguimiento a diversas temáticas en perspectiva internacional.

---

<sup>2</sup> Directora de la carrera de Relaciones Internacionales-FCPOLIT-UNR



## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

### **La carrera y el ISEN**

La Facultad de Ciencia Política y RRII, a través de la Escuela de Relaciones Internacionales ha generado un especial vínculo con el Instituto de Servicio Exterior de la Nación (ISEN). Desde los últimos años del siglo XX, ininterrumpidamente, se ocupa proveer el espacio en el cual se sustancia la primera etapa del examen de aspirantes a ingresar a la carrera diplomática para los residentes de la región Litoral.

Al mismo tiempo, el ISEN, es un lugar de trabajo para docentes que han sido convocados a asumir diferentes espacios de formación para quienes aspiran a ser diplomáticos. Este vínculo se refuerza al verificar la cantidad de nuestros graduados internacionalistas que año tras año se van incorporando a la carrera diplomática.

### **Celebramos estos primeros 100 años**

El centenario de la carrera de Licenciatura en Relaciones Internacionales es un hito institucional y merece ser celebrado porque marca un acontecimiento de continuidad académica y también por haber permitido la construcción de un espacio colectivo de pensamiento que desde y para el Sur reconoce a la autonomía y la cooperación internacional como principios centrales a la hora de definir un modelo de inserción nacional que busque aumentar el desarrollo en perspectiva humana.

Abril 2022



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

# Áreas temáticas del Congreso



### Área temática de Teoría y filosofía política

#### **Théodore Jouffroy y Juan Bautista Alberdi: hacia una ciencia de la política en el Plata**

Dra. Mercedes Betria (CIUNR)

mercedesbetria@yahoo.com.ar

#### **Resumen**

Presentamos la manera en que el eclecticismo filosófico de Théodore Jouffroy aportó un método de estudio psicológico y una teoría de los derechos naturales a la Generación de 1837 que fue su primera lectora en el Río de la Plata tal como lo demuestran las obras de Alberdi, Echeverría y las correspondencias de Vicente Fidel López y Félix Frías.

El método ecléctico de observación interna les aportaría un nuevo concepto de sociedad y un concepto moral del derecho. Así plantearon la reforma de costumbres como parte de un momento constituyente que debía ser primero práctico y luego escrito en leyes; al mismo tiempo, el concepto de derecho natural como moral social les permitiría reforzar esta concepción: la política primero debía modificar lo social a través de una pedagogía de las costumbres.

#### **Introducción**

¿Cómo construyó el joven Alberdi su concepto de ciencia política? ¿Qué lenguajes y saberes filosóficos contribuyeron a que pudiera pensar la política a diferencia de sus padres –los revolucionarios- hartos ocupados en hacer la política? Por supuesto, sólo analíticamente podemos dividir el pensar del hacer, pero hay algo que diferencia a la generación de Alberdi, la generación del 37 de la anterior: esa pretensión –más allá que lo lograra efectivamente- de pensar *dogmáticamente* la política, de escribir libros sobre política con un método y un objeto de estudio. La obra generacional es un ejemplo de ello a pesar de su fracaso, a pesar de sus dilemas, y a pesar de no ser para nada dogmática, al contrario, abigarrada, miscelánea, y circulando por soportes poco “dogmáticos” como los periódicos y las correspondencias, incluso, lo que es importante, a través de la palabra oral en cursos de filosofía y discusiones en salones. A pesar de ello, y no casualmente, cuando José Manuel Estrada organizara un curso de “ciencias políticas como ramo de la instrucción pública secundaria”<sup>3</sup> en el Colegio Nacional en 1873, elegiría como objeto de estudio... ¡al *Dogma Socialista* de la nueva generación! Y, Gutiérrez, otro de sus representantes, festejaría esta elección pues a él y sus amigos había pertenecido la iniciativa constitucional con una “ciencia política aplicada”<sup>4</sup>.

Quisiera entonces plantear lo siguiente: esa “Ciencia de la política” tendría como objeto de estudio al derecho en su realización es decir, al gobierno. Se trataba para Alberdi del derecho y del gobierno. No del Estado nacional. Esa ciencia de la política no era en 1837/1853 un saber de Estado, un expertise... era una filosofía política, un saber para la política, para organizarla, más específicamente, era un conocimiento sobre la organización del gobierno representativo. Concebido este no como una “forma”

---

<sup>3</sup> Estrada, 1942: 59

<sup>4</sup> Echeverría, 1940: 261.





política a la manera de Stuart Mill sino tomando la metáfora de Montesquieu, como un principio político, la institución de la representación, la representación como institución de un gobierno civilizado, de un gobierno de la razón, de un gobierno de los capaces. O la capacidad como principio dinamizador del orden político moderno.

Así, esta ponencia tienen como propósito delinear algunos ejes teórico- conceptuales que nos permiten ilustrar la propuesta del joven Alberdi acerca de una “ciencia de la política”<sup>5</sup> para el Plata a partir de su lectura del eclecticismo filosófico de Théodore Jouffroy, que le otorgó un método de estudio psicológico de los factores internos de la sociedad, una nueva concepción moral del derecho natural entendida como regla de conducta y una concepción de la historia y del rol del escritor público, íntimamente vinculada a la pertenencia generacional.

### El Fragmento Preliminar

En efecto es en su *Fragmento Preliminar* donde Alberdi plantearía por primera vez la necesidad de elevar la política a una reflexión “científica”, es decir, con un objeto de estudio, un método y una doctrina. El concepto de “ciencia de la política”, traducía bien la idea generacional: una ciencia para la política, un conocimiento que era inescindiblemente teórico y práctico ya que, de lo que se trataba, era de pensar y organizar un gobierno representativo moderno en el Río de la Plata.

Alberdi pertenecía a una generación de jóvenes estudiantes liberales afectos a la filosofía francesa de la Restauración, que consideraba que la política en tanto ciencia moral debía ser un espacio de estudio y reflexión y ya no la carrera colonial de los Doctores ligados a saberes legistas ni tampoco la carrera de las armas como en tiempos de la Revolución.

Esta pretensión científica de la Generación de 1837 respecto de la política no tenía la intención de delimitar los bordes de una disciplina que se institucionalizaría en las primeras décadas del siglo XX en la República Argentina. La “ciencia de la política” era sinónimo de “filosofía” o de “ciencia del estadista”, era parte de las ciencias morales, las ciencias no físicas como el derecho, la filosofía, la historia y la economía política<sup>6</sup>; sin embargo, la reflexión “científica” debía traducirse en la escritura de libros.

El *Fragmento Preliminar* es tal vez el primer intento de sistematizar esta pretensión doctrinaria que iba acompañada por un gesto bien alberdiano: su voluntad filosófica de adoptar “el estilo de un profesor”<sup>7</sup>. Allí Alberdi intentaría proveer a sus lectores de un nuevo enfoque moral del derecho para estudiar la realidad política contemporánea “en la economía orgánica del Estado”<sup>8</sup>, una propuesta que reconocía

---

<sup>5</sup> La expresión pertenece a Miguel Cané padre en Alberdi, 1900: 502, tomo XIV.

<sup>6</sup> Leterrier, 1995: 1.

<sup>7</sup> Alberdi, 1887: 189.

<sup>8</sup> “Dejé de concebir el derecho como una *colección* de leyes escritas. Encontré que era nada menos que la ley moral del desarrollo armónico de los seres sociales; la constitución misma de la sociedad, el orden obligatorio en que se desenvuelven las individualidades que la constituyen. *Concebí el derecho como un fenómeno vivo que era menester estudiar en la economía orgánica del Estado*. De esta manera la ciencia del derecho, como la física, *debía volverse experimental, y cobrar así un interés y una animación que no tenía en los textos escritos ni en las doctrinas abstractas*. El derecho tomó entonces para mí un atractivo igual al de los fenómenos más picantes de la naturaleza” (Alberdi, 1955: 41-42).



sus lecturas del eclecticismo de Théodore Jouffroy y el liberalismo doctrinario de Francois Guizot y de la que quisiéramos mencionar cuatro ejes de análisis:

1. La pertenencia generacional como nueva conciencia histórica vinculada a una nueva temporalidad, lo contemporáneo.
2. La labor del publicista como gestor del espacio público moderno.
3. El paradigma capacitario de la política.
4. La Representación como principio dinamizador del orden político.

En primer lugar, debemos destacar la profunda convicción que tenía Alberdi de pertenecer a una nueva generación que tenía una misión que cumplir en el Plata: la construcción de una moral laica a partir de la filosofía. Jouffroy, discípulo del padre del eclecticismo francés, Victor Cousin, había escrito dos “Manifiestos” que calaron muy a fondo en la conciencia generacional de los jóvenes liberales a ambos lados del Atlántico. El les había transmitido en ellos esta pertenencia que era nueva, era propia del siglo XIX que había comenzado con la “revolución en las ideas” en 1830. En ellos –*Comment les dogmes finissent* y *De la Sorbonne et des philosophes*<sup>9</sup>, Jouffroy había legitimado la empresa generacional como la del escritor público, el publicista, que entendía su época y que debía darle legitimidad. La nueva generación, a diferencia de la vieja, sostenía el profesor francés, comprendía que las revoluciones no eran materiales o de poder sino en las ideas y por lo tanto que la misión era construir a partir de la convicción filosófica, la nueva moral laica. Pero la escritura pública no debía ser en clave de los filósofos de la Sorbona, esa “aristocracia científica”<sup>10</sup> encerrada en un “cuerpo de sabios”<sup>11</sup>, sino que era tiempo de la “democracia literaria”<sup>12</sup> y de los filósofos que hacían circular su palabra escrita y oral en los salones, verdaderos “clubs” de esa democracia de las ideas. Estos y no aquellos eran los nuevos representantes legítimos del pueblo soberano.

Por lo tanto la labor del publicista como gestor del espacio público moderno se realizaba como parte de una generación, de un colectivo con el que compartía ideas y una misión. Ambos ejes entonces están impregnados, por decirlo así, de las resonancias de Jouffroy, que presentó un verdadero modelo de escritura para Alberdi, no sólo por sus contenidos sino por el lugar de Jouffroy: profesor en cursos privados y en la Facultad de Letras y Escuela Normal de Paris y periodista de *Le Globe* (1824- 1830) una de las fuentes primordiales de saberes políticos durante la Restauración en Francia. Esos manifiestos fueron, en efecto, publicados en este periódico en 1825 y llegaron al Río de la Plata, muy probablemente de la mano de Echeverría.

Crear espacio público a través de la escritura de libros dogmáticos sobre política era una forma esencial de colaborar en el proceso de organización del gobierno representativo, pues éste necesitaba de razón pública esparcida en la sociedad, siendo un verdadero cemento civil del gobierno.

---

<sup>9</sup> Ambos artículos fueron recopilados en Théodore Jouffroy, *Mélanges philosophiques*, Paris, Hachette, 1901. Trabajamos con esta compilación.

<sup>10</sup> Théodore Jouffroy, *De la Sorbonne...* op. cit., p. 25

<sup>11</sup> Ídem, p. 23.

<sup>12</sup> Ídem, p. 25.



Respecto del paradigma capacitario de la política, esto implicaba que la política era el asunto de la capacidad política, de quienes podían hacer uso de una “razón reflexiva” y no tan sólo “espontánea”<sup>13</sup>, es decir, comprender los aspectos más generales del derecho y del gobierno. La política entonces, no sólo era un espacio de reflexión, sino un campo de acción que debía estar protagonizado por los más capaces. Ellos debían ser quienes se organizaran en “clase política” para dirigir los destinos del gobierno.

Todos los escritores del heterogéneo espectro liberal de la primera mitad del siglo XIX, desde Jouffroy a Guizot están convencidos que la capacidad política debe moderar los excesos revolucionarios de la teoría de Rousseau y, en este sentido, los globistas denominaron “teoría del siglo”<sup>14</sup> a la que sería el aporte fundamental de Guizot para Alberdi: el concepto de soberanía de la razón traducido por el tucumano como “razón pública”<sup>15</sup>. Precisamente, en el Capítulo II del cuerpo del *Fragmento Preliminar* Alberdi ensaya una teoría del gobierno representativo de la mano de Guizot, en tres páginas breves hace un resumen de los conceptos más importantes del liberalismo doctrinario<sup>16</sup>, definiendo al gobierno representativo como aquel que extrae y concentra<sup>17</sup> la razón de la sociedad: para Alberdi esto se traducía en que desde la “sociedad civil” saldría la “sociedad política”<sup>18</sup> conformada por los capaces. El gobierno como centro del sistema debía garantizar esta circulación de la meritocracia en la sociedad.

De esta forma, respecto del último eje que mencionaba, la representación, es entendida no como una forma de la política, la república representativa por oposición a la monarquía sino un principio en el sentido de Montesquieu, el principio de autoinstitución de lo social.

En la primera parte del Fragmento, titulada “Teoría del Derecho Natural” Alberdi va a tomar las enseñanzas de Jouffroy en su *Curso de Derecho Natural* de 1833 y las va a aplicar para entender su realidad política proponiendo un enfoque moral para el estudio del derecho<sup>19</sup>. Ya no se trata, entonces, de entender al derecho como una colección de leyes escritas sino como un “fenómeno vivo en la economía orgánica del estado”. El derecho es parte de la sociedad por lo tanto se desenvuelve naturalmente junto a ella. El derecho es una ley moral anterior al estado y a la legislación, de allí que pudiera entender a Rosas como un gobernante representativo porque el derecho residía en su conciencia. El eclecticismo aportaba al conocimiento de lo social, el análisis psicológico de sus elementos internos, observables con la introspección.

Así, se esbozaba un objeto de estudio de la ciencia de la política: el gobierno (que en el presente, era el de Rosas). Con Jouffroy y su teoría, Alberdi pudo legitimar el rosismo como un momento “reactivo”

---

<sup>13</sup> Acepciones de Victor Cousin.

<sup>14</sup> “France. Philosophie”, *Le Globe*, 25/11/1826, Tome IV, p. 235, col. 1. Una teoría, según los globistas, que también habían contribuido a elaborar otros profesores como Cousin y Constant.

<sup>15</sup> Alberdi, 1955: 171.

<sup>16</sup> Ídem, p. 170. El capítulo se denomina “Realización del derecho. Teoría de la Soberanía”. Debemos hacer una consideración importante. Aquí se condensa la ciencia de la política de Alberdi ya que esta es el “arte de realizar el derecho”. Ese arte implica el conocimiento de la teoría de Guizot.

<sup>17</sup> Alberdi, 1955: 172.

<sup>18</sup> Alberdi, 1955: 165.

<sup>19</sup> Alberdi, 1955: 120, nota 1.



del desarrollo histórico pero necesario, y con Guizot iba a plantear su superación en el gobierno capacitario.

Alberdi expresaría en varias ocasiones su admiración por Jouffroy. Junto con Eugène Lerminier, Jouffroy fue considerado como el “filósofo más contemporáneo”<sup>20</sup> “el filósofo poeta”, “un hombre de nuestra época”<sup>21</sup> porque *lo que hacía* Jouffroy con la filosofía era expresar el tiempo y el lugar del publicista.

Como indicaba Jouffroy en *De la Sorbonne et des philosophes* el paso del siglo XVII al XIX era el de la conversión del sabio de la Sorbona cuyo conocimiento quedaba oculto en una “obscurité magestueuse”<sup>22</sup> a la conformación del escritor público que en salones “discuter et prononcer oralement” su opinión sobre las ideas representando naturalmente al pueblo del que es parte. La transformación del doctor en publicista, que no es ni sabio ni el Filósofo de la Ilustración pero que hace filosofía de cara al pueblo, a la opinión pública.

En el *Fragmento Preliminar* Alberdi proponía como “manual” de la juventud la Lección N° 10 del *Curso* de Jouffroy, denominada “Del escepticismo actual”: “M. Th. Jouffroy ha consagrado la lección duodécima<sup>23</sup> de su *Curso de Derecho Natural* a la exposición de una teoría luminosa de las revoluciones y una ojeada profunda de la situación actual de la gran revolución de la civilización humana. Este fragmento debiera ser el manual de nuestra juventud. Es un antídoto contra la manía de revolver”<sup>24</sup>.

Jouffroy contribuyó a legitimar una filosofía de la historia que concebía las ideas como verdaderas fuerzas sociales que, al mismo tiempo eran el patrimonio de un trabajo generacional comprometida con la época a la que se pertenecía: “[...] ils ne peuvent demeurer insensibles aux misères de leur époque, ni perdre le sentiment du présent dans la contemplation de l’avenir”<sup>25</sup>. El lugar colectivo, como subjetividad y conciencia histórica en la Generación del 37 se construyó con estas convicciones; de Jouffroy adquirieron aquella que los identificaba con ser la generación capaz de construir una “fe nueva”.

Su insistencia en señalar la caducidad de la tarea de sus “padres”, los rivadavianos, y la necesidad de sustituirlos con una nueva creencia social, fue el punto de partida en la construcción de esa posición subjetiva de escritura –y por ello, de identidad- que fue saberse parte de una “joven generación”.

### A modo de conclusión

La ciencia de la política en Alberdi absorbe de manera miscelánea los aportes variados de Jouffroy y Guizot. Su objeto de estudio, su propósito, es el gobierno representativo como dispositivo de civilización que no se vincula necesariamente, todavía, a la cuestión de la organización del aparato del

<sup>20</sup> Juan Bautista Alberdi “Ideas para presidir a la confección del curso de filosofía contemporánea” [1842] en *Escritos Póstumos*, Buenos Aires, La Biblioteca, 1900, Tomo II, p. 604.

<sup>21</sup> *La Moda*, “Espíritus positivos. Continuación”, N°22, 14/4/1838, p. 2.

<sup>22</sup> Théodore Jouffroy, *De la Sorbonne...* op. cit., p. 20.

<sup>23</sup> Error de Alberdi, se trata de la lección N° 10.

<sup>24</sup> Juan Bautista Alberdi, *Fragmento Preliminar al estudio del derecho*, Buenos Aires, Hachette, 1955, p. 66.

<sup>25</sup> *Idem*.



Estado por decirlo así. El gobierno permite la circulación de los capaces que funciona como elemento motorizador del orden político moderno.

El joven Alberdi se sintió parte de una generación y es desde esta particular temporalidad y pertenencia que va a postular la ciencia de la política como el arte de realizar el derecho. No es una ciencia aislada, que se elabora en la soledad de la reflexión filosófica sino que, al contrario, esta debe ser una reflexión colectiva. Se piensa y se escribe la política como parte de un colectivo, la generación. Jouffroy les había enseñado que esta era la misión de la filosofía contemporánea que debía ser incompleta, vinculada a los problemas del presente.

### **Bibliografía**

- Alberdi, Juan Bautista (1837) 1955, *Fragmento preliminar al estudio del derecho*, Buenos Aires, Hachette.
- Betria, Mercedes (2013), *Pensar la política: La Generación de 1837 y la institución del orden político moderno 1830- 1853. Las miradas de Echeverría y Alberdi*, Rosario, Facultad de Ciencia Política, Universidad Nacional de Rosario. (mimeo).
- Betria Mercedes (2011) “Ouvrir Alberdi: une nouvelle conception du droit pour penser la politique” en *Corpus, revue de philosophie*, Paris, n° 60.
- Diez del Corral, Luis (1984), *El liberalismo doctrinario*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Echeverría, Esteban (1873), *Obras completas*, T. IV, Buenos Aires, Imprenta y Librería de Mayo.
- Echeverría, Esteban (1940), *Dogma Socialista. Edición Crítica y Documentada* por Alberto Palcos, La Plata, Universidad Nacional de la Plata.
- Estrada, José Manuel (1873) 1942, *La política liberal bajo la tiranía de Rosas*, Buenos Aires, Ediciones Estrada.
- Goblot, Jean Jacques (1995), *La jeune France libérale. Le Globe et son groupe littéraire 1824- 1830*, Paris, Plon.
- Guizot, Francois (1826) “De la souveraineté” en *Le Globe*, Paris, T. IV
- Jouffroy, Théodore (1843), *Cours de droit naturel*, T. I y II, Paris, Hachette.
- Leterrier, Sophie- Anne (1995), *L’institution des Sciences Morales 1795- 1850*, Paris, L’Harmattan.
- Manin, Bernard (1996), *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion.
- Myers, Jorge (1998) “La revolución en las ideas: La generación de 1837 en la cultura y en la política argentinas” en Noemí Goldman (dir.) *Nueva Historia Argentina*, Buenos Aires, Sudamericana, T. III.
- Palti, Elías (2009), *El momento romántico. Nación, historia y lenguajes políticos en la Argentina del siglo XIX*, Buenos Aires, Eudeba.
- Pitkin, Hanna Fenichel (1985) *El concepto de representación*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Roldán, Darío (1999), *Charles de Rémusat. Certitudes et impases du libéralisme doctrinaire*, Paris, L’Harmattan.
- Roldán, Darío (2007) “Guizot. El gobierno representativo y la teoría del ciudadano capacitario” en *Deus Mortalis. Cuadernos de Filosofía*, Buenos Aires, n° 6.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Rosanvallon, Pierre (2003), *Pour une histoire conceptuelle du politique*, Paris, Seuil.

Rosanvallon, Pierre (2003b), *Le moment Guizot*, Millau, Gallimard.

Vermeren, Patrice (2009), *Victor Cousin. El juego político entre la filosofía y el Estado*, Rosario, Homo Sapiens.



## **La ambivalencia de la autonomía: de consigna emancipadora a reivindicación neoconservadora**

Agustina A. Boriosi  
agus.boriosi1@gmail.com

La cuestión política I. La política, lo político y lo social en el pensamiento político contemporáneo.

### Resumen

La autonomía ha tomado especial relevancia tanto en los discursos políticos de las nuevas expresiones de derecha neoliberal como en las discusiones de la teoría crítica y feminista de nuestro país, la región y el mundo. En este trabajo, nuestro objetivo es darle un abordaje crítico a la autonomía desde el enfoque de la historia conceptual para desentrañar sus diferentes significados en el escenario político actual. A partir de movimientos de politización y despolitización, argumentamos que existen dos modelos de autonomía en puja: por un lado, una autonomía neoliberal despolitizada que presenta al concepto como neutral e indiferente a las desigualdades económicas, sociales y culturales; y por el otro lado, una autonomía politizada desde el movimiento y la teoría feminista que anuda al concepto con la idea de justicia social. Estos dos modelos que hoy están en juego se vinculan íntimamente con cuestiones más amplias, como cuál es la definición de política o qué entendemos por ser libres en el mundo contemporáneo. Lejos de intentar saldar alguno de estos interrogantes, este escrito pretende ser el puntapié inicial para futuras investigaciones en las que se profundicen las reflexiones aquí esbozadas.

### Palabras claves

Autonomía; Neoliberalismo; Feminismo; Libertad; Política

### Introducción

Las disputas en torno a conceptos fundamentales en la historia del pensamiento filosófico político como pueden ser individuo, libertad o autonomía, han sido actualizadas a partir de la emergencia de nuevas expresiones de derecha neoliberal en nuestro país, la región y el mundo. La recurrencia y exaltación de estos conceptos en sus discursos políticos nos obliga a repensar sus significados y posibles implicancias. Es decir, en vez de descartarlos, sostenemos que es fundamental abogar por una teoría crítica capaz de descomponerlos para, con ellos, recrear figuras nuevas. Sin dejar de lado la íntima relación que guardan los tres conceptos mencionados anteriormente entre sí, en este escrito trabajaremos de manera principal el de autonomía desde el enfoque de la historia conceptual. Nuestro objetivo será, por un lado, recuperar lecturas críticas en torno a los usos de la autonomía en los discursos políticos de la derecha neoliberal y, por el otro, pensar desde la teoría y el movimiento





feminista la posibilidad de un modelo de sujeto autónomo diferente. La elección de este contrapunto parte de trabajos previos en los que hemos analizado, por un lado, la concepción de la política y lo político en las retóricas de algunas nuevas expresiones de derecha juvenil en la Argentina y por el otro, la centralidad del concepto de autonomía y su articulación con otros órdenes de argumentos (jurídico constitucional, sanitario, biográfico, ético y de género) en el debate parlamentario por la legalización de la interrupción voluntaria del embarazo en el año 2020. En ambas oportunidades, la autonomía reveló ser un concepto sujeto a disputas que, lejos de intentar saldar en este escrito, pretendemos seguir profundizando.

A partir de esto y entendiendo que la cuestión de la autonomía se anuda particularmente con la pregunta por la política, retomaremos los señalamientos de Javier Franzé (2015) en búsqueda de una definición de la política ni normativa ni esencialista. Partiendo de la distinción entre la política y lo político que delimitan algunos autores, Franzé se propone desidentificar a la política con la mera reproducción de lo siempre igual, señalando que la dimensión creativa no es ni propia ni específica de lo político. Siguiendo este argumento, cualquier actividad o decisión política implica la puesta en escena de valores a pesar de que sea presentada como mera administración técnica y neutral. De esta manera, Franzé nos ayuda a pensar cómo se inserta la política en la lucha por los valores que configuran nuestra comunidad. Partiendo del hecho de que no existe algo así como lo que suele denominarse apolítico, este autor identifica que lo que sí hay son movimientos de politización y despolitización. Tomamos este desarrollo y conceptualización porque nos permitirá delimitar dos procesos simultáneos, y aparentemente contrarios, que se dan en torno al concepto de autonomía en el escenario político actual: un movimiento de despolitización neoliberal de la autonomía y una politización de la autonomía por parte de la teoría crítica feminista. En dos apartados diferenciados, buscaremos delimitar las características principales de ambas maneras de concebir a la autonomía. Mientras que intentaremos demostrar cómo el modelo de autonomía neoliberal pretende ocultar las luchas y desigualdades que se entretajan en la posibilidad de una acción autónoma, sostendremos que una posible alternativa se presenta en el marco de la teoría crítica y feminista que denuncia la necesidad de profundos cambios sociales, culturales y económicos para la emergencia de un sujeto autónomo.

A modo de conclusión, luego de retomar los puntos previamente señalados y tratados en este escrito, plantearemos que existe una disputa entre dos modelos de autonomía en la actualidad: una autonomía neoliberal y una autonomía crítica y feminista. Estos dos, lejos de estar próximos a una posible síntesis, se mantienen en constante puja, representando no solo dos modelos de sujeto autónomo, sino que también dos modelos de cómo ser libre en el mundo contemporáneo.

#### Dos modelos en disputa: la autonomía neoliberal y la autonomía feminista

En este escrito abordamos a la autonomía como un concepto en el marco de la historia conceptual de R. Koselleck. Es decir, entendemos a la autonomía como una palabra plurívoca que, a diferencia de las





ideas (inmutables y ahistóricas), porta significados que varían según su contexto sociohistórico de aparición en un sentido amplio (Rodríguez Rial, 2020). Dentro de esta perspectiva, los conceptos pueden dividirse en tres tipos: de la tradición, cuyo sentido teórico persiste; de la identidad del término, que han cambiado de significado; y neologismos (ídem, 2020). La autonomía entonces es un concepto tanto del primero como del segundo tipo, porque remite al horizonte filosófico en el que emerge la subjetividad moderna y su definición se articula con nociones como individuo, voluntad y libertad, pero a su vez sus significados han cambiado a lo largo del tiempo. En el marco de este trabajo, más que intentar ubicar a la autonomía en las diferentes tradiciones teóricas del pensamiento filosófico político, nos interesa pensar cómo cambia su significado dependiendo el discurso político en el que se inserta. En este sentido, sostenemos que la pregunta por la política se enlaza directamente con la cuestión de la autonomía y, por ende, es menester detenerse en ella.

Motivado por intentar aproximar una definición de la política, ni esencialista ni normativa, Javier Franzé (2015) recupera los desarrollos de algunos autores (Lefort, Rancière, Bourdieu, Laclau, Mouffe, Castoriadis) que entienden a la política como creación contingente y radical, y distinguen lo político y la política para diferenciar entre órdenes políticos cristalizados y las lógicas que los reproducen. Este par conceptual, siguiendo a Franzé (2015), tiene sus propias ventajas y límites. Por un lado, esta distinción permite diferenciar el orden político como cristalización histórica y contingente, de la “lógica” política. A su vez, a partir de ella podemos pensar fenómenos políticos por fuera del entramado institucional y el Estado, y, por ende, concebir a la violencia por fuera de la relación Estado-Sociedad, arriba-abajo, es decir, entre la sociedad. Por el otro lado, el autor señala que enfatizar el carácter creativo y disruptivo de lo político, termina identificando a la política con algo homogéneo y la reproducción de lo siempre igual, eliminando cualquier posibilidad de pensar en su elemento creativo (Franzé, 2015). Esto produciría un enfrentamiento entre una supuesta “verdadera” política y la mera reproducción, convirtiendo a lo político en una oposición de la noción clásica y normativa que pensaba a la política sólo como un orden capaz de garantizar la buena vida (ídem, 2015). En la argumentación de Franzé (2015), la política es el resultado de lo político y aunque lo identifica con el orden, no puede ser pensada únicamente como repetición. A pesar de que se presenta como mera administración despolitizada, también participa de la lucha por el sentido. De esta manera, el autor identifica que lo que se dan son procesos de politización y de despolitización. Si lo político es la lucha por el sentido que pone en juego los principios configuradores de la comunidad, la despolitización es la presentación de esos principios como neutrales, es decir, carentes de luchas y violencias.

Pensar en procesos de politización y despolitización, no desde una perspectiva partidaria sino como la exaltación o inhibición de la puja por los valores infundamentados de nuestra comunidad, nos permite argumentar el proceso de despolitización a la que es sometida la autonomía en los discursos políticos de la derecha neoliberal contemporánea en nuestro país. Pero también, nos permite pensar en el proceso contrario: la politización de la autonomía desde la teoría crítica y el movimiento feminista que, lejos de buscar declinar el concepto, se ha comprometido a intentar articularlo con un argumento de género, informado teóricamente y políticamente, que nos permita pensar a la autonomía como un



instrumento de emancipación. En este trabajo sostenemos que la condición autónoma de los sujetos está lejos de ser una facultad inmutable y ahistórica que se encuentra al interior de los individuos. Por el contrario, la autonomía está cargada de luchas, violencias y desigualdades que responden a diferentes maneras de pensar la comunidad política. En los dos apartados que siguen, intentaremos reponer ambos movimientos entendiéndolos como gestos políticos por excelencia.

### El modelo de autonomía neoliberal

La despolitización de la autonomía llevada a cabo por el neoliberalismo de derecha en nuestro país aparece notoriamente tanto en la retórica del partido Propuesta Republicana, pilar de la alianza Juntos por el Cambio, como también en las expresiones de la derecha más radicalizada, como puede ser el caso de La Libertad Avanza, partido político que encabeza el actual diputado nacional por CABA, Javier Milei. A partir de la derrota electoral de Cambiemos en el 2019, se observa una disputa entre sectores liberales y conservadores que, tanto dentro de la alianza como en el espectro de derecha en general, pareciera inclinarse cada vez más a favor de los segundos (Souroujon, 2021: 152-6). Esto quedó evidenciado, por ejemplo, en una intensificación de la militancia de quienes se autoidentifican como defensores/as de “las dos vidas”, las manifestaciones en pedido de la derogación de la Ley 27.610 y de la ESI (Educación Sexual Integral) bajo la consigna “Con mis hijos no te metas”. Por más que esto no pareciera -por el momento- significar una amenaza real para la adquisición histórica del derecho a la interrupción voluntaria del embarazo en la Argentina, no podemos dejar de prestarle atención al giro neoconservador a nivel global que quedó evidenciado en Estados Unidos con la anulación del fallo *Roe vs. Wade*, resolución que en 1973 legalizó el derecho al aborto en todo el país. Esta alianza entre neoliberalismo y neoconservadurismo que observamos a lo largo de todo el globo es desarrollada por Wendy Brown (2021) en su libro, *En las ruinas del neoliberalismo*. En el mismo, la autora identifica un relanzamiento del neoliberalismo en un sentido ultraconservador que vuelve fundamental atender la dimensión moral que ponen en juego las nuevas fuerzas de derecha radicalizada.

Gisela Catanzaro (2022) prestó especial atención al proceso de des-autonomía que tiene lugar en el neoliberalismo argentino y contemporáneo. Esto, lejos de significar una mirada nostálgica hacia un pasado consumado que debemos recuperar, se propone nombrar lo que está en peligro para abordarlo de manera crítica. Catanzaro (2018; 2022) recupera el señalamiento de Theodor Adorno en su relectura de Immanuel Kant: fundamentar la autonomía del sujeto a partir del imperativo categórico, es decir, de un conjunto de facultades eternas e inmunes a las desigualdades del mundo, deja de lado las responsabilidades sociales y políticas que son necesarias para que tenga lugar un sujeto emancipado (Catanzaro, 2022: 55-56). En este sentido, entender a la autonomía no como una facultad inmutable de las subjetividades sino como una condición determinada históricamente, le permite a la autora diagnosticar la etapa que vivimos como un proceso de precarización de la autonomía o des-autonomización. Catanzaro (2022), haciéndose eco del término des-democratización (proceso de



eliminación de derechos y exclusión de los sin parte), argumenta que el neoliberalismo daña la autonomía en tanto y porque “la exalta, asumiéndola como un presupuesto y no como aquello que una política tendría la responsabilidad de ayudar a advenir” (idem, 2022: 56). En este sentido, la autora identifica dos particularidades en el devenir de este proceso en el escenario político actual.

Primero, como señala Judith Butler en *Cuerpos Aliados* (2015), el neoliberalismo implica una situación generalizada de incertidumbre desigualmente distribuida que destruye las infraestructuras sociales necesarias para una organización autónoma de la vida de los sujetos en el plano económico (pp. 21). Esto, va acompañado de una moralización de la autonomía que se impone a los individuos como un mandato de autosuficiencia e independencia. La convergencia de estos dos procesos en simultáneo arrasa cualquier posibilidad de realización emancipadora, produciendo una gran frustración en los individuos. En palabras de Butler (2015):

“La racionalidad neoliberal impone la autonomía como ideal moral al mismo tiempo que desde el poder se destruye esa misma posibilidad en el plano económico, porque convierte a toda la población en seres potencial o realmente precarios, y hasta se vale de la siempre amenazante precariedad para justificar su intensa regulación del espacio público y su desregulación de la expansión mercantil” (Butler, 2015: 21).

Los sujetos, ahora responsables de sus aciertos y fracasos, viven con la angustia propia de un contexto que los obliga a actuar de manera autónoma en condiciones de absoluta precariedad (Butler, 2015). Al mismo tiempo, una vez interpelados por este discurso deben, para evitar la locura y malestar, proyectar la culpa sobre otros a los que se vuelve menester castigar de manera violenta y llena de odio (Stegmayer y Catanzaro, 2019).

Retomando el desarrollo de la autora norteamericana, el concepto de precariedad<sup>26</sup>, es más que un principio existencial que afirma que todos y todas podríamos vernos expuestos a la indigencia, la enfermedad, el debilitamiento o la muerte por factores que escapan nuestro control. La precariedad es socialmente impuesta y determina que no todos los individuos lidiarán de la misma manera con el carácter vulnerable e impredecible de la vida. Es decir que el contexto socioeconómico y cultural condiciona la manera en la que las personas sobrellevan la precariedad, no sólo existencial, sino también la que el propio neoliberalismo se encarga de engendrar. Teniendo esto en cuenta, la tesis de la autora es que “ninguno de nosotros actuamos sin que se den las condiciones para nuestra actuación, aunque a veces tengamos que actuar para instaurar y preservar esas mismas condiciones” (idem, 2015: 23). De esta manera, Butler (2015) logra romper la secuencia de argumentos materialistas que concluirán en la imposibilidad de la acción de los que identifica como cuerpos precarios. La paradoja que instala esta autora queda en evidencia con la congregación de sujetos precarizados en asambleas y manifestaciones, constituyendo una forma de acción que, a partir de la reunión de los cuerpos en el

---

<sup>26</sup> En el desarrollo de Butler (2015) existe una diferencia entre el término precariedad y precaridad. Mientras el primero designa el carácter vulnerable de la vida en tanto situación compartida de todos los cuerpos (a la muerte, a la enfermedad, etc.), el segundo responde a una situación social y políticamente inducida de manera diferencial.



espacio público, reivindica las condiciones necesarias no sólo para su acción sino también para su existencia (ídem, 2015: 23).

Segundo, Catanzaro (2022) piensa la autonomía recuperando las lecturas de Wendy Brown (2021) y los desarrollos de esta autora que afirman que el neoliberalismo daña la libre capacidad de decisión de los individuos buscando eliminar constantemente el espacio de tensiones en el que un sujeto autónomo podría emerger. En su desarrollo, la interpelación del sujeto autónomo únicamente desde el lugar de la autosuficiencia y el emprendedurismo, elimina la capacidad de pensar a la autonomía como la toma de decisiones, la deliberación entre cursos de acción y la reflexión (Brown, 2021; Catanzaro, 2022). En línea con esto, Catanzaro (2022) identifica una demonización de la reflexión por parte de la derecha neoliberal que pone por encima de las tareas intelectuales las necesidades vitales más próximas y urgentes. Esto que la autora denomina antiintelectualismo, tiene una profunda conexión con la imposibilidad de que emerja un sujeto autónomo. Para insertar este planteamiento en el escenario político de nuestro país, la autora argentina recupera el diagnóstico del filósofo Alejandro Rozitchner, asesor del expresidente Mauricio Macri, y su propuesta de la eliminar la supuesta “locura crítica” de la educación para que los chicos pudieran ser “felices, capaces y productivos” (Catanzaro, 2022: 60) y nosotros podríamos sumar, los señalamientos a una supuesta escala de prioridades del gobierno de Alberto Fernández en la cual lo “realmente importante para la gente” queda en segundo plano frente a “demandas progresistas” que ha crecido exponencialmente en el último tiempo y ha quedado evidenciado también en las manifestaciones en contra de la ESI (Educación Sexual Integral).

¿Cuál es ese espacio de tensiones propicio para la reflexión en el que podría surgir un sujeto autónomo? Wendy Brown (2021) hace uso del concepto de lo político para explicar cómo, según su argumentación, las derechas neoliberales buscan eliminarlo o achicarlo, implicando un daño fundamental a la autonomía de los individuos. En su desarrollo, lo político se refiere a un teatro de deliberaciones, poderes, acciones y valores donde la vida en común es pensada y gobernada (Brown, 2021: 88). Lejos de ser algo autónomo respecto de otras esferas, la autora entiende lo político como algo poroso y sin barreras que está impregnado de valores económicos, sociales, culturales y religiosos. Brown (2021) señala que los pensadores neoliberales se encargaron de limitar y desdemocratizar lo político. En este sentido, la autora afirma que:

“los neoliberales impulsaron Estados e instituciones supranacionales despolitizados, leyes que «encasillarían y protegerían el espacio de la economía mundial», modelos de gobernanza basados en principios empresariales, sujetos orientados por el interés y disciplinados por los mercados y la moral.” (Brown, 2021: 91).

Si retomamos el desarrollo de Franzé (2015) que expusimos anteriormente, el achicamiento del espacio de deliberación que pone en juego los principios configuradores de la comunidad es una amenaza para la autonomía porque su anclaje en un mandato de autosuficiencia personal asimila al concepto con el poder de autogestión, intentando ocultar las desigualdades e interdependencias que lo entretujan. Es decir, en el neoliberalismo contemporáneo se elimina el carácter eminentemente político



de la autonomía, presentándola como una facultad neutral y fundamentalmente económica que depende únicamente de la voluntad emprendedora y racional del sujeto. De esta manera, se produce un doble movimiento en el que se encubren las condiciones desigualmente distribuidas necesarias para la acción autónoma, al mismo tiempo que se exalta la autonomía como mandato moralizante de independencia cruel. Para este último punto, será necesario seguir profundizando en la “inversión afectiva” del neoliberalismo contemporáneo al que se refiere Brown (2021) para pensar en cómo se da la articulación entre moral, emociones y despolitización en la retórica de derecha neoliberal argentina. El modelo de autonomía crítica y feminista

La autonomía como concepto ha sido puesta en debate tanto por las teóricas feministas como por el mismo movimiento político. Esto quedó evidenciado en la relevancia que adquirió el concepto en el debate parlamentario por la legalización del derecho al aborto legal, seguro y gratuito en el año 2020. La centralidad de la autonomía en la sesión parlamentaria que devino en la sanción de la Ley 27.610, fue acompañada por la inclusión de esta entre las principales consignas del movimiento feminista. Del otro lado de las paredes del Congreso de la Nación una marea de cuerpos se congregaba en las calles en pos de obtener la sanción de un derecho histórico, actualizando de alguna manera la misma autonomía que reclamaban. Esto, podría insertarse en el movimiento dialéctico negativo que propone Catanzaro (2022) para leer la crítica butleriana a la autonomía en el marco del neoliberalismo contemporáneo que repusimos con anterioridad.

Como mencionamos en el apartado previo, aunque no podemos afirmar la incondicionalidad de la acción autónoma porque la misma se encuentra en estricta dependencia de las condiciones materiales históricamente determinadas, existe un riesgo en llevar esta afirmación a sus últimas consecuencias. Llegado el caso, sería impensable la acción autónoma de los sujetos que viven lo que Butler (2015) denomina una vida precaria. Uno de los riesgos principales que observa Catanzaro (2022), es el de terminar emparentados con los discursos paternalistas que decimos denunciar, como, por ejemplo, aquellos que les niegan a los sectores populares su capacidad de elección y reflexividad. En línea con esto, el movimiento dialéctico negativo para tratar a la autonomía que propone la autora argentina no puede dejar de lado la mención que hace Butler (2015) a las luchas por el derecho a tener derechos en las que se enmarcan acciones colectivas que actualizan la autonomía de los individuos precarizados. La potencia de la multitud de la que habla Butler y en la que Catanzaro (2021) se detiene, la de los cuerpos reunidos que actúan por y para las condiciones de su autonomía, nos acerca al concepto de interdependencia y nos aleja de los crueles mandatos moralizantes del neoliberalismo que se sostienen en la hiper responsabilización y el aislamiento. Esto último nos permite argumentar que la congregación sostenida de cuerpos que consiguió el derecho al aborto en el año 2020, antes de eso ya estaba aportando a la actualización de una autonomía que hasta entonces se les había sido negada.

En este sentido, mientras el neoliberalismo busca reducir la autonomía a la autosuficiencia y al emprendedurismo, reivindicando una autonomía individual ligada fuertemente a la libertad como no impedimento, el movimiento feminista se propuso, en lugar de descartar el concepto, redireccionarlo a través de una conceptualización relacional que tenga en cuenta los condicionamientos sociales y el





carácter intersubjetivo de cualquier elección individual (Bricchetti, 2020; Celorio, 2018; Nedelsky, 2011; Kauppinen, 2011). Es decir que, por un lado, existen estructuras sociales e institucionales que condicionan el ejercicio de la autonomía como el patriarcado y, por el otro, hay factores culturales e individuales que no solo inciden en el despliegue de derechos subjetivos en el marco de una comunidad política determinada sino también en la autonomía como concepto que opera como presupuesto de la política y el derecho moderno. Como mencionamos al comienzo de este apartado, esto quedó evidenciado tanto en el debate parlamentario por la legalización del aborto como en la incorporación de la autonomía en las consignas de la Campaña por el Derecho al Aborto, Legal, Seguro y Gratuito, entendiendo que la misma solo sería posible a la par de profundos cambios culturales vinculados fundamentalmente al sistema de salud y de educación. Este es uno de los aspectos que rescata Alicia Gutiérrez (2010), quien afirma que el concepto de autonomía adquiere relevancia en el marco de demandas que lo ubican en luchas sociales más amplias, abriendo la posibilidad de transformar la autonomía individual liberal en una noción emancipadora. Es decir, el movimiento feminista en relación con la lucha histórica por la legalización del aborto entendió que la sanción de la ley era necesaria pero no suficiente para que las personas gestantes puedan vivir como sujetos autónomos. Esta perspectiva, le permite articular a Gutiérrez (2010) la demanda por la autonomía de las personas gestantes con la necesidad de justicia social. La idea de justicia social, en este contexto, pretende evidenciar las desigualdades de género, pero sin dejar de lado la desigualdad social, poniendo de relieve que los cuerpos gestantes que mueren en abortos clandestinos pertenecen en su amplia mayoría a los grupos más vulnerables y empobrecidos de nuestra sociedad (ídem, 2010). Articulación novedosa y contestataria frente a la supuesta incompatibilidad entre consignas que instaló la derecha en el último tiempo y que Catanzaro (2021) también trata de evidenciar. Siguiendo a esta última autora, en el imaginario neoliberal que se impone cada vez con más fuerza, la autonomía se encuentra estrechamente vinculada con el libertinaje y el autoritarismo, y la justicia social figura como su máxima amenaza: las políticas fiscales y redistributivas, como también los valores feministas y progresistas, antes que posibilitadores de una acción autónoma, son grandes amenazas para la libertad de los individuos. En este sentido, es interesante pensar qué entienden por libertad desde el libertarismo contemporáneo y cómo se vincula esta concepción con la noción de autonomía. Gabriela Rodríguez Rial y Sabrina Morán (2022) caracterizan para estas subjetividades una libertad solipsista que se corresponde con el cibercapitalismo y la era del individuo tirano, apoyándose en los desarrollos de Eric Sadin (2022). Esta, a diferencia de la libertad negativa de raíz hobbesiana recuperada posteriormente por el liberalismo, “prescinde de la corporalidad y no aboga por ampliar derechos, sino que quiere restituir valores tradicionales a los que se percibe como amenazados” (Rodríguez Rial y Morán, 2022: 24). Las autoras afirman que por más de que este tipo de libertad comparte con el liberalismo el terror al Estado en tanto aparato coercitivo, se diferencian tanto de esta tradición como del republicanismo porque a la hora de ocupar el espacio público lo hacen con gorjeos y reacciones, más que con palabras y acciones que alienten la comunidad política (ídem, 2022). Es decir que estas subjetividades celebran y exaltan tanto la autonomía como la libertad en respuesta a la supuesta



amenaza que implicaría tanto la distribución equitativa de los recursos y oportunidades, como también el avance del movimiento feminista.

En síntesis, la autonomía cobró especial relevancia en la teoría feminista, las consignas del movimiento y el debate por el aborto legal, seguro y gratuito en la Argentina, como contracara a una proliferación de la autonomía como autosuficiencia. En contraposición al significado que le da la derecha neoliberal en su retórica, los feminismos piensan que para la aparición de un sujeto autónomo es indispensable un profundo cambio en las condiciones sociales, económicas y culturales de nuestra existencia. Y a su vez, insertan al sujeto emancipado en una constelación de interdependencias, entendiendo que la autonomía está estrechamente relacionada con la noción de comunidad. Así lo entiende la autora canadiense Jenniffer Nedelsky (2011: 157) cuando afirma:

“El feminismo relacional no romantiza la comunidad ni la relación, sino que más bien entiende que la gran capacidad creativa de los seres humanos es siempre en relación con otros y otras. Concebir la autonomía como relacional no sólo produce un vocabulario/lenguaje teórico que puede capturar el corazón de ese valor, sino que dirige nuestra atención a las estructuras institucionales que pueden dar forma a la articulación del valor y apuntar hacia la necesidad de transformación”.<sup>27</sup>

A esta lectura crítica y feminista, en este escrito la entendemos dentro de un movimiento de politización de la autonomía, que deja en evidencia no solo su carácter eminentemente relacional, sino que lo anuda a la idea de justicia social, poniendo en jaque los valores cristalizados de una comunidad patriarcal y heteronormada que se encuentran ocultos detrás de la reivindicación neoconservadora de una autonomía supuestamente neutral y meritocrática.

#### A modo de conclusión

En este escrito, lejos de intentar saldar las discusiones actuales en torno a la autonomía, nos propusimos presentar algunas de las lecturas que han apostado por darle un abordaje crítico. Al igual que sucede con el tratamiento de otros conceptos que han cobrado especial relevancia en las retóricas neoliberales, lejos de desecharlos, los desarrollos que recuperamos intentan desarmar sus significados para así poder pensar nuevos modos de declinarlos. En este marco reconstruimos, por un lado, cómo aparece la autonomía en los discursos de derecha neoliberal argentina contemporánea y por el otro, cuál es la lectura crítica que tiene la teoría y movimiento feminista del concepto.

En primer lugar, fue fundamental pensar cómo dialoga la autonomía con la pregunta por la política. A partir de esto, recuperamos el desarrollo de Javier Franzé (2015) que, en su búsqueda por una definición de la política, ni esencialista ni normativa, presenta las ventajas y desventajas de las perspectivas que distinguen entre la política y lo político. Entre diferentes puntos señalados por el

---

<sup>27</sup> Relational feminism is not romantic about community or relationship, but it sees the great creative capacity of human beings as always interacting in relationship with others. Conceiving of autonomy as relational both yields a theoretical language that can capture the heart of that value and directs our attention to the institutional structures that can inform the articulation of the value and point to the need for transformation (Traducción propia del original).



autor, nos detuvimos en las implicancias que podría tener el borramiento del elemento creativo de la política, reduciendo a esta parte del par conceptual a la mera repetición de lo siempre igual. En este sentido, el autor argumenta que el momento de configuración del sentido de la comunidad no se constituye de una vez y para siempre, por lo tanto, no podemos asimilar a la política con la administración de una ley que, una vez encontrada y bien utilizada, funciona por sí misma para siempre ya que toda decisión tiene un valor. Franzé (2015) afirma en sus conclusiones que no existe lo apolítico, sino la despolitización, que explica cómo el ocultamiento del carácter contingente e infundamentado de los valores que configuran nuestra comunidad. De esta manera, el autor identifica movimientos tanto de despolitización como de politización para poner de relieve como no existe actividad política que no conlleve un elemento creativo.

En segundo lugar, esto último nos sirvió para pensar la inserción de la autonomía en los discursos políticos antes delimitados a partir de dos movimientos simultáneos que nos permitieron afirmar que existen dos modelos de autonomía en disputa en la actualidad. Por un lado, identificamos en la retórica de las nuevas expresiones de derecha neoliberal un proceso de despolitización de la autonomía. Esto, deviene en un modelo de des-autonomía neoliberal que no solo presenta al concepto sin fracturas, sino que también oculta las desigualdades que lo entretujan, reduciéndolo “neutralmente” a una cuestión de voluntarismo y mandato de autosuficiencia que recae sobre los sujetos particulares. Por otro lado, nos referimos a un proceso de politización de la autonomía que propone un modelo de autonomía crítica y feminista. Este movimiento, tanto teórico como político, es parte de la lucha histórica de los feminismos que se han encargado de dejar en evidencia los condicionantes sociales, culturales y económicos que permiten o imposibilitan la emergencia de un sujeto autónomo, anudando al concepto de autonomía con la idea de justicia social. El tratamiento de la centralidad de la autonomía en el debate parlamentario por la legalización de la interrupción voluntaria del embarazo en el año 2020 y la bibliografía relevada sobre el tema en trabajos previos a este escrito, fueron un insumo fundamental para proponer la posibilidad de este segundo modelo de autonomía.

Finalmente, la pregunta por la autonomía reveló estar en diálogo con interrogantes más amplios, como qué entendemos por política o qué significa ser libres en el mundo contemporáneo. En este sentido, esperamos esta sea una oportunidad para que se sumen nuevas preguntas que nos ayuden a seguir pensando por qué antes que descartar conceptos imprescindibles para el pensamiento filosófico político como es el de autonomía, abogamos por una teoría crítica capaz de desligarlo de los mandatos moralizantes de autosuficiencia y construir con él una noción emancipadora.

## Bibliografía

- Brichetti, F. M. (2020). El acceso al aborto no punible en el Protocolo Nacional para la atención integral de las personas con derecho a la interrupción legal del embarazo: una mirada desde el derecho a la autonomía personal y la no discriminación, *Revista Electrónica. Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*, (25), 67–83.
- Brown, W. (2021). *En las ruinas del neoliberalismo. El ascenso de las políticas antidemocráticas en Occidente*. Madrid: Traficantes de Sueños y Futuro Anterior / Tinta Limón.





- Butler, J. (2015). *Cuerpos aliados y lucha política. Hacia una teoría política de la asamblea*. Buenos Aires: Paidós.
- Catanzaro, G. (2022). *Espectrología de la derecha. Hacia una crítica de la ideología neoliberal en el capitalismo tardío*. Buenos Aires: Cuarenta Rios.
- Catanzaro, G. y Stegmayer, M. (2019). El nuevo giro neoliberal en Argentina. Omnipotencia, mandato sacrificial y avidez de castigo. *Critical times*, 2(1), 159–185.
- Catanzaro, G. y Wegelin, L. (2018). Hacia una dialéctica de la autonomía: encrucijadas del individuo en el neoliberalismo. *Intersticios Sociales*, (18), 37–78.
- Celorio, R. (2018). Autonomía, mujeres y derechos: tendencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Revista Electrónica Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*, (20), 1–34.
- Franzé, J. (2015). “La primacía de lo político: crítica de la hegemonía como administración” En *Tomando en serio la Teoría Política: entre las herramientas del zorro y el ingenio del erizo* (pp. 141-172). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Gutiérrez, M. A. (2010). Autonomía y Libertad: Acerca del aborto y sus implicancias en el cuerpo de las mujeres, *Fazendo Gênero 9. Diásporas, Diversidades, Deslocamentos*.
- Kauppinen, A. (2011). The Social Dimension Of Autonomy, En D. Petherbridge (Ed.), *Axel Honneth: Critical Essays. With a Reply by Axel Honneth* (pp. 255–302), Leiden: Brill.
- Morán, S. y Rodríguez Rial, G. (2022) *La libertad en el ciberespacio: querellas políticas e intelectuales en el contexto del Covid-19*. [Manuscrito no publicado]
- Nedelsky, J. (2011). *Law’s Relations: A Relational Theory of Self, Autonomy and Law*, New York: Oxford University Press.
- Reath, A. (2013). “Kant’s conception of autonomy of the will”, En *Kant on Moral Autonomy* (pp. 32–53), New York: Cambridge University Press.
- Rodríguez Rial, G. (2020). “Historia Conceptual e Historia del presente. ¿por qué los conceptos importan cuando se narra la historia coetánea?”, En E. Allier Montaña, C. I. Vilches Ortega, y C. Vicente Ovalle, *En la cresta de la ola. Debates y definiciones en torno a la historia del tiempo presente* (pp. 153–174), México: Bonilla Artiga Editores- Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Autónoma de México.
- Sadin, E. (2021). *El individuo tirano*. Buenos Aires: Caja Negra.
- Souroujon, G. (2021). El aborto: la manzana de la discordia de la nueva derecha. Los argumentos liberales y conservadores de los diputados de Propuesta Republicana (pro) en el debate del proyecto de ley de interrupción voluntaria del embarazo en Argentina en 2018, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, lxxvi (243), 141–162.



## **“Reflexiones acerca del problema teológico-jurídico sobre el origen del poder político en Dante Alighieri y Marsilio de Padua”.**

Lic. Franco L. D’Acunto – UCA

[franco.dcnt@gmail.com](mailto:franco.dcnt@gmail.com)

### **Resumen**

Dante Alighieri y Marsilio de Padua fueron dos pensadores involucrados en los conflictos políticos de las primeras décadas del siglo XIV entre el Papado y el Imperio. Frente a ese contexto, ambos autores propusieron modelos de organización en los que buscaron asignar las atribuciones y jurisdicciones de cada investidura para poner fin a los litigios que aquejaban a las ciudades-Estado del norte de la península itálica, al reino de Francia y al Sacro Imperio Romano Germánico. Sin embargo, si bien comparten algunos aspectos de sus postulados sobre el poder político y el espiritual, Dante se inclina por el equilibrio de las investiduras donde el Dios y el Derecho es fundamento del Imperio, mientras que el paduano aboga a fondo por la superioridad del Emperador sobre el Pontífice fundamentado en la comunidad como origen de la ley. El motivo de esta diferencia puede encontrarse, en principio, en las influencias intelectuales averroístas y tomistas que recibió cada uno vinculadas al papel de Dios en el Cosmos, el concepto sobre el origen de la ley y sus roles políticos frente al conflicto entre ambos poderes.

**Palabras clave:** Dante Alighieri – Marsilio de Padua – Papado – Imperio – Poder - Ley - Dios.

### **Abstract:**

Dante Alighieri and Marsilio of Padua were two thinkers involved in the political conflicts of the first decades of the 14th century between the Papacy and the Empire. In this context, both authors proposed organizational models in which they sought to assign the powers and jurisdictions of each investiture in order to put an end to the disputes that afflicted the city-states of the northern Italian peninsula, the kingdom of France and the Holy Roman Empire. However, although they share some aspects of their postulates on the political and spiritual power, Dante is inclined to the balance of the investitures where God and Law is the foundation of the Empire, while the Paduan thoroughly advocates the superiority of the Emperor over the Pontiff based on the community as the origin of the law. The reason for this difference can be found, in principle, in the Averroist and Thomistic intellectual



influences that each received linked to the role of God in the Cosmos, the concept of the origin of law and their political roles in the conflict between the two powers.

**Key words:** Dante Alighieri – Marsilius of Padua – Papacy – Empire – Power - Law - God.

## Introducción

El estudio del poder político en autores de la Plena/Baja Edad Media implica la reflexión y relacionamiento de elementos vinculados al derecho y a las nociones teológicas de los pensadores del momento por la interconexión implicada entre esos factores. Por ese motivo, en la presente investigación, nos proponemos abordar el problema teológico-jurídico del origen del poder político en los planteos de Dante Alighieri y Marsilio de Padua. De esa manera, se analizará la influencia que pudieron haber ejercido los comentarios averroístas y tomistas en ambos autores en el marco de la controversia generada en el ámbito académico.

Este tema fue estudiado por algunos autores que analizaron, de diversas maneras, la composición del pensamiento de Dante y Marsilio y la relación entre las concepciones políticas junto a las nociones teológico-filosóficas de los pensadores. En el ámbito de las ideas políticas, ya se ha abordado la implicancia de la Teología en cómo los individuos conciben sus propuestas. En un estudio preliminar dedicado a *Monarquía*, Juan Llambías de Azevedo (1966) definió que el pensamiento del poeta florentino se daba con un “desarrollo sistemático de la idea imperial” a partir de una “investigación conforme a principios, de una fundamentación filosófica” basada, fundamentalmente en la aplicación de la lógica, la ética y la ontología de Aristóteles (pp. 10-11) detectando las interpretaciones dantianas de los comentarios de Averroes. Sin embargo, autores como Victoria Arroche (2010) y Mariano Pérez Carrasco (2010) difieren de los planteos de Llambías de Azevedo identificando un carácter “bifronte” en el concepto dantiano de la naturaleza al señalar que su pensamiento es “aristotélico al justificar el origen del orden político” y “agustiniano al justificar la finalidad del orden imperial”<sup>28</sup> (Pérez Carrasco, p. 577; Arroche, p. 241).

Francisco Bertelloni (1981) y Florencio Hubeñak (2012) adhieren a la postura de Arroche y Pérez Carrasco explicando que, en Dante, hay dos líneas de cultura filosófica: por un lado, está la agustiniano-gregoriana (habiendo trabajos como el de Bellolio Badiola (2010) enfocados en un supuesto “antiagustinismo” de la filosofía del poeta) y, por otro, la aristotélico tomista (Hubeñak, p. 269). Sin embargo, el trabajo de Bertelloni tiene especial importancia por haber demostrado que el motivo por el cual Dante vincula a Dios como fuente providencial del imperio es por su concepción de la teología de la historia en la que el relato virgiliano en la *Eneida* cuenta los orígenes reales de Roma como creación de Dios para preparar la llegada de Cristo en tiempos de Augusto. Otros autores como Karl Ubl (2003), el mismo Bertelloni (2005), Jakob Schneider (2006), Nuria Sánchez Madrid (2014),

---

<sup>28</sup> Por ese motivo podemos afirmar que los planteos políticos de Dante son aristotélico-tomistas (aunque con inclusiones ideológicas averroístas de por medio) en cuanto a las causas pero platónico-agustinianos en relación a los fines.



José Blanco (2015) y Jean-Baptiste Brenet (2018) han realizado investigaciones de carácter comparativo en el que abordan a Dante en el marco del impacto de Aristóteles y el averroísmo<sup>29</sup> en la Cristiandad latina, algunos considerando interpretaciones más radicales como las de Marsilio junto a la respuesta de académicos del momento como Tomás de Aquino. A esto se le suman estudios como los de Jürgen Miethke (2000) y Helmut Walther (2001) en los que se analiza la relación del contenido aristotélico con la interpretación de las leyes vinculando las perspectivas de diversos autores de la época entre los que se involucra a Dante y Marsilio en un análisis procesual, no específico. Distinto es el trabajo de Andrea Tabarroni (2015) donde analiza comparativamente las formas en las que ambos utilizan la metodología aristotélica para naturalizar la actividad política enseñando tanto similitudes como diferencias. Tanto Ramón García Cue (1985) y Bertelloni (2005; 2016) como Bernardo Bayona Aznar (2005a; 2005b; 2007 y 2010) y Pablo Mazzorca (2014) abordaron concretamente las cuestiones vinculadas al origen del poder político en Marsilio de Padua y sus fundamentos filosóficos en las teorías aristotélicas y en las leyes.

Más allá de los temas abordados por los estudios citados, me concentraré en una reflexión más profunda de ambos autores en una perspectiva comparada para identificar similitudes y diferencias en sus propuestas. Los criterios de comparación se centrarán en los conceptos vinculados a lo teológico (Dios y su rol en el universo), lo jurídico (el papel que juega el Derecho y su fundamento) y lo político (origen del poder y su vínculo con el gobernante). El fin práctico de esta investigación apunta a analizar cómo impactó el pensamiento averroísta y tomista en cada uno y detectar los diversos motivos por los cuales se bifurcan los modelos presentados (siendo Dante, en términos ulmannianos, partidario de un modelo de poder descendente y Marsilio de un poder ascendente). Para esto, no solo consideraremos sus teorías sino también los elementos contextuales que influyeron en cada autor.

De esta manera, nuestra hipótesis de investigación sostendrá que el motivo por el cual difieren los pensamientos de Dante y Marsilio sobre el carácter de sus propuestas políticas y el rol de cada investidura en la dirección de la humanidad, no solo tiene estrecha relación con la idea que tienen sobre la presencia de Dios en lo creado, sino también en la formación e influencias intelectuales que cada uno recibió, junto a sus intereses políticos. Así los principios jurídicos que defienden los autores están íntimamente ligados a sus nociones cosmológicas.

Para analizar las ideas de cada autor, acudiremos al Comentario Mayor de Averroes al *De Anima* a partir de una traducción realizada por Josep Puig Montada (2005) como una forma de complementar la explicación central. De esa manera, nos centraremos concretamente en las obras *Monarquía* de Dante Alighieri (complementada con algunos pasajes de su obra titulada “*Convivio*”<sup>30</sup>) y el *Defensor Pacis* de

---

<sup>29</sup> Estudios como el de Sabeen Ahmed (2016) titulado “*The Genesis of Secular Politics in Medieval Philosophy: The King of Averroes and the Emperor of Dante*” a analizar la influencia aristotélica en los planteos de Dante y Averroes comparando los modelos políticos propuestos por cada uno.

<sup>30</sup> Obra en la que el poeta exiliado volcó por primera vez su modelo de Monarquía Universal con algunos detalles particulares que dio por entendidos en su tratado posterior.



Marsilio de Padua, enfocándonos en las menciones explícitas e implícitas del poder político, su origen y sus características. Para eso, tendremos en cuenta no sólo las definiciones brindadas por ambos pensadores sino también los argumentos y contraargumentos presentados en sus exposiciones. Así, podremos reconstruir las nociones más profundas sobre la cuestión.

### **Contexto intelectual y la implicancia del pensamiento teológico averroísta**

Durante la Plena Edad Media, tuvo lugar lo que Charles Haskins (1927) denominó el “renacimiento del siglo XII”, no como una categoría dispersa sino como una referencia puntual al “desarrollo completo del arte románico y el nacimiento del gótico; la eclosión de la poesía vernácula, tanto lírica como épica; y el nuevo saber y la nueva literatura en latín” (p. 10). Esto fue posible debido a la reconfiguración y reavivación del ámbito urbano. En ese contexto, las ciudades funcionaron como “plataformas giratorias de la circulación de los hombres, cargados de ideas así como de mercaderías [...]” (Le Goff, 1993, 31), por lo cual, sabemos que cumplieron una función social, económica, política y cultural.

El ámbito urbano implicó un cambio de paradigma fundamentado en una nueva realidad. Hubo necesidades que, para ser saciadas, requerían de saberes que, a criterio de los eruditos del siglo XII, sólo los autores de la Antigüedad podrían aportar de manera científica, aunque no desvalorizaron los textos cristianos (Le Goff 1993, 30). En este sentido, hubo nuevamente un uso del *Corpus iuris romanorum* realizado durante el gobierno de Justiniano (cuyo estudio fue iniciado por los glosadores boloñeses) quienes, si bien entendían el derecho como el medio para la “realización de una justicia superior a las leyes humanas, consideraban las normas del *Corpus iuris* como leyes del Imperio” (Vallet de Goytisolo, p. 562), noción que se reflejaría en autores como Dante Alighieri.

El conocimiento de las obras Clásicas se vio enriquecido por la circulación de nuevas traducciones grecoárabes y el trabajo de los intelectuales tanto en las escuelas catedráticas como en las universidades, por lo que se suele hablar de una “institucionalización de la educación” (Abulafia, 2007, 166). En esos espacios, se desarrollaron métodos para “examinar de forma creativa lo que habían heredado del pasado y reorganizarlo” (2007, 169) aprovechando los medios ofrecidos por el *trivium*.

En ese contexto, se introdujo en los estudios universitarios a un autor de la Antigüedad que marcó una impronta distinta en la historia del pensamiento Occidental: Aristóteles. Las teorías filosóficas aristotélicas llegaron a Europa por medio de los comentarios realizados por el pensador musulmán de Al-Ándalus llamado Abu l-Walid Muhammad ibn Ahmad ibn Muhammad ibn Rushd, conocido por su abreviación latina como Averroes (1126-1198). A través de sus planteos, se hacía una clara diferenciación entre las esferas de la fe y la razón aunque se las entendía como dos formas de llegar a la Verdad (Gonzalez Orozco, 2015).



Con la influencia de las traducciones de los comentarios de Averroes sobre las obras de Aristóteles<sup>31</sup>, hay un cambio de eje en la concepción teológica de los pensadores cristianos. Se procede de una interpretación catafática o positiva<sup>32</sup> a una apofática o negativa<sup>33</sup>.

En el pensamiento del filósofo cordobés, a diferencia de los postulados problemáticos del estagirita, no se niega la voluntad y la acción creadoras de Dios, ni su superioridad con respecto a lo creado dado que Él funciona como primer motor (causa formal) de todo lo demás, lo cual, no es comprensible por la mente humana por escapar a las categorías lógicas. De esta manera, el Dios de Averroes tiene voluntad y la manifiesta en la organización y movimiento de un Universo con el que comparte un rasgo eterno (González Orozco, 2015). Así, el carácter providente del primer motor estaba en mantener el correcto funcionamiento de la Tierra y los astros.

Con la llegada de sus *Comentarios* a los grandes centros de estudio como la Universidad de París (con traducciones procedentes, sobre todo, de Toledo) y su progresiva difusión a lo largo del siglo XIII (más concretamente hacia 1260-5), comenzó a consolidarse el denominado “averroísmo latino”<sup>34</sup>, fundamentalmente a partir de figuras como Siger de Brabante (con algunos disensos que mencionaremos más adelante) y Boecio de Dacia, quienes partieron de los postulados de Averroes para centrar sus estudios filosóficos de la naturaleza a partir del uso de la razón<sup>35</sup>. Todos los representantes de esta línea de pensamiento defendieron la autonomía de la filosofía como ciencia<sup>36</sup>. Además, esta tendencia fue vinculada historiográficamente a planteos como la eternidad del mundo y la manera aristotélica de entender la felicidad como parte de un proyecto de vida. En referencia concreta al primero, sabemos que Averroes planteaba que el género humano es eterno, por lo tanto, también lo

---

<sup>31</sup> En este punto vale la pena considerar los planteos historiográficos realizados por Jürgen Miethke (2000) cuando afirma que etiquetar las épocas de la Edad Media de acuerdo a una “sucesión” de escuelas de pensamiento “no son de gran ayuda” dado que “parecen más bien adaptadas para individuar o designar el lenguaje de una tradición, asumida más o menos a sabiendas, y no posiciones sostenidas por autores individuales” (p. 12). Esto, en el estudio de las ideas, es fundamental tenerlo en cuenta, sobre todo para entender que, independientemente de que los estudios aristotélicos estuvieron en boga desde el siglo XIII en adelante y hayan marcado una impronta en algunos autores, todavía continuaban presentes las nociones de otras líneas de pensamiento como el agustinismo y el neoplatonismo. En consecuencia, no es contradictorio pensar que en un autor pueden convivir dos o más tendencias como ocurre en el caso de Dante Alighieri.

<sup>32</sup> En palabras de Zenia Yébenes Escardó (2009), la teología positiva “subraya lo que podemos decir de Dios a través de las Escrituras, de la liturgia y del estudio de la creación” (p. 178)

<sup>33</sup> Significa que Dios es completamente trascendental y no tiene una influencia directa en las cuestiones terrenales. Según Yébenes Escardó (2009), la teología apofática “tratará de apuntar a un Dios que es la Causa de todas las cosas, pero no una cosa entre las cosas; a la fuente de todo ser, que no obstante, está más allá del ser y del no ser, y que por lo tanto, supondrá una puesta en juego incesante del discurso” (p. 178).

<sup>34</sup> Término originalmente utilizado por Renan en su obra *Averroès et l'averroïsme* según los planteos de Omar Argerami. Sin embargo, otros autores como van Steenberghen hablaron de un “aristotelismo radical”, negando la existencia de una corriente averroísta en los círculos intelectuales de la Cristiandad (Herráiz Oliva, 2018, p. 37).

<sup>35</sup> Pilar Herráiz Oliva (2018) sostiene que el “averroísmo latino” no se trata de un movimiento doctrinal sino metodológico dado que sus intelectuales querían “un *status* independiente para la filosofía en tanto que disciplina” (p. 36).

<sup>36</sup> La difusión de las ideas aristotélicas generó una gran crisis en el ámbito académico debido a que implicaba un profundo cuestionamiento a la imagen del mundo y del hombre que se tenía en aquellos tiempos, por lo cual, se generaron intensas discusiones entre distintas tendencias de pensamiento.





eran sus causas (Puig Montada 2002, p. 58)<sup>37</sup>. Sin embargo, entre estos postulados, el más problemático era la doctrina de la unidad del intelecto, la cual, fue duramente criticada tanto por el mismo Siger de Brabante (quien a su vez llegó a enseñarla en la Facultad de Artes de la Universidad de París) como por Tomás de Aquino<sup>38</sup> (en su tratado *De unitate intellectus*), por sostener, por un lado, que la humanidad tiene un solo intelecto del cual todos participan como si se tratara de lo que hoy en día denominamos una gran “nube de información” (lo cual, era contradictorio con la doctrina cristiana puesto que negaba la individualidad de las personas y que el alma racional fuera sustancial al cuerpo humano), afirmando que “De todo ello se concluye que el entendimiento tiene capacidad para entender la quiddidad de un inteligible que sea único para todos los hombres. tal es la sustancia abstracta” (Comentario Mayor al *De Anima*, 491: 342).

En su tarea intelectual, Santo Tomás no sólo brindó una mirada teológica correspondida a la doctrina ortodoxa cristiana sino también los fundamentos más profundos del Derecho y la Ley. Para eso, acudió a una serie de categorías jerárquicas: Ley Eterna, Ley Natural, Ley Positiva y Ley Divina<sup>39</sup>.

Esta separación se relaciona con una forma distinta de cómo el Aquinatense concibe el cosmos, cómo interviene Dios en las cosas que existen y qué características y roles ocupa el humano en esa existencia. Desde su perspectiva, se descarta que exista un solo intelecto con conocimiento al cual todos puedan acceder de forma innata como sostenía Platón y se inclinaba a pensar como Aristóteles por su teoría en la que el Entendimiento Agente brinda el medio para acceder al conocimiento de las cosas. El hombre no conoce desde su llegada al mundo pero tiene la potencia para conocer. Además, a diferencia de Averroes, Dios, al ser causa eficiente del mundo como creador y gobernante es, a su vez, causa final. Ambos coinciden en su eternidad pero difieren en que la misma sea compartida con el resto de lo que existe. Para Tomás, todo aquello que no es Dios no es necesario, es decir, su existencia pudo no haber sido pero fue posible gracias a Su voluntad. Al ser Dios entendido como primer motor inmóvil, es causa primera de todo pero no coexiste con el mundo sensible dado que, de ser así, podría conocerse su esencia pero, al poder hacerlo, estaríamos limitándolo.

---

<sup>37</sup> En palabras de Averroes, “los inteligibles que poseemos a partir de las proposiciones primeras tienen que ser algo compuesto de proposiciones conocidas y de entendimiento agente. No podemos decir que las proposiciones [tales] entren en la categoría (esse) de los inteligibles adquiridos ni podemos decir que por sí solas sean agentes [de estos inteligibles], pues ya se ha explicado que el agente es uno y eterno. (496:488) [...] Así pues el entendimiento dentro de nosotros está compuesto de entendimiento in habitu y de entendimiento agente, bien de forma tal que las proposiciones equivalen a la materia, y el entendimiento agente, a la forma, o bien de forma tal que las proposiciones equivalen al instrumento y el entendimiento agente a la causa eficiente, en ambos supuestos la disposición es similar” (497:505)

<sup>38</sup> Tanto Alberto Magno como Tomás de Aquino se encargaron de la revisión de los escritos de Aristóteles, incitados por Gregorio IX, para contrarrestar los comentarios de Averroes.

<sup>39</sup> La *lex aeterna* regulaba el orden universal y todo participa de ella con la particularidad de que el hombre, al tener libre albedrío por el uso de la razón se presenta como un sujeto activo inclinado a una acción y a un fin predeterminado. Sin embargo, el ser humano no puede conocer total y directamente esta ley dado que vamos conociendo a través de la observación de lo material. A partir del uso de las facultades racionales, el hombre percibe un orden regulado por principios de orden moral a lo cual se denomina *lex ethica naturalis*. Dentro de lo natural por lo cual la voluntad humana tiende al Bien, se manifiesta lo que el Aquinatense denomina “ley positiva” (Vallet de Goytisolo, 2004).



A pesar de sus diferencias, ambos autores constituyeron grandes comentarios y reflexiones sobre el mismo texto del estagirita que fueron retomadas por distintos estudiosos del momento como lo fueron Dante y Marsilio, cada uno en distinto grado de profundidad. No obstante, la difusión de estas ideas no dejaron obsoletas a las que venían circulando hasta el momento sino que ayudaron a enriquecer los análisis que se hicieron.

### Conflictos políticos

Hacia el siglo XIII, la península itálica estaba dividida en distintas unidades políticas cuyo carácter variaba según las regiones. Mientras en el sur encontramos el reino de Sicilia unificado y, en el centro, los Estados Pontificios, en el norte había una constelación de ciudades definidas por el carácter de las comunidades que las habitaban y las circunstancias históricas que afrontó cada una frente a la presencia del Sacro Imperio Romano Germánico en Lombardía y Toscana.

Las ciudades del norte italiano, con la oleada de independencias de mediados del siglo XII, habían desarrollado instituciones propias y un fuerte sentimiento cívico que derivó en la creación de gobiernos comunales<sup>40</sup>. Esto formó parte de un proceso más amplio que implicó la expansión demográfica y económica de la Cristiandad y una lenta vuelta a la vida urbana con el aumento de la actividad comercial. Los individuos que habitaban la ciudad estaban formados “para vivir dentro de los muros ciudadanos, para ejercer funciones y magistraturas” (Guglielmi, 1978, p. 9)<sup>41</sup>.

El inicio de las hostilidades entre Enrique IV y el Papa Gregorio VII –conocido como la Querrela de las Investiduras- afectó la identidad<sup>42</sup> de sus individuos, en el marco de las intervenciones imperiales en territorio italiano. Como ejemplo de esta situación, estuvo el caso de la Toscana, donde el protagonismo de la resistencia recayó en los habitantes de las ciudades y no en la condesa Matilde de Canossa. Como resultado, las gentes urbanas fueron adquiriendo y consolidando un sentido de pertenencia (Renouard, 1964: p. 20) a un espacio determinado por las murallas al cual defendían en contra de las pretensiones de otras ciudades y que incluía no sólo al grupo social sino también los símbolos, las costumbres, las formas de hablar, etc.

---

<sup>40</sup> Esto implicaba que se habían generado gobiernos que consistían en el conjunto de ciudadanos participantes en la toma de decisiones.

<sup>41</sup> La Comuna<sup>#</sup> era entendida, según Nilda Guglielmi, como “unión de individuos que establecieron su identidad política frente a otros, que enriquecieron la circunstancia de habitación de un lugar con deberes y derechos cívico-políticos en que se dibujó el concepto de ciudadano e impuso una organización que implicó la elección de formas políticas particulares” (2012: p. 26). La autora sostiene que “la comunidad constituía una unidad poderosa en la coherencia de sus miembros” por lo que “la tarea de gobernarse fue común, como obligación y derecho” (1981, p. 14).

<sup>42</sup> Al hablar de las ciudades-Estado italianas, estamos hablando de “identidad” entendida como sentido de pertenencia ligado a un territorio, a una estructura urbana, simbología propia de la ciudad, un pasado y una población determinada.





Esa coyuntura derivó en formas republicanas de gobierno<sup>43</sup> ubicando, entre las primeras instituciones que desarrollaron ciudades como Florencia, el consulado, cuyos miembros cumplían el papel de consejeros para solucionar problemas entre los habitantes de la ciudad.

Sin embargo, con el paso del tiempo y el crecimiento de las urbes, no tardaron en aparecer las diferencias socioeconómicas entre distintos grupos que pretendieron imponerse sobre otros. Esto hizo que, hasta el siglo XIII, Florencia estuviera gobernada por las casas nobles y más ricas de la ciudad, siendo conformadas por individuos que legitimaban su status acudiendo al recuerdo de un antepasado suyo y los que contaban también con los medios necesarios para la acción militar. Este grupo de *milites* o combatientes a caballo fue el que acaparó la institución del Consulado excluyendo a otros grupos (Renouard, 1964: p. 25). Otro grupo en ascenso durante la segunda mitad del siglo XII fue el de los mercaderes o burguesía que tuvo su protagonismo, sobre todo, en Florencia y cuya importancia fue determinante debido a que aseguró la expansión de la ciudad durante los siguientes siglos hasta convertirla en el centro económico más importante de la Cristiandad. Con la consolidación de sus instituciones y del trabajo comercial que hacía gran parte de sus habitantes, Florencia comenzó a crecer y a convertirse en un agente hegemónico en la región de la Toscana, aunque, en paralelo al crecimiento económico, también afrontó problemas políticos de diversa índole.

A pesar de sus triunfos frente al Imperio y la emancipación fáctica con respecto a este, los emperadores como Federico Barbarroja continuaron sosteniendo sus reclamos, no solo frente a sus problemas con el Papa y la función táctica que tenía el norte de Italia para lograr ventaja en el conflicto sino también por el poder económico que estaban logrando las ciudades. Las intervenciones imperiales no resultaron ser fructíferas en ninguna ocasión puesto que las ciudades del Norte lograron resistirlas formando una fuerte noción de libertad que consolidó su identidad frente a los factores extranjeros. De esta manera, Quentin Skinner (1978) ubica tres intervenciones imperiales principales para los siglos XII, XIII y XIV: la primera es la de Federico Barbarroja en 1154; la segunda es la de Federico II en 1235; la tercera en 1308 de la mano de Enrique VII. Estas últimas dos fueron acompañadas de fuertes conflictos civiles en las ciudades producto de la división entre güelfos y gibelinos, y los intereses de cada investidura por apoyar a una facción u a otra, cuestión en la que ahondaremos posteriormente.

La tensión no sólo fue frente al Imperio y sus intervenciones sino también frente a la Iglesia ya que la consolidación del poder comunal generó fricciones con respecto a las posesiones rurales de ésta, territorios sobre los cuales la ciudad comenzó a imponer su jurisdicción en búsqueda de la recaudación impositiva. Esto responde a las tensiones Iglesia-Estado que se venían dando desde fines del siglo XI entre el Papado y las monarquías feudales.

---

<sup>43</sup> La república como forma de gobierno, en aquel momento, era entendida a la manera romana, es decir, como *res publica* o “cosa pública”. Esto implicaba un gobierno con instituciones que permitían la participación ciudadana en las cuestiones políticas entre mezclando nociones de Polibio y Cicerón.



## Proyectos políticos

### I. La Monarquía Universal de Dante

Para empezar, *Monarquía*<sup>44</sup> es un ensayo escrito en latín dividido en tres libros titulados sucesivamente: “Necesidad de la monarquía”, “Cómo el pueblo romano ha obtenido legítimamente el oficio de la Monarquía o Imperio”, “Que el cargo de la Monarquía o Imperio depende inmediatamente de Dios”.

La obra en cuestión retoma la figura del Monarca Universal como una investidura unificadora que tiene el ejercicio de la Justicia para garantizar la Libertad, la Paz y la Felicidad. Esta noción apareció expuesta previamente en el *Convivio* al afirmar que el Imperio era

“(…) un único principado y un príncipe único, el cual, dominándolo todo y no pudiendo desear más, mantenga contentos a los reyes dentro de los límites de sus reinos, de modo que éstos vivan en paz entre sí, y en esta paz se asienten las ciudades, y en esta quietud se amen los vecinos, y en este amor las casas satisfagan sus indigencias, y así, satisfecha toda necesidad, viva el hombre felizmente, que es el fin para el cual el hombre ha nacido.” (*Convivio*, IV, IV, 810)

De esa manera, defiende la idea del Monarca basado en los postulados de la *Política* de Aristóteles puesto que es esta institución la que evita que se deriven en las formas corruptas del ejercicio del poder como lo eran la oligarquía, la tiranía y la democracia. El Monarca es el que, bajo la idea de que es el que más ama a los hombres (*Monarquía*, L. I, Cap. XIII, p. 48), puede realizar un gobierno recto que promueva buenos ciudadanos. De esa forma, fomenta el ejercicio de la libertad para que los hombres vivan por sí mismos. Por esto la Monarquía, al ser una forma de gobierno óptima para el desarrollo de la gente, es necesaria para el bien del mundo. Esta se basaría en un único Príncipe que estuviera por encima de los demás gobiernos, sean reyes, repúblicas, etc.

Si bien el autor no deja de reconocer que el ser humano está marcado por el Pecado Original<sup>45</sup>, el soberano que describe es presentado como alguien sobresaliente al resto de los príncipes. Para él, está la posibilidad de error y abuso en los gobernantes de los reinos particulares al afirmar que “El Monarca no tiene nada que desear, pues su jurisdicción termina en el Océano, lo que no ocurre con los otros príncipes, cuyos principados terminan donde empiezan otros”. A partir de esto, se infiere que el soberano universal debe ocupar el lugar atribuido por tratarse de aquel que lo tiene todo, incluyendo

<sup>44</sup> Autores como Richard Wallington Lewis (2001), Barbara Reynolds (2006) y Andrew Norman Wilson (2014), no llegan a un acuerdo sobre cuándo fue exactamente que Dante la escribió pero es de relevancia a fin de reconstruir el contexto en el que estaba inserto entre 1308 y 1313. El periodo mencionado comprende los años entre los que Enrique VII de Luxemburgo fue elegido rey y emperador, tiempo en el cual emprendió una campaña de intervención en Italia.

<sup>45</sup> Dante sostiene, basándose en lo dicho por Aristóteles en la *Ética a Nicómaco* que “lo que puede ser determinado por la ley, no debe dejarse al arbitrio de los jueces; y esto, por temor a los apetitos, que fácilmente desvían la mente de los hombres” (*Monarquía* L. I, XIII, 48).



las virtudes de las que carece el resto de los gobernantes. De esa manera, “así como el apetito, por leve que sea, nubla el hábito de la justicia, la caridad, o recta dilección, lo perfecciona y lo ilumina. Aquél, pues, que pueda en mayor grado poseer la recta dilección, será el mejor albergue de la justicia. Tal es el Monarca”. (*Monarquía*, L. I, XIII, 48).

No obstante, el escritor florentino adhiere a una serie de concepciones dualistas en cuanto al fin humano. La Felicidad<sup>46</sup> es alcanzable tanto en la Tierra como en el Cielo. Ante ese fin dual, Dante planteó que era necesario un doble liderazgo: el Papa que guía a los hombres a la vida eterna según la verdad revelada, y el Emperador, que dirige a los hombres a una felicidad temporal basada en preceptos filosóficos. A esto se le sumó la necesidad de un Monarca Universal que equilibre los dos poderes bajo su autoridad en orden de llegar a la paz, garantizando la justicia y la libertad para lograr que el género humano alcance ambos aspectos de la felicidad mediante un equilibrio de poderes en la Cristiandad. La persecución de los dos fines llevaría a buscar “la felicidad en la vida presente, que consiste en la operación de la propia virtud y que es simbolizada por el Paraíso terrenal; y la felicidad de la vida eterna, que consiste en el goce de la visión divina (...) felicidad que nos es dado inteligir como Paraíso celeste” (*Monarquía*, III, XVI, 120).

A partir del choque de Investiduras, desliga el poder del Imperio como elemento dependiente de la Iglesia atribuyéndole al primero una legitimidad heredada del pasado romano. De esta manera, la autoridad imperial no tenía ningún tipo de dependencia proveniente del Pontífice. El modelo político propuesto por Dante, entonces, no desconoce la autoridad de la Iglesia o la del Imperio sino que las posiciona en pie de igualdad en cuanto a que cada una cumple con un rol como guías de la Humanidad: el Emperador se encarga del ámbito terrenal mientras que la Iglesia se centra en las cuestiones espirituales. En esta exposición, las causas del poder imperial no se basan en la existencia de las autoridades eclesiásticas puesto que la investidura imperial existe por sí misma y no en virtud de otra.

Según Llambías de Azevedo (1966), “la ontología de Aristóteles ha sido interpretada por Dante a la manera de Averroes”, motivo por el cual “la articulación con la unidad suprema ha de realizarse a través de un principio uno, ya sea en la teleología, en el movimiento, en la esencia y, finalmente, en la

---

<sup>46</sup> En el tercer libro, ahondó en el concepto de Felicidad y sostuvo que esta consistía en un fin doble: por un lado, la felicidad terrenal la cual se obtiene mediante el cultivo de las virtudes morales y los preceptos filosóficos; por otro, la felicidad espiritual, la cual, se logra mediante la fe y la profundización de las virtudes teologales (Fe, Esperanza y Caridad). Con esos postulados, simplificó la explicación original que presentó en el Convivio puesto que la idea refería distintos grados de felicidad de acuerdo a los tipos de vida que la persona adoptaba en el uso de su libertad. Esto es, según dijimos, “vida activa” (forma imperfecta de felicidad) y “vida contemplativa” (forma semiperfecta de felicidad). La forma perfecta o plena de la bienaventuranza no es alcanzable en la Tierra sino en la trascendencia. Sin embargo, en *Monarquía*, esta última forma de felicidad no fue mencionada, se concentró en las formas que son alcanzables mediante acciones terrenales.



política, parece intensamente teñida por la concepción averroísta del universo, según la cual la unicidad de Dios es incompatible con la creación simultánea de la multiplicidad (...)” (p. 11).

De esa forma, los orígenes de la autoridad política se encuentran en Dios y en el Derecho romano, razón por la cual podemos afirmar que la explicación de las causas del imperio corresponden a la tendencia aristotélico-tomista entremezclado con algunos postulados ciceronianos dado que el derecho no sólo es aplicable de distintas maneras de acuerdo a los diversos ámbitos de la existencia sino también complementa el ejercicio del poder político.

Llegados a este punto, entra la consideración de la *Eneida* como un relato real por la cual Dante argumenta que el Imperio fue querido por lo divino (Bertelloni, 1981). A partir de este razonamiento, podemos afirmar que el argumento central en la justificación del poder político de Dante está en la herencia romana por medio del Derecho. Al considerar esta noción como parte subyacente del pensamiento dantiano, se refuerza la idea de que la autoridad terrenal tiene un aval divino para ejercer su poder, motivo por el cual no tiene menos gracia que el Pontífice, es decir, lo político no está subordinado a lo religioso. No obstante, la independencia del imperio se fundamenta también en el mencionado carácter de la autoridad que ejerce las atribuciones de manera universal.

A partir del tercer libro se busca justificar la independencia del poder político, desde cuestiones basadas en el discurso bíblico hasta lo relacionado al ámbito jurídico. Para esto, utiliza las explicaciones de la postura favorable a la autoridad del Papa y las desarticula una a una con un contraargumento.

En el cuarto capítulo, enfrenta la cuestión de los dos soles, siendo uno mayor (Iglesia) y uno menor (Imperio). A esto, Dante responde que los soles fueron creados antes que los hombres dado que “siendo dichos regímenes accidentes del hombre, parecería que Dios hubiese pervertido el orden produciendo los accidentes antes que el propio sujeto; lo cual es absurdo decir de Dios. Pues dichas luminarias fueron creadas en el cuarto día y el hombre en el sexto” (*Monarquía*, III, IV, 99). En consecuencia, los soles no son producto humano y, por lo tanto, no pueden asociarse a los regímenes en conflicto. Desde esa perspectiva, se percibe que el poder terrenal es producto de la política humana, entendida a la manera agustiniana como una “directiva” del hombre producto de la pérdida de la inocencia original ya que “dichos regímenes son, pues, remedios contra la debilidad provocada por el pecado”<sup>47</sup>. Entonces, si bien se utilizan argumentos del “agustinismo político”, Dante se distancia de ellos afirmando que la autoridad del Imperio no depende de la Iglesia dado que lo único que ésta le otorga es la “luz de la gracia” para “obrar mejor y más eficazmente”.

---

<sup>47</sup> Otros argumentos incluyen la idea de que “aunque la Luna no tenga luz abundante, sino la que recibe del Sol, no se sigue de esto que la Luna sea causa del Sol. Para lo cual ha de saberse que una cosa es el ser de la Luna, otra sus facultades y otra su acción. Por lo que respecta al ser, de ningún modo depende la Luna del Sol, ni tampoco en cuanto a sus facultades, ni en cuanto a la acción pura y simple; pues su movimiento proviene de su propio motor y su influencia de sus propios rayos” (*Monarquía* III, IV, 99).



De esa manera, el rol de la Iglesia podría considerarse como meramente moral y/o espiritual. Así, dedica los libros V, VI y VII a desarticular la idea de que el poder del Papa sea divino separando a Dios por un lado y al Papa en cuanto vicario. De esa manera, “ningún vicariado, ni divino ni humano, puede equivaler a la autoridad principal” (*Monarquía*, III, VII, 103). No se puede igualar al Creador con el Pontífice puesto que éste no tiene las atribuciones de aquel a quien representa.

En el capítulo IX, responde a la idea de que Pedro recibió las Dos Espadas por parte de Cristo como argumento para justificar la superioridad papal. Según este argumento de tradición gelasiana, se presentan las dos espadas como representaciones simbólicas de los dos regímenes, y como fue Pedro quien las recibió, resulta éste y sus sucesores los detentadores de la autoridad. Dante niega esa atribución simbólica de las dos espadas dado que “dicha respuesta no era conforme a la intención de Cristo, cuanto porque Pedro, según su costumbre, respondía súbitamente a las cosas de acuerdo a las apariencias” (*Monarquía*, III, IX, 106). Más bien, la intención del mensaje de las espadas fue parte de la misión evangelizadora encargada por Cristo. Así, las dos espadas serían las obras y las palabras.

Sin embargo, a nuestro parecer, el argumento más importante de Dante se encuentra cuando aborda lo vinculado a la Donación de Constantino como planteo eclesiástico a favor de la superioridad papal. Dante acepta que nadie puede obtener de la Iglesia nada que le pertenezca a dicha institución salvo que haya sido entregado por ella voluntariamente. Sin embargo, en lo que a Constantino respecta, el poeta explica que no le correspondía “enajenar la dignidad del Imperio, ni la Iglesia recibirla”<sup>48</sup> (*Monarquía*, III, X, 109) pues, por un lado, el fin del Imperio es la unidad y no la fragmentación; y, por otro, la Iglesia no podía recibir el título de propiedad salvo que el Emperador hubiera querido “poner bajo patronato de la Iglesia su patrimonio y otros bienes, manteniendo inalterable el superior dominio, cuya unidad no admite división” (*Monarquía*, III, X, 112).

En todas estas cuestiones, Dios se presenta como el primer principio de una cadena de elementos existentes en un orden sucesivo que va desde lo más perfecto hasta lo más imperfecto. Pero, como vimos en términos dantianos, no es causa directa del poder de las investiduras puesto que estas últimas son el remedio frente a la necesidad del hombre de organizarse para evitar los males terrenales provenientes del pecado original. Sin embargo, tanto en el libro II como en el III, Dios tiene un rol voluntario en la existencia de los regímenes.

Desde la perspectiva jurídica, el poeta exiliado retoma los argumentos ciceronianos a partir de los cuales el derecho es el fundamento del funcionamiento institucional en la medida en que es aceptado por un “conjunto numeroso de hombres asociados en virtud de la aceptación de un mismo derecho y de una comunidad de intereses” (Cicerón, *De Republica*, V-1) que fueron, a su vez, autores de la formación del imperio. A su vez, el poeta dedica el capítulo V del segundo libro a la explicación del derecho y su importancia para el Imperio. Según el autor, “El derecho es una proporción real y personal de hombre a hombre, que cuando es mantenida por éstos, mantiene a la sociedad, y cuando se

<sup>48</sup> En esta instancia, Dante entiende que las acciones de Constantino resultan erróneas pues llevaron a la división imperial.



corrompe, la corrompe”. A su vez, el fin del derecho es necesariamente el bien común (*Monarquía* II, V, 68). Llegado este punto, cita la obra *De inventione* de Cicerón y el *De quatuor virtutibus cardinalibus* de Martinus Dumiensis al sostener que las leyes son un factor de unión de la sociedad humana. Sin embargo, Dante entremezcla las nociones jurídicas de Cicerón con factores del paradigma cristiano como se verá posteriormente.

## II. El soberano terrenal de Marsilio

El *Defensor Pacis* es una obra escrita originalmente en latín que consiste en tres partes: una primera con diecinueve capítulos en la que aborda cuestiones y argumentos vinculados a las implicancias de un reino<sup>49</sup>, el origen, fundamento, composición y finalidad de la comunidad civil y su régimen político para garantizar la paz (haciendo especial énfasis en la importancia de la monarquía regia como forma más perfecta de organización de un gobierno); una segunda en la que plantea los contraargumentos a lo estipulado en la parte anterior, la preeminencia del poder coactivo de la autoridad civil sobre la Iglesia de Roma y las potestades eclesiásticas de acuerdo al contenido bíblico; y, por último, una tercera sección en la que presenta una serie de conclusiones sobre todo lo anterior.

Este libro, al igual que *Monarquía*, no fue ajeno a los conflictos políticos que ocurrían en la península itálica a raíz de la querrela Papado-Imperio. Tras el fracaso y posterior muerte del emperador Enrique VII de Luxemburgo en 1313, el eje del conflicto involucró nuevos agentes: Luis de Baviera (candidato a sucesor imperial que logra imponerse por las armas<sup>50</sup> a las pretensiones de Federico de Austria) y el Papa Juan XXII. El problema entre ambos fue resultado de las mismas causas que enfrentaron a ambas investiduras desde la segunda mitad del siglo XI hasta entonces: la pretensión pontificia de tener una potestad plena sobre poder secular del emperador. Con esta, el Papa se atribuía el poder de otorgar o quitar autoridad imperial. Bajo este concepto, el Pontífice (que antes apoyó a Federico por presión del rey francés<sup>51</sup>) no quiso aprobar la coronación de Luis como nuevo Emperador. En respuesta, éste invadió los Estados pontificios acusando a Juan XXII de hereje por contradicciones de su doctrina sobre la pobreza del sacerdocio con respecto a la predica de Cristo. Hecho esto, Luis nombró Papa a Nicolás V, luego de lo cual el Pontífice excomulgó al Emperador.

Frente a las divisiones persistentes entre güelfos y gibelinos, y su vuelco por éstos últimos, Marsilio tuvo que refugiarse en la corte de Luis de Baviera en Nuremberg tras volver de París, lugar donde

---

<sup>49</sup> Este término es definido por Marsilio según diversas acepciones. En la primera la explica como “pluralidad de ciudades o provincias comprendidas bajo un régimen” en donde “no difiere reino de ciudad en la especie política sino más bien en la cantidad”. En la segunda, plantea que se trata de “una especie política o régimen templado al que llama Aristóteles *monarquía templada*”. En la tercera (“la más conocida”) “es la que junta la primera y la segunda”. Por último, puede ser definida como “algo común a toda la especie de régimen templado, sea en una o en muchas ciudades (...)” (D.P., II, 2, p. 10).

<sup>50</sup> Esto ocurrió luego de la Batalla de Mühldorf en 1322 a la cual, ambos contendientes le dieron el carácter de “juicio de Dios” (Godoy Arcaya, 2003, p. 337).

<sup>51</sup> Recordemos que, para ese entonces, los Papas se radicaban en Aviñón, territorio francés. A su vez, mantenía una alianza con Roberto de Anjou, gobernante del reino de Nápoles.





continuó sus estudios y en el que habría terminado de escribir el *Defensor Pacis*<sup>52</sup> en 1324. En ese contexto, en palabras de Godoy Arcaya, la corte imperial “se transformó en un bullente centro de actividad antipapal, que convocó a la disidencia interna de la Iglesia” (2003, p. 338) en la que, además del paduano, estaban Juan de Jandun (reconocido averroísta y amigo del antenóríde), Guillermo de Ockham, entre otros.

El papel de Marsilio acompañando a Luis de Baviera consistió en brindarle al gobernante una serie de fundamentos doctrinales que lo ayudaran a darle sustento teórico a su autoridad frente a la del Papa. En este marco, el *Defensor* ofrece argumentos en base a un modelo político que se sirve no sólo de postulados provenientes de la tradición grecorromana con fuerte incidencia aristotélica, sino además del contenido bíblico. De esta forma, el autor parte de la idea de que la paz es el fin al que debe aspirar todo régimen terrenal para garantizar que la ciudad alcanza el buen vivir, pues, “(...) una vez eliminada [la discordia], pueden más seguramente los atentos gobernantes y los súbditos vivir con tranquilidad, (...) necesario a los que han de gozar de la felicidad (...)” (D.P. I, I, 7). El discurso de Marsilio indica que la tranquilidad o la paz es causa de la felicidad terrenal, vista como “supremo fin de las acciones humanas”.

En su modelo político, no obstante, Marsilio coincide con Dante al identificar un doble fin: uno terrenal y otro eterno. Sin embargo, llegados a este punto, debemos considerar la siguiente pregunta: ¿es Marsilio de Padua un averroísta o realiza un discurso mixto en el que se basa en Aristóteles y Cicerón para las cuestiones seculares y la interpretación teológica tomista para explicar la intervención de Dios en la tierra?

Para Bayona Aznar (2010), esta disyuntiva es producto de la voluntad del autor de “desmontar la doctrina del poder Papal, tanto por medio de la razón como por la revelación” (p. 147). Esto explicaría el motivo por el cual Marsilio acude a argumentos seculares y religiosos como forma de justificación de sus planteos. De esta manera, busca fundamentar los cimientos e independencia del poder político y la falta de mérito de la Iglesia para determinar cuestiones terrenales siendo que su misión se centra en fines trascendentales.

A diferencia del poeta, el rol de la Iglesia en el desarrollo y guía de los miembros de la comunidad se limita a “enseñar esto [la revelación sobrenatural de Dios] y dirigir a los hombres” por medio de “doctores” designados por la ciudad (D.P., I, IV, 4). En palabras de Florencio Hubeñak, “para Marsilio la ley humana no deriva de la ley eterna ni de su participación, la ley natural, como en el pensamiento medieval; sino que contrasta con ella”. (2012, p. 264).

---

<sup>52</sup> Como los argumentos que presentaba en la obra iban en contra de la autoridad de la Iglesia, hizo circular su obra bajo el pseudónimo “hijo de Antenor” (Godoy Arcaya, 2003, p. 337) en referencia al personaje de la *Eneida* que fundó Padua (Martínez Gómez, 1989, pp. XVI-XVII).



En este sentido, el pensamiento de Marsilio aporta su impronta en materia política siguiendo la lógica tomista de Dios como un ente creador interesado en lo que ocurre con lo creado y contingente y a la vez regulador del universo desde la eternidad pero no como causa inmediata de lo terrenal. De esta manera, el pensamiento del paduano se considera también parte del concepto averroísta de que el rol de Dios se centra en cuestiones supraterrrenales como garante del funcionamiento universal pero sin intervención inmediata con el ámbito secular, más bien como causa primera de todas las demás causas.

De esa manera, se refuerza el argumento a favor de una lógica de poder ascendente y resta fuerza a las pretensiones eclesiásticas, pues la potestad de las autoridades civiles existe por sí misma (esto es, por acción y organización de las gentes) y no en virtud de la Iglesia. Esto se refuerza en el capítulo IV del Primer Libro cuando Marsilio sostiene que rendir culto, honor y acción de gracias a Dios es “útil también para el estado de la vida presente [...] tanto por los beneficios recibidos en este mundo, como por los que se recibirán en el futuro” (D.P., I, IV, 4).

No obstante, el concepto de poder que presenta Marsilio es unitario y autónomo de toda otra concepción. En lugar de coincidir con Dante en la doctrina que identifica una relación Iglesia-Reino, el paduano acude al protagonismo del pueblo como fundamento de una soberanía indivisible (Bayona Aznar, 2010), es decir, solo hay un solo poder a partir del cual se regulan todos los aspectos de la sociedad. La comunidad se ordena conforme a leyes que son expresión de la voluntad del conjunto. De esa manera, el pensamiento político de Marsilio parece retomar antiguos conceptos jurídico-políticos romanos expuestos por Cicerón en los que el Derecho está fundamentado en la *maiestas* popular o preeminencia del pueblo, a partir de lo cual, toma forma el conjunto institucional que conforma la *respublica*<sup>53</sup>. Para el autor, el poder se fundamenta en la soberanía del pueblo, cuestión ante la cual presenta una serie de argumentos: el primero se basa en la idea de que el conjunto de ciudadanos<sup>54</sup> posee un mejor juicio sobre aquello que es útil para la sociedad; el segundo sostiene que la ley puede implementarse como tal en la medida en que los miembros de la comunidad política la acepten y la cumplan; por último, la “buena ley” es producto de un acuerdo consentido que garantice la obediencia voluntaria colectiva.

Sin embargo, tanto Marsilio como Dante, coinciden en que el poder terrenal debe evitar la división para asegurar la paz puesto que “si hubiera muchos poderes en la ciudad o el reino y no estuvieran reducidos o subordinados a uno supremo, fallaría el juicio, el precepto y la ejecución de lo conveniente y de lo justo (...)” (D.P., I, XVIII, 3). De alguna manera, esta es la forma que encontró el autor para criticar el conflicto entre los dos poderes que aquejaba la península itálica.

---

<sup>53</sup> A diferencia del concepto romano de *imperium romanorum* explicado por Pierre Grimal (2000), el fundamento del poder político en Marsilio es exclusivamente secular, por lo que no se involucra una fuerza superior y trascendente.

<sup>54</sup> Según Bayona Aznar (2010), la idea que Marsilio tiene sobre el ciudadano no se da en sentido universal, por lo cual, quedan excluidos de esta categoría los pobres o el vulgo (agricultores, artesanos), los niños, las mujeres, los esclavos y los forasteros. Solo aquellos que participan del “gobierno consultivo o judicial” pueden considerarse como ciudadanos.





## Similitudes y diferencias

La noción teológica de Dante se presenta de manera fragmentada debido a que es explicada de forma implícita tanto en la *Comedia* como en *Monarquía*. Sin embargo, como hemos explicado, nuestro foco está puesto en esta última, en la cual, podemos ubicar una idea de Dios como un primer motor inmóvil que gobierna lo creado desde la Eternidad pero todo aquello que existe forma parte de Él siendo emanado en sí mismo en distintos niveles a la manera neoplatónica. Entonces, cuando el florentino explica que “la parte es al todo, así el orden parcial es al total” y que, por lo tanto, “la parte tiende hacia el todo, como hacia su fin y su perfección” refiere a una estructura de la realidad dividida en jerarquías. En consecuencia, “la bondad del orden parcial no excede a la bondad del orden total: sino, más bien, al contrario” (*Monarquía*, I, VIII, 42). Todo es parte de Dios, ergo, lo creado es querido por Dios. Esta idea universalista se aplica entendiendo a la humanidad como “un todo en relación a ciertas partes y una parte con relación a un todo”, por lo cual, “dichas partes corresponden al todo por un principio, como puede colegirse por lo que ya se ha dicho; luego, la universalidad humana corresponde a su universo, o mejor a su Príncipe, que es Dios y Monarca, simplemente por un principio único, que es el Príncipe único” (*Monarquía* I, IX, 43).

Ahora bien, en el caso de Marsilio, se hace otro tipo de formulación sobre la noción teológica. Su explicación se presenta en los capítulos VI y VII del primer libro con el fin de presentar la relación de Dios con lo terrenal entendiendo a Éste último como causa final y Eterna a la que los humanos estamos destinados de acuerdo a lo estipulado en las Sagradas Escrituras como fundamento de la tradición divina. De esta forma, Marsilio focalizó en la idea de que si bien el hombre es la creación más perfecta de Dios por haber sido hecha a imagen y semejanza Suya, “corrompió su inocencia o su original justicia y gracia”, motivo por el cual se lo privó “de la felicidad eterna a la cual él con su posteridad había sido ordenado como a su fin último por la bondad del Dios de la gloria” (D.P. I, VI, 2). De esto, podemos deducir que el hombre se encuentra en un estado ontológico bien diferenciado de su Creador pero posee la posibilidad de redimirse y reunirse con Dios fuera del ámbito de lo sensible. A este respecto se dedicó brevemente en el capítulo siguiente al detenerse en las causas de los oficios dado que sostiene que “las causas motoras o ejecutoras de los oficios, en cuanto significan hábitos del alma, son las voluntades de los hombres, sus conocimientos y deseos [...]”, agregando posteriormente que “su causa eficiente, en cuanto partes de la ciudad, es el legislador humano frecuentemente y las más de las veces, si bien en otro tiempo y rara vez y en poquísimas cosas de alguno o de algunos fue Dios la causa motora inmediata, sin humana determinación alguna [...]” (D.P. I, VII, 3). A partir de este fragmento, deducimos que la noción teológica del paduano es apofática dado que Dios es visto como un ente que no suele intervenir como causa directa o inmediata de los asuntos sensibles.

De esto, se deduce que, a diferencia de Dante, Marsilio no entiende que Dios esté vinculado a las cuestiones terrenales sino como un ente regulador desde la Eternidad que ha tenido “poquísimas”



intervenciones en la historia como fue el caso, por él citado (Capítulo VI), de las leyes mosaicas y la venida de Cristo. A partir de esas Revelaciones, se ha establecido una forma de vivir y de redimir el pecado original regulado por ministros o sacerdotes cuya tarea se reduce solo al ámbito de lo moral, es decir, sin ningún tipo de jurisdicción política: su tarea es instruir a los hombres en el camino a la salvación eterna, no el gobierno terrenal. Así, separa las esferas política de la religiosa. Las leyes mosaicas y evangélicas, y la regulación del culto en manos del sacerdocio, sólo tienen el rol de informar “de lo que, según la ley evangélica, es necesario creer, hacer y omitir para conseguir la eterna salvación y huir de la perdición” (D.P. I, VI, 28). El paduano incluso profundiza sus argumentos afirmando que, además de los instrumentos sagrados mencionados, el oficio sacerdotal debe complementarse con disciplinas aportadas por el ingenio humano.

Esto nos lleva a explicar el papel de las autoridades terrenales y los fundamentos que legitiman su poder de mando. Si bien ambos autores coinciden en la idea de la doble guía para un doble fin, la manera en que ambos justifican el origen de las leyes es distinta. El hecho de que ambos autores dediquen una sección de sus obras a describir sus nociones acerca de Dios y el Derecho no es inocente. Ambos entienden que hay una necesidad de fundamentar el motivo por el cual las disposiciones legales deben ser obedecidas como elemento ordenador, sea en el cosmos o en el mundo terrenal.

Para Dante Alighieri, el Principado se fundamenta en el Derecho por herencia del Imperio Romano, cuya autoridad se sustentaba en el mismo elemento. Sin embargo, en su argumentación, a diferencia de Marsilio, sostiene que Roma surgió de la Voluntad divina, motivo por el cual el aspecto jurídico que el antiguo imperio desarrolló se apoya en el deseo de Dios. En palabras de Alighieri,

“siendo el derecho bueno, existe primeramente en la mente de Dios: y como todo lo que existe en la mente de Dios es Dios (según está escrito) [...]; y como Dios máximamente se quiere a sí mismo, síguese que el derecho, que existe en él, es querido por Dios. [...] De lo cual surge que el derecho en las cosas no es más que la similitud de la voluntad divina no puede ser el derecho; y cualquier cosa que concuerde con la voluntad divina es el derecho mismo. [...] La voluntad de Dios es invisible por sí misma, pero los intelectos ven lo invisible de Dios a través de las cosas creadas”. (*Monarquía* II, II, 62)

La categorización tomista de la ley en Marsilio de Padua aparece más marcada debido a que, a diferencia del florentino, no posee un pensamiento universalista. De esta forma, el paduano dedica el capítulo X de la Primera Parte a desarrollar las formas en las que se entiende la cuestión de la ley: la primera acepción sostiene que se trata de “la natural inclinación a alguna acción o pasión”; la segunda la presenta como “cualquier hábito operativo y, generalmente, de toda forma de cosa factible, existente o en la mente, de la que provienen, como de su ejemplar la medida de la forma de los artefactos”; la tercera entiende por ley a la “regla que contiene las normas de los actos imperados humanos, según que son ordenados a la gloria o a la pena en el



mundo venidero”; y la cuarta indica que se trata de “la ciencia o la doctrina o el juicio universal de lo justo y civilmente útil y de sus opuestos” (D.P. I, X, 1-7).

Marsilio se sirve de la última definición para sostener que la necesidad de la ley, en tanto fenómeno racional humano, sirve para determinar aquello que resulta conveniente para la comunidad civil y para controlar a los gobernantes. De esta manera, se presenta como un factor regulador o moderador de las acciones terrenales cuyo origen radica en la razón humana para emitir juicios (D.P. I, XI). Por esta motivo, le atribuye al pueblo, entendiendo éste como “la totalidad de los ciudadanos, o su parte prevalente [...]” el rol de “causa primera y propia de la ley” para así, en conjunto, “hacer u omitir algo” pudiendo aplicar penas o “suplicios temporales” (D.P., I, XII, 3).

Si bien parecería que le atribuye a este agente social la misión de gobernar en conjunto, el paduano sostiene que no es posible la intervención de todos los miembros de una sociedad para discutir, rechazar y/o aceptar las leyes. Es por este motivo que hay ciertos “varones expertos y prudentes” (D.P., I, XIII, 8) a los que el pueblo elige para asignar esta tarea (D.P. I, XII, 2), ya sea por cuestiones de edad o con mayor experiencia, para que representen a la comunidad entera en pos del bien común. A esto, se le suma un punto ampliamente desarrollado por el autor: la figura del príncipe o gobernante como el único que puede ejercer poder en el ámbito terrenal acorde a lo estipulado por los legisladores en sus disposiciones jurídicas. Éstas funcionan, en el razonamiento de Marsilio, como una herramienta o marco regulador de las conductas del príncipe para que no devenga en una tiranía. Aquí, el cuerpo político sigue siendo soberano en su conjunto.

Esta concepción universalista del poder puede asemejarse a la de Dante desde la noción de un poder único e indivisible: en el caso del florentino, en manos de un Imperio dirigido por un Príncipe único y temporal que se encarga de aplicar la Justicia sobre los reinos y ciudades con el fin de garantizar las libertades y la paz entre las subjurisdicciones y, así, posibilitar las condiciones para la felicidad terrenal; en los planteos del paduano, un pueblo soberano que designa legisladores para discutir y estipular leyes que regulen los comportamientos de la comunidad disponiendo atribuciones, deberes y castigos que deberán ser aplicados por un gobernante que está sujeto a dichas estipulaciones jurídicas.

De esto se infiere que Marsilio es menos utópico que Dante al hablar del Príncipe. La razón de esta idea radica en que el paduano deja abierta la posibilidad de la corrupción en el ejercicio del poder público asignado al gobernante. Si el Príncipe fuera infalible, ¿debería aplicarse la ley sobre él? A partir de este interrogante, Marsilio dedica el capítulo XI de la Primera Parte a exponer los motivos por los cuales el gobernante debe estar sujeto a las leyes. Para él, por más virtuosos que sean tanto los legisladores como el ejecutor de la legislación, es necesario incluirlos en el marco regulador dado que “se corrompe también el juicio por la ignorancia de los



jueces, aun dado que sean de buenos sentimientos e intenciones” y que “ni un hombre solo, ni quizá todos los de una época, pueden descubrir o retener todos los actos civiles determinados en la ley” (D.P. I, XI, 2). Al aplicar este criterio sobre el Príncipe, el paduano afirma que “gobernar según la ley preserva sus juicios de los defectos que ocurren por la ignorancia o por la pasión desordenada” por lo cual “regulados en sí mismos y en orden a sus súbditos, menos padecerán las sediciones y, consiguientemente, la disolución de los gobiernos que acontecerían obrando torcidamente según su arbitrio [...]” (D.P. I, XI, 5)

El autor del *Defensor Pacis* presenta, de esa forma, un modelo político que considera las contingencias en el ejercicio del poder, lo cual, no se condice con el idealismo dantiano en el que el Príncipe debe tener poder absoluto para imponer el orden universal. A diferencia de éste, el autor de *Monarquía* confía en que el Monarca Universal es imperturbable frente a los vicios y los deseos terrenales siendo ejemplo de las virtudes que deben ser imitadas por la población a la que gobierna. Este aspecto fue desarrollado más concretamente en el capítulo XVII del *Convivio* cuando retoma los postulados de Aristóteles en su *Ética a Nicómaco*, obra a partir de la cual enumera once virtudes necesarias para alcanzar la felicidad en la tierra: Fortaleza, Templanza, Liberalidad, Magnificencia, Magnanimidad, Amante de las honras, Mansedumbre, Afabilidad, Verdad, Eutrapelia y Justicia (p. 846). Sin embargo, en *Monarquía*, focaliza la presencia de la caridad para acentuar la justicia del gobernante. Por ese motivo, el Monarca “no puede tener enemigos” dado que “le corresponde al Monarca el cuidado de todos” pues es el que debe “poseer en mayor grado la recta dilección por los hombres” (*Monarquía*, I, XIII, 48-9).

## Conclusión

El pensamiento político de Dante y de Marsilio obedece a las tendencias académicas del momento y a la necesidad de responder a los conflictos suscitados entre las dos investiduras querellantes que proyectaron sus diferencias en la península itálica resultando en una guerra civil. En ambos autores encontramos temáticas similares pero con abordaje y propuestas definitivas diversas.

Si bien ambos tuvieron influencias aristotélicas/averroístas, cada uno las expresó en nociones distintas: Dante la proyectó en su universalismo donde todo es parte de Dios y Este se piensa y quiere a sí mismo, haciendo que lo terrenal tenga un rol central por formar parte del Creador; Marsilio la demostró, en mayor o menor medida, en una teología apofática o negativa, lo cual, como hemos dicho, implica que Dios es completamente trascendental siendo causa de las cosas pero sin estar directamente vinculado con el mundo sensible.

En este sentido, tanto el florentino como el paduano parecen concebirlo en términos tomistas. A partir de esto, se presentan ciertas diferencias que influyen en las ideas políticas que exponen: Dante comparte la idea tomista del gobierno de Dios desde la eternidad intercalándola con los conceptos ciceronianos del derecho como regulador y legitimador del poder político para garantizar el orden sin



perder de vista que las leyes son legitimadas (por estar en Su pensamiento), en última instancia, por Dios; Marsilio, por su parte, es puramente averroísta dado que, en su ideario, el poder y la ley nacen pura y exclusivamente de la comunidad. Si bien ambos autores coinciden en la existencia de un Principio de lo cual todo se origina, lo conciben desde la lógica mixta donde Éste ordena la materia. Sin embargo, a diferencia de Dante, el paduano sostiene que el Primer Motor no participa directamente de lo creado. Por lo tanto, la responsabilidad de la organización terrenal depende pura y exclusivamente del elemento humano.

La influencia del “averroísmo latino” o “aristotelismo radical” puede verse tanto en la secularización de sus nociones políticas como en la forma en la que entienden la relación de lo terrenal con lo trascendente. En el caso de Dante, comprende que lo terrenal forma parte de un Uno mayor emanado de forma jerárquica desde un principio motor a la manera neoplatónica. Sin embargo, la convivencia de su aristotelismo con el agustinismo en sus ideas, genera, a su vez, una primera diferencia con los planteos de Marsilio, motivo por el cual el florentino apela a la doctrina de la “doble guía” de la Humanidad hacia el doble fin.

Podemos afirmar finalmente que si bien se percibe la influencia de las ideas de Averroes (el universalismo de Dante y la explicación de orígenes terrenales de Marsilio) y sus traducciones de Aristóteles, debemos considerar que la visión jurídico-teológica que prevalece en ambos autores pertenece a la línea tomista y al estudio del Derecho Romano desde la perspectiva ciceroniana. Lo que difiere en ambos es cómo conciben el origen de las leyes: mientras Dante apela a la voluntad divina y la herencia histórica del Imperio, Marsilio acude a un origen directo producto de la comunidad conformada por los ciudadanos.

A su vez, no sería erróneo afirmar que sus modelos políticos responden a varias líneas de pensamiento filosófico-teológico dado que los autores se sirvieron de las herramientas teóricas asimiladas durante sus estudios con el fin de argumentar a favor o en contra de una determinada idea. De esta forma, no puede explicarse a Dante y a Marsilio como autores de una línea teórica particular sino como pensadores que usaron diversas nociones para fundamentar sus propuestas políticas en el contexto de la crisis de la península itálica.

Para futuros trabajos, queda pendiente un estudio más minucioso de los discursos de Dante y Marsilio en relación al concepto de *Imperium* utilizado por los romanos para referir a una fuerza mística ordenadora que permitía legitimar el poder político. De esa forma, se podría analizar si en ambos autores puede percibirse una cristianización de dicha fuerza en la organización del régimen político propuesto.

## Bibliografía



Ahmed, S. (2016). “The Genesis of Secular Politics in Medieval Philosophy: The King of Averroes and the Emperor of Dante”. *Labyrinth*, Vol. 18, No. 2, pp. 209 – 231.

Alonso Vázquez, G. (1995). “Averroes y la filosofía de Occidente”. *Aljamía*, pp. 54 – 57.

Alzamora Valdez, M. (1983). “El poder político en la filosofía de Santo Tomás de Aquino”. *Thémis* 7, pp. 11-12.

Aparicio Ruiz, S, M. (2016). “La idea de Justicia de Dante Alighieri”. *De Medio Aevo* 10, pp. 9-36.

Astorga, L. (2012). “El naturalismo en Averroes y sus consecuencias para la relación entre filosofía y religión”. *Revista Chilena de Estudios Medievales*, Número 2, pp. 9-30.

Bayona Aznar, B. (2005a). “El significado ‘político’ de la Ley en la filosofía de Marsilio de Padua”. *Anales del Seminario de Historia de la Filosofía*, Vol. 22, pp. 125-138.

\_\_\_\_\_. (2005b). “Marsilio de Padua frente a los planteamientos dualistas de Juan de París y Dante favorables a la autonomía del poder temporal”. *Principios, Natal*, vol. 12, n°17-18, pp. 57-75.

\_\_\_\_\_. (2006a). “La crítica de Marsilio de Padua a la doctrina de la ‘plenitudo potestatis’ del Papa”. *ÉNDOXA: Series Filosóficas*, 21. Pp. 217-238.

\_\_\_\_\_. (2006). “La paz en la teoría política de Marsilio de Padua”. *Contrastes*, vol. XI, pp. 45 – 63.

\_\_\_\_\_. (2007). “El poder y el Papa. Aproximación a la filosofía política de Marsilio de Padua”. *ISEGORÍA*, n° 36, pp. 198 - 218.

\_\_\_\_\_. “El fundamento del poder en Marsilio de Padua”. En Roche Arnas, P. (coord.), (2010). *El pensamiento político en la Edad Media*. Madrid, Fundación Ramón Areces, pp. 141-168.

Bertelloni, F. (1981). “Filosofía política y teología de la historia en la teoría dantesca del imperio”. *Patrística et Mediaevalia*, Vol. 2, pp. 37-66.

\_\_\_\_\_. (2005). “Algunas reinterpretaciones de la causalidad final aristotélica en la teoría política medieval”. *Cad. Hist. Fil. Ci.*, Campinas, Série 3, v. 15, n. 2, p. 343-371.

\_\_\_\_\_. (2011). “La filosofía explica la revelación sobre el ‘Averroísmo Político’ en el *Defensor Pacis* de Marsilio de Padua”, *Educação e Filosofia Uberlândia*, v. 25, n. 50, p. 475-500.

\_\_\_\_\_. (2012). “Las pasiones en la Teoría Política Medieval. Tomás de Aquino, Dante y Marsilio de Padua”. *Cauriensia*, Vol. VII, pp. 55-70.





- \_\_\_\_\_. (2016). “Las paradojas de la ley en Marsilio de Padua: formalismo y/o naturalismo jurídico en el *Defensor Pacis*”. *Revista Española de Filosofía Medieval* 23, pp. 55-66.
- Blanco, J. (2015). “El presunto averroísmo de Dante”. *Hápax* n° 8, pp. 133-149.
- Brenet, J. B. (2018). “Averroes and Dante: New Readings of *Monarchia* I, 3”. *Dante as Political Theorist. Reading Monarchia*, Cambridge Scholars Publishing, pp. 60-81.
- Canals Vidal, F. (2004). “Para la síntesis doctrinal de Santo Tomás de Aquino”. *Verbo*, num. 427-428, pp. 595-600.
- Castello Dubra, J. A. (2002). “La significación política del concepto de justicia en Marsilio de Padua”. *Principios UFRN Natal*, v.9, n°11-12, pp. 179-202.
- Farías Larraín, J. (2011). “Política y buen gobierno en la óptica de Santo Tomás de Aquino”. *Revista Electrónica Historias del Orbis Terrarum*, n° 06, pp. 91 – 107.
- Forment, E. (2010). “Principios fundamentales de la filosofía política de Santo Tomás”. *El pensamiento político en la Edad Media*, pp. 93-112.
- García-Huidobro, J. (2015). “Averroes y las cosas justas por naturaleza”. *Anales del Seminario de Historia de la Filosofía*, Vol. 32. Núm. 2, pp. 393-413.
- García del Muro Solans, J. (2015). *Santo Tomás: donde no puede llegar la razón se encuentra la fe*, España, RBA Colecciones, S. A.
- Godoy Arcaya, O. (2003). “Antología del *Defensor de la paz*, de Marsilio de Padua”. *Estudios Públicos*, 90, pp. 335 – 445.
- González Orozco, I. (2015) *Averroes: la educación como base para alcanzar la felicidad de la sociedad*. España, RBA Colecciones.
- Guglielmi, N. (1978). *La ciudad medieval y sus gentes*, Buenos Aires: CONICET.
- \_\_\_\_\_. (2012), *Pasiones políticas en la Italia medieval*, Mar del Plata: eudem.
- Grimal, P. (2000). *El Imperio romano*. Barcelona, Biblioteca de Bolsillo.
- Haskins, C. (2013). *El renacimiento del siglo XII*, Barcelona: Ático de los Libros.
- Herráiz Oliva, P. (2018). “Nuevas consideraciones en torno a la noción de averroísmo”. *Enrahonar*, pp. 35 - 44.



- Hubeňak, F., Rainieri, D. & Ventura, E. (2012). *Formación del pensamiento jurídico-político*. Buenos Aires, EDUCA.
- Martínez Valls, N. (2002). “Sobre la fe y la razón en Santo Tomás de Aquino”. *Humanidades*, pp. 67-89.
- Mazorca, P. (2014). “El origen de la civitas en el Defensor Pacis y la reinterpretación de la causalidad final aristotélica”. *Stylos*, N°23.
- Miethke, J. (2000). “La teoría política del medioevo tardío en la vía de la modernidad: cambios de perspectiva en los estudios de los últimos decenios”. *Patristica et Mediaevalia*, Vol. 21, pp. 3-21.
- Nava Mora, A. (2017). “Dante y la demostración analógica medieval”. *Tenzone 18*, pp. 11-72.
- Pérez Carrasco, M. “Naturaleza y providencia en el pensamiento político de Dante Alighieri”. En Roche Arnas, P. (coord.), (2010). *El pensamiento político en la Edad Media*. Madrid, Fundación Ramón Areces, pp. 577-587.
- Puig Montada, J.(2002). “Averroes y el entendimiento”. *Revista Española de Filosofía Medieval*, 9, pp. 49-62.
- \_\_\_\_\_ (2005). “Averroes: Comentario mayor al libro Acerca del alma de Aristóteles. Traducción parcial”. *Anales del Seminario de Historia de la Filosofía*, Vol. 22, 65-109.
- Riofrío Martínez-Villalba, J, C. (2013). “Lecturas jurídicas de la obra de Santo Tomás de Aquino”. *Dikaion*, Año 27- Vol. 22 n°1, pp. 55-81.
- Roche Arnas, P. (1995). “La ley en el *Defensor Minor* de Marsilio de Padua”, *Revista Española de Filosofía Medieval*, 2, pp. 91-99.
- Sánchez Madrid, N. (2014). “*Intellectus possibilis* y *multitudo*: las fuentes filosóficas del averroísmo político en Monarchia de Dante Alighieri”. *Medievalista* [online], n°16, pp. 1-31.
- Schneider, J. (2006). “La filosofía política de Dante Alighieri en la *Monarquía*”. *Patristica et Mediaevalia*, Vol. 27, pp. 25-49.
- Sellés, J, F. (2008). “El intelecto agente en el s. XIV”. *Revista Española de Filosofía Medieval*, 15, pp. 75-100.
- Tabarroni, A. “Dante e Marsilio: due vie all’á naturalizzazione della política”. En Andrea Mazzucchi, (2015), “*Per beneficio e concordia di estudio: studi danteschi offerti a Enrico Malato per i suoi ottant’anni*”, Cittadella, Bertinello Artigrafiche, pp. 877-890.





Ubl, K. (2003). “Republicanismo y platonismo en la *Monarchia* de Dante”. *Patrística y Mediaevalia*, Vol. 24, pp. 39 – 56.

Ullmann, W. (2003). “La Monarchía de Dante como ilustración de una renovatio político-religiosa”. *Escritos sobre Teoría Política Medieval*. Buenos Aires: Eudeba. Pp. 219 – 238.

Vallet de Goytisolo, J. (2004). “El derecho en Santo Tomás de Aquino”. *Verbo*, núm. 427-428, pp. 561-571.

Vara Martín, J. (2010). “En los orígenes del pensamiento político moderno: *De Monarchia*, de Dante”. *El pensamiento político en la Edad Media*. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S. A. Pp. 697 – 708.

Vergara Riquelme, L. (2001). “Del Derecho Natural en Santo Tomás de Aquino”. *Revista de Derecho, Criminología y Ciencias Penales*, n°3, pp. 65-80.

Yébenes Escardó, Z. (2009). “¿Salvar el nombre de Dios?: más allá del *corpus* teológico”. Los límites del texto sagrado. *Tópicos del Seminario*, 22, pp. 175-204.

### Fuente

Josep Puig Montada (2005). “Averroes: Comentario Mayor al libro Acerca del alma de Aristóteles. Traducción parcial”. *Anales del Seminario de Historia de la Filosofía*, Vol. 22: 69-109.

Dante Alighieri (1956). *Convite*. En Alighieri, D. Obras Completas. Versión castellana de Gonzáles Ruíz, N., Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos, pp.697-878

Dante Alighieri (1966). *De la monarquía*, Buenos Aires: Losada.

Marsilio de Padua. *El defensor de la paz*. Estudio preliminar, traducción y notas de Luis Martínez Gómez. Editorial tecnos.



## **Embriaguez digital: Las lógicas de (auto)dominación de las redes sociales en el panóptico digital**

Agustín Estiven

[Agu.estiven@gmail.com](mailto:Agu.estiven@gmail.com)

Universidad de Buenos Aires

### **Resumen**

En sus cursos del Collège de France de 1978 y 1979, Foucault exhibe el pasaje de una sociedad disciplinaria que actuaba sobre los cuerpos a una sociedad de control o biopolítica. En la biopolítica la vida natural comienza a ser incluida en los mecanismos y en los cálculos del poder mediante el control y la prevención. Insciribiré al neoliberalismo como una forma de biopolítica. En lugar de emplear un poder represor, utiliza un poder seductor que consigue que los hombres se sometan por si mismos al entramado de dominación. Los individuos entregan sus datos de forma voluntaria permitiendo a las nuevas herramientas como el Big Data, hacer pronósticos sobre el comportamiento de las personas y condicionarlas a nivel prerreflexivo.

El presente trabajo tiene como objetivo explorar las lógicas de dominación (o autodominación) de las redes sociales y analizar si existe posibilidad de emancipación mediante el uso de estas herramientas. Para llevarlo a cabo iniciaré con una caracterización del paradigma neoliberal para luego adentrarme en la temática específica. Como núcleos teóricos utilizaré las ideas de Michael Foucault, Wendy Brown, Byung Chul Han y Judith Butler.

\*Trabajo preparado para su presentación en el XV Congreso Nacional y VIII Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022.

Palabras clave: Psicopolítica – Poder – Redes sociales – Neoliberalismo - autodominación

### **Abstract**

In his courses of the Collège de France of 1978 and 1979, Foucault exhibit the passage of a disciplinary society that acted on the bodies to a control society or Biopolitics. In the Biopolitics the



natural life starts to be included into the power mechanisms and calculations through the control and prevention. I will inscribe neoliberalism like a biopolitics form. Instead of using a repressive power, It will use a seductive power that gets men to submit for themselves to the domination scheme. The individuals deliver voluntarily their own information allowing the new tools like Big Data to make predictions of people's behaviour and conditions them to a prereflective level.

The present essay has as purpose to explore the domination logics (or self-domination) of the social networks and analyzes if a possibility of emancipation through this tools exists. In order to carry it out I will start with a characterization of the neoliberal paradigm and next I will aboard the specific theme. As theoretical core I am going to use the ideas of Michael Foucault, Wendy Brown, Byung Chul Han and Judith Butler.

Key Words: Psychopolitics – Power – Social networks – Neoliberalism – self-domination

## **Neoliberalismo**

Wendy Brown definirá al neoliberalismo como una nueva forma normativa o racionalidad rectora de la razón. Esta racionalidad no es un instrumento de la práctica gubernamental, sino el campo de formación normativa a partir de la cual se forja el gobierno. Los discursos y las acciones políticas son efectos de esta forma normativa de la razón.

Para entender como el neoliberalismo se transforma en una racionalidad política, la autora examina un conjunto de desarrollos respecto de las prácticas de la gobernanza. La gobernanza al convergir y madurar con esta nueva racionalidad “se ha convertido en la forma administrativa primaria del neoliberalismo, la modalidad política a través de la cual crea ambientes, estructura restricciones y los incentivos y, por consiguiente, conduce al sujeto” (Brown. 2016, p. 95). Se produce una economización de todas las áreas de la vida. Incluye una fusión de las prácticas políticas con la de negocios. Surgen las colaboraciones público-privadas, una relación específica entre el Estado, la sociedad civil y los mercados. Se reemplaza la oposición o tensión entre el gobierno y el sector privado con la colaboración y la complementariedad. También las órdenes y el control son reemplazadas con la negociación y la persuasión. La concepción de lo político se transforma en un campo gerencial. La vida pública es reducida a la solución de problemas eliminando el conflicto y la deliberación sobre los valores y los fines comunes que son reemplazados por el consenso. La meta es implementar soluciones prácticas para problemas definidos de modo técnico.

En la gobernanza se produce una delegación de la autoridad, la toma de decisiones y la implementación de políticas y normas de conducta que vuelven responsables de sí mismos a los individuos y a otras pequeñas unidades de trabajo. ¿Cómo se efectúa esta delegación?



Delegar suele implicar que los problemas a gran escala, como las recesiones, las crisis de capital financiero, el desempleo o los problemas ambientales, así como las crisis fiscales del Estado, se envían hacia abajo en la cadena a pequeñas unidades débiles que no tienen la capacidad técnica, política o financiera de enfrentarse a ellos” (Brown. 2016, p. 103).

Las empresas delegan esta responsabilidad a las municipalidades que a su vez la delegan a agencias individuales, quienes poseen la autoridad de toma de decisiones sin poseer los recursos para ejercer esa autonomía. Esta responsabilidad “asigna al trabajador, al estudiante, al consumidor o al indigente la tarea de discernir o tomar las estrategias correctas de autoinversión y espíritu emprendedor para prosperar y sobrevivir” (Brown. 2016, p. 104), produciéndose un desplazamiento de la racionalidad política a una económica. La responsabilización presenta al sujeto como único agente relevante y responsable, asignándole una carga moral.

### **Psicopolítica<sup>55</sup>**

Según Byung Chul Han, “la biopolítica es la forma de gobierno de la sociedad disciplinaria” (Han. 2014, p. 37) El biopoder introduce la administración de los cuerpos y la gestión calculadora de la vida. La producción industrial requiere disciplinar y ajustar al cuerpo a la producción mecánica. Las disciplinas son “métodos que permiten el control minucioso del cuerpo, que garantizan la sujeción constante de sus fuerzas y les imponen una relación de docilidad-utilidad” (Foucault. 2002, p.126). El poder disciplinario es un poder normativo donde se somete al sujeto a un código de normas, preceptos y prohibiciones eliminando las desviaciones y anomalías. Esta técnica opera también sobre la mente, pero no está en el punto de mira del poder disciplinario ya que no logra acceder a las capas profundas de la psique con sus deseos, necesidades y anhelos ocultos. Byung Chul Han avanza unos pasos más sobre el tema ya que el neoliberalismo actual explota la psique hasta el nivel del inconsciente. Sobre este punto parece pertinente preguntarse si es posible acceder al inconsciente. Según Maurice Blanchot “el sujeto del inconsciente no es idéntico al sujeto, pues éste ignora lo que el otro sabe” (Espinosa et al. 2018, p.83). Al parecer esta escena del sujeto es inapropiable aun para estos nuevos mecanismos. Jorge Alemán coincide con este análisis donde “el sujeto concebido psicoanalíticamente, no podría ser alcanzado en su totalidad por el poder de las estructuras del capital, siempre habría en su constitución un desarreglo inapropiable por los dispositivos históricos” (Espinosa et al. 2018, p.84).

Han expone la psicopolítica, una nueva técnica de poder del neoliberalismo, donde se produce un desplazamiento del *deber hacer* al *poder hacer*. Esta lógica genera más coacciones que el deber. Bajo el imperativo del “*yes we can*”, y no solamente del “*tú puedes*” sino del “*tú puedes todo*”, se delega la responsabilidad al individuo que si fracasa se siente culpable, cuestionándose a sí mismo y no a la sociedad. Esta autoexigencia genera patologías que caracterizan nuestra época como la depresión, el

---

<sup>55</sup> En los apartados *Psicopolítica* y *panóptico digital* se realizará una recopilación de distintos conceptos e ideas de Byung Chul Han publicados a lo largo de sus obras.



trastorno por déficit de atención con hiperactividad (TDAH), el trastorno límite de la personalidad (TLP) o el síndrome de desgaste ocupacional (SDO). La depresión es la expresión patológica del fracaso del hombre moderno. Surge en el momento que el sujeto víctima del rendimiento *ya no puede poder más*. Este *no-poder-poder* más conduce a la autoagresión y a un destructivo reproche de sí mismo. Trata de superarse hasta que se derrumba. El sujeto está obligado a rendir, se mata a base de autorrealizarse, coincidiendo aquí la autorrealización y la autodestrucción. El autor, siguiendo a Ehrenberg, dice que esta depresión es símbolo de lo ingobernable e incontrolable: “Se explica en función del choque de oportunidades infinitas y lo incontrolable. Por consiguiente, la depresión sería el fracaso del sujeto que aspira a tener iniciativas por culpa de lo ingobernable” (Han, 2017e, p.86).

El sujeto neoliberal empresario de sí mismo, bajo el mandato del rendimiento, se autoexplota creyendo que se está realizando bajo una falsa noción de libertad. La explotación de la libertad es lo que maximiza la productividad y la eficiencia. Cada uno es amo y esclavo en una persona. La libertad y la coacción coinciden, siendo esta coacción interna más efectiva que la externa ya que no es posible ninguna resistencia contra sí mismo, no hay contra quien rebelarse. Surge una contradicción con la noción de libertad. En la sociedad actual la libertad está relacionada con la autorrealización, las oportunidades infinitas del poder hacer todo, ser independiente mediante la carencia de un amo que nos explote, etc. La libertad originariamente estaba asociada a los vínculos y a la integración ya que la raíz indogermánica *fri*, de la que derivan las formas libre, paz y amigo (*frei, friede, freund*) significa «amar» (*lieben*). Así pues, originalmente, «libre» significaba «perteneciente a los amigos o a los amantes». Uno se siente libre en una relación de amor y amistad. El compromiso, y no la ausencia de este, es lo que hace libre” (Han, 2017a, p.53).

Marx también define a la libertad como una palabra *relacional par excellence*: “Solamente dentro de la comunidad con otros todo individuo tiene los medios necesarios para desarrollar sus dotes en todos los sentidos; solamente dentro de la comunidad es posible, por tanto, la libertad personal” (Marx, 1958, p.82). Por lo tanto, podemos contraponer la libertad que requiere de un sostén que es la comunidad, con la conceptualización de la libertad propia del neoliberalismo donde responde a un carácter meramente individual.

La lógica del poder permisivo está en el reemplazo de la obligación de una acción por el deseo de la misma, es cuando “el soberano toma sitio en el alma del otro” (Han, 2018, p. 14). Configura el futuro del otro pero sin bloquearlo, influyendo o trabajando sobre el entorno de la acción o sobre los preliminares de la acción del otro, de forma que el otro decida voluntariamente. Al actuar de forma más permisiva, deponiendo su negatividad, logra ofrecerse como libertad. El sujeto no es consciente de su sometimiento, le queda oculto todo el entramado de dominación: “El poder está precisamente allí donde no es tematizado. Cuando mayor es el poder, más silenciosamente actúa” (Han, 2014, p. 27). En lugar de hacer hombres sumisos, intenta hacerlos dependientes ya que reemplaza la prohibición y la sustracción por la complacencia. Es un poder más seductor que represor que genera emociones positivas para poder explotarlas.



## Panóptico digital

### I. Hipercomunicación e información

El panóptico de Bentham es una manifestación de la sociedad disciplinaria. Esta estructura arquitectónica diseñada para cárceles y prisiones suponía una disposición circular de las celdas en torno a un punto central donde se alzaba una torre de vigilancia en la cual una única persona podía visualizar todas las celdas, controlando el comportamiento de los reclusos. Esta torre estaba construida de forma que no se pudiese observar donde estaba o que hacia el vigilante, generando la ilusión de vigilancia permanente. Este modelo se replicó en las fábricas, los manicomios, los hospitales, las escuelas que son instituciones típicas de la sociedad disciplinaria. Las celdas están aisladas entre sí de forma que no se pueden comunicar los unos con los otros ni tampoco pueden verse entre ellos.

Byung Chul Han señala que la sociedad actual muestra una especial estructura panóptica. El panóptico Benthamiano es reemplazado por el panóptico digital donde los moradores se comunican intensamente y se desnudan por propia voluntad. La soledad mediante el aislamiento se desplaza por la hipercomunicación. Esta última permite la eliminación de barreras y la libre circulación del capital aumentando la velocidad de la producción y del consumo. Cada sujeto es su propio objeto de publicidad deviniendo en mercancía. Sus habitantes viven en la ilusión de la libertad, se comunican no por coacción externa, sino por necesidad interna, o sea, donde el miedo a tener que renunciar a su esfera privada e íntima cede el paso a la necesidad de exhibirse sin vergüenza, es decir, donde no pueden distinguirse la libertad y el control (Han. 2017b, p. 101).

Las redes sociales se presentan como formas de libertad, adoptando formas panópticas. Al contribuir con la información suministrada voluntariamente al Big Data, permitimos hacer pronósticos sobre el comportamiento humano. Mediante algoritmos el futuro se vuelve predecible y controlable, permitiendo la intervención en la psique y el condicionamiento a un nivel prerreflexivo.

### II. La iglesia digital

El panóptico digital delega a los individuos el trabajo de vigilar, cada recluso es el responsable de su propia vigilancia. Los smartphones se convierten en confesionarios móviles donde a través del “Tweet” o “Post” se examina y controla a uno mismo. Si bien no convivió con el auge de las redes sociales, se puede establecer una analogía con el análisis realizado por Foucault en “Del gobierno de los vivos”. Foucault hace un análisis de la patrística, el conjunto de doctrinas de los padres de la iglesia, donde el esquema de la subjetividad cristiana está conformado por tres momentos: la obediencia sin fin, el examen incesante de sí mismo y la confesión exhaustiva. La obediencia sin fin



consiste en el sometimiento de la voluntad del individuo mediante la imposición de un régimen de obediencia completo, exhaustivo y permanente. El examen incesante es la obligación de vigilarse. Por un lado, hay que evitar el relajamiento y por otro evitar el exceso. Se introduce el concepto de *discretio* (prudencia, medida), siendo la línea divisoria entre las dos cosas, el término medio. El cuerpo está habitado por un componente de lo divino, pero también aloja al demonio: esto genera el peligro de la ilusión, el engaño y la falta de discriminación. El sujeto carece de *discretio* porque no está en juego el valor de las cosas con respecto a él mismo, sino la ilusión interna de sí sobre sí mismo. El examen se aplica a los pensamientos y no a los actos. Esta falta de *discretio* que impide al sujeto ser propio juez y propia medida se reemplaza con el dispositivo de examen-confesión, donde se pliega a la voluntad del otro como medio de mortificación de la propia voluntad para acorralar al componente demoníaco. Se introduce la confesión exhaustiva, ya que uno siempre puede engañarse con respecto a sí mismo y como siempre hay un elemento interno que puede engañarte es necesario que te confieses. La confesión opera a través de tres mecanismos. El criterio de vergüenza implica que si no puedo decir lo que pienso no es de buena calidad, su origen no es puro. El segundo, el de la imposibilidad de hablar, ocurre cuando los malos pensamientos prefieren huir a pasar por la confesión, cuando se someten a la luz pierden su impureza. El tercer mecanismo radica en que el simple hecho de hablar constituye un acto de expulsión, discriminando lo bueno y lo malo. Para ejercer la *discretio* se practica una confesión perpetua y permanente, la salvación es a través del sometimiento a la voluntad de otro. El esquema de la subjetividad cristiana queda conformado así:

en el dispositivo obediencia-confesión se trata de sustituir la voluntad propia por la de otro, descubrir en el fondo de sí mismo el poder *otro* que lo habita (Satanás), arrancar de sí mismo a ese otro, no, empero para reencontrarse, sino para contemplar a Dios sin oscuridad y hacer sin obstáculos su voluntad (Foucault. 2014, p. 354).

En la sociedad actual se puede decir que la obediencia sin fin es hacia el propio imperativo del rendimiento que obliga al sujeto a autoexplotarse, convirtiéndolo en su propio amo. La obediencia sin fin es hacia el propio sujeto que se coacciona internamente. El examen incesante y la confesión exhaustiva operan a través de las redes sociales donde es necesario exponerse permanentemente, exigiéndonos compartir, participar, comunicar nuestras opiniones, deseos, anhelos, frustraciones. La iluminación es propia.

Esta transparencia absoluta elimina la confianza. La confianza es un estado medio entre saber y no saber.

Confianza significa: a pesar del no saber en relación con el otro, construir una relación positiva con él. La confianza hace posibles acciones a pesar de la falta de saber. (...) Donde domina la transparencia, no se da ningún espacio para la confianza (Han. 2017f, p. 91).

### III. Exceso de positividad





Las redes sociales con sus “like” y “me gusta” engendran un espacio de pura positividad. La negatividad como irrupción del otro es eliminada, no se puede interrumpir el narcisismo. Se evita la negatividad para que no se detenga el flujo de comunicación y también porque el rechazo no produce grandes incrementos económicos. La experiencia está constituida por la negatividad de lo distinto y de la transformación. Tener una experiencia con algo implica que eso “nos concierne, nos arrastra, nos oprime o nos anima” (Heidegger. 1987, p. 145), su esencia es el dolor. El dolor de la experiencia con el otro es reemplazado con el me gusta. En las redes sociales se ha eliminado toda alteridad, el no-yo. Al otro que no se adecua a nuestra mirada del mundo se lo bloquea, silencia o se deja de seguir. Esta eliminación del otro se plasma en la acción de las selfie, una imagen autorreferencial donde se remite al vacío interior del yo. En presencia de este vacío interior el sujeto intenta producirse a sí mismo bajo un imperativo de la autenticidad. Este imperativo desarrolla una coerción a cuestionarse permanentemente a si mismo intensificando la referencia narcisista. Todo el mundo quiere ser distinto a los demás, pero en esa voluntad prosigue lo igual. Todo se vuelve comparable, es decir igual, eliminándose la negatividad constitutiva de la alteridad. Los individuos expresaran su autenticidad mediante el consumo.

#### IV. Des-tiempo

En la actualidad experimentamos una aceleración que es uno de los síntomas de la dispersión temporal. En realidad, se produce una disincronía que es cuando el tiempo carece de un ritmo ordenador. Esto se produce por la atomización del tiempo, evitando que podamos experimentar cualquier tipo de duración. Todo se vuelve efímero, pasajero. En el tiempo atomizado todos los momentos son iguales entre sí. La fragmentación del tiempo va acompañada de una aceleración del desarrollo de los procesos. El tiempo se acelera porque no cuenta con ningún sostén en su interior. La experiencia queda desvanecida ya que requiere de una extensión temporal. Se pierde la tensión narrativa donde el tiempo es una línea que se dirige hacia un objetivo, posee una significación y sentido. Esta línea “se descompone en puntos que dan tumbos sin dirección alguna” (Han, 2017a, p. 35). Entre estos puntos se abre un vacío en el que no sucede nada. Para evitar cualquier demora, se suprimen y acortan los intervalos vacíos produciéndose una aceleración en la sucesión de acontecimientos. La falta de sostén provoca que el tiempo dé tumbos sin dirección ni rumbo, se produce una sucesión de presentes puntuales. Estos se pueden traducir en los clicks en múltiples ventanas de nuestras computadoras que pasan un punto a otro sin sentido, sin una continuidad narrativa. También en el turista actual que no es capaz de de-morar (habitar) un lugar fijo sino que busca estar y postear fotos en la mayor cantidad de lugares posibles, “por miedo de perderse algo”, aumentando el número de vivencias sin la experiencia de la duración. Las vivencias fugaces y repentinas no permiten la satisfacción real y el sentido. El camino es visto como un obstáculo hacia el próximo punto o destino y no como una transición, este espacio intermedio no tiene ninguna importancia. Está ligado al retraso y a la pérdida concentrándonos en hacer que desaparezca. El acceso a las cosas debe ser instantáneo, al aquí y ahora.





La falta de demora impide acceder a lo bello ya que “el «goce inmediato» no da lugar a lo bello, puesto que la belleza de una cosa se manifiesta «mucho después», a la luz de otra, por la significatividad de una reminiscencia. Lo bello responde a una duración, a una síntesis contemplativa” (Han, 2017a, p. 75). Las redes sociales con su inmediatez no permiten la demora, se busca en todo momento la novedad. Heidegger definía esta avidez de novedades como una forma de percibir el mundo donde solo se busca lo nuevo para saltar nuevamente a algo nuevo:

De aquí que la avidez de novedades se caracterice por un específico *no demorarse* en lo inmediato. De aquí que tampoco busque el ocio del demorarse en la contemplación, sino la inquietud y la excitación por parte de algo siempre nuevo y del cambio de lo que hace frente (Heidegger. 1962, p. 191-192).

La crisis temporal de nuestra sociedad destruye el ocio, ese *tiempo libre* de libertad, ajeno a la determinación y la necesidad. El trabajo se totaliza de forma que el tiempo de ocio es reemplazado por un tiempo de no hacer nada, por una restitución de la energía de la fuerza de trabajo. El tiempo se *consume* como una mercancía más.

Esta totalización también alcanza al espacio del trabajo. Los teléfonos inteligentes que son más eficientes por su comodidad de integrarlo todo en un dispositivo, transforman todo lugar en un puesto de trabajo. En la época de las máquinas industriales el tiempo de no-trabajo estaba delimitado, mientras que en la actualidad con el home office (trabajo desde casa) todo tiempo es un tiempo de trabajo, se hace móvil el trabajo mismo.

## V. Política digital

La comunicación digital conduce a una mezcla de lo público y lo privado ya que desplaza la producción de información de lo público a lo privado. Fomenta la exposición de la intimidad y la esfera privada. Las redes sociales también son muy emocionales, no permiten ni la mediación ni la razón que surgen de la de-mora. La indignación que se genera en estas redes es eficiente para movilizar y aglutinar la atención, pero no pueden configurar un espacio público por ser muy inestables, efímeras y amorfas. Les falta integración para generar una tensión narrativa estable. La ausencia de gravitación impide la creación de otro futuro y la interrupción de las relaciones existentes. El enjambre digital es una congregación de individuos aislados, no logra formar una masa, un nosotros.

### **La posibilidad de emancipación**

¿Es tan pesimista el futuro? ¿Hay posibilidad de escapar al horizonte pos-apocalíptico? En esta sección intentaré explorar una posible solución a la dominación a la que nos autosometemos en el neoliberalismo mediante los aportes teóricos de Byung Chul Han y Judith Butler.



En ciertos pasajes de *En el enjambre*, Byung Chul Han expone que la simetría generada en el medio digital por el rol de cada uno como emisor, receptor, consumidor y productor a la vez es perjudicial para el poder. Se rompe la relación asimétrica que es característica del poder. Pero como antes se expuso la masa digital carece de estabilidad y es muy efímera. Se podría convertir en una herramienta de emancipación si se alcanzara la conformación de un nosotros duradero, para lo cual es necesario dotar al enjambre digital de un alma. Para esto son necesarios los sentimientos que tienen una duración y una narratividad, una amplitud. La cólera puede ser utilizada para interrumpir los estados existentes y engendrar un nuevo futuro. El malestar, la incomodidad, el sufrimiento nos desafían a imaginar nuevos mundos posibles (Ahmed Sara, 2019). También resalta la importancia del *Thymos* como fuente de protesta política, siendo el lugar donde puede establecerse un punto de contacto entre el *Eros* y la política. El *Eros*, para Platón es esa fuerza relacionada al deseo y al amor por las cosas bellas que impulsa el alma, pertenece al mundo de los dioses y los hombres siendo un punto intermedio. En la doctrina platónica el *Eros* dirige el alma sobre todas sus partes: deseo (*Epithymia*), valentía (*Thymos*) y razón (*Logos*).

Es necesario una política del eros ya que “la acción política como un deseo común de otra forma de vida, de otro mundo más justo, está en correlación con el Eros en un nivel profundo” (Han, 2017c, p. 67-68). El amor interrumpe lo igual a favor de la diferencia, del punto de vista del otro, produciéndose una ruptura del orden habitual. “El Eros se manifiesta como aspiración revolucionaria a una forma de vida y sociedad completamente diferente” (Han, 2017c, p. 70). Para resolver el problema de la dominación será necesario romper las cadenas narcisistas de las redes sociales, liberar al hombre del yo asilado en sí mismo y conducirlo al reconocimiento mutuo con miras a la creatividad emancipadora. Al mismo tiempo es necesaria la demora para liberarnos de la fugacidad y la volatilidad, que surgen muchas veces a la vista de aquellos sucesos con poca relevancia social o política, que impiden la continuidad. La estabilidad del tiempo establecería una narratividad que sea capaz de la conformación de un discurso público.

Por su parte Judith Butler expone que cuando los cuerpos se reúnen, mueven y hablan entre ellos, juntos reclaman un determinado espacio como público. El espacio público no sería un lugar preconfigurado, algo dado, sino que cuando las multitudes se reúnen está en juego el carácter público del espacio. Por medio de otro enfoque distinto al de Han cuando critica el desplazamiento de lo público a lo privado de las sociedades actuales, Judith Butler explica que en ese momento que los cuerpos se reúnen la política cruza repetidamente las líneas que separan la esfera pública de la privada. La formación de una multitud implicaría

moverse por el espacio de una manera que cuestiona la distinción entre lo público y lo privado, se ve que los cuerpos en su pluralidad reclaman lo público, encuentra y producen lo que es público a través del apropiamiento y la reconfiguración de los entornos materiales (Butler, 2017, p. 76).

El espacio material es refuncionalizado.

En este punto, la autora siguiendo a Hannah Arendt, profundiza que el espacio de la *polis* no está relacionado con el espacio físico propiamente dicho sino que surge del actuar y hablar juntos. El



espacio está configurado por la acción, “tanto el espacio como su localización se crean a través de la acción plural” (Butler. 2017, p. 78). Según Arendt la esfera política surge de *compartir palabras y actos*, “la acción no solo tiene la más íntima relación con la parte pública del mundo común a todos nosotros, sino que es la única actividad que la constituye” (Arendt. 2003, p. 221). La acción es la capacidad de poner un principio, poder hacer que comience algo completamente diferente.

Los medios a través de la transmisión de la acción se transforman en parte de la escena y de la propia acción, extendiendo el espacio visual y sonoro y participando en su delimitación. Esta libertad de transmitir es un ejercicio propio de derechos y emancipación formando parte del movimiento de protesta. Aseguran un espacio de aparición y trasposición a otros lugares. El medio digital y las redes sociales pueden refuncionalizarse para convertirse en extensiones y ampliaciones del espacio público y configurar el discurso previo que permite las expresiones espontáneas de manifestaciones de un nuevo acontecer. Para que estos discursos pongan en juego la corporeidad de la acción es necesario la presencia del otro, al igual que Han resalta la importancia de la alteridad.

## Conclusión

De lo expuesto se puede observar como el neoliberalismo delega en nosotros mismos la coacción y la dominación. Las redes sociales aún plantean muchos desafíos, pero también abren un nuevo horizonte de posibilidades. Este futuro pos-apocalíptico que podría verse reflejado en alguna novela distópica puede revertirse con miras a utilizar estas herramientas de forma emancipadora. Una muestra de esto es el surgimiento de los chalecos amarillos en Francia alrededor de octubre/noviembre de 2018, donde a través de las redes sociales los ciudadanos (inicialmente franceses que viven en la periferia, provincias o zonas rurales) protestan contra el aumento de los precios de los combustibles. Las empresas delegan y responsabilizan al individuo de pagar la transición ecológica. Luego el movimiento se fue propagando y adicionando a sus reclamos el cuestionamiento de un sistema político y financiero que genera desigualdad mediante la injusticia fiscal, la pérdida del poder adquisitivo y la toma de decisiones. Este movimiento planteo una lista de reivindicaciones que hasta solicitó una reforma constitucional para introducir el llamado referéndum de iniciativa ciudadana (RIC). Este movimiento tuvo éxito porque logró la articulación de lo digital con la presencia física en el terreno que da lugar a la acción. Podemos ver como las redes sociales pueden romper la hegemonía de los medios tradicionales.

Otro ejemplo fueron las movilizaciones que se iniciaron el 10 de octubre de 2019 en Chile. Inicialmente originado en Santiago, su causa inmediata fue el alza en la tarifa del sistema público de transporte de la ciudad que entró en vigor el 6 de octubre del 2019 desatando que centenares de estudiantes se organicen para realizar actos de evasión masiva en el Metro. Esta manifestación pública fue seguida de protestas pacíficas a escala nacional y en otros casos de acciones violentas de saqueo, vandalismo y destrucción de infraestructura que fueron duramente reprimidas por el gobierno. La causa inicial del estallido fue resignificándose como una crítica al modelo de desarrollo económico vigente en ese país y a su institucionalidad: el alto costo de vida, bajas pensiones, precios elevados de



medicamentos y tratamientos de salud y un descrédito institucional y político plasmado principalmente en el rechazo a la constitución heredada de Pinochet. Ante la oleada de protestas el gobierno reformó las pensiones contemplando incrementos, envió un proyecto de ley al congreso para seguros de salud y medicamentos, se creó un “ingreso mínimo garantizado, se modificó los impuestos a la riqueza, etc. La consecuencia más importante es la discusión pública que se generó en referencia a la constitución, convocándose un plebiscito nacional para determinar si la ciudadanía deseaba iniciar un proceso para generar una nueva. Las redes sociales fueron uno de los grandes protagonistas de este proceso, conectando a la gente y viralizando las distintas convocatorias a través de sus hashtags como #LaMarchaMásGrandeDeChile. Los interlocutores y organizadores tradicionales son reemplazados por estas nuevas plataformas. Si bien en algunos casos se produce una ausencia de líderes a la vista que delimite el camino a seguir, se produce una integración y toma de decisiones más horizontal.

Para que estos movimientos se consoliden en un *nosotros* estable capaz de formular nuevas visiones políticas es necesario romper con la autorreferencia del yo y permitir el surgimiento del otro, interrumpiendo lo igual a favor de la diferencia, el deseo común de otra forma de vida. En este punto es necesario plantear una política del eros que rompa con el proceso de individualización que genera el neoliberalismo. A través de los sentimientos se podrá articular la masa digital y activar otras formas de imaginación política. También será necesaria la *de-mora*, el morar en un lugar que engendre una integración. De esta forma se adquiere una sustancia: la mediación y la razón permiten la articulación de un discurso que guíe a la acción.

El futuro no parece tan sombrío. Desde el momento que el poder no es absoluto, como señalan Maurice Blanchot y Jorge Alemán, el “crimen no es perfecto”. El sujeto no puede ser alcanzado en su totalidad ya que la dimensión del inconsciente es inapropiable. Este aspecto inalcanzable por las nuevas tecnologías puede ser un buen punto de fuga a explotar. Las nuevas herramientas digitales pueden generar una refuncionalización y democratización del espacio público donde cada individuo pueda producir información. Quedará el desafío, para nada sencillo, de direccionar lo producido con fines emancipatorios. Esta posibilidad de las redes sociales de nuevos modelos de resistencia genera un “excedente cognitivo” que aún no es posible prever sus efectos históricos y culturales.

## Bibliografía

Ahmed, Sara. 2019. *La promesa de la felicidad: Una crítica cultural al imperativo de la alegría*. (Buenos Aires: Caja Negra).

Arendt, Hannah. 2003. *La condición Humana*. (Buenos Aires: Paidós).

Butler, Judith. 2017. *Cuerpos aliado y lucha política: hacia una teoría performativa de la asamblea*. (Buenos Aires: Paidós).



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- Espinosa, Luciana; Greco, María Beatriz; Penchaszadeh, Ana Paula; Ruiz del Ferrier, María Cristina y Sferco, Senda. 2018. *¿Por qué (no) leer a Byung chul Han?* (Buenos Aires: Ubu Ediciones).
- Foucault, Michael. 2014. *Del gobierno de los vivos*. (Buenos Aires: Fondo de cultura económica).
- Foucault, Michael. 2002. *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Han, Byung Chul. 2017a. *El aroma del tiempo: Un ensayo filosófico sobre el arte de demorarse*. (Buenos Aires: Herder).
- Han, Byung Chul. 2017b. *En el enjambre*. (Buenos Aires: Herder).
- Han, Byung Chul. 2017c. *La agonía del Eros*. (Buenos Aires: Herder).
- Han, Byung Chul. 2017d. *La expulsión de lo distinto*. (Buenos Aires: Herder).
- Han, Byung Chul. 2017e. *La sociedad del cansancio*. (Buenos Aires: Herder).
- Han, Byung Chul. 2017f. *La sociedad de la transparencia*. (Buenos Aires: Herder).
- Han, Byung Chul. 2018. *Sobre el poder*. (Buenos Aires: Herder).
- Han, Byung Chul. 2014. *Psicopolítica: Neoliberalismo y nuevas técnicas de poder*. (Buenos Aires: Herder).
- Heidegger, Martin. 1987. *Del camino al habla*. (Barcelona: Ediciones del Serbal).
- Heidegger, Martin. 1962. *Ser y tiempo*. (México: Fondo de Cultura Económica).
- Marx, Karl. 1958. *Ideología Alemana*. (Montevideo: Pueblos Unidos).



## **Disputas teórico-políticas en torno al concepto república**

María Candela Fernández Bugna

Universidad Nacional de Mar del Plata

mcfernandezbugna@gmail.com

### **Resumen**

República y republicanismo, con sus polémicas y polisemias, gozan de una importante centralidad en la teoría política contemporánea (Entin, 2020; Rinesi, 2019, 2021; Rosler, 2018, entre otros). La larga y plural historia de este concepto se ilumina en cada uno de sus rasgos y las posibilidades de describir a partir de ellos tensiones posibles, discusiones internas y, a fin de cuentas, caracterizaciones divergentes del concepto. De esta forma, por ejemplo, resulta posible distinguir entre una república popular y conflictiva y otra institucionalista y armónica (Rinesi 2010, 2021; Entin, 2020). Partiendo de este reconocimiento, esta ponencia tiene como objetivo presentar una exposición analítica del término república a partir de la lectura de algunos de los autores de la teoría política republicana moderna y contemporánea, logrando ponerlos en diálogo y señalar tensiones y acuerdos al interior de este conjunto. El diseño metodológico, enmarcado en la teoría política, se orienta al análisis crítico-conceptual y se apoya en estrategias tales como la lectura sistemática y lectura cruzada.

### **1. Introducción**

El punto de partida de este trabajo es el reconocimiento de la inexistencia de consenso en torno a qué significa república (Rosler, 2018), o incluso respecto de si puede haber más de una acepción para este término: es un concepto cuya caracterización y apropiación está siempre sujeta a la contienda. En este sentido, es posible identificar diferentes líneas de análisis. Algunos textos brindan comprensiones sobre la república y el republicanismo que se construyen a partir de análisis amplios geográficamente (Aguilar & Rojas, 2002), y otros se centran en la particularidad argentina, para diferentes períodos (Palti, 2007; Botana, 2013). Otros se centran en la (in)compatibilidad entre populismo y república (Muraca, 2016; Rinesi, 2015; Rinesi & Muraca, 2009), o piensan cómo se articulan (o no) república y democracia. En definitiva, se admiten diferentes modos de comprender y poner en uso el término. . La larga y plural historia de este concepto se ilumina en cada uno de sus rasgos y las posibilidades de describir a partir de ellos tensiones posibles, discusiones internas y, a fin de cuentas, caracterizaciones divergentes del concepto. De esta forma, por ejemplo, resulta posible distinguir entre una república





popular y conflictiva y otra institucionalista y armónica<sup>56</sup>, aunque incluso esta posibilidad de que existan *tipos* de república está en discusión.

Con esto en mente, esta ponencia se propone presentar una descripción del concepto república nutrida de las concepciones que surgen de diferentes autores de la teoría política, pero no se trata de una *mera* descripción. Entendemos que los conceptos funcionan como guías para comprender y abordar la realidad. En este sentido,

Los debates en torno a los sentidos de las palabras no fueron, ni son, puros debates o contrapuntos de teóricos del lenguaje o de la filosofía política. Se inscriben en el fértil terreno de la historia y la política y habilitan, o no, políticas concretas (Muraca, 2016, pp. 29-30).

Por esto, haremos uso de las lecturas teórico-políticas para una exposición analítica propia del término, a través de sus rasgos principales y del proyecto de Estado que sugieren. A continuación realizamos un paneo introductorio a las líneas teóricas en las que nos apoyamos.

En parte motivados por contribuir al debate en torno a la república y el republicanismo, un grupo de autores retomó estas discusiones en la segunda mitad del siglo pasado, dando lugar a un renacimiento republicano en la teoría política. Algunos de éstos son Quentin Skinner, Philip Pettit, John Pocock, Anne Phillips y Maurizio Viroli. Guiados por la intención de discutirle al liberalismo su apropiación del concepto *libertad*, estos autores brindan una interesante relectura de los textos clásicos de la teoría política occidental.

Una de las fuentes clásicas que retoma el neo-republicanismo en este renovado interés son los textos de Nicolás Maquiavelo. Es que, particularmente en *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, este autor explora el concepto de república<sup>57</sup> de un modo tal que le permite afirmar que su particularidad y potencialidad reside en la capacidad de dar cuenta de la tensión entre dos ambiciones muy diferentes: la del pueblo –o la plebe– de no ser dominado y la de los grandes –o los nobles– de dominar<sup>58</sup> (Muraca, 2016; Maquiavelo, 1987). A partir de este reconocimiento de la distancia o desunión entre estos dos espíritus es que surgen efectos positivos para el régimen<sup>59</sup>: leyes en pos de

---

<sup>56</sup>Son varios los autores que presentan caracterizaciones multipolares de repúblicas posibles, entre ellos Eduardo Rinesi (2010, 2015) y Gabriel Entín (2020).

<sup>57</sup>Detrás de esta exploración hay una preocupación por encontrar el mejor régimen posible. Siguiendo a Claudia Hilb (2005), que en este punto retoma en parte a Pocock, para Maquiavelo, el mejor régimen debe ser aquel que sea virtuoso, es decir, que permita que se realice el *vivere civile* (en línea con los entendimientos del humanismo cívico), pero además, va a agregar él, debe ser aquel que mejor pueda responder a los vaivenes de la fortuna.

<sup>58</sup>Como recupera Skinner del propio Maquiavelo, “Los hombres simplemente quieren no ser dominados” (1991, p. 38) [traducción propia].

<sup>59</sup> En este punto Roma opera como el referente empírico de Maquiavelo (1987), como la forma política a restaurar. La forma en la que recibe sus leyes es destacada por el autor: no se trata de leyes que resulten del azar ni de situaciones armónicas, tampoco son leyes definitivas. Esta elección de Roma por sobre Esparta se enmarca en una discusión con sus contemporáneos, quienes destacaban de Esparta la armonía entre nobles y plebe, la duración de sus leyes –y consecuentemente la estabilidad– y su ordenamiento bajo la figura de uno sólo (el legislador). En *Maquiavelo y la veritas*





más libertad (Lefort, 2007)<sup>60</sup>. De este modo, la desmesura del deseo de libertad del humor de la plebe es central para lograr leyes que acerquen al régimen a su perfección. Maquiavelo nos ofrece una perspectiva particular respecto de las estrategias recomendadas frente al conflicto en un régimen político. Éste no es pensado teleológicamente, más bien se reconoce que la ley es una posible salida, razonable, para éste, pero que no clausura ni es definitiva (Maquiavelo, 1987; Lefort, 2007).

Las diversas interpretaciones a las que ha quedado sujeta la obra de Maquiavelo, con sus propios contextos, problemáticas y circunstancias teóricas y políticas, junto con los aportes de otros autores han contribuido a la existencia de una polifonía de voces refiriéndose a la república y, consecuentemente, a que este término se constituya como polisémico. Frente a esta circunstancia aparecen disputas por hacerse con un término que está revestido de un buen nombre: muchos quieren abanderar la república, quieren ser reconocidos como republicanos, pero qué significa este reconocimiento o qué requisitos tiene, está lejos de ser un debate cerrado.

Atravesados por la contemporaneidad argentina, Eduardo Rinesi y Andrés Rosler funcionan como dos exponentes de la materia. En el caso de Rinesi, su énfasis se coloca en el componente conflictivo, no armónico, del funcionamiento de la república y de sus instituciones y por ende va a optar por resaltar tres componentes: apertura, conflicto o luchas sociales y desestabilización permanente. Por otra parte, Rosler define república como “un régimen político cuyo valor primordial es la libertad, que depende de la virtud cívica, gira alrededor del debate, sostiene el imperio de la ley, exige una actitud patriótica y es fuertemente anti personalista” (2018, p. 28). Al mismo tiempo, identifica como anti republicanos “la dominación, la corrupción, la unanimidad, el gobierno arbitrario y la sinécdoque de confundir a un partido con la totalidad de la comunidad política” (ibídem, p. 257)<sup>61</sup>.

Organizamos el texto en tres apartados. En el primero se abordan dos rasgos claves del concepto república, presentados en forma de contrapunto: institucionalidad y bien común. En el segundo nos preocupamos por las distintas estrategias frente al conflicto que se proponen. La elección de los rasgos responde a su relevancia teórico-política pero también a su potencialidad analítica e histórico-conceptual para analizar casos de uso público del concepto. Hay una intención deliberada de presentar al interior de los rasgos tensiones que nos permiten delinear diferentes formas de comprender la república: se trata de distinciones analíticas diseñadas para hacer foco en las polémicas en torno al

---

*effetuale*, Lefort (2007) nos ofrece elementos que revelan la originalidad de los planteos, así como los vínculos con la antigüedad como referente.

<sup>60</sup> Lefort lo presenta en los siguientes términos: “Maquiavelo observa que la grandeza de Roma no fue el producto de una sabia legislación, sino que se edificó gracias a los acontecimientos. (...) Los felices acontecimientos de los que se benefició Roma se refieren a los conflictos que opusieron al senado con la plebe, hasta el punto de descubrir en ellos el resorte de la grandeza de la República, de celebrar la virtud de la discordia, de la *desunione*” (p. 237 [cursivas originales]).

<sup>61</sup> Otros autores locales que se han inmiscuido en estas discusiones son Roberto Gargarella, Nicolás Freiburun, Ezequiel Adamovsky, Agustín Volco, Gabriela Rodríguez Rial, Susana Villavicencio, Sabrina Morán, Hugo Quiroga y Gerardo Aboy Carlés, quienes aparecen referenciados en la bibliografía.



concepto y sus rasgos. El tercer y último apartado presenta algunos puntos de profundización en torno a la caracterización republicana del Estado, en parte desprendidos de los rasgos precedentes.

## **2. Bien común e institucionalidad**

Dentro del arsenal de rasgos atados a la noción de república, sobresalen las nociones de bien común e institucionalidad. Esta sección repasa la comprensión republicana de cada uno de ellos. A su vez, se muestran tensiones que a) surgen del énfasis en uno u otro y b) nutren sentidos distintos del concepto república.

Como acercamiento inicial es posible demarcar que el bien común en su concepción republicana tiene que ver fundamentalmente con la cosa pública y el patrimonio colectivo. Mientras tanto, la institucionalidad se vincula a conceptos como ley, división de poderes y equilibrio institucional, a su vez atados a la concepción republicana de la libertad y sus particularidades. A continuación, ahondamos en estas concepciones individualmente para luego identificar en qué sentidos se tensionan (o no) entre sí.

### *2.1 Bien común*

La literatura republicana retomada para este trabajo identifica al bien común como un elemento al que deben apuntar los regímenes políticos, destacando su importancia y su posibilidad de ser. Se lo posiciona jerárquicamente por encima de los particularismos y de los intereses personales privados, de los cuales también se diferencia. Los autores que insisten en este rasgo utilizan como fuente recurrente a Cicerón y su definición de res pública como la cosa del pueblo (o de la gente), entendido como algo más que la mera agrupación de individuos pues median intereses y objetivos comunes. Estos conglomerados, para los cuales se identifican propiedades emergentes muy relevantes reciben títulos diversos (pueblo, patria, ciudadanía, comunidad, nación) con connotaciones teóricas y políticas distintas (Viroli y Bobbio, 2003).

Inevitablemente surge la pregunta por cómo se logra que los individuos se despojen de la mirada particular y participen en pos de lo común. Los autores republicanes recurren a la noción de virtud para responder (Skinner, 1990a). Se entiende que ser política y cívicamente virtuosos implica amar a la patria y a sus leyes y, por ende, ser capaces de jerarquizar el bien común por sobre el bien privado, individual y particularizado. Antes de la irrupción del contractualismo clásico y los derechos individuales, la ley era entendida precisamente como la herramienta de preferencia para, con su poder coercitivo, efectivizar esta jerarquización.

¿Sorteada? esta primera dificultad, resta aún una posible preocupación republicana por la manera en la que resulte compatible rescatar el rol de los conflictos al interior de las sociedades y, al mismo tiempo, señalar un horizonte común para esa misma sociedad. Así, es posible reconocer que pueda entenderse a lo común como contingente, como un escenario de disputa entre distintos sectores al interior de la



sociedad (Rosler, 2018), o también encontrar, por ejemplo en Cicerón, una lectura más armónica de lo común.

Estos planteos nos dejan con una pregunta: ¿es equivalente pensar en el bien común a pensar en el bien de todos?

## 2.2 Institucionalidad

Como adelantábamos, la concepción republicana de la institucionalidad y la insistencia en este aspecto se desprenden de la centralidad de la libertad como valor a proteger y de la particular concepción de ésta. Nos detendremos unos instantes en este asunto, particularmente en los aportes a la materia de los autores del giro republicano<sup>62</sup> –sobre todo Skinner y Pettit–, y que retoman otros autores, por ejemplo Andrés Rosler (2018, pp. 53-66). Por la negativa, la libertad republicana se distingue de la libertad en términos liberales y socialistas, de su concepción moderna y de su concepción antigua, y también de la libertad negativa y la libertad positiva (Muraca, 2016; Pettit, 2002; Rosler, 2018; Skinner, 1991; 2004; 2010). Propiamente, *se trata de una libertad como no dominación*. Esto implica considerar que somos libres cuando: a) no hay interferencia arbitraria en nuestras elecciones y b) cuando no hay posibilidad de que esa interferencia exista. Respecto de este último punto, se lleva la noción un paso más allá al marcar la necesidad de que se dé una situación de ausencia de capacidades para la interferencia arbitraria (Pettit, 2002). En los términos de Skinner (1990b), la libertad es la ausencia de interferencia para avanzar en pos de nuestros objetivos, que deben a su vez ser propios y no impuestos por otros.

Guiades por la preservación de la libertad como fin principal se construye una concepción republicana que pone también en el centro a la institucionalidad. Es que la libertad como no dominación remite necesariamente a la ley, que es la herramienta a través de la cual esa misma libertad se posibilita, al tiempo que se constituye a partir de ese mismo deseo de libertad (Lefort, 2007; Skinner, 1991)<sup>63</sup>. Somos libres en aquellos contextos en los que las leyes que nos reglan cuentan con nuestro consentimiento, no son arbitrarias. En este sentido, la libertad implica un status jurídico que limita tanto la dominación como la capacidad de dominación (Pettit, 2002; Rosler, 2018; Skinner, 2010). Para estos autores el hecho de que participemos de la ley y por ende no se configure una situación de dominación no implica que ésta no sea coactiva para con nosotres y es ésta su fortaleza en tanto, sin dominarnos, moldea nuestro accionar y posibilita un horizonte de más libertades para todos, así como también funciona para que se reconozca a los ciudadanos como iguales<sup>64</sup>. Desde esa

---

<sup>62</sup> Incluso al interior de estas categorías que engloban a varios autores es posible encontrar disputas en torno a la definición del concepto república. Agustín Volco (2011) por ejemplo argumenta que Skinner y Pocock recurren en sus reflexiones a dos tradiciones diferentes, el primero opta por la romana y el segundo, por la aristotélica.

<sup>63</sup> Como señala Lefort en su interpretación de Maquiavelo, “La ley se revela más bien ligada a la desmesura del deseo de la libertad” (2007, p. 237).

<sup>64</sup> Este último punto –el de la igualdad– es presentado por Maquiavelo (1987).



perspectiva se entiende el énfasis en la ley como la institución por excelencia y la preocupación republicana por su correcto funcionamiento.

Es necesario hacer dos acotaciones más respecto de la ley. Por un lado, cabe señalar que los autores consideran que ella contribuye a que los vicios privados se transformen en beneficios públicos (Skinner, 1991), así como a dar lugar a ciertas concesiones para con las mayorías<sup>65</sup> (Lefort, 2007). Por otra parte, la ley como institución aparece en la literatura como la instancia por la cual las partes (en términos de Maquiavelo los nobles y la plebe, en términos de Skinner poderosos y sin poder) se vinculan políticamente en una mediación que contribuye a la igualdad y que permite dar respuestas constitucionales al conflicto sin ignorarlo ni suprimirlo (Ortiz Leroux, 2007; Skinner, 1991). De esta forma, el poder que rige a las repúblicas aparece no como el de un hombre o varios (personalismos políticos), sino como aquel poder anónimo de la ley, a la que se obedece, pero sobre la que también se puede influir<sup>66</sup>, garantizando así la libertad como no dominación.

Además de la arista vinculada a la ley que acabamos de describir, la perspectiva republicana de lo institucional tiene otras dos también importantes: la división de poderes y la insistencia en las virtudes cívicas e institucionales.

La literatura seleccionada se preocupa por la división de poderes en términos de división tripartita de los poderes (contribuyendo al entendimiento del poder que lo aleja de las tiranías y los personalismos), pero también en la defensa de modelos bicamerales y federales. De este modo aparece no sólo un elemento de división de poderes, además encontramos una noción de equilibrio entre los poderes. Los mecanismos de control entre poderes también funcionan como herramientas para imposibilitar que las instituciones dominen a los ciudadanos y por ende coarten su libertad y que, por ejemplo en el caso de Skinner, se complementan con la participación activa por parte de la ciudadanía y su vigilancia<sup>67</sup>.

Respecto del segundo punto que completa esta caracterización de la concepción republicana de la institucionalidad aparece en el republicanismo una exaltación de las virtudes ciudadanas y de las virtudes institucionales<sup>68</sup>, marcando además su compatibilidad (y posibles tensiones). Encontramos al mismo tiempo: a) un foco en los ciudadanos particularizados, a nivel individual, como parte de un todo<sup>69</sup> que no necesariamente es más que una simple agrupación<sup>70</sup>. Por momentos puede dar la sensación de

---

<sup>65</sup>Este punto surge de la interpretación de Maquiavelo que realiza Lefort (2007), donde afirma: “Sólo en razón del temor que inspira el pueblo, la minoría se ve coaccionada a la prudencia y pueden nacer nuevas leyes favorables a la concordia” (p. 266).

<sup>66</sup>En palabras de Rosler, “la relación entre la constitución y sus ciudadanos es, entonces, una avenida de doble mano: la constitución impone ciertos requerimientos a los ciudadanos y estos últimos interactúan con la constitución (...) gracias a su virtud cívica” (Rosler, 2018, p. 76).

<sup>67</sup>Algunos de los textos en los que figuran estas cuestiones son Bustamante-Kuschel (2017), Maquiavelo (1987), Ortiz Leroux (2007), Pettit (2002; 2012), Rinesi y Muraca (2009) y Rosler (2018).

<sup>68</sup>Nos referimos a las virtudes institucionales y particularmente a los sistemas de balance y control.

<sup>69</sup>Nuevamente este “todo” recibe distintos nombres: ciudadanía, pueblo, nación, patria, comunidad, etc.

<sup>70</sup>Rosler (2018) insiste en la virtud cívica como medio para lograr que los ciudadanos operen como una parte de un todo.



que, a pesar de que se entienda que las instituciones se posicionan por sobre los particularismos, éstas y lo común operan simplemente como medios para un fin, siendo éste la consecución de los objetivos particulares de cada uno de los ciudadanos, en cuya virtud se confía. En línea con estos planteos, y de la mano de la defensa de las libertades individuales, se exaltan las potencialidades de las virtudes individuales, dando lugar a pensar modos virtuosos de participación de la ciudadanía. A partir de este énfasis se defiende la necesidad de que el aparato institucional dé lugar a la participación de la ciudadanía en las leyes que la rigen para no caer en una situación de dominación: el objetivo, en última instancia, vuelve a ser preservar la libertad. Pero también aparece, y aquí llegamos al punto b), una preocupación por las bondades formales e institucionales que deben permitir que las instituciones sean receptivas a las voces de la ciudadanía (con herramientas como la libertad de expresión, independencia de los medios de comunicación, garantía de libre protesta) y capaces de dar respuestas correctas a la contestabilidad popular<sup>71</sup>.

Pettit (2012) contribuye a nutrir ambas perspectivas de una forma compatible al destacar que es necesario que existan y funcionen agencias cuyes miembros sean designados por quienes gobiernen, pero no respondan a ellos; comisiones electorales, bancos centrales (agencias ejecutivas), auditores (agencias contestarias) y agencias judiciales. Para que el accionar de éstas no dilate la influencia del pueblo es necesario que operen con resúmenes dictados públicamente, bajo restricciones impuestas públicamente, expuestos al desafío público y a la revisión.

### 2.3 Institucionalidad o bien común

El hecho de que algunos autores opten por poner el foco en el bien común y otros en la institucionalidad no implica oposición diametral ni incompatibilidad entre estos dos rasgos. Lo que aquí identificamos son más bien tensiones. La argumentación de Anne Phillips (2004) nos permite sustentar este punto. En sus términos, es un desafío interesante lograr congeniar los cuestionamientos a la noción de bien común (fundamentalmente en lo que respecta a los privilegios y las desventajas que se ocultan tras ésta) con la necesidad de pensar lo común *per se*, y no sólo como un medio para conseguir objetivos individuales. Aun así, nos preguntamos por cómo el republicanismo conjuga dos de sus objetivos (libertad como no dominación para todos y bien común). Consideramos que esta sección nos brinda algunos elementos para argumentar que se trata de una coexistencia conflictiva ya que, en definitiva, se trata de dos objetivos que nos dirigen hacia distintos horizontes. Consideramos que por una parte identificamos el optar por el bien común, aun cuando está entrecruzado por las dificultades propias de la existencia de conflictos al interior de la sociedad y, por la otra, el optar por la libertad individual de cada uno de los ciudadanos que conforman una determinada comunidad. Un segundo contrapunto lo marcamos entre pensar en términos de un bien común con un alto grado de conflictividad en su definición –que resultará contingente– y confiar en un aparato institucional que

---

<sup>71</sup>Pettit insiste recurrentemente en este punto. En sus palabras, es necesaria una disposición institucional que brinde “posibilidades sistemáticas para que la gente común conteste frente al accionar gubernamental” (Pettit, 2002, p. 277) [traducción propia].



medie entre sectores y que, en su formalidad, burocracia e institucionalidad, también puede funcionar como un obstáculo para la expresión de esos conflictos.

Aun así, identificamos que la confianza e insistencia en las virtudes cívicas nos ofrecen un punto de contacto entre ambos énfasis: tanto para lograr que haya una preocupación por lo común que sobresalga por sobre los particularismos como para que haya participación en él y respuesta al diseño institucional es necesaria esta virtud cívica. De hecho, particularmente en Skinner, podemos ver que el énfasis en lo institucional (o la fe en la institucionalidad como medio para lograr la libertad como no dominación) puede presentarse argumentativamente como una necesidad para lograr también ese horizonte de bienestar general. Esto es porque él argumenta que las virtudes cívicas están (o pueden estar) contaminadas por la avaricia y la ambición humana, de modo que depositar allí la confianza puede dificultar las posibilidades de conciliar horizontes comunes, mientras que considera que las virtudes institucionales ofrecen más garantías para lograrlo<sup>72</sup>.

### 3. Estrategias frente al conflicto

Las bondades del conflicto, su rol y las formas de abordarlo ocupan un lugar importante en la discusión en torno a la república. No obstante, también en este aspecto es posible identificar tensiones al interior de los autores que se retoman en este capítulo. En esta sección repasamos tres formas diferentes –y en tensión– de concebir el rol del conflicto desde una perspectiva republicana.

Una de éstas insiste recurrentemente en las potencialidades del conflicto de cara a una mayor libertad de los individuos, una respuesta más acabada para las demandas populares y, en definitiva, de cara a configurar mejores regímenes. El conflicto resulta constitutivo del régimen o, en términos de Rinesi, su dinamizador (Morán, 2019). Esto, dirán, implica entender que no hay fin definitivo para los antagonismos originarios y que esa permanente desestabilización da lugar a bondades para el régimen republicano, por ejemplo en la forma de leyes que protejan la libertad de los ciudadanos<sup>73</sup>.

Desde otro punto de vista, a partir de los textos de Cicerón por ejemplo, se identifica una perspectiva republicana que más bien se preocupa por lograr escenarios de paz y armonía al interior de la sociedad, para lo cual se resaltan el orden, la moderación y el funcionamiento no conflictivo de las instituciones, insistiendo a su vez en formas regladas de debate para transitar los conflictos existentes (entendidos como resolubles).

---

<sup>72</sup>Aun así, acotamos, estas instituciones tienen detrás a personas con esa misma avaricia y ambición que a él le preocupa.

<sup>73</sup>Rinesi y Muraca (2009) se preguntan: “¿No hay acaso para estos autores, siempre, un núcleo de conflicto irreductible en la base de toda sociedad, una división originaria de lo social, como dice por ahí el viejo Claude Lefort, un eje que inexorablemente parte en dos el cuerpo de la comunidad, que impide la reconciliación de esa comunidad consigo misma y proscribiera incluso la propia idea de una totalidad posible, o sólo la admite como la idea de un perpetuo movimiento de totalización, siempre incompleto, siempre fallado?” (p. 65).





En las siguientes líneas las repasamos para finalmente retomar también otras lecturas que aportan una posición intermedia, reconociendo el conflicto y su potencialidad, al tiempo que dibujando límites para las transformaciones que de éste puedan surgir.

### *3.1 En el centro, el conflicto*

La perspectiva que pone en el centro al conflicto lo considera fuente de beneficios claves para el funcionamiento de un régimen: fortaleza, vitalidad y riqueza (Rinesi, 2015). A continuación, presentamos cuatro puntos de profundización para reconstruir esta comprensión republicana.

Un primer punto a considerar en este aspecto es la siguiente pregunta: ¿qué debe ocurrir con el conflicto para que aparezcan efectivamente esos beneficios? Y de su mano, ¿cómo se lo debe procesar? Una forma republicana de tramitar las divisiones no busca negar, anular ni solucionar de forma definitiva los conflictos al interior de las sociedades (bien sea entre humores, clases sociales, sectores productivos, etc.), de hecho en parte porque se considera que éstos no tienen una resolución última, pero también porque no resulta deseable tampoco pensar una esfera política sin conflicto alguno (Maquiavelo, 1987; Ortiz Leroux, 2007). En términos de Hilb (2005), las divisiones se tramitan, y sobre éstas se asienta la libertad. Es más, la persistencia de los conflictos y las luchas, como retoman Rinesi y Muraca (2009), constituye un medio para “mejorar las leyes y las instituciones que protegen, garantizan y permiten ampliar la libertad” (p. 66)<sup>74</sup>. En estos casos, la vía por la que se tienen que procesar los conflictos en una república es, por excelencia, la institucional<sup>75</sup>.

En segunda instancia, aparece la pregunta por el problema de la anarquía o el caos que podrían reinar en regímenes en los que el conflicto quede desatado. La valorización del conflicto no implica una situación de este tipo. Maquiavelo y quienes a él se remiten destacan la importancia de que estos múltiples conflictos se procesen por vías institucionales precisamente para que se transformen hacia “formas menos desestabilizadoras de participación, sin por eso despolitizar el conflicto, asegurando de ese modo la protección de la libertad de los plebeyos” (Rosler, 2018, p. 155).

Pero, en la concepción republicana, no todos los conflictos son percibidos positivamente. Por esto, en tercer lugar, cabe preguntarse por cuáles sí lo son y cuáles no. Aquellos que puedan derivar en una situación de facción tiránica no lo son, mientras que los que apunten al bien público sí (Maquiavelo, 1987; Rosler, 2018; Singer, 2002). Viroli (2003), en su discusión con Bobbio, se detiene en esta distinción cuando señala que –las facciones– pueden ser uno de los problemas que amenacen la supervivencia de las repúblicas democráticas y las caracteriza como grupos que responden a un líder, a

---

<sup>74</sup>También en este sentido Ortiz Leroux (2007) dirá que “Maquiavelo afirma que el desorden no sólo no es en sí mismo malo, existe en él algo que puede engendrar un orden, pero ese mismo orden no lo suprime. Aquel que busque cancelar la división social y, por tanto, terminar para siempre el conflicto, acabará por desdibujar la virtud republicana” (p. 20).

<sup>75</sup>Como argumenta Hilb (2005), “La república más estable será aquella que logre dar una expresión institucional al conflicto, aquella que logre canalizar el conflicto de manera pública a fin de evitar el accionar faccioso, contrario a la vida en común, de los ciudadanos descontentos. En otras palabras, la constitución de una escena pública erige el escenario unitario, común, para la exposición de la división” (p. 155).





quien sus miembros son leales y cuyo objetivo es obtener beneficios y privilegios, tales como los partidos personales<sup>76</sup>.

Y, por último, ¿qué otros rasgos van de la mano de esta valoración positiva del conflicto? Esta pregunta es necesaria porque la centralidad que le otorgan al conflicto no nos puede llevar a afirmar que la república es sólo pensada en esa dimensión. De hecho, Lefort interpreta que, en Maquiavelo, “el arte de la política exige que se sepa identificar a los enemigos, elegir el campo, utilizar oportunamente la astucia y la fuerza; brevemente, que pertenezca al arte de la guerra aunque no se reduzca a ella” (2007, p. 250). La presentación de la república como un concepto con múltiples rasgos nos sirve para pensar conjuntamente el énfasis en el conflicto que acabo de describir con, por ejemplo, la preocupación por un bien común caracterizado como contingente y problemático. De hecho, en términos de Rinesi y Muraca, la forma republicana de procesar los conflictos da lugar a una definición de

El lugar de lo universal, la instancia que nos permite indicar que hay algo, más allá de los intereses particulares en pugna –y mejorando permanentemente justo gracias a esa misma pugna–, que es una cosa de todos, una cosa pública, una res pública (Rinesi y Muraca, 2009, p. 66).

Por el contrario, pareciera incompatible con una visión centrada en lo institucional y particularmente confiada en las virtudes institucionales formales per se que configura esa imagen de la república centrada en lo armónico.

### *3.2 A por la paz*

Es posible trazar también una descripción de otra perspectiva, notoriamente más circunscripta temporalmente y menos popular, que valoriza positivamente y remarca los elementos tendientes a la armonía, el orden y el consenso e insiste en la necesidad de moderar el conflicto.

En Machiavelli's Discorsi and the pre-humanist origins of republican ideas, Skinner (1990a) retoma autores pre-humanistas, particularmente a Salustio y Cicerón para mostrar esta otra perspectiva según la cual el conflicto externo es aceptable en una república (incluso las virtudes cívicas dependen en parte de éste) pero que la paz al interior de estas sociedades no puede comprometerse nunca. Las guerras internas y el odio son entendidas como fuentes para una eventual opacidad en las capacidades y bondades del gobierno. De hecho, “evitar divisiones internas y discordias es señalado por todos como una condición indispensable para la grandeza cívica”<sup>77</sup> (p. 129). No sólo aparece esta lectura negativa de los conflictos, sino que se considera positivo lograr una situación de paz, concordia y unidad al interior de la sociedad, en tanto esto posibilita el crecimiento y la grandeza. Como bien

---

<sup>76</sup> Consideramos que este punto también nos sirve para continuar pensando en la cuestión de los personalismos que presentamos en el apartado anterior.

<sup>77</sup>La grandeza cívica es mencionada como el objetivo principal al que debe apuntar la ciudad.



ilustra Skinner, la radicalidad de Maquiavelo se ve muy bien en este punto porque, frente a lo que era una prácticamente unánime visión de los defensores de las repúblicas auto-gobernadas presenta una valoración de los tumultos como fuente de la libertad y la grandeza que contrasta notoriamente. En forma concordante a lo dicho, Rosler rescata que “el republicanismo florentino pre humanista creía que la discordia cívica era una de las amenazas más graves para la libertad política” (2018, p. 151).

### 3.3 Puntos medios

Frente a estos dos polos que construimos, se reconstruyen los aportes de algunos autores para delinear las características de un punto medio que no niega la existencia del conflicto, pero opta por reducir su centralidad y gravedad, así como también limitar sus posibles alcances. A continuación, abordamos estos dos puntos.

En primer lugar, la literatura republicana puede optar por el término debate en vez de, propiamente, conflicto, para contribuir a suavizarlo. En palabras de Rosler, por ejemplo, la república como institución “le asigna al debate, e incluso al conflicto un lugar preponderante y propone que la toma de decisiones públicas tenga lugar mediante la canalización del desacuerdo” (2018, p. 171) [cursivas nuestras]. Por nuestra parte, entendemos que la palabra debate trae aparejada un contexto de cierta formalidad y presupone que existe la posibilidad de acuerdo entre las partes, incluso cuando –como retoma el propio Rosler– pueda haber voces disonantes. Además, se caracteriza su origen a partir de un desacuerdo, nuevamente remitiendo a algo menor y más fácilmente resoluble que un conflicto originario entre sectores y no entre personas. En este sentido, es posible identificar que por momentos el conflicto propiamente dicho (entendido como la disputa entre quienes quieren dominar y quienes no quieren ser dominados, con toda su amplitud y complejidad) se diluye para traducirse en formas menos rupturistas para con el régimen. En pos de esto se pretende que los participantes del debate se acerquen al mismo con un único compromiso, por la república, forzosamente debiendo dejar de lado adhesiones partidarias y posiciones políticas que predefinan esas posiciones más allá de un horizonte común que eventualmente pueda construirse en torno a la república (Rosler, 2018).

El segundo punto señalado para abordar esta perspectiva parte de entender que, si bien en Maquiavelo mismo aparecía también esta noción de institucionalizar el conflicto para evitar desestabilizaciones mayores –apuntando a un escenario de estabilidad en el régimen–, los neorepublicanos van a ser considerablemente más explícitos (y en términos más contemporáneos) de los límites que se le deben imponer a las expresiones del conflicto para que el régimen siga en pie. En términos de Philip Pettit, las voces populares de descontento (en sus términos, las expresiones de la ciudadanía activa y contestataria) deben darse dentro del sistema y no contra el sistema<sup>78</sup>, o bien quedar sujetas a

---

<sup>78</sup> Textualmente, sus palabras son: “De la mano de la legitimidad política viene una obligación política, que compete a los ciudadanos. Si éstos se oponen a una ley por considerarla injusta (o por otras razones), deben hacerlo únicamente *dentro del sistema*. Oponerse a cualquier ley dentro del sistema es, sin embargo, compatible con campañas de desobediencia civil en las que sus participantes no desafíen el derecho de las cortes a penalizarlos” (Pettit, 2012, p. 304) [traducción y cursivas propias]. Rosler (2018) también aboga por que los reclamos se den en el marco de la república, pero no contra ésta.



penalizaciones por parte de la ley<sup>79</sup>. En un punto, resulta una lectura más conservadora y limitante para las posibilidades de que las tensiones sociales devengan en novedades en los regímenes políticos dentro de los que se ubican. Pero entonces, ¿qué tan factible es garantizar nuestra libertad como no-dominación si las cuestiones estructurales que la condicionan –léase patriarcado o capitalismo, por ejemplo– y que están reflejadas en las formas que adoptan nuestros regímenes de gobierno y nuestras leyes, deben permanecer fuera de cuestionamiento para preservar, en última instancia la estabilidad del régimen?

Una última cuestión respecto de esta visión del conflicto. Si todo conflicto puede debatirse y, en última instancia, resolverse (incluso cuando resten voces disonantes y la resolución sea provisoria, no definitiva), debemos solucionar esas confrontaciones al interior de nuestras sociedades para avanzar en políticas públicas, planes de gobierno, proyectos legislativos, etc. que se asienten sobre esos consensos construidos que son factibles porque todos somos capaces, en última instancia, de sentarnos en esa mesa a debatir<sup>80</sup>. ¿O no? Sin negar el conflicto y algunas de sus potencialidades aparece el orden como objetivo, de la mano de la estabilidad, primando por sobre las virtudes que otros autores le encuentran efectivamente a la expresión permanente e irresoluble de los grandes conflictos al interior de las sociedades.

#### 4. El Estado en las varias repúblicas posibles

Con una estrategia argumentativa un tanto distinta a la seguida hasta aquí, en esta sección partimos de una afirmación general que es compartida por los autores republicanos que retomamos en esta ponencia, para luego introducir elementos que complejizan esa afirmación inicial y que, además, permiten delinear puntos de discusión con otras comprensiones del Estado que el republicanismo tensiona. Esta sección recorre cinco puntos: qué implica un Estado robusto, qué implica un Estado activo, qué rol se le otorga a la ciudadanía activa, qué tareas estatales se desprenden de esta comprensión y, por último, una breve mención a otras tradiciones con las que discute.

La afirmación general a la que hacemos referencia es: las distintas formas de pensar la república coinciden en valorar positivamente un Estado robusto y activo que, a su vez, queda sujeto al gobierno de la ley (y no de uno sólo). Si bien se pueden identificar distintas preocupaciones de origen que les llevan a esta conclusión, ya sea la preservación de la libertad como no dominación, el bien común o la preservación del conflicto, el desenlace es, a grandes rasgos, compartido.

¿En qué sentidos se caracteriza al Estado republicano como robusto? Se parte de una mirada positiva del Estado, como capaz de garantizar la libertad como no dominación, y como agente que a su vez no

---

<sup>79</sup>Algunas de las vías de reclamo que son mencionadas (niveles de contestación) son las acciones judiciales, pedidos de acción parlamentaria, queja ante los defensores, demostraciones públicas o iniciativas individuales como la desobediencia civil (Pettit y Vatter, 2010).

<sup>80</sup>Rosler (2018) afirma que, en el debate político republicano, se da una situación de simetría o paridad normativa, permitiendo que se escuche la voz de ambas partes y que de ese intercambio surja un acuerdo que, aunque contingente, permita avanzar en políticas públicas, leyes, etc.



nos domina porque su rol no es arbitrario, nosotres participamos de él. A partir de esta caracterización se defiende la necesidad de un Estado robusto, distinto a un Estado mínimo, porque su capacidad de garantizar la libertad como no dominación y su propio carácter no dominante lo vuelven un elemento esencial para los diseños republicanos. Si para esto se requiere ampliar el Estado y sus poderes, los autores aquí consultados no se opondrán<sup>81</sup>.

¿En qué sentidos se espera que el Estado sea activo? En pos de resolver las tareas que se le asignan. No puede adoptar un rol pasivo porque la libertad como no dominación necesita de su rol activo para garantizarse. De igual modo, debe ser expresamente igualitario en el tratamiento que brinda a los ciudadanos, un balance apropiado entre los reclamos de los ciudadanos para impartir justicia (Pettit, 2012).

A su vez, la pretensión de un Estado robusto merece alguna adjetivación más. No cualquier Estado robusto va a ser visto con buenos ojos por los republicanos: al tiempo que puede considerarse positivo que se amplíe el abanico de responsabilidades estatales y propias de la ley, una republicane no abandera una imagen de un Estado que, por demasiado robusto, dé lugar al ejercicio del poder de forma discrecional. Siguiendo a Pettit (2002, 2012) y a Skinner (2010) se le exige al Estado que sea robusto para reducir las posibilidades de dominio privado sobre la ciudadanía pero sin que éste se configure como un elemento de dominio sobre la ciudadanía en sí. Así, lo robusto va de la mano de un amplio sistema de balances y controles y, por ende, también de una complejización de lo que implica lo democrático, ampliando sus alcances por fuera del 'simple' acto de la elección de representantes a través del voto<sup>82</sup>. De este modo, no basta con el consentimiento electoral por parte de la ciudadanía sino que se requiere su participación activa también en otros momentos, que se configura en formas de control popular. Es necesario, en síntesis, que existan organismos de control (incluso en algunos momentos se habla directamente de vigilancia cívica<sup>83</sup>) que actuando con transparencia y publicidad prevengan situaciones en las que o bien un único partido domina la esfera de gobierno, o bien intereses privados avanzan sobre ésta, torciendo el accionar gubernamental hacia modos en los que efectivamente interfiere en el accionar individual (Pettit, 2012).

De la mano de esta caracterización también se entiende de formas particulares el rol de la ciudadanía. Un poco como adelantábamos en la sección anterior, los autores del neo republicanismo insisten en la necesidad de que ésta sea activa y contestataria. De esta forma, siendo el objetivo principal del Estado garantizar la libertad como no dominación, si la sociedad civil actúa de maneras eficientes para reducir o desafiar las posibilidades de dominación habrá menos tareas vinculadas a este objetivo que queden en manos efectivamente del Estado. Se entiende que este Estado robusto y activo se alimenta de, y a su

---

<sup>81</sup>Arroyo (2002) hace referencia a esta cuestión cuando dice: “Los republicanos, en cambio, casi nunca tuvieron miedo de acrecentar los poderes del mismo. Su mirada, respecto del Estado, siempre fue positiva” (p. 66).

<sup>82</sup>En este sentido Pettit (2012) presenta la distinción entre una democracia electoral y una democracia contestataria.

<sup>83</sup>Al ser entrevistado por Vatter (2010), Pettit afirma que “El poder sin vigilancia, el poder sin posibilidad de ser expuesto a la vergüenza, es particularmente peligroso. Todo poder corrompe, como lo ha enfatizado la tradición republicana durante doscientos años” (pp. 277-280).



vez alimenta<sup>84</sup> a, esa ciudadanía activa, contestataria, participativa, combativa<sup>85</sup>, que contribuye al cumplimiento del rol asignado. Para esto se requiere que el Estado dé lugar a posibilidades sistemáticas para que la gente responda al accionar gubernamental, de manera tal que se genere un “entorno de prueba” (Pettit, 2002, p. 278) [traducción propia] para las leyes. O, en otros términos, se requiere de un “diseño institucional pensado para la participación activa de quienes no poseen el poder” (Bustamante-Kuschel, 2017, p. 21). Para quienes insisten en el rol del Estado como garante de la libertad, este punto es particularmente importante porque el control que la ciudadanía ejerce sobre la interferencia estatal es el que la dota de un carácter no arbitrario y que, por ende, no permite que se caracterice el accionar estatal como uno de dominación (Pettit, 2002).

A partir de esta caracterización, el Estado republicano es foco de un más amplio número y espectro de demandas sociales, incluyendo también el accionar (ya sea a través de leyes o de políticas públicas) frente a aquellas situaciones en las que sin interferencia explícita hay dominación o en las que existe una posibilidad de dominación latente<sup>86</sup>. La agenda de temáticas republicanas se vuelve amplísima y las tareas potencialmente estatales también. Por ejemplo:

Cuando identificas que el objetivo del Estado es frenar a los ciudadanos inmorales, estás explicando la naturaleza de la virtud cívica y la razón por la cual es necesaria en las repúblicas. Precisamente porque el objetivo principal de los Estados es estar por encima de los arrogantes, los ambiciosos y los corruptos, los ciudadanos han podido mantener un vínculo firme y fuerte con la libertad (Viroli y Bobbio, 2003, p. 12) [traducción propia].

El entendimiento republicano del Estado es compatible con tareas tales como: proteger a los vulnerables de las fuentes de opresión, prevenir situaciones de dominación por parte de quienes gobiernan, brindar infraestructura de seguridad social y legal, vigilar y regular al mercado para evitar que la ciudadanía quede a merced de la filantropía, etc. (Pettit, 2012). A su vez, partiendo de entender que la necesidad primaria es lograr un status de libertad como no dominación para todos, múltiples lenguajes políticos resultan compatibles con el republicanismo, tales como el feminismo o el ambientalismo (Pettit, 2002).

Y, por último, ¿con qué tradiciones discute esta concepción republicana? Precisamente este ejercicio de repensar y revitalizar las discusiones en torno al republicanismo ha contribuido a complejizar sus rasgos para salir de entendimientos 'de diccionario'. Así, es posible recuperar a la república como una forma de Estado que tuvo un impacto de peso en la forma en la que se configuraron y configuran nuestros diseños institucionales e ideas, así como también los de otras coordenadas del continente y de Europa. Complejizar los entendimientos republicanos del Estado sirve para avanzar más allá de una

---

<sup>84</sup>En términos de Pettit (2012), los ciudadanos tienen que estar dispuestos a resistir a todo aquello que pueda comprometer sus capacidades de influir en el gobierno, refiriéndose por momentos a una situación de vigilancia, así como el gobierno tiene que estar dispuesto a dar marcha atrás en las decisiones que no cuenten con buena recepción.

<sup>85</sup>Ya Maquiavelo insistía en esta cuestión aunque la noción de soberanía popular es posterior a su obra.

<sup>86</sup>En este punto Pettit remite frecuentemente a dos situaciones de dominación para ejemplificar: entre empleadores y empleados y entre mujeres y hombres al interior del hogar.



primera capa de sentidos (la república epidérmica) en la que se ubica la tradicional oposición entre monarquía y república (Aguilar, 2002; Arroyo, 2002). A su vez, complejizar brinda elementos para pensar antagonistamente liberalismo y republicanism y no confundir sus preceptos si no, precisamente, identificar puntos de disidencia en, por ejemplo, los modos en los que se comprende la libertad. También en este sentido, mientras que desde una perspectiva liberal la preocupación por la no interferencia hace que se dejen de lado muchas problemáticas sociales, los republicanes entienden que la lucha por la libertad como no-dominación abarca un abanico mucho más amplio de problemáticas que merecen tratamiento en pos de sociedades más libres, justase igualitarias.

## 5. A modo de cierre

Las anteriores palabras no pretenden dar lugar a una presentación exhaustiva en torno al concepto que nos ocupa, tarea titánica que excede nuestros objetivos y nuestras posibilidades en el marco de una ponencia como esta. Por ende, encontramos en el trabajo un recorrido abierto y con muchas líneas de profundización pendientes, pero que nos da lugar a una recuperación teórico-política de diferentes autores que se ocupan de la cuestión.

En primera instancia, es necesario mencionar que identificamos y trabajamos a lo largo de este trabajo: bien común, institucionalidad y conflicto. Consideramos que eran ineludibles para pensar alrededor del concepto que nos interesaba y que nos servían para iluminar disputas teóricas y discursivas en torno al mismo. Complementamos el abordaje crítico con el detenimiento en el rol del Estado, que se desprende de los rasgos seleccionados pero que también tiene entidad propia y aportó elementos específicos de interés para nuestro trabajo. La selección y construcción de estas categorías no fue aleatoria. Se nutrió de nuestras lecturas analíticas y críticas de los autores que aquí retomamos y nos permitió al mismo tiempo: a) presentar una propia conceptualización del concepto república, b) iluminar al interior del concepto las discusiones teórico políticas que contribuyen a hacer del mismo uno polémico y polisémico. Particularmente, notamos una posible tensión entre una versión de éste que ponía el foco en el bien común y otra que se centraba en la institucionalidad, así como tres estrategias posibles frente al conflicto y un importante consenso teórico en entender que el Estado republicano debe ser activo. En este punto ubicamos un primer elemento problemático de nuestro trabajo que tiene que ver con el abordaje que hicimos del concepto *libertad*. Consideramos que una categoría que resulta clave para entender cómo y por qué ciertos teóricos argumentan en una u otra línea (fundamentalmente pensando en los neorepublicanos y su disputa por la libertad a los liberales) no gozó de semejante centralidad en la descripción y el análisis del corpus discursivo. Esto se debió en gran medida a que *libertad* apareció como un concepto que se derivó de los argumentos teórico políticos (es decir, no es ni era nuestro concepto principal). Entendemos, además, que atender a este elemento podría brindarnos más herramientas para pensar en algunas de las cuestiones que también nos interesaron —e interesan— pero que hemos dejado de lado. Por ejemplo, nos preguntamos: ¿cómo se





articula el deseo de vivir nuestra libertad como no-dominación con los límites impuestos a los reclamos y los cuestionamientos ciudadanos?

## 6. Bibliografía

Aguilar, J.A. (2002). Dos conceptos de república. En J.A. Aguilar y R. Rojas (Coord.), *El republicanismo en Hispanoamérica. Ensayos de historia intelectual y política*. (pp. 36-50). México D.F, México: Fondo de Cultura Económica.

Aguilar, J.A. y Rojas, R. (2002). Introducción. En J.A. Aguilar y R. Rojas (Coord.), *El republicanismo en Hispanoamérica. Ensayos de historia intelectual y política*. (pp. 5-6). México D.F, México: Fondo de Cultura Económica.

Arroyo, I. (2002). La república imaginada. En J.A. Aguilar y R. Rojas (Coord.), *El republicanismo en Hispanoamérica. Ensayos de historia intelectual y política*. (pp. 51-66). México D.F., México: Fondo de Cultura Económica.

Botana, N. (2014). *La tradición republicana. Alberdi, Sarmiento y las ideas políticas de su tiempo*. Buenos Aires, Argentina: Edhasa.

Bustamante-Kuschel, G. (2017). Republicanismo y democracia agonial: una presentación genealógica. Introducción. *Pléyade. Revista de Humanidades y Ciencias Sociales* (20), 17-31.

Entín, G. (2020). Introducción. *Dossier. Programa Interuniversitario de Historia Política* (117).

Hilb, C. (2005). Maquiavelo, la república y la 'virtú'. En T. Várnagy (Comp.), *Fortuna y Virtud en la República Democrática. Ensayos sobre Maquiavelo* (pp. 127-147). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

Lefort, C. (2007). Maquiavelo y la veritá effetuale. En C. Lefort, *El arte de escribir y lo político* (pp. 233-277). Barcelona, España: Herder.

Maquiavelo, N. (1987). *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Madrid: Alianza.

Morán, S. (2019). *Los usos contemporáneos de la república en el debate intelectual argentino. El conflicto del campo como coyuntura crítica*. (Tesis de Maestría en Ciencia Política). Universidad Nacional de San Martín, Instituto de Altos Estudios Sociales, Buenos Aires, Argentina.

Muraca, M. (2016). *De Grondona a Cristina Fernández de Kirchner. De la república liberal a la república popular*. (Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales). Universidad Nacional de Sarmiento, Buenos Aires, Argentina.





- Ortiz Leroux, S. (2007). República y republicanismo. *Argumentos. Estudios críticos De la Sociedad*, (53), 11-32. Recuperado de <https://argumentos.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/article/view/465>
- Palti, E. (2017). ¿De la República posible a la República verdadera? Oscuridad y transparencia en los modelos políticos. *Revista virtual del Programa Buenos Aires de Historia Política*. Recuperado de <http://www.historiapolitica.com/datos/biblioteca/palti.pdf>
- Pettit, P. (2002). *Republicanism. A theory of Freedom and Government*. Oxford, Inglaterra: Cambridge University Press.
- Pettit, P. (2012). *On the people's terms. A Republican Theory and Model of Democracy*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.
- Pettit, P., y Vatter, M. (2010). Republicanismo y teoría del gobierno. Philip Pettit entrevistado por Miguel Vatter. *Pléyade*, (4), 275–282. Recuperado de <http://www.revistapleyade.cl/index.php/OJS/article/view/284>
- Phillips, A. (2004). Feminismo y republicanismo. ¿es ésta una alianza plausible? En F. Ovejero, J. L. Martí y R. Gargarella (Comp), *Nuevas Ideas Republicanas. Autogobierno y libertad* (pp. 263-285). Barcelona, España: Paidós.
- Rinesi, E. (2015). Populismo y republicanismo. *Ensamblés*, 2 (3), 84-94.
- Rinesi, E. (2010 diciembre, 5). Rinesi (UNGS): “El kirchnerismo representa uno de los más interesantes desafíos que haya enfrentado la sociedad” / Entrevistado por A. Goldstein. *Agencia Paco Urondo*. Recuperado de <https://www.agenciapacourondo.com.ar/politica/rinesi-ungs-el-kirchnerismo-representa-uno-de-los-mas-interesantes-desafios-que-haya>
- Rinesi, E. y Muraca, M. (2009). Populismo y república. Algunos apuntes sobre un debate actual. En E. Rinesi, M. Muraca y G. Vommaro, *Si éste no es el pueblo. Hegemonía, populismo y democracia en Argentina* (pp. 59-74). General Sarmiento, Argentina: UNGS.
- Rosler, A. (2018). *Razones públicas. Seis conceptos básicos sobre la república*. Madrid, España: Katz.
- Singer, A. (2002). De Rousseau al Federalista: en busca de un terreno común. En A. Borón y A. de Vita (coomp). *Teoría y Filosofía Política. La recuperación de los clásicos en el debate latinoamericano* (pp. 51-60). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Skinner, Q. (1990a). Machiavelli's Discorsi and the pre-humanist origins of republican ideas. En G. Bock, Q. Skinner y M. Viroli (Ed.), *Machiavelli and republicanism* (pp. 121-142). Avon, Inglaterra: Cambridge University Press.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Skinner, Q. (1990b). The republican ideal of political liberty. En G. Bock, Q. Skinner y M. Viroli (Ed.), *Machiavelli and republicanism* (pp. 293-309). Avon, Inglaterra: Cambridge University Press.

Skinner, Q. (1991). Two views on the maintainance of liberty. En P. Pettit, *Contemporary Political Theory* (pp. 35-58). Nueva York, Estados Unidos: Macmillan Publishing Company.

Skinner, Q. (2004). Las paradojas de la libertad política. En F. Ovejero, J. L. Martí y R. Gargarella (Comp), *Nuevas Ideas Republicanas. Autogobierno y libertad* (pp. 93-114). Barcelona, España: Paidós.

Skinner, Q. (2010). *Liberty before liberalism*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.

Viroli, M. y Bobbio, N. (2003). *The idea of the Republic*. Cambridge, Inglaterra: Polity Press.

Volco, A. (2011). Spinoza y el republicanismo. *Res pública* (25), 9-40.



## “Spinoza a través del Republicanismo Florentino”

Grant, Lautaro.

[lautarogrant@outlook.com](mailto:lautarogrant@outlook.com)

Universidad Nacional de Rosario

Mesa Redonda: "El pensamiento de Spinoza: entre la modernidad y los problemas actuales de la teoría política".

### Resumen:

El presente trabajo pretende abordar la obra de Baruch Spinoza a través de una interpretación basada en el republicanismo renacentista, teniendo a Maquiavelo como figura central. Teniendo en cuenta las dificultades que presenta el encuentro entre estos dos autores y las diferenciaciones entre el republicanismo renacentista y el holandés, se plantea en ella que la problemática primordial de la obra ontológica y política de Spinoza puede ser enmarcada en un problema esencialmente florentino en torno a la temporalidad inmanente y el binomio conceptual *virtú-fortuna*. Las consideraciones y el camino abierto por esta interpretación revelan al final la posibilidad de introducir a Spinoza bajo un humanismo cívico y una clara pertenencia a la tradición teórico-política republicana.

### 1- Introducción

El siguiente trabajo presenta ya desde su enunciación primera una cuestión enigmática para el estado del arte respecto a las investigaciones sobre Spinoza, puesto que se enmarca en el vértice de dos objetos de estudio, la figura del filósofo holandés y la tradición teórico-política republicana, los cuales han tenido un escaso abordaje estricto en relación a otras líneas de pensamiento que la obra del autor posibilita. Más aún, surge del título de este trabajo una interrogación más escabrosa: ¿qué significa ese tratamiento o esa aproximación a Spinoza *a través* del republicanismo? Y no sólo eso, sino específicamente ¿qué significa pensar a Spinoza a través de un republicanismo *florentino*?

La cuestión presentada debe ser tratada con sus respectivos recaudos, en primer lugar porque como señalará Philip Pettit, no solo la corriente republicana deja de ser activamente influyente llegado el siglo XIX, para a posteriori ser reemplazada o sustituida por la gran fuerza que estaba cobrando el liberalismo, sino porque esta tradición de pensamiento no se había constituido bajo un marco teórico coherente durante el desarrollo de su existencia. En segundo lugar, y en relación con el pensamiento de Spinoza, aquellas interpretaciones republicanas que una multiplicidad de autores ha extraído y elaborado respecto a nuestro filósofo conforma un conjunto heterogéneo de perspectivas en las cuales



podemos encontrar tanto la adecuación completa, la integración parcial o la total desarticulación de Spinoza con respecto a esta tradición.<sup>87</sup>

Como tercer recaudo, es necesario tener en cuenta que el mismo Spinoza fue un republicano militante en su misma vida, apasionante defensor del régimen republicano de los hermanos de Witt en la Holanda de su época, lo cual establece no solo un rasgo biográfico que adiciona a la pregunta por el republicanismo en su pensamiento, sino que es necesario precaverse del contexto y del desarrollo geo-localizado de dicha tradición de pensamiento. Esto implica ser consciente de la posibilidad de una interpelación unilateral y forzada del autor dependiendo del punto de partida desde el cual lo consideremos.

Frente a las anteriores consideraciones, es necesario explicitar cuáles son los alcances y limitaciones de este trabajo. En primer lugar, es necesario plantear que este ha sido la elaboración de un acercamiento embrionario al autor y que constituye un camino a desandar en una profundidad que excede los fines de este ensayo, como tal, debe ser leído como la articulación de una posibilidad de acercarse, introducirse, desde un horizonte interpretativo que tiene en su esencia el republicanismo florentino, y no como un intento sistemático de una interpretación cabal y cerrada del pensamiento spinozista (si es que la hubiese).

En segundo lugar, el abordaje en el que se inscribe ese horizonte interpretativo tiene el encuentro entre Maquiavelo y Spinoza. Por tanto, pensar a Spinoza *a través* de ese horizonte florentino supone enmarcar a nuestro autor en lo que Vittorio Morfino, uno de los comentaristas que mejor ha desarrollado el encuentro entre ambas figuras, indica como la fórmula “*aut virtus, aut fortuna*”<sup>88</sup> y la cual debe ser considerada como “the unavoidable horizon of politics” en el pensamiento político de Spinoza y Maquiavelo.

La trayectoria de este trabajo mostrará dicho horizonte interpretativo partiendo del problema ontológico en el magnum opus de Spinoza y revelando cómo el problema o la introducción de la dimensión política se constituye en una resolución de un humanismo cívico en clave del encuentro propuesto.

## 2- El problema ontológico

El Tratado Político de Spinoza se constituye como el trabajo a partir del cual podemos hacer comprensible la vida política de los hombres en la practicidad, en la inmediatez de su realidad, esto es, la *communis vita*. Sin embargo, para comprender la vida en comunidad en la obra spinozista, es necesario previamente partir de la concepción ontológica que se provee en su tratado central, la *Ética*.

---

<sup>87</sup> La tipología que ha realizado Ricci Cernadas (2022) en su trabajo “Spinoza y el Republicanismo: el problema de la libertad” presenta un ordenamiento categórico del estado de la cuestión respecto a los diferentes abordajes dados, los cuales señala el modelo de la democracia radical, la visión neorrepblicana y una interpretación republicana pero alejada del modelo democrático.

<sup>88</sup> O virtud, o fortuna.



Esta obra parecería estar a priori constituida bajo la rigurosidad de un marco filosófico mecanicista, pero que no por tal se constituye en ella un racionalismo ‘ingenuo’, sino que, al contrario de lo que podríamos observar en relación a otros abordajes racionalistas como el cartesiano, la filosofía spinozista parte de la precondition del hombre subsumido a la servidumbre de las pasiones. Frente a esto, el curso del tratado de la Ética supone el camino de la liberación humana a través de la razón, capacidad cognitiva del alma que permite acceder al segundo y tercer grado de conocimiento, desembarazando al hombre de las afecciones producidas en el cuerpo, las cuales derivan en un conocimiento imaginativo de lo real, y cuyo efecto general (siempre en tanto impida el pensar) supone el ser causa inadecuada de nuestro accionar en el mundo, lo que a su vez conlleva al problema central de la ontología spinozista de la servidumbre de las pasiones. En este esquema, la capacidad del raciocinio es aquella que permite alcanzar el mayor grado de perfección puesto que mayor utilidad provee para la perseveración del hombre. En tanto tal, es la capacidad predilecta en consonancia con la naturaleza auto-conservadora del sujeto spinozista.

El propósito de este trabajo no es el del explicitar la totalidad del programa de la Ética, empresa que excede exuberantemente las capacidades del mismo, sino en presentar la problemática general que recorre dicha obra, y que pretende esbozar la cuestión de la liberación y la servidumbre, el bien y el mal. Dicha problemática se desarrolla prolíficamente en las partes III y IV del tratado, y supone una dualidad entre dos sujetos diferenciales: el ignaro y el sabio. Sin embargo, el planeamiento en el camino a la liberación que supone el pasaje del primero de estos sujetos al segundo no constituye una transición determinante y/o permanente. En este sentido, y retomando palabras de Diego Tatián, existe en la constitución del sujeto spinozista una “genética de las pasiones”, esto es, una “transitividad de los afectos”<sup>89</sup> en el cual es imposible considerar un estado afectivo estático y único, sino que permanecemos en una constante *fluctuatio* (E, III, 17, esc.), en la que un afecto o pasión derivan o son vencidos por otro afecto o pasión más fuerte. Spinoza llega a establecer que “el hombre está sujeto siempre, necesariamente, a las pasiones, y que sigue el orden común de la naturaleza, obediéndolo, y acomodándose a él cuanto lo exige la naturaleza de las cosas” (E, IV, 4, cor.).

Lo explicitado hasta ahora revela lo que en un primer momento mencionamos como la no-ingenuidad en el racionalismo spinozista, ya que, y reiterando, a diferencia del pensamiento cartesiano, el cual considera al sujeto estructurado bajo la *res cogitans* y la *res extensa*, con predominancia de la primera por sobre la segunda, el sujeto de Spinoza se revela como insuficiente para vencer a las pasiones con la mera razón. La estructuración ontológica que nos está proponiendo Spinoza refiere a una reconfiguración del lugar que ocupan el alma y el cuerpo bajo una concepción igualitaria, y no jerárquica. Esto no solo revela una reivindicación innovadora de la corporalidad ateniéndonos al contexto en el que el autor se inscribe, sino que también y fundamentalmente revela un orden perpetuo de la contingencia en la cotidianidad entre los hombres y que constituye un aspecto central para comprender la naturaleza de lo político.

---

<sup>89</sup> Tatián, D., *La Cautela del Salvaje: Pasiones y política en Spinoza*, Colihue, 2015, p. 110.



## El problema político

No es por casualidad que el Tratado Político en el inicio de su primer capítulo se ocupe de clarificar el prejuicio filosófico que se tiene respecto a las afecciones. Tal pasaje reza:

“Los filósofos conciben los afectos, cuyos conflictos soportamos, como vicios en los que caen los hombres por su culpa. Por eso suelen reírse o quejarse de ellos, criticarlos o (quienes quieren aparecer más santos) detestarlos. Y así, creen hacer una obra divina y alcanzar la cumbre de la sabiduría, cuando han aprendido a alabar, de diversas formas, una naturaleza humana que no existe en parte alguna y a vituperar con sus dichos la que realmente existe. En efecto, conciben a los hombres no como son, sino como ellos quisieren que fueran.”<sup>90</sup>

Lo que Spinoza nos está revelando en este fragmento es que la *caída* en la servidumbre de las pasiones es un fenómeno inherente a la naturaleza finita del humano (esto es, no es su culpa), y que en consecuencia, el hombre no es independiente, “sino que está bajo la jurisdicción de la *fortuna*, cuyo poder sobre él llega hasta tal punto que a menudo se siente obligado, aun viendo lo que es mejor para él, a hacer lo que es peor” (E, IV, prolog.). Por tal, y siendo imposible la liberación total de los hombres y su conversión en sabios, el estudio de la política y la sociedad debe comenzar por las condiciones reales de los hombres sometidos a la *fortuna*. Al par, la limitación a la potencialidad del sujeto propiciado por este fenómeno de la caída mienta las dificultades del hombre por sí solo de arribar a su más propio poder-ser, es así que la entrada a la comunidad y su fin corresponden a propiciar la mayor libertad posible. El Estado se presenta entonces como la única construcción humana en la cual el sujeto puede habitar y proyectarse en su más propia originalidad teniendo en cuenta el orden finito de la contingencia, de lo contrario, si fuera posible la liberación total de los hombres y desterrar la contingencia provista por las pasiones, el lugar provisto por el Estado dejaría de tener sentido. Alexandre Matheron ha desarrollado esta interesante hipótesis, aludiendo que:

“Con el conocimiento y la existencia del tercer género, la ilusión de normatividad desaparecería completamente: estaríamos más allá del bien y del mal. Para acceder allí no podemos ya contar con el Estado puesto que él no está hecho para tal fin. El Estado, incluso el mejor, no será nunca otra cosa que la resultante de una relación de fuerzas entre individuos pasionales; una liberación auténtica, si tuviera lugar en todos, implicaría su desaparición”.<sup>91</sup>

Por lo tanto, la ontología esbozada hasta aquí y la caracterización que derivan de ella de los hombres entrando en comunidad revela la posibilidad de inscribir a Spinoza hacia dentro de un marco de pensamiento republicano. En específico, me atrevo a decir que Spinoza piensa y escribe en florentino, pero no específicamente en la concepción del realismo político propiciado por Maquiavelo en El Príncipe, interpretación totalmente evidente y válida si nos atenemos a la estructura esquelética del Tratado Político, pero que, sin embargo, no permite dilucidar la problemática de fondo en el

<sup>90</sup> Spinoza, B. *Tratado Político*. Alianza, 1986, pp. 77-78.

<sup>91</sup> Matheron, A. *Etat et moralité selon Spinoza*, en AA. VV. *Spinoza nel 350 anniversario della nascita*, Bibliopolis, 1985, p. 354.





pensamiento político spinozista. En este sentido, propongo el ejercicio de trasponer y ver su obra más a la luz de los *Discorsi* que de *Il Principe*<sup>92</sup>.

Dicha consideración implica establecer que los sujetos hacia dentro de la *communis vita* de Spinoza se enmarcan claramente en favor de una *vita activa* en oposición a una *vita contemplativa*. Este debate, que remite al pensamiento griego y que se perpetua con la patrística, en torno a los méritos relativos que implican una vida abocada a la actividad social, y aquellos que corresponden a la vocación intelectual de la filosofía es central en el marco del pensamiento florentino. Como bien marca J. G. Pocock:

“In later Florentine thinking there is a great deal said in favor of a *vita activa* which is specifically a *vivire civile*- a way of life given over to civic concerns and the (ultimately political) activity of citizenship. [...] The practitioner of the *vita contemplativa* might elect to contemplate the unchanging hierarchies of being and to find his place in an eternal order under a monarch who played in microcosm God’s role as guarantor of that order; but the exponent of a *vivire civile* was committed to participation and action in a social structure which made such conduct by the individual possible.”<sup>93</sup>

El testimonio precedente nos revela en qué sentido puede comprenderse la noción de comunidad en la obra spinozista en relación a la vocación cívica del *viviré civile*. En Spinoza, el sujeto a través de su entrada en el Estado deviene necesariamente en ciudadano, y no en un mero súbdito. Esto, supone dos cuestiones: en primer lugar, que la concordia establecida entre los hombres, y que tiene por fin aumentar en la medida de lo posible su auto-conservación y la libertad, no está sometida a los designios particulares de aquel o aquellos que detentan el poder estatal. A diferencia del pensamiento hobbesiano, en el que el contrato entre los hombres se establece con el fin de la *conservatio vitae*, en Spinoza tenemos que tener en cuenta que el fin último del Estado no es únicamente aquel explicitado en el Tratado Político como aquel “en el que los hombres viven en concordia, y en el que los derechos comunes se mantienen ileso”<sup>94</sup>, sino que es necesario observar el pasaje del Tratado Teológico-Político donde establece que el “verdadero fin del Estado es la libertad”<sup>95</sup>. Ambas definiciones no son contrarias entre sí, sino al contrario, la vida del sujeto spinoziano no supone meramente la autoconservación del *conatus*, sino la expansión de éste. La *vita activa* por lo tanto, permite no solo la conservación de la vida de la *multitudo*, sino la posibilidad fundamental de aspirar al amor intelectual, la virtud, por parte de ella. Este fin general de la asociación política coincide con el pensamiento cívico

---

<sup>92</sup> Existen diversas razones por la cual decido emplear este camino interpretativo basado en los *Discorsi*, pero su exposición sería extenderme demasiado aquí (dicha cuestión es retomada en las conclusiones). Por tal, me parece pertinente dejar un fragmento de J. G. Pocock en el que diferencia ambas obras en el planteamiento de la *virtú* para hacer frente a la fortuna y puede llegar a esclarecer un poco este punto: “With *Il Principe* in mind, we are aware that *virtú* in these circumstances is more likely to take an active than a passive, a daring than a prudent form, and will exhibit qualities of both the lion and the fox. Here (in the *Discorsi*), however, it must appear in the behavior of individuals and groups of citizens toward each other, rather than in the solitary mastery of a prince over his environment, and its social and ethical content must of necessity be greater.” (2003: 194)

<sup>93</sup> Pocock, J. *The Machiavellian Moment*. Princeton University Press, 2003, p. 56.

<sup>94</sup> Spinoza, B. *Tratado Político*. Alianza, 1986, p. 119.

<sup>95</sup> Spinoza, B. *Tratado Teológico-Político*. Altaya, 1997, p. 411.





florentino y permite establecer una relación articuladora-dialógica entre los ciudadanos en la cual se hace frente a la fortuna. Dicho acercamiento se hace visible en el siguiente pasaje propuesto por Pocock, y que revela la característica fundamental del régimen político florentino:

“The republic or polity [...] was a structure in which every citizen’s ability to place the common good before his own was the precondition of every other’s, so that every man’s virtue saved every other’s from that corruption part of whose time-dimension was *fortuna*.”<sup>96</sup>

La relación dialógica entre los miembros de la comunidad spinozista implica comprender que el esfuerzo virtuoso que conlleva la extensividad del *conatus* del otro redundará en un aumento de la libertad de todos, y por tal, se establece de antemano una solidaridad colectiva en la que todos los miembros de la comunidad se ayudan mutuamente frente a la caída en la fortuna.

En segundo lugar, y en relación a esto último, también es posible observar un deber ciudadano cuando el interés particular de los gobernantes ocasiona la indignación de los ciudadanos, pues éstos no están obligados a permanecer en el estado de sumisión, sino que pueden levantarse en rebelión<sup>97</sup>. Se desarrolla así una justificación del principio de no-obediencia en tanto el juicio de la comunidad así lo considere. Se establece por lo tanto una relación dialógica entre gobernantes y gobernados que implica una conceptualización de la ciudadanía más allá de la mera condición de súbditos.

## Conclusiones

El análisis planteado revela la posibilidad de enmarcar la obra de Spinoza bajo un hilo conductor en el que puede ser leído a la luz de la corriente del pensamiento cívico-florentino. A la vez, se ha intentado en este trabajo realizar una proyección sistemática que permita sentar algunas bases para la interpretación de la totalidad de la obra del autor y evitar la parcialización en meros pasajes aislados. Pero como ha sido indicado en los recaudos a tomar en la introducción a este escrito, es necesario comprender el trayecto de este abordaje republicano en Spinoza como uno de los caminos entre la multiplicidad que existen. Tampoco queda agotado, ni cercanamente resuelto, la pregunta sobre el encuentro entre Spinoza y Maquiavelo, sino todo lo contrario, dicho acercamiento entre las obras no constituye una identidad total y cerrada de la cual pueda derivar una coherencia o continuidad teórica estricta. Más aún, Spinoza se revela como aquel filósofo enmarcado en el vértice de esa pluralidad de culturas, pero que para nada debe reducirse al resultado de una suma de elementos teóricos de Descartes, Hobbes, Maquiavelo, etc. Sin embargo, podemos decir algunas palabras de la labor interpretativa llevada a cabo aquí.

Con tal, se ha desvelado un doble análisis que parte de la ontología primaria del sujeto spinozista y que concluimos con la figura del ciudadano. El devenir en comunidad y que representa el pasaje de uno a otro ha explicitado una vocación cívica en la que la libertad se mantiene y se acrecienta en virtud del accionar de los ciudadanos que componen dicha comunidad. Tal vocación esbozada revela un deber y

<sup>96</sup> Pocock, J. *The Machiavellian Moment*. Princeton University Press, 2003, p. 184.

<sup>97</sup> Spinoza, B. *Tratado Político*. Alianza, 1986, p. 106.



un esfuerzo individual en promulgar la virtud intelectual, la única forma en la que la *multitudo* de Spinoza puede llegar a aproximarse a la liberación a través de la razón. Lo que debemos preguntarnos es ¿por qué? ¿Por qué la liberación total no puede producirse como tal? ¿Qué impide el llegar a este estado? Y con tales preguntas se revela, ¿cuál es el problema que recorre la obra de Spinoza en este sentido? La cuestión final en Spinoza es el problema de la *fortuna*, y por tal refiere y debe ser comprendida su obra, al menos en parte, a través de una perspectiva florentina.

~~Como hemos mostrado, la fortuna en la obra de Spinoza se revela como el problema~~ que deriva en transversal tanto de la ontología como de la política, pero, como ya ha sido mencionado más arriba, dicho concepto debe comprenderse no bajo el realismo político y la razón de Estado que podemos ver en *Il Principe*, puesto que aquí la fortuna refiere a las contingencias que debe hacer frente el príncipe ante una multitud que no es libre. Por el contrario, aquí, en la obra de nuestro autor, es la *fortuna* de los *Discorsi* la que se presenta; aquella cuyo peligro encierra la caída en la servidumbre, aquella que convierte la vida en la república en imposible y que ‘desacostumbra’ a los pueblos a la libertad. Éste es el horizonte interpretativo por el cual recomiendo rever la obra de Spinoza y el cual he intentado proponer en este pequeño trabajo.

### **Bibliografía**

Morfini, Vittorio. (2019). *The Spinoza-Machiavelli Encounter: Time and Occasion*. Edinburgh University Press, Edimburgo.

Pettit, Philip. (2003). *Liberalismo y Republicanismo*. En Martí, J. (coord.), Gargarella, R. (coord.), Ovejero, F (coord.), *Nuevas Ideas Republicanas* (pp. 115-136). Paidós Ibérica.

Pocock, John. (2003). *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*. Princeton University Press, Princeton.

Ricci Cernadas, Gonzalo. (2022). *Spinoza y el republicanismo: el problema de la libertad*. Recuperado de: <http://repositorio.sociales.uba.ar/items/show/3082>.

Spinoza, Baruch de. (2012). *Ética*. Agabe, Buenos Aires.

Spinoza, Baruch de. (1986). *Tratado Político*. Alianza, Madrid.

Spinoza, Baruch de. (1997). *Tratado Teológico-Político*. Altaya, Barcelona.

Tatián, Diego. (2015) *La Cautela del Salvaje: Pasiones y política en Spinoza*. Colihue, Buenos Aires, 2015.



## **Conjeturas sobre la crisis de la autoridad: la deliberación democrática en tiempos de totalidad tecnológica.**

Lic. Paula Sofía Gulman

[paula.sofia.gulman@gmail.com](mailto:paula.sofia.gulman@gmail.com)

Becaria doctoral CONICET-UBA/FSOC/IIGG – Docente UBA/FPSI).

Mesa redonda: Dimensiones psíquicas y tecnológicas en la nueva trama del poder (o sobre la política del siglo XXI).

Resumen: En nuestro trabajo abordaremos la pregunta por la deliberación pública en la democracia contemporánea a la luz de las nuevas configuraciones que estructuran la totalidad tecnológica del mundo que habitamos. ¿Sigue siendo posible una vida política pública en pluralidad en un mundo cuyas configuraciones tecnológicas confeccionan los vínculos con la política a medida de cada individuo? ¿Qué pasa entonces con la deliberación democrática?

Para desplegar esta idea estudiaremos el problema de la crisis de la autoridad. Tomaremos la propuesta filosófico-política de Alexander Kojève en *La noción de Autoridad* (1942) y las reflexiones políticas de Hannah Arendt sobre la crisis de la autoridad en “¿Qué es la autoridad?” (1954; revisado y ampliado en 1961). A su vez, nos serviremos de los aportes conceptuales de Carl Schmitt en *El nomos de la tierra* (1950) y las revisiones contemporáneas sobre su obra que formuló Benjamin Bratton en *The Stack* (2015) para pensar acerca del nomos en tiempos de totalidad tecnológica.

Dado que nuestro objeto se encuentra entramado en la política contemporánea, en constante cambio, lejos de pretender posturas conclusivas, desarrollaremos el trabajo a partir de la reconstrucción de conceptos relativos al campo de la teoría política y de la reflexión filosófica analítica.

### **Introducción**

En la presente ponencia elaboramos algunas ideas respecto del problema de la deliberación democrática y la crisis de la autoridad en la actualidad. Reparamos en cómo se conforma la vida pública a partir de las formas de relación sociales y políticas contemporáneas. En este sentido, nos interesa indagar sobre las coordenadas actuales y la constitución de un mundo que se teje entre lo físico y lo virtual para pesquisar las pautas de interacción de nuestra época.

Comprendemos que tanto la configuración de estas relaciones como las nuevas tecnologías de poder responden a lo que Benjamin Bratton (2015) llama una “totalidad tecnológica”. Este término nos permite definir al conjunto estructurado y, a la vez, estructurante de las formas de habitar el mundo actual. Así, ubicamos a la totalidad tecnológica como lo que puede pensarse en términos de un nuevo *nomos*; que como tal, configura y pauta las formas y posibilidades de habitar el mundo. La pregunta por las implicancias de la constitución de este nuevo *nomos* guía en parte nuestro trabajo y se basa en



la idea de que esta totalidad tecnológica propone, por un lado, una espacialidad que se mece entre el espacio físico y el espacio ciber, y por otro lado, una temporalidad que se sostiene en las premisas de aceleración y obsolescencia.

En este sentido, en primer lugar cabrá reponer aquellas coordenadas del mundo actual que hacen posible que las experiencias del mundo se configuren a partir de la virtualización de lo físico y la fisicalización de lo virtual (Bratton, 2015). La vida política pública responde entonces a un nuevo ordenamiento que exige nuevas preguntas. Y allí reside parte de nuestro empeño.

En esta línea, nos preguntamos cuál es el contrato social adecuado para el advenimiento, por ejemplo, de un ciberespacio habitable. En principio, creemos que para poder comprender las formas de construir la vida pública en esta espacialidad cabe dilucidar qué será aquello que cobre la forma de *nomoteto*, es decir que tome, reparta y apaciente (Schmitt, 2003: 13). Y, en esta línea, cuáles son las condiciones en términos individuales y relacionales que se precisan para poder habitar el mundo actual.

Será preciso destacar dentro de estas reglas de juego el hecho de que para que aquello humano ingrese al ciberespacio primero debe transitar un proceso de operacionalización. En otras palabras, transformarse en información calculable y programable, es decir, en datos. Enfocamos el análisis en este proceso dado que nos interesa abordar los efectos de la estandarización inevitable de las formas de comportamiento humano, los modos de existencia, las instancias de decisión, la afectividad y, sobre todo, pensar en las relaciones sociales y políticas que se habilitan y las que se censuran en vistas de pensar la deliberación pública en la actualidad.

En una segunda instancia, nos adentramos en cómo podemos pensar la conformación de la vida pública en la espacialidad como la concebimos. ¿Cómo se teje la vida pública en la actualidad? ¿Qué del ciberespacio posibilita las instancias de encuentro como las solíamos entender? ¿Qué lugar hay para que el encuentro entre las personas pueda conformar una vida política en común? Consideramos que los problemas para esbozar respuestas a estos interrogantes tienen que ver con que la estructura del mundo a la que nos referimos respondería a una lógica algorítmica que confecciona el mundo a medida de cada individuo (Risso, 2017). Si se les presenta a cada quien un mundo hecho para sí mismos, entonces nos preguntamos: ¿cómo se hace lugar a la deliberación democrática y a la vida en pluralidad en un mundo que es para todos confeccionado de formas distintas?

Esta cuestión nos sugiere, por un lado, servimos del pensamiento de Alexandre Kojève sobre *La noción de Autoridad (1942)*, que nos aporta ejes fundamentales para contemplar el lugar de la voluntad y la consciencia de los seres humanos para la vida política; y, por otro lado, de los ensayos filosófico-políticos de Hannah Arendt sobre la crisis de la autoridad, dado que nos brinda elementos fundamentales para pensar políticamente un pasado significado como común para los individuos.

Aun cuando no nos inclinemos por una intención corroborativa de las obras de Carl Schmitt o Hannah Arendt nos serviremos de sus teorizaciones para pensar nuestro caso a partir de las nuevas configuraciones espaciales y las formas de vida pública que configuran la democracia contemporánea en el siglo XXI.

Con todo, consideramos que el tipo de gobierno computacional que estructura el espacio que habitamos dificulta pensar la deliberación pública puesto que la lógica algorítmica tendería a generar



una vida en dispersión más que una vida en pluralidad. En este sentido, cabrá instalar alguna pregunta que permita profundizar en aquello que nos reuniría en esta nueva espacialidad para pensar en una vida pública que sostenga los fundamentos de la democracia.

### **Coordenadas del mundo actual: la democracia en un nuevo *nomos***

Desde el siglo pasado, para la teoría política, hay una especie de acuerdo tácito respecto de la idea de que otrora hubo un mundo común de significados que ya no existe. Según Hannah Arendt (2016), “no podemos ya apoyarnos en experiencias auténtica e indiscutiblemente comunes a todos” (p. 145). Más bien parecemos inmersos en controversia y confusión, dice la autora.

En su ensayo sobre “¿qué es la autoridad?”, Arendt postula que los totalitarismos del siglo XX supieron sacar provecho de una atmósfera general, social y política en la que el sistema de partidos había perdido su prestigio y ya no se reconocía la autoridad del gobierno. Pero, en verdad, el signo de la época respondía a que la crisis de toda autoridad tradicional se había expandido incluso hacia áreas previas a lo político como la crianza y educación de los niños, donde la autoridad en el sentido más amplio siempre habría sido aceptada como un imperativo natural (Arendt, 2016: 146).

Sin embargo, Arendt (2016) señala que la autoridad perdida no es la “autoridad en general”, sino “una forma muy específica que ha sido válida en Occidente durante largo tiempo” (p. 147). La reconsideración histórica sobre la autoridad es necesaria para comprender que la respuesta a la pregunta por su crisis no puede residir en una definición de la naturaleza o esencia de la autoridad en general. Y para recuperar históricamente la autoridad, la autora explicita que, en primer lugar, debe hacer sus observaciones sobre aquello que la autoridad jamás fue con la finalidad de establecer un mundo común de significados con sus interlocutores y así poder asegurarse que estuviéramos considerando el mismo fenómeno.

En este sentido, intentamos recuperar este espíritu arendtiano para evitar equívocos sobre una problemática, que al estar teñida de actualidad, está en constante transformación. Decíamos que no vivimos ya en un mundo común en el que las palabras de todos poseen una significación incuestionable y por ende, hay que reponer ciertos nexos para evitar que cada quien se retire a su propio mundo de significación. Lo cual parece ser bastante característico de los tiempos que habitamos, donde las palabras se han vuelto imágenes y las imágenes se han vuelto el soporte fundamental para la mercancía.

Que cada quien se retrotraiga a su propio mundo de significación parece ser la dirección hacia la que se dirige la vida en común. Más adelante, a partir de las reflexiones de Arendt, consideraremos la relación entre la conformación de una vida política pública (que se asienta, o intenta, sobre significados comunes) y el reconocimiento de la autoridad.

Si pensamos en las expresiones de la vida política en democracia podríamos decir que es claro que tenemos la posibilidad de entender la coherencia de las formalidades, los procesos de argumentación y razonamiento propios de la democracia, pero no por ello estamos entendiendo “un mundo común a todos nosotros” (Arendt, 2016: 151). Entonces, ¿cómo se conforma hoy la vida política pública? ¿Qué



sucede con la deliberación democrática en un mundo que, en principio, no logra presentarse como común?

No es casual que en distintos casos se haya tratado a la democracia como un conjunto de procedimientos legales y lo que muchas veces constituyó el foco del sentido de lo democrático fue la capacidad de avalar la legitimidad jurídica de estos mismos procedimientos legales cuando no se discutía si la puesta en marcha de esos procesos era en sí un acto, o no, democrático. En la historia reciente hay algunos ejemplos, como el caso del juicio político a Dilma Rousseff del 2016. En su alegato, Rousseff hacía explícito este problema de gran relevancia sobre las formas y los contenidos de la democracia y constatamos que la pregunta y el tratamiento correspondiente de las formas incluso cobró mayor preponderancia en la actualidad que aquella pregunta por lo democrático.

En este punto, cabría pensar si la discusión sobre las formas no está relacionada con la idea por la cual entendemos que el derecho no es la justicia, sino que más bien funcionaría siempre como una fuerza autorizada incluso si aquello que lo justifica puede ser juzgado como injusto o injustificable (Derrida, 1992); entendiendo entonces las formas de la democracia distintamente de lo que es justo o injusto. Nos preguntamos si, así como la ciberespacialidad requirió que los seres humanos fueran operacionalizados y reducidos a “superstición estadística”, la democracia también pudo haber sido operacionalizada en términos de conjunto de procedimientos legales.

La idea de Arendt de que vivimos en un universo en el que todo, en todo momento, se puede convertir en cualquier otra cosa ha tomado más materialidad que nunca. Las coordenadas temporales y espaciales habilitan estas transformaciones sin transición que las integre como cohesivas; y esto se debe a que la industria tecnocientífica, la estructura política y económica muestran que la temporalidad está recortada por las consignas de aceleración exponencial y fugacidad, así como su soporte espacial se asienta sobre los puntos de encuentro entre lo físico y lo ciber. Allí vivimos y allí se entretajan las experiencias de la vida pública y lo privado.

Las relaciones sociales y políticas que establecemos en la actualidad, que a su vez, son antecedentes de la estructuración de la subjetividad y las formas de comportamiento individuales (Vygotski, 1997), están muy lejos de las que caracterizaban la vida hace unos pocos años atrás y la pregunta por un nuevo *nomos* se hace ineludible.

Siguiendo a Schmitt (2003), cada época “va modificando su *Umwelt* de acuerdo con la comprensión simbólica que formula del planeta y del universo” (p. 11). Y, en este sentido, toda representación humana del planeta implica una forma de distribución de los espacios en aquellos contenidos; o en otras palabras, una arquitectura inédita para dividir el mundo en espacios de soberanía (Bratton, 2015:14). Si pensamos en los desarrollos de Schmitt acerca del *nomos* (como ley fundamental, como principio o fundamento de las cosas) podríamos precisar que si bien desde mediados del siglo XIX la idea de una economía liberal y una globalidad comercial era natural para el pensamiento europeo, este universalismo global “no-espacial” implicaba “un standard para la constitución estatal interna de cada uno de los miembros del ordenamiento jurídico-internacional; suponía, pues, que cada miembro introdujera en su Estado un mínimo de orden *constitucional*” (Schmitt, p. 246). Esto mismo implica





que dentro del concepto schmittiano de *nomos* –en sus dos ordenaciones del espacio: tierra firme y mar libre– no hay ordenamiento universal sin Estados, aun cuando sí puede haber uno más allá de ellos. Así, Schmitt (2003) nos advierte que el *nomos* como acto constitutivo, fundamento primordial, si bien no es algo cotidiano tampoco es un acontecimiento cristalizado del tiempo pasado. Dice:

mientras la historia del mundo no esté concluida, sino se encuentre abierta y en movimiento, mientras la situación aún no esté fijada para siempre y petrificada, o expresado de otro modo, mientras los hombres y los pueblos aún tengan un futuro y no sólo un pasado, también surgirá, en las formas de aparición siempre nuevas de acontecimientos históricos universales, un nuevo *nomos*. (Ibid, 61-2)

A partir de ello nos preguntamos, ¿cómo se configura la estructura que subyace a la lógica del mundo en el que vivimos? Como advertíamos, la temporalidad y la espacialidad son definitivamente otras y modelan en consonancia todas las relaciones, que se establecen en el marco de comunidades virtuales, redes sociales y otras vías de comunicación. Considerando esta espacialidad híbrida, Benjamin Bratton (2015) propone pensar un *nomos of the Cloud*. Este nuevo *nomos* responde a una estructura y un ordenamiento de las cosas del mundo que el autor denomina “totalidad tecnológica”. Como cada época respondió a una estructura diferente, coordinó también ciertas pautas para el encuentro, la interrelación y el desarrollo de la vida política.

Si pensamos en la cuestión de un nuevo *nomos*, un *Nomos of the Cloud* como propone Bratton (2015), veremos que no es tal en tanto la *nube* representa un nuevo continente a ser colonizado, sino que se trataría de un espacio que traspasa la distinción metafísica schmittiana entre tierra firme y mar libre como los polos esenciales de un espacio y una teoría geopolítica (p. 34). Y este quiebre categorial, según el autor, sucede por dos motivos: la radicalización de lo aéreo en un espacio informacional mucho más “vaporoso”; pero también la radicalización de las líneas físicas modelando el territorio. Quizás en este sentido también pueda concluirse que no haya ningún *nomos*, ninguna ordenación o medida para las cosas (Ibid, 32).

Sin embargo, aun en ausencia de un *nomos*, el ordenamiento gobernante implica un dispositivo que se sostiene a partir de que decide sobre los espacios de excepciones técnicas tanto como las excepciones legales (Ibid, 40). ¿Quién decide entonces sobre la excepción? ¿Qué indican las disposiciones espaciales actuales?

Lo que esta época construye en particular es fundamentalmente un mundo ciber que aloja una enorme (y cada vez más grande) parte del acercamiento entre las personas en todas sus dimensiones: social, política, afectiva, económica, entre otras. Por ende, debemos considerar no solo cómo se constituye la vida en común sino también bajo qué condiciones de existencia los seres humanos participan de esa vida en común. Nos referimos específicamente a la calidad bajo la cual los seres humanos forman parte de un mundo que se constituye más allá de un *nomos de la tierra*. Compréndase en este punto que el mundo ciber no queda por fuera de la materialidad de la tierra, la necesita y la utiliza pero, sobre todas las cosas, la excede. Según Bratton (2015), el punto reside en que colapsan las distinciones





físicas para ordenar el mundo y que suceden simultáneamente un movimiento de una “fiscalización” de lo virtual y una “virtualización” de lo físico (p. 39).

Dada esta espacialidad indistinguible desde las coordenadas que heredamos de la modernidad, es preciso pensar la vida política. Y para ello, Bratton (2015) nos facilita la pregunta: “¿cómo es gobernada una persona cuando las plataformas de gobierno la ven como un usuario en una capa específica de una totalidad más que como un ciudadano formal?” (p. 24).

Podríamos decir que en tanto se posibilitan nuevos espacios, nuevas escalas, nuevos caminos, incluso nuevos crímenes, dice Bratton (2015), habrá nuevos medios de percepción y vigilancia que serán habilitados para gobernar sobre lo que sea que fuera posible de observar y controlar. Pero además, a lo que refiere Bratton es a la condición bajo la cual un ser humano integra y, a la vez, configura este nuevo *nomos* que llamamos “de la nube”. En este sentido, sencillamente diremos que un usuario no habita las mismas coordenadas espaciales y temporales que un ciudadano, con lo cual, puede pensarse que en tanto se irradian las presencias del usuario en sentidos (en parte) desconocidos, el gobierno sobre una persona en calidad de usuario cobraría también otra formalidad.

Hechas estas consideraciones diremos que la problemática que señalamos tiene que ver con cuáles son las condiciones de entrada a este mundo en construcción. Como toda lógica que ordena el conjunto de las cosas del mundo, hay algo que debe quedar por fuera. Instituir ciertas legalidades siempre implicó renuncias sociales y quedará en manos de cada tiempo histórico proponer un dispositivo análogo a un contrato social que habilite la vida entre varios.

En palabras de Bratton (2015), diremos que no se trata de indicar que los nuevos modos de vida políticos y las nuevas estructuras computacionales de escala planetaria habrían provocado la llegada del fin de la historia, sino más bien se trata de aunar esfuerzos en comprender “cómo sus yuxtaposiciones generan nuevas espacialidades particulares, enclaves normativas, y cómo esas excepciones resultan instructivas como formas de reorganizar deliberadamente el mundo” (p. 24).

Así, para estudiar la configuración del mundo virtual será preciso comprender cuáles son esas renuncias que habilitan la entrada y la construcción de una vida social y política. En principio, no hay manera de entrar al mundo virtual puramente en calidad de seres humanos, más bien nuestras formas de comportamiento, interrelación, afectividad, instancias de decisión, etc., deben ser operacionalizadas y convertidas en datos. A grandes rasgos, no podemos sostener una interrelación si no es a partir de categorías preestablecidas que responden a la estructura de ese mundo. Pero esto siempre fue así. Lo que es singular del mundo virtual es que solo podemos hacerlo en calidad de usuarios, lo que modifica radicalmente las formas de pensar subjetivamente nuestro habitar el mundo.

Y, por otra parte, también es novedoso el hecho de que el mundo actual, a diferencia del mundo físico, difícilmente pueda presentarse el mismo para cada quien. Pues el mundo físico, si bien mediado por la subjetividad, la percepción y la interpretación (que acontecía por el simple hecho de que los seres humanos fueran agentes de ese mismo mundo), aunaba una referencia para todos los habitantes del mismo.

En cambio, la forma en que ese mundo, virtual, se expresa es muy distinta para cada quien. Nos referimos a que literalmente a cada usuario se le presenta un mundo que es muy distinto del que se le



presenta a otros. Y esto es posible puesto que aquello que parece cobrar la forma de *nomoteto* –que tome, reparta y apaciente– consiste en una lógica algorítmica. Esta lógica es la que define aquello que se nos presenta en la espacialidad virtual y, por ende, es la que decide de qué forma y bajo qué circunstancias las cosas del mundo se ordenan y ocupan un lugar.

### **Reconsideraciones sobre la deliberación democrática en la totalidad tecnológica**

Bratton (2015) propone que en lugar de pensar los avances tecnocientíficos al servicio del gobierno, o en resistencia a él, más bien se debiera ver la computación como gobierno (p. 13-14). Además, expresa que más que pensar que la tecnología ocupa un lugar dentro de la sociedad, podríamos insistir con la idea de que habría una totalidad tecnológica que arma o estructura la sociedad misma (Ibid). Si seguimos esta idea entonces, cabría repensar los ejes de la relación autoritaria, es decir, las instancias de quienes obedecen y quienes mandan; pues esta totalidad tecnológica implicaría considerar que ni la tecnología, ni las compañías de datos, ni los usuarios ocupan claramente alguno de esos lugares, ni resultan un instrumento para el gobierno, sino que conforman la forma real de gobierno (Ibid, 33).

Los límites que propone la totalidad tecnológica (que, como decíamos, responden a un espacio mucho más vaporoso) distan significativamente de los límites que propone el ordenamiento que responda a un nomos de la tierra, del mar libre e incluso del espacio aéreo. Si bien este espacio informacional del que hablamos se sostiene materialmente en largas extensiones de tierra ocupadas por maquinaria, el espacio virtual que se genera traspasa las fronteras territoriales, el comercio libre interestatal, los horizontes de guerra y, agregamos también, los límites de lo humano. Decíamos que aquello que decide sobre la excepción, aquello que delimita los espacios de soberanía como *nomoteto*, pareciera comportarse como algoritmo, y su sentido se soporta justamente en que en esos espacios vaporosos se precisa una operación que sea capaz de rearmarse cada vez, y cada vez más sofisticadamente.

El proceso por el cual la lógica algorítmica se sostiene y permea las formas de relacionarse se basa en que el algoritmo, por definición, está preparado para autoperfeccionarse con la premisa de optimizar la experiencia del usuario. Pero esta lógica denota en verdad una operación diferente, que no es ni necesariamente inversa ni necesariamente otra: optimizar el algoritmo a partir de la experiencia del usuario.

A medida que el algoritmo obtiene mayor información a partir de la informatización de la actividad del usuario, le presenta al usuario un mundo más acorde. Rápidamente podríamos decir: más acorde a sí mismo. Como explica Linda Risso (2017), el mundo aparece cada vez más confeccionado a medida de cada quien. ¿Podemos entonces realmente decir que participamos del mismo mundo? Y si así fuera, ¿qué tan posible se vuelve la deliberación pública en un mundo que más bien pareciera constituirse como la sumatoria de esferas privadas de significación?

Construyamos entonces a qué nos referimos cuando nos referimos a la deliberación pública. Para empezar podríamos decir que para que haya deliberación pública debe haber algún tema de interés común que responda al campo de lo público. Luego, para que la deliberación pública sea considerada como tal la discusión debe estar orientada a resolver o decidir sobre aquello de común interés. Allí se debieran esgrimir argumentos y consideraciones que no necesariamente concluyan en un consenso



pero sí es preciso para su viabilidad que se sostenga en cierta coordinación y entendimiento sobre aquel tema de interés común. Es precisamente eso lo que define a la deliberación como común. Por último, debe consistir en una discusión que someta los intereses privados o individuales, aún cuando conformen el consenso entre todas las partes; y más bien, atenerse al hecho de que se está trabajando sobre una cuestión cuyo tratamiento es común o colectivo.

En síntesis, la deliberación pública requiere del establecimiento de un interés y significaciones comunes; la discusión en sí requiere de cierto entendimiento sobre aquello común, en principio, la definición de aquello sobre lo que se discute; y el sometimiento de intereses privados o particulares. En este sentido, la deliberación pública constituye un pilar fundamental de la democracia. Ahora bien, el propósito socio-político de resguardar la deliberación pública tendría que ver con varias cuestiones. Podríamos pensar en, por ejemplo, la legitimidad que cobran aquellas decisiones que fueron tomadas en el ámbito de lo público; también en que la deliberación pública invita a la toma de consciencia sobre la ciudadanía; promueve mayor sensibilidad social y compromiso político; entre otras (Neblo et al., 2010). Luego, si nos atenemos a las implicancias ético-políticas de propiciar la deliberación pública podríamos decir que tendrían que ver con producir ciudadanos más informados y activos con respeto por las decisiones tomadas cooperativamente y el reparo por la mejora de la calidad del discurso como del entendimiento mutuo (Vega Reñó, 2020). Con todo, se trataría de reconocer la fuerza del dispositivo deliberativo democrático y, en consecuencia, reconocerle una autoridad derivada de las formas de gobierno y de vida política.

Reconsideramos la pregunta por la deliberación pública en la actualidad dado que tendemos a pensar que lo que se nos presenta en el mundo es un recorte mediado por estrategias de optimización que buscan aumentar el consumo y están diseñadas a la medida de cada quien. Entonces aquello que constituye la espacialidad que habitamos responde sobre todo al conjunto de experiencias individuales, de usuarios particulares pero que no necesariamente dialogan en algún punto. Es más, en los últimos años se ha vuelto necesario tomarse el tiempo y la dedicación insistente de aclarar explícitamente sobre qué discuten cada uno de los sectores sociales y políticos cuando plantean una discusión. ¿Sobre qué discutimos cuando discutimos?

Pero ese no sería tanto un problema sino el hecho de que no habría real discusión puesto que la lógica algorítmica que nos presenta la información sobre lo que sucede hace que los mundos de significación que se comparten se retroalimenten a sí mismos. Y hace al usuario partícipe necesario de esa colaboración. Muchas veces sin consentimiento, por ejemplo, con la utilización de datos biométricos para establecer el interés o las emociones primarias que puede suscitar algún contenido en buscadores o en redes sociales. Y muchas otras con un consentimiento lábil que, en general, se sostiene en clausurar otros modos de participar del mundo con ciertos términos y condiciones que en principio pueden no ser muy claros.

Bajo el pretexto de optimizar la experiencia del usuario, la actividad del mismo reside en indicar qué “le interesa”, qué representa “contenido no deseado”, y una larga lista de etcéteras. Pero no hay diálogo sobre un interés común que pueda motorizar la deliberación pública en pos de objetivos comunes. Y así el usuario se vuelve capacitado para crear su propio mundo virtual bajo el cual no



necesita sino sus propias referencias. Esto nos sugiere que la lógica algorítmica se conforma de manera excluyente de otros modos de pensar y de establecer significaciones y por ende operaría en detrimento de la deliberación pública.

### **Reconsideraciones sobre la voluntad y la consciencia en la totalidad tecnológica**

¿Cómo pensar a los seres humanos respecto de este movimiento? ¿Qué necesitaba la deliberación pública de los individuos?

Como decíamos, la deliberación democrática implicaba, ante todo, participación. Pero no se puede participar de una situación si no se comparte un mundo común de significados y no se reconocen las legalidades, o las reglas de juego que recortan aquella situación. La democracia sentaba sus bases en plantear sujetos activos en términos de sujetos que puedan proveer a la deliberación pública a partir del ejercicio de su voluntad y su consciencia. Pero la actualidad plantea otra escena y consideramos que las reflexiones sobre la crisis de la autoridad nos asistirán en este análisis.

Según Alexandre Kojève (2005) “resulta imposible estudiar el poder político y la estructura misma del Estado sin saber qué es la Autoridad en tanto tal” (p. 31). Y si recordamos su definición, la noción de Autoridad refiere a: “una situación donde alguien puede ejercer una acción que no provoca reacción porque quienes podrían reaccionar se abstienen consciente y voluntariamente de hacerlo” (Kojève, 2005: 31).

Por su parte, Arendt (2016) nos advierte sobre el hecho de que en verdad no estamos en condiciones de saber qué es verdaderamente la autoridad, pero sí podemos saber qué no es; y en este sentido, como aquello que demanda obediencia, la Autoridad es frecuentemente confundida con violencia o con persuasión. Pero, por un lado y en consonancia con la definición de Kojève, Arendt (2016) dirá que la Autoridad excluye el uso de medios externos de coacción, pues “se usa la violencia cuando la autoridad fracasa” (p. 147); y por el otro, la autoridad y la persuasión no debieran confundirse puesto que “la segunda presupone la igualdad y opera a través de un proceso de argumentación” (Ibid).

Nuestra idea reside en que, dadas las coordenadas actuales, no estamos en condiciones de saber qué es la autoridad puesto que no pareceríamos estar en condiciones de participar de un mundo común dado que la voluntad y la consciencia de los seres humanos han sido operacionalizadas para el consumo y el crecimiento de la industria tecnocientífica. Profundizando un poco más, no estamos seguros de que sea posible apelar a la voluntad y la consciencia de los seres humanos cuando en verdad la premisa de optimizar la experiencia del usuario en la superficie se parece más a una estrategia persuasiva. Y si constatamos en la práctica, esta premisa se ha configurado como aquello que marca el límite de lo que puede existir y lo que queda por fuera, y entonces se acercaría más a lo que Arendt distingue como violencia. ¿Es posible entonces decir que hay un reconocimiento de aquella supuesta autoridad contemporánea? Creemos que hemos conformado un mundo en el que, no solo participamos sino que, asistimos a reconfigurar la lógica de dominación sin reacción alguna, ya sea por persuasión o por la encerrona que constituye la obsolescencia programada y las necesidades del mercado (las cuales son efecto y herramienta de una temporalidad marcada por las consignas de reducir tiempos de respuesta,



la división de la atención y el multitasking, la necesidad de aceleración del procesamiento de la información, entre otras cuestiones).

¿Cómo pensamos entonces la autoridad en tiempos de totalidad tecnológica?

La Autoridad para Kojève es un fenómeno social esencialmente humano, y por lo tanto, un fenómeno que no puede existir sino en un mundo de estructura temporal. Ligada a la tradición y a la religión, la autoridad se enlaza necesariamente al pasado, incluso, en las formas de la autoridad que se expresen bajo una direccionalidad hacia el futuro. Siguiendo a Kojève (2005), diremos que la direccionalidad hacia el futuro no manifiesta autoridad *per se* sino que debe tratarse de un futuro histórico, aquel que determine el presente. En otras palabras, el futuro sólo ejerce una Autoridad “en la medida en que se manifiesta bajo forma de proyecto” (Ibid, p. 75).

La reconceptualización histórica de la noción de autoridad que hace Arendt nos ubica en la fundación de Roma. Aquel evento tenía un carácter sacro que conservó su validez para las generaciones futuras. Aquel pasado en común desempeñaba un papel decisivo en la vida política de la República romana (Arendt, 2016: 191). *Auctoritas*, del verbo *augere* (aumentar), sugiere que lo que la autoridad o los que tienen autoridad aumentan constantemente es aquella fundación y son aquellos *maiores*, los grandes por definición, aquellos que detentaban la autoridad en términos políticos.

La vida política entonces se asentaba en este pasado en común que marcaba una forma de construir la temporalidad ligada a los elementos del comienzo y de la memoria. Y, en este sentido, si bien es cierto que no cabe en un individuo la memoria de la humanidad, la industria tecnocientífica en la actualidad se orienta a partir de una temporalidad que propone una descentralización mayúscula de los procesos de memoria y los eventos de comienzos. Todo es memorable y recuperable pero ya no representan procesos que quepan de ninguna manera dentro de un individuo, ni en varios. Más bien, es la lógica computacional aquello que puede alojar estos procesos y, en todo caso, podemos visitarlos, observarlos, interpretarlos y compartirlos, pero presentamos muchas dificultades a la hora de agenciarnos de estos.

Pensar en términos de un nuevo *nomos* implica pensar en términos de un nuevo “fundamento”, o “principio”. Y si intentamos una reconceptualización del concepto de autoridad en la actualidad cabría decir que la computación como forma de gobierno propone otros límites que no responden a la idea de Occidente ni de posmodernidad y sugiere la idea de una autoridad, que si decidimos su existencia a partir de su redefinición, debiéramos caracterizar como inidentificable materialmente. Es decir, si tuviera algún sentido seguir pensando en esta noción de autoridad como creemos que la conocemos, quizás podríamos atinar que algo de esta noción reside en el reconocimiento del funcionamiento de la totalidad tecnológica armada y rearmada bajo la lógica algorítmica que ordena como gobierno los mundos que habitamos.

Siguiendo a Arendt (2016) en la idea de la crisis y pérdida de la autoridad, consideramos que este gobierno que conforma la totalidad tecnológica, además de estructurar espacialmente el mundo, también opera sobre la constitución de la temporalidad que nos recorta. Y son precisamente dimensiones modelizadas más allá de las medidas humanas.

Ya en 1950 Schmitt (2003) decía:





La globalización se refiere, pues, a una metafórica malla impersonal, autosuficiente e inexorable, que prescinde del hombre, reducido a una especie de ente anticuado y periférico y, pronto, quizás hasta virtual [...] En aquella no se apela a referencia espacial alguna. Tampoco figura referencia al hombre, expresado por sus preferencias en percentiles sobre gráficos (...) reducido a superstición estadística”. (p. 18)

Creo que no podríamos referirnos a la “globalización” del modo en el que Schmitt lo hacía en aquel entonces, así como tampoco podríamos decir que se “prescinde del hombre”, pero sí es cierto que se precisa del hombre una transformación sustancial.

Como advertíamos, el hombre ya no es aquel que hacía a la vida pública, que se realizaba y estructuraba su identidad en el encuentro y la deliberación con otros. Más bien hay una referencia al hombre pero vaciado, coartado de la fuerza de la voluntad y su consciencia, que quizás sea parte de lo que define al ser humano como tal. Y, por ende, vaciado de su fuerza política para propiciar una verdadera deliberación, y en consecuencia, una vida a conformarse en pluralidad.

En su lugar, habitamos un mundo donde los habitantes (aún sin determinar en calidad de qué) perciben la crisis de la autoridad como la planteó Hannah Arendt. Y las formas de constituir el reconocimiento de una autoridad –quizás otra– precisan, mínimamente, de un mundo común de significados. Pero decíamos que la escena de la que participamos indicaría más bien la retracción a mundos de significación privados y la mimesis de una escena pública que en verdad no es más que la conjunción de los mundos privados de cada quien. ¿Qué sucede con la vida política si cada quien recibe del mundo solo la porción que quiere consumir (tanto por gusto del usuario como de la industria que direcciona el comportamiento humano en general bajo propósitos de consumo)?

¿Qué lugar hay para establecer, como intenta Arendt, un mundo común de significados y evitar que cada quien se resguarde en un mundo propio de significación para el cual no necesita más que a sí mismo. ¿Podría haber real deliberación? ¿Qué es aquello que nos reúne en esta nueva espacialidad?

Lo cierto es que estaremos frente a un algoritmo que pareciera contribuir a una forma de vida política fragmentada, personalizada a nivel psicométrico y evasiva de la deliberación pública puesto que cada movimiento del usuario en el espacio virtual permite que el algoritmo se sofistique exponencialmente buscando prescindir cada vez más de la actividad concreta de la persona detrás del usuario. En este sentido, consideramos que lo humano como tal no tiene lugar en la totalidad tecnológica sino operacionalizado e instrumentado en beneficio de una industria que precisamente busca cada vez más prescindir de ello. Y también es cierto que la actividad del usuario, automáticamente transformada en datos, pasa a representar información invaluable para las compañías de la industria tecnocientífica, que consiguen explotar *data* casi sin restricciones, tanto legal como ilegalmente.

Sería interesante pesquisar qué entidades logran sacar provecho de estas reglas de juego; incluso, brevemente podríamos mencionar algunos ejemplos de cómo formas de gobierno en democracia han utilizado aquellos datos provenientes de la operacionalización y datificación de lo humano sin consentimiento, como los casos del Brexit en el Reino Unido, o las elecciones presidenciales de



Estados Unidos de 2016 (Henriksen, 2019). Pero excede, por mucho, el propósito de nuestro trabajo. Más bien nos interesa reparar en el problema de la discusión y la deliberación pública en un mundo que es significativamente otro para cada quien.

Es cierto que la irradiación de la virtualidad ha permitido juntar aquello que en el mundo físico aparecía separado y existen muchas comunidades virtuales que se dedican a alojar algo de la subjetividad posmoderna. Pero no podemos negar la fuerza con la que el trastocamiento que representa el devenir usuario oscurece el lugar para el desenvolvimiento de lo humano.

### **Conclusiones**

A partir de la pesquisa por las coordenadas políticas y sociales que se establecen en la actualidad debimos reconsiderar la noción de autoridad para pensar las relaciones de gobierno y la vida pública democrática. Pensamos necesario recuperar la idea de que la reconceptualización histórica sobre los conceptos que atañen al campo de la teoría política es precisa para poder (re)establecer alguna especie de mundo común de significados; y sobre todo, en tiempos donde el sentido de un pasado en común no parece constatarse. Aún si se tratara de una precaución destinada al sin sentido (puesto que no hay forma de escapar de la estructura del mundo en el que vivimos salvo dejando de participar de él) la apuesta y el riesgo que creemos necesarios para pensar el mundo actual nos ha llevado a considerar los vínculos entre la crisis de la autoridad y el detrimento de la deliberación pública. Con todo, creemos que se ha vuelto dificultoso historizar algo de la vida en común dado que la industria tecnocientífica ha configurado una temporalidad bajo las premisas de aceleración y obsolescencia.

Siguiendo a Arendt, si no es posible pensar un pasado en común ¿cómo pensamos la vida pública? Si nos detenemos en el problema de la deliberación rápidamente vemos que parte de la cuestión tiene que ver con que participar de la vida política pública implica reconocerle a la situación deliberativa un desprendimiento de la autoridad de gobierno, y por ende, poner al servicio de la situación el ejercicio de la voluntad y la consciencia. Sin embargo, en tiempos de totalidad tecnológica no pareciera constatarse la necesidad de participar de la vida pública, sino de reflejar públicamente la experiencia de la vida privada. Y, como bien sabemos, el conjunto de las vidas privadas en el espacio que habitamos, que se mece entre lo físico y lo ciber, no resulta la conformación de una vida pública. A lo largo del trabajo señalamos algunos problemas que mostrarían la dificultad pensar la deliberación pública puesto que esta implicaría una interacción entre agentes que tratan, discuten y resuelven o deciden sobre algún tema de interés común y debatible y, a su vez, se proponen una resolución que (sin buscar necesariamente consenso) permite el desarrollo del sentido de la ciudadanía, capacidad de consolidar propuestas mediante la confrontación de perspectivas que exceden intereses particulares o individuales, y desde ya, sujetos activos involucrados en la vida política.

Entonces, si es que decidimos aún hablar en términos de autoridad, pues debemos repensar los determinantes duros de las relaciones de gobierno. La autoridad ya no es identificable como figura que representa un pasado en común. La lógica algorítmica se sirve precisamente de la fragmentación del espacio en común y del trastocamiento de la temporalidad, como decíamos; y más bien las relaciones de gobierno se asientan en la actualidad pura y parecería que deben constatarse cada vez. La





computación como gobierno no detenta autoridad como la definimos, aquella que se introyecta y constituye, en términos vygotskianos, la asimetría precursora de la subjetividad.

Pareciera que la autoridad, como término que indica la necesidad de lo humano, quizás ya no se precise para gobernar. Los ejes de la relación autoritaria ya no son identificables como gobernantes y gobernados. En este sentido, la computación como gobierno ya no precisa de los seres humanos con la capacidad de conformar una vida pública en pluralidad a partir de poner a jugar su voluntad y su consciencia. Sin la intención de establecer relaciones causales, es cierto que ya no parece extraño que la democracia sea tratada como un conjunto de procedimientos legales, de ritos y plazos y que ya no represente una referencia que dota de sentido nuestra vida política.

Optáramos, o no, por determinar un nuevo *nomos* resulta importante insistir en la idea de que el mundo actual propone una lógica detrás de las cosas del mundo que persiste en fragmentar la vida en común. Lo que es claro es que algo de lo fundante se reestructuró, quizás en un nuevo *nomos* o quizás en ninguno pero las nuevas cosmovisiones sobre el espacio siempre establecen nuevos horizontes y con ello nuevos modos de pensamiento político (Bratton, 2015: 37).

### **Bibliografía**

- Arendt, H. (2016). *Entre el pasado y el futuro. Ocho ejercicios sobre la reflexión política*. Ariel: Buenos Aires.
- Bratton, B. (2015). *The Stack. On Software and Sovereignty*. The Mit Press: Cambridge, Massachusetts.
- Derrida, J. (1992). “Del derecho a la justicia”. En: *Fuerza de ley. El fundamento místico de la autoridad*. Madrid: Tecnos.
- Henriksen, E. (2019). “Big data, microtargeting, and governmentality in cyber-times. The case of the Facebook-Cambridge Analytica data scandal”. *Department of Political Science, University of Oslo*. Disponible en: <http://www.duo.uio.no>
- Kojève, A. (2005). *La noción de autoridad*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Neblo, M., Esterling, K., Kennedy, R., Lazer, D., y Sokhey, A. (2010). “Who Wants To Deliberate—And Why?”. *American Political Science Review*, 104(3), pp. 566-583.
- Risso, L., “Brexit Means Brexit?” The Selected Proceedings of the Symposium, *Akademie der Wissenschaften und der Literatur*, Mainz 6-8 December, 2017.
- Schmitt, C. (2003). *El nomos de la tierra. En el Derecho de Gentes del “Jus publicum europaeum”*. Editorial Struhart & Cía: Buenos Aires.
- Veña Reñó, L. (2020). “Deliberando sobre la deliberación. Una revisión”. *LÓGOI, Revista de Filosofía*, n°38, pp. 166-200.
- Vygotski, L. (1997). “Historia del desarrollo de las funciones psíquicas superiores”. En: *Obras escogidas. Tomo III*. México: Colihue.



## **“Lo político- estatal como concepto límite en la obra de Norbert Lechner en el debate sobre el estado capitalista latinoamericano”**

Silvina Irusta

[silvirusta@unvm.edu.ar](mailto:silvirusta@unvm.edu.ar)

UNVM-REDAPPE

### Resumen:

Abordar la problemática del estado capitalista latinoamericano en la obra de este politólogo chileno-alemán, implica realizar un recorte necesario de su vasta obra. Específicamente nos detendremos en aquellos escritos que den cuenta de sus intentos por problematizar y reflexionar sobre las nociones de Estado y Política, para identificar allí sus aportes y contribuciones a un debate que aún sigue vigente.

Recuperar la preocupación teórico-política sobre el Estado implica la posibilidad de establecer nuevos horizontes para los proyectos políticos de la región. Sin esas reflexiones indispensables es difícil que podamos, siguiendo a nuestro autor, construir un orden social democrático.

### Introducción

La cuestión del Estado Latinoamericano ha sido un tema central en las Ciencias Sociales de la región. Si bien estas inquietudes han tenido diferentes momentos, a partir del nuevo siglo, el debate sobre el estado ha disparado una serie de reflexiones políticas y académicas que, incluyen una revisión de autores y perspectivas de análisis como modo de contribuir al análisis político del actual devenir histórico de nuestras sociedades.

La reflexión sobre el tema tuvo su auge en los estudios críticos latinoamericanos durante los años sesenta y setenta (los teóricos dependencistas, O'Donnell, Kaplan, Graciarena, Laclau y Zavaleta Mercado, por mencionar tan sólo algunos ejemplos) en el marco de las experiencias fallidas del desarrollismo y, de los golpes militares y las experiencias autoritarias más devastadoras del siglo XX en nuestros países, que coartaron toda alternativa político-democrática de izquierda.

Norbert Lechner ha sido uno de esos politólogos que encaró la tarea de abordar este *déficit teórico* sobre el estado capitalista latinoamericano. Si bien reconoce la existencia de múltiples investigaciones empíricas que han hecho un aporte valioso al conocimiento sobre el Estado, señala que éstas muestran una gran dificultad teórica por conceptualizar esta noción y, por lo tanto, es tratada de manera residual



(1981<sup>a</sup>: 7). Frente a esto nos recuerda la necesidad de una Teoría Política del Estado que admita *hacer política*.

Hacer política es devenir sujeto y es por medio del Estado que se constituyen los sujetos. En el fondo, la Teoría del Estado trata pues de nuestro interés y voluntad colectiva por determinar nuestro modo de vida, el sentido de la convivencia social. (Lechner, 1981, 301)

Abordar la problemática del estado capitalista latinoamericano en la obra de este politólogo chileno-alemán, implica realizar un recorte necesario de su vasta obra. Específicamente nos detendremos en aquellos escritos que den cuenta de sus intentos por problematizar y reflexionar sobre las nociones de Estado y Política, para identificar allí sus aportes y contribuciones a un debate que aún sigue vigente.

Si bien, nuestro autor no es latinoamericano de origen<sup>98</sup>, reconocemos que su obra intelectual ha sido desde los años setenta indispensable para el debate teórico- político de los problemas que aquejan a nuestra región. Desde su tesis doctoral sobre la democracia chilena, hasta sus estudios sobre la subjetividad política democrática en los años noventa y dos mil, transcurrieron más de tres décadas de tarea intelectual centrada en la política latinoamericana.

Asimismo, el propio Lechner señala que, en los años ochenta, estos debates fueron desplazados por un nuevo significante en la vida política de la región: *la democracia*. Los estudios sobre el Estado se desvanecieron en la discusión acerca de la transición de regímenes autoritarios a regímenes democráticos, a pesar de ser “tradicionalmente la principal instancia organizadora de la vida social” en América Latina (Lechner, 1992: 311).

Las preocupaciones de nuestro politólogo sobre *lo político-estatal*, estuvieron atravesadas por la tarea de generar una Ciencia Política que no sólo describiera la situación latinoamericana, sino que realizara una conceptualización orientada a superar esa situación. “Defiendo una *ciencia política*, donde concepto y proceso real, conocimiento y praxis social no estén divorciados” (Lechner, 1970: 10). En este sentido, cualquier proceso de conocimiento sobre lo estatal y lo político implica desentrañar su lógica, y a través de su exposición, su crítica como posibilitadora de propuestas teórico-políticas de transformación social emancipadora.

En relación a lo anterior, sus preocupaciones teóricas se enmarcan en un contexto social e intelectual de la región de importantes disputas. El mismo Lechner manifiesta que su preocupación por el Estado nace con la experiencia socialista de la Unidad Popular en Chile y se extiende y profundiza con el advenimiento de los regímenes militares en la región, a partir de lo cual visualiza “una insuficiencia

---

<sup>98</sup> Norbert Lechner nació en 1939 en Karlsruhe, Alemania. En el año 2003 el parlamento chileno le otorgó, por unanimidad, la nacionalidad chilena debido a su trayectoria y aporte intelectual a la democracia de aquel país. Falleció en 2004. Sobre la biografía del autor véase las entrevistas realizadas por Tomás Moulian en la introducción de la obra *La construcción conflictiva y nunca acabada del orden deseado* (1984) y, la realizada por Paulina Gutiérrez y Osmar González en Cuadernos del CENDES (2004) entre otras.



teórica por problematizar el Estado como un aspecto analítico de las relaciones capitalistas de producción” (Lechner, 1977b: 18) bajo estos contextos.

Asimismo, si bien sus reflexiones se inscriben en distintas perspectivas de análisis, generando muchas veces análisis ecléticos, él mismo reconoce el trasfondo marxista en esta etapa de sus investigaciones, principalmente a partir de los aportes de Gramsci, y la Escuela de Frankfurt. Reconoce, además la *crisis del marxismo* como detonante de las dificultades de la teoría política latinoamericana por pensar al Estado en su propia especificidad. Por ello recurre también a otros pensadores fuera de esa tradición de pensamiento, como el propio Michel Foucault o Hannah Arendt que le permiten preocuparse por la relación entre las nociones de estado, política, poder y pluralidad en el marco del debate sobre la construcción de un orden social democrático.

Es en este contexto, que el Estado deviene en objeto de investigación para Norbert Lechner.

Sintetizando, este artículo se propone abordar los planteos de Norbert Lechner sobre el Estado como una categoría central en el debate sobre el capitalismo latinoamericano. Consideramos que nuestro autor ha realizado contribuciones fundamentales a la construcción de una teoría política latinoamericana<sup>99</sup>. Para ello, examinaremos su propuesta de lectura sobre *la política* y las concepciones insuficientes que han sobrevolado el ámbito político y académico de la región, dificultando la comprensión del fenómeno político-estatal como conjunto.

En primer lugar, abordaremos su crítica al enfoque instrumentalista sobre el Estado, que lo concibe como un aparato centrado en la actividad estatal que cumple funciones específicas en el marco de la separación entre sociedad y estado. En segundo lugar, el planteo sobre el carácter *sui generis* del estado capitalista latinoamericano. Las dificultades de las distintas estrategias políticas desplegadas en la región para cimentar el Estado como *forma política*. Y, en tercer lugar, la cuestión de lo nacional y lo democrático como problema político-estatal. La constitución del sujeto político y de las identidades colectivas.

Recuperar la preocupación teórico-política sobre el Estado implica la posibilidad de establecer nuevos horizontes para los proyectos políticos de la región. Sin esas reflexiones indispensables es difícil que podamos, siguiendo a nuestro autor, construir un orden social democrático.

*Crítica a la concepción instrumentalista del Estado. Lo político- estatal como instituyente del orden social.*

---

<sup>99</sup> En este trabajo hemos realizado un recorte temporal de la obra del autor, y solo trabajamos con aquellas producciones que se centran en el estudio y reflexión sobre el Estado y la política. Consideramos que la mayor cantidad de investigaciones sobre esta temática se concentran en el período 1970 con la publicación de su tesis doctoral, *La democracia en Chile*, hasta mediados de los ochenta con obras como *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado* (1984). Asimismo, hemos recogido las ideas planteadas por nuestro autor en una serie de Seminarios de discusión realizados en México entre 1978-1984.



Nuestro autor elabora una fundada crítica a la concepción instrumentalista del Estado por parte de las dos grandes tradiciones de pensamiento político eurocéntrico, que han dominado el debate en latinoamérica. La concepción liberal, que se centra en lo jurídico-individualista y considera al individuo burgués como el nuevo sujeto del proceso social. Y la concepción marxista economicista sobre el Estado, que hace de las clases sociales los sujetos de la lucha de poder; al igual que, la perspectiva sobre la autonomía relativa que también considera al derecho, la política y la ideología como niveles que se *corresponden* a la economía. (Lechner, 1977b, 1980b, 1981).

Estas dos concepciones han fundamentado las experiencias históricas de la región. El liberalismo, bajo sus presupuestos de un individuo con necesidades ilimitadas que se constituye a priori de toda relación social; el mercado como ordenador social y; la idea rectora que libertad individual e integración económica son condicionantes objetivos del proceso social, auspició las experiencias históricas tanto del desarrollismo como del autoritarismo en nuestros países. El Estado aparece como una esfera de acción diferenciada de la sociedad, que se reduce a un aparato burocrático-militar que asume una posición mediadora entre sociedad y mercado, ya sea para llevar a cabo un proceso de industrialización o mantener el orden a través del aparato coercitivo (Lechner, 1980b).

Y, otro tanto ha hecho la concepción económico-clasista marxista, con la estrategia socialista en la región. Esta postura convierte la lucha política, en clases sociales en lucha. Esta visión instrumental de la política plantea al Estado, en tanto aparato, como reflejo de las estructuras económicas.

En este sentido, la idea reduccionista de que el Estado es una esfera diferenciada que media entre el individuo y el mercado, o el presupuesto de que es un epifenómeno efecto de las relaciones sociales de producción es la gran dificultad, nos sugiere Lechner, que ha tenido la teoría política latinoamericana para reflexionar críticamente sobre el Estado capitalista en la región.

Señala que ambas concepciones reducen el análisis del Estado al aparato estatal y, por tanto, las posibilidades de transformación social a la técnica. Ya sea a través del mercado o la revolución, ambas tradiciones excluyen del análisis el debate sobre la construcción conflictiva de la voluntad colectiva como forma política del Estado.

A partir de la identificación de estos dos elementos presentes en ambas empresas teóricas (aunque de modo diferente): la concepción de la economía como proceso cuasi-natural y, la de un sujeto preconstituido (Lechner 1980b; 1984), nuestro autor plantea reconstruir el sentido de *la política* que ambas concepciones abandonan, para plantear la relación entre economía y estado y, sujeto político y orden social.

En ese sentido, su reflexión gira en torno a sostener la relación intrínseca entre la producción material de la vida, de la producción de un sentido de la vida en sociedad. Por tanto, una Teoría del Estado Latinoamericano no puede prescindir del postulado de que toda práctica social es una práctica significativa.



Hoy está claro que el mercado no asegura la producción y reproducción de la sociedad. La autorregulación de la sociedad mediante el mercado es una utopía (ya lo mostró Polanyi hace cuarenta años). Pero la alternativa no es el estatismo. Abandonar el estatismo supone abandonar la extinción del Estado como meta social. Si el desarrollo histórico nos conduce inexorablemente a la extinción del Estado, se justifica todo “el poder al Estado” en tanto acelera la transición. El Estado sería un mero problema táctico, transitorio. Pues no. Como bien dice Ingrao del PC italiano: si existe la Providencia, para que me voy a preocupar por la política. (Lechner, 1984: 16)

De este modo, plantea tematizar el Estado como *forma política* y no reducirlo a aparato estatal (Lechner, 1977a, 1977b, 1980a, 1980b, 1981, 1984). El Estado *es un momento de la totalidad social*. Es sólo a partir de la comprensión del Estado como *forma política* que lograremos hacer inteligible su naturaleza y, por tanto, explicar la constitución del orden socio-político, y de ese modo poder pensar estrategias de transformación social. “Propongo pensar el Estado menos como garante coercitivo del orden social y más bien como organización del sentido del orden” (1977b: 27).

Suponiendo la división y lucha social (lucha de clases) como relación fundante de la sociedad, presumo que la sociedad capitalista (y probablemente también la socialista) se constituye por medio del Estado. El Estado repite y reproduce la sociedad; la re-presenta. No es agente de uno u otro grupo social sino representación simbólica del proceso social en su conjunto. La sociedad capitalista encuentra su identidad, o sea se reconoce a sí misma en el Estado. (Lechner, 1981b: 1080)

Esta idea del Estado como síntesis de lo social, no implica que el fundamento del orden social es *el consenso racional de hombres libres e iguales*, sino sólo la idea de que el estado es la representación de sujetos que se reconocen y reafirman como sociedad.

Por tanto, si en los años setenta, este politólogo chileno-alemán entendía al Estado como síntesis de la vida social, en tanto concibe al orden como unidad, en los ochenta desplaza su interés hacia lo político-estatal, y por tanto la conceptualización del Estado implica la problematización de la pluralidad como construcción de un orden colectivo.

El análisis del Estado tiende a privilegiar la organización y, por ende, la unidad, descuidando la diversidad social. Mi interés se traslada desde el Estado a la política cuando llego a la conclusión de que la síntesis social no ha de superar las diferencias sociales, sino desarrollarlas. En otras palabras: no se trata de tematizar la unidad en tanto “resolución” de la pluralidad de los hombres sino de problematizar esa pluralidad como construcción de un orden colectivo. (Lechner, 1984: 16)

Propone una conceptualización del Estado como *forma política* en tanto construcción de la voluntad colectiva que tiene como horizonte un orden social democrático. La reflexión teórico política sobre el





Estado no puede estar escindida de nuestras concepciones acerca de la política y, por tanto, del orden social como proceso conflictivo.

Lechner entiende la política como acto de estructuración y ordenamiento social. La política es acto creativo. Y por lo tanto es una cuestión de poder. En *La conflictiva y nunca acaba construcción del orden deseado*, señala agudamente que *la política* se define por nuestra concepción de *sociedad*, y que su *condición de posibilidad* radica en el momento mismo de producción y reproducción de lo social (Lechner, 1984: 30). Por tanto, nos propone pensar el estatuto de *la política* como plano ontológico de lo social. La política es propuesta como práctica social instituyente, como continuidad en un devenir histórico discontinuo. Desde este punto de vista, la política, en tanto momento conflictivo, autoriza lo común, lo social. La sociedad sería el ámbito de significaciones<sup>100</sup>.

Estas discontinuidades marcadas por los condicionamientos de las divisiones estructurales de la sociedad reconocidas por el autor, no implica subvertir el orden de *lo político* y de *lo económico*, sino dar cuenta de que la realidad social es producción material y producción simbólica.

Como señala Bonilla Saus (1984),

Porque cuando decimos con el autor (Lechner) que la vida social es superación de discontinuidades y “la política” instrumento fundamental de construcción de continuidades en la discontinuidad, queda por discernir cuál sería el *modus operandi* exacto, utilizado por “la política”, para sus fines constructivos. Precisamente, “la política” crea continuidades *organizando significaciones*, (es decir, asignando determinados sentidos a determinados significantes) de manera tal, que éstas puedan ser compartidas/combatidas por diferentes entidades colectivas. (en Vega, 1984: 184) (las comillas y la cursiva son del original)

La crítica realizada por Ernesto Laclau (1978) a la noción de clase social, abre el camino para plantearse un concepto de Estado que intenta superar las limitaciones de la propuesta marxista economicista, y para ello vuelve al propio Marx.

En su enfoque inicial, la teoría es práctica porque concierne a la elaboración colectiva/conflictiva de la verdad por hacer. Posteriormente, en cambio, la praxis parece ser concebida como realización de un futuro teóricamente ya determinado. Marx tiende a desarrollar su teoría de la historia como una ciencia positiva de modo que la explicación de las condiciones materiales de la revolución determine sus objetivos finales. Con lo cual la emancipación social es deducida de la negación de las condiciones dadas, sin que medie un proceso de autodeterminación de los sujetos. (Lechner, 1985: 3)

Aquí nuestro autor rechaza la idea de una determinación finalista del desarrollo social. No hay una verdad objetivamente establecida sobre el futuro. Esta revisión crítica del pensamiento de Marx, le

---

<sup>100</sup> Esta perspectiva le permite a Lechner entablar un diálogo fructífero para las Ciencias Sociales Latinoamericanas acerca de los estudios sobre las identidades políticas con pensadores como Laclau, De Ípola, Landi.



permite sostener que las rupturas anticapitalistas no se desprenden del propio devenir histórico de las sociedades, sino que se trata de “elaborar las alternativas posibles y seleccionar la opción deseada”. En definitiva, se trata de *hacer política*.

Creo que la política es la lucha que busca ordenar los límites que estructuran la vida social, proceso de delimitación en que los hombres, regulando sus divisiones, se constituyen como sujetos (1984: 35)

La especificidad de la política radica en la constitución de los sujetos (Lechner, 1980b: 16). Es a través de las diferentes articulaciones de sentido posibles que se constituyen los sujetos; posibilidades que están dadas por la lucha política, y en este sentido nuestro autor descarta del análisis social la propuesta de alianzas de clases como modo de abordaje de las transformaciones identitarias. En el tercer apartado de este trabajo, profundizaremos sobre esta cuestión.

A modo de cierre de este apartado, señalamos que Lechner nos propone pensar y conceptualizar al Estado como momento político de disputa por el establecimiento de los límites de lo social. Nos propone una lógica política para pensar los conflictos sociales no como hechos objetivos sino construcciones de sentido sobre la realidad (lo imaginable y lo deseable).

#### *El carácter sui generis del estado capitalista latinoamericano*

En este apartado abordaremos la relación entre la noción de Estado, como conceptualización de la construcción política de una voluntad colectiva, y la especificidad que asume la formación social capitalista latinoamericana.

El debate sobre el capitalismo latinoamericano es, para este politólogo chileno-alemán, una discusión sobre las formas de articulación social y, por tanto, por el Estado como forma privilegiada de articulación en nuestras sociedades.

Ello exige comprender el capitalismo como totalidad y la sociedad latinoamericana como una forma particular a través de la cual se concretiza el desarrollo capitalista. Por consiguiente, el análisis del Estado en América Latina remite a una teoría del desarrollo capitalista a escala mundial. (Lechner, 1977b: 23)

Asimismo, señala que,

En América Latina no existe una sociedad capitalista anterior al desarrollo del Estado; es el Estado quien asume la tarea de instaurar la sociedad moderna. (Lechner, 1992: 312)

Por consiguiente, encontramos en Lechner el supuesto de la división de la sociedad como punto de partida para reflexión teórica que nos permita la conceptualización de la categoría. En ese sentido, el



carácter *sui generis* del estado capitalista latinoamericano esta dado por el modo en que se hacen presentes las discontinuidades del desarrollo capitalista en las experiencias cotidianas (1981<sup>a</sup>: 12).

Introduce al debate teórico sobre el estado latinoamericano, la hipótesis de que “el desarrollo de una instancia propia de poder y de estructuras sociales jerarquizadas, así como el principio de una organización *política* de la sociedad, son innovaciones necesarias no reductibles a la evolución de la división social del trabajo” (1981<sup>a</sup>: 15). Por tanto, es errónea la lectura que reduce el análisis del capitalismo latinoamericano solamente al modo de inserción comercial de la región al mercado internacional.

En *La cuestión del Estado en el capitalismo dependiente* plantea que estos estudios han significado un gran avance para las ciencias sociales latinoamericanas, ya que la *dependencia* remite al desarrollo capitalista a escala mundial. Sin embargo, para nuestro autor, “no logran determinar las vinculaciones económicas y político-sociales que tienen lugar en el ámbito de la nación” (1977a: 7), dado que estos estudios de la dependencia asumen la existencia del Estado nación sin problematizarlo, confundiendo al Estado con el aparato estatal.

La conceptualización sobre el Estado no puede permanecer ajena a la trayectoria histórica de las sociedades capitalistas latinoamericanas. Si bien, la especificidad social de la región ha sido tematizada, nuestro autor resalta algunas deficiencias presentes en los *análisis de la dependencia*: por un lado, la escasa problematización entre la internacionalización de las relaciones capitalistas de producción y el Estado nacional; por otro, la reducción del concepto *heterogeneidad estructural* a lo económico y no como explicativo del proceso social en su conjunto (Lechner, 1977b: 24). De este modo, identifica dos problemas teóricos que dificultan pensar al *Estado como forma política*.

En este sentido, Lechner nos propone pensar críticamente la forma que asume el Estado latinoamericano como *espacio político del capital*. A partir de esta crítica a los estudios de la dependencia, intenta avanzar sobre la cuestión del Estado, ya que como bien señala “la historia de las sociedades latinoamericanas se caracteriza por el esfuerzo de construir un Estado nacional en el marco de una economía internacional” (1977a: 3).

Bajo la forma de estado, la sociedad descubre y traduce la racionalidad del proceso capitalista de producción como sentido. El estado es garante del capital porque expresa la relación de capital como razón social. La garantía no radica en realizar “las condiciones generales de producción” por obras de infraestructura u otro tipo de intervención económica. Radica en las mediaciones entre las prácticas atomizadas y opacas bajo las formas de un orden racional. En otras palabras: a través de las mediaciones se constituye la razón humana como razón social e históricamente determinada y ella hace el contenido del Estado como forma de las mediaciones. (1977b: 26)

Este es un punto clave en el análisis que nos propone nuestro autor: en primer lugar, da cuenta de la dificultad que la estrategia política de izquierda ha tenido en la región para reflexionar sobre el estado como un aspecto analítico de las relaciones capitalistas de producción (1977b: 18). El estado



latinoamericano no es un derivado de las relaciones de producción, ni un poder autónomo. Para Lechner es *un momento co-constitutivo* de las relaciones capitalistas de producción (1977b: 21). Es a partir de entender al estado como forma política, que es posible explicar cómo se escinde de la sociedad civil y qué tipo de relaciones mantiene con ella. De esta manera exhibe uno de sus argumentos, presente en varios escritos, acerca de las *mediaciones*.

Aquí suponemos, que la distinción moderna entre sociedad y estado no es una separación “orgánica”. En realidad, cabe pensar la objetivación del poder social como una relación constitutiva de la vida social. Ello implica aceptar que las divisiones sociales no pueden ser abolidas sino solamente transformadas. Dada la división en la sociedad (la “lucha de todos por el todo”, según Hobbes), ésta sólo puede actuar y disponerse sobre sí misma exteriorizando el sentido y el objetivo de la convivencia social en un lugar exterior a ella: la forma estado (1981<sup>a</sup>: 18).

Este argumento se sostiene a partir de la noción gramsciana de hegemonía que nuestro autor recupera para comprender la forma política que asume el Estado latinoamericano. En su libro *La crisis del Estado en América Latina* donde analiza el nuevo autoritarismo nos dice,

Defino al estado como “dominación + hegemonía”. En América Latina, el Estado es primordialmente dominación; falta ese plus que es la hegemonía (...). La dinámica de la “base” no se cristaliza en la “sobreestructura”. Mejor dicho: la “base” no se constituye en el marco del territorio estatal sino en el proceso mundial del capital. Aquí reside la lógica del movimiento interno de las sociedades latinoamericanas. Bajo estas condiciones la sociedad no logra determinar el sentido del orden social, prevaleciendo el poder desnudo. El Estado se constituye como relación entre dominación interna y hegemonía externa (1977b: 27).

Dentro de este orden de ideas manifiesta imprescindible, para realizar un análisis político de América Latina, considerar “el proceso de producción como un fenómeno socio-cultural y como un proceso político” (1977b: 47). Idea clave para pensar las posibilidades de un desarrollo autónomo de la región.

Justamente para nuestro pensador, el gran problema de la región ha sido que las estrategias desplegadas (ya sean las autoritarias o las desarrollistas) se han basado en el Estado, sin haber un Estado (burgués). Lo que hay, es aparato estatal que no logra administrar el “interés general” de la sociedad.

En segundo lugar, una de las grandes dificultades que identifica Lechner en los análisis es la ausencia de problematización sobre el carácter capitalista *sui generis* del Estado en la región.

La formación del estado moderno en América Latina hace su aparición vinculada a una doble demanda que, a diferencia de Europa, no se presenta en etapas sucesivas. Por un lado, el avance de la industrialización sustitutiva de importaciones requiere una liberación de la fuerza de trabajo y una ampliación del mercado interno. Por otra parte, el declive de la oligarquía exige la



movilización del apoyo popular, y la incorporación ciudadana de estas masas implica a su vez la capacidad de satisfacer sus reivindicaciones económicas. (Lechner, 1981, 304)

Dentro de este orden de ideas, nos plantea que, si bien las relaciones capitalistas de producción predominan en la región, éstas no han logrado homogeneizar las sociedades al punto de lograr convertirse en la lógica del proceso social.

Señala que, desde principios del siglo XX, la formación del Estado-Nación ha estado atravesada por una estrategia de desarrollo económico. Este es el punto central de su argumento: el debate teórico-político sobre el Estado Latinoamericano implica dar cuenta de que se trata de un proceso de integración al sistema mundial del capital marcado por la heterogeneidad estructural, “o sea, la ausencia de una praxis social común” (Lechner, 1977b). Por lo tanto, el problema del Estado Capitalista Latinoamericano es un problema de hegemonía. Es esto lo que define su carácter *sui generis*.

Las sociedades latinoamericanas se caracterizan justamente por la fragmentación de la estructura social; los distintos grupos sociales no se determinan recíprocamente. (1977b: 62)

Es por esta razón que nuestro autor señala que las estrategias políticas desplegadas en la región (populismo o desarrollismo) confunden al Estado con el aparato estatal, en tanto “burocracia civil y militar”. Según señala “la hegemonía queda camuflada tras la autonomía relativamente grande de la burocracia. La lucha por la emancipación social se encuentra así recortada a una “conquista por el poder” (1977b: 62).

Para nuestro autor, tanto la estrategia política populista como la desarrollista son incapaces de construir un estado democrático, en tanto forma política dominante y hegemónica.

### *La cuestión nacional y democrática como problema político-estatal en el capitalismo latinoamericano. Los sujetos políticos*

Uno de los temas más controversiales, teórica y políticamente, en el pensamiento crítico latinoamericano es la de *los sujetos de la política*. El debate gira en torno a la tensión entre teoría y realidad. ¿Quiénes son los sujetos políticos latinoamericanos? ¿Cómo se constituyen? ¿cómo se relacionan con el Estado y con la construcción de la nación?

Indudablemente, conceptualizar la noción de Estado como momento político constitutivo de una voluntad colectiva implica, para nuestro autor, reflexionar sobre las vinculaciones de éste con los sujetos políticos y los espacios de democratización de las prácticas sociales. Gran parte de su obra posterior a la trabajada para este escrito, se centra en el tema de la subjetividad política. Influenciado por el giro lingüístico en las ciencias sociales y de pensadores como Laclau, Landi, Castro Andrade, Foucault, Bastille y otros, se sumerge en el análisis de la constitución de las identidades políticas.



Expondremos aquí, algunas de sus contribuciones en este sentido para pensar la dimensión nacional y democrática del estado capitalista latinoamericano.

Mi proposición implica dos supuestos. Como enfoque general, supongo que un orden político se constituye junto con y por medio de la constitución de los sujetos políticos. Ningún sujeto se forma por autorreferencia; nos reconocemos como un “nosotros” por medio de los “otros”. Y el orden no es sino el proceso de mediación en el cual se reconocen mutuamente los sujetos. Reduciendo la noción de sujeto a la identidad colectiva-política, presumo que el orden político se estructura en un mismo movimiento junto con la delimitación recíproca de las identidades políticas. (...)

Supongo además que el “terreno” en que se lucha es parte constitutiva de la lucha y como tal nos puede señalar el contenido y las tendencias del conflicto (Lechner, 1984: 144)

En este sentido, como señala Vega

del análisis crítico de los sujetos políticos pueden derivarse dos grandes aspectos de importancia: a) los sujetos sociales y políticos no obedecen, en su constitución, a una causalidad mecánica ni a una imputación de su naturaleza conferida por una teoría universal; por el contrario, se conforman históricamente y obedecen a determinaciones específicas, por lo que su estudio sólo puede efectuarse de manera concreta. b) La constitución de los sujetos políticos no deriva inmediatamente de su ubicación en la estructura económica, sino de múltiples determinaciones, entre las que pueden destacarse su historia social e institucional, su relación con otras clases y sus formas de vinculación con el poder político. Además, estas determinaciones no tienen un carácter universal y abstracto, sino que obedecen al modo de articulación interna de los espacios nacionales y de éstos con el contexto internacional. (1984: 24)

Lechner asume la constitución de los sujetos como un proceso específicamente político. Un modo estrictamente político de interacción social que supone el conflicto, *la lucha*. Conflicto y diversidad son dos conceptos fundamentales para comprender la articulación entre lo político-estatal y los sujetos políticos. Es en ese contexto en el que se constituyen los sujetos políticos, a la vez que construyen el orden político-estatal. El conflicto es el ámbito problemático donde se desarrolla el proceso político de ordenamiento de una sociedad dividida.

Desde la perspectiva de nuestro autor, la lucha política es una lucha por determinar objetivos comunes y por organizar una voluntad colectiva. La política es una lucha por la determinación del sentido del orden (1977b: 29).

La política y el estado son, el lugar privilegiado de aparición de los sujetos. La política es una relación social por la que los sujetos se reconocen a sí mismos. Y en este sentido, son los propios sujetos los que producen y reproducen las divisiones sociales.





Presumo que las divisiones en la sociedad no son “fijas” sino construcciones sociales. La delimitación de las divisiones se cristaliza en la formación de los sujetos. Los sujetos se constituyen recortando y articulando las divisiones sociales. (Lechner, 1981b: 1090)

A partir de esta noción de sujetos políticos se hace necesario pensar las prácticas sociales democráticas como constitutivas de la voluntad colectiva en un Estado democrático.

Toda práctica en tanto práctica significativa es una invocación de sentido que repite y afirma (mediante prohibiciones) significados inherentes a las prácticas sociales y es mediante esta interpelación de un sentido común que se constituyen los sujetos. (Lechner, 1980b: 16)

Analizar y dar cuenta de las articulaciones posibles de esas prácticas sociales a través de las cuales se constituyen los sujetos es fundamental teórica y políticamente para construir hegemonícamente un *orden deseado*.

Asimismo, señala que el momento articulador es una mediación entre lo general y lo particular.

Es por medio del Estado que cada sujeto reconoce a los demás sujetos y se afirma a sí mismo en su particularidad. Sí, por un lado, cada sujeto en su particularidad sólo se constituye en relación con la forma general del estado, por otro lado, el estado a su vez se constituye solamente por referencia a la diversidad de sujetos particulares. (Lechner, 1980b: 19)

Es muy clara la exposición de Lechner cuando analiza el desarrollo de la lucha política en Chile por construir un orden democrático. En el marco de la tradición democrática, la política establece una tensión irreductible entre la construcción de determinada estructura económica y la de una voluntad política. Es en el marco de esa tensión que se resignifica la política, en la que construye el sentido de la política en una sociedad determinada.

El debate sobre el Estado en América Latina supone también analizar *la esfera nacional* como forma histórica de organización de articulación entre lo económico y lo político a escala mundial (1977a: 8), además de permitirnos pensar “los mecanismos de integración social y las dificultades de establecer una identidad colectiva en las sociedades latinoamericanas” (1977a: 36).

El carácter nacional y democrático de lo político-estatal en latinoamérica ha estado atravesado por las dificultades que el desarrollo histórico del capital ha tenido y tiene en la región. Tanto los procesos autoritarios como el neoliberalismo establecieron como principios organizadores del proceso social al mercado y al individuo, restringiendo la noción de Estado al poder coercitivo, al poder de la fuerza, “despojando a la sociedad de aquella instancia (separada, pero “representativa”) por medio de la cual puede pensarse a sí misma en tanto totalidad y actuar sobre sus divisiones” (Lechner, 1984: 158)

Reflexionar acerca de la significación de la nación en términos democráticos, nos lleva a las preguntas de fondo de cualquier forma de convivencia ¿qué valores deben tener prioridad, sobre



que bases podemos exigirnos un respeto mutuo, a qué tipo de reconocimiento aspiramos? (Discurso de Norbert Lechner con motivo de recibir la nacionalidad chilena, Congreso Nacional de Chile, 2003)

### *Reflexiones finales*

Emprendimos este capítulo, con el objetivo de examinar y exponer la propuesta de lectura que Norbert Lechner nos hiciera, en la intersección de los años setenta y ochenta, sobre el estado capitalista latinoamericano.

El objetivo ha sido recuperar discusiones y problemáticas planteadas por el autor que puedan ayudarnos a arrojar luz sobre el actual devenir histórico de la región. Entendemos que la potencialidad de su pensamiento sobre *lo político-estatal* puede ayudarnos a re-pensar la lógica política de las disputas capitalistas que en estas dos décadas del siglo veintiuno han atravesado a nuestros países, caracterizadas por una reconfiguración del Estado como mediación de las relaciones sociales.

Estado y política se presentan como conceptos nodales en las reflexiones sobre el capitalismo latinoamericano. La especificidad de cada uno de ellos, su estatuto teórico y lo característico de su relación (cómo se articulan ambos conceptos) pueden pensarse y sostenerse como una gran contribución del autor a la teoría política latinoamericana.

En primer lugar, nuestro autor recupera la noción de política en el debate acerca del estado latinoamericano, que había permanecido anulada en las concepciones liberales y marxista economicista. Pero esta irrupción de *la política* en el debate sobre el estado capitalista latinoamericano que nos propone Lechner, no es una entrada por la ventana para sortear las dificultades que planteaban las concepciones dominantes. Ya sea para resolver el dilema liberal de que el mercado es el eje articulador de las relaciones sociales y por tanto asignador de roles y recursos que permiten la integración social armoniosa; o la reducción marxista de que el estado es una entelequia al servicio de los intereses de las clases dominantes y, por tanto, la reducción al aparato coercitivo del estado.

La distinción entre aparato del estado y forma del estado, le permitió plantear sus diferencias con el marxismo y dar cuenta que el Estado es una forma de mediación política necesaria de la sociedad donde se representa y se constituye. Es un proceso simbólico y, por tanto, político, donde las divisiones sociales pueden operar conflictivamente bajo una lógica política democrática.

La política para Lechner es la posibilidad misma de construcción de un orden social democrático. Es solo a partir de la recuperación de las nociones de poder y pluralidad que podemos conceptualizar al estado como forma política, como síntesis de las relaciones sociales, como momento de re-presentación de una voluntad colectiva.

En segundo lugar, abordamos la problematización sobre la especificidad latinoamericana del estado. En este punto retoma los estudios sobre la dependencia para dar cuenta de las dificultades de la región para producir un sentido sobre la convivencia social. La heterogeneidad histórico estructural del



proceso de producción capitalista de la región supone una dislocación entre lo interno y externo, lo general y lo particular. En tanto el estado latinoamericano se ve imposibilitado de construir hegemonía interna, sólo se cristaliza como aparato burocrático militar. La dificultad por comprender ese proceso, señala el autor, ha sido el problema de las distintas estrategias políticas desarrollistas y/o populistas.

De este modo, da cuenta del carácter sui generis del estado capitalista latinoamericano. La alternativa propuesta radica en la posibilidad política de construir una racionalidad social que cuestione la dominación del capital a partir de la construcción de una identidad colectiva basada en una praxis política ético-democrática.

En tercer lugar, emprendimos la tarea de reseñar algunos aportes de nuestro autor en relación a los procesos de *lucha política* por la construcción de los sujetos en el territorio de lo nacional democrático. Advertimos que para Lechner la constitución de una voluntad colectiva como momento político-estatal supone el despliegue de prácticas sociales en un terreno *nacional democrático*. El conflicto como constitutivo de una sociedad dividida, como la latinoamericana, encuentra su posibilidad de canalizarse a través de articulaciones que organicen la tensión entre lo político y lo económico, entre lo general y lo particular, en un terreno marcado por prácticas democráticas.

Hemos intentado dar cuenta a partir de tres nudos problemáticos en las reflexiones de Lechner cómo fue produciendo/construyendo su lógica argumentativa que le permitieron conceptualizar la noción de estado y su relación intrínseca con la noción de política, la especificidad que adquiere esa relación en latinoamérica, y lo nacional democrático como co-constitutivo de los sujetos de la política.

## Bibliografía

- BONILLA SAUS, J. (1984). *Teoría y Política de América Latina*. Vega, J.E (coord.). México: CIDE.
- GARCÍA LINERA, Á; PRADA, R; TAPIA, L; VEGA CAMACHO, O. (2010). *El Estado. Campo de lucha*. La Paz: CLACSO. Comuna. Muela del Diablo. Disponible en: [Elestado.pdf \(clacso.edu.ar\)](http://elestado.pdf(clacso.edu.ar))
- GUTIÉRREZ, PAULINA, & GONZÁLEZ, OSMAR. (2004). Última conversación con Norbert Lechner: Las condiciones sociales del trabajo intelectual. *Cuadernos del Cendes*, 21(55), 105-127. Recuperado en: [http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1012-25082004000100006&lng=es&tlng=es](http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082004000100006&lng=es&tlng=es).
- LACLAU, E. (1978). *Política e ideología en la teoría marxista*. Madrid: Siglo XXI. 2015
- LECHNER, N. (1970). *La democracia en Chile*. Argentina: Ediciones Signos.
- LECHNER, N. (1977a). *La cuestión del Estado en el capitalismo dependiente*. Chile: FLACSO.
- LECHNER, N. (1977b). *La crisis del Estado en América Latina*. Caracas: editorial el CID
- LECHNER, N. (1980a). *El Concepto de Estado en Marx*.
- LECHNER, N. (1980b). *Estado y política en América Latina*. Documento de Trabajo N° 96. Chile: FLACSO
- LECHNER, N. (1981a). Presentación y Epilogo de *Estado y Política en América Latina*. México: Siglo Veintiuno editores, S.A.



- LECHNER, N. (1981b). Acerca del ordenamiento de la vida social por medio del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol.43, N° 3
- LECHNER, N. (1984). *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. Chile: FLACSO.
- LECHNER, N. (1985). ¿Revolución o reforma pactada? *Critica & utopía. Latinoamericana de ciencias sociales. La democracia como orden conflictivo*, N°13. Buenos Aires.
- LECHNER, N. (1992). Reflexión acerca del estado democrático. Actualidad de una reforma del estado. Documento de trabajo. Serie Estudios Políticos 20. Santiago de Chile: Flacso. En *Norbert Lechner. Obras III. Democracia y utopía: una tensión permanente*. México: FCE-FLACSO. 2014
- THWAITES REY, M. (Editora). (2012). *El estado en América Latina: continuidades y rupturas*. Chile: ARCIS -CLACSO
- TZEIMAN, A. y Baichman, A. (2012). “Estado y marxismo en la teoría política latinoamericana de los años setenta y ochenta. Actualidad del debate”. Ponencia presentada en VII Jornadas de Sociología de la UNGS. Recuperada de: [Estado y Marxismo en la Teoría Política Latinoamericana \(ungs.edu.ar\)](http://www.ungs.edu.ar)
- VEGA, J. E. (COORD.). (1984). *Teoría y Política de América Latina*. México: CIDE.



## **“El concepto de pueblo en la temprana Modernidad a partir de la literatura política de los levellers. ¿Suma de individuos, grupo orgánico o poder soberano?”**

Mario Leonardo Miceli

[mario\\_miceli@uca.edu.ar](mailto:mario_miceli@uca.edu.ar)

Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA)

### Resumen:

La ponencia se centra en el estudio de la teoría política presente en una serie de textos publicados en las décadas de 1640 y 1650 por un grupo denominado como los levellers. Se trató de un movimiento político que tuvo una importante participación durante la Revolución Puritana en Inglaterra, y cuyas ideas son recuperadas por estudios actuales como germinales posturas del liberalismo, el republicanismo, el constitucionalismo y hasta la democracia radical. Particularmente me centraré en el estudio de cómo en estos textos se desarrolla el concepto de “pueblo”, basándose tanto en premisas más propias de una teoría política, como así también en cuestiones filosóficas, teológicas y hasta históricas. Se vislumbrará cómo se entremezclan definiciones que van desde una especie de individualismo hasta concepciones más orgánicas de pueblo, para terminar examinando su relación con la cualidad de soberano. De esta manera, la ponencia no apunta a ser una mera descripción a nivel de historia de las ideas o historia conceptual, sino que intenta brindar nuevos aportes respecto del origen de una problemática muy propia de la ciencia política moderna y contemporánea.

### **Introducción**

El concepto de pueblo debe ser uno de los más discutidos dentro de la política actual, tanto a nivel teórico como práctico. Es un arma de doble o triple filo usada por las corrientes de pensamiento más diversas. Obviamente hoy en día se puede encontrar en las variantes del populismo, pero su uso para justificar proyecciones sociopolíticas se puede rastrear aun en tradiciones que supuestamente se encuentran en las antípodas. La idea del pueblo, y conceptualizaciones asociadas como podría ser la soberanía popular, desde hace siglos son las bases conceptuales y metodológicas de una gran gama de tradiciones, las cuales tranquilamente podrían incluir el liberalismo, el republicanismo, el socialismo y por supuesto la democracia. Esta ponencia se enmarca dentro de este escabroso tema, enfocando la problemática del pueblo desde su conceptualización en la Temprana Modernidad.

Si bien este término tiene una historia que se remonta básicamente al antiguo mundo grecolatino, el siglo XVII marcó un mayúsculo punto de inflexión en su proyección teórico-práctica. Puede recordarse aquí el clásico libro de Edmund Morgan, quien se atrevió a decir que en este momento



directamente se “inventó” el pueblo. Ni hablar de la infinidad de estudios que analizan la cuestión a través de aquello que suele considerarse como los inicios de la filosofía política moderna, a través de autores como Hobbes y Locke, por sólo citar dos de los más renombrados. Mi ponencia se sitúa en esta misma época, pero para analizar una serie de publicistas de mucho menor renombre. Se trata de los miembros de un grupo político revolucionario denominado como *levellers* (niveladores), que tuvieron una vital relevancia durante la Revolución Inglesa o Puritana de mediados del siglo XVII.

Este grupo es muy estudiado dentro de la historiografía inglesa por su intensa participación política durante las convulsionadas décadas de 1640 y 1650, por la organización de movilizaciones que podían incluir a miles de personas y principalmente por la política de peticiones al Parlamento que llevaron a cabo con gran constancia. Sus líderes fueron John Lilburne, Richard Overton y William Walwyn. El primero de ellos llegó a tener una importante fama, particularmente dentro de la ciudad de Londres, en ocasiones aún mayor que la del mismo Cromwell. Quizás el hecho por el cual son más recordados, no sólo dentro de estudios de historia política, sino también en el marco de la historia de las ideas y la historia conceptual, refiera a la publicación de unos documentos que planteaban la reconfiguración del sistema jurídico-político de Inglaterra. Estos fueron los titulados como *Agreement of the People* (Acuerdo del Pueblo), los cuales fueron presentados en 1647, 1648 y 1649 a las autoridades parlamentarias y su ejército. Si bien el arreglo institucional que se proponía en estos escritos nunca llegó a implementarse, se los suele considerar como un germen claro del constitucionalismo moderno. Además, por las ideas que esgrimían en estos documentos y otros panfletos, este grupo fue recuperado en los últimos años como pioneros de conceptos modernos que luego aparecerán tanto en las tradiciones liberales y republicanas, como otras ligadas a la democracia radical.

En esta ponencia me propongo analizar cómo en la literatura publicada por los miembros de este grupo se conceptualiza el término “pueblo”. El objetivo será mostrar cómo prefiguran diversas definiciones, las cuales resultan interesantes porque se relacionan a esquemas que reaparecerán en autores posteriores más reconocidos y que se situarán en el núcleo de discusión de la politología hasta nuestros días. Particularmente, se hará hincapié en cómo el pueblo aparece descrito bajo tres diagramas. En primer lugar, el pueblo como suma de individuos que dan su consentimiento para conformar una sociedad política y elegir un gobierno, lo cual emparentará a estos publicistas con la tradición del contractualismo y algunos liberalismos. Segundo, una definición de pueblo esquematizada bajo la idea de un todo orgánico, que en parte se opondrá (o por lo menos diferenciará fuertemente) del individualismo conceptual y metodológico implicado en la anterior definición. Y por último, una definición basada en la esencia del pueblo como el ente soberano por antonomasia. Como puede apreciarse, se trata de cuestiones que no sólo tienen un valor dentro del marco de una historia conceptual, sino que mi objetivo es discutir tópicos que poseen vigencia en el ámbito más amplio de la filosofía política hasta la actualidad.

### **El pueblo como suma de individuos**





A fin de comenzar a tratar la problemática elegida, en los *levellers* podría decirse que una primera definición del pueblo se encuentra asociada a aquello que posteriormente la historia de las ideas y la filosofía política enmarcaron dentro de las teorías contractualistas. El pueblo aparece diagramado como la suma de individuos que realizan alguna especie de pacto o contrato. Aquí es importante destacar que en principio no existe en estos publicistas una teoría consolidada sobre el origen de la comunidad política y de la autoridad, a la manera que puede encontrarse en los clásicos del contractualismo. Esto se debe en parte a que no estaba entre sus objetivos el gestar un esquema de filosofía política a nivel puramente intelectual, sino que sus escritos se gestaron en medio de la guerra civil y la revolución, y por ello en la mayoría de los casos se trata de panfletos con objetivos políticos concretos, aunque no exentos de una cierta estructura lógica<sup>101</sup>.

El primer ejemplo claro de esta visión del pueblo en relación a un contrato entre individuos, aparece en esa serie de textos por los cuales son más conocidos los *levellers*: los denominados como *Agreement of the People*. Se trataba de unos proyectos que se propusieron al pueblo en general, y en ocasiones particularmente al Ejército, como la base de la organización jurídico-institucional que debía instaurar Inglaterra después de haber vencido al rey. El mismo título de estos documentos remite a la idea de un acuerdo al que deben llegar una serie de personas con el fin de culminar la guerra civil y recrear la comunidad política. Hubo en particular tres presentaciones que se hicieron bajo circunstancias políticas distintas en 1647, 1648 y 1649. El primero de estos bocetos aclara de manera particular que el texto es “ofrecido a la común concurrencia de todos los libres comunes [*commons*] de Inglaterra” (VVAA, 1647/1998, p. 92)<sup>102</sup>. Se marca así la existencia de un todo al cual se ofrece el documento y para el cual se usa el plural *commons*, mostrando que se trata de una suma de esos individuos que se diferenciarían de otros sectores como la nobleza. La recreación del pueblo como individuos que acuerdan y la relación de esa entidad que brinda el consentimiento al gobierno están perpetrados como una idea indisoluble.

Esta conceptualización de *people* en relación con el acuerdo, y el gobierno por consenso que surge como consecuencia, se palpó claramente en los *Agreement* pero es una idea fuerza que ya estaba presente en los *levellers* con anterioridad a estos documentos. Walwyn por ejemplo ya marcaba para 1643 que las personas deberían elegir a sus gobernantes en base a un *common agreement* (Walwyn, 1643, Intro). Otro ejemplo donde se ve asimismo cómo esta idea de consenso se basa en un cierto individualismo es un texto de Lilburne escrito en el mismo año que el primer *Agreement* en donde directamente argumenta que “el absoluto Poder Supremo es el pueblo en general [*people in generall*], formado por cada individuo [*every individuall*], y el poder supremo legal y formal son sólo sus comisionados [*Commissioners*], su Cuerpo colectivo o representativo, elegidos por ellos y reunidos en el Parlamento” (Lilburne, 1647h, pp. 38–39). Aquí Lilburne habla de *people in generall* pero

<sup>101</sup> Debe apuntarse por otro lado que los estudios actuales de filosofía política advierten que no existe un modelo de contractualismo, sino que podría hablarse de un vocabulario del contrato con diferentes usos (Höpfl y Thompson, 1979, p. 927).

<sup>102</sup> Debe marcarse que existen discusiones dentro de la historiografía actual sobre quién habría escrito este primer boceto del *Agreement*. Algunos estudios marcan que los líderes de los *levellers* no habrían participado de su redacción, pero las ideas expresadas son completamente asimilables a su ideario (Robertson, 2018, p. 63; Krey, 2017, p. 147).



inmediatamente aclara que este conglomerado está formado por *every individuall*, y es justamente la suma de partes la que tiene la capacidad de elegir a unas autoridades para las cuales usa el no inocente término de *Commissioners*. Los textos de Lilburne seguirán reforzando esta idea en años posteriores, siempre refiriendo a términos como “mutuo consentimiento”, y advirtiendo que todo aquel que vaya en contra de esta máxima se convierte en un “absoluto traidor tanto por la ley como por la razón” (Lilburne, 1649b, p. 57). Este tipo de citas son elocuentes, no solo porque repite la idea del acuerdo entre individuos como la base de toda legítima estructura política, sino porque presentan un vínculo indisoluble entre estos postulados y la verdadera ley y razón. El acuerdo entre personas como base del poder se presenta como algo innegable. Aquel que se oponga se ubica no sólo en contra del proyecto particular de un pensador, sino que se sitúa por fuera de la razón y la ley, convirtiéndose en un demente y traidor.

Aquellos que conforman este acuerdo son por esencia iguales, lo cual está basado en la igualdad de todos los hombres frente a Dios y en la inexistencia de diferencias a nivel de la naturaleza humana (Lilburne, 1646/1998, p. 31; Overton, 1646a, pp. 3–4; Overton, 1646/1998a, p. 57). El pueblo está conformado por los iguales que individualmente acuerdan en otorgarle a algunos de esos iguales un poder particular para gobernar. Pero justamente porque no existe la desigualdad natural es que se hace necesario que por consenso se otorgue la capacidad de mando a unas personas que de por sí son iguales al resto. Toda verdadera estructura política debe estar fundada en el consenso de todos aquellos individuos que conforman la comunidad y que por ende adquieren derechos. Esta visión se hizo patente también en los famosos debates de Putney de 1647, momento en el cual una gran cantidad de soldados y generales del ejército de Cromwell se reunieron en una asamblea para discutir el futuro institucional de Inglaterra. Es ejemplar en este sentido la visión expuesta por John Wildman, soldado del ejército de Cromwell influido por los *levellers*, cuando expone que la “máxima innegable” [*undeniable maxim*] de todo gobierno es su basamento en el “libre consentimiento del pueblo” y por ello toda persona en Inglaterra debe tener “voz en las elecciones” (VVAA, 1647/1951, p. 66). Esta cita sin duda apunta a los límites que debe tener todo gobierno, pero aquí me interesa porque liga la idea de pueblo al concepto del consentimiento y ello se transforma en el fundamento del derecho individual al voto en cada una de las personas. Por otra parte, no se hacen ningún tipo de diferencias entre las personas que tendrían ese derecho, lo cual es reforzado en estos mismos debates con la conocida frase del Coronel Rainborough, uno de los pocos altos jefes del ejército con fuertes lazos con los *levellers*, al decir que “el hombre más pobre de Inglaterra no se encuentra del todo sometido en sentido estricto a aquel gobierno que él no haya tenido su voz para ponerse bajo su mando” (VVAA, 1647/1951, p. 53). Cada uno de los individuos, aún los más pobres, forman parte de esa entidad *people* que, a través del voto individual, da consentimiento a la organización político-institucional que lo gobernará<sup>103</sup>.

---

<sup>103</sup> Figuras similares pueden encontrarse en panfletos que no pertenecían propiamente a miembros de los *levellers*, pero que se encuentran emparentados con su ideario (Anónimo, 1649/1965, p. 634).



Es importante destacar que en los *levellers* todo este complejo de ideas no se basa en un mero voluntarismo, sino que se enmarca en un orden natural instaurado por Dios. Esa unión de individuos que prestan consentimiento se fundamenta en una estricta concepción de derecho natural, y es esto mismo lo que refuerza la definición particular de *people*. Los *levellers* se introducen así en una corriente de pensamiento recreada por intelectuales del siglo XVII donde las libertades primitivas deben ser reconocidas como dones divinos y por ende como un complejo de derechos naturales a ser respetados por el gobierno (Skinner, 1998, pp. 19–20). Esta cuestión puede enmarcarse en las actuales discusiones dentro de los estudios sobre contractualismo, refiriendo a si el contrato es producto o no de una mera negociación de individuos que tratan de maximizar sus intereses (Cudd y Eftekhari, 2018; Ashford y Mulgan, 2018). En los *levellers*, la composición del pueblo en base a un conjunto de individuos que acuerdan la conformación de un sistema jurídico-político no termina en una negociación para maximizar intereses, ni tampoco se basa en una justificación discursiva que algunos individuos sobrellevarían para convencer a los demás. Es algo mucho más profundo. El pueblo es la composición de los individuos que acuerdan someterse a un gobierno por consentimiento, pero esto es la expresión de un orden natural creado por Dios. Existe la voluntad de cada uno de estos individuos, pero bajo normas que no dependen de ellos mismos.

Un caso interesante se da con la institución del ejército parlamentario en sí mismo, el cual es figurado por estos radicales como un análogo perfecto del concepto de “pueblo”. Esta analogía se recreó por dos circunstancias particulares. Una sucedió hacia 1647 cuando el Parlamento intentó disolver el ejército por creer que ya no era necesario frente a las victorias contra los realistas, y la otra se presentó por la invasión a Irlanda en 1649, pensada como un reaseguro frente a un posible contraataque de las huestes realistas. Más allá de los detalles históricos de estos sucesos, los refiero porque en algunos textos los *levellers* arguyen que este tipo de decisiones debían ser previamente consultadas a los soldados porque son éstos quienes primigeniamente conforman el ejército, usando una lógica discursiva análoga a la de ese pueblo constituido por los *commons*. En este marco, Lilburne habla del acuerdo entre los soldados fundado en el “común consentimiento y mutuo acuerdo entre ellos mismos”, derivando de ello la necesidad de que voten libremente sobre su futuro en esta entidad, evitando que los oficiales invadan “los derechos del soldado” (Lilburne, 1647b, pp. 13–15). En el ejército cada soldado tiene sus derechos en el sentido de aquello que se conocerán como garantías individuales, aun reconociendo la posibilidad de rebelarse si los líderes no cumplen con su deber. Bajo esta misma tónica, un texto escrito por varios *levellers* dictamina que los soldados no estarían obligados a luchar en Irlanda hasta tanto se cumplan una serie de condiciones pactadas en un *engagement* previo de junio de 1647, pacto que debía realizarse “en deber a Dios, esta nación y el resto de los soldados” (Wood et al., 1649). Fraseología similar puede encontrarse en otros textos de los *levellers*, siempre haciendo referencia a los siguientes puntos: el ejército se conforma por el consentimiento entre los soldados que son iguales por nacimiento, los soldados deben emprender las guerras aceptando por conciencia la causa del enfrentamiento, existe la posibilidad de resistencia frente a cualquier traidor o “apóstata” que impida el cumplimiento de estas garantías, y que este esquema se realiza bajo el amparo divino (VVAA, 1647/1951, p. 69; Overton, 1647b, p. 1; Walwyn, 1647a, p. 8;



1648, p. 3; 1649a, pp. 10-11; Lilburne, 1649d, pp. 2-3; White, 1649; Lilburne y Overton, 1649, p. 1; Lilburne, Walwyn, Overton y Prince, 1649/1998, p. 173). Teniendo en cuenta el tono religioso que adquieren estas aseveraciones, los *levellers* son así una clara muestra de esta suficientemente estudiada analogía entre la visión protestante de la libre elección de la religión por conciencia, la libre decisión sobre el participar en una guerra y el libre consentimiento en la delegación del poder por parte del pueblo al gobierno (Bradstock, 2011, p. 45; Brailsford, 1961, p. 259; Höpfl y Thompson, 1979, pp. 937-939; Zagorin, 1965, 9, 14)<sup>104</sup>. Contemporáneos trabajos marcan asimismo en este sentido al pensamiento *leveller* como ejemplo de un “fuerte individualismo” con raíces en el calvinismo puritano que sus miembros habían adoptado en su juventud (Bradstock, 2011, pp. 43-44).

### **El pueblo como un todo orgánico**

Hasta aquí aparecería una definición de pueblo ligado a una especie de individualismo, tanto a nivel metodológico como respecto de una praxis política puntual que los *levellers* proyectaban para reformar el sistema<sup>105</sup>. Esta perspectiva se encuentra por otra parte resaltada en los estudios contemporáneos sobre estos radicales. Ahora bien, una cuestión que no suele remarcarse es que en su ideario político puede vislumbrarse una definición de pueblo que en cierto sentido se ubica en la vereda de enfrente. Me refiero a una conceptualización de este término que termina en la recreación de un grupo orgánico, donde lo que impera es el todo frente a cada una de las partes.

Para comenzar a tratar este punto, cabe mencionar una cuestión no menor. En parte los *levellers* son seguidores de una perspectiva que había cobrado relevancia en la Inglaterra de la época, en alusión al significado de la conquista normanda del siglo XI. Esta visión resumidamente postulaba que desde la conquista de Guillermo, el verdadero pueblo inglés venía siendo sojuzgado por una clase dirigente conformada por los descendientes de esos normandos. Hace varias décadas que estudios muestran cómo esta especie de mito se presentaba en los *levellers* y grupos afines (Brailsford, 1961, 10, 535-536; Hill, 1997, 53-54, 62-65; Hughes, 2018, p. 55; Pocock, 1987, p. 126; Sharp, 2001, p. 186). El tema resulta complejo porque a la vez algunas investigaciones marcan que los *levellers* también hacían uso del pasado, pero no para recrear la idea de la consolidación de un sistema de cuasi esclavitud, sino también para encontrar en ese pasado las justificaciones jurídicas del régimen que ellos proponían. Estos radicales lidiaban con esta especie de mito histórico de distintas maneras, muchas veces dependiendo de las circunstancias políticas del momento o haciendo uso de la historia según sus conveniencias ideológicas, y sin poseer una opinión única entre ellos (Braddick, 2018, p. 277; Dzelzainis, 2005, pp. 280-283; Foxley, 2018, 6-17). En este marco, los términos *people* y *nation* como un todo orgánico aparecen relacionados a este mito normando. La idea de pueblo o

---

<sup>104</sup> Para la asociación entre las teorías del consenso y los *covenant* protestantes puede verse (Dehart, 2012, p. 166; Martinich, 1992, p. 138).

<sup>105</sup> Los *levellers* llegaron a pergeñar la idea de que el *Agreement* debía ser suscripto por todo el pueblo, alegando la inviolabilidad de la conciencia individual y la superioridad por sobre los representantes electos (Foxley, 2013, p. 12).



nación inglesa no surge simplemente de un contrato voluntario entre los habitantes pensados individualmente, que se recrearía a partir del momento revolucionario que estaban viviendo (siendo justamente el *Agreement of the people* el instrumento por esencia de ese nuevo pacto). El pueblo inglés también se proyecta en sus escritos como aquella entidad que ya existía con anterioridad, desde tiempos inmemoriales. La conquista normanda del siglo XI marcó un punto de inflexión desde el cual fueron sojuzgados por un pueblo extranjero, llegando ahora el momento de liberarse. Esta liberación busca gestarse a través de un nuevo pacto entre los vivos (los individuos que aceptarían el *Agreement*), pero enmarcándose en la lucha ancestral de los muertos contra el invasor. Muertos sojuzgados y vivos que pactan conforman esa entidad que es el verdadero pueblo inglés<sup>106</sup>. Los *levellers* se adelantan así a una concepción que autores dan origen en la Revolución Francesa, donde se presenta una ideología de la nación como sujeto colectivo que se emancipa (Negro Pavón, 2003, p. 295). Esta acepción además se emparenta con aquella que estudios contemporáneos asemejarían a la nación cultural frente a la nación política, no estableciéndose como un proyecto de un Estado que la genera sino como reflejo de un pueblo con una existencia étnica diferenciada, adquiriendo rasgos de naturalidad y sometiendo al individuo a este grupo mayor (Blas Guerrero, 1984, pp. 28–38). Sería muy exagerado decir que la discusión sobre lo étnico está presente en los escritos de estos radicales, pero lo cierto es que la reinterpretación de la historia bajo el mito normando presenta una clara diferenciación entre un pueblo originalmente inglés y un pueblo extraño a esa conformación.

Bajo esta perspectiva, pueden rastrearse textos donde la nación aparece como el elemento político por esencia que da sentido a la lucha y la instauración del régimen justo, advirtiendo que cualquier otra entidad debe subordinarse (White, 1649). Lilburne posee un panfleto donde esto se manifiesta de forma más que explícita, cuando asevera que “somos todos de una nación y pueblo [...] una nación y una familia” (Lilburne, 1649/1998, pp. 179–180). Los términos de *people* y *nation* se usan como sinónimos y se emparentan al de *family*. Los individuos que compone ese pueblo están unidos por una relación que aquí parece fundarse en algo más vinculante que un pacto basado en la voluntad, ya que el lazo se emparenta al de una familia. En otros textos de este grupo se repite este lenguaje poético, para referir a la lucha contra el rey, en donde todos deben unirse como si fuesen un solo hombre, en corazón y alma, para defender la libertad (Walwyn, 1642, p. 2; 1648, p. 15; Lilburne y Overton, 1647, pp. 9–10).

Esta visión vuelve a tener un fuerte fundamento teológico. Aquí puede recordarse el clásico trabajo de Michael Walzer, *La revolución de los santos*, donde se trata el cambio de perspectiva que introdujeron los calvinistas respecto de los lazos comunitarios. Según este autor contemporáneo, como consecuencia de sus ideas sobre la omnipotencia de Dios y la igualdad radical de los hombres frente al ser supremo, con el calvinismo empieza a cambiar la concepción de la familia, centrándose mucho más en la pareja conyugal, principalmente por la liberación de los individuos de las estructuras familiares

---

<sup>106</sup> Yendo hacia algunas discusiones de la politología contemporánea, nótese cómo se conjugan dos posibles modelos respecto del sujeto de la democracia, uno clásico donde aparece el demos como un conjunto compacto, geográficamente integrado, social y culturalmente homogéneo; y otro basado en el ciudadano donde el demos es la suma aritmética de unidades y a través del cual se recrea la representación (Strasser, 1995, p. 30). Discusiones similares aparecen en Sartori, 1992, p. 36; Bobbio, 1985, pp. 25–28.





tradicionales que habían imperado durante el Medioevo (Walzer, 1965/2008, p. 203)<sup>107</sup>. Esto puede en parte convertirse en una explicación para el desarrollo del concepto de pueblo como entidad colectiva en estos radicales ingleses que habían estado fuertemente emparentados a diversas confesiones puritanas. En el Medioevo los lazos familiares tradicionales representaban la base de la organización no sólo social sino también política. Siguiendo a Walzer, los calvinistas socavan esta estructura y frente a ese vacío los individuos quedan en una cierta situación de incertidumbre y desesperanza<sup>108</sup>. Aquí se vuelve lógico el hecho de que se refuercen entidades orgánicas como las de “pueblo”. El individuo que ya no posee esos lazos familiares medievales, ahora debe sentirse parte de un todo que supera a la familia. Recuérdese también que esas estructuras medievales eran parte de la historia de pecado que estos radicales hacían comenzar en la conquista normanda. Esta estructura incluía los lazos familiares ampliados, pero también la posibilidad de otras relaciones, como podían darse en las asociaciones gremiales, las órdenes monásticas, las instituciones religiosas y laicas que se desarrollaron durante el Medioevo o los títulos de nobleza. Gran parte de la literatura de los *levellers* justamente apuntaba a criticar encarnizadamente todas estas instituciones. Frente a ello, sólo queda el individuo que encuentra su sentido de vida en una entidad que agrupa a todos por igual, sin permitir fragmentaciones ni diferenciaciones de ningún tipo. Es la analogía perfecta de ese Dios calvinista, que con su omnipotencia, se sitúa frente a todos los seres humanos en igualdad radical.

Nótese finalmente cómo esta explicación podría ayudar a entender esa supuesta contradicción que existiría en los *levellers* que pintan a gran parte de la historia inglesa como esclavización, pero que a la vez usan ese mismo pasado para encontrar fundamentos jurídico-políticos a sus proyectos. La explicación se encuentra en la misma idea de pueblo. Existe un sistema jurídico recreado por la opresora clase que desciende de los conquistadores normandos, pero en esa historia también se vislumbra la continua lucha del pueblo frente a ese sistema opresor. Así, la gran labor consiste en descubrir esos pequeños haces de luz que muestran que existe una *Law of the Land*, que es la ley que verdaderamente corresponde al pueblo y que es conforme a la ley de Dios<sup>109</sup>.

### **El pueblo como soberano**

Para finalizar con este intento de analizar cuál es la visión del pueblo o la nación presente en la literatura de los *levellers*, me enfocaré en aquello que podría considerarse como uno de los nodos conceptuales de su proyecto político. Más allá de si consideran al pueblo en base al acuerdo entre individuos o como una entidad orgánica que supera la suma de las partes individuales, existe una

---

<sup>107</sup> Ya el clásico trabajo de Max Weber sobre la ética protestante refería esta figuración calvinista de Dios y su omnipotencia, haciendo hincapié en su libertad y no sujeción a ningún tipo de ley (Weber, 1930/2005, pp. 59–60).

<sup>108</sup> Véase también las referencias al sentimiento de ansiedad que se multiplicó en la segunda mitad del siglo XVI, acompañado de una imagen de desorden y contaminación, y una preocupación por los cambios y los terrores desconocidos del futuro y la muerte (Bouwsma, 2002, p. 121).

<sup>109</sup> Para la complementariedad entre esta ley del pueblo y de la tierra con la ley de Dios, véase Lilburne, Overton y Prince, 1649, p. 33; Overton, 1646b, p. 9; 1646e, p. 4; Lilburne, 1638, p. 7 y 12–13.





característica que ellos estiman como innegable y que de alguna forma representaría para estos radicales la superación de cualquier discusión conceptual. El pueblo es ante todo soberano. Este adjetivo no es una característica más de esta entidad, sino que la resignifica completamente. En el marco de la liberación y superación de esa historia de pecado, el pueblo ya no puede ser un otro dominado, un cúmulo de súbditos o, en el mejor de los casos, un grupo pasivo que debe ser cuidado por el gobernante como un padre a sus hijos. Tampoco puede contentarse con ser una unión orgánica basada en algún aspecto histórico o natural. Esta amalgama étnico-cultural no se termina de definir si no se la postula como el depositario último de la soberanía. De esta manera, el pueblo no *debe* ser soberano, sino que el *ser* soberano lo define en esencia. Sin ello cualquier otro significado de esta entidad quedaría trunco.

Comencemos citando un texto escrito por varios *levellers*. En *England's miserie and remedie*, y en el marco de las recurrentes críticas a los encarcelamientos de Lilburne, advierten casi como una frase de Perogrullo que todo “imperio legal o comando soberano tiene su base o fundación firme en el consentimiento, aprobación y gusto del pueblo, una regla sin excepción” (Overton, Wildman, Sexby y Lilburne, 1645, p. 6). Esta sentencia es extraída de Plinio y está citada por ellos en latín. La elocuencia de la cita radica no sólo en el uso de términos como “consenso” y “gusto” del pueblo sino principalmente en el énfasis que determinan las palabras “sin excepción”. La soberanía popular no es descrita como posibilidad frente a otras fundamentaciones del poder. Es un elemento necesario que no puede discutirse y todo gobierno debe fundamentarse en ello. No es que nieguen la existencia de estructuras gubernamentales que no se basan en estos principios. Pueden existir comunidades donde el pueblo no actúa como soberano. Pero ello en todo caso corresponde a esquemas que no podrían legitimarse conceptualmente. Son parte de la historia de pecado. Esta tónica se repite por doquier en sus textos y panfletos. En ellos el pueblo es el poder originario y en este sentido Overton ofrece una explicación elocuente respecto del esquema de representación política, observando que el pueblo podría ejercer el poder directamente (su misma esencia lo habilita a ello), pero elige representantes por conveniencia, casi como una cuestión técnica (Overton, 1646/1998b, p. 33). Ideas similares se aprecian en las críticas que proyectan sobre la Cámara de los Lores, justamente por ser una entidad con una especie de representación falsa (Overton, 1646c, p. 15; Lilburne, 1647a, pp. 5–7). Si los conceptos de pueblo y soberano son indisolubles, cualquier otro tipo de representación resulta racionalmente trunca. La Cámara de los Lores es en esencia ilegítima porque no obtiene su poder de toda la serie de premisas que vengo describiendo, incluyendo la elección libre del pueblo, el consentimiento, pero también las verdades irrefutables sustentadas en la razón, la justicia y la equidad. Todo el sistema jurídico-político depende del pueblo, ninguna ley es válida si no pasa por su tamiz y este esquema siempre se ampara en el orden recreado por el mismo Dios (Overton, 1646e, p. 21; 1646/1998a, p. 55; Lilburne, 1647h, pp. 40–41). Dios otorgó al hombre la libertad y este acto se plasma políticamente cuando los hombres por consentimiento en el cuerpo del pueblo se hacen cargo del poder originario, derivándolo luego a unos funcionarios. Como consecuencia, todos los cargos públicos, que en última instancia son creados a través de las leyes, dependen directamente de ese pueblo soberano (Lilburne y Overton, 1647, p. 16). Estos cargos son meros *offices* sustentados en el *trust* que les otorga el pueblo.



Es así que todo funcionario debe cumplir con un accionar que es siempre *accountable* frente al pueblo que le delegó circunstancialmente una serie de funciones y que podría llegar a juzgarlo en cualquier momento (Lilburne, 1647d, pp. 16–17; Overton, 1647a, p. 20). El acto de delegación del poder se convierte en la base de la obediencia política, y de esto depende la mismísima preservación del pueblo. Es decir, en un gobierno que no adquiera las características postuladas, los *levellers* argumentarían que la misma existencia del pueblo está en riesgo o que directamente no se trata realmente de un pueblo. La definición misma de esta entidad se asocia al ser soberano.

En varios estudios sobre este grupo se discute hasta qué punto estos pensadores incluían en su propuesta un esquema democrático de sufragio universal. Esta discusión surgió particularmente a partir de un clásico trabajo de Macpherson donde postula que los *levellers* nunca terminaron de proponer un sufragio universal, dado que por ejemplo los *servants* o los *beggars* siempre estuvieron excluidos en sus propuestas. Encuentra la justificación de esta postura en cómo entendían la libertad en relación con la propiedad, dado que el sufragio dependía de la libertad y la libertad significaba la independencia económica individual, y así este investigador incluye a los *levellers* dentro de su concepto de *possessive individualism* (Macpherson, 1963, 126-129, 134, 149 y 154). Hace unos años, uno de los mayores investigadores sobre el grupo, David Wootton, observó que aquello que más importaba a los *levellers* era plantear de forma teórica la justificación del gobierno a través de la idea de consenso, pero eso no implicaba el derecho al voto como inalienable (Wootton, 2008, p. 433). Frente a estas posturas puede verse un elocuente artículo de Hampsher-Monk donde se asevera que el debate que los *levellers* tenían con las altas jerarquías del ejército parlamentario sólo podía entenderse si se considera que los primeros de hecho estaban proponiendo el sufragio universal, y si aceptaban excepciones a esta regla, era sólo por tácticas circunstanciales (Hampsher-Monk, 1976, pp. 400–405)<sup>110</sup>. Esta discusión puede también relacionarse con actuales investigaciones sobre las teorías contractualistas y los derechos individuales. En algunos estudios, haciendo referencia particularmente a Kant, se postula la posibilidad presente en ciertas teorías del contrato, que los derechos de ciudadanía o de propiedad podrían establecerse de manera no definitiva sino a través de un “reconocimiento provisional” y no conclusivo, lo cual iría evolucionando, pero que en un primer momento establecería una diferencia entre ciudadanos activos y pasivos (Ellis, 2006, 548, 552). Mi objetivo al explicar estas disquisiciones académicas se centra en que uno podría argüir que esa supuesta exclusión de ciudadanía que los *levellers* prevén para ciertos sectores podría entenderse en el marco de un estado transicional con derechos provisionales y no conclusivos. Sería algo así como la república posible de Alberdi. Pero en base al tópico central de este acápite, me atrevería a decir que no se podían permitir a nivel teórico la posibilidad de esta provisionalidad. Es por ello que creo que el argumento de Hampsher-Monk tiene mayor validez, aunque yo agregaría una cuestión no menor. La justificación está en la importancia que los *levellers* dan a la soberanía como cualidad esencial del pueblo. Esto no sólo florece a nivel teórico

<sup>110</sup> Esta discusión hoy se extiende también a la cuestión de que los *levellers* tampoco incluía a las mujeres en el sufragio. A pesar de que dentro del movimiento *leveller* las mujeres cumplieron un rol relevante (Brailsford, 1961, p. 316), una posible variable para explicar por qué las excluían es el hincapié que ponían en la libertad que debían tener los votantes, y así las mujeres no cumplirían esta condición por su dependencia a sus maridos (Bradstock, 2011, pp. 34–35). Para mayor detalle sobre el rol de las mujeres en el movimiento, puede verse Hughes, 2018, pp. 49–52.



sino que además, si se observan sus actividades políticas, los *levellers* siempre se caracterizaron por su sistemático enfoque en las movilizaciones populares y su orientación a la organización colectiva (Rees, 2016, Introduction y chap. 7). A nivel teórico, la posible diferenciación entre ciudadanos y no ciudadanos (que daría lugar a una provisionalidad de derechos) no tiene lugar, en cualquiera de las definiciones de pueblo que se consideren. Como acuerdo de individuos, todos son iguales. Como entidad orgánica, todos forman parte de ese ente en igualdad de condiciones. Y no se olvide que, como hijos de Dios y frente a su omnipotencia, nadie tendría derecho a reclamar una diferenciación provisional frente al resto.

### **Una paradójica coda: ¿Quién reconfigura el sistema? ¿El pueblo o los elegidos?**

Hasta aquí mi planteo se sustentó en mostrar, en primer lugar, dos definiciones de pueblo que podrían verse como contradictorias. Una que se fundamenta en un individualismo y otra que se emparenta a concepciones más orgánicas. Al describir esa tercera definición que asocia al pueblo con la soberanía, intenté argüir que esas dos anteriores conceptualizaciones podrían tener una cierta complementariedad, ya que la idea de pueblo como poder originario (tanto desde lo conceptual como desde lo fáctico) superaría esa supuesta dicotomía. Tranquilamente mi ponencia podría haber culminado aquí. Pero ahora me empecino en complicar la exposición al introducir esta especie de corolario, mediante el cual deseo introducir la figuración de “algo” que podría existir a la par del pueblo en ese supuesto accionar revolucionario. Me refiero a la posibilidad de que puedan presentarse ciertas entidades que de alguna forma toman una preponderancia cualitativamente distinta al común de las personas a la hora de pensar y realizar la revolución. Estas entidades podrían ser principalmente tres: el ejército parlamentario, el Parlamento (que según los *levellers* debía reducirse a una sola cámara porque los Loes no tenían legitimidad), y la figura de los mismos revolucionarios (ya sea considerados individualmente o como un grupo).

En primer lugar, el ejército parlamentario es presentado por estos radicales como una entidad que juega un rol particular dentro del proceso revolucionario. Esta visión se hace especialmente presente cuando, luego de la primera guerra civil, empiezan a aparecer las fricciones entre los parlamentarios, el ejército y los grupos radicales. En este contexto varios *levellers* empezaron a ver en el ejército un reaseguro moral (y divino) frente a los desvíos que podían darse en la Cámara de los Comunes (Overton, 1647a, p. 25; Walwyn, 1647a, 2-6; 1649a, p. 3). El poder del rey parecía haber sido derrocado, pero frente a los traidores a la causa se necesitaba del ejército nuevamente para la liberación del pueblo. Si el ejército es el que tiene la capacidad de sobrellevar (o por lo menos acelerar) la revolución, entonces el pueblo deja de ser una asociación de individuos iguales que libremente contratan para la conformación del sistema político. En toda clásica teoría contractualista, ninguno instrumento de fuerza podría apelarse para legitimar la obediencia porque ello supondría una superioridad de alguna de las partes fundada en una asociación de hombres previa (Dotti, 1994, p. 57). Investigadores como Foxley intentan morigerar esta paradoja, aseverando que no había



incompatibilidad entre el hablar como soldados y como *Englishmen* (Foxley, 2013, p. 174). Pero creo que el tema no debería menospreciarse ni intentar forzar los textos para encontrar una supuesta coherencia con los preceptos generales de la teoría *leveller*.

En este marco, existe un famoso panfleto anónimo, denominado *Light shining in Buckinghamshire*, que suele emparentarse a la retórica de los *levellers* y otros grupos radicales de la época. El panfleto está dirigido a los pobres oprimidos y a la “consideración del presente Ejército bajo la conducción de Fairfax”, reclamando el accionar del Ejército, aun contra directivas del Parlamento, para impedir, con la ayuda de Dios, que se engañe nuevamente al pueblo (Anónimo, 1648/2016, 11-13 y 236–238). Esta perspectiva se repite en un panfleto homónimo, titulado *More light shining in Buckinghamshire*, en el cual se pregunta retóricamente por qué los soldados no podrían derrocar a los jueces de Westminster y extirpar todas sus “vetustas leyes y prenderlas fuego”, para que puedan instaurarse “honestas leyes divinas, acordes a las Escrituras y la razón” (Anónimo, 1649/1965, p. 637). Es la reconfiguración completa del sistema, pero el que pulsa el gatillo no es necesariamente el pueblo todo, sino que el ejército actúa como el factótum de la destrucción del sistema para la aplicación de la única ley acorde al plan de Dios. Debe recordarse asimismo que la figura de Oliver Cromwell, como líder de ese ejército santo, suele ser ponderada en ocasiones como la de un redentor o por lo menos de un instrumento querido por Dios para el avance de la revolución. Los *levellers* tuvieron una relación inestable con este personaje, la cual finalmente terminó en un odio acérrimo. Pero esto no quita el hecho de que en algunos textos Cromwell sea descrito en términos casi mesiánicos, y en todo caso el odio posterior podría entenderse porque este líder justamente no cumplió con ese destino manifiesto<sup>111</sup>. La otra entidad que en ocasiones toma este cariz de liberador que actúa en complemento al pueblo (o hasta directamente liberándolo) es el Parlamento, en referencia exclusiva a la Cámara de los Comunes. La liberación que en varios textos estaba asociada directamente al pueblo, en otros es presentada como un accionar propio del Parlamento, pintándolo como el liberador de los opresores, el verdadero dador de justicia y derecho (Overton, 1649b, pp. 3–4), y como un pastor frente a los lobos, cuyo objetivo es enderezar a algunas “débiles ovejas” que ponen en peligro al resto del rebaño (Walwyn, 1646a, p. 14). Es paradójico cómo los *levellers* van cambiando su perspectiva, y ese Parlamento que ahora es el gran pastor luego se convertirá en el gran traidor de la causa. Es el mismo proceso que sucedió con Cromwell. Lo cierto es que el pueblo no podría emprender semejante proyecto por sí solo, y entonces se necesita encontrar un agente liberador. Lo interesante es cómo retornan a la vieja figuración platónica y bíblica, mediante la cual el pueblo es presentado como ovejas (algunas de ellas muy poco conscientes) que necesitan de un pastor que las guíe hacia la libertad. ¿El pueblo es el verdadero portador de la soberanía y el gran actor de esta liberación milenaria o son simples ovejas que pueden descarriarse?

---

<sup>111</sup> Véase para este tema especialmente (Lilburne, 1647b, 1–3, 12). Debe tenerse en cuenta que, más allá de que esta cuestión puede encontrarse en los textos de los *levellers*, era una aspiración muy presente en el ejército parlamentario el pensarse como un instrumento divino. Es harto conocido que la concepción que este ejército tenía de sí mismo estaba muy relacionada a una idea teológica. Para esta cuestión puede consultarse Góngora del Campo, 2016, p. 331; Edwards, 2001, pp. 345–346; Morgan, 2006, p. 78; Rees, 2016, chap. 10.



Las figuraciones sobre el Ejército y el Parlamento pueden responder a estrategias circunstanciales que estos radicales necesitaban proyectar para terminar con el antiguo régimen e implantar el nuevo sistema de justicia que ellos pergeñaban. Uno podría decir en este marco que el fondo de la teoría de los *levellers* está fuertemente fundamentada en la soberanía del pueblo. Así, más allá de estos deslices o contradicciones que acarrearía la presencia de entidades que quebrarían la idea de un pueblo homogéneo o de individuos iguales, se mantendría una coherencia en última instancia. Sin embargo, existe una cuestión que creo no es en absoluto circunstancial ni parte de una estrategia política. Me refiero a ese tercer actor que mencioné al principio de este acápite: la figura de los mismos revolucionarios. Si bien ellos recrean a través del mito normando esa historia de opresión, a la cual suman la lógica de los derechos naturales y la ley de Dios para justificar la revolución, no es un dato menor la presencia de ellos mismos como mensajeros de estas interpretaciones. Es decir, el pueblo fue el oprimido y el pueblo es el que efectúa el cambio del sistema, pero en ocasiones ellos, individualmente o como parte de un grupo diferenciado, se presentan como los actores de esta doble faceta de oprimido-liberador. Obviamente no puede aquí olvidarse la posible influencia del calvinismo y su idea de predestinación. De hecho en el puritanismo inglés, por más que algunas confesiones negaban teológicamente la predestinación, se había extendido la creación de una dialéctica que justificaba la tutela de los santos sobre los pecadores (Hill, 1991, p. 156; Schultz, 1971, p. 124). No estoy diciendo que los *levellers* siguiesen este tipo de teorías, dado que en ocasiones suelen ser críticos de las mismas<sup>112</sup>. Pero sí marco que pudieron tener una cierta influencia de esta idea, recordando que todos ellos tuvieron asiduo contacto con diversas confesiones puritanas<sup>113</sup>.

Lilburne es un gran ejemplo de esta tendencia. Primero por las decenas de ocasiones en que se presenta como un mártir de la causa divina. Gran parte de sus panfletos son detalladas descripciones sobre las injustas sentencias en su contra y los maltratos que sobrellevó en prisión (Lilburne, 1648, p. 3, 1649a, p. 3, 1649c, p. 20, 1653b, p. 4). En otros textos recrea una conexión entre las persecuciones que sufrió con las de los cristianos y apóstoles por los judíos y romanos, junto a los más cercanos hostigamientos de herejes medievales como Hus y Wycliffe, los hugonotes franceses o los santos puritanos en la época de la Reina María (Lilburne, 1647f, p. 35, 1653a, pp. 2–4). Las mismas flagelaciones que denunciaba eran relatadas en una casi analogía con la pasión de Cristo (Lilburne, 1646, pp. 3–5, 1647e, pp. 1–3, 1647g, p. 3, 1647c, p. 2)<sup>114</sup>. Estas descripciones le sirven en ocasiones para compararse con profetas como Jeremías y para advertir a sus enemigos que sufrirán la venganza divina por las injusticias que

<sup>112</sup> Véase Overton, 1645a, p. 13; Walwyn, 1649b, 11–12 y 27–28. Estudios contemporáneos enfatizan esta afrenta de varios *levellers* y otros grupos radicales a la clásica idea calvinista (Carlin, 2018, p. 33; Petegorsky, 1940, chap. 2).

<sup>113</sup> Foxley marca que Lilburne podría considerarse en un principio como el más ortodoxo puritano de los líderes del movimiento, con un temprano acercamiento a la idea de los electos del calvinismo, aunque esta perspectiva se fue modificando con los años al dirigirse a todos los *free-born Englishmen*, y especialmente cuando se convirtió en cuáquero (Foxley, 2013, pp. 122–125). Apúntese también que muchos *levellers* habían formado parte de iglesias bautistas, y estas confesiones creían en la redención sólo para aquellos que entraban en un *covenant* con Cristo a través de esa iglesia, junto a la idea de que los verdaderos cristianos deben separarse de la sociedad corrupta en la que vivían porque todas las magistraturas y el poder civil estaban irremediabilmente corrompidos (Morrill, 2008, p. 78).

<sup>114</sup> En parte estos maltratos que se hicieron en público fueron un factor preponderante para el crecimiento de su popularidad y el surgimiento del mote *Free-born John* (Robertson, 2018, p. 61).





cometen contra él (Lilburne, 1652, 1, 28-29). Lilburne se presenta como un mártir que, en analogía con Cristo, sufrió en carne propia, a pesar de su pureza, una serie interminable de maltratos (físicos, jurídicos, psicológicos, económicos), todo por defender las libertades del pueblo inglés amparadas por Dios y el derecho natural. Se recrea así la imagen de una especie de santo que, si bien siempre lucha en favor del pueblo, adquiere una relevancia distinta por ese calvario que sobrellevó a lo largo de toda la vida. Lilburne se presenta a sí mismo como una especie de elegido, frente a las autoridades perversas, para transmitir al pueblo cuáles son las verdaderas libertades naturales que deben reclamarse (Lilburne, 1638, pp. 4-5; 1639, pp. 5-7; Lilburne y Walwyn, 1648, p. 12). Esto se aplica no sólo a su persona sino a la generalidad de los líderes del movimiento, lo cual puede advertirse en un texto de 1649 dedicado a Lilburne, Walwyn, Prince y Overton (que estaban presos), en el cual se los exalta como enviados por Dios “como si fuera otro Moisés y Aron para liderarnos, pobres israelitas, de nuestra triste servidumbre y esclavitud de Egipto hacia el Canaán de la Libertad, la Paz y la Plenitud” (VVAA, 1649, p. 1). La analogía entre el pueblo judío antiguo y el inglés, que muchos grupos radicales usaban para describir el carácter redentor general de la revolución (Hobby, 2013, p. 1712; Manuel y Manuel, 1984, p. 225; Martinich, 1992, p. 144), ahora aparece para figurar la necesidad de los líderes de los *levellers*, sin los cuales la tan ansiada liberación no es posible. Una perspectiva similar puede rastrearse en textos de Overton, haciendo especial referencia a su responsabilidad en concientizar al pueblo frente a todas aquellas personas y entidades que perviertan sus derechos, advirtiendo que el mismo Dios lo eligió para tan justa causa (Overton, 1642, p. 7; 1645b, p. 8; 1646c, pp. 1-2; 1646d, p. 2; 1646c, pp. 5-6; 1649a, pp. 3-6). Finalmente, Walwyn también se convierte en un gran ejemplo de esta figuración, remarcando en varias ocasiones su accionar redentor apoyado por la gracia de Dios, como el portador de un mensaje renovador que “curará” a las personas engeguedidas que no ven con racionalidad sus derechos (Walwyn, 1643, pp. 12-14; 1646b, intro; 1647b, pp. 7-8). Ese pueblo que es pintando como ovejas que necesitan de un pastor o como individuos que no usan su razón correctamente para percatarse de sus derechos, ¿puede ser realmente soberano? ¿O necesita de una especie de purificación previa? Los *levellers* empiezan a mostrar una perspectiva donde ellos se postulan como esencialmente distintos, frente a este pueblo ensombrecido.

En este marco, expongo para finalizar una cuestión que no es menor. Debe recordarse que el mismo *Agreement* era “ofrecido” por ellos tanto al ejército como al pueblo en general para la instauración del único sistema justo, teniendo en cuenta además que ellos ven este accionar como un proyecto guiado por la providencia divina. Aquí me parece interesante marcar que algunos estudios historiográficos actuales llegan a postular que, especialmente para fines de 1648, el mismo Lilburne se habría cansado de las dilaciones respecto del *Agreement*, tratando de forzar su implantación a través del Consejo de Guerra (Rees, 2016, chap. 13). Es cierto que el contexto histórico debe tenerse en cuenta, respecto del hartazgo que podía causar en los *levellers* los idas y vueltas multiplicados por los altos jefes del ejército. Pero también estos mismos radicales, que en otro momento hasta habrían sugerido que el *Agreement* fuera votado por todo el pueblo, llegaron al punto de querer implantarlo por la fuerza. El hartazgo puede ser una explicación, pero también debe considerarse su creencia en que este documento





postulaba una serie de principios que eran irrefutables.<sup>115</sup> Y allí aparecería su rol de “ofrecer” al pueblo este documento salvífico.

## Conclusiones

En esta ponencia me propuse mostrar las distintas acepciones que podía adquirir el vocablo “pueblo” en la literatura de este grupo radical del siglo XVII inglés denominados como *levellers*. El estudio puede tener su interés principalmente por dos cuestiones. En primer lugar se abordó a una serie de publicistas que no poseen el renombre de otros como Hobbes o Locke. Esto es rescatable porque nos acerca a miradas distintas sobre conceptos y procesos importantes dentro del marco de la historia de las ideas, la historia conceptual, o la teoría y filosofía política. También porque creo firmemente que en ocasiones resulta vital estudiar textos que, si bien luego no entraron en el canon de los supuestos clásicos del pensamiento, en su época fueron muy leídos, coadyuvando a la recreación de un clima de ideas que luego termina siempre influyendo en autores posteriores. En segundo lugar, un estudio como el emprendido puede brindar un aporte no sólo para entender el ideario de una serie de activistas que vivieron en contextos distintos al actual, sino también porque nos hablan de problemáticas que sí se relacionan (y mucho) a nuestras discusiones contemporáneas. En este sentido, las distintas acepciones que implica el término “pueblo” se transforma en un gran ejemplo de ello.

Más allá de los detalles que describí en torno a la visión del pueblo como un conjunto de individuos, como un todo orgánico o como la entidad soberana por excelencia, en estas conclusiones deseo detenerme particularmente en ese último acápite que introduje sin previo aviso. El hecho de que estos radicales a veces se consideren como “santos” (según la clásica terminología puritana) no debería menospreciarse ni tomarse como un alarde retórico o como un lenguaje propio de la época. La teoría revolucionaria de estos publicistas adquiere un carácter distinto si se ubica al pueblo como sujeto o como objeto liderado por una serie de pastores. Se introduce un elemento externo que a mi entender pone fuertemente en duda la capacidad realmente soberana que tendría el pueblo. Aquello que quiero marcar es que este tipo de interpretaciones pueden acarrear consecuencias no del todo compatibles con la soberanía popular. Si existen personas *esclarecidas* que pueden *entender mejor* la verdadera esencia revolucionaria del pueblo, ¿quién es entonces el verdadero soberano? El pueblo se transforma nuevamente en un objeto, ya no del régimen opresivo milenario, sino de esos santos que son realmente conscientes. El pueblo pasa de ser objeto de opresión a objeto de liberación. No estoy diciendo que las dos opciones son iguales, pero en ambas el pueblo es objeto. Y las dificultades no surgen solamente a la hora de hablar del preciso momento revolucionario de liberación, sino que se proyectan al momento posterior. Es decir, si el pueblo es soberano, siempre tendría la posibilidad, en términos de filosofía

---

<sup>115</sup> El clásico trabajo de Brailsford marca algo similar cuando describe que los *levellers* habían propuesto que el *Agreement* sea votado en una primera elección general, pero este mismo historiador se pregunta qué sucedería con aquellos que se negasen a votarlo, con las multitudes que simplemente sería indiferentes o con esos “malignos” a los cuales ni siquiera se les permitiría avalarlo (Brailsford, 1961, pp. 263–264).



política actual, de de-constituir el régimen. Pero si el sistema jurídico-político que se implanta es completamente racional, querido por Dios, sustentado por esos santos elegidos que son realmente conscientes de las libertades innatas del pueblo, ¿hasta qué punto el pueblo podrá de-constituir este esquema? El *Agreement* se pensaba como un documento que postulaba verdades irrefutables por la razón. Si a esto se suma la posibilidad de que este programa era “ofrecido” por personas que en ocasiones adquieren un carácter de “elegidos”, el marco se hace aún más borroso. En todo caso la revolución permanente sólo podría tener la capacidad de quitarle el *trust* a todo aquel funcionario o gobernante que no cumpla con las premisas del nuevo sistema, pero no mucho más que eso. Sólo podrían de-constituirse a personas particulares, pero no al arreglo jurídico-institucional. El pueblo que era presentado como el gran actor de liberación, y el portador de la verdadera soberanía, de a poco se va diluyendo. En segundo lugar, si el esquema es perfecto, entonces lo único que le resta al pueblo es obedecer los principios legales que se imponen después de derrocado el sistema pecaminoso, defender el esquema de posibles futuros usurpadores o hasta él mismo ejercerlo a través de la participación ciudadana en los cargos políticos. Pero aquello que nunca podría hacer es dar vuelta el mundo nuevamente y reconstruir el sistema.

Creo que estas premisas no quedan cómo tópicos de discusión propios de los historiadores del siglo XVII inglés o de eruditos de la historia de las ideas. Son cuestiones que siguen presentes en nuestra actualidad. Sin duda hoy sería difícil escuchar teorías que esgriman que Dios desea una revolución para la instauración de un sistema de justicia perfecto. Es muy probable que las figuras teológicas ya no justifiquen los arreglos institucionales, pero recuérdese que los *levellers* también decían que su proyecto político era el único completamente racional. Y aquí ya no me atrevería a decir que no existen teorías políticas actuales con lógicas similares. Los ejemplos quedan a criterios del lector, pero no dudo de que hay muchos intelectuales contemporáneos que, fundando sus esquemas en la soberanía popular, estarían bastante dispuestos a decir que sus propuestas son racionales y lógicas, tildando a sus opositores como apologetas de esquemas que sólo se sustentan intereses políticos y económicos de sectores particulares dentro de la sociedad. Sin ir más lejos, pensando en las vicisitudes que tuvo nuestro proceso de independencia, si bien los creadores de nuestra constitución no se autoproclamaban como santos, no estaban demasiado lejos de algunas de las posturas que esgrimieron los *levellers*. Y volviendo al tema de los santos que “ofrecen” al pueblo un esquema institucional racional y justo, sólo recuérdese que esos padres constitucionales fueron sólo un puñado de personas que dieron al supuesto pueblo argentino (si es que existía algo así en 1853) un esquema jurídico-político que en su mayor parte continúa hasta nuestros días. Con esto no me estoy queriendo sumar al aluvión de intelectuales que hoy en día critica a nuestra constitución por considerarla un arreglo propio de un liberalismo retrógrado. En todo caso, creo que muchos de aquellos que hoy realizan estas críticas sólo están queriendo reemplazar un esquema que ellos consideran como opresor y clasista, por otro que nuevamente es pintado como el verdaderamente correcto y propio de un pueblo que supuestamente necesita liberarse. Repiten la historia bajo la misma lógica. Quizás sea momento de recordar el carácter siempre contingente de la política, y no pensar que los esquemas institucionales deben ser deducciones matemáticas que promuevan la implementación del único gobierno racional.



## **Bibliografía**

- Anónimo. (1965). *More light shining in Buckinghamshire*. En G. H. Sabine (Ed.), *The works of Gerrard Winstanley* (2ª ed., pp. 627–640). New York: Russell & Russell (Trabajo original publicado en 1649).
- Anónimo. (2016). *Light Shining in Buckinghamshire*. Amazon Kindle Edition: Red Revenant (Trabajo original publicado en 1648).
- Ashford, E. y Mulgan, T. (2018). *Contractualism*. Recuperado de “The Stanford Encyclopedia of Philosophy” (Summer 2018 Edition) (<https://plato.stanford.edu/archives/sum2018/entries/contractualism/>).
- Blas Guerrero, A. de. (1984). *Nacionalismo e ideologías políticas contemporáneas*. Madrid: Espasa-Calpe S.A..
- Bobbio, N. (1985). *El futuro de la democracia*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Bouwsma, W. J. (2002). *The waning of the Renaissance*. New Haven: Yale University Press.
- Braddick, M. J. (2018). *The common freedom of the people: John Lilburne & the English Revolution* (First edition). Oxford United Kingdom: Oxford University Press.
- Bradstock, A. (2011). *Radical religion in Cromwell’s England: A concise history from the English Civil War to the end of the Commonwealth*. London: I. B. Tauris.
- Brailsford, H. N. (1961). *The Levellers and the English revolution*. Stanford Calif.: Stanford University Press.
- Carlin, N. (2018). *Lilburne, toleration, and the civil state*. En J. Rees (Ed.), *Routledge studies in radical history and politics. John Lilburne and the Levellers. Reappraising the roots of English radicalism 400 years on* (pp. 32–48). London, New York NY: Routledge Taylor & Francis Group.
- Cudd, A. y Eftekhari, S. (2018). *Contractarianism*. Recuperado de “The Stanford Encyclopedia of Philosophy” (Summer 2018 Edition) (<https://plato.stanford.edu/archives/sum2018/entries/contractarianism/>).
- Dehart, P. R. (2012). *Covenantal Realism: The Self-Referential Incoherency of Conventional Social Contract Theory and the Necessity of Consent*. *Perspectives on Political Science*, 41, pp. 165–177. <https://doi.org/10.1080/10457097.2012.692643>
- Dotti, J. (1994). *Pensamiento político moderno*. En E. de Olasco (Ed.), *Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía* (VI, pp. 53–75). Madrid: Trotta.
- Dzelzainis, M. (2005). *History and Ideology: Milton, the Levellers, and the Council of State in 1649*. *Huntington Library Quarterly*, 68, pp. 269–287. <https://doi.org/10.1525/hlq.2005.68.1-2.269>



- Edwards, P. (2001). *The making of the modern English state, 1460-1660. British studies series*. Basingstoke: Palgrave.
- Ellis, E. (2006). *Citizenship and Property Rights: A New Look at Social Contract Theory. The Journal of Politics*, 68, pp. 544–555. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2006.00444.x>
- Foxley, R. (2013). *The Levellers. Radical political thought in the English Revolution. Politics, culture and society in early modern Britain*. Manchester: Manchester University Press (Kindle Edition).
- Foxley, R. (2018). *John Lilburne and the citizenship of 'free-born Englishmen'*. En J. Rees (Ed.), *Routledge studies in radical history and politics. John Lilburne and the Levellers. Reappraising the roots of English radicalism 400 years on* (pp. 6–31). London, New York NY: Routledge Taylor & Francis Group.
- Góngora del Campo, M. (2016). *Tesis. Conflictos religiosos y sociales del Estado y la burguesía en Inglaterra. Siglos XVII y XVIII*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Hampsher-Monk, I. (1976). *The Political Theory of the Levellers: Putney, Property and Professor Macpherson. Political Studies*, 24, pp. 397–422.
- Hill, C. (1991). *The world turned upside down: Radical ideas during the English revolution*. London: Penguin Books.
- Hill, C. (1997). *Puritanism and revolution: Studies in interpretation of the English revolution of the 17<sup>th</sup> century*. New York: St. Martin's Press.
- Hobby, E. (2013). *Winstanley, women and the family*. En A. Bradstock (Ed.), *Winstanley and the Diggers, 1649-1999*. New York: Routledge (Kindle Edition).
- Höpfl, H. y Thompson, M. P. (1979). *The History of Contract as a Motif in Political Thought. The American Historical Review*, 84, pp. 919–944. <https://doi.org/10.2307/1904609>
- Hughes, A. (2018). *Women and the Levellers: Elizabeth and John Lilburne and their associates*. En J. Rees (Ed.), *Routledge studies in radical history and politics. John Lilburne and the Levellers. Reappraising the roots of English radicalism 400 years on* (pp. 49–60). London, New York NY: Routledge Taylor & Francis Group.
- Krey, G. S. de. (2017). *Following the levellers: Political and Religious Radicals in the English Civil War and Revolution, 1645–1649* (Vol. 1). London: Palgrave Macmillan.
- Lilburne, J. (1638). *A worke of the Beast or a relation of a most unchristian censure, executed upon John Lilburne*, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich. : UMI, 1999-, Digital version of Early English books, 1475-1640; 843:16.
- Lilburne, J. (1639). *Come out of her my people or an answer to the questions of a gentlewoman (a professour in the Antichristian Church of England) about hearing the publicke ministers*, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich. : UMI, 1999-, Digital version of Early English books, 1475-1640; 584:12.



- Lilburne, J. (1646). *A true relation of the materiall passages of Lieut. Col. John Lilburnes sufferings*, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich. : UMI, 1999-, Early English books online, Digital version of Thomason Tracts; 53:E324.
- Lilburne, J. (1647a). *The grand plea of Lieut. Col. John Lilburne, prerogative prisoner in the Tower of London, against the present tyrannicall House of Lords, which he delivered before an open committee of the House of Commons*, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich. : UMI, 1999-, Digital version of Early English books, 1641-1700; 1486:37.
- Lilburne, J. (1647b). *Ionahs cry out of the whales belly: or, Certaine epistles writ by Lieu. Coll. John Lilburne, unto Lieu. Generall Cromwell, and Mr. John Goodwin*, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich. : UMI, 1999-, Early English books online, Digital version of Thomason Tracts; 63:E400.
- Lilburne, J. (1647c). *The ivglers discovered: in two letters writ by Lievt. Col. John Lilburne*, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich. : UMI, 1999, Early English books online, Digital version of Thomason Tracts; 65:E409.
- Lilburne, J. (1647d). *The just mans justification or A letter by way of plea in barre*, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich. : UMI, 1999-, Early English books online, Digital version of Thomason Tracts; 64:E407.
- Lilburne, J. (1647e). *A new complaint of an old grievance*, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich. : UMI, 1999-, Early English books online, Digital version of Thomason Tracts; 66:E416.
- Lilburne, J. (1647f). *The opressed mans opressions declared: or, An epistle written by Lieut. Col. John Lilburne*, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich. : UMI, 1999-, Early English books online, Digital version of Thomason Tracts; 59:E373.
- Lilburne, J. (1647g). *Rash oaths unwarrantable: and the breaking of them as inexcusable. Or, A discourse, shewing, that the two Houses of Parliament had little ground to make those oaths they have made*, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich. : UMI, 1999-, Early English books online, Digital version of Thomason Tracts; 62:E393.
- Lilburne, J. (1647h). *Regall tyrannie discovered: or, A discourse, shewing that all lawfull (approbational) instituted power by God amongst men, is by common agreement, and mutual consent*, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich. : UMI, 1999-, Early English books online, Digital version of Thomason Tracts; 59:E370.
- Lilburne, J. (1648). *The lawes funerall*, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich. : UMI, 1999-, Early English books online, Digital version of Thomason Tracts; 70:E442.
- Lilburne, J. (1649a). *A discourse betwixt Lieutenant Colonel John Lilburne close prisoner in the Tower of London, and Mr Hugh Peter*, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich. : UMI, 1999-, Early English books online, Digital version of Thomason Tracts; 86:E556.
- Lilburne, J. (1649b). *The legall fundamentall liberties of the people of England revived, asserted, and vindicated*, Text Creation Partnership, 2008-09; Ann Arbor, MI; Oxford.





- Lilburne, J. (1649c). *Strength out of weaknesse*, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich. : UMI, 1999-, Early English book sonline, Digital version of Thomason Tracts; 88:E575.
- Lilburne, J. (1649d). *To all the affectors and approvers in England*, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich. : UMI, 1999-, Digital version of Early English books, 1641-1700; 2050:31.
- Lilburne, J. (1652). *As you were, or, The Lord General Cromwel and the grand officers of the armie their remembrancer*, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich. : UMI, 1999-, Digital version of Early English books, 1641-1700; 464:1.
- Lilburne, J. (1653a). *The just defence of John Lilburn, against such as charge him with turbulency of spirit*, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich. : UMI, 1999-, Digital version of Early English books, 1641-1700; 2395:1.
- Lilburne, J. (1653b). *The second letter from John Lilburn Esquire, prisoner in Newgate: to the Right Honourable John Fowke, Lord Major of the city of London*, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich. : UMI, 1999-, Early English books online, Digital version of Thomason Tracts; 247:E706.
- Lilburne, J. (1998). *The freeman's freedom vindicated. A postscript, containing a general proposition*. En A. Sharp (Ed.), *Cambridge texts in the history of political thought. The English Levellers*. Cambridge: Cambridge University Press (Trabajo original publicado en 1646).
- Lilburne, J. (1998). *The young men's and the apprentices' outcry*. En A. Sharp (Ed.), *Cambridge texts in the history of political thought. The English Levellers*. Cambridge: Cambridge University Press (Trabajo original publicado en 1649).
- Lilburne, J. y Overton, R. (1647). *The out-cryes of oppressed commons*, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich. : UMI, 1999-, Digital version of Early English books, 1641-1700; 2092:22.
- Lilburne, J. y Overton, R. (1649). *The copie of a letter, written to the General from Lieut. Col. Iohn Lilburn, M. Richard Overton, April 27. 1649*, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich. : UMI, 1999-, Digital version of Thomason Tracts; 246:669f14.
- Lilburne, J., Overton, R. y Prince, T. (1649). *The picture of the Councel of State*, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich. : UMI, 1999-, Early English books online, Digital version of Thomason Tracts; 85:E550.
- Lilburne, J. y Walwyn, W. (1648). *Englands weeping spectacle*, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich. : UMI, 1999-, Early English books online, Digital version of Thomason Tracts; 71:E450.
- Lilburne, J., Walwyn, W., Overton, R. y Prince, T. (1998). *An agreement of the free people of England*. En A. Sharp (Ed.), *Cambridge texts in the history of political thought. The English Levellers*. Cambridge: Cambridge University Press (Trabajo original publicado en 1649/05/01).
- Macpherson, C. B. (1963). *The political theory of possessive individualism*. Oxford: Oxford University Press.
- Manuel, F. E. y Manuel, F. P. (1984). *El pensamiento utópico en el mundo occidental* (Vol. 2). Madrid: Taurus.





- Martinich, A. P. (1992). *The two gods of Leviathan: Thomas Hobbes on religion and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morgan, E. (2006). *La invención del pueblo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Morrill, J. (2008). *The Puritan Revolution*. En J. Coffey y P. C.-H. Lim (Eds.), *Cambridge companions to religion. The Cambridge companion to Puritanism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Negro Pavón, D. (2003). *Bosquejo de una historia de las formas del Estado. Razón española*, pp. 271–310.
- Overton, R. (1642). *New Lambeth fayre newly consecrated and presented by the Pope himselfe, cardinals, bishops, Iesuits*, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich. : UMI, 1999-, Early English books online, Digital version of Thomason Tracts; 25:E138.
- Overton, R. (1645a). *Martin's eccho: or A remonstrance, from His Holinesse reverend young Martin Mar-Priest*, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich. : UMI, 1999-, Early English booksonline, Digital version of Thomason Tracts; 48:E290.
- Overton, R. (1645b). *A sacred decretal, or Hue and cry*, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich. : UMI, 1999-, Early English books online, Digital version of Thomason Tracts; 47:E286.
- Overton, R. (1646a). *An alarum to the House of Lords against their insolent usurpation of the common liberties and rights of this nation*, Electronic reproduction. Farmington Hills, Mich. : Thomson Gale, 2005; Goldsmiths'-Kress no. 00920.1; Wing O618; OCLC, 20885035.
- Overton, R. (1646b). *The commoners complaint*, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich. : UMI, 1999-, Early English books online, Digital version of Thomason Tracts; 60:E375.
- Overton, R. (1646c). *A defiance against all arbitrary usurpations or encroachments*, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich.: UMI, 1999-, Early English books online, Digital version of Thomason Tracts; 57:E353.
- Overton, R. (1646d). *A pearle in a dounghill*, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich.: UMI, 1999-, Early English books online, Digital version of Thomason Tracts; 55:E342.
- Overton, R. (1646e). *Vox Plebis*, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich. : UMI, 1999, Early English books online, Digital version of Thomason Tracts; 58:E362.
- Overton, R. (1647a). *An appeale from the degenerate representative body the Commons of England assembled at Westminster*, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich. : UMI, 1999-, Early English books online, Digital version of Thomason Tracts; 63:E398.
- Overton, R. (1647b). *Eighteene reasons propounded to the soldiers of the body of the Army*, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich.: 1999-, Early English books online, Digital version of Early English books, 1641-1700; 1767:9.
- Overton, R. (1649a). *The baiting of the great bull of Bashan*, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich. : UMI, 1999-, Early English books online, Digital version of Thomason Tracts; 87:E565.



- Overton, R. (1649b). *To the supream authority of England, the representors of the people in Parliament assembled*, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich.: UMI, 1999-, Early English books online, Digital version of Thomason Tracts 84:E546.
- Overton, R. (1998a). *An arrow against all tyrants*. En A. Sharp (Ed.), *Cambridge texts in the history of political thought. The English Levellers*. Cambridge: Cambridge University Press (Trabajo original publicado en 1646).
- Overton, R. (1998b). *A remonstrance of many thousand citizens*. En A. Sharp (Ed.), *Cambridge texts in the history of political thought. The English Levellers*. Cambridge: Cambridge University Press (Trabajo original publicado en 1646).
- Overton, R., Wildman, J., Sexby, E. y Lilburne, J. (1645). *England's miserie, and remedie in a judicious letter from an utter-barrister to his speciall friend, concerning Leutenant [sic] Col. Lilburn's imprisonment in Newgate*, Text Creation Partnership, 2008-09; Ann Arbor, MI; Oxford.
- Petegorsky, D. W. (1940). *Left-Wing Democracy in the English Civil War. A study of the social philosophy of Gerrard Winstanley*. London: Victor Gollancz (Kindle Edition).
- Pocock, J. G. A. (1987). *The ancient constitution and the feudal law: A study of English historical thought in the seventeenth century* (Reissue with a retrospect [i.e. 2<sup>nd</sup> ed.]). Cambridge: Cambridge University Press.
- Rees, J. (2016). *The Leveller Revolution: Radical Political Organization in England 1640-1650*. New York: Verso (Kindle Edition).
- Robertson, G. (2018). *Lilburne and the law*. En J. Rees (Ed.), *Routledge studies in radical history and politics. John Lilburne and the Levellers. Reappraising the roots of English radicalism 400 years on* (pp. 61–68). London, New York NY: Routledge Taylor & Francis Group.
- Sartori, G. (1992). *Elementos de teoría política*. Buenos Aires: Alianza.
- Schultz, H. J. (1971). *History of England*. New York: Barnes & Noble.
- Sharp, A. (2001). *The Levellers and the End of Charles I*. En J. Peacey (Ed.), *The regicides and the execution of Charles I* (pp. 181–201). Basingstoke: Palgrave.
- Skinner, Q. (1998). *Liberty before liberalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strasser, C. (1995). *Democracia III. La última democracia*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Vatter, M. (2012). *Constitución y resistencia: ensayos de teoría democrática radical*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- VVAA (1649). *The Thankful acknowledgement and congratulations of divers well-affected apprentices within the Ward of Cripple-gate Without*, Electronic reproduction. Farmington Hills, Mich. : Thomson Gale, 2005. Goldsmiths'-Kress no. 01031, Wing T835, OCLC, 20889667.
- VVAA. (1951). *The Putney Debates*. En W. Clarke (Ed.), *Puritanism and Liberty, being the Army Debates (1647-9) from the Clarke Manuscripts with Supplementary Documents*. Chicago: Chicago University Press (Trabajo original publicado en 1647).



- VVAA. (1998). *An agreement of the people for a firm and present peace upon grounds of common right and freedom*. En A. Sharp (Ed.), *Cambridge texts in the history of political thought. The English Levellers*. Cambridge: Cambridge University Press (Trabajo original publicado en 1647/10/28).
- Walwyn, W. (1642). *Some considerations tending to the undeceiving those, whose judgements are misinformed by politique protestations, declarations*, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich. : UMI, 1999-, Early English books online, Digital version of Thomason Tracts; 22:E126.
- Walwyn, W. (1643). *The power of love*, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich. : UMI, 1999-, Early English books online, Digital version of Thomason Tracts; 168:E1206.
- Walwyn, W. (1646a). *An antidote against Master Edwards his old and new poyson*, Electronic reproduction. Farmington Hills, Mich. : Thomson Gale, 2005. Available via the World Wide Web. Access limited to licensing agreements.
- Walwyn, W. (1646b). *A parable, or consultation of phisytians upon Master Edwards*, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich. : UMI, 1999-, Early English books online, Digital version of Thomason Tracts; 58:E359.
- Walwyn, W. (1647a). *The poore wise-mans admonition unto all the plaine people of London, and the neighbor-places*, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich. : UMI, 1999-, Early English books online, Digital version of Thomason Tracts; 62:E392.
- Walwyn, W. (1647b). *A still and soft voice from the scripture*, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich. : UMI, 1999-, Digital version of Early English books, 1641-1700; 1624:14.
- Walwyn, W. (1648). *The bloody proiect, or a discovery of the new designe, in the present war*, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich. : UMI, 1999-, Early English books online, Digital version of Thomason Tracts; 73:E460.
- Walwyn, W. (1649a). *The English souldiers standard to repaire to, for wisdom and understanding*, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich. : UMI, 1999-; Early English books online; Digital version of Thomason Tracts; 85:E550.
- Walwyn, W. (1649b). *Tyranipocrit, discovered with his wiles, wherewith he vanquisheth*, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich. : UMI, 1999-, Early English books online, Digital version of Thomason Tracts; 87:E569.
- Walzer, M. (2008). *La revolución de los santos. Estudio sobre los orígenes de la política radical*. Buenos Aires: Katz (Trabajo original publicado en 1965).
- Weber, M. (2005). *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. New York: Routledge Taylor & Francis Group (Trabajo original publicado en 1930).
- White, F. (1649). *A true Relation of the proceedings in the business of Burford*. Recuperado de "The Land and Freedom Pages" (<http://www.bilderberg.org/land/truerel.htm>).
- Wood, J., Everard, R., Hurst, H., Marston, H., Hutchinson, W. y Carpen, J. (1649). *The Levellers (falsly so called) Vindicated*. Recuperado de "Prof. Johann Sommerville, Departamento de Historia de



XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

la Universidad de Wiscconsin-Madison”  
(<https://faculty.history.wisc.edu/sommerville/367/Wood%20Levellers.htm>).

Wootton, D. (2008). *Leveller democracy and the Puritan Revolution*. En J. H. Burns y M. Goldie (Eds.), *The Cambridge history of political thought, 1450-1700*. Cambridge: Cambridge University Press.

Zagorin, P. (1965). *A history of political thought in the English Revolution*. Whitstable: Latiner Trend & Co. Ltd..



## **(Re)interpretando las visitas al populismo. Una extraña convergencia en la divergencia**

*“La tarea de la filosofía, difícil y penosa a menudo, consiste en desenterrar, en sacar a luz las categorías y los modelos ocultos en función de los cuales piensan los seres humanos, para poner de manifiesto lo oscuro o contradictorio que haya en ellos; para discernir los conflictos que los oponen entre sí e impiden la construcción de maneras más convincentes de organizar, describir y explicar la experiencia”.*

*Isaiah Berlin, 1983*

Alejandro Moreno Hernández  
alex.morenohdz@gmail.com  
Universidad de Buenos Aires <sup>116</sup>

**Resumen:** Esta ponencia se inscribe en las interpretaciones recientes al populismo hechas en América y Europa, la misma pretende mostrar que las críticas entre dos escuelas (liberales y de “izquierda”) convergen si se le miran ontológicamente. El diferimiento entre ambas escuelas estaría dado por las categorías en las que parten tales como democracia o política, esto provocaría una manera particular de interpretar el populismo que impide en algún sentido un debate entre ambas posturas. No obstante, damos cuenta de una convergencia desde una línea de izquierda o marxista, se le podría recriminar al populismo que su vacío ideológico no permite el *afloramiento* de la lucha de clases, la emancipación. A su vez, desde una perspectiva liberal el populismo podría ser visto como una amenaza a la democracia porque los derechos humanos y la preservación de la democracia liberal serían algún sentido lo *emancipatorio*. El reclamo por un contenido fijo sería la convergencia ontológica entre dos escuelas que parecerían irreconciliables entre sí.

### **Introducción**

El populismo se ha convertido en uno de los grandes temas de las ciencias sociales. Desde el liberalismo, hablan de la ‘amenaza’ populista; sus defensores (Errejón y Mouffe, 2016; Mouffe, 2018)

---

<sup>116</sup>Doctorando en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. [alex.morenohdz@gmail.com](mailto:alex.morenohdz@gmail.com)



prefieren resaltar su componente democratizador; quienes se inscriben en una línea marxista acusan a éste de ser un paliativo que impide el florecimiento del socialismo, ya que no deja acelerar las contradicciones de la lucha de clases. En este caso, el populismo sería una especie de socialdemocracia de posguerra, que impide el avance del comunismo.

El presente artículo tiene como objetivo revisitar las críticas e interpretaciones del populismo desde una visión liberal y desde una de “izquierda”. Para cumplir dicho propósito, hemos decidido dividir el artículo en dos secciones. El artículo pretende mostrar que las críticas al populismo están anticipadas en la diferencia de conceptos, que a su vez está anticipada en la diferencia en el punto de partida epistemológico. En otras palabras, los dos grupos de críticas no se tratan de un mero gusto ideológico, sino de una manera particular de entender lo social y lo político. Así, siguiendo a Berlin (1983: 39), podríamos decir que el presente artículo no se ocupa de “las cosas de la experiencia, sino los modos como se les ve, las categorías permanentes o semipermanentes de las cuales se clasifica la experiencia”. Inclusive, cuando descartamos el concepto o procedemos a descalificarlo es porque trastoca o entra en conflicto con las categorías básicas que ordenan nuestra manera de ver y pensar el mundo (Berlin, 1983: 187).

En la primera parte destacamos aquellas críticas que ven al populismo como un peligro para la democracia, resaltamos que estas visiones se nutren más del componente liberal que del componente soberano de la democracia, también subrayamos que las características con las que nombran al populismo en muchos casos son propias de la política. En la segunda parte, nos concentramos en las críticas e interpretaciones del populismo hechas desde la izquierda. Allí vemos que la visión marxista parte de componentes determinados y esenciales tales como la “clase obrera”, la “lucha de clases” o la determinación de la economía sobre la política, la cual sería otra manera de entenderla, en la heterogeneidad de la izquierda vemos también que se le reclama al populismo no ser lo suficientemente radical, mientras que otros (Errejón y Mouffe, 2016) lo verían como la única emancipación posible. A su vez, resaltamos que todas ellas parten de una visión particular de la política, aunque sus reclamos al populismo convergen epistemológicamente. Los segundos reclamarían un contenido fijo para la emancipación, mientras que los primeros pedirían contenidos para garantizar la estabilidad de la democracia liberal-representativa.

### **La visión liberal y la amenaza populista**

Urbinati (2019) afirma que el populismo presenta una nueva forma de gobierno representativo basada en dos características: una relación directa entre el líder y aquellos que son definidos por el líder como el “pueblo bueno” y la superlativa autoridad de la audiencia. Sus obstáculos son los medios de comunicación, partidos políticos y los sistemas institucionales que limitan y controlan el poder político. Como resultado, la fisonomía del populismo es una interpretación de la “mayoría”, del “pueblo”, se trata de una *política de la parcialidad*. Ésta puede desfigurar el Estado de derecho y la





división de poderes, incluyendo derechos básicos, el proceso democrático y el acceso a la justicia (Urbinati, 2019: 4).

Nos preguntamos, ¿Qué política no es parcial? ¿Existirá en alguna parte del mundo un gobierno de técnicos, de sujetos imparciales? Incluso, la Constitución de cualquier país es parcial pues en ella se plasman los valores fundamentales o prioritarios que fueron establecidos en cierta época por los legisladores. Si la decisión es una característica de la política, se trata de una elección entre valores (no imparciales), que en el mismo voto esto se ve expresado. ¿Quién toma esta decisión? Sujetos, que a través de su elección pueden verse beneficiados tanto individual como colectivamente. Por lo tanto, su decisión es subjetiva, no objetiva, ni científica. En suma, es política (Franzé, 1997: 56). Esto nos llevaría a pensar que el problema con el populismo no es *per se* con el mismo, sino con una manera particular de analizar, ver y definir la política. Ésta última sería vista desde la visión de Urbinati como consenso y no como conflicto. En esta visión no se reconocerían fronteras antagónicas, pues las mismas implicarían la cancelación del pluralismo.

“El populismo es una revuelta contra la estructura pluralista de las relaciones de partido en nombre de una ‘democracia sin partidos’, de la ‘parte’ que merece un reconocimiento superior porque *objetivamente* es la parte ‘buena’” (Urbinati, 2019: 75). En la teoría laclausiana, las demandas sociales pierden su especificidad a medida que se incorporan en una cadena equivalencial que las une mediante un ‘*significante vacío*’; para Urbinati (2017, 2019), la cancelación de las ‘diferencias’ implica que la identidad ‘populista’ se homogeneiza. Al respecto, Müller (2016) afirma que “los populismos son siempre anti-pluralistas, el reto para los opositores sería mostrar concepciones de una identidad colectiva pluralista unida en torno a ideales compartidos de justicia”. Consideramos que esta concepción es problemática, ya que se acercaría a mucho a la concepción de la política como “bien común”, como “consenso”, pero también nos llevaría a una discusión casi epistemológica sobre qué es la “justicia”; pues en la discusión pública, ¿el sentido de esa palabra no podría estar en disputa por varios grupos?, ¿no nos acercaría a pensar la política como correlación de fuerzas, como una apropiación de las palabras y su sentido?, ¿establecer ese ideal compartido de “justicia” también podría ser un *significante vacío*, que en los términos de Müller (2016b) amenazaría la pluralidad?

Aún más, para Laclau (1990, 2005) no habría una política *imparcial*. La garantía del pluralismo político radicaría en buena medida en la parcialidad misma, pues no habría totalización posible. Paradójicamente, para quienes ven a la política como el “bien común” y la democracia como “consenso” sí habría una totalización posible en nombre del acuerdo, que socavaría la pluralidad.

Siguiendo a Urbinati (2017, 2019), el populismo sería un parasito de la democracia porque estos movimientos emergen y ascienden al poder con la promesa de llevar más democracia y juegan con las mismas reglas del orden liberal-democrático, pero a la vez cuestionan la identificación de la



democracia con el pluralismo y los pesos y los contrapesos, buscan anular esas ‘diferencias’; transforma la democracia y podría acabar por hacerla irreconocible.

Sin embargo, la autora al partir de otro campo teórico pierde de vista que la reducción de la pluralidad al Uno está marcada por una dinámica política de polarización, la cual podría aparecer en cualquier práctica hegemónica (no sólo en las populistas) (Barros, 2018: 20). Aún más, la partición en dos polos tampoco garantiza una imposición autoritaria (Barros, 2018: 21), pero antes preguntémonos cuál es el origen de la polarización, ésta (como característica populista de la lógica hegemónica) sólo es posible gracias al pluralismo. “Si no hay diferencias plurales, no habría nada que unificar y dado que el cierre unificador nunca es completo, siempre perdurarán las diferencias” (Barros, 2018: 21). Pensamos que la preocupación óptica por el pluralismo es válida. No obstante, epistemológicamente la forma de concebirlo resulta por lo menos problemática para la comprensión del fenómeno populista, pues visualizar a la democracia *únicamente* como consenso provoca que cualquier forma adversarial, inclusive agónica de la política sea motivo de alarma para la democracia (Mouffe, 2005).

Otra crítica común desde esta visión es afirmar que el populismo tendría también como adversario las formas de la democracia representativa. En este sentido, se vuelve un peligro y una amenaza para el orden liberal. No obstante, como afirma Panizza (2008: 82-83), los que sostienen que el populismo acaba por quebrar o destruir las democracias, deben pensar todos los casos en lo que esto no fue así, y de igual manera, quienes resaltan el componente democratizador del populismo tendrían que reflexionar en las derivas autoritarias que ha tenido este fenómeno, lo cual el mismo Laclau (2005) podría afirmar. Por ende, la afirmación que nos hace Urbinati (2017) como *ley* no es más que un modelo de populismo, no es algo que se cumpla a *raja tabla*, sino que se tendría que analizar caso por caso para encontrar (por fin) la especificidad populista. La misma Urbinati (2019) admitiría que cada caso tiene su especificidad por su mismo contexto, pero serían matices de una degradación democrática; es decir, no podría mejorar la misma en ningún sentido.

De acuerdo con Urbinati (2019), a pesar de que el populismo pueda denunciar “problemas legítimos y reales”: corrupción, desigualdad, distancia y desencanto entre partidos y representados; el mismo no sería una solución deseable para resolver esos problemas, solamente los empeoraría. En suma, constituiría la simplificación del discurso, ¿pero no nos deberíamos preguntar hace cuánto que la política está marcada esencialmente por eslóganes e imágenes, y no por los programas políticos? El votante no lee los programas, ni las propuestas se basa en clichés, participación en medios, redes y la imagen del político, pero ¿esto no sería propio de los populistas o sí? Siguiendo a Laclau (2005) la política simplifica el discurso porque se trata de una lucha. En suma, la simplificación constituirá un rasgo general de la política actual, pero no nos acercaría a una definición del populismo.

Urbinati (2017: 728-729) continúa con su crítica y escribe sobre la presunta manipulación que hacen los líderes políticos populistas ante la masa indefensa e ignorante. Es decir, la explosión de las



habilidades verbales, el discurso, la palabra no serían más actos de manipulación. Laclau (2005) consideraría que estos actos están inmersos en todos los espectros políticos en menor o mayor medida. Si una las características principales del populismo es la denigración del adversario, la pregunta para nosotros sería ¿qué político no realiza esta acción? Incluso hasta en miembros del mismo partido ocurren estos actos, pues señalar al oponente constituye uno de los factores esenciales de la política (Schmitt, [1932] 2014), nombrarlo implica hacer una distinción con respecto a él, decir por qué la opción “a” es mejor que la “b” necesariamente nos lleva a señalar, nombrar y decir por qué el oponente es menos que uno.

En este sentido, Vallespín y Bascuñán (2017: 202) afirman que las élites actualmente están viendo en el populismo una oportunidad para crear “su propio enemigo” y desviar la atención de los problemas que ellos mismos han creado, sería “una forma de ejercer el populismo a través del antipopulismo”, ¿No sería ésta una contradicción abismal? ¿No sería más simple afirmar que la élite también está haciendo política, no populismo? Finalmente, le atribuyen (Urbinati, 2017; Vallespín y Bascuñán, 2017) rasgos generales de la política únicamente al polo populista. Este análisis nos lleva a ahondar en que no existe un ‘discurso verdadero’. Hay multiplicidad de discursos, argumentaciones, formas de presentar datos y números que pueden ser persuasivos y conquistar nuevos adeptos. Su ‘éxito’ no está predeterminado, sino que depende de la misma coyuntura.

En este menester, afirmamos que únicamente la lucha política determina cuáles son los valores deseados a través de la aceptación que logran los diversos discursos de los actores políticos. Si la argumentación política necesita presentar un mundo posible en la cual se buscan diversos modos de atraer a un público que “normalmente” no quisiera ver o escuchar a “x” o “y” (Rancière, 2015:65), pareciera que Urbinati (2017, 2019) intenta eludir esos modos de la política: la seducción, el convencimiento, en suma, la palabra.

Desde esta visión, el populismo sería muy cercano a la demagogia, pues supone que el pueblo es Uno y el líder habla en su nombre, pero no se toma en cuenta que la palabra del líder es reinterpretada por sus seguidores y sus adversarios (Groppo, 2006).

Urbinati (2019) aceptaría que el “vacío” del espacio de poder es parte del juego democrático, pues ya no existen “portadores naturales del poder”, hay una “falta de fundamento”. Esto provoca que el espacio de poder esté abierto a ser ocupado, por distintas fuerzas políticas; su apertura es parte misma del juego democrático. Al respecto, Franzé (2006: 32) señala que esta ruptura (ausencia de fundamento último) en la concepción de la política fue protagonizada por Weber, Sorel y Schmitt, la cual se ve afectada en dos planos: como actividad y como conocimiento. En la primera deja de ser identificada como la búsqueda de fines naturales y pasa a ser distinguida por los medios usados (violencia legítima, reconocimiento del adversario); en la segunda, la política deja de estar basada en valores objetivos e intrínsecos al hombre, sino que está abierta a la lucha de valores plurales. Por lo tanto, verdad y política se dividen. Unos valores pueden ser positivos para “x” sociedad, mientras que los mismos



podrían ser repudiados por “y” comunidad. En definitiva, fue la transición del s. XIX a XX, la que provocó el cambio con respecto a la visión de la política, la misma ya no sería vista como una gestión estatal técnica del bien común, sino como una correlación de fuerzas (Franzé, 1997: 27).

Por su parte, Vergara (2020) afirma que fue el mismo Laclau (2005) quien dio pie a las derivas totalitarias del populismo, no sólo al retomar al fascismo de Mussolini como caso de populismo, sino al afirmar que este fenómeno –como lógica política– busca irremediablemente ser la parte que encarne la totalidad de la comunidad. La investigadora pretende corregir la puerta que Laclau (2005) dejó abierta para interpretaciones totalitarias, y considera que el ‘pueblo’ del populismo no busca ser el único *populus* legítimo, sino solamente uno más, una parte más que integra el *demos*, porque para la autora si la *plebs* lograra finalmente eliminar a la élite, se queda sin su alter, sin su otro constitutivo. No obstante, esto aplicaría no sólo para las identidades populistas, sino para cualquier identidad. “Cada elemento del sistema se constituye como identidad a partir de su relación con los otros, a partir de su inscripción en una trama de relaciones...Identidad y diferencia son la condición y la inauguración misma del sentido” (Aboy Carlés, 2001: 45). Inclusive, estar en el centro ideológico implica diferenciarse de lo que significa la izquierda y la derecha (Aboy, 2001: 46).

En esta materia, Aboy C. (2010) afirma que la identidad populista nunca logra expulsar del todo al otro, más bien está en esa tensión constante entre incorporar al otro y atacarlo a la vez. Entonces podemos acompañar a Vergara (2020) en parte de su argumentación, pero puntualizando que la *plebs* no se vuelve ni uno más del *demos*, ni el único legítimo, sino que pretende ser la parte *dominante* del *demos*, la voz cantante, quien establezca las reglas. ¿Por qué? Porque en el orden anterior no se sentían integrados, pero la inclusión no se da como quien pide un favor, sino en una lucha social, en la calle o en movimientos más institucionalizados en elecciones con la intención de ser la parte hegemónica del *demos*.

Además, esa tensión entre ser la parte y el todo de la comunidad es lo que le brinda dinámica y vitalidad al campo político, pero es un juego indecible (Aboy, 2010), nunca se logra aprehender en absoluto la totalidad. En este menester, consideramos que Aboy y Melo (2014: 412) partiendo de un campo epistemológico posestructuralista con una visión distinta de la *política* y *lo político* nos ayudan a elucidar una de las limitaciones de *La Razón Populista*: “Laclau piensa a las identidades, en el momento populista, como ejércitos regimentados paratácticamente enfrentados. La clave aquí es la ‘radicalidad del límite’. En términos laclausianos, esto indica que dicho límite es infranqueable. Aunque parezca nuevamente paradójal, nuestro autor vuelve a pensar al populismo en términos de ‘un’ momento de quiebre sin reflexionar en torno a la textura de ese quiebre y, mucho menos en torno al movimiento del mismo”. Nos parecen enriquecedores y complementarios de la teoría laclausiana estos apuntes. Si estamos hablando de un quiebre, el límite constituido sería poroso, el ‘quiebre’ permitiría reagrupamientos, deserciones, articulaciones. Aceptar la contingencia del quiebre sería aceptar su dinámica, sus movimientos. Es decir, que el límite es franqueable.



Para dejarlo más claro: “En el populismo, el enemigo nunca es completamente el enemigo, es el que aún no comprende los nuevos tiempos, pero que en algún futuro lo hará, para señalar una expresión cara a la discursividad del propio Perón” (Aboy, 2014: 41). En este sentido, podemos entender que si bien las preocupaciones de Aboy, Urbinati y Vergara son similares ontológicamente, ontológicamente, Aboy se centra más en el pluralismo y el dinamismo político, mientras que Urbinati se concentra en la democracia como estabilidad, como consenso, como aceptación de las diferencias.

Inclusive, el problema no estaría en esa tensión irresoluble entre la parte y la totalidad, sino en que Vergara (2020) de nuevo considera, al igual que Urbinati (2017, 2019), que el ‘pueblo’ del populismo, de la identidad populista es un ente homogéneo sin diferencias ni tensiones en su interior, equiparan homogeneización con unidad, y al hacerlo obstruyen la comprensión interna de los fenómenos populistas, articulación como cancelación de las diferencias. Del otro lado, pasa lo mismo al momento que estudiamos los ‘anti-populismos’ o el otro del populismo (la ‘élite’): en muchas ocasiones consideramos que son entes homogéneos movidos exclusivamente por intereses económicos como si no tuvieran tensiones, contradicciones, diferencias; en suma, heterogeneidad en su interior.

Si acudimos a Peruzzoti (2019), podemos elucidar que su forma de leer a Laclau es problemática, ya que compara la obra del autor con un modelo de ‘democracia liberal’ de modelo como si este existiera en alguna parte del mundo. Así, cuando se resalta el maniqueísmo populista, no se toma en cuenta que el mismo no es exclusivo del populismo, sino que está presente en un número inacabable de fenómenos políticos y que la ruptura (esa forma de dividir el espacio político) es versátil; es decir, no existe una sola manera de fraccionar la arena política. Por el contrario, podemos pensar en múltiples facturas en el mismo espacio-tiempo.<sup>117</sup> En este caso, creemos que Peruzzoti reduce la política a los sistemas político-electorales, ve a la política no como lo político, ni constitutivo de las relaciones sociales, ni ontológico, sino que estaría limitada al parlamento, el poder ejecutivo, el sistema electoral. Esta concepción es la que precisamente potencia la preocupación sobre el establecimiento de fronteras antagónicas/agónicas porque al analizar la democracia como consenso y reducir la política a las instituciones del sistema político, cualquier “conflicto” o intento de ruptura podría destruir el sistema democrático.

El populismo, al intentar partir el orden político (estable), sería la amenaza por excelencia de la democracia (vista de nuevo como construcción de consensos). La contradicción es mayor pues si abogamos por el pluralismo y el consenso, este último sólo es posible porque antes existió un desacuerdo, un conflicto, un debate, de otro modo no habría nada que consensuar. Aún más, Rancière (2015:64-65) comenta que el disenso sería la esencia de la política, no limitada a la confrontación de

---

<sup>117</sup> Por ejemplo, cuando PODEMOS antagonizaba con la “casta” frente al “pueblo, esto no alcanzaba a explicar su tensa relación con el Partido Socialista Obrero Español.



intereses u opiniones, sino que sería una manifestación que “hace visible aquello que no tenía razón de ser visto”. El modo de procesar el disenso, “aquello que no era visto” es lo que resulta problemático desde esta visión porque la política como consenso asumiría que las identidades y los socios están pre-constituidos, y su coerción siempre es explicable. Entender y explicar la “novedad” en otros términos se tornaría más complicado.

La “novedad” populista asume una parcialidad que debería ser aceptada por el resto puesto que es mayoritaria, se trataría de la irrupción de un actor que no sólo pide ser escuchado, sino ser el *único*, mientras que en el institucionalismo las ‘diferencias’ pueden prevalecer bajo un paraguas liberal. No obstante, si aceptamos ese juego pendular del populismo entre ser la parte y el todo (Aboy C, 2007), ¿las ‘diferencias’ no serían validadas? El populismo aspiraría a la incorporación de esas diferencias dentro de su mismo orden; en el liberalismo las diferencias también serían absorbidas dentro de un sistema más grande. Si nuestras sociedades están caracterizadas por su pluralismo y su heterogeneidad, ¿el populismo no estaría evitando su dispersión para darle un sentido a lo público, interés general? Es evidente que corre el riesgo de caer en un autoritarismo al intentar articular cada vez más demandas al grado de acabar de socavar el pluralismo, más aún a la hora de buscar pasar una reforma que obliga a pactar con otras fuerzas, ¿esta tensión y conflicto latente que manejan los populismos no lo haría más complicado?, ¿pero no es la democracia un juego abierto?, ¿no es su propia apertura la que le permite seguirse llamando “democracia”?

Si toda teoría liberal-pluralista busca extirpar el carácter antagónico y hasta agónico de las demandas, permitiéndoles un juego libre donde no se busque su unificación a partir de un principio rector (como el populismo con el nombre del líder o el significativo *tendencialmente* vacío), la política pasaría a ser pura administración, burocracia (Laclau, 2005), donde cada demanda es igualmente atendida dentro de un orden institucional. El consenso sería la forma de cierre de la política liberal, para Rancière (2015:103) el consenso implica convertir a los sujetos excedentes en socios reales, en Laclau (2005) la satisfacción de demandas a través de los canales institucionales, la experiencia adquirida y la negociación. Así, el consenso sería el intento de cerrar los espacios de disenso y cualquier posible grieta, pero es precisamente ese intento de cierre de los límites del orden con los límites de la comunidad, el que hace que la política vuelva a aparecer, pues el cierre nunca es completo.

Urbinati (2019b: 123) afirma que el populismo, al apropiarse del significativo “pueblo” pertenece a la “democracia”, –el cual es inclusivo para todos los ciudadanos porque no está identificado con una parte de la sociedad– hace que se identifica al “pueblo” con la *mejor* parte de la sociedad y provoca que se gobierne contra la parte “excluida”.

Consideramos que, si bien es cierto que el populismo excluye “algo” para constituir su identidad, esta característica también estaría en el institucionalismo, pues el consenso como afirma Rancière (2015) supone la exclusión de los “sujetos excedentes”. De esta manera, este rasgo no es exclusivo de los populistas, pues toda identidad expulsa “algo” a fuerza de diferenciarse dentro de un sistema.





Inclusive, las sociedades en general expulsan a aquello que temen o repelen hasta las más incluyentes, incluso aquellas que buscan el consenso como una deliberación razonable. Imaginemos ¿Qué sociedad aceptaría a todos?, ¿En qué nación un extranjero podría entrar y serían reconocidos sus derechos en automático? “La idea de que la política puede deducirse de un mundo específico de iguales...contrario a un mundo de necesidad, toma precisamente como su fundamento el objeto de su litigio. Así afronta necesariamente la ceguera de quienes “no ven” aquello que no tiene lugar para ser visto...Esta afirmación podría parecer sorprendente dada su extraordinaria sordera ante la multiplicidad de discursos y manifestaciones de los ‘pobres’, precisamente sobre la forma de su visibilidad. Pero esta sordera no tiene nada de accidental. Ésta se acopla con el acto de calificar como un reparto original, que funda la política lo que, en realidad, es el objeto permanente del litigio que constituye la política” (Rancière, 2015: 66).

Así, el problema para un diálogo entre distintas posturas es epistemológico pues se parten de visiones radicalmente distintas de la política porque si consideran que el problema es el riesgo del trazo de fronteras antagónicas, es porque no creen que la política necesariamente tenga que trazar esas fronteras, porque piensan que la política sería el consenso puro, no el conflicto, el acuerdo, no la discordia.

La crítica liberal no ve con buenos ojos una percepción de la política como hegemonía, como construcción de sentido, de orden, pero nosotros consideramos que todo orden y por tanto toda política construye hegemonía a medida que excluye otras posibilidades de órdenes. A veces pareciera estable, institucional y naturalizado, pero siempre es resultado de luchas de relaciones de poder, de elección de unos valores por sobre otros. En ese sentido, un orden (liberal) también puede ser hegemónico.

Entender la política como hegemonía resulta conflictivo para una teoría liberal, pues se trataría de un juego abierto donde las decisiones mayoritarias no necesariamente serían las mejores, por eso en nombre de la “técnica”, de la “meritocracia” externalizan su preocupación sobre que el reconocimiento del líder político no resida en la aceptación de un grupo de notables, sino en la confianza de las masas. La democratización del voto provoca que el sujeto deba elegir entre valores plurales y contradictorios, además de hacerse responsable de su decisión y de las consecuencias que no sólo le competen a él, sino a la comunidad (Franzé, 1997: 29, 48). Esta preocupación liberal surge porque siempre tiene el temor de que la sociedad no esté lo suficientemente preparada para tomar “la decisión correcta”.

En este aspecto, la tecnocracia sería la forma más acabada que mengüe la posibilidad de “fallar” de las masas. Caramani (2017) añadiría que mientras la tecnocracia pide ser reconocida por ser la voz de los expertos, el populismo lo pide por tener la voz del “pueblo”, ambas formas se caracterizan por criticar la política representativa y se presentan como tipos ideales, como la “forma correcta”; una por encarnar la “soberanía y voluntad del pueblo”, otra por su “preparación, conocimiento y técnica”. La



tensión crece, pues por un lado la tecnocracia pretende asegurar la última decisión a los expertos pese a que exista el voto y la participación popular, pero por otro lado el populismo consideraría que el voto da un encargo popular que abarca toda la toma de decisiones y que las instituciones autónomas, redes transnacionales, agencias regulatorias están alejadas del “pueblo” y por lo tanto carecen de cualquier legitimidad democrática (Caramani, 2017: 58).

Ambas formas establecen una frontera propia de la política, donde en un lado el pluralismo quedaría reducido al “pueblo” contra la “élite”, mientras que en la tecnocracia la división sería entre “correcto” e “incorrecto”. La tecnocracia si sería autoritaria en su forma más radical, pues se trataría de alejar al pueblo de cualquier toma de decisiones. El populismo no sería autoritario a medida que incluye el pueblo, pero si sería iliberal al no garantizar un mínimo de pluralidad y no conceder contrapesos en la toma de decisiones, aún más al intentar cancelar las mediaciones se vuelve una amenaza para la política representativa, pues ya se buscaría un trato directo entre el líder y la masa (Caramani, 2017: 64).

Peruzzoti (2019) también critica que al populismo por su ‘verticalidad pura’, ya que no hay mediaciones sino trato directo entre el líder y la masa, la voz del líder se convierte en la voz del ‘pueblo’. Sin embargo, consideramos que la verticalidad pura no existe, así como tampoco la horizontalidad pura. Urbinati (2019b: 111) añade que los pro-populistas ignoran que la práctica democrática no niega el liderazgo, sino que lo busca pluralizar; es decir, no habría una sola voz. Un argumento pro-populista podría afirmar que todo proceso de identificación se encuentra mediado la palabra del líder y sus propias contradicciones, pues ¿la contradicción no sería también una forma de mediación? Incluso como dice Panizza (2009), la representación populista entra en un espacio dislocado, ya que el líder en última instancia es incapaz de controlar las reacciones del ‘pueblo’ ante su palabra. Su discurso es reinterpretado, de esta manera el ‘pueblo’ muestra un papel activo en el proceso de identificación con el líder. Aboy Carlés (2001: 41) abona a la discusión mencionando que la dimensión representativa presente en toda identidad política no se agota en la constitución de un liderazgo, sino que está presente también en un conjunto de prácticas establecidas configuradoras de sentido (creencias, mitos, ideologías). De esta manera, volvemos a observar que la discusión está en dos planos. Mientras Urbinati (2019b) y Peruzzoti (2019) están pensando en un nivel más “ideológico” de la “realidad política”, Panizza (2009) y Aboy C. (2001) estarían cuestionando conceptos clave tales como representación, mediación, palabra, es decir, su aporte estaría en un plano casi epistemológico. Por esta razón, creemos que se vuelve tan complicado entenderse.

De cualquier modo, consideramos que una de las críticas más acertadas en torno la verticalidad y el liderazgo es hecha por Aboy y Melo (2014: 416-417) dentro del mismo edificio teórico laclausiano. Si



no se puede concebir ningún populismo sin el funcionamiento de la investidura radical<sup>118</sup>, pero si ya sabemos cuál es el objeto de la investidura radical (el líder), el compromiso posfundacionalista se aminora. Si ya conocemos el resultado del proceso político (la única variable sería el apellido del líder), se torna complicado sostener una visión posfundacional. ¿Por qué no es posible pensar que ese investimento puede ser un partido político o un programa? Aún más, una cosa es afirmar que cualquier organización será mayormente vertical, otra muy distinta es que el líder carismático es el único capaz de articular los afectos y las demandas para proclamar una voluntad colectiva (Borriello y Jäger, 2020: 5). La segunda rayaría en la oda al líder y su palabra.

En De La Torre (2019), otra vez se encuentra presente como problema la supuesta división maniquea entre ‘pueblo’ y ‘élite’. No obstante, esta supuesta especificidad populista no abona al debate, ya que dejaría muerta a la *política*. En otras palabras, la división y el conflicto son características generales de la intervención política porque precisamente la política busca un acuerdo entre no-comunes, entre personas divididas por una frontera antagónica (por más que esa frontera busque establecerse en los límites de la comunidad y no en su interior, el conflicto es inevitable, aunque podría ser más tenue). Es esa frontera porosa, inestable la que no sólo le otorga vitalidad al populismo, sino a cualquier fuerza política que busque crecer, convencer a alguien más que su base, entonces cabría preguntarse si ¿toda identidad política tiene pretensión hegemónica? Pero aunque no la tenga, no deja de ser política (Aboy, 2012).

Aún más, la oposición de lo maniqueo contra lo racional cae en problemas cuando diversos líderes políticos no populistas utilizan esa estrategia que en ciertos momentos es sumamente racional. ¿Qué proceso político no es maniqueo?, ¿Por qué lo maniqueo sería lo irracional? En esta clase de pensamiento se encuentra la ilusión del consenso, la cual le daría estabilidad al régimen democrático. En los dos extremos ideológicos aparece el populismo ya sea de izquierda o de derecha como amenaza al orden instaurado, a las libertades conseguidas. La visión liberal cree que existen soluciones imparciales en política: es precisamente esta concepción que provoca que las críticas liberales al populismo pasen a ser en cierto sentido críticas a la política. Esta visión que quiere el fin modo adversarial de la política y la hegemonía de un proceso consensual de la política más allá de izquierda y derecha ignora que la política siempre involucra una división entre nosotros/ellos, todo proceso de identificación política traza una frontera y define un exterior constitutivo que le brinda coherencia interna. Reiteramos, el consenso en el centro (que se supone incluye a todos) no puede existir sin una grieta, sin ‘algo’ que se vea excluido (Mouffe, 2005: 56-57). El “centro ideológico” para existir no podría agrupar todas las ideas de la derecha, ni todas las de izquierda; siempre acaba eligiendo unas y desechando otras.

---

<sup>118</sup> Laclau (2005: 149) define la investidura radical: el hacer de un objeto la encarnación de una plenitud mítica. El afecto (es decir, el goce) constituye la esencia misma de la investidura, mientras que su carácter contingente da cuenta del componente ‘radical’ de la fórmula.



Fukuyama (2016) nos acerca a la discusión de la democracia y de la política (no tanto del populismo), él plantea que la parte “democrática” de la democracia liberal se ha levantado; es decir, el componente colectivo y el de soberanía por encima de los derechos individuales. Aquí radicaría la principal preocupación de los críticos del populismo desde una visión liberal, en la posible pérdida de las características liberales de la “democracia” tal y como la conocemos. Los populistas dirían que el desencanto de la sociedad con la democracia vendría porque el poder soberano le ha sido robado al pueblo (Canovan, 2004: 245), su inquietud es la posible pérdida del componente “democrático-soberano” de la democracia misma.

¿Esta tensión entre el componente democrático y el liberal, cómo se resuelve?, ¿En qué momento encuentra un equilibrio?, ¿es más preocupante que se decante de un lado que del otro? La tensión radicaría en nuestra incapacidad de ver materializada la soberanía popular si no es por medio de un sistema representativo y contrapesos, capaces de hacer cambiar esa voluntad, ¿pero no es justamente ese entramado institucional complejo de contrapesos, controles constitucionales y mediaciones, la que hace que las masas se sientan alejadas del proceso de toma de decisiones públicas? Ahí radicaría una paradoja democrática (casi) irresoluble (Canovan, 2004: 245) (Vallespín y Bascuñán, 2017). El punto clave para establecer un diálogo sobre el populismo parece que se halla en la resolución de esta tensión entre la parte liberal y la democrática.

Urbinati (2019b: 120) considera que el principal problema con la mayoría populista es que pretende gobernar como si fuera el “ganador correcto”, de una vez y para siempre, lo cual provoca una movilización permanente de las masas, pues hablan en nombre de la soberanía popular y de una voluntad colectiva que intenta encarnar la totalidad del “pueblo”. En ese sentido el régimen populista podría crear un clima donde el “pueblo” se ve tentado a operar en contra de los opositores, ya que ellos serían moralmente ilegítimos; es decir, se pierden rasgos liberales básicos de lo que hoy entendemos por democracia. Si bien es cierto que esto constituye un riesgo para la democracia, ¿esta sería una característica de la política o del populismo?, ¿lo que describe Urbinati no ha existido en otra clase de regímenes?

Otro lugar que se ha vuelto común entre los críticos del populismo es llamarlo anomalía: a todo lo que escapa del orden de la democracia liberal se le etiqueta como populista. La cuestión es que hablamos de la democracia liberal como un régimen ideal, estable, cuasiperfecto al que llegan algunos tipos ‘extraños’ a trastocar, a amenazarlo, a destruirlo cuando no hay un solo ejemplo de democracia que funcione sin imperfecciones, contingencias, incomodidades. Asumir la imperfección de la democracia es aceptar que esta también siempre es mejorable, pero que su misma apertura puede hacerla empeorar. La democracia, como todo proceso, es inacabada (Rosanvallon, 2020). Si ya hemos dado un paso en aceptar que los rasgos ‘extraños’ del populismo son propios de la política y democracia, llamar a este ‘anomalía’ no sería más que volver a la discusión anterior. Incluso, el mismo Laclau (2005) no estaría



exento de esta crítica al conceder que el populismo es “un” momento de quiebre o ruptura y una promesa de un nuevo orden.

Esta manera de pensar al populismo como algo fuera del orden “normal” no es nueva, desde 1950 logró insertarse en la academia y los medios de comunicación (Stavrakakis, 2017). El mismo Stavrakakis (2017: 526) afirma: “En este sentido, el primer gran reto de la investigación sobre el populismo es de autocrítica: la necesidad de reflexionar en el lenguaje desarrollado alrededor de los usos ideológicos del populismo dentro de la academia y los medios desde Richard Hofstadter, desde los cincuentas hasta nuestros días. Cuando estudiamos al populismo, hablamos de populismo, articulamos significados en el lenguaje y en el discurso, y el lenguaje nunca es inocente. En el largo plazo, naturaliza significaciones que eran inicialmente partisanas, incluso arbitrarias, y las materializa en supuestamente cristalizaciones neutrales y objetivas...Quitando esta reflexividad autocrítica, el debate sufre de prejuicios estereotipados, lo cual obstruye una comprensión adecuada de este fenómeno y sus ambivalentes consecuencias para la democracia”.

En este sentido, por ejemplo, Mudde y Rovira (2017) no desarrollan la reflexividad autocrítica mencionada por Stavrakakis (2017), ya que no reflexionan sobre el uso ideológico que ha tenido el populismo en la historia. Ellos (2017) pugnan por definir al populismo como *ideología*. No obstante, afirman que “*el mismo no puede tener contenido de ideas*”; por lo menos, esto se vuelve contradictorio. Estos autores de nueva cuenta oponen al populismo del pluralismo, el último aceptaría más fracturas al interior de la sociedad, mientras que el primero únicamente tiene una perspectiva dualista de una fractura al interior de la sociedad. Al no poder aceptar esas fracturas, no acepta otros centros de poder, los contrapesos. El populismo buscaría concentrar el poder para que la división que ellos marquen sea la principal. Sin embargo, la forma de establecer la frontera no es una; el “pueblo” del populismo muestra una integración y una delimitación distinta en cada caso. Por ejemplo, la frontera antagónica del primer peronismo no fue la misma que la establecida en la vuelta de Perón en 1973, aunque supuestamente estemos hablando del mismo “caso”.<sup>119</sup> La forma de pensar de Mudde y Rovira (2017) nos hace creer que el pueblo es un ente dado, preexistente y que no se construye, cuando consideramos aquí que cualquier identidad es un proceso social contingente e inestable.

En un plano, mucho más teórico de la política, la misma (identificada como arte de gobernar, actuación con reglas incambiables como mera actuación institucional) no daría posibilidad de ver las proyecciones simbólicas que requieren legitimidad; lo político, sí, definido como la actividad e interpretación que establece y reproduce las instituciones fundamentales de la sociedad, dado que sería fundacional y creativa (Arato, 2016: 282). Arato (2016) acepta que hay una “distancia” entre la política y lo político, algo que no puede ser capturado por las normas, instituciones, etc. El espacio se

---

<sup>119</sup> Melo (2017) aporta que incluso en el mismo discurso podemos ver interpretaciones distintas, las cuales dependen de la misma coyuntura. Por ejemplo, podría hablarse de un Perón consensualista y otro polarizador en el mismo discurso.



hace más grande en democracia porque no hay nadie con un fundamento originario capaz de capturar la política y lo político. Sin embargo, para este autor, cualquier intento de cierre o de captura de ambos cuerpos sería totalitario y/o autoritario.

Entonces, cualquier identidad política sería autoritaria porque su constitución manifiesta algún gesto de cierre, que busca responder en pocas palabras qué caracteriza “x” identidad. La visión de Arato (2016) cree que hay una esencia inherente a las identidades, pues considera que éstas son rígidas, estables y duraderas cuando apenas son contingentes, inestables, permeables. Por tanto, cualquier cierre o captura de la política es precario, parcial y temporal. Aún más, el pluralismo no se entiende sin indecidibilidad, por los significantes disputados entre diversos grupos. Si el sentido político de cada significante estuviera dado, el debate político no tendría razón de ser. Sería como presentarse en un partido de fútbol y de antemano ya conocer el resultado. En palabras de Laclau y Zac (1994: 36-37): “la democracia, en el sentido moderno, será la institución de un espacio cuya función social ha tenido que emanciparse de cualquier contenido concreto, precisamente porque, como ya hemos visto, cualquier contenido puede ocupar ese espacio...el inestable carácter de toda identidad es la condición del manejo de la incompletud de la sociedad, de eso que llamamos política”. Aquí resaltamos que el pluralismo está insertado –de manera indirecta– en el pensamiento político posfundacional, pues la misma inestabilidad de toda identidad hace que lo plural prevalezca.

Urbinati (2019b: 122) ve un tipo de cierre en la que el “pueblo democrático” se transforma dándole una “determinación social” que no tiene, cerrando lo social, cuando en realidad sería una identidad que cambia constantemente. Si bien la autora se acerca un poco de esta manera al pensamiento laclausiano al aceptar el cambio continuo de las identidades políticas, crítica cualquier tipo de cierre de la identidad, pues le daría una determinación, pero como ya hemos dicho ese cierre es precario y contingente, no puede permanecer indefinidamente en el tiempo.

Así, creemos que cualquier identidad política es relacional y colectiva. Este sería un pilar de la diferencia de enfoques, ya que la disyuntiva radicaría en aceptar que la identidad es una esencia que reposa en el individuo (liberal) o es una relación dentro de un sistema, una diferencia (post-estructural). Siguiendo la última concepción, la identidad sería definida por los elementos o valores con los que me identifico, pero también por aquellos con los que no (Connolly, 1991), pero éstas no son estables, no duran para siempre. Esos elementos pueden variar con el paso del tiempo. Es precisamente este punto el que Arato (2016) encuentra problemático, en su concepción las identidades (como las clases en la visión marxista) son un elemento preexistente y cuasi-inamovible. Entonces, si las identidades son vistas como algo fijo, ¿cómo podríamos abogar por el pluralismo? La pluralidad está presente por la aparición de nuevas diferencias, que sólo son posibles porque el cierre de lo social y lo político nunca es completo. Como podemos observar, hemos tratado de resaltar que el problema del debate sobre el populismo en la obra de Laclau parte de dos visiones sobre la política muy





distintas. Por lo tanto, el debate no se trataría tanto sobre el populismo, sino que estaría en un paso anterior, sería sobre la política y democracia, sobre las visiones de las mismas.

### **¿Rebasando al populismo por la izquierda?**

Monedero (2017) pretende contraponer el modelo de Santos (2003, 2005) con la teoría populista de Laclau. En el primero se propone una “ecología de saberes” como un proceso que no se impone, sino que se alimenta de otras perspectivas, para cuestionar y cuestionarse. Santos (2003: 75) se basa en algunas representaciones inacabadas de la modernidad, subrayando particularmente dos de ellas: el principio de la comunidad, basado en las ideas de solidaridad y participación, y el principio estético-expresivo, basado en las ideas de placer, de autoría y de artefactualidad. El autor portugués piensa en grandes demandas fundamentales p.ej. ambientalistas, igualitarias, feministas como entes ya dados, que ya existen y sólo tendríamos que dialogar para encontrar su solución.

En el edificio teórico laclausiano, la demanda es un constructo; parte de un daño (Aibar, 2007), pero no existe hasta ser nombrada, hasta presentar resistencia. Por consiguiente, no podemos anticipar cuáles serían las demandas que enarbole ese sujeto llamado ‘pueblo’. La gran diferencia entre ambos autores es que Laclau (2005) no anticipa cuáles demandas ni qué principios serán los que rijan en la construcción del “pueblo”, así una salida populista puede ser fascista, mientras que en Santos (2003, 2005) esos principios están dados, pre-constituídos y sólo podrían sufrir leves modificaciones durante la “traducción de saberes”. Así pareciera que los principios en Santos (2003, 2005) tendrían un destino final que es la “emancipación”, en Laclau (2005) si bien están ahí, pueden tomar cualquier camino. Nosotros no consideramos que ya estén dadas, sino que son construidas (Aibar, 2005; Zicman de Barros, 2020). Muchas veces se ven a las demandas como emancipatorias *per se* para la izquierda, sino más bien se trataría de ver cómo se construye la misma (De Cleen y Glynos, 2021: 7). La representación no es únicamente una respuesta a demandas pre-existentes, sino decir que se está representando cambia e influye en la percepción misma de los ciudadanos (Müller, 2016).

En Santos (2003, 2005), vemos una propuesta de emancipación, una intervención política explícita, mientras que en Laclau (2005) vemos más bien un análisis de coyuntura que busca lógicas políticas sin un contenido fijo para una emancipación; es decir, se trazan objetivos distintos ambos autores. La clave es que el concepto del populismo de Laclau es formal, el populismo podría ser de derecha o de izquierda. Eso muestra que su objetivo es analítico, no normativo. La idea de “underdog” en Laclau si bien podría ser emancipatoria, también podría tomar un rumbo que no sea de izquierda, ya que no presupone cuáles demandas serán las prevaletentes. El compromiso posestructuralista de Laclau no le da un contenido fijo a la ‘emancipación’. La propuesta de Santos (2003, 2005) intenta acabar en un proceso horizontal sin jerarquías, donde la traducción de saberes mediante la coincidencia en



problemas fundamentales pueda establecer un momento constituyente, mientras que Laclau (2005) se resigna a que en cada proceso inevitablemente se impondrá una organización mayormente vertical.<sup>120</sup>

El problema es reclamarle a un análisis teórico una propuesta emancipatoria con un contenido fijo<sup>121</sup>, ya que Laclau (2005) desarrolla conceptos formales en busca de identificar lógicas, no contenidos. Esto no quiere decir que la ‘emancipación’ no sea un problema central para Laclau, sino que trata de asumir las circunstancias contingentes en las que la disputa política se mueve. Zizek (2011: 316-317) acusa a Laclau de que en su concepción la emancipación plena nunca se dará y siempre estará contaminada por el poder, la cual no estaría condicionada solamente por lo ideal y la realidad imperfecta, sino porque la sociedad emancipada significaría la muerte de la libertad. De esta manera, el compromiso político se diluye pues alcanzar la plenitud de la emancipación significaría el cierre de cualquier intervención política, en suma, de la libertad misma. Así, Zizek (2011: 317) nombra Laclau kantiano pues su intervención es muy parecida: “Dios, en su infinita sabiduría, limitó nuestras capacidades cognitivas para hacernos agentes responsables libres, puesto que, si tuviéramos acceso directo a la esfera nouménica, ya no seríamos libres, sino que nos convertiríamos en autómatas ciegos. La imperfección humana es, pues, para Kant, la condición positiva de la libertad” (Zizek, 2011: 317).

La alternativa, entonces, sería aceptar que no hay una ‘transformación de una vez y por todas’, ni una redención mesiánica y al partir de una concepción rigurosa de las posibilidades abiertas por la mera imposibilidad del ‘cierre final de lo social’ encontrar una vía de acción (Sumic, 2004: 184-185), la cual siempre es reversible. De otra forma, no habría (lucha) política.

Laclau lleva hacia la moderación del discurso dedicada a la construcción de mayorías (Monedero, 2017: 21). No obstante, Monedero no menciona en qué parte de su obra Laclau aboga por correrse al centro ideológico. La transversalidad de Laclau es complaciente, puede desideologizar el discurso porque no habla del pasado (Monedero, 2017: 28); de nueva cuenta, la crítica pasa por reclamarle contenido y un análisis normativo a la identificación de lógicas y de formas. De cualquier modo, nos preguntamos: qué fuerza política o identidad puede presentarse como algo puramente nuevo sin alguna referencia al pasado, a lo sedimentado.

---

<sup>120</sup> En la primera sección, retomamos la crítica hecha por Aboy y Melo (2014) en torno al liderazgo.

<sup>121</sup> De hecho, una de las críticas más enriquecedoras vendría en otro sentido, cuando Laclau (2005) equipará hegemonía al populismo, anula otras opciones hegemónicas; es decir, no sólo la articulación de demandas con el ‘pueblo’ como referente articulador sería la única forma hegemónica. Intentar fijar la forma de un proceso y hacerlo el único camino a la hegemonía no sería posfundacionalista. “No toda hegemonía tiene que tener, por su carácter formal y a-histórico, al pueblo como referente articulador, como punto nodal o como significante vacío que motoriza la equivalencia y la partición comunitaria en dos” (Melo, 2011: 58).



De acuerdo con Monedero (2017), el populismo no permite emancipar porque la emoción se da por el hecho de pertenecer, porque no hay compromiso programático, porque sólo trabaja con el consenso existente. En este punto, Monedero (2017) estaría coincidiendo con Urbinati (2019b: 122) cuando afirma que el populismo sería una “ideología basada en la fe antes que en la libre deliberación entre los militantes y los representantes”. ¿Qué proceso político fue deliberado por todas las partes para llegar a un consenso?, ¿No estamos hablando de un modelo de debate más que de la realidad política?, ¿Cómo separas la emoción de la razón?, ¿La misma decisión “racional” no estaría dotada de emoción?

Otra crítica planteada es que el populismo es transitorio, no sirve para el momento ‘constituyente’. Sin mencionar casos específicos, Monedero (2017) piensa que el populismo en el gobierno fracasó al no establecer otro modo de producción; deja pasar de largo que esos cambios han ocurrido muy pocas veces en la historia. ¿No sería pedirle mucho al populismo? Cabe aclarar que obviamente no partimos de una visión de la política como esfera determinada por la economía, pero sí entendemos a la misma como una lucha por el sentido, sabemos que la misma está condicionada por el sentido sedimentado, por una coagulación contingente de significado, resultado de luchas históricas por la hegemonía (Franzé, 2017: 222). La diferencia radicaría por un lado en querer ver al populismo como contenido y no como forma o lógica, además de partir de una concepción diversa de la política.

Para Monedero (2017), el horizonte de Santos es posible, la traducción de saberes sería horizontal, pues no habría jerarquías, mientras que para el mismo Monedero (2017) el proceso de la construcción del pueblo en Laclau sería meramente vertical. El *liderazgo* desde esta perspectiva funcionaría sólo como una estructura vertical como si las masas estuvieran a disposición de la palabra del líder cuando su misma palabra puede ser reinterpretada por cada seguidor. A pesar de que en la misma obra laclausiana podríamos ver que el líder se convierte en un emergente de las demandas; es decir, el proceso sería de abajo hacia arriba.

El autor español pierde de vista que el consenso cambia y que el sentido de pertenencia trabaja en cualquier colectivo. Si el populismo parte de un cuestionamiento al *statu quo*, por supuesto que debe hacer alguna referencia al pasado. Opera en espacio-tiempo existente, no en una abstracción. Significa una ruptura con el orden existente, pero no una completa ni total, porque éstas han ocurrido muy pocas veces en la historia, porque la misma lucha política se ve condicionada por las pugnas históricas por la hegemonía (Franzé, 2017). Casi siempre hay elementos del pasado que terminan prevaleciendo, mientras otros van cambiando (Barros, 2005). Finalmente, la visión de Monedero (2017) nos lleva a suponer que él cree que el compromiso programático es puro y no está contaminado por la contingencia, que la novedad debe ser absoluta para hablar de una ruptura (situación que ni en la Revolución Francesa ocurrió), pues la misma relación con lo “sedimentado” hace que una novedad absoluta, pura sin imperfecciones sea imposible.



En el mismo compromiso obrero-emancipador, el populismo en Zizek (2006, 2006b) sería solamente un paliativo para las masas, una “aspirina” capaz de calmar los dolores y las demandas del pueblo para ralentizar las contradicciones del modo de producción e impedir el socialismo/comunismo florezca. Como refutó Laclau (1990, 2005) en su momento, el populismo y la lucha de clases no son dos entes dados, sino a construir. “Afirmar que existe un antagonismo inherente porque el capitalista extrae la plusvalía del trabajador es claramente insuficiente porque para que exista un antagonismo es necesario que el trabajador se *resista* a dicha extracción... Esa resistencia sólo va a surgir – o no– según cómo el trabajador concreto –y no su determinación conceptual– pura está constituido... Ergo, en los antagonismos sociales nos vemos confrontados con una *heterogeneidad* que no es dialécticamente recuperable” (Laclau, 2005: 188).

El conflicto no es interior a las relaciones de producción, sino que tiene lugar entre las relaciones de producción y la identidad del trabajador que es exterior a las mismas (Laclau, 1990: 25-26). El trabajador no solamente tiene identidad como vendedor de su fuerza de trabajo, sino que también es consumidor, entre otras cosas. El antagonismo principal en un espacio político surge de distintas relaciones contingentes de poder entre fuerzas que no son sometidas a una misma lógica; es decir, no conocemos su resultado, no sabemos si efectivamente la lucha de clases será el antagonismo principal en una sociedad o si la división del campo político será otra (Laclau, 1990: 26).

De acuerdo con Pereyra (2012:21), “el populismo laclauiano es una retórica política, y la hegemonía sólo se ocupa de los efectos de coerción o de consenso que producen los discursos”, no de un cambio material. Aún más, para Pereyra (2012:21) la verdad de la política popular de izquierda es la manifestación de la igualdad democrática, únicamente seguiría a Laclau cuando habla de la indeterminación de lo social en las luchas hegemónicas, pero no aceptaría que “la ideología de los explotadores no se presente en el argumento de Laclau como una instancia distorsiva del antagonismo político, y la ideología de los dominados no constituye la verdad de lo político”. Siguiendo a Pereyra (2012:22) habría una “verdad histórica y trascendental” que separa izquierda y derecha y es que la derecha representa el discurso de los dominadores a pesar de que la izquierda pueda traicionar a los dominados. Sin embargo, esta visión sólo podría aceptarse si vemos a únicamente dos identidades prefijadas (dominadores y dominados) que lucharán por la hegemonía. Decir que hay una verdad histórica y trascendental sería terminar con el carácter contingente y coyuntural de la política, además que en la crítica se le estaría pidiendo a Laclau abandonar sus preceptos teóricos, su epistemología posestructuralista.

En ambas visiones (liberales y “de izquierda”), se esgrimen argumentos parecidos a lo que podemos escuchar en la arena pública. Una fuerza comunista bien podría acusar al populismo de detener el rumbo inevitable de la historia y un partido conservador también acusa al populismo de un desvío del orden liberal-democrático. Por ejemplo, Paramio (2006) caería en las mismas críticas hechas desde el pensamiento liberal, pues no lo ve de entrada como un proyecto democrático, “divide a la sociedad a



través de su distinción maniquea entre sectores populares y oligárquicos, basa su discurso en la confrontación y no pretende, crear ciudadanos, sino seguidores” (Paramio, 2006: 72). El autor se lamenta de la falta de una tradición de izquierda democrática en varios países de América Latina, así la emergencia populista recaería en la ausencia de identidades partidarias de izquierda socialmente arraigadas, con tradición y credibilidad en sus ideas. La izquierda necesitaría de tres características para hacerle frente al populismo: tradición histórica en la sociedad, ideas nuevas y relevo generacional, cohesión interna que no permita su división para quienes creen en el socialismo democrático. El objetivo de Paramio (2006) se centra en un compromiso político: el socialdemócrata. La crítica por un lado es de contenido al acusarle al populismo políticas públicas irresponsables e insostenibles económicamente, a su vez que también es de forma por dividir y polarizar la comunidad. En este caso, podemos observar la convergencia de las críticas al populismo desde la visión liberal y desde la “izquierda”.

Consideramos que el pensamiento académico debería hacer un esfuerzo mayor para entender la especificidad populista, pues tampoco la operación inversa que hacen Alemán (2020) y Mouffe (2016; 2018) para atribuir al populismo la única emancipación posible nos parece un proceso reflexivo, sino más bien un compromiso político. Para estos autores, la única forma de frenar la emergencia del “populismo de derecha” sería con la construcción de otro “pueblo”, uno progresista que sea receptivo a las demandas de equidad y justicia social (Errejón y Mouffe, 2015: 110-112). Pereyra (2012: 26) afirma que “mientras la derecha populista coincide con la política porque la reproduce negándola, la izquierda populista concuerda con la política porque afirma la indecidibilidad de los antagonismos. Ésta es la diferencia que hace que la derecha populista distorsione sistemáticamente al pueblo como sujeto matricial de la política democrático y/o de izquierda, o no será nada”.

Sin embargo, esta dicotomía entre un populismo progresista y otro reaccionario, entre uno de izquierda y otro de derecha sólo se sostendría por la convicción de que el populismo de izquierda en efecto revitalizaría la democracia (Zuquete, 2018: 421). Incluso, únicamente podríamos aceptar que la derecha distorsiona al “pueblo” si relacionamos a este sujeto político (pueblo) con una esencia, con un contenido prefijado en este caso asociado a la izquierda.

Balibar (2017) iría en la misma línea, pero enfatizando que el populismo nacionalista no es viable, pues ya sea de derecha o de izquierda se mostraría incapaz de satisfacer demandas básicas, tales como la regulación del capital transnacional o la articulación de la participación y la representación política en una era cosmopolita con alta comunicación virtual. Para Balibar (2017), la propuesta viable sería un contra-populismo transnacional, que sí critique la falta de poder de las masas en los regímenes actuales oligárquicos, pero que a diferencia del populismo nacionalista ofrezca soluciones viables para un empoderamiento del pueblo (global) a través de las fronteras. Consideramos que esta dicotomía igualmente se sostiene por la convicción de que el nacionalismo es “malo” o porque vemos que los Estados-nación cada vez ven más limitado su poder por la globalización, pero ¿por qué



consideraríamos que la opción deba ser un populismo transnacional? ¿No sería más complicada su organización si los espacios de poder (grandes empresas, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial) no son espacios por lo que se llegue por voto de las masas? De nuevo, en este caso vemos la convicción de que una propuesta política sería la emancipación posible, pero no vemos su funcionamiento, su lógica, su forma.

Si en el argumento político basta con una reconstrucción coherente, capaz de dar sentido a las personas (Souroujon, 2011:55), el argumento académico debería buscar un análisis de mayor alcance y sofisticación. Stavrakakis (2017) escribió los dos grandes retos que tiene pendientes la investigación académica del populismo (desde el análisis del discurso), además de la ya mencionada ausencia auto-reflexiva: acordar una definición mínima y la creación de una tipología del populismo.

## Conclusiones

En el presente trabajo, intentamos dar cuenta de las críticas hechas al populismo y el entendimiento del populismo desde diversos marcos teóricos. Encontramos coincidencias en las críticas, aunque su diferenciación parta de una definición distinta de la política.

Peruzzoti (2019) y Vergara (2020) coinciden en que Laclau tiene un *déficit* normativo en su teoría. Creemos que la forma de concebir la teoría en estos autores implica crear modelos que cumplan con cierto número de características para poder decir que la realidad se ajusta con la teoría. Esta forma de pensar imposibilita un viaje retroactivo, de ida y vuelta entre la teoría y el caso, donde no se trataría de testear la verdad o falsedad de una hipótesis a través del caso, sino que es el caso el que va aportando a la teoría y viceversa. Por el contrario, desde esta perspectiva, la retroducción (Glynos y Howarth, 2007: 18-49) permite que la teoría se vaya alimentando y enriqueciendo cuando desde una visión más positivista (o normativa) únicamente se usa el caso para ilustrar el concepto, y éste último no presentaría ninguna renovación, sino que exclusivamente se concentraría en encontrar un caso que le ajuste mejor. La teoría no se queda sin contenido, sino mediante este método, la teoría también mostraría su apertura y no permanecería fija. Consideramos que la teoría no se vacía por su déficit normativo, sino que aceptar algún nivel de déficit significa dejar el campo abierto para una construcción teórica amplia donde los casos y la teoría se alimentan mutuamente. Podríamos afirmar que Laclau (2005) no hace teoría normativa, sino analítica. Solamente si aceptamos esto, podríamos entender al fascismo como populismo de derecha, ya que lo estamos viendo como una lógica (no como un contenido para la estabilidad democrática, ni para la emancipación socialista).

La demagogia no es exclusiva del populismo, puede ser usada por cualquier actor político. La propia construcción argumentativa, la forma de presentar datos son herramientas propias de la política, no del populismo. Si aceptamos que el 'bien común' aristotélico ha sido superado, podremos comprender que en Occidente las democracias no contienen un contenido concreto y determinado, sino que sus





‘valores’ se definen en una lucha hegemónica. Además, que la palabra del líder siempre es reinterpretada y retransmitida al interior de la sociedad de formas heterogéneas.

Desde la mirada liberal, se denuncia que el populismo es un desvío, una falla porque pone en jaque al orden establecido. Parte de un referente normativo indiscutido (en este caso, democracia) que cierra cualquier clase de debate sobre este término, supone que la estabilidad democrática es sinónimo de moderación; los actores políticos deberían concentrarse únicamente en el ‘centro ideológico’ pues ahí están los votos, así los programas de los partidos no llegan a tener diferencias significativas y se logra una especie de continuidad y normalidad liberal-democrática más allá de quiénes gobiernen. En el otro extremo, Monedero (2017) y Žižek (2006; 2006b) coincidirían en ver al populismo como un desvío, pero no del orden democrático, sino del devenir histórico marcado por el marxismo, ya sea porque impide que los actores aceleren las contradicciones del sistema o porque ‘desideologiza’ el discurso, y por lo tanto obstaculiza que la ‘traducción de saberes’ emerja. En esta última corriente, queda claro que la economía es la esfera que determina en última instancia el resto (la política, la cultural). Por esta razón, únicamente de la disputa entre estos dos bandos fijos: los dueños de los medios de producción y la clase trabajadora, podría surgir un nuevo ‘estadio de la historia’.

El populismo no es necesariamente más radical o progresista que cualquier otra forma más institucional de la política. De Cleen y Glynos (2021: 8) afirman que el problema con los trabajos que buscan reivindicar al populismo es que hacen al mismo el destino final de la reflexión, algo bueno por sí mismo y la solución a los problemas de la democracia cuando debería ser el punto de inicio de una evaluación de las políticas populistas realmente existentes, no porque lleguen al poder automáticamente se convertirían en una revitalización de la democracia.

No existe ni un rumbo definido por la historia, ni un tipo de democracia ideal que exista en alguna parte del mundo. Tanto la izquierda más radical como el liberalismo comparten un hilo común en ver al populismo como desvío, creemos que esta argumentación puede funcionar (electoralmente) para ‘x’ o ‘y’ fuerza política, pero no abona a la comprensión del fenómeno, como tampoco lo hace atribuirle al populismo la *única* emancipación posible. Esta última inversión retórica reflejaría más una voluntad partidista antes que una reflexión coyuntural o teórica.

Por último, reiteramos que la discusión sobre el populismo vista desde dos concepciones muy distintas entre sí recae en el mismo sentido: un contenido fijo para la *emancipación* y/o un contenido para el uso efectivo de los derechos humanos que sólo serían viables a través de la democracia liberal representativa. Así, el reclamo no sería tanto por el populismo en cuanto a lógica, sino a su vaciamiento de contenido que podría ser llenado por una forma autoritaria (para el liberalismo o la socialdemocracia) o moderada (para una izquierda radical).

## **Bibliografía:**



Aboy Carlés Gerardo (2001), *Las dos fronteras de la democracia argentina. De Alfonsín a Menem*. Homosapiens. Santa Fe, Argentina. Pp. 333.

Aboy C. Gerardo (2007), “La democratización beligerante del populismo”, en *Debate*. Revista de la Asamblea Nacional de Panamá. Pp. 1-21.

Aboy Gerardo (2010), “Las dos caras de Jano: acerca de la compleja relación entre populismo e instituciones políticas”, en *Pensamiento Plural*. No. 7. Pelotas, Brasil. Pp. 21-40.

Aboy Gerardo (2012), “De lo popular a lo populista o el incierto devenir de la *plebs*. Para una crítica del neorromanticismo postfundacional”, presentado para el VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Quito, Ecuador.

Aboy Gerardo (2014), “El nuevo debate sobre el populismo y sus raíces en la transición democrática: el caso argentino”, en *Colombia Internacional*. No. 82. Pp. 23-50.

Aboy y Melo (2014), “La democracia radical y su tesoro perdido. Un itinerario intelectual de Ernesto Laclau”, en *Postdata: Revista de Reflexión y Análisis Político*. Vol. 19, Núm 2. Pp. 395-427.

Aibar Julio (2007), “La miopía del procedimentalismo y la presentación populista del daño”, en Aibar (coord.), *Vox Populi. Populismo y democracia en Latinoamérica*. Serie Dilemas de la Política en Latinoamérica. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. México, D.F. Pp. 19-55.

Alemán Jorge (2020), “Latinoamérica y los intelectuales europeos”, en *Página 12*. Argentina. 22 de Agosto de 2020.

Arato Andrew (2016), *Post Sovereign Constitution Making*. Universidad de Oxford. Reino Unido. Pp. 300.

Balibar Etienne (2017), “Populism and counter-populism in the Atlantic mirror”, en *Open Democracy*. Disponible en: <https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/populism-and-counter-populism-in-atlantic-mirror/>

Barros Sebastián (2005), “The discursive continuities of the Menemist rupture”, en Panizza Francisco (ed.), *Populism and the Mirror of Democracy*. Verso. Suffolk, Reino Unido. Pp. 250-275.



Barros Sebastián (2018), “Polarización y pluralismo en la teoría de la hegemonía de Ernesto Laclau”, en *Latinoamérica*. No. 67. México. Pp. 15-38.

Berlin Isaiah (1983), *Conceptos y categorías. Ensayos filosóficos*. Fondo de Cultura Económica. México, D.F. Pp. 326.

Borriello y Jäger (2020), “The antinomies of Ernesto Laclau: a reassessment”, en *Journal of Political Ideologies*. Routledge, Taylor & Francis Group.

Canovan Margaret (2004), “Populism for political theorists”, en *Journal of Political Ideologies*. 9:3. Pp. 241-252.

Caramani Daniele (2017), “Will vs Reason: The Populists and technocratic forms of political representation and their critique to party government”, en *American Political Science Review*. 111, 1. Pp. 54-67.

Connolly William (1991), *Identity/Difference. Political Negotiations of Political Paradox*. Universidad de Minnesota. Estados Unidos de América. Pp. 278.

De Cleen y Glynos (2021), “Beyond Populism Studies”, en *Journal of Language and Politics*. 20(1). Pp. 1-15.

De la Torre Carlos (2019), “Global Populism: histories, trajectories, problems and challenges”, en De la Torre (ed.), *Routledge Handbook of Global Populism*. Estados Unidos de América. Pp. 1-29.

Errejón y Mouffe (2015), *Construir Pueblo. Hegemonía y radicalización de la democracia*. Icaria. Barcelona, España. Pp. 142.

Franzé Javier (1997), *La crisis del concepto de político: El pensamiento europeo en el cambio de siglo (1880-1930)*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, España. Pp. 673.

Franzé Javier (2006), “Verdad y política: la crítica de Eric Voegelin a Max Weber sobre la relación entre ciencia y valores”, en *Astrolabio. Revista Internacional de Filosofía*. No. 3. Pp. 31-60.

Franzé Javier (2017), “La trayectoria del discurso de Podemos: del antagonismo al agonismo”, en *Revista Española de Ciencia Política*. No. 44. Pp. 219-246.



Fukuyama Francis (Diciembre 2016), “America: The Failed State”, en *Prospect*. Disponible en: <https://www.prospectmagazine.co.uk/magazine/america-the-failed-state-donald-trump> al 16 de junio de 2022.

Glynos y Howarth (2007), *Logics of Critical Explanation in Social and Political Theory*. Routledge Innovations in Political Theory. Reino Unido. Pp. 264.

Grosso Alejandro (2006), “People and Politics: A Post Structuralist Approach to Latin American Populism”, presentado en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. San Juan, Puerto Rico.

Laclau Ernesto (1990), *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Verso. Buenos Aires, Argentina. Pp. 272.

Laclau Ernesto (2005), *La Razón Populista*. Fondo de Cultura Económica. Argentina. Pp. 312.

Laclau y Zac (1994), “Minding the Gap: The Subject of Politics”, en Laclau Ernesto (ed.), *The Making of Political Identities*. Verso. Londres, Reino Unido. Pp. 11-40.

Melo Julián (2011), “Hegemonía populista, ¿hay otra? Nota de interpretación sobre populismo y hegemonía en la obra de Ernesto Laclau”, en *Identidades*. No. 1, Año 1. Pp. 48-69.

Melo Julián (2017), “Avanzar con la marea. Notas en torno al pensamiento político de Juan Perón”, en Giani (ed.), *Perón. Una filosofía política (del GOU al kirchnerismo)*. Paso Libre. Argentina. Pp. 93-108.

Monedero Juan Carlos (2017), “Política tras la derrota de la política. Posdemocracia, pospolítica y populismo”, en Santos y Mendes (eds.), *Demodiversidad: imaginar nuevas posibilidades democráticas*. Akal. España. Pp. 199-228.

Mouffe Chantal (2005), “The ‘End of Politics’ and the Challenge of Right-Wing Populism”, en Panizza Francisco (ed.), *Populism and the Mirror of Democracy*. Verso. Suffolk, Reino Unido. Pp. 50-72.

Mouffe Chantal (2018), *For a left populism*. Verso. Reino Unido. Pp. 98.

Mudde y Rovira (2017), *Populism. A very short introduction*. Universidad de Oxford. Reino Unido. Pp. 136.



Müller Jan-Werner (2016), “A Majority of ‘Deplorables’?”, en *Project Syndicate*. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-voters-opposition-to-democracy-by-jan-werner-mueller-2016-11> al 28 de junio de 2022.

Müller Jan-Werner (2016b), *What is populism?* University of Pennsylvania. United States. P. 123.

Panizza Francisco (2008), “Fisuras entre populismo y democracia”, en *Stockholm Review of Latin American Studies*, Issue No. 3. Pp. 81-93.

Paramio Ludolfo (2006), “Giro a la izquierda y el regreso del populismo”, en *Nueva Sociedad* 205. Pp. 61-74.

Pereyra Guillermo (2012), “Límites y posibilidades del discurso populista”, en *Utopía y Praxis Latinoamericana*. Año 17, No. 58. Pp. 11-26.

Peruzzotti Enrique (2019), “Laclau’s theory of populism: a critical review”, en De la Torre (ed.), *Routledge Handbook of Global Populism*. Estados Unidos de América. Pp. 33-44.

Rancière Jacques (2015), *Disenso. Ensayos sobre estética y política*. Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México, México. Pp. 275.

Rosanvallon Pierre (2020), *El siglo del populismo*. Galaxia Gutenberg. Barcelona, España. Pp. 173.

Santos Boaventura de Sousa (2003). *Crítica de la razón indolente*. Volumen I. Desclée de Brouwer, España. Pp. 481.

Santos Boaventura de Sousa (2005), *Foro Social Mundial. Manual de uso*. Icaria. España. Pp. 272.

Souroujon Gastón (2011), “Desmitificando el mito político. Un estudio introductorio de las distintas dimensiones que componen el mito político”, en Yanuzzi y Lesgart (ed.), *Creencias y política: el papel de los elementos no-racionales en las teorías y prácticas políticas*. Laborde. Argentina. Pp. 51-65.

Stavrakakis Yannis (2017), “Discourse theory in populism research. Three challenges and a dilemma”, en *Journal of Language and Politics*. 16:4. Pp. 523-534.

Sumic Jelica (2004), “Anachronism of emancipation or fidelity to politics”, en Critchley y Marchart (ed.), *Laclau: A critical reader*. Routledge. Oxon, Reino Unido. Pp. 182-199.



Urbinati Nadia (2017), “Populism and the Principle of Majority”, en Rovira, Taggart, Ochoa y Ostiguy (eds.), *The Oxford Handbook of Populism*. Reino Unido. Pp. 719-742.

Urbinati Nadia (2019), *Me the People. How populism transforms democracy*. Harvard University Press. Estados Unidos de América. Pp. 273.

Urbinati Nadia (2019b), “Political Theory of Populism”, en *Annual Review of Political Science*. 22. Pp. 111-127.

Vallespín y Bascuñán (2017), *Populismos*. Alianza Editorial. Madrid, España. Pp. 239.

Vergara Camila (2020), “Populism as Plebeian Politics: Inequality, Domination and Popular Empowerment”, en *The Journal of Political Philosophy*. Vol. 28, No. 2. Pp. 222-246.

Zicman de Barros Thomas (2020), “Desire and Collective Identities: Decomposing Ernesto Laclau’s notion of demand”, en *Constellations*. Pp. 1-16.

Zizek Slavoj (2006), “Against the Populist Temptation”, en *Critical Inquiry*. No. 32. The University of Chicago. Pp. 551-574.

Zizek Slavoj (2006b), “Schlagend, aber nicht Treffend!”, en *Critical Inquiry*. No. 33. The University of Chicago. Pp. 185-211.

Zizek Slavoj (2011), “Mantener el lugar”, en Butler, Laclau y Zizek, *Contingencia, hegemonía, universalidad. Diálogos contemporáneos en la izquierda*. Fondo de Cultura Económica. México, DF. Pp. 311-327.

Zuquete José Pedro (2018), “From left to right and beyond. The defense of populism”, en De la Torre Carlos (ed.), *Routledge Handbook of Global Populism*. Routledge. Reino Unido. Pp. 416-433.





## Esperanza, verdad, pluralidad Pragmatismo y democracia en James, Dewey y Rorty

Martín Plot

Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales

UNSAM-CONICET

[mplot@unsam.edu.ar](mailto:mplot@unsam.edu.ar)

### Resumen

El lugar de Jürgen Habermas como un adversario con quien debatir acerca de la indiferencia o la compatibilidad de la noción pragmatista de verdad y la democracia deviene central al pensamiento de Richard Rorty hacia el último tramo de su obra. Según Rorty, Habermas desarrolla su idea de razón comunicativa para poner la racionalidad al servicio de una política democrática. Sin embargo, el filósofo norteamericano cree que el alemán se equivoca al preservar la noción de incondicionalidad. Habermas hace bien en querer socializar y lingüistificar la noción de razón, pero éste debería también naturalizarla, abandonando la idea de que “un momento de incondicionalidad es constitutivo de los procesos concretos de comprensión mutua” (49). Si bien Rorty insiste en que debemos admitir que no hay un suelo neutral desde el cual distinguir política democrática de política totalitaria, este no deja de sugerir que es las nociones pragmatistas de pluralidad y verdad (las de James y Dewey, no las de Peirce) las que son más compatibles con una sociedad democrática en la que no hay ninguna autoridad, ni siquiera la del “mejor argumento”, que esté más allá del consenso contingentemente logrado entre públicos histórica y espacialmente localizados.

### James y Rorty, los secuestradores

Según cuenta la historia intelectual, el pragmatismo filosófico norteamericano nació de la mala lectura que William James hiciera de Charles Peirce. Según el primero, esta corriente filosófica había nacido del “principio de Peirce”, y así lo justificó en muchos de sus escritos y conferencias. Peirce, de todos modos, rechazó la paternidad de aquello que James luego elaboraría en detalle. Ante esto, Peirce se vio obligado a anunciar “el nacimiento de la palabra *pragmaticism*, que [era] lo suficientemente fea como para no ser amenazada por secuestradores”. Para Peirce, ese secuestrador había sido su amigo James. Para Cheryl Misak, una de las acérrimas críticas de Rorty, el secuestrador contemporáneo de la contribución del pragmatismo a la historia de la filosofía es el neo-pragmatista Richard Rorty (Misak 2000, 2015).



Rorty irrumpió en la escena filosófica e intelectual de modo más notorio con la publicación de *La filosofía y el espejo de la naturaleza* en 1979, libro en el cual despliega una masiva – estrictamente filosófica y sumamente técnica – ruptura con la filosofía analítica, es decir, con el horizonte epistemológico de la filosofía y con el paradigma de la Verdad con mayúsculas como correspondencia con una realidad más allá de lo humano. Esta aparición de la argumentación rortyana, una argumentación que se respalda explícitamente en James y Dewey, reactivó en los años ochenta una tradición pragmatista que se encontraba desplazada o adormecida desde hacía ya varias décadas. Según el historiador de las ideas Louis Menand (Menand 2001) el pragmatismo es una escuela filosófica que surge de la devastación de la guerra civil norteamericana. A partir de ese surgimiento, el pragmatismo luego se desarrolla, en las décadas subsiguientes, como la única corriente propiamente filosófica que ha generado la izquierda democrática estadounidense. De todas maneras, la centralidad del pragmatismo para un pensamiento político tiene que ver con una problemática no estrictamente política sino más bien filosófica: la cuestión de la verdad.

La verdad adquiere, para los pragmatistas un carácter eminentemente práctico y provisorio. La verdad es “práctica” en el sentido que le da Peirce al término. Este, en un texto titulado “How to Make Our Ideas Clear” introdujo una dinámica dominada por la siguiente secuencia: la “creencia” es entendida como guía para la acción, la generación de hábitos lo es como resultado de la estabilización de dicha creencia, la irritación de esa creencia como resultado de la emergencia de la duda y el pensamiento como respuesta a esa duda, es decir, como la manera por la cual se constituye una nueva creencia. Esta dinámica no tiene un fin posible, ya que siempre habrá que pensar de nuevo para desarrollar nuevas creencias que superen los impases que éstas enfrentan cuando se revelan en la práctica como infundadas o inconvenientes para la acción. Esta secuencia de asociaciones es la idea fuerza que está detrás del surgimiento del pragmatismo norteamericano – una idea que pone en movimiento nuestra relación con las certezas que guían la vida práctica. Y es este movimiento el que da la bienvenida a la incertidumbre como característica tanto de la idea de verdad como del horizonte de la vida pública en Dewey, ya que las certezas son siempre provisorias y están siempre pragmáticamente condicionadas, haciendo de la verdad una maquina siempre puesta a prueba: verdadero es lo que funciona, dirá James, y esto se convertirá, adaptado por la confianza deweyana en las virtudes de la indagación científica de Peirce, en bandera no solo filosófica sino también política.

Es en la breve frase de James recién citada que reside el “escándalo” del pragmatismo: nunca se llegará a la interrupción definitiva de la dialéctica entre creencias-dudas-pensamiento-emergencia de nuevas creencias-interrupción de esas nuevas creencias por algo que lo desafía-y generación de nuevas formas de pensamiento que instituyen aún más nuevas creencias-y así sin fin. En efecto, Peirce pensaba que la forma sistemática alcanzada en la ciencia de este procedimiento de disipación de la duda era ejemplar. Para él, la comunidad de investigadores o “indagadores” (*community of inquirers*) es la que desarrolla mecanismos en los que todo esto se pluraliza, se sistematiza y se objetiviza. Así,



son los científicos los que logran llegar a conclusiones más duraderas, más fundadas. Según Peirce –y a diferencia de James, Dewey y, más adelante, de Rorty – uno puede relacionarse con este procedimiento de libre intercambio de opiniones de la comunidad de indagadores y con esta generación de creencias y verdades desarrolladas de modo sistemático, autónomo y abierto, de tal modo que, eventualmente, pueda considerarse que se ha llegado al “fin de la investigación” o la indagación. Es este último punto el que va a distanciar a Peirce del resto de los pragmatistas, tanto clásicos como la mayoría de los contemporáneos.

Como vimos, James, el “inventor” del pragmatismo al, circularmente, atribuir él mismo la invención del pragmatismo a la idea peirciana antes formulada, resumió todo esto en una anticipada y provocadora idea: “verdad es lo que funciona” o, alternativamente, “verdadero es aquello que es más conveniente creer”. Estas ideas son usualmente caricaturizadas por sus críticos en fórmulas subjetivistas (Misak 2000, 2015), como si este “ser más conveniente” pudiese resumirse en la idea de la conveniencia personal. Pero la concepción pragmatista de la verdad en realidad refiere a una conveniencia práctica en un sentido fuerte: lo que conviene creer es aquello que hace de la vida algo que funciona, que no se topa constantemente con la irritación de la duda. En la masividad de la vida colectiva y natural, las verdades son esas creencias que tienen la más alta probabilidad de funcionar cuando se las pone a prueba; y esto no refiere solamente a la vida cotidiana, sino que se da, y de modo más sistemático, autónomo y libre, en la vida científica, intelectual e incluso política. Lo que hizo James en su libro fundacional *Pragmatismo* fue teorizar la dinámica de este procedimiento. Allí este afirma que nuestras creencias y nuestros hábitos tienen una propensión a ser altamente conservadores. No es que ante la menor incidencia de la duda tenga como resultado el cambio radical de nuestro sistema de creencias personal, colectivo o científico. En general, cuando hay nuevos descubrimientos científicos, cuando algo se revela inconducente o ya no efectivo o funcional, o cuando surgen nuevas formas de concebir un asunto o un fenómeno – una política pública, una valoración personal, un mecanismo de recaudación, una identificación electoral – todos somos extremadamente conservadores en el sentido de que acomodamos la novedad tratando de modificar lo menos posible el sistema general de creencias del que ya nos valíamos.

Esto nos permite también considerar el rol del pluralismo en el pensamiento pragmatista en general y en James – y, como veremos, Rorty – en particular. Por un lado, se da la temporalidad y provisoriedad tanto de verdades como de creencias, ya que estas están siempre expuestas a nuevas revisiones y reconsideraciones. Y este estar expuestas a revisiones se vincula directamente con lo que debe ser descripto como una relación de horizontalidad con la constelación de otras verdades existentes. Para los pragmatistas, las verdades no se relacionan verticalmente como correspondencia con una realidad ideal o material que estaría más allá de la matriz humana de sentidos. Las verdades se relacionan horizontalmente con otras verdades existentes, y persisten en su funcionamiento práctico en la medida en que esta relacionalidad siga siendo mayormente consistente. En síntesis, algo es verdadero en la medida en que no se contradice con otras múltiples creencias no cuestionadas, estableciendo así una



relación con otras verdades más que una relación directa con una realidad suprahumana o supralingüística.

“Pragmáticamente interpretado”, dice James, “el pluralismo, o la doctrina de que el universo es muchos, significa solamente que las partes del universo están, de alguna manera, externamente relacionadas.” (James 1987: 776) Para James, las entidades existentes no pueden ser concebidas como parte interior de un gran sistema. En contraste con esta idea, James critica al empirismo simple y al idealismo. El empirismo sería, para él, una doctrina de mónadas separadas las unas de las otras, una especie de atomismo de fragmentos no intrínsecamente relacionados. Para el idealismo, en cambio, el universo mismo sería una gran mónada. Para el idealismo no hay, así, múltiples de mónadas sino una sola mónada en la que todo está en concierto y unificado. Para el pluralismo pragmatista de James, en cambio, “un mundo pluralista es como una república federal. No importa lo que sea que se aparezca en el presente ante cualquier centro efectivo de conciencia o acción, siempre alguna otra cosa será autónoma (*ungoverned*) y ausente e irreductible a la unidad.” (776) Para James, no importa cuánto sea una mente capaz de tener presente ante sí, no importa cuán comprensiva sea nuestra mirada científica, filosófica o teológica, no importa cuán aparentemente completo sea nuestro conocimiento, siempre algo escapará al saber o a la fe, siempre algo tendrá su propia lógica y se autorregulará.

El de James es un principio de humildad pluralista de tal envergadura que lo constituye en un indicador de consecuencias políticas radicales: el principio de autolimitación – ya que ningún punto de vista podrá nunca dar cuenta del todo, debido particularmente a que éste no será capaz de abarcar el hecho de que otros puntos de vista serán siempre autónomos y organizarán el *pluriverso* desde otros centros – de este modo demostrando no ser un relativismo, otro punto recurrentemente recuperado por Rorty. No es que no haya verdades: las hay y muchas, y nos trascienden, tanto individual como colectivamente. Pero eso no quita que el principio de autolimitación no nos indique, a su vez, que estas verdades probablemente no den cuenta de aquello que sigue siendo autogobernado y ausente. Para el pluralismo, profundizará James, “nada real es absolutamente simple. Hasta el fragmento más pequeño de experiencia es un *multum in parvo*, un muchos en pequeño, pluralmente relacionado.” (776) Pero, además de esta noción pluralista de la espacialidad, está el tiempo, ya que cualquiera que sea el estado de la relación de esta pluralidad en el presente, no hay ninguna necesidad de que esto siga siendo así en el futuro. Para usar palabras que después popularizaría el teórico político jamesiano William Connolly, se trata no solo de pluralismo sino también de pluralización: la multiplicidad de un tiempo cualquiera dará lugar a la generación de nuevas versiones de pluralidad en el futuro, ya que la pluralidad se despliega en el tiempo, dando lugar a nuevas constelaciones de pluralidad, y esto de un modo que, como en el caso de las creencias peircianas, tampoco tiene fin. Podemos concluir, así, que el pragmatismo es una teoría de la pluralidad de verdades y creencias que se despliegan en el tiempo de modo indeterminado.



Dewey, por su parte, va a contribuir a esta relación entre pragmatismo, pluralidad y temporalidad con dos ensayos emblemáticos entre muchísimos otros: “La ética de la democracia” y “La democracia creativa: la tarea por delante” (1993), este último publicado en 1939 y referido a la democracia norteamericana, inaugurada 150 años antes con la ratificación de su constitución federal. Lo que Dewey plantea es que la democracia no es un sistema de gobierno sino una forma de sociedad. Así, éste tiene una mirada que podemos llamar “organicista”, pero este organicismo no es un organicismo hobbesiano, en el que un cuerpo político tradicional, con la cabeza como centro detentador del poder y la soberanía, hace que el resto de los órganos tengan una distribución jerárquica y definitivamente determinada. El organicismo de Dewey es uno que se opone a lo meramente mecánico debido a su flexibilidad y a su capacidad de autotransformación. La sociedad, la democracia en particular, es un organismo auto-animado, perfectible, mejorable. La democracia es siempre una democracia-por-venir, siempre un organismo auto-determinado en busca de su mejor versión. La democracia es la forma social de institucionalización del debate abierto de todos sus miembros acerca de lo que es y de lo que puede ser la sociedad.

Dewey dice, “la democracia, cuando se creó en los Estados Unidos, era un territorio ilimitado”. (Dewey 1993) A pesar de que él mismo luego se referirá a la masacre de los pueblos originarios, esta idea está predicada en la existencia de un punto ciego en la conciencia histórica estadounidense: la de que la América del norte en un principio era un territorio ilimitado. De todos modos, lo que aquí importa es la idea de la *ilimitación* como metáfora. En este sentido, lo que Dewey se pregunta en ese texto emblemático es cómo puede expandirse una sociedad, la estadounidense, cuando ya se ha alcanzado los límites de su expansión geográfica. Y es así como apela a la expansión creativa de la democracia norteamericana a través de la democratización de los medios de producción como requisito y como condición de posibilidad del continuo crecimiento de la sociedad. La tarea, para la democracia creativa, es la institución de las condiciones más favorables posibles para la mayor y más libre participación de todos sus miembros en el gran debate colectivo acerca de su propio destino. Solamente una democracia creativa, abierta a reconocer que las posiciones de hoy serán concebidas como equivocadas mañana, será capaz de introducir las transformaciones que hoy todavía ni siquiera podemos imaginar. Así es como lo que Dewey nos propone, escribiendo bajo el espectro del desempleo de los años 30, es la idea de que la democracia ya no enfrenta una frontera territorial sino una humana, debe ser más y más expansiva en su capacidad de incluir a todos y darles la capacidad de crear y participar en la vida colectiva. Para Dewey, lo que se presentaba como evidente en una sociedad de alto desempleo como la de la Gran depresión, era una capacidad ociosa en el horizonte intelectual de la sociedad como conjunto.

Para el pragmatismo – para Dewey, quizás para James, sin duda para Rorty – la democracia es una forma de sociedad activamente involucrada en la preservación y expansión de la igualdad de sus miembros. Este es el horizonte contra el cual debe leerse el libro más político de Rorty: *Forjar nuestro país*. El título en español, de todos modos, no es en realidad una traducción que capture plenamente el



sentido del título original del libro (*Achieving Our Country*). “*To achieve*” es más “lograr” que “forjar”, y ese “lograr” captura mejor algo de la temporalidad pragmatista tal como la concibe Rorty (1997). Para este, la vida política consiste en la lucha por convertir lo que somos en aquello que creemos debemos ser – y eso que creemos debemos ser nunca es una única cosa en el contexto de una sociedad plural. En eso consiste el conflicto político, en el permanente dirimir las tensiones provocadas por la pluralidad de futuros posibles de ese devenir social.

Así, simplificando esta pluralidad, el conflicto entre la derecha y la izquierda en los Estados Unidos, como lo plantea Rorty, es el conflicto disparado por dos ideas distintas de aquello en lo que esa entidad política que es Estados Unidos puede y debería convertirse. Para Rorty, el conflicto político en una sociedad como la norteamericana no parte de la aceptación de una única forma de vincularse con el orgullo nacional – de ser así, este usualmente sería el chauvinismo militarista característico de tantos nacionalismos. Para Rorty, todo proyecto de transformación social debe comenzar por considerarse parte de esa sociedad a la que se desea transformar. La tarea entonces es ofrecer una mejor versión de “esperanza social”, de futuro, no una versión adecuada, descriptiva, de lo que un país ya es. Es la esperanza de lo que una sociedad igualitaria puede ser, no una correspondencia con lo que verdaderamente debería ser, lo que guía la relación entre democracia y pragmatismo en el pensamiento de Rorty. Rastreadremos ahora el principal diálogo filosófico que este estableció a propósito de esta diferencia: su diálogo con Jürgen Habermas.

### **Pragmatismo y democracia, el antiautoritarismo como parecido de familia**

En los pasillos de la *New School for Social Research* habita el espíritu de Hannah Arendt. Entre los rumores que operan como testimonio de tal presencia hay uno que se destaca por su capacidad para echar luz sobre algunas controversias teóricas contemporáneas. Dicen esos rumores que una mañana cualquiera de hace más de medio siglo, cuando Arendt se encontraba trabajando con su asistente de investigación, Jerome Khon, en su departamento de 370 Riverside Drive, el timbre interrumpió la conversación. Como parte de su labor como asistente, Khon atendió el portero eléctrico y bajó en busca de la encomienda internacional que el correo estadounidense estaba haciendo entrega. Luego de que Khon finalmente subiera el pesado paquete, Arendt se dispuso a hojear con resignación su contenido, diciendo del joven pensador alemán que había hecho el envío: “Pobre Jürgen, piensa que estamos haciendo algo parecido.”

Como sabemos, de todos modos, Habermas no estaba completamente equivocado. Lo que tanto Arendt como Habermas investigaban en la década del 60 tenía muchas similitudes. El interés de ambos por la vida pública, particularmente a partir de una aproximación que privilegiaba su espacialidad y su horizonte igualitario, daba a ésta un carácter central a la hora de pensar la democracia como forma política. Pero las diferencias, al menos para Arendt, eran más importantes que las similitudes. No es este el lugar para desarrollar este punto. Lo que aquí nos interesa es la analogía que esta reacción





arendtiana permite hacer con la forma en que Rorty leyó sus similitudes y diferencias con el pensamiento habermasiano: este pasó de una interpretación cercana a la del joven Jürgen – en la que dominó un énfasis en las similitudes – a una más parecida a la arendtiana, en la que la diferencia se convirtió en constitutiva de la filosofía política del pensador estadounidense. Las primeras y frecuentes apariciones de Habermas en la narrativa metafísica de Rorty son consecuencia de una búsqueda, por parte del pensador norteamericano, de compañeros de ruta que hicieran de la vida post-analítica un panorama menos desolador y solitario. En efecto, como ya fue sugerido en la introducción y mencionado en otros capítulos de este libro, la biografía intelectual de Rorty tuvo algunos hitos notables. Nuestro pensador fue un prodigio de la filosofía norteamericana, graduándose a una joven edad de sus cursos de grado y produciendo un buen número de publicaciones académicas durante sus primeros años como filósofo profesional, entre las que se hizo notar la compilación e introducción de una serie de trabajos sobre el “giro lingüístico” en 1967. Esta publicación, así como sus *papers* de alto contenido técnico, hacían de Rorty una joven promesa del establishment disciplinario de los principales departamentos filosóficos en los Estados Unidos durante la década del setenta. Durante esa misma década, de todos modos, se dio un lento, metódico y deliberado proceso de divorcio rortiano con la filosofía entendida como “espejo de la naturaleza”—precisamente el tipo de filosofía que podía asociarse a aquel establishment que celebraba la producción temprana del joven Rorty.

Cheryl Misak, asidua y apasionada crítica del “relativismo” rortiano, gusta mucho de hacer otra analogía. Hacia principios del siglo XX, el historiador de las ideas Paul Carus dijo de William James que este había irrumpido “como un cometa” (Carus, 1911: 14) en el firmamento filosófico estadounidense. Misak suele decir que lo mismo puede decirse de Rorty – o más bien del “segundo” Rorty – como resultado del impacto que la publicación de su *La filosofía y el espejo de la naturaleza* produjo en el firmamento filosófico del último cuarto del siglo XX. La metáfora no es inocente, pero Misak nunca hace explícitas sus implicancias. La metáfora del “cometa” alude, inevitablemente, a la extinción de aquello que preexistía. Un cometa, cuando referido metafóricamente, no es algo que pasa de largo, simplemente un avistaje sorprendente “en el horizonte intelectual” (Carus) que no dejará huella luego de perderse en el horizonte opuesto. Lo que los cometas hacen – la diferencia que la metáfora del cometa, pragmáticamente interpretada, hace en la práctica de su uso discursivo – es extinguir dinosaurios, cambiar por completo el ecosistema en el que hacen impacto. En efecto, James, durante el cambio de siglo pasado, y Rorty, hacia fines de ese mismo siglo, pueden ser vistos, tanto por seguidores como por críticos como Misak, como habiendo cambiado por completo el ecosistema filosófico norteamericano.

Como Rorty no se cansaba de recordarnos, uno de los “héroes” de los pragmatistas clásicos había sido Charles Darwin. La razón de este protagonismo de un biólogo y naturalista británico en la autopercepción intelectual de una escuela de pensamiento filosófico estadounidense residía en el carácter radicalmente disruptivo que las conclusiones científicas del británico tuvieron para el pensamiento occidental en general y para la tradición teológico-metafísica norteamericana en



particular. De los descubrimientos de Darwin se desprendía una conclusión evidente: no hay una esencia del ser humano, nada de lo que somos es permanente, nada fue siempre de un único modo ni lo será en el futuro; en definitiva, todo lo humano, así como también probablemente todo lo no-humano, es evolutivo. Pero – mucho más revolucionario aún – esta evolución no es ni siquiera teleológica. Es decir, lo humano no solo no es una esencia permanente. Ni siquiera puede decirse que sea una esencia que nos estaría esperando en algún fin-de-camino histórico o natural. La evolución es cambio y adaptación. Pero también es azarosa. Mutaciones genéticas ocurren todo el tiempo, pero solo aquellas que se adecuan contingentemente a las necesidades de un tiempo y un lugar se consolidan e introducen una novedad evolutiva exitosa. Los seres humanos no tenemos ni un destino predeterminado ni una esencia originaria, no somos más que redes biológico-culturales que mutan a lo largo de una temporalidad de largo plazo. Así, estas adaptaciones contingentes están hechas de amalgamas impredecibles e irreversibles de condiciones espaciotemporales y disposiciones biológico-culturales. Cuando el cometa que da origen a su uso metafórico irrumpió en el firmamento planetario doscientos setenta millones de años atrás e hizo impacto sobre la superficie terrestre, los dinosaurios se extinguieron, pero los mamíferos, los insectos y otras formas de vida, no. Luego de Rorty, como luego de James, lo que se puso de relieve fue entonces esa distinción: ¿cómo lucirán, qué características dominantes tendrán los pensamientos y los pensadores que quedarán en pie una vez disipada la gran nube de polvo y ceniza generada por el impacto?

Mucho antes de esta disipación, cuando la nube del impacto post-metafísico recién ascendía multiforme en los años ochenta, Rorty creyó vislumbrar la figura de Habermas entre aquellos sobrevivientes con los que sería necesario y posible emprender una “reconstrucción de la filosofía” – para decirlo con Dewey – libre de toda autoridad suprahumana. Habermas, visto desde la perspectiva anti-representacionista o post-fundacionalista de Rorty, expresaba una concepción de la vida moral y política significativamente secularizada, en la que lo legítimo y lo ilegítimo no variaba de acuerdo con otra fuente de justificación que no fuese aquella generada intersubjeivamente. Las primeras apariciones de esta mirada se dieron en el libro de ensayos publicado por Rorty inmediatamente después de la aparición de *La filosofía y el espejo de la naturaleza*. Este trabajo, titulado *Consequences of Pragmatism* (1982), reunía contribuciones de la década del setenta, por lo general de un tono menos técnico que *La filosofía* y, por sobre todo, ya decididamente avocadas a la reivindicación del pragmatismo norteamericano como la principal forma de vida filosófica sobreviviente al cometa post-metafísico. En estos textos, Habermas, decíamos, aparecía como un compañero de ruta, casi como un amigo imaginario en la desolación del desierto post-filosófico resultante de su crítica a la filosofía como representación de una Realidad o Verdad extra-humanas. Pero desde un primer momento su principal compañero de ruta provenía de la tradición, no de sus contemporáneos. El pragmatista clásico John Dewey, héroe neo-pragmatista como Darwin lo había sido de los pragmatistas originarios, anunciaba tentativamente, ya en 1930, el ecosistema post-metafísico por venir:



La profecía intelectual es peligrosa: pero si uno lee bien los signos de los tiempos, el próximo movimiento de síntesis en filosofía emergerá cuando la significación de las ciencias sociales y las artes se haya convertido en objeto de atención reflexiva del mismo modo que las ciencias físicas y matemáticas han sido hechas objeto de pensamiento en el pasado, y cuando toda su importancia ya haya sido comprendida.<sup>122</sup>

A lo que Rorty agregaba: “En esos escritores como Habermas y Foucault encontramos justo el tipo de atención que Dewey quería se le preste a la matriz cultural en la que la ‘idea de una ciencia social’ pueda emerger.” (Rorty 1982: 76) Así, para Rorty, Habermas hacía las veces de un Dewey concreto, contemporáneo, situando en la “matriz cultural” y en la indagación de sus sentidos lo que un pensamiento no suficientemente secularizado todavía buscaba en una verdad trascendente y deudora de una autoridad extra-social y supra-histórica. Esta nueva “síntesis en filosofía” suponía abandonar lo que Dewey llamaba la teoría ‘espectacular’ del conocimiento, y asociar este abandono a las necesidades de la democracia como forma de sociedad. “Leo a Dewey”, decía Rorty, “como diciendo que sirve a este tipo de sociedad no tener ninguna idea de verdad salvo aquella de que es más probable que esta sea resultado del... ‘encuentro libre y abierto’ de opiniones que de ninguna otra cosa. Esta forma de pensar [es] característica tanto de Peirce y de Habermas como de Dewey.” (Rorty 1991a: 1) Como puede verse, la lectura que hacía Rorty de Habermas (y de Peirce) en sus primeras aproximaciones al autor alemán todavía no se distinguía lo suficientemente de la que nuestro pensador hacía por ese entonces de Dewey. De todas maneras, a partir de allí el proceso sería inconfundible: el estatus de prócer de Dewey no dejaría de crecer, mientras que los resabios metafísicos y epistemológicos de Peirce y Habermas harían crecientemente las veces de contrapunto de un pensamiento historicista y post-metafísico rortyano cada vez más preciso y radicalizado.

Hay, así, dos elementos de los pasajes citados más arriba que adquirirán rápidamente nuevos relieves en el transcurso de las siguientes dos décadas. Por un lado, la concepción del conocimiento como aquello que resulta del libre y abierto uso de la inteligencia para la resolución de problemas por parte de una “comunidad de indagación”, originariamente propia de Peirce, se verá también reflejada en los estándares de la racionalidad comunicativa habermasiana, para la cual todo aquello que surja de la deliberación libre en una situación ideal de habla será considerado epistemológicamente cierto y democráticamente legítimo. En el momento inmediatamente post-cometa anti-representativo de la obra rortyana, la “democracia como forma de vida” de Dewey parecía aún indistinguible del horizonte epistémico común a Peirce y Habermas—pero esto cambiaría de modo notable en los años subsiguientes. Por otro lado, la relación entre una noción pragmatista de verdad y la política democrática aparece en aquellas citas como una de afinidad electiva – cosa que Rorty, quizás como un mecanismo de defensa algo perezoso ante la crítica de contradicción performativa (i.e., los pragmatistas dicen ser post-fundacionalistas, pero luego dan a entender que su pragmatismo podría

---

<sup>122</sup> Citado en Rorty 1982.



hacer las veces de una buena fundación filosófica de la democracia), trataría una y otra vez de negar a partir de la publicación de su segundo cometa filosófico, *Contingencia, ironía y solidaridad*, en 1989.

Estos dos elementos organizarán la lectura que Rorty hará de la obra habermasiana, y lo harán de modo decisivo, ya que el filósofo norteamericano pasará de mencionar livianamente a Habermas como un compañero de ruta post-metafísico en los años setenta y ochenta, a construir gran parte de su posicionamiento intelectual antiautoritario durante los noventa en buena medida contra Habermas. Las principales características de esta última manifestación de su pensamiento aparecen muy bien escenificadas en un libro largamente esperado y de publicación reciente en inglés, *Pragmatism as Anti-Authoritarianism*. El libro tiene un estatus algo mítico, ya que surge de un ciclo de conferencias dictado por Rorty en el marco de la Cátedra Ferrater Mora de Pensamiento Contemporáneo de la Universidad de Girona. El título originalmente elegido por Rorty fue “Antiautoritarismo en epistemología y ética” y este ciclo de conferencias, dictado en inglés, fue rápidamente traducido al español y publicado como *Pragmatismo: una versión*, en el año 2000. Sorprendentemente, de todos modos, este conjunto de textos permaneció inédito como libro completo en inglés hasta 2021. La ausencia como unidad de esta serie de conferencias hizo las veces de eslabón perdido de la evolución del pensamiento rortyano, un pensamiento que, como sugerimos hace unas líneas, había sido protagonista de un segundo hito transformador: la decidida politización de su escritura a partir de la publicación de *Contingencia, ironía y solidaridad* (1995).

El rol de Habermas en *Contingencia* es, en efecto, protagónico. Pero éste todavía no tiene el estatus de rival polémico contra quien teorizar sino más bien que cumple el rol de portador de una mirada útil pero parcial, contracara exacta de la perspectiva foucaultiana. En esta obra, Rorty se propone, cuasi-dialécticamente, superar al ironismo anti-liberal de Foucault y al liberalismo no-ironista de Habermas. Ironista es el pensamiento que es consciente de su propia contingencia, del carácter histórico, no-necesario de su reflexión. Pero el pensamiento ironista tiende a devenir anti-liberal, ya que a este le resulta inaceptable el relato universalista y a-histórico del liberalismo (Dewey 1987, 1-65). A la inversa, el liberalismo nos dice que “la crueldad es lo peor que hay” (Rorty 1995), por lo que nos da argumentos para tomar partido por la solidaridad social. Pero las posiciones liberales tienden a rechazar el ironismo, ya que buscan justificar su anhelo de igualdad en concepciones trascendentes de la moral o la verdad. Para decirlo con sus palabras de un ensayo anterior a *Contingencia*, de un lado “tenemos a los críticos franceses de Habermas [i.e. Lyotard, Foucault, etc.,] dispuestos a abandonar la política liberal con tal de evitar una filosofía universalista y [del otro lado tenemos a] Habermas, tratando de aferrarse a una filosofía universalista, con todos sus problemas, para así poder apoyar una política liberal”. (Rorty 1991b, 165) O, en otra de las formulaciones de la oposición Habermas/Foucault, Rorty dirá que a “Habermas le gustaría fundamentar la obligación moral, y por lo tanto las instituciones sociales, en algo universalmente humano. A la inversa, el nietzchianismo anti-platónico radical de Foucault lo lleva a inferir de la ausencia de algo que pueda servir de tal fundamento la ausencia de la necesidad de instituciones sociales”. (Rorty 1991b, 197) La



síntesis de estas posiciones polares se llamó, en Rorty, “ironismo liberal”, pero su estatus no era el de la superación dialéctica sino el del trazado de una gran línea divisoria entre ambas perspectivas.

De todas maneras, y paradójicamente, lo que unía, según Rorty, a las posturas opuestas de Habermas y Foucault es una lectura común del entrelazamiento entre democracia y fundamento universal. Habermas piensa que si “abandonáramos la idea del ‘mejor argumento’ y la reemplazáramos por la de ‘un argumento que convence a una audiencia determinada en un tiempo determinado’ tendríamos solamente una forma de crítica social ‘contexto-dependiente’”. (Rorty 1991b, 165) Para Rorty, lejos de ser un problema, esto describe con precisión el único modo posible – y, más importante aún, el único modo efectivo – de crítica social.<sup>123</sup>

[Lo] que une a Habermas con los pensadores franceses que él critica es la convicción de que la historia de la filosofía moderna es una parte importante del intento de reafirmación de las sociedades democráticas. Pero es muy probable que la mayor parte de esta reafirmación pueda ser contada como la historia de la política reformista, sin mucha referencia al tipo de respaldo teórico que los filósofos han dado a esa política. Son, después de todo, cosas como la formación de los sindicatos, la meritocratización de la educación, la expansión del voto y los diarios baratos lo que ha incidido más ampliamente en la voluntad de los ciudadanos democráticos de verse como parte de una “comunidad comunicativa”. (Rorty 1991b, 171)

A pesar de este rechazo rortyano de la posibilidad de combinar ironismo y liberalismo en un solo proyecto, hay muchas maneras en las que la posición adoptada por Rorty en el último tramo de su obra se parece más a una versión alternativa de esta combinación – del entrelazamiento entre el ironismo de la contingencia con el liberalismo de la igualdad – que a un pensamiento que respete a rajatabla el dique de separación infranqueable entre ironía y solidaridad construido metódicamente en *Contingencia* y otros escritos de la década del ochenta.

Esta versión alternativa aparece de modo evidente, pero no explícitamente reconocida como cambio de posición, en la forma general de presentación de aquel “eslabón perdido” filosófico al que hacíamos referencia más arriba: las conferencias, dictadas en junio de 1996, que el mismo Rorty reconocía debían haber sido tituladas “pragmatismo como antiautoritarismo”. (Rorty 2021, 1) ¿Si el pragmatismo, como allí lo presenta, debe ser leído como una segunda ilustración, como la radicalización del proyecto secularizador de la modernidad; y si esta secularización radical es vista como el abandono final de *todo* mandato de subordinación de la vida humana a una autoridad superior y ahistórica, ya sea esta llamada Dios, Verdad, Razón o Realidad, para finalmente concebir el destino común como librado exclusivamente al libre e igualitario intercambio comunicativo de perspectivas en un tiempo y en un lugar determinado; entonces cómo es posible seguir aceptando la solución provisoria – como decíamos, quizás algo perezosa – de que el ironismo es inevitablemente una

---

<sup>123</sup> En esto, como en muchos otros aspectos, su pensamiento coincide con el de Michael Walzer. (Walzer 1987)



obsesión privada sin repercusión pública y que la esperanza de solidaridad social y de una “sociedad sin clases” (Rorty 1998, 8) no tiene nada que deberle a la conciencia de nuestra contingencia histórica? Ironismo y democracia quizás no sean, después de todo, fenómenos tan disociados como pensábamos.

### Comentarios finales

Es este último punto sobre el que nos enfocaremos para concluir nuestras reflexiones: la manera en la que el filósofo estadounidense finalmente terminó delineando con más precisión el modo en que el autor alemán ponía precisamente en peligro el proyecto democrático al negarse a comprender el carácter antiautoritario del ironismo pragmatista. La diferencia con Habermas adquiriría, así, un carácter fundamental. Si la “fuerza del mejor argumento” fuera meramente performativa y comunitaria, no habría diferencia que hiciera una diferencia (James 1907) entre ambos autores. Pero como esa fuerza, en Habermas, es normativa, ésta se instituye en autoridad (democrática según Habermas, pero no meramente performativa y comunitaria) exterior a la deliberación política espaciotemporal de una sociedad histórica determinada. En otras palabras, si la racionalidad comunicativa habermasiana fuera intersubjetiva en el sentido pragmatista, las posturas de Rorty y Habermas serían, como el primero pensaba en sus primeras lecturas del pensador alemán, sumamente afines. Si la racionalidad comunicativa es, en cambio, una dinámica que debe confluir en la aceptación de la fuerza de una Razón con mayúsculas, contexto-trascendente, entonces las posturas de ambos autores pueden hacer una diferencia más que significativa en la práctica.

La crítica de Rorty al pensamiento de Habermas, una crítica tanto política como filosófica, es la crítica de la idea de un vocabulario final, que en Habermas se llama “la fuerza del mejor argumento”. A partir de esta crítica – que en efecto entrelaza pragmatismo y democracia – es que Rorty desarrolla una tensión constitutiva con el pensamiento de Habermas y su idea de que hay un momento de incondicionalidad inscripta en la racionalidad comunicativa. El pensador alemán ya no es, en el último tramo de la obra rortyana, un Dewey concreto y contemporáneo sino la expresión más articulada de un Peirce todavía dispuesto a soñar con una verdad ya no falsificable al encontrar un “fin de la indagación”. Dewey, nos dice Rorty, “estaba convencido de que el romance de la democracia – esto es, tomando el sentido de una vida humana como la cooperación libre con otros humanos para mejorar nuestra situación – requería una versión más completa de secularismo que la que tanto el racionalismo de la Ilustración como el positivismo del siglo XIX habían logrado. Requiere dejar de lado *cualquier* autoridad salvo la que surja del consenso con otros humanos”. (Rorty 2021, 3) Mientras que algunos filósofos contemporáneos como Jürgen Habermas, agrega Rorty, “dan a Peirce una importancia que yo no le daría. Esto es así porque [este toma] de Peirce su definición de ‘verdad’ como aquello a lo que la opinión está destinada a converger hacia el fin de la indagación [y] de la ‘realidad’ como aquello que se cree existe en ese punto de convergencia”. (7) Para Dewey “democracia” era algo así como lo que “razón comunicativa” es en Habermas: para el primero, “esa palabra resume la idea de que los seres humanos deben regular sus acciones y creencias de acuerdo con la necesidad de unirse con otros seres





humanos en proyectos cooperativos más que por la necesidad de establecer una correcta relación con algo no humano. Esta es la razón por la cual [Dewey] se aferró a la teoría pragmatista de la verdad de James”. (9-10) Para Habermas, en cambio, esto no solo no es suficiente sino que resulta peligroso, ya que debemos aspirar a una forma de justificación que sea contexto-trascendente. En tensión con este, Rorty concluye que solo en una sociedad democrática que se describe a sí misma en términos pragmatistas, uno puede imaginar a Dewey diciendo, “es total la negativa a aceptar cualquier autoridad que no sea la del libre consenso logrado por medio de una indagación libre” (15) Y esto sin ninguna garantía de “convergencia” entre este consenso y una Verdad o Realidad que estarían predeterminadas y pacientemente esperando al fin de una indagación que la justificaría más allá de todo tiempo y lugar.

Como puede verse, la candidatura de Habermas como el adversario con quien debatir acerca de la indiferencia o compatibilidad de la noción pragmatista de verdad y la democracia está ya plenamente planteada. Según Rorty, Habermas desarrolla su idea de razón comunicativa para poner la racionalidad al servicio de una política democrática. Sin embargo, el filósofo norteamericano cree que el alemán se equivoca al preservar la noción de incondicionalidad. Habermas hace bien en querer socializar y lingüistificar la noción de razón, pero éste debería también naturalizarla, abandonando la idea de que “un momento de incondicionalidad es constitutivo de los procesos concretos de comprensión mutua” (49). Si bien Rorty insiste en que debemos admitir que no hay un suelo neutral desde el cual distinguir política democrática de política totalitaria, este no deja de sugerir que es la noción pragmatista de verdad (la de James no la de Peirce) la que es más compatible con una sociedad democrática en la que no hay ninguna autoridad, ni siquiera la del “mejor argumento”, que esté más allá del consenso contingentemente logrado entre públicos histórica y espacialmente localizados.

## Bibliografía

- Brandom, Robert. 2000. *Rorty and His Critics*. Malden: Blackwell.
- Carus, Paul. 2001 [1911]. *Truth on Trial: An Exposition of the Name of Truth*. En Misak 2015.
- Dewey, John. 1988. *The Public and Its Critics*. Athens: Ohio UP.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Liberalism and Social Action*. En *The Later Works, 1925-1953*. Volume 11. Carbondale: Southern Illinois UP.
- \_\_\_\_\_. 1993. *Political Writings*. Indianapolis: Hackett.
- James, Williams. 1987. *Pragmatism*. En *Writings 1902-1910*. New York: Library of America.
- \_\_\_\_\_. 1987. *A Pluralistic Universe*. En *Writings 1902-1910*. New York: Library of America.
- Menand, Louis. 2001. *The Metaphysical Club*. New York: Farrar, Strauss and Giroux.
- Misak, Cheryl. 2000. *Truth, Politics, Morality. Pragmatism and Deliberation*. New York: Routledge.
- \_\_\_\_\_. 2015. *The American Pragmatists*. Oxford: Oxford University Press.
- Plot, Martín. 2008. *La carne de lo social*. Buenos Aires: Prometeo.
- Rorty, Richard. 1979. *Philosophy and the Mirror of Nature*. Princeton: Princeton UP.
- \_\_\_\_\_. 1982. *Consequences of Pragmatism*. Minneapolis: University of Minnesota P.



XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre **Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- \_\_\_\_\_ 1995. *Contingency, Irony, and Solidarity*. Cambridge: Cambridge UP.
- \_\_\_\_\_ 1991 a. *Objectivism, Relativism, and Truth. Philosophical Papers Volume 1*.  
Cambridge: Cambridge UP.
- \_\_\_\_\_ 1991 b. *Essays on Heidegger and Others*. Cambridge: Cambridge UP.
- \_\_\_\_\_ 1997. *Achieving Our Country*. Cambridge: Harvard UP.
- \_\_\_\_\_ 1999. *Philosophy and Social Hope*. New York: Penguin.
- \_\_\_\_\_ 2021. *Pragmatism as Anti-Authoritarianism*. Cambridge: Harvard UP.
- Walzer, Michael. 1987. *Interpretation and Social Criticism*. Cambridge: Harvard UP.



## **Los Derechos Humanos en el pensamiento de Mauricio Beuchot ¿el punto medio entre el universalismo y el particularismo?**

Magalí A. R. Zyska.

Mail: magalizyska@gmail.com

Institución: UCA

**Abstract:** El presente estudio se basa en un análisis profundo de la obra del filósofo Mexicano Mauricio Beuchot, más específicamente en sus aportes en el estudio de los derechos humanos. El pensador en repetidas ocasiones hace mención de la importancia de los estudios multiculturales y cómo la hermenéutica analógica podría proveer una base sólida para la solución de los conflictos de esta índole. Esto se lograría gracias a la analogía tanto de proporcionalidad como de atribución, estableciendo puntos en común entre diversos mundos para facilitar su interpretación debido a la iconicidad contenida en los análogos principales “comunes” a las diversas culturas. Es así como podría presentarse una tregua en el famoso debate entre comunitarismo y liberalismo, entre particularismo y universalismo. No obstante, creemos que, en su definición, análisis y estudio sobre los derechos humanos, Beuchot se inclina mayormente hacia la segunda opción perdiendo el delicado equilibrio necesario para sostener la afirmación anterior. Esto se debe mayormente al intento de explicar un concepto de raigambre universalista y de ética liberal como derechos humanos a la luz del perfeccionismo propio de las teorías clásicas y su idea de virtud sin tener en cuenta las posibles diferencias conceptuales de cada sociedad.

**Palabras Claves:** Derechos humanos, Mauricio Beuchot, comunitarismo, liberalismo

### Introducción

En el marco de la presente ponencia se intentará exponer los presupuestos básicos de la hermenéutica analógica sostenida por el filósofo mexicano Mauricio Beuchot. Esta misma se ha demostrado como una herramienta crucial a la hora de armonizar dos posturas extremas, es decir aquellos univocismos y equivocismos que pululan en todos los ámbitos de las ciencias sociales e incluso en las ciencias duras. Dentro de su propuesta, los Derechos Humanos son un concepto central que lograrían una postura prudencial, media entre los acalorados debates entre el liberalismo individualista y el comunitarismo particularista.

El presente trabajo se encuadra dentro de una investigación más amplia dirigida hacia la fundamentación de un pluralismo cultura con los Derechos Humanos como guía, no obstante, este trabajo no es más que una primera aproximación a los resultados obtenidos.



En primer lugar, se realiza una introducción a la filosofía del mexicano, donde se lo trata de distinguir de las teorías opuestas anteriormente mencionadas y su escaramuza contra aquellas entendidas como posmodernas o relativistas. Estas mismas contribuirían a la disolución de los derechos humanos entendidos como tales, ya que incurren en las mismas consecuencias que su oponente histórico, el positivismo. Ambos, al eliminar a la metafísica de la escena y basar todas sus inferencias en una epistemología, los resultados obtenidos no son más que meras construcciones sin fundamentos objetivos y densas capaces de perdurar frente a los diversos ataques que pueden llegar a sufrir.

Seguidamente, se procede a contrastar algunas críticas que la postura de Beuchot ha recibido junto a otras propuestas teóricas con las cuales podría guardar similitud. En este punto es importante entender cuáles son las piedras angulares del argumento beuchotiano ya que es ahí donde las diferencias se encuentran. Aproximaciones como la democracia deliberativa o el consenso superpuesto ralsiano son posiciones que buscan el mismo objetivo, sin embargo, entrarían en la bolsa del universalismo positivista (salvando las distancias) al eliminar las fundamentaciones trascendentales que le dan sustento a la noción de Derechos Humanos.

Finalmente, luego de lograr dicho contraste se reafirma la importancia de la hermenéutica analógica como una herramienta capaz de dilucidar los conceptos esenciales dentro de cada cultura, posiciones políticas distintas, entre otros opuestos.

#### Univocismos y Equivocismos.

Está claro que la hermenéutica analógica nace, entre otras razones, para poder presentarse como una alternativa frente a los distintos univocismos y equivocismos existentes en las ciencias sociales en general. En la filosofía, y por consecuencia, en las fundamentaciones primeras de diversos conceptos políticos como comunidad, democracia, justicia e incluso derechos humanos podemos observar esta tensión entre dos polos, cada vez más alejados uno del otro.

Desde la perspectiva equivocista podemos referirnos a aquel movimiento filosófico conocido como posmodernidad. No es nueva la advertencia sobre su definición, ya que diversos teóricos han tratado de delimitarla y encapsular varios autores dentro de ella (Jameson 1991, Pachón Soto 2010). Sin embargo, podemos entenderla, como lo haría Beuchot y algunos de sus lectores (Romero 2008; Guzmán Toro 2012; Rubio Grundell 2013), como aquella respuesta a la razón ilustrada, a la modernidad nacida de la ciencia “ubicua e indiscutida” que afloró luego de la revolución francesa y se expansión por Europa hacia el resto del mundo.

Este afán de respuesta a la ciencia imperante de la modernidad condujo a una posmodernidad relativista, con un cariz irracional gracias al imperativo de los sentimientos y percepciones subjetivas antes que la racionalidad y las aspiraciones metafísicas.

Paradójicamente, este mismo “ataque” a aquellas pretensiones de universalismo científicista no escapan a la adoración de la tecnología. Al contrario, la tecnocracia y la manipulación de la naturaleza por parte del ser humano se transformó en una herramienta capaz de eliminar todo rastro de limitaciones naturales que significarían un impedimento para el avance del relativismo. Este mismo, en



la mayoría de los casos viene acompañado de un nihilismo positivo, donde no existen consideraciones éticas, religiosas o morales, lo que dificulta la detección de posibles peligros para el desarrollo de la vida humana en pos del progreso.

Así todo, según establece Ferraris (2012), estos dos extremos convergen en sus consecuencias. Este autor desarrolla las “tres falacias de la posmodernidad”. Nosotros, en la presente ponencia, no serviremos de ellas para asir ambos extremos mencionados en sus consecuencias. La falacia “ser-saber” nos remite a que por el olvido diferencial entre las dimensiones epistemológicas y ontológicas se contrajo el plano ontológico en favor del epistemológico. Filósofos como Vattimo y Rorty han celebrado esta reducción, ya que una suerte de metafísica resultaría en no más que un totalitarismo moderno gracias a categorías similares a las de verdad, objetividad, realidad o naturaleza humana. El nombre de falacia se le adosa, ya que esta situación destierra la realidad, estableciendo un mundo textualista, puramente discursivo y eso incurriría en un error craso error conceptual.

La conclusión derivada de este análisis busca dar cuenta de la contradicción que esto supone, ya que el positivismo cientificista al pregonar aferrarse a una única verdad (la verificable empíricamente y universalmente experiencial) caería en la misma falacia. La negación de la contingencia humana, el cambio político y la diversidad cultural junto a, nuevamente, la negación de la epistemología en pos de una epistemología única, se repite.

La segunda falacia es: “aceptar-aceptar”. Según ella, el acertar con la realidad implica una aceptación simple. Es decir, uno se autoconvence de la modificación epistemológica de la realidad y que todo aquello que “es”, lo es solo dentro de una dimensión específica. La intención de esta lectura es emancipadora. La idea radica en liberar a los sujetos de la estructura en la que se encuentran insertos. La libertad radica en poder dilucidar estos campos y escaparlos. Sin embargo, ¿no podríamos decir que el falsacionismo popperiano no tiene un funcionamiento procedimental parecido? De más está decir que hay un mundo de diferencias entre ambos postulados, no obstante, la actitud de ir realizando saltos paradigmáticos, falseando constantemente a la teoría o percepción posterior se ve en ambos casos. Uno podría argumentar que ese es el modo de proceder que ha tenido, y tiene, todo tipo de ciencia desde hace décadas, lo cual es verdad. No obstante, lo que se intenta resaltar es esa misma actitud, no se logró una ruptura tajante entre ambos postulados, solo cambiaron sus criterios de exclusión. Es importante aclarar que el primero clama no tener ningún fin en particular, sino solo ser una descripción de los acontecimientos y una solución a la opresión, mientras que el positivismo tiene sus objetivos, ambiguos como lo pueden ser “el progreso”, pero objetivos al fin.

La insaciable necesidad del univocismo de determinar el destino del individuo y, el voraz apetito de encontrar cada vez más rupturas en el (in)dividuo del equivocismo convergen en el desmembramiento del sujeto. Ninguna de las dos posturas lograría obtener una visión integral de los que es un ser humano; la integridad y compleción es una carencia en nuestro mundo de hoy en día.

La tercera falacia es “saber-poder”. Esta podría llamarse sí se quiere más foucaultiana, ya que se refiera a que toda nuestra organización de saberes y discursos se encuentran estrechamente marcada por los intereses ajenos de poder, el cual ni siquiera tienen un comienzo, un dueño, sino que es parte de un sistema anónimo que nos moldea de acuerdo a los intereses contextuales (Beuchot y Jerés 2015).



Posteriormente, Vattimo agregará que todos aquellos impulsos de tomar la verdad y establecer un dogma redundarían en violencia.

En este punto podríamos decir que ideologías totalitarias y, por ende, univocistas han ejercido violencia contra la diversidad al establecer universalismos condenables como lo han sido el racismo y el determinismo social estricto. No obstante, la lógica racional instrumental que los potenció está en la base del positivismo y el cientificismo moderno. Esta no es más que la adecuación de los modos de procedimiento a los fines que son aceptados a grandes rasgos y se sobreentienden. Es decir, es una racionalidad que ayuda discernir entre lo que es útil y lo que no.

Según la filosofía del intelectual moderno promedio, existe una sola autoridad, es decir, la ciencia, concebida como clasificación de hechos y cálculo de probabilidades. La afirmación de que la justicia y la libertad son de por sí mejores que la injusticia y la opresión, no es científicamente verificable y, por lo tanto, resulta inútil. (Horkheimer 1973, 20)

Estos conceptos bajo esta óptica positivista están tan desprovistos de sentido como la idea de que el helado de crema es más rico que el de agua. Lo que estamos discutiendo en este punto es el nivel de deshumanización que el pensar puede llegar a tener y cuan perjudicial puede ser para aquellos conceptos profundos y cruciales para nuestra civilización como lo son los derechos humanos. Mecanismos esenciales para la democracia como la regla mayoritaria se fundaron en presupuestos básicos simples como la idea de que todo ser humano poseía una conciencia moral, dependía de una convicción.

Es la propia Ilustración y su progresivo avance que la hace caer en una fábula:

Cuanto mayor es la medida en que la propaganda científica hace de la opinión pública un mero instrumento de poderes tenebrosos, tanto más se presenta la opinión pública como un sustituto de la razón. Este aparente triunfo del progreso democrático va devorando la substancia espiritual que dio sustento a la democracia. (Horkheimer 1973, 24)

Este hilo argumental solo nos lleva a la conclusión de que este tipo de razón lograría fundamentar cualquier tipo de procedimiento debido a la falta de contenido formal que sus preceptos tienen. La esclavitud podría justificarse “científicamente”, entre otras cosas.

Con todo, esta constante racionalización nos lleva a una pérdida de esta misma, es decir, hacia una irracionalidad propia de la posmodernidad. Del otro lado del espectro tenemos un constante estímulo del posmodernismo por parte del modernismo, pero cuyos resultados son los mismo. Si el conocimiento no es más que una marioneta del poder que causa violencia sobre todas las personas al intentar acercarse a una idea de verdad, no hay juicio capaz de ser emitido. Se vuelven a difuminar los principios que vieron nacer a la democracia y a los derechos humanos; no existe manera fehaciente de defenderlos, ya que su fundamentación es nebulosa y varía de sujeto a sujeto. La consecuencia no cambia, solo se modifica el abordaje. Ambos eliminan la metafísica y se concentran en una epistemología que cercena al ser humano.

Derechos humanos desde la perspectiva analógica:





El modelo analógico de Beuchot ha sido referido, por él y otros autores, de diversas maneras; pero, aquel que nos parece más adecuado es la idea de prudencia. No obstante, debe entenderse este concepto en su definición aristotélica, donde representa la principal virtud cardinal que modera al resto y permite al ser humanos encontrar el perfecto equilibrio (o más bien acercarse a él) de toda actividad y hábito humano, logrando así aquel famoso “punto medio” que modera los apetitos e impulsos (Beuchot 2000).

La hermenéutica analógica propone un cierre al círculo infinito de la interpretación, es consciente de la finitud que posee toda elaboración humana. Nuestras costumbres, cultura y entendimiento individual son finitos y determinan un segmento de la interpretación, no son absolutos. De esta manera el recurso lingüístico de la analogía nos permitiría, teniendo en cuenta esas limitaciones, intentar aproximarnos a aquellos conceptos y comportamientos foráneos a los nuestros desde nuestra propia perspectiva buscando similitudes y diferencias. Toda cultura busca algo, desprecia otra cosa y dedica su vida a una actividad, eso nos asimila. Ahora qué elementos ocupan esos espacios puede ser lo variable, pero su razón de ser es la misma.

Las analogías utilizadas son la de atribución y proporcionalidad. La primera consiste en el sentido que se le atribuye o aplica de manera privilegiada a un analogado principal y, de manera menos propia, a cause de él, a los analogados secundarios. Esto forma una jerarquía entre los mismos. No es univocista, sino una interpretación principal que norma y dirige al resto. (Beuchot 2000)

Este estilo de analogía nos resulta crucial, no solo en materia de Derechos Humanos, sino en diálogos interculturales, en discusiones filosóficas, entre otros temas, ya que nos da una herramienta para comparar y dilucidar mejores o peores elementos sin la necesidad de recurrir a una razón instrumental basada en la utilidad.

Por otro lado, nos encontramos con la analogía de la proporcionalidad, esta trata de recoger todos los sentidos del término principal con mayor igualdad. Lo importante acá es la proporción de sentido existente, los conceptos se asimilan entre sí por una misma semejanza estructural esencial. De esta misma idea se pueden derivar dos tipos más, la propia y la impropia. La primera consta de una estructura relacional que se encuentra fácticamente en ambos, mientras que en la impropia no, sino que es más bien metafórico.

La hermenéutica analógica no solo se presenta como una nueva forma de entender la interpretación, sino que completa la obligación existente de la argumentación lógica de toda explicación. Podrías argüir que es violento no argumentar, imponer una comprensión sin una razón, sin un diálogo en el que el otro no es visto y considerado en su valor propio, en su dignidad y libertad. Es esta misma argumentación lo que nos dará la pauta de la validez de una idea y como sociedad nos ayuda a tomarla o descartarla. Pero ¿cómo se lograría argumentar a favor de una visión específica de la vida si el otro tiene una concepción distinta? ¿es acaso la solución quedarnos en los moldes individuales sin intentar una suerte de comprensión y comparación? ¿es eso verdadero respeto? Es decir, ¿la indiferencia debido a la incapacidad de comprensión? La respuesta que esta ponencia sostiene es negativa, por eso la hermenéutica analógica sería aquella herramienta necesaria para poder fusionar los horizontes de



ambos puntos de vista, culturas, costumbres, ideas, etc. encontrar puntos en común y potenciarlos desde una posición moralmente densa y no utilitarista.

Derechos Humanos como una base en común.

La biblioteca universal dedicada al estudio de los Derechos Humanos (DDHH) es amplísima, sin contar las distintas organizaciones estatales y aquellas no gubernamentales dedicadas a su seguimiento y protección. No obstante, el trabajo de su fundamentación filosófica ha sido muchas veces superflua o menos prioritario que su positivización. Es menester afirmar que su aplicación es crucial, pero ¿se puede aplicar algo ambiguo que no se conoce? La intención de nuestro autor es, no solo brindar una argumentación filosófica en pos de ellos, sino hacerlo a través de la hermenéutica analógica. Todo existe debido a alguna razón suficiente de su existencia y el conocimiento de esta razón moldeará nuestra percepción de aquella realidad. Los DDHH variarán según como se analice esta razón.

Se rechaza la fundamentación en la naturaleza humana y han preferido fundamentarlas en la dignidad del hombre o en las necesidades humanas básicas; pero, si hay tal dignidad y tales necesidades, lo que ellas están señalando es que hay una naturaleza humana a la que responden, de la que brota (Beuchot 2002, 14).

Así comienza el argumento esgrimido por el filósofo mexicano, como podemos observar es analógico ya que busca la similitud, por más pequeña que parezca, entre las distintas fundamentaciones. Nuestra premisa entonces para el presente trabajo es la existencia de una esencia, es decir de una naturaleza humana y todo lo que eso conlleva.

Podríamos resumir los grandes argumentos de los DDHH en dos campos distintos, los iuspositivistas y los iusnaturalistas. Los primeros fundamentan los derechos en aquel acto del legislador racional que los traduce en leyes escritas. Los segundos, por otro lado, los fundamentan en sus elementos pre políticos, anteriores a la positivización; este argumento puede ser la propia naturaleza humana como la de Beuchot, las necesidades básicas o un orden moral superior.

Mauricio Beuchot se valdrá de un “iusnaturalismo tomista renovado”, donde los derechos son considerados inherentes al ser humano dado su propia esencia. Estos mismos están por encima de las leyes positivas, ya que son anteriores. Es gracias a estos que puede uno entender si la positivización llevado a cabo es justa o injusta, significando a su vez una forma de resistencia contra legislación injusta.

Sin embargo, no toda la filosofía descrita por Beuchot es clara. Su intención es flexibilizar la idea de naturaleza humana, volviéndola pragmática para su aplicación en casos particulares prudentemente (he aquí el papel de la analogía). Cabe señalar que no es su intención abandonar la ontología, ni tampoco delimitar una suerte de ontología débil como algunos hermeneutas posmodernos. De hecho, es el aspecto pragmático lo que conduce al analógico.

Mas, como veremos, entiendo la naturaleza humana de manera analógica e icónica, es decir, la entiendo -aplicando aquí el pragmatismo al tomismo- de una manera más dinámica (aristotélica) e icónica (peirceana); no como algo totalmente fijo y que debe aplicarse sin discernimientos, sino como algo universal atento a los individuos, que toma muy en cuenta las circunstancias para su aplicación,



que es muy serio con lo particular al aplicar la ley natural o derecho natural que brota de la naturaleza humana. Por eso, en un iusnaturalismo analógico e icónico, la aplicación diferenciada del derecho o la ley a los individuos es fundamental, y requiere de la prudencia y la epiqueya. (Beuchot 2002, 22)

Este argumento beuchotiano fue rebatido en algunos casos dentro del mismo ámbito del iusnaturalismo. El trabajo de Castellano (2004) rechaza la tesis en donde los DDHH coincidirían con la naturaleza de la persona en lugar de con su voluntad ya que sería imposible demostrar que estos son pertenecientes al hombre en cuanto tal. Es decir, acusan a que los derechos morales reales que se muestran como homogéneos con una filosofía moral deontológica no tiene en cuenta la génesis ni el desarrollo histórico de los mismos.

No obstante, todo este libro es una defensa a la fundamentación de los DDHH en contra del voluntarismo y el positivismo, es decir, trata de justificar su existencia en algo más que las simples mayorías o una Asamblea Constituyente. Por ende, no se encuentra para nada alejado de la intención de Beuchot. A nuestro parecer la disidencia se encuentra en el matiz liberal que el crítico detecta en Beuchot. De hecho, podría encontrarse algunas similitudes entre las declaraciones de derechos como la de Estados Unidos basada en el derecho natural lockeano, la declaración de los derechos del hombre y el ciudadano y, la declaración Universal de 1948 con el autor mexicano. Hasta podríamos alegar que, básicamente, la concepción que Beuchot maneja se basa gran parte en este último acuerdo.

Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana (...). Considerando que una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso (...). Proclama la presente Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse. (...) Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros. (Naciones Unidas 1948, 1-2)

Es justamente desde este punto de donde se puede extraer una crítica hacia la elaboración teórica del mexicano. Podría interpretarse en su definición, análisis y estudio sobre los derechos humanos que Beuchot se inclina mayormente hacia un universalismo perdiendo el delicado equilibrio necesario para sostener la postura analógica o de justo medio. Esto se debe mayormente al intento de explicar un concepto de raigambre universalista y de ética liberal como derechos humanos a la luz del perfeccionismo propio de las teorías clásicas y su idea de virtud sin tener en cuenta las posibles diferencias conceptuales de cada sociedad.

No podemos negar que la tensión existe, ya que, como sostiene Castillo (2004), todo desembocaría en que se justifica, en última instancia, los derechos reconocidos y establecidos por el Estado (o Estados) como los verdaderos Derechos Humanos. Estos luego se tornarían un imperativo social universal fundado en una declaración de igualdad contractual.

Así todo, el carácter fundamental de la propuesta de nuestro filósofo radica en su analogicidad y, con ello, en la capacidad de tomar lo bueno de distintas perspectivas para armonizarlo. Una hermenéutica



analógica debería permitir unificar y universalizar, sin desconocer las diferencias y particularidades culturales, en la medida de lo posible. De esta manera, se entienden a los DDHH como unos que no pueden ser completamente positivizados peor con intención de universalidad. Como a su vez, también se aceptan que, aunque en su concepción somos primariamente individuos, puede haber DDHH colectivos, es decir relativos a la cultura (Beuchot 2005). Es la labor del filósofo, la de traducir, enseñar, mediar y hacer dialogar a las culturas para que los reconozcan y valoren.

Una constante en la mayoría de sus trabajos, el filósofo dominico plantea como dos perspectivas generales y opuestas al liberalismo y al comunitarismo. El primero buscaría integrar y homogeneizar con una la cultura legal e individualista, mientras que el segundo buscaría preservar a las culturas, con riesgos de relativismo. Beuchot busca combinarlas en una preservación de la libertad, pero ayudando y preservando a las culturas minoritarias. Sobre todo, hay que desarrollar los aspectos de igualdad material y fraternidad (esta última dependería de la educación y la sociedad civil).

Un planteo parecido podríamos encontrar en Kymlicka (1998):

However, I do not oppose the idea of “universal and indivisible” human rights. On the contrary, where the larger conditions of ethnocultural justice are met, it is entirely appropriate to demand respect for human rights. Where the relationships between ethnocultural groups are more or less just, indifference to human rights will simply leave the weak vulnerable to the whims of the powerful within their own communities. In this respect, I agree with advocates of human rights, who see such rights as necessary to defend individuals from the abuse of political power. (Kymlicka 1998, 214)

No obstante, dicho autor alega que el impacto que los DDHH pueden llegar a tener va a depender en la medida en la cual otros principios son aplicables, especialmente aquellos relacionados a los derechos colectivos. Incluso más, uno no debería asumir determinadamente que los conflictos necesariamente se dan entre derechos de grupos, religiones, razones lingüísticas o prácticas locales y el individualismo de las normas provenientes de los derechos humanos. El problema principal podría radicar en el contexto y modo en el cual los estándares internacionales son promovidos o impuestos.

En un mundo donde la diversidad impera y concepciones inconmensurables tratan de convivir la deliberación resulta crucial. Es la justificación de las prácticas internas a los distintos grupos culturales, países y costumbres la que debe asumir este rol crucial. La convivencia en la que nuestra propia naturaleza humana nos hace vivir no permite que ningún individuo espere que las prácticas de su grupo cultural sean aceptadas al alegar que forman parte integrante de su identidad (Torbisco Casals 2000). Esto vale también para el juicio de estas prácticas, la argumentación siempre debe estar primera.

Una vez explicado esto alguien podría esgrimir: ¿no sería entonces la respuesta final una suerte de “consenso traslapado” como lo planteó Rawls en su liberalismo político? En el decir de este autor:

Una sociedad democrática moderna se caracteriza no sólo por la pluralidad de doctrinas comprensivas, ya sean religiosas, filosóficas y morales, sino también porque ese conjunto de doctrinas comprensivas razonables es un pluralismo de doctrinas que resultan incompatibles entre sí. Ninguna de estas doctrinas cuenta con el consenso de los ciudadanos en general. Ni tampoco debiéramos suponer que en un futuro previsible una de ella, o alguna otra doctrina razonable, algún día sea suscrita por todos o



casi todos los ciudadanos de esa sociedad. El liberalismo político presupone que, en cuanto a propósitos políticos, una pluralidad de doctrinas comprensivas razonables, aunque incompatible entre sí, es el resultado normal del ejercicio de la razón humana dentro del marco de las instituciones libres de un régimen constitucional democrático. (Rawls 1990, 11)

Esto quiere decir que las personas siempre podrían recurrir al liberalismo político cuando la justicia política está en discusión y ¿por qué no? en cuestiones de DDHH. De esta manera se lograría armonizar la marea de interpretaciones y cosmovisiones existentes en unos pocos conceptos básicos que establecerían una concordia social. Al fin y al cabo, los elementos de justicia conllevan un respeto por los derechos individuales protegidos por los DDHH y, los colectivos, también se verían resguardados bajo el común consenso de la autodeterminación de los pueblos. Siempre y cuando el primer principio de justicia (el de igual libertad) no se vea agraviado.

El problema radicaría en que ya no constituirían criterios universales de juicio que hacen posible una comparación valorativa entre concepciones y culturas. Sino que enunciarían ideas fundamentales que se consideran implícitas en la cultura política de una sociedad democrática. Son ideas intuitivas, impresas en las instituciones y constituciones democráticas derivadas de un “consenso superpuesto” (Migliore 2002). Este acuerdo pretende ser eminentemente práctico, pragmático y no teórico. La idea principal es que personas con opiniones metafísicas y religiosas distintas puedan coincidir sin dejar de lado sus convicciones.

El punto importante a rescatar es que este acuerdo razonable sería algo más que un simple acuerdo de intereses, ya que todos adheriría desde sus propias convicciones. Podríamos inferir que todas las cosmovisiones razonables convergerían en el respeto de los derechos humanos en general. No obstante, esta coincidencia sería solamente superficial; los acuerdos no se darían en otro plano que en el de la generalidad.

Otra consecuencia sería que todas las declaraciones y decisiones tomadas políticamente tendrían nada más que un origen positivista, es decir a fuerza de votación mayoritaria; no habría convicciones que las respaldasen de manera coherente, ya que inconmensurables colisionarían en dicha justificación. Esto mismo es lo que desde el comienzo de la ponencia se intentó evitar y la razón por la cual críticas como la citada niegan la veracidad de las “fundamentaciones” sobre Derechos Humanos.

Frente a todo lo expuesto anteriormente nuestra intención es demostrar que la propuesta de Beuchot podría ser una gran herramienta para superar los problemas encontrados. Las similitudes que podemos encontrar entre el filósofo mexicano y las propuestas liberales o la propia rawlsiana son la pretensión de universalidad y armonía entre presupuestos disímiles. No obstante, los Derechos Humanos provenientes del enfoque de la hermenéutica analógica no serían meras construcciones positivas amenazados por derechos culturales o de sentir colectivo, sino que metafísica y antropológicamente se encontrarían en el seno de las distintas perspectivas.

Claramente, esto no implicaría que todos los puntos de vista tendrían el mismo valor como pretende la teoría rawlsiana, sino que se verían contrastados entre sí para poder formar la cadena jerárquica de analogados, junto a sus similitudes entendidas desde la analogía de la proporcionalidad. Un completo abandono de la esencia humana, de aquello que nos permite encontrar similitudes entre todos los



habitantes del mundo sin importar nuestras diferencias accidentales y aparentes, sería incurrir en catástrofes inminentes, donde solamente la conciencia de un conjunto países es nuestro respaldo frente a las violaciones de la dignidad humana. El ser humano es una criatura contingente y, más allá de que tenga en él todas las potencialidades para tener una vida plena, el contexto social en el que nos encontramos y nuestra propia capacidad de libertad, nuestro libre arbitrio puede divagar por los más oscuros senderos, volviendo principios, como la democracia, totalmente pasajeros y hasta anularlos. El universalismo moral y jurídico no pueden defenderse sin un fuerte compromiso con los contenidos normativos de la razón. Es por ello crucial entender que existen cosas buenas en sí mismas que nuestra voluntad no puede modificar. La hermenéutica analógica se abre paso como herramienta para poder dilucidarlas.

Un ejemplo citado varias veces y explicado coherentemente en Benhabib 2006 es el caso de Garcilaso de la Vega. Este personaje, gracias a su ascendencia mixta andino-europea y su aculturación en dos tradiciones ancestrales (hijo de una princesa Inca y de un conquistador español en 1539) fue capaz de servir como árbitro o mediador entre dos culturas disímiles cuyo contacto había sido abrupto. El encuentro con lo otro, con lo novedoso, ya sean distintas culturas o ideologías políticas, siempre supone un choque fronterizo que muchas veces se vuelve difícil la comprensión de su carácter histórico. Es decir, se suele eliminar que esa otra persona tiene un pasado y un presente, ya que lo novedoso rompe ese continuo. Son estas cosas que nos muestran que no es suficiente el relativismo institucional democrático para decidir qué conjunto de criterios trascendentes a los marcos de referencia debería defenderse sobre otros.

La analogía haría comprender y valorar las culturas en lo que tengan de diferente y también de universal, de modo que puedan integrarse sin violencia a la universalidad mundial. Habrá elementos a rechazar, pero también otros que incluso se tratarían de fomentar en las ajenas o incorporar a las nuestras (Beuchot 2005). Es el diálogo lo que la analogía nos abre, diálogo no solo para aprender y comunicar sino para criticar. El falso supuesto de la dicotomía insalvable entre los polos del individualismo y el universalismo se ve superado en esta postura intermedia. Lo verdadero viene desde el lado prudencial que cada polo sostiene y lo falso desde su exageración o extremo.

### Conclusión

A lo largo del texto se presentó una propuesta puramente analógica, un universalismo atento a los particularismos. La existencia de la necesidad de pensar una nueva forma de aceptar o rechazar estilos de vida partiendo de la dignidad de la persona humana como agente moral, y no por criterios de quien juzga o decide es indudable (Guerra Gonzales 2007). A su vez, se debe partir de una noción realista de ser humano aceptando la importancia de lo subjetivo sin dejar de ser consciente de nuestras limitaciones, ya que siempre captaremos una versión parcial de las cosas.

Los Derechos Humanos según Beuchot están radicados en la naturaleza humana. Es por ello que derivar de ellos exigencias éticas no constituye ninguna falacia naturalista. Los Derechos Humanos han estado muy polarizados hacia la libertad, y demasiado ocupados para avanzar en la línea de la ética y la armonía. Es por ello que autores como el estudiado, entre tantos otros trabajos (incluyendo el





presente) buscan despertar la importancia de la fundamentación de dichos derechos para su correcta comprensión y posterior aplicación. De esta manera, unos derechos fundamentados en la naturaleza humana y aplicados a la realidad a través de la hermenéutica analógica lograría marcar un norte en el análisis y solución de conflictos humanitarios. Un gran ejemplo de estos son los problemas multiculturales, es por ello que al final de la ponencia se los tomó como ejemplo clarificador de las diferencias existentes y la necesidad de una postura moderada, prudente.

#### Bibliografía:

- Benhabib, Seyla. 2006. *Las Reivindicaciones de la cultura: igualdad y diversidad en la era global*. Buenos Aires: Katz
- Beuchot, Mauricio. 1993. *Filosofía y Derechos Humanos*. México: Siglo XXI
- y Saldaá Javier. 2000. *Derechos Humanos y Naturaleza Humana*. México: UNAM
- . 2002. *Los Derechos Humanos y su Fundamentación Filosófica*. México: Universidad Iberoamericana
- . 2005. *Interculturalidad y Derechos Humanos*. Mexico: Siglo XXI
- . 2009. *Interculturalidad y derechos humanos*. Siglo XXI: México
- y José Luis Jerez. 2014. *Dar con la realidad. Hermeneútica analógica, realismo y epistemología*. Círculo Hermeneútico: Neuquén.
- Castello, Danilo. 2004. *Racionalismo y Derechos Humanos: Sobre la anti-filosofía político-jurídica de la “modernidad”*. Buenos Aires: Marcial Pons.
- Ferraris, Mauricio. 2012. *Manifiesto del nuevo realismo*. Roma-Bari: Laterza
- Guerra González. 2007. *Multiculturalismo y Derechos Humanos: Limitar, Tolerar o Fomentar lo diferente*. *Andamios* 3 (6): 33-60.
- Guzmán Toro, Fernando. Mauricio Beuchot, *Hermenéutica y Derechos Humanos*. *Razón y Palabra* 81: 1-10
- Horkheimer, Max. 1973. *Crítica de la razón instrumental*. Buenos Aires: Sur.
- Jameson, Fredric. 1991. *Ensayos sobre el posmodernismo*. Buenos Aires: Imago Mundi
- Kymlicka, Will. 1998. *Human Rights and Ethnocultural Justice*. *Reviews of Constitutional Studies* 4 (2): 214-237.
- Migliore, Joaquín. 2002. “Introducción a John Rawls”. *Colección* 13: 113-2007.
- Naciones Unidas. 1948. *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Asamblea General. Ginebra
- Pachón Soto, Damián. 2012. “Crítica de la Posmodernidad en Rafael Gutiérrez Girardot”. *Cuadernos de Filosofía Latinoamericana* 32(104): 97-118.
- Rawls, John. 1993. *Teoría de la Justicia*. México: Fondo de Cultura Económica
- Romero Marín, Fabio. 2018. “Multiculturalismo e identidad, una mirada desde la hermenéutica analógica”. *Perseitas* 6(2): 275-301
- Rubio Grundell, Lucrecia. 2013. “Filosofía política y posmodernidad. De la necesidad de romper con la dicotomía crítica/normatividad”. *Astrolabio* 15: 42-52.



## **La falta y la completud: modulaciones de una dialéctica psicoanalítica central en la comprensión contemporánea de la subjetivación política.**

Agustín Rodríguez Uría (IIGG-UBA)

[Agustinrodriguez@gmail.com](mailto:Agustinrodriguez@gmail.com)

Lic. en Sociología (FSOC- UBA)

**Mesa redonda:** “Política, afectos, subjetivación”

### **Resumen**

En la presente ponencia proponemos reponer algunos nudos centrales de las articulaciones contemporáneas entre teoría política y psicoanálisis lacaniano. Más específicamente, a partir de diversos trabajos de S. Žižek, Y. Stavrakakis y J. Alemán intentaremos delimitar brevemente el modo en que la “ontología lacaniana” brinda un conjunto de herramientas de enorme relevancia para renovar las capacidades del análisis sociopolítico crítico. Avanzando en esta dirección, situaremos un conjunto de discrepancias y debates establecidos entre los autores en torno a la categoría de fantasía y sus diferentes modulaciones posibles respecto a la cuestión ideológica. A partir de allí, buscaremos sostener que dichos debates resultan decisivos para dar cuenta de la relevancia creciente de los afectos en los procesos de subjetivación política del presente y, en particular, para comprender aquellos fenómenos políticos enmarcados en las denominadas “inflexiones autoritarias” del neoliberalismo contemporáneo. Finalmente, intentaremos ilustrar dichas hipótesis con diversos ejemplos de la realidad política argentina.

### **I.**

Como es conocido, en las últimas décadas, numerosos y destacados autores de las ciencias sociales han promovido una recuperación de la perspectiva psicoanalítica y, en particular, de la enseñanza de Jacques Lacan. Nos referimos a autores tales como E. Laclau, J. Butler, S. Žižek, A. Badiou, J. Alemán, C. Mouffe, entre muchos otros, quienes han traducido e incorporado diversas categorías del corpus psicoanalítico en la teoría política y social, produciendo un novedoso anudamiento entre la tradición psicoanalítica y el análisis de los fenómenos sociales del mundo contemporáneo. Aún más, como producto de dicho vínculo, algunos de los autores mencionados han sido clasificados a partir de categorías tales como “Izquierda lacaniana” (Alemán, 2021; Stavrakakis, 2010), “Teoría política psicoanalítica” (Stavrakakis, 2007) o “Teoría social lacaniana” (Blanco y Sanchez, 2017), entre otras denominaciones relativamente concomitantes.

No obstante, si tales clasificaciones resultan operativas y capaces de anudar trabajos tan diversos como los de Žižek, Stavrakakis, Laclau o Alemán, no lo son simplemente porque dichos autores hayan utilizado recursos psicoanalíticos para el análisis sociopolítico. De hecho, tal operación teórica tiene una larga historia en el pensamiento político del siglo XX, tanto desde tradiciones críticas – el



freudomarxismo, por caso— como en numerosos análisis políticos de sesgo liberal. Por el contrario, el punto en común y novedoso de dichos trabajos es haber producido una articulación entre el “proyecto ontológico” desplegado en la obra de Lacan y la teoría sociopolítica, bajo una pretensión crítica y emancipatoria. El propio Laclau (2005, 2006) explicita, en diferentes ocasiones, que —desde su mirada— los descubrimientos ontológicos del psicoanálisis no se circunscriben al campo específico de la clínica, sino que construyen un marco de inteligibilidad necesario para comprender una multiplicidad de procesos sociales y políticos.

En términos generales, entendemos por “proyecto ontológico” lacaniano a la delimitación de una de una ontología “barrada” o “desfundamentada”, que se define por colocar una “falta”, un vacío imposible de ser clausurado en el corazón de todo orden (tanto subjetivo como social). Dicha falta, no obstante, no implicará una ontología de carácter nihilista ni inmovilizante, por el contrario, en el universo lacaniano, la idea del “sujeto como falta” nunca puede desprenderse de que el propio sujeto intentará colmar este vacío constitutivo a través de múltiples actos identificatorios de carácter tanto imaginario como simbólico. En otras palabras, se trata de una falta de *identidad* que motorizará la *identificación*, un proceso que siempre deberá ocurrir con objetos socialmente disponibles tales como ideologías políticas, pertenencias culturales, objetos de consumo y roles sociales (Stavrakakis, 2010, p. 47). Así, la enseñanza lacaniana postula una dialéctica infinita entre falta y deseo, entre vacío y búsqueda de plenitud, entre carencia y producción de identificaciones, dialéctica que resulta la condición insuperable de la vida humana.

La incorporación del tal enfoque al campo de la teoría política resulta sensiblemente afin a los postulados del denominado “pensamiento político posfundacional” (Marchart, 2010)<sup>124</sup>, y en términos más generales, se enmarca en el denominado “giro ontológico” y anti-esencialista del pensamiento político contemporáneo (Franze, 2016). Como es conocido, en este marco, “lo político” ya no resulta comprendido como un mero subsistema de la realidad (aquello que a partir de aquí será llamado como “la política”, en sentido estrecho), sino que es identificado como el terreno primario de constitución de lo social, es decir, como el principio ontológico configurador y presente en todo orden histórico. Dentro de este terreno relativamente compartido o aceptado por gran parte del pensamiento político contemporáneo, el aporte específico de aquellos autores vinculados a la perspectiva lacaniana será enfatizar el carácter eminentemente discursivo, simbólico y/o ideológico de este registro ontológico, comprendido como el dominio en el cual se configuran las diversas identidades —singulares y colectivas— que estructuran una realidad social desprovista de todo sentido intrínseco. Así, para autores tales como Laclau o Stavrakakis el problema de la identificación (y su fracaso) pasa a ser, en cierto punto, el problema *esencial* de la política como tal (Laclau y Zac, 1994, p. 35) o, puesto en términos más específicos, para comprender las dinámicas de la subjetivación política desde el enfoque de la “teoría política psicoanalítica” se torna especialmente relevante dar cuenta de: 1) la dialéctica entre falta y plenitud constitutiva de toda identificación, 2) la dimensión afectiva ligada a dicho proceso y 3) nociones y categorías que en principio resultaban específicas del lenguaje psicoanalítico

<sup>124</sup> Puede encontrarse un análisis detallado de los vínculos entre el psicoanálisis lacaniano y el pensamiento político posfundacional en Rossi y Mancinelli (2020).



tales como *deseo*, *goce*, *objet petit a*, *fantasía* o *síntoma*, que expandirán su dominio hacia la totalidad del campo sociopolítico.

De esta manera, como señalan diversos trabajos (Blanco y Sanchez, 2014, 2018; Fair, 2013; Tonkonoff, 2021), el entrelazamiento entre teoría política y psicoanálisis lacaniano ha permitido —entre muchas otras aristas— el desarrollo de múltiples y novedosas categorías que permitieron renovar las capacidades de la teoría para dar cuenta críticamente de las vicisitudes del mundo social y político contemporáneo. En el presente trabajo, intentaremos avanzar en esta dirección. En primer lugar, sistematizando brevemente un conjunto de argumentos centrales sostenidos tanto por Stavrakakis en *Lacan y lo político* (2007) y *La izquierda lacaniana* (2010) como por Žižek en el ya canónico *El sublime objeto de la ideología* (2019), argumentos que creemos configuran la base de una ontología política lacaniana como dispositivo crítico. A partir de ello, avanzaremos intentando clarificar algunas discrepancias teóricas que emergen entre los autores mencionados y la posición de J. Alemán en su texto *Ideología* (2021). Finalmente, proponemos enfatizar el modo en que categorías desarrolladas resultan fundamentales para comprender las denominadas “inflexiones neoautoritarias” del neoliberalismo (Catanzaro, 2021; Davies, 2016) que surcan el horizonte contemporáneo, estableciendo algunas hipótesis tentativas en torno a la realidad política argentina.

## II.

Comenzamos entonces precisando, de un modo inevitablemente breve y esquemático, algunos aspectos generales del “proyecto ontológico” lacaniano recuperados tanto por Žižek como Stavrakakis, en los trabajos recientemente mencionados. Hemos señalado que la incorporación de la ontología lacaniana al campo político ubica la dialéctica entre falta y plenitud en el corazón de los procesos de subjetivación política. Una falta que se ubica no sólo en el nivel de la subjetividad sino también en el registro del gran Otro: el mundo simbólico. Es decir, la teoría lacaniana sitúa la falta tanto al nivel del “sujeto” (individuo) como del “objeto” (sociedad), en la misma medida que deconstruye la separación entre ambos polos afirmando simultáneamente tanto el condicionamiento socio-simbólico del sujeto como el carácter fallido e inacabado de toda estructura social. En palabras de Stavrakakis, en el universo lacaniano el “sujeto de la falta” se encuentra con “la falta en el Otro” y de este modo, “el sujeto escindido es correlativo al objeto escindido” (Stavrakakis, 2007, p. 71). En este sentido, la “teoría política lacaniana” demostrará una especial sensibilidad por dilucidar los diversos mecanismos a través de los cuales los sujetos “enfrentan” su carencia de identidad sustancial y logran dotar de cierta consistencia a la realidad social. Proponemos entonces presentar esta recuperación del psicoanálisis lacaniano realizada por Stavrakakis y Žižek con un mínimo detenimiento, en torno a cuatro grandes ejes de enorme relevancia para el análisis político contemporáneo.

### 1) El sujeto barrado

Las características del “sujeto barrado” lacaniano han sido extensamente discutidas en las últimas décadas. Sintéticamente, para Lacan el sujeto siempre es sujeto escindido, falto en ser, opaco frente a



sí mismo y constitutivamente alineado en procesos identificatorios tanto imaginarios como simbólicos. Esto se comprende a partir de su famosa definición del significante como aquello que “representa a un sujeto para otro significante” (Lacan, 1964-1965). Es decir, el sujeto surge atravesado por la cadena significante y se constituye como tal a partir de su alienación en el campo simbólico. La dependencia constitutiva del sujeto respecto del significante expone la imposibilidad de una reflexividad total y la no-identidad del sujeto lacaniano.

La lectura planteada por Stavrakakis (2007, 2010) enfatiza que el ingreso al mundo simbólico constituye al sujeto mientras que simultáneamente lo fractura, en la medida que este pierde para siempre todo acceso no mediado a la *jouissance* (goce) real. El ingreso al orden significante demanda un sacrificio al sujeto, supone una pérdida, la cual asume múltiples metáforas dentro del corpus lacaniano: la “Cosa materna”, la pérdida del orden puro de la “necesidad” y los instintos biológico-natural (que devienen demanda y pulsión) (2007, p. 61). En un sentido amplio, siempre se trata de figuras que buscan dar cuenta de un “nivel primordial de lo Real” que se ha perdido para el sujeto y que, a partir de aquí, solo podrá ser conocido atravesando el orden del lenguaje y la simbolización (2007, p. 61). La principal consecuencia de esta alienación simbólica del sujeto es que, al instaurar una falta, funda al sujeto como *deseante*. Se trata, además, de un deseo enormemente específico: es un deseo que es pura voluntad de goce, un deseo siempre orientado hacia la restitución de aquella plenitud mítica perdida. No obstante, en la medida que dicha operación es imposible (puesto que es la propia falta la que introduce la idea de completud), la Ley Simbólica funda un deseo cuyo carácter es metonímico, es decir, un deseo siempre “en falta” que se desplazará de objeto a objeto en la búsqueda de recapturar aquel goce imposible.

Se comprende entonces por qué el “sujeto del significante” lacaniano es simultáneamente un “sujeto de deseo”, que se encuentra inmerso en una interminable dialéctica entre la falta (de goce, de una identidad plena) y los procesos identificatorios con los que intenta cubrir dicho vacío. Así, la evacuación de goce ocurrida durante el proceso de socialización no significa que no permanezcan sus restos. Por el contrario, las huellas de una *jouissance* perdida persistirán, generando múltiples efectos subjetivos e influyendo decisivamente en el nivel sociopolítico.

## 2) La condición barrada del gran Otro.

Si el “sujeto de la falta” ingresa en este juego indefinido y permanente de identificaciones no es solo por su condición insustancial, sino también porque todos los intentos para adquirir una identificación completa en el Otro siempre resultan fallidos. En tal sentido, Žižek reivindica que el principal aporte de la enseñanza lacaniana a la teoría política no es su afirmación de que el sujeto está dividido sino sostener que “el gran Otro, el orden simbólico, también está *barre*, tachado, por una imposibilidad fundamental, estructurado en torno a un núcleo traumático, en torno a una falta central ineliminable” (2019, p. 168). Dicha concepción es deudora de la subversión lacaniana de la lingüística saussureana, que deja atrás la clausura del signo y traza una división insuperable entre significante y significado. En los trabajos de Lacan, el significado ya no constituye ningún punto real de referencia de sentido, sino que opera como una ausencia de orden Real, mientras que el significante permanece como el *locus* de



aquella falta (de significado). Así, el significado emerge solo como una ilusión (necesaria), un efecto de los juegos de significación, y la estructura del lenguaje será siempre abierta y articulada bajo una consistencia parcial e inestable.

En la lectura de Žižek, afirmar que el gran Otro está barrado (y, por lo tanto, también está falto de goce) es sinónimo de afirmar que es un Otro deseante. Este enigma —el deseo del Otro, su incompletud— “resulta un núcleo traumático para el sujeto, un núcleo que intentará ocultar a través de todos los medios posibles” (2019, p. 168). De tal modo, el sujeto se estructura no solo bajo la búsqueda de llenar su falta sino también bajo la necesidad de ocultar la “falta en el Otro”, de rechazar o velar la condición barrada del mundo simbólico. En términos sociopolíticos, podemos sostener que el sujeto busca desconocer el carácter insustancial y contingente del mundo social, que rechaza atender la falibilidad de sus identificaciones y, en definitiva, tiende a negar el hecho de que *en última instancia* ni la sociedad ni la cultura ni la historia pueden proveer un sentido pleno o estable: se trata de ocultar que el gran Otro no ofrece garantías.

### 3) La fantasía y su promesa

La pregunta que emerge, entonces, es: si todos los procesos identificatorios del sujeto están condenados, *en última instancia*, al fracaso ¿Por qué se sostiene ese proceso y el deseo logra relanzarse interminablemente? ¿Por qué el sujeto no se paraliza? Esto no sucede porque el sujeto elabora una respuesta frente al enigma del deseo del Otro: la *fantasía*.<sup>125</sup> En este punto vale la pena recuperar directamente las palabras de Žižek:

La fantasía parece entonces una respuesta al “*Che vuoi?*”, al insoportable enigma del deseo del Otro, de la falta en el Otro, pero es al mismo tiempo la fantasía la que, por así decirlo, proporciona las coordenadas de nuestro deseo —la que construye el marco que nos permite desear algo. La definición usual de fantasía (“un argumento imaginado que representa la realización del deseo”) es por lo tanto algo descarriada o, por lo menos, ambigua: en la escena de la fantasía el deseo no se cumple, no se “satisface”, sino que se constituye (dados sus objetos y demás) —*mediante la fantasía, aprendemos a “cómo desear”*. (Žižek, 2019, p. 163)

---

<sup>125</sup> Es necesario aquí realizar una aclaración terminológica. Siguiendo el texto de Sampson (1992), podemos señalar que el concepto de “fantasía” —en alemán *phantasie*— es originario de la obra freudiana, apareciendo en múltiples ocasiones y con epicentro en el conocido *Pegan a un niño. Aportación al conocimiento de la génesis de las perversiones sexuales* (1919). No obstante, a comienzos del siglo XX, este concepto no tenía una traducción inmediata al francés (puesto que su equivalente natural —*fantaisie*— conllevaba ideas de ligereza y libertad imaginativa incompatibles con el concepto freudiano). De este modo, se recurrió a un vocablo poco utilizado (*fantasme*), posteriormente popularizado por Lacan y traducido habitualmente al español como “fantasma”. En esta presentación, seguiremos la línea trazada por las diversas traducciones al español de los trabajos de Žižek y Stavrakakis, en las cuales se utilizan ambos términos de modo relativamente indistinto.





El argumento del esloveno es que la fantasía funciona como un soporte allí donde la falta en el Otro se torna evidente, un simulacro que permite desconocer dicha falta. El truco del guión fantasmático para lograr sostener el deseo del sujeto y ocultar la insustancialidad del orden simbólico es la generación permanente de un señuelo: el ofrecimiento de una promesa imaginaria de encuentro con la preciosa *jouissance* perdida, un encuentro que es “fantaseado como capaz de recubrir la falta en el Otro y, en consecuencia, de colmar la falta en el sujeto [es decir, de obtener una identificación plena]” (Stavrakakis, 2007, p. 77). Por estas razones, y en contra de lo que dicta el sentido común, dentro de la ontología lacaniana la dimensión imaginaria de la fantasía cumple una función central y no está localizada del lado de la “imaginación subjetiva” o de lo “irreal”, sino precisamente del lado de la realidad: para el sujeto “la construcción social de la realidad adquiere consistencia ontológica a partir de su dependencia de un determinado marco fantasmático” (Stavrakakis, 2007; p. 86).

En síntesis, frente a la falta constitutiva del campo sociosimbólico, la fantasía ofrece una pantalla, una serie de reemplazos imaginarios de aquella experiencia mítica de plenitud. Así, la misma tiene una función organizadora sobre el deseo del sujeto —“nos enseña a desear” como señaló Žižek— y constituye un marco a través del cual tenemos una experiencia del mundo como congruente y significativo.

#### 4) El rol del objeto

Para finalizar este apartado, debemos añadir algunas especificaciones en torno al rol crucial que cumple el “objeto” en el sostenimiento fantasmático del deseo. El objeto es aquello que aparece como el resto del sujeto “mítico” perdido de la *jouissance*, es un objeto que tiene siempre una connotación de completud. De este modo, el objeto deviene un “objeto-cause” de deseo —también denominado por Lacan como *objet petit a*— en la medida que funciona como metáfora siempre ausente (imposible) de aquel goce perdido. Tal como señala Stavrakakis:

El objeto solo puede funcionar como objeto de deseo cuando está ausente, puede causar y perpetuar el deseo solo si falta, haciendo imposible la satisfacción de este de deseo (cuando el objeto que encarna la función *objet petit a* es alcanzado, entonces el deseo se fija sobre otro objeto faltante) (Stavrakakis, 2007, 83).

De este modo, el *objet petit a* resulta central para comprender el investimento libidinal de la realidad. Soler (2011) señala que, en tanto objeto que falta, se presenta como causa de deseo en una doble valencia: negativa y positiva. Negativa en la medida que es causa de un deseo imposible de ser satisfecho por ningún objeto, y positiva en la medida que dirige el deseo hacia una multiplicidad de objetos reales. En sentido similar, Stavrakakis (2007) enfatiza que la función del *objet petit a* tiene un doble movimiento: nos presenta la falta en el Otro y encarna la promesa de llenarla, permitiendo así una satisfacción parcial de *jouissance*. No obstante, tal satisfacción “nunca es suficiente” ni resulta lo esperado, reinscribiendo la falta y relanzando la metonimia del deseo. Resulta evidente entonces la íntima relación entre *objet petit a* y la fantasía, que se expresa en la propia fórmula de la fantasía



elaborada por Lacan:  $\$ \diamond a$  (sujeto barrado, losange, *objet petit a*): el guión fantasmático es aquel que permite sostener —mediante su desplazamiento— la promesa de plenitud hacia un nuevo objeto tras cada fracaso del deseo.

En este sentido, el *objet petit a* deviene otra categoría nodal para el análisis político, puesto que aquellos objetos reales que asuman la función privilegiada de positivizar la falta, de encarnar la plenitud ausente, serán el cemento libidinal indispensable para producir agrupamientos e identificaciones colectivas. En otros términos, debe siempre tenerse en cuenta que la realidad social es “el *locus* a través del cual el sujeto como falta persigue su plenitud ausente” (Stavrakakis, 2007, p. 67) y, por esta razón, las categorías de *objeto a*, fantasía y sus anudamientos afectivos tienen significativas repercusiones al momento de comprender las diversas modalidades de subjetivación política. Tales argumentos adquieren plena consistencia con la renovación zizekiana de la cuestión ideológica, la cual permite vislumbrar con mayor precisión las potencialidades analíticas del prisma teórico que venimos desarrollando.

### III.

La temprana reformulación del tradicional concepto marxista de “ideología” a partir de su anudamiento con la concepción de “fantasía”, constituyendo así el conocido sintagma “fantasía ideológica”, quizás el aporte más significativo de la extensa obra de Žižek. En sintonía con lo planteado hasta aquí, Žižek enfatiza que el nivel fundamental de la ideología “no es el de una ilusión que enmascare el estado real de las cosas, sino el de una fantasía (inconsciente) que estructura nuestra propia realidad social” (Žižek, 2019, p. 61). En términos sociopolíticos, esta definición implicará que la *fantasía ideológica* supone el medio a través del cual los sujetos se reconocen en la estructura social y se organiza la reproducción del orden y de las relaciones de poder existentes en cada sociedad históricamente determinada.

En una aproximación posible, cabría sostener que el sintagma “fantasía ideológica” intenta conjugar dos dimensiones que han convivido de modo tensionado en la propia enseñanza lacaniana: nos referimos a la relación entre el “sujeto del significante” (nivel de la ideología) y el “sujeto de la *jouissance*” (nivel de la fantasía y del síntoma). En tal sentido, Žižek afirma que la realidad social se estructura siempre en torno a estos dos niveles: en primer lugar, en torno a un conjunto de operaciones significantes-discursivas (este nivel incluye la fijación de *points de capitón*, las articulaciones diferenciales y equivalenciales de significantes, etc.); en segundo lugar, no obstante, el autor resalta que tales construcciones ideológicas solo adquieren su fijeza última a partir del núcleo insensato, “pre ideológico”, del *goce* estructurado en la fantasía (Žižek, 2019, p. 171). Es decir, la interpelación ideológica es soportada siempre por la función imaginaria del fantasma y por los investimentos afectivos de *jouissance* real que este promete e incluso permite experimentar (de un modo necesariamente parcial). Dicho de otro modo, la identificación sociopolítica no se produce nunca en un terreno enteramente racional, sino que es soportada por un fundamento inconsciente y libidinal: el



sujeto no se identifica con un discurso ideológico sólo porque comparte los argumentos esgrimidos, sino porque obtiene una ganancia afectiva en dicha identificación. Más aún, como señala Stavrakakis, en innumerables ocasiones los investimentos afectivos pueden ser un propósito o una causa mucho más potente que cualquier propuesta ideológica o saber reflexivo (2010, p. 212).

Por otra parte, Žižek y Stavrakakis coinciden en destacar un segundo aspecto de la estructura de la *fantasía ideológica* que resulta de enorme relevancia para el análisis sociopolítico: su carácter bifacético o “estructura dual”. Por un lado, la fantasía exhibe una dimensión beatífica (su promesa de *jouissance*) y, por otro lado, una dimensión terrorífica, obscena y horrorosa (Stavrakakis, 2007, p. 198-99). Su primera dimensión hace referencia al ya mencionado hecho de que todas las formaciones ideológicas requieren una promesa imaginaria de plenitud que la sostenga, lo cual significa que en algún nivel toda formación ideológica aspira a eliminar la angustia y la pérdida, a ocultar el antagonismo constitutivo de lo social. Este elemento imaginario de la fantasía (la promesa de plenitud) es crucial para que todo discurso ideológico se vuelva deseable, es decir, para que tenga atractivo hegemónico y permita una operación de investimento libidinal deviniendo objeto de goce. Sin embargo, en la medida que dicha promesa sólo puede fracasar, el guión fantasmático porta de antemano una segunda cara, una dimensión violenta y castigadora, que emerge para salvaguardar sus promesas iniciales brindando una explicación del fracaso. Stavrakakis lo señala de esta manera:

La dimensión beatífica de la fantasía es sostenida por un perturbador fantasma paranoico que nos explica por qué las cosas salieron mal (por qué no conseguimos a la chica, porque la sociedad es antagonista). Esta segunda dimensión —obscena— que construye la escena en la cual la *jouissance* de la que estamos privados se concentra en “Otro que nos la robó”, juega un papel decisivo en la perpetuación del deseo humano y en la reproducción de la centralidad de las identificaciones (Stavrakakis, 2010, p. 225).

La identificación de un Otro (el judío, el inmigrante, las personas que reciben algún tipo de prestación social de parte del Estado, etc.) que ha robado nuestro goce obtiene resultados por dos vías. Por un lado, permite mantener viva la fé en el goce prometido y en la posibilidad de recuperarlo, mientras que en simultáneo posterga su realización plena para el futuro, para el momento en que se pueda eliminar al Otro que nos la ha robado (Stavrakakis, 2010, p. 225).

En la lectura de Stavrakakis, la estructura dual de la fantasía resulta análoga a las relaciones establecidas entre la fantasía y el síntoma. Tal como señala Miller, en una tipología básica podemos diferenciar dos modalidades distintas de *jouissance*: “Estos dos modos exhiben la siguiente diferencia, e incluso oposición. Uno [el síntoma] es *jouissance* bajo el género del *displacer*, en tanto que el otro [el fantasma] es *jouissance* bajo el género del *placer*” (2005, p.17). En términos clínicos, el síntoma es aquello excluido de la simbolización, que retorna e interrumpe la consistencia de las representaciones que el sujeto hace de la realidad, que interrumpe y vulnera la solidez de sus identificaciones. Más que externo o interno, el síntoma se ubica en el registro de la frontera, es aquello que siendo parte de la estructura muestra sus fallas. Por esta razón, en la medida que el síntoma muestra la incongruencia de



lo simbólico, la dimensión obscena de la fantasía siempre tiende a su estigmatización. Así, la fantasía ideológica de un sociedad armoniosa y plena sólo puede sostenerse a costa de que el desorden, el malestar del presente, pueda ser atribuido a un intruso extraño: la “estigmatización del síntoma”, la formación de “chivos expiatorios” es la condición de posibilidad de mantener la coherencia fantasmática de la realidad.

Para ilustrar esta doble dimensión de la fantasía, Žižek recurre incontables veces a la fantasía corporativista nazi. Stavrakakis comparte esta lectura, pero realiza una operación de formalización aún mayor y sostiene que la estructura dual de la fantasía se corresponde con la estructura de todo pensamiento político utópico. Se trata de un movimiento teórico complejo, pues el autor griego traza una continuidad entre las categorías de fantasía, utopía y el totalitarismo político, al punto tal que se vuelve difícil distinguir la especificidad analítica de cada una de ellas. De hecho, podemos observar que, al momento de explicar las lógicas de las políticas utópicas el autor remite casi linealmente a los argumentos del guión fantasmático:

Toda fantasía utópica produce su reverso y reclama su eliminación. Dicho de otra manera, en las construcciones utópicas el lado beatífico de la fantasía está acoplado a un lado horroroso, a una necesidad paranoide de un chivo expiatorio estigmatizado. La ingenuidad —y también el peligro— de las estructuras utópicas se revela en el intento de realización de estas fantasías. Es entonces cuando nos acercamos al terrorífico núcleo de lo real: a la estigmatización le sigue el exterminio. Esto no es un accidente: esa parece ser la forma en que funcionan todas las construcciones fantásticas” (Stavrakakis, 2007, p. 148)

Si bien el vínculo entre utopía, fantasía y totalitarismo puede encontrarse en múltiples experiencias históricas, asume una forma paradigmática en los dos grandes proyectos “utópicos” del siglo XX: por un lado, en el fascismo/nazismo y, por otro, en el estalinismo y los denominados “socialismos realmente existentes”. Como es conocido, el planteo de Stavrakakis se enmarca en una discusión más general con el marxismo y en el intento —compartido junto a muchos otros exponentes de la teoría política contemporánea— de deconstrucción de sus formas canónicas de concebir la política. Su apuesta teórica es renovar el pensamiento de izquierdas más allá del “utopismo marxista” y sus pretensiones fantasmáticas de plenitud (lógica dominante a lo largo de todo el siglo XX), apostando por repensar la política radical por fuera de la metafísica de la totalidad y de los reaseguros esencialistas de una legalidad histórica. No obstante, más allá de estas discusiones que exceden largamente las presentes líneas, nos interesa recuperar el planteo en torno al utopismo, en la medida que —como el propio autor sugiere al analizar el resurgir de los nacionalismos y fundamentalismos de las últimas décadas— consideramos que tales categorías resultan cada vez más relevantes para avanzar en una comprensión exhaustiva de los diversos fenómenos neautoritarios que surcan el mundo contemporáneo.

#### IV.



Antes de avanzar hacia aquel punto, no obstante, cabe señalar una multiplicidad de discrepancias teóricas que han emergido al momento de definir la relación entre ideología y fantasía en los procesos de subjetivación política. Tales controversias —desde nuestra mirada— se correlacionan con un conjunto más general de discusiones en torno a cómo concebir la relación entre discurso y afecto, entre el significante y la *jouissance* o entre lo simbólico y lo real, en el marco de las ontologías políticas de sesgo lacaniano. En este sentido, nos interesa reponer algunos puntos de la propuesta de J. Alemán (2021), quien intenta reconfigurar la relación entre ideología y fantasía desde una nueva posición que se distancia tanto de las formulaciones zizekianas que hemos planteado como de los trabajos de E. Laclau.

En este último caso, la posición laclausiana es cuestionada porque a lo largo de su obra el autor reniega de la posibilidad de dotar de especificidad a la dimensión afectiva más allá del campo del discurso. La reticencia sistemática de Laclau a ubicar a la dimensión afectiva como “previa” (pre-ideológica o pre-simbólica), o más primordial respecto a la dimensión significante, lo conduce a afirmar la consustancialidad entre discurso y afecto. En tal sentido, Laclau (2015) se limita a establecer una diferencia entre la *forma* (entendida como juego de relaciones significantes: construcción de cadenas equivalenciales, determinación de puntos de anclaje, etc.) y la *fuerza* (dimensión propiamente afectiva) que configurarían todo procedimiento hegemónico. En consecuencia, su teoría recibirá importantes acusaciones —no sólo de parte de Alemán (2021) sino también de Stavrakakis y Glynos (2008) — en torno a un “sesgo discursivista” que impediría comprender la especificidad del rol jugado por los afectos y por el *goce* en los procesos de subjetivación política.<sup>126</sup> Cabe señalar, además, la paradójica ausencia de las categorías de fantasía y del registro imaginario en su obra, dimensiones conceptuales que parecen sobrevolar permanentemente su teoría del populismo, aunque nunca son plenamente explicitadas ni desarrolladas.

Más relevante para nuestros propósitos resulta la crítica que Alemán realiza a la perspectiva planteada por Žižek. Desde una posición aún más enfáticamente psicoanalítica, Alemán considera que la conformación del sintagma “fantasía ideológica” homologa demasiado rápidamente el registro ideológico respecto al registro fantasmático. El principal problema de unificar ambas dimensiones es que —para Alemán— se deriva en una concepción del sujeto constituido enteramente desde las estructuras ideológicas que deja escaso margen para evaluar la singularidad fantasmática de cada uno. En algún sentido, Žižek retornaría al vicio foucaulteano de presentar un sujeto meramente moldeado desde los dispositivos de poder y el orden dominante. Por el contrario, Alemán plantea que la ideología y el fantasma son dos estructuras diferentes que, lejos de superponerse, se encuentran en una relación fronteriza, de permanente conjunción y disyunción. En el espacio de la ideología, el autor ubica los clásicos “Aparatos ideológicos de Estado” señalados por Althusser (escuela, iglesia, medios de comunicación, redes sociales, etc.), mientras que en el registro del fantasma aparecen los elementos

---

<sup>126</sup> Para un análisis más exhaustivo del rol de los afectos en la teoría laclausiana puede verse Laleff Ilieff (2021), Blanco y Sanchez (2014) y Biglieri y Perelló (2012).



del psicoanálisis (fijaciones pulsionales, identificaciones narcisistas y los mandatos del superyó) (2021, p. 76).

Como señalamos, el objetivo principal de dicha reformulación parece ser restituir un cierto nivel de singularidad al sujeto. Mientras que la categoría de “fantasía ideológica” tendía a presumir una riesgosa coherencia entre las posiciones ideológicas del sujeto y sus maneras —siempre problemáticas— de gozar, la posición de Alemán, por el contrario, enfatiza la relación siempre *desincronizada* que se da entre ambas instancias. Así, por ejemplo, alguien puede ser legítimamente feminista y tener, al mismo tiempo, fantasías sexuales de violación o sumisión, o un trabajador puede ser progresista desde un punto de vista ideológico, pero sumamente hostil frente a determinados estilos de vida que lo comprometen (2021, p. 51). Esta distinción resulta significativa en términos políticos, sobre todo en relación a aquellos proyectos políticos de pretensión emancipadora, puesto que una perspectiva que no contemple la singularidad fantasmática del sujeto puede derivar rápidamente en la búsqueda autoritaria de homogeneizar los modos de gozar (tal como sucedió, para Alemán, a lo largo de la mayoría de las revoluciones socialistas del siglo XX que —bajo una pretensión revolucionaria— persiguieron homosexuales y otras minorías)

Finalmente, a partir de estas distinciones, Alemán afirma una determinación primaria del fantasma por sobre el nivel ideológico en la constitución de las subjetividades políticas. Esta primacía está dada en la medida que el nivel fantasmático —siempre más opaco y enigmático— puede influir en el nivel ideológico-político, pero no a la inversa: lo ideológico no puede penetrar nunca en la constitución fantasmática del sujeto. En otros términos, la forma en que cada uno organiza fantasmáticamente su goce se mantendría siempre irreductible respecto a los marcos ideológicos circulantes sociedad. No obstante, la penetración de la lógica fantasmática en los procesos de subjetivación política sí ocurre y, en este sentido, no supone solamente una *constante* ontológica presente en toda formación ideológica, sino también constituye una *variable* que adquiere diferentes modalidades e intensidades en cada momento histórico según el desarrollo de las luchas políticas específicas.

Así, la propuesta de Alemán, más que un contrapunto insalvable con Žižek o Stavrakakis, introduce un matiz que resulta significativo para el análisis sociopolítico crítico: enfatiza que la imbricación entre ideología y fantasma no ocurre siempre del mismo modo en todo tiempo histórico-político. Desde este ángulo, indagar la penetración de la dimensión fantasmática (en su doble dimensión que ya hemos presentado: promesa de goce y reverso punitivo) en el terreno ideológico se torna crucial para comprender las formas renovadas de racismo, sexismo y clasismo que atraviesan nuestro presente, fenómenos que dan cuenta de una relevancia creciente de los afectos en los procesos de subjetivación política.

## V.

En este sentido, la hipótesis de trabajo que pretendemos dejar sembrada como resultado de este recorrido es que las categorías de fantasía y síntoma, en sus diversas modulaciones respecto al





problema ideológico, brindan un marco de inteligibilidad privilegiado para dar cuenta de las recientes “inflexiones autoritarias” del neoliberalismo contemporáneo. Dichas transformaciones se expresan en la emergencia, crecimiento y consolidación de diversas formaciones políticas conocidas como “nuevas derechas” en el mundo occidental, fenómenos que —aún a la espera de mejores términos— han sido definidos como neo o postfascismo (Alemán, 2019; Badiou, 2022; Biglieri y Cadahia, 2021; Traverso, 2018), neoautoritarismos (Brown, 2020; Ipar, 2018) y/o “populismos de derecha” (Mouffe, 2018). Allí podemos situar, por ejemplo, a los casos M. Le pen en Francia, de D. Trump en Estados Unidos, de J. Bolsonaro en Brasil, del partido Vox en España, y a diversos sectores del PRO y de la derecha “libertaria” en Argentina, entre otros.

En una primera aproximación general, la perspectiva que hemos planteado permite vislumbrar el carácter eminentemente fantasmático de dichos fenómenos político-ideológicos. En primer lugar, como se ha señalado desde diversos ángulos teóricos en múltiples trabajos (Brown, 2020; Forster, 2019; Ipar, 2019; Lazzarato, 2020), todos estas formaciones políticas presentan una aspiración de restituir o retornar hacia un mítico pasado nacional perdido: la grandeza de una Francia potencia en el caso de Le Pen, la argentina agroexportadora y “próspera” de inicios del siglo XX (pre-peronista) en el caso de Macri y —más recientemente— de Milei, el EEUU industrial y dominante de la segunda mitad del siglo XX en el caso de Trump y su “*Make America Great Again*”. En segundo término, el malestar del presente —la falta (de goce) — se canaliza rápidamente hacia una figura cuya propia existencia impide retornar a ese pasado mítico: allí encontramos a la figura del “planero” (es decir, un persona que recibe prestaciones sociales de parte del Estado) en latitudes latinoamericanas, al inmigrante (del Tercer mundo) que roba el trabajo a los nativos y afecta la pureza cultural de cada nación en tierras europeas, al feminismo que moraliza la interacción pública y pervierte las tradiciones familiares, y —más recientemente en varias latitudes— a la denominada “casta política” siempre dispuesta a imposter un semblante progresista para justificar su presencia y privilegios. Así, el racismo, la xenofobia o el sexismo de las “nuevas derechas” parece siempre estructurarse a partir de la fantasía según la cual un “otro” habría robado un goce que —por definición— siempre falta. Lo central en este punto, como señala Alemán (2021), es que sobre estas figuras se fantasea no sólo que gozan de algo que era “esencialmente nuestro” sino que no hacen buen uso de aquel goce robado (lo malgastan o lo usan excesivamente).

Tomemos como ejemplos específicos dos prejuicios sociales fuertemente arraigados en las clases medias argentinas: las “mujeres pobres se embarazan para cobrar planes” y “los pobres se compran celulares caros, aunque tienen las paredes de su casa sin revocar”. En este caso, más que racismo o xenofobia, lo que encontramos es una fantasía aporofóbica— “odio a los pobres”. Según los ejemplos referidos, los sectores populares no sólo gozan de algo que se percibe como propio (de los recursos públicos cuya fuente sería la plata de “nuestros impuestos”) sino que encima lo hacen mal (tienen hijos que no pueden mantener, no revocan la pared de su casa, desconocen cómo organizar su economía personal, etc.). En su conjunto, tales ejemplos refieren a la fantasía, habitualmente sostenida por referentes de la derecha política en Argentina, que una minoría de ciudadanos —honestos, trabajadores y generadores de valor— sostienen a través de su pago de impuestos a una “mayoría improductiva” de



la población que subsiste bajo la tutela del Estado.<sup>127</sup> De este modo, la figura del “planero” —entendida de un modo siempre difuso pero vinculada a aquella persona pobre que recibe ayudas desde el Estado— parece constituirse como el núcleo fantasmático que sostiene gran parte de la estructura ideológica de la derecha nacional. En términos de Žižek, creemos válido afirmar que la figura del “planero” constituye un verdadero *sinthome* de nuestro presente, un núcleo a través del cual se organiza gran parte de la argumentación ideológica dominante. A través de esta figura, por ejemplo, se afirma la necesidad de recortar el gasto público, de regresar a ciertos valores tradicionales en torno a la “cultura del trabajo”, se la utiliza para ejemplificar la degradación social que atravesaría el país y en términos más generales, se la utiliza en la búsqueda de un cambio cultural que “haga entender” a los argentinos que no es digno recibir ningún tipo de ayuda estatal. Tales argumentos, obviamente, no son novedosos en la cultura política nacional, pero sí han adquirido una fuerza inédita en un contexto donde ha crecido sensiblemente las tendencias ideológicas “anti-estatales” en el seno de la sociedad civil. Así, nos permitimos parafrasear al propio Žižek y afirmar que “La sociedad (argentina) no existe y el *planero* es su síntoma”. La radicalidad de este planteo es que, desde el marco psicoanalítico, la idea de *sinthome* o síntoma social es opuesta a la idea tradicional de síntoma (aquella que indica que, si alguien está enfermo, no basta con atender el síntoma, sino remitirse a las causas más profundas). Por el contrario, desde la perspectiva que hemos planteado, el *sinthome* no es una expresión superficial de un proceso subyacente, sino aquello que anuda a “la cosa en sí”: si el *sinthome* se desanuda, junto a él se desanuda todo el edificio ideológico (1999, p. 189)

Desanudar el *sinthome*, no obstante, lejos está de ser una tarea política sencilla, puesto que la propia perspectiva psicoanalítica enfatiza que dicha construcción no resulta un fenómeno meramente ideológico, sino que se trata de una configuración sostenida esencialmente a partir de un componente afectivo. Por ello, la argumentación racional choca sistemáticamente con el núcleo de goce que se ha constituido en torno a la figura del “planero”. Por caso, en la discusión pública suele resultar vacuo mostrar estadísticas o informaciones que demuestren que quienes reciben “planes sociales” no sólo tienen trabajo (dentro de la denominada “economía popular”, por ejemplo), sino que además tienen todo tipo de trabajos (cartoneros, vendedores ambulantes) que resultarían inaceptables para quienes enuncian los prejuicios. La ineficacia de dichas críticas radica en que la argumentación discursiva resulta insuficiente para conmover un núcleo de goce, que una vez establecido como el significante de la totalidad perdida, se destaca por su dramática fijeza y consistencia hegemónica.

Un segundo aspecto que consideramos relevante plantear es la necesidad de reconocer la dimensión utópica presente en la corriente política emergente autopercibida como “libertaria” conducida por J. Milei, dimensión que en principio se encuentra ausente no sólo en otras variantes de la derecha

---

<sup>127</sup> Hace pocos meses, en un estudio de televisión, se produjo otro ejemplo paradigmático del fenómeno en cuestión. El cantante de cumbia conocido como “Dipy” le dijo a un dirigente peronista: “el 89 por ciento de la población trabaja del Estado. Hace 50 años que viven de la nuestra, ustedes son todos multimillonarios”. En medio de insultos, la conductora terminó echando al dirigente peronista. La frase “viven de la nuestra” —junto con el absurdo estadístico— revela el carácter eminentemente fantasmático de este fenómeno. Recuperado en: [https://www.youtube.com/watch?v=rcIazmfu4\\_U](https://www.youtube.com/watch?v=rcIazmfu4_U)



nacional sino en el conjunto del campo político. Como hemos visto con Stavrakakis, el utopismo político es una fuente de poderosos entusiasmos que resultan correlativos al riesgo del autoritarismo: cuantas más pasiones movilice un proyecto utópico, más necesidad habrá de eliminar a los elementos que obstaculizan su desarrollo. Basta escuchar cualquier discurso de Milei o leer sus libros de intervención pública para reconocer que el discurso libertario ancla, en buena medida, en esta estructura. Observemos, por ejemplo, muy sucintamente algunos argumentos de *“Libertad, libertad, libertad: Para romper las cadenas que no nos dejan crecer”* (Milei y Giacomini, 2019) En primer lugar, como es conocido, el dirigente libertario estructura su posición desde la tradición teórica de la Escuela Austríaca (Hayek, Von Mises, etc.), la cual se distancia radicalmente del liberalismo político clásico planteando un rechazo frontal al Estado. A partir de este marco, el liberalismo que propone Milei puede posicionarse como una corriente subalterna, que, en realidad, nunca habría predominado en la historia política nacional. Es decir, el verdadero liberalismo nunca habría triunfado realmente en nuestro país, ni siquiera durante la década de 1990 o el gobierno de M. Macri. Por el contrario, los diferentes sectores políticos —la “casta”, repartida entre el populismo peronista y el “liberalismo clásico”— siempre habrían mantenido un Estado clientelar e ineficiente que interviene en el proceso económico y reproduce el subdesarrollo. Es decir, lejos de promover el despegue económico del país, los políticos en sus diversas variantes habrían sostenido sistemáticamente políticas que multiplican la pobreza logrando que cada vez más personas dependan del Estado para garantizar su subsistencia. Dicha dependencia justifica la existencia y refuerza los privilegios de una clase política que, en otras circunstancias, resultaría en su mayoría prescindible. A partir de esta lectura, como han señalado diversos trabajos (Stefanoni, 2021; Vicente y Saferstein, 2020; Villulla, 2020), la corriente libertaria propone una “épica de la resistencia” y logra construir una imagen de rebeldía, desobediencia y transgresión cuyo objetivo es disputar con la izquierda “la capacidad de indignarse frente a la realidad y de proponer vías para transformarla» (Stefanoni, 2021, p. 15)

Desde el ángulo que venimos desarrollando, es preciso enfatizar que en el universo ideológico libertario el significante “casta política” se anuda con el ataque a todo aquel que recibe ayudas sociales por parte del Estado. Al fin y al cabo, políticos intervencionistas, empleados públicos y/o trabajadores informales que reciben transferencias del Estado son todos desdoblamientos de una misma figura: “parásitos que viven con la nuestra”. Además, dichas figuras se retroalimentan entre sí (los políticos precisan de los pobres y los pobres mantienen una demanda intervencionista hacia los políticos), configurando el gran adversario que debe combatirse para dar paso a una sociedad liberal. A partir de estos elementos, la corriente libertaria logra presentar su proyecto como refundacional, se percibe a sí misma como “radical” y reconoce abiertamente su pretensión “utópica” (Milei y Giacomini, 2019, p.9-10). Creemos que resulta indispensable comprender este punto: la corriente libertaria no es un mero proyecto reactivo, una suerte de emergente político marginal que buscaría destruir más de lo que aspira a construir. Junto a sus energías punitivas, esta corriente política se sostiene en una promesa de goce, en una promesa de plenitud ausente en prácticamente la totalidad del restante espectro político nacional. Solo a través de dicha promesa se tornan legibles los importantes entusiasmos que esta corriente suscita en amplios sectores de la estructura social argentina: se trata de liberarnos —por



primera vez— de las cadenas del Estado para fundar un verdadero país liberal que garantice el desarrollo personal a partir del libre juego de cada uno en un mercado plenamente desregulado. Un mundo en el que finalmente alcanzaremos la ansiada libertad y prosperidad tras décadas de involución nacional.

En síntesis, a partir de estos limitados ejemplos, esperamos haber ilustrado algunas aristas de la hipótesis central que organizó nuestra exposición: recuperando diferentes categorías y debates acaecidos en el terreno de la “teoría política lacaniana”, hemos intentado esbozar que el neoliberalismo contemporáneo parece reproducir su legitimidad a partir de un tipo de mandato social cada vez más sostenido por la penetración fantasmática de la ideología, en su doble dimensión siempre entrelazada: las promesas de un futuro de plenitud y la canalización de fuerzas punitivas hacia diversas figuras sociales.

## VI.

A modo de conclusión, nos interesa insistir en que la perspectiva psicoanalítica permite comprender la relevancia crucial que tiene el componente afectivo en los fenómenos ideológico-políticos y, en este sentido, reconfigura el rol tradicionalmente otorgado a la crítica social. Como hemos sostenido, un análisis crítico de la realidad ya no puede limitarse a un nivel lingüístico o deconstructivo ni a denunciar la falsedad o falta de correspondencia de un discurso respecto a la “verdad de los hechos objetivos”. Una intervención de estas características, si bien en ocasiones resulta necesaria y debe ser mantenida, encontrará limitaciones insalvables. Por el contrario, una tarea crítica sensible a la posición lacaniana debe avanzar sobre la identificación de los núcleos afectivos que rodean a cada discurso, determinando los núcleos de goce (los “síntomas sociales”) que lo sostienen y exponiendo los procedimientos inconscientes que ligan al sujeto a relaciones sociales de subordinación. Así, la tarea de la crítica implica entonces un trabajo cartográfico tanto de las cadenas significantes como de los núcleos afectivos que (re)producen el orden dominante.

En este marco, Žižek, Stavrakakis y en ciertos aspectos también Alemán, postulan que la tarea esencial de la crítica radica en confrontar al sujeto con su propia falta, revelando el carácter ilusorio de sus objetos de goce. Así, la crítica de la ideología persiste como un procedimiento válido aún en el marco postmarxista, posfundacional y postmetafísico de la teoría contemporánea. Žižek (2003) señala que el sostén de dicha crítica —“el punto de referencia extra ideológico que nos autoriza a denunciar el contenido de nuestra experiencia inmediata como ‘ideológico’”— no es “la ‘realidad’, sino lo ‘real’ reprimido del antagonismo” (p. 36). Insistimos, por esta vía, la crítica apunta a poner en crisis las creencias del sujeto mediante la interpretación de los síntomas, el “atravesamiento de la fantasía”, la generación de un encuentro con lo Real y la exposición de la inconsistencia del orden simbólico.

Como se ve, dichas perspectivas se sostienen sobre las clásicas formulaciones lacanianas en torno a la dirección de la cura —“atravesamiento de la fantasía” e “identificación con el síntoma” —, las cuales remiten al campo clínico y a un proceso de transformación subjetiva que el analizante debe realizar en relación a su configuración sintomática. Sin embargo, la traducción de dichas fórmulas hacia el terreno



de la política —siempre más afin a las identificaciones fuertes que a los procesos *desidentificatorios*— no resultará sencilla y, en ocasiones, las perspectivas planteadas tenderán hacia la superposición de tres niveles que responden a lógicas internas y objetivos disímiles: la clínica, la teoría crítica y la política emancipadora. En consecuencia, las coincidencias y/o complementariedad evidenciada entre autores como Žižek y Stavrakakis para el análisis de las formas ideológicas dominantes se disipará sensiblemente al momento de definir bajo qué coordenadas es posible representar la emancipación y la transformación de dicho orden en el marco ontológico lacaniano que hemos esbozado.

Más allá de tales controversias, que exceden las presentes líneas y pretendemos desarrollar en otras instancias, esperamos haber dado cuenta de la relevancia de algunas categorías lacanianas recuperadas por Stavrakakis, Žižek y Alemán para el desarrollo de una teoría política más compleja y con mayor capacidad crítica, una tarea que se presenta urgente tanto desde el punto de vista teórico como político. Cabe señalar que el universo de conceptos y fórmulas lacanianas factibles de ser utilizadas para el análisis sociopolítico excede largamente a las que hemos presentado aquí. Hemos prescindido, por ejemplo, de cualquier referencia a la famosa tesis del “discurso capitalista” o a las reconfiguraciones del superyó (y sus imperativos de goce). Por el contrario, hemos intentado enfatizar la relevancia de tres dimensiones: 1) la dialéctica entre “falta y plenitud” como constitutiva de todo proceso identificadorio, 2) el soporte conjunto de la realidad construido desde el registro ideológico y sus configuraciones fantasmáticas/sintomáticas y 3) derivada de las dos anteriores: la importancia crucial del aspecto afectivo y libidinal para explicar tanto la liberación de pulsiones punitivas como la generación de entusiasmo político. En su conjunto, creemos que dichas dimensiones adquieren una creciente centralidad analítica, aún no plenamente atendida, en un escenario contemporáneo dominado por el retorno de los “dioses oscuros” del autoritarismo político.

## Bibliografía

- Alemán, J. (2019). *Capitalismo: crimen perfecto o emancipación*. Buenos Aires, Ned ediciones.
- Alemán, J. (2021). *Ideología*. Buenos Aires: Pagina.
- Badiou, A. (2022). “Una perversión capitalista”. En Badiou, A, Balibar, et al. *Neofascismo. ¿Cómo surgió la extrema derecha global (y cuáles pueden ser sus consecuencias)?* Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Blanco, A. y Sanchez, M. (2014). “¿Cómo pensar el afecto en la política? Aproximaciones y debates en torno a la Teoría de la Hegemonía de Ernesto Laclau”. *Revista de Ciencia Política*, vol. 34, núm. 2. pp. 399-415 Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago, Chile.
- Blanco, A. y Sánchez, M. (2017). “Hacia una teoría social lacaniana. Las relecturas contemporáneas de Jacques Lacan para un pensamiento de lo social.” *Revista Mirada*, vol. 9, Núm. 23.
- Blanco, A. y Sánchez, M. (2018). “El capitalismo tardío como economía política del goce. Aportes de la teoría social lacaniana para su análisis crítico”. *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 9(1), pp. 26-45.
- Biglieri, P. y Cadahia, L. (2021). *Siete ensayos sobre el populismo*. Buenos Aires, Herder.





- Biglieri, P. y Perelló, G. (2012). *Los usos del psicoanálisis en la teoría de la hegemonía de Ernesto Laclau*. Buenos Aires, Grama ediciones.
- Brown, W. (2020). *En las ruinas del neoliberalismo*. Buenos Aires, Tinta limón.
- Catanzaro, G. (2021). *Espectrología de la derecha*. Buenos Aires, Cuarenta ríos.
- Davies, W. (2016). “El nuevo neoliberalismo”. En *New Left Review* 2, n° 101, pp. 129-143.
- Fair, H. (2013). “Contribuciones del psicoanálisis lacaniano a la teoría política y social contemporánea y al análisis sociopolítico crítico”. *Revista de Ciencias sociales*, 139. Universidad nacional de Costa rica, pp. 27-51.
- Franze, J. (2016). *La política ¿Administración o creación?*. Universidad complutense de Madrid.
- Freud, S. (1919). “Pegan a un niño. Aportación al conocimiento de la génesis de las perversiones sexuales”. En *Obras completas, Tomo XVII*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Glynos, J. y Stavrakakis, Y. (2008). “Encuentros de tipo real. Indagando los límites de la adopción de Lacan por parte de Laclau”. En Critchley y Marchart (eds.) *Laclau: aproximaciones críticas a su obra*. Bs. As, FCE.
- Ipar, E (2018). “Neoliberalismo y neoautoritarismo.” *Política y Sociedad*; 55; 3. Universidad complutense de Madrid, pp. 825-849
- Ipar, E. (2019). Autoritarismo social: exterminar a todos los brutos. Universidad Nacional de San Martín. Revista Anfibia. Recuperado de: <https://www.revistaanfibia.com/exterminar-a-los-brutos/>
- Lacan, J. (1964-65). El seminario. Libro 12: “Problemas cruciales para el psicoanálisis”, Inédito.
- Laclau, E. y Zac, L. (1994). Minding the Gap: the subject of politics” en Laclau, E (Ed.). *The making of political identities*. Londres, Verso.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires, FCE.
- Laclau, E. (2006). “Joan Copjec y las aventuras de lo Real”. En Copjec, J. *El sexo y la eutanasia de la razón: ensayos sobre el amor y la diferencia* Buenos Aires: Paidós.
- Laleff Ilieff, R. (2021a). “La reserva liberal en la teoría de la hegemonía de Ernesto Laclau”. En Rossi y Mancinelli, *La política y lo político: en el entrecruzamiento del posfundacionalismo y el psicoanálisis*. IIGG.
- Lazzarato, M. (2020). *El capital odia a todo el mundo*. Buenos Aires: Eterna Cadencia.
- Marchart, O. (2010). *El pensamiento político posfundacional*. Buenos Aires, FCE.
- Miller, J. (2005). “Chapter one. Presentation of the year’s theme: from fantasy to symptom and return”, en *(Re)-turn*, 2, pp 11-38.
- Milei y Giacomini (2019) *Libertad, libertad, libertad: Para romper las cadenas que no nos dejan crecer*. Buenos aires: Galerna.
- Mouffe, C. (2018). *Por un populismo de izquierda*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Rossi, M. y Mancinelli, E. (comps.). (2020). *La política y lo político: en el entrecruzamiento del posfundacionalismo y el psicoanálisis*. CLACSO – IIGG, Instituto de investigaciones Gino Germani.
- Sampson, A. (1992). La fantasía no es un fantasma. *Artefacto N° 3 revista de la escuela lacaniana de psicoanálisis*, México D.F, pp. 189-199.
- Stavrakakis, Y. (2007). *Lacan y lo político*. Buenos Aires: Prometeo.





XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- Stavrakakis, Y. (2010). *La izquierda lacaniana: Psicoanálisis, teoría y política*. Buenos Aires: FCE.
- Stavrakakis, Y. (2021). *El goce político: discurso, psicoanálisis y populismo*. Buenos Aires: Pluriverso.
- Stefanoni, P. (2021). *¿La rebeldía se volvió de derecha?* Buenos Aires, Siglo XXI.
- Tonkonoff, S. (2021). “Teoría más allá de la teoría. El movimiento posestructuralista.” *Revista enfoques*, Vol. 33 Núm. 2.
- Traverso, E. (2018). *Las nuevas caras de la derecha*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Vicente, M. y Saferstein, E. (2020). De la «infectadura» a las plazas. Cuando las derechas toman las calles. *Revista Anfibia*. Recuperado de: <http://revistaanfibia.com/ensayo/derechas-calles-infectadura/>
- Villulla, J. (2020). Parasites. Liberalismo, nueva derecha y el bolsillo del otro. *Revista Jacobin*. <https://jacobinlat.com/2020/10/13/parasites-liberalismo-nueva-derecha-y-el-bolsillo-del-otro/>
- Žižek, S. (1999). *El espinoso sujeto*. Buenos aires: Paidós.
- Žižek, S. (2003). “El espectro de la ideología” en Žižek, S. (comp.) *Ideología: un mapa de la cuestión*. Buenos Aires, FCE.
- Žižek, S. (2019). *El sublime objeto de la ideología*. Buenos Aires: Siglo XXI



## Beuchot y Vattimo sobre el multiculturalismo

Mauro Javier Saiz

Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales (UCA/CONICET)

[maurojsaiz@gmail.com](mailto:maurojsaiz@gmail.com)

Resumen: Mauricio Beuchot y Gianni Vattimo son dos exponentes contemporáneos de la filosofía hermenéutica. Sin embargo, aunque vinculados y en diálogo entre sí, cada uno de ellos desarrolla las virtualidades de esta corriente general en sentidos ligeramente distintos, respecto del grado de objetividad que pueda atribuirse al conocimiento que surge de la interpretación. En este trabajo buscamos rastrear estas diferencias a través de un análisis del abordaje que cada autor realiza del fenómeno del multiculturalismo y los derechos humanos. Mientras que Beuchot desea conservar una noción de la cultura anclada de algún modo en la naturaleza humana, Vattimo denuncia este concepto como arbitrario y violento. Donde el primero encuentra en el multiculturalismo una posibilidad de aprendizaje y de alcanzar algún contenido compartido como transcultural, el segundo enfatiza la diversidad, la inconmensurabilidad y, en general, percibe el fenómeno multicultural como ilustrativo del clima de la posmodernidad. Finalmente, mientras que en un caso se puede llegar a derivar un fundamento relativamente robusto para los derechos humanos, en el otro se los trata con mayor reticencia, atento a los potenciales efectos imperialistas de este lenguaje.

### I. Introducción

La filosofía hermenéutica ha ido cobrando relevancia en el mundo intelectual durante el último siglo y medio, hasta convertirse en una de las corrientes contemporáneas más influyentes en diversos campos del pensamiento. Desde sus referentes clásicos como Schleiermacher o Dilthey, pasando por el ineludible giro ontológico que le diera Heidegger y su continuación en autores contemporáneos como Gadamer o Ricoeur, se ha podido definir —quizá algo apresuradamente— a la hermenéutica como “la nueva *koiné*” de la cultura filosófica contemporánea (Vattimo 2012, cap. 1.1). Con todo, es frecuentemente observado que los hermeneutas se han mantenido notablemente ausentes de los debates teórico-políticos, salvo contadas excepciones, abocándose más bien a otras dimensiones del quehacer filosófico.

En este trabajo queremos contrastar dos casos distintos que ilustran los múltiples modos en que la filosofía hermenéutica puede ofrecer premisas desde las cuales derivar conclusiones éticas, políticas y jurídicas. Para ello, se analizará a dos académicos contemporáneos, Mauricio Beuchot y Gianni



Vattimo, buscando identificar las similitudes y diferencias entre ellos, así como las consecuencias diversas de esos desacuerdos teóricos. La selección de estos dos autores en particular se apoya en que ambos son declarados cultores de la hermenéutica y han tenido algún grado de diálogo entre sí, pero sus fundamentos ontológicos y epistemológicos difieren en aspectos relevantes, lo cual les imprime toda una serie de notas distintivas y conduce a corolarios políticos reconociblemente disímiles.

En particular, nos concentraremos en dos áreas específicas que los dos pensadores han trabajado en sus respectivos corpus teóricos (aunque no en la misma medida, como se verá). El primero de ellos es el ámbito de la cultura y, sobre todo, el fenómeno contemporáneo del multiculturalismo. Aunque la diversidad cultural, religiosa, moral, lingüística y étnica es un dato perenne de la vida social y humana en general, especialmente desde mediados del siglo XX la convivencia entre grupos culturales intra- e interestatales se ha vuelto un desafío político urgente, que resalta por contraste con la imagen homogénea y unitaria del Estado nacional moderno. El reconocimiento de dicho pluralismo se vuelve así una de las cuestiones centrales e insoslayables de cualquier propuesta filosófico-política para las sociedades contemporáneas y, en efecto, así lo reconocen estos autores.

El segundo campo temático que estudiaremos es el de los derechos humanos. También aquí se trata de un fenómeno complejo e inabarcable en su totalidad, pero de diferentes maneras los derechos humanos se han convertido en un elemento recurrente de la vida política nacional e internacional contemporánea. Como instrumentos jurídicos, su vigencia (si no efectiva, al menos formal) se ha extendido a casi todo el planeta, siendo incorporado en un gran número de constituciones escritas, instituciones y organismos locales, regionales e internacionales. Al mismo tiempo, más allá de las normas jurídicas en su faz formal, los derechos humanos atraviesan hoy el lenguaje de la práctica política en todos los niveles, permitiendo expresar así reclamos, demandas, propuestas y legitimidades variadas. También sobre este tema los dos exponentes analizados han contribuido con reflexiones teóricas, en otro ejemplo de traducción práctica de la propuesta teórica —aunque en ambos casos, hay que decirlo, los aportes de Vattimo son más indirectos y nos exigirán un trabajo interpretativo mayor—.

Con todo, la interacción entre estos dos objetos de estudio, multiculturalismo y derechos humanos, no es lineal ni pacífica. Existe una evidente tensión entre ellos en cuanto uno parece encarnar procedimientos y reglas con pretensión de validez universal, al tiempo que el otro rechaza cualquier racionalidad única y neutral, reivindicando la particularidad y la diferencia. Desde luego, se trata de un tema que excede con creces a los autores aquí tratados y que ha sido objeto de abundante literatura, pero servirá a nuestro propósito de resaltar los contrastes conceptuales y prácticos entre las dos propuestas hermenéuticas.

El trabajo se estructura como sigue. En la próxima sección se ofrece una presentación somera de los rasgos característicos de la hermenéutica, tal como es entendida por Beuchot y Vattimo, conectándola a su vez con el concepto puntual de “cultura” que cada uno de ellos utiliza (y que refleja dichos enfoques teóricos). En la siguiente, se profundizará en el fenómeno del multiculturalismo y sus consecuencias



según cada autor, y en una ulterior sección de desarrollo, nos trasladaremos al problema de los derechos humanos, sus posibilidades en un contexto multicultural, sus posibles fundamentos y las consecuencias programáticas que se siguen para cada uno. El artículo termina con la enunciación de conclusiones provisorias y subsecuentes líneas tentativas de investigación.

## II. Nociones de hermenéutica y cultura

Comencemos entonces por identificar el concepto que cada uno de nuestros autores emplea de “cultura”, término por lo demás extremadamente amplio y de difícil delimitación, dados sus numerosísimos usos en las diversas ciencias sociales. En todo caso, como ya hemos anticipado, sus respectivos abordajes están marcados por el modo de entender la filosofía hermenéutica y cómo ésta condiciona nuestra aproximación a la realidad. Así, debemos tener presente al menos los rudimentos ambos modelos.

En el caso de Beuchot, él ha caracterizado su propuesta bajo el título de “hermenéutica analógica” o “hermenéutica analógico-simbólica/analógico-icónica”, siendo todas estas etiquetas intercambiables entre sí. En muy resumidas cuentas, en cuanto hermenéutica, el autor reconoce el carácter interpretativo de las realidades humanas (y de nuestro acceso al mundo natural, incluso), siguiendo a dicha tradición al tratar estos fenómenos, prácticas, ideas y comportamientos como “textos”, en un sentido laxo del término; textos que, en cuanto tales, contienen un mensaje pero que deben ser en todo caso interpretados por lectores particulares y situados. La especificidad de la propuesta radica en un intento deliberado de evitar dos posibles extremos en este trabajo interpretativo: el univocismo y el equivocismo. Tomando el lenguaje conceptual de algunas discusiones filosófico-lógicas medievales, pero también de la semiología y de la filosofía del lenguaje moderno, él recurre a estos términos para denominar, respectivamente, a quienes consideran que cada palabra (y, por extensión, cada valor, explicación, fenómeno real, etc.) tiene o debe tener una única interpretación correcta, y a aquellos otros que enfatizan la casi inagotable pluralidad de significados posibles, no jerarquizados, que harían imposible la identificación de un sentido o referencia verdaderos.

Estas dos actitudes hermenéuticas, a su vez, se habrían plasmado en corrientes puntuales de la historia de la filosofía, que adoptarían una u otra. Así, el proyecto de la Ilustración y sus sucesivos herederos intelectuales (el positivismo, diferentes formas de científicismo, la filosofía analítica anglosajona) serían los representantes de una hermenéutica univocista, en la medida que —con algunas ligeras variaciones según el autor y la corriente— se pretende defender un procedimiento específico que sería el único eficaz para la descripción y explicación de la realidad, ofreciendo como resultado la única interpretación correcta o verdadera universalmente válida. Por oposición, toda otra línea, que en algún sentido nace con el Romanticismo y sus sucesores, pero que también incluye a Nietzsche, Heidegger y a la mayor parte de los filósofos posmodernos, sobreenfatizaría el carácter equívoco de la interpretación, planteando una infinidad de lecturas de la realidad sin ningún tipo de orden ni criterio,



inconmensurables, hasta disolver la posibilidad de un sentido estable de lo real. En contraste con ambas posiciones, el pensador mexicano construye su modelo a partir de la noción de “analogía”, que ya en la filosofía clásica y medieval indicaba un punto intermedio entre univocidad y equivocidad, un reconocimiento de la pluralidad semántica que, sin embargo, conserva un orden interno y remite a algún principio o realidad estable. Desde luego, existen diferentes tipos de analogía y Beuchot considera varias de ellas, así como el correlato que cada una encontraría en su modelo hermenéutico, pero baste aquí con señalar algunas características y actitudes fundamentales. A nivel textual, la analogía permite identificar un significado primario sin negar la pertinencia de muchos otros, aunque ordenados jerárquicamente según su mayor o menor proximidad con el primer analogado o sentido más propio del término o con la proporción existente entre ellos. Al mismo tiempo, y como resulta evidente a partir de la exposición anterior, el autor explícitamente intenta vincular el registro lingüístico o simbólico de la hermenéutica con uno ontológico. Por lo tanto, la analogía no serviría únicamente para explicar la estructura y dinámica del sentido textual y de la interpretación, sino que se convierte también en el vínculo entre la expresión lingüística y la realidad misma, a través de la función de referencia. Aun más, en cierto sentido se puede llegar a afirmar que la estructura misma de la realidad es analógica, en la medida que el propio ser, como ya afirmara Aristóteles, “se dice de muchas maneras”. Aunque ciertamente se podría decir mucho más de la propuesta filosófica y sus consecuencias en otros planos teóricos, por razones de extensión nos limitaremos aquí a esta somera presentación, que nos ofrece un marco suficiente para orientarnos durante el resto de la argumentación. No obstante, vale la pena tener presente esta derivación ontológica del esquema, puesto que de allí derivarán algunos de los puntos de contraste más notables con la filosofía de Vattimo, como veremos en las páginas siguientes (Beuchot 2000; 2009b; 2016; Buganza Torio 2008, cap. 1).

Habiendo introducido un rudimental marco teórico del pensamiento de Beuchot, podemos proceder a la noción de cultura que es el objeto más directo de nuestro análisis. Él ha dedicado numerosos trabajos específicamente a esta cuestión, aunque en todos ellos mantiene una concepción de cultura notablemente estable y coherente, si bien algo imprecisa y general. En una primera aproximación, amplia y provisoria, se puede entender a la cultura como “el cultivo de todo aquello que nos ayuda a colocarnos en la realidad del entorno, no sólo natural, sino también social” (Beuchot 2005, 9), tras lo cual enfatiza el carácter histórico y particularizado, situado, de esta tarea de reproducción social de cara a la naturaleza. En otros lugares, el filósofo mexicano ha retomado la definición antropológica de Clifford Geertz:

Una cultura es un sistema de símbolos que crean cohesión entre los individuos de la misma, que les proporcionan estados anímicos duraderos, que les dan motivaciones para actuar y los orientan significativamente en sus relaciones recíprocas, les dan concepciones generales de la existencia y valores que los hacen desarrollar cierto tipo de conductas. (Beuchot 2007, 31; cfr. 2009a, 20-22)



En otras oportunidades el autor abreva en otros muchos pensadores, tales como Max Scheler y Martinus Plattel (Beuchot 2018a, 68-76), Paul Ricoeur y Hans-Georg Gadamer (Beuchot 2018b) o, en el ámbito hispanoamericano, Bolívar Echeverría (Beuchot 2005, 10-12) y Gustavo Bueno (Beuchot 2018a, 63-68). En todo caso, en el conjunto de estas imágenes y aproximaciones hay algunos aspectos que importa remarcar a los efectos de la presente investigación.

Fiel al espíritu general de su propuesta analógica, el tratamiento de la cultura siempre busca mantenerse en un delicado balance entre elementos en tensión dialéctica. Un ejemplo de ello se ve en su deseo de balancear los elementos de racionalidad intelectual y pasionalidad o emocionalidad. En este sentido, el fenómeno no se reduce solamente a un tipo de desarrollo científico-tecnológico, ni al cumplimiento de una función social instrumentalmente necesaria, pero tampoco a las manifestaciones ético-valorativas, artísticas y estéticas, etc. Al contrario, toda esa riqueza es comprendida y abarcada como realidad cultural (Beuchot 2009a, 23-26; Mota Rodríguez 2013, cap. 2).

Sin embargo, esta distinción armonizadora se apoya sobre una todavía más fundamental: aquella que reconoce e intenta mediar analógicamente lo universal con lo particular. Resulta evidente el paralelismo con la diada antes mencionada de univocidad y equivocidad en la hermenéutica. Pues bien, aplicado al campo de la antropología cultural, ello remite a la existencia de elementos universales y comunes a toda sociedad, por hallarse ínsitos en la naturaleza humana compartida por todos. Al mismo tiempo, esos rasgos comunes y universales no pueden materializarse sino en los modos particulares e históricamente situados de cada momento y espacio puntual. Así, las diferentes culturas serían otros tantos modos de encarnar la esencia humana fundamental según las condiciones específicas (Beuchot 2005, 32-39).

Veamos ahora la posición de Vattimo en estas materias. El filósofo italiano es conocido por su propuesta original de una hermenéutica nihilista, basada en una lectura conjunta de Heidegger y Nietzsche. Ésta se ha popularizado, primero en el ámbito intelectual italiano y luego en el internacional, con el nombre de “pensamiento débil” (*pensiero debole*). En dicha interpretación se asume de Heidegger la caracterización de la historia de la filosofía occidental como la historia de la metafísica, entendida como el olvido de la diferencia ontológica y la identificación del Ser con los entes efectivamente presentes. La metafísica así entendida mantendría una secuencia de desarrollo que inicia en Platón y, a través de los vaivenes históricos, se profundiza hasta alcanzar su grado sumo en la contemporaneidad, el mundo de la *Ge-Stell*, de la organización total donde todos los entes (el *Dasein* incluido) se reducen a la condición de objetos a ser manipulados y consumidos. Aquí se introduce la nota nietzscheana, por cuanto, a diferencia de otras lecturas de Heidegger, según Vattimo no puede ni debe haber ningún intento de recuperar o reconectarse más auténticamente con el Ser. Al contrario, la única salida que queda a la metafísica es un resignarse a su progresivo debilitamiento y disolución, hasta que exista sólo en el recuerdo. Es este abandono de cualquier pretensión de conocer e imponer





una verdad en sentido fuerte lo que podría permitirnos alcanzar una forma más humana, más pacífica y satisfactoria de vivir en el mundo y con los demás (Vattimo 1989; 1998).

La nota más propiamente hermenéutica de este modelo teórico radica en que, siguiendo a Heidegger (y, más discutiblemente, a Nietzsche), la verdad y el Ser mismo habita en el lenguaje. Es en el lenguaje donde se plasman los diversos modos de manifestarse el Ser en la Historia, y en consecuencia toda época se caracteriza por un modo peculiar de ser, de habitar o abrir “mundos”, lo cual está necesariamente mediado por la interpretación (o por un número potencialmente infinito de interpretaciones, más exactamente). Tenemos también aquí, aunque en un sentido muy distinto al de Beuchot, una hermenéutica con una intensa dimensión ontológica y consecuencias éticas, no meramente limitada a ser una técnica instrumental.

La cultura como tal no ha sido objeto de estudio frecuente en la obra de Vattimo, aunque siempre existe como trasfondo de la actividad humana. Ya el hecho de que el lenguaje sea el ámbito propio del darse del Ser exige reconocer que la reflexión al respecto (o la reflexión a secas) está siempre situada y contextualizada histórico-culturalmente. Así, la noción de verdad que el pensamiento débil admite no se puede pensar como la aplicación de un método universalizable que permita acceder a una descripción perfecta de la realidad objetiva. En cambio, cualquier afirmación de una verdad tendrá lugar dentro del horizonte de sentido que cada mundo cultural y generacional, como resultado de una operación retórica (no metafísica) dentro de esos marcos simbólicos. No hay acceso a la verdad desde el punto de vista de un observador neutral, sino que estamos siempre ya inmersos en estos mundos y/o los recibimos de nuestros antepasados, de nuestro ambiente (Vattimo 1995).

Vale recuperar aquí al menos otro sentido en el cual la cultura es relevante para esta concepción. La historia de la metafísica nos ha mostrado que no podemos aspirar a una superación dialéctica (*Überlieferung*) de la situación actual, una institución fundacionalista de nuevas premisas para el pensamiento acerca del Ser. Este camino no podría sino profundizar la misma lógica que ha marcado todo el desarrollo que condujo al momento presente. Entonces, aquello a lo que debemos abocarnos es a una *Verwindung* (distorsión, trastocamiento, aunque la traducción es inexacta), repasando nuestra propia historia filosófica y cultural, pero dándole un giro diferente, descubriendo las posibilidades no realizadas, interpretaciones y conclusiones alternativas. De este modo, el trabajo intelectual a realizar es uno de pensamiento rememorante (*Andenken*), donde se recorre nuestra historia pasada sin intenciones de extraer un resultado último y definitivo, ni aplicarle un procedimiento externamente definido. Ello hace que la cultura, la tradición compartida que parcialmente nos constituye se vuelva el *locus* —que no el “objeto”, en cuanto la distinción sujeto/objeto es una de las dicotomías metafísicas a ser abandonadas— por antonomasia de la labor filosófica (Vattimo 1998, 112-114; 2012, cap. 1.3; Perkins y Gillespie 2017: 138-141).

Como es claro, la perspectiva hermenéutica nihilista del autor, en la medida que exige renunciar a toda versión de la verdad objetiva, difiere y se opone marcadamente a las pretensiones ontológicas de la hermenéutica analógica de Beuchot. Sin embargo, Vattimo no acepta sin más una posición relativista



radical. En cambio, el reconocimiento e inserción dentro de un marco histórico-cultural nos da pautas y normas orientadoras, aunque no podamos ya creerlas como absolutas y universales, ni fundadas en una realidad objetiva y verdadera (Vattimo 2010, 19-21; Woodward 2009, 81).

Ahora bien, esta solución parece introducir cierto grado de contradicción en el argumento, como han observado algunos lectores críticos de su obra. En efecto, el recurso a la tradición o la comunidad —aunque infrecuente, hay que reconocerlo— con el que el turinense desea evitar las consecuencias relativistas fuertes de su proyecto podrían dejarnos sin otra opción que aceptar acríticamente como dato de fuerza y arbitrario nuestro horizonte cultural. Sortear este peligro exige entender la propuesta de Vattimo como una de interpretación activa, de recepción e interpretación activa de la herencia o tradición; pero todavía no disponemos de un criterio racional externo ni objetivo en base al cual realizar dicha elección entre interpretaciones, con lo que el problema de la arbitrariedad y nunca llega a ser resuelto en la filosofía vattimiana (Flores d'Arcais 2007, 256-261). En un sentido similar, Harris (2012) señala que en la concepción del autor italiano ninguna cultura puede ser “tomada en serio” (como así tampoco la ciencia, que formaría parte de aquella).

Queda esbozado de este modo el rol ambiguo pero relevante que la dimensión de lo cultural ocupa en la filosofía de Vattimo, aun si nunca es un objeto de análisis independiente. Habiendo hecho esta somera presentación de la reconstrucción que cada uno de los autores hace de la tradición hermenéutica, de la noción de cultura y de su lugar en las respectivas teorías, debemos volcarnos al fenómeno específico del multiculturalismo o pluralismo cultural, como dato insoslayable y ciertamente de graves consecuencias en la configuración sociopolítica del mundo contemporáneo.

### **III. El multiculturalismo**

El tema del multiculturalismo es especialmente caro a Beuchot, en la medida que su filosofía no busca ser simplemente una construcción teórica abstracta y con valor universal, sino que reconoce explícitamente en varios lugares su herencia latinoamericana y especialmente mexicana. Este mestizaje entre lo europeo, con pretensiones de universalidad, y la particularidad de la historia local, así como la tradición del contacto entre las fuentes hispanas con las culturas indígenas se convierten para él en una encarnación visible del espíritu hermenéutico analógico, así como una fuente de inspiración para los procesos de multiculturalismo y diálogo intercultural (Beuchot 2005, 96-99).

En efecto, la propia definición de cultura que repusiéramos en la sección anterior nos da la pauta de la legitimidad o, más bien, la inevitabilidad de la pluralidad de culturas. En cuanto el hombre es un ser siempre históricamente situado, se sigue que habrá múltiples formas de desarrollar esa naturaleza humana bajo el influjo de las circunstancias y condiciones particulares, a partir de los clásicos de nuestra propia tradición y todos aquellos factores que configuren nuestra identidad.



Ahora bien, si nuestra historicidad nos arroja a un mundo siempre ya culturalmente mediado, esto no significa que las diferentes culturas o grupos culturales constituyan un elenco de entidades estáticas, originarias e invariables. Al contrario, las mismas tradiciones son conjuntos dinámicos donde la relación de cada persona y cada generación con su propio pasado adopta siempre la forma de un diálogo y un acto interpretativo. Como en el caso de otros textos (en sentido amplio), yo me relaciono con los clásicos a través de una aproximación que implica varias partes en interacción: la *intentio auctoris* del momento original de la redacción arrastra una carga relevante de sentido que no puede ser simplemente ignorada, pero es inevitable que entren en juego además la *intentio lectoris* y la tarea de aplicación, en términos gadamerianos, esto es, el proceso por el cual se trae el sentido a nuestro contexto, lo cual no puede sino conllevar algún grado de alteración de su sentido primigenio (Beuchot 2018b).

Del mismo modo, la relación entre culturas debe ser también una interactiva y no cerrada en compartimentos estancos. Para que dicho vínculo pueda desarrollarse satisfactoriamente, debe procurarse evitar actitudes de imposición etnocéntrica o de dominación hegemónica de un grupo sobre otro. Esto se refleja en los mismos términos utilizados: el filósofo mexicano utiliza “multiculturalismo” para designar el mero hecho de la existencia de múltiples culturas en el seno de un mismo Estado, pero advierte acerca de su origen liberal y la carga semántica que acarrea y que remite a la dominación de un esquema general, pretendidamente neutro, por encima (e incluso en desmedro) de las minorías culturales. En cambio, él prefiere adoptar las etiquetas de “interculturalismo” o “pluralismo cultural” para la alternativa que defiende, los cuales dan cuenta de la necesidad de alcanzar acuerdos, respetando hasta donde sea posible las identidades culturales (Mota Rodríguez 2013, cap. 4).

Claro que el pluralismo está sujeto a la misma gama de enfoques o actitudes sobre las cuales el autor ha construido su propuesta de hermenéutica analógica. Aquí el univocismo se plasma en la versión liberal de la relación, donde se pone el acento en la construcción de reglas y procedimientos axiológicamente neutrales, independientes de cualquier contenido moral o religioso sustantivo. En el extremo opuesto, el equivocismo estaría dado por las posiciones comunitaristas, cuyo énfasis descansa sobre el rescate de las culturas particulares y la preservación de su identidad, poniendo en riesgo la posibilidad de alcanzar acuerdos de mayor escala. Como es evidente, Beuchot pretende ubicarse a medio camino entre ambas formulaciones radicales apelando a la noción de analogía para construir una alternativa moderada. En este modelo, el diálogo intercultural debe permitir el abordaje de la diferencia identitaria (que no viene automáticamente excluida, sino al contrario, rescatada en la medida de lo posible), pero sobre el trasfondo de una vocación común por alcanzar el acuerdo y reconocer algunas verdades comunes y universales de fondo. Como puede apreciarse, a nivel epistemológico y ontológico esta propuesta descansa sobre la convicción de que existen realidades independientes y objetivas, a las cuales, no obstante, sólo podemos acceder de maneras imperfectas y condicionadas, siempre perfectibles. De allí que, en el plano práctico, el diálogo deba presuponer la posibilidad lógica y la legitimidad ético-política de criticarse mutuamente, buscando aprender del otro, pero también



señalar errores y defectos a superar (tanto propios como ajenos). Sólo en estos términos puede hacerse honor al carácter genuinamente valioso del aporte de cada lado, preservando un fondo común de objetividad en torno al cual lograr consensos significativos. Especialmente importante será aquí la labor del filósofo, llamado a funcionar como educador y mediador en el diálogo intercultural (Beuchot 2005, cap. 2; 2009a; Marín Romero 2018).

Si atendemos ahora al pensamiento de Vattimo encontraremos una situación similar a la descrita en la sección anterior. El filósofo italiano no ha hecho del multiculturalismo el objeto específico de su análisis en sus obras más importantes, pero siempre permanece como trasfondo de su reflexión, a veces marcando de manera crucial el panorama sociopolítico contemporáneo.

Esto ya se aprecia en un famoso texto de 1989 titulado *Postmoderno: una società trasparente?* (Vattimo 2000). Allí el autor intenta caracterizar a la época actual, que denomina posmoderna, por oposición y ruptura con algunas de las concepciones y valores centrales de la modernidad. Una de las notas centrales de esta transición sería el abandono de las ideas fuertes de verdad —que, como hemos visto, describe y prescribe simultáneamente—, lo cual se debería a toda una serie de procesos históricos en múltiples niveles. Entre ellos destacan, de manera significativa para el presente estudio, la descolonización y la irrupción de los medios masivos de comunicación, ambos los cuales producirían una rápida emergencia de voces distintas, con percepciones de la historia y de la realidad muy diferentes entre sí, llevando a tomar consciencia de la imposibilidad de sencillamente asumir que mi propia interpretación de la realidad es verdadera sin más. De este modo, el contacto con otras culturas —en la medida que éstas logren tener su propia voz, es decir, en cuanto no sean reducidas a la mera condición de objetos/esclavos/primitivos— es un aspecto central del clima intelectual y cultural contemporáneo, y un paso crucial en el proceso nihilista por el que Vattimo aboga.

Aunque en publicaciones posteriores admite haber pecado de optimismo en cuanto a los efectos disolventes de los medios masivos de comunicación y el avance en las tecnologías asociadas (Vattimo 2012, introducción; Ginev 2010, 253-254), lo cierto es que perdurará esa función argumental del multiculturalismo. Veinte años más tarde, todavía podía afirmar el autor que la democracia y el diálogo intercultural en sociedades pluralistas posmodernas van de la mano del reconocimiento de que cualquier verdad se construye en el marco de paradigmas compartidos; no se la encuentra ni se la impone como si derivara de leyes naturales (Vattimo 2010, 11-13, 42-43).

Hay quienes advierten, en tanto, que entender el multiculturalismo como tendiente hacia el debilitamiento nihilista puede resultar contraproducente y peligroso. Si bien es indudable que la empresa teórica de Vattimo está inspirada por un ánimo de pacificación, reducción de la violencia y emancipación de los históricamente marginados o sometidos, la radicalización del nihilismo podría correr el riesgo de conducir a la destrucción de todos los mundos culturales trans-subjetivos, impidiendo cualquier ideal normativo de vida buena y dejando a su paso únicamente la perspectiva árida de una sociedad transparente globalizada (Ginev 2010, 257-263). Esta es una objeción que vale la pena tener en cuenta y que otros han planteado: a pesar de la vocación de caridad y reducción de la



violencia del proyecto hermenéutico nihilista, éste no deja de ser fruto de una tradición occidental y corre el peligro (contra las mejores intenciones del autor) de entrar en conflicto y terminar por suprimir otras tradiciones culturales no occidentales —las cuales podrían ser metafísicas o dogmáticas— (Woodward 2009, 94-99).

¿Cómo trata Vattimo dicha tensión? Aun sin ser una respuesta directa a los críticos citados más arriba, encontramos un tratamiento muy afín del tema en su ensayo *Ermeneutica e antropología* (Vattimo 1998, cap. IX). Allí, a raíz de un debate entre Habermas y Rorty, el turinense considera la relación entre la hermenéutica y la antropología cultural, especialmente en lo que se refiere al encuentro con otras culturas y civilizaciones distintas de la propia. Vattimo se sitúa más cerca de la posición de Rorty, en cuanto la hermenéutica partiría, como la antropología, del reconocimiento de la alteridad radical y la intraducibilidad del interlocutor a un “lenguaje universal” (y, agrega, esta experiencia de alteridad es precisamente en lo que consiste el “desplegarse” del Ser heideggeriano, que no existe más allá de ello mismo). Sin embargo, continúa Vattimo volviendo sobre Heidegger, lo que hoy descubrimos es que el diálogo no está tan amenazado por la alteridad radical como por la homologación universal, que lo vuelve superfluo. Producto de la globalización y la occidentalización, todas las culturas se homogeneizan en este momento de la consumación de la metafísica, en el mundo de la *Ge-Stell*. Al reflexionar sobre este problema, la conclusión a la que arriba es que también sería un error idealizar unas supuestas culturas “primitivas” como “auténticas”, como las portadoras de valores metafísicamente más puros y verdaderos. Lo que resta, dada nuestra situación histórica actual, es el diálogo con lo arcaico, con las tradiciones, en búsqueda del ser postmetafísico en la marginalidad y la contaminación.

Este texto ayuda a comprender mejor en qué sentido la consideración del multiculturalismo por los dos autores aquí estudiados distan una de la otra. Los filósofos concuerdan en que el dato de la pluralidad y la necesidad del diálogo son signos distintivos de la época y son prometedores en cuanto a su potencial para reducir el etnocentrismo y las pretensiones de imposición violenta (epistemológica y políticamente) de la propia verdad. Pero, aunque ambos están atentos al peligro de privilegiar las comunidades culturales como entidades homogéneas y estáticas, con una primacía total sobre los juicios de valor y de verdad, Beuchot todavía entiende prudente y necesario entablar un diálogo sobre la pretensión común de criticar y ser criticado, en base a criterios de verdad objetiva o cuasi-objetiva. Por el contrario, en el programa de Vattimo dicha contaminación recíproca es deseable más bien como un presupuesto de debilitamiento de todas las culturas, antes que como forma de reconocimiento expreso del valor de verdad de uno o más elementos en cada una.

#### **IV. Los derechos humanos en un marco multicultural**

Llegamos así, por último, al campo de los derechos humanos, como caso especial y aplicado de las teorías expuestas más arriba. Este tema puede ser abordado en su especificidad, por ejemplo



considerando las posibilidades de fundamentar filosóficamente dichos derechos, o atendiendo a las instituciones, prácticas y mecanismos políticos que resultan más eficaces para implementar y garantizar el cumplimiento de los mismos. Sin embargo, no pretendemos aquí tratarlos de manera independiente —por más que ello sería una empresa legítima y productiva—, sino que nos interesan sobre todo en el marco de nuestra discusión previa sobre cultura y multiculturalismo. En otras palabras, ¿cómo pueden justificarse y aplicarse los derechos humanos en un contexto multicultural?, ¿qué desafíos especiales presenta y cómo pueden superarse (si es que se puede en absoluto)?

Comenzando por Beuchot, para mantener el orden seguido hasta aquí, lo primero que salta a la vista es que el filósofo mexicano ha desarrollado una extensa labor de justificación y defensa teórica de los derechos humanos. Numerosas obras dedicadas al tema atestiguan este recorrido (Beuchot 1999; 2002; 2008; 2010; Beuchot y Saldaña 2000), aunque la más pertinente dado el enfoque particular de este estudio es, sin duda, *Interculturalidad y derechos humanos* (2005). En el curso de su reflexión, se ha alineado explícitamente con una posición iusnaturalista clásica. Rechaza así la noción iuspositivista de que el orden jurídico solamente recibe su legitimidad del acto legislativo por parte de la autoridad competente. Por oposición, el iusnaturalismo exige un fundamento ulterior en algo previo a la ley misma que le dé su sentido y razón de ser. Pero dentro del iusnaturalismo, a su vez, distingue entre la línea clásica que apelaba a la noción de naturaleza humana y un “iusnaturalismo nuevo” (como da en llamarlo) que realiza la misma operación trascendente respecto del derecho, pero recurriendo a nociones como las de “dignidad humana” o “necesidades básicas”. Mientras que simpatiza e intenta incorporar lo que hay de valioso en esta versión nueva del iusnaturalismo, de todos modos se ubica firmemente en su concepción clásica: según su razonamiento, si existe una dignidad humana universal, ésta debe derivar de una naturaleza o esencia compartida; en el mismo sentido, si las necesidades básicas son generales y las mismas para todas las personas humanas, esto nos indica que hay una naturaleza común de la cual surgen aquellas, un tipo de ser que necesita de precisamente estos y no otros recursos y condiciones (Beuchot 2002, 14-24).

Dicho esto, también es cierto que Beuchot intenta imprimirle un cierto dinamismo a la noción clásica de naturaleza humana, para lo cual recurre a los aportes de la hermenéutica, de la pragmática (Peirce) y, sobre todo, a los conceptos de analogía y de ícono. Con esta operación no cree estar apartándose en lo sustancial de la tradición aristotélico-tomista, aunque sí denuncia que en muchos casos exponentes de la misma exageraron la carga de univocidad de la naturaleza y pretendieron tratarla como una categoría casi invariable y de aplicación unitaria en todos los casos. Así, debe reconocerse que la naturaleza humana está siempre asociada a los marcos culturales y esta pragmatización del concepto es precisamente lo que nos permite concebir un proceso de descubrimiento dinámico de la misma, donde es a lo largo de la historia y en la comparación entre diferentes manifestaciones culturales que vamos logrando, progresivamente, reconocer lo que es verdaderamente esencial y cuáles otras notas son meramente accidentales, corrigiendo de este modo nuestras concepciones previas (Beuchot 2002, 26-31; Guzmán Toro 2012).





De este modo quedan firmemente ligadas la naturaleza humana, la cultura y los derechos humanos, en este juego recíproco de fundamentación, manifestación, aprendizaje y reconocimiento. Cabe entonces añadir el factor multicultural, que complejiza la imagen planteada hasta el momento. A primera vista, parece claro que el reconocimiento de la interculturalidad constituye un recurso invaluable en este proceso de diálogo, en la medida que es precisamente en ese contraste y comparación con otras culturas que podemos identificar errores y corregir nuestras propias concepciones. Sin embargo, la dificultad deriva del hecho de que, a un nivel existencial y fenomenológico, el diálogo intercultural y la aplicación de los derechos humanos no son dos instancias separadas y distintas. Al mismo tiempo que la convivencia con lo diferentes puede resultar en un enriquecimiento de nuestra capacidad reflexiva, también es necesario tomar decisiones políticas y jurídicas prácticas que abarquen a todos los subgrupos culturales dentro del continente mayor del Estado. Luego, se genera la siguiente paradoja: la presencia y reconocimiento genuino de la diferencia es positiva para dinamizar nuestra comprensión del derecho, pero puede ser un obstáculo para su aplicación real, precisamente debido a las diferencias de opinión y comprensión acerca de los derechos humanos.

El conflicto cultural en torno a los derechos suma una arista más. La primera es, como dijimos, que los diferentes grupos tienen interpretaciones disímiles y, a veces, incompatibles acerca de los derechos humanos (por ejemplo, son notorios los casos respecto del *status* de las mujeres o las minorías sexuales). Pero a ello se suma una segunda tensión, producto de la relación entre un polo individual y uno colectivo en el reconocimiento de derechos. En efecto, la comprensión predominante hoy de los derechos humanos encuentra uno de sus primeros hitos modernos en el impulso de la Revolución Francesa, con su famosa Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, pasando por varios reconocimientos jurídicos y políticos hasta llegar al que quizá sea el más relevante para nosotros: la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1948. En toda esta secuencia —y con algunas instancias aun anteriores— fue el liberalismo, entendido en términos bastante generales, la corriente filosófico-política que más influyó, lo cual le confirió a la concepción de los derechos su matiz esencialmente individualista (en el sentido de que los individuos son los sujetos primarios de derecho). Pero frente a este panorama mayoritario, muchas de las críticas contemporáneas (como la del comunitarismo, ya mencionado) rescatan los derechos colectivos, incluso los derechos de las propias culturas de buscar su propia supervivencia y ser protegidas a tal efecto. Esto se debe a que las minorías culturales siempre se encuentran en peligro de ser integradas o absorbidas por las mayoritarias, a través de la introducción de valores, costumbres y prácticas extrañas que terminan por fagocitar las tradiciones propias; todo ello incluso sin intervención política activa, aunque el peligro es tanto más real en los casos donde el Estado se propone dicha integración como política pública (por ej., en los procesos denominados *nation-building*).

Ante este panorama, atravesado por múltiples líneas de tensión, una vez más Beuchot busca posicionarse en un intermedio conciliador y armonizador, a través del recurso a la analogía y a la virtud que le es más propia: la prudencia (*phrónesis*). Aunque el filósofo no ofrece detalles muy específicos acerca de la forma jurídico-institucional concreta que adoptaría un sistema tal



—presumiblemente porque la propia prudencia exige adecuación a cada caso, no habiendo una única solución aplicable sin más—, sí marca los lineamientos fundamentales de su postura. Centralmente, admite el carácter primariamente individual de los derechos y libertades fundamentales, pero al mismo tiempo desea que se extiendan en la medida de lo posible al reconocimiento de derechos colectivos para la preservación cultural, siempre que éstos no entren en contradicción o violen los primeros. Y en un modelo como el descrito, al filósofo le corresponde un rol crucial: de él (aunque no solamente) depende la labor de sumergirse en culturas distintas de la propia y tender puentes de diálogo, permitiendo así llevar adelante deliberaciones concretas entre los involucrados, alcanzando compromisos éticos sustantivos para sostener un esquema que nunca podría descansar simplemente sobre una base procedimental-formal (Beuchot 2005, 21-33).

Por su parte, Vattimo —una vez más— en casi ningún caso toma a los derechos humanos como objeto de reflexión explícita, al menos con esa denominación y como problema peculiar. Esto no significa, con todo, que no se puedan encontrar referencias y deducir conclusiones para reconstruir su postura en esta materia.

En primer lugar, dada la posición nihilista que ya hemos presentado en las secciones anteriores, se sigue que forzosamente disientirá con Beuchot en cuanto al fundamento natural de los derechos. En efecto, en varios pasajes el filósofo turinense denuncia los conceptos de derecho natural y ley natural como una forma de imposición violenta de una interpretación de la realidad sobre otras posibles. Son los poderosos, los que dominan quienes se atribuyen a sí mismos el monopolio interpretativo “verdadero” de la realidad (Vattimo 2010, 17-19; 2018, cap. 1; Vattimo y Zabala 2011, cap. 1).

Según el autor, ya no podemos desarrollar un discurso ético sobre la base de un fundamento, de primeros principios universales desde los cuales se deduce el deber. Esto es así no porque se haya refutado las filosofías que así lo intentaban —como el iusnaturalismo o el kantismo—, sino que simplemente ya no corresponden a nuestra experiencia epocal; ese modo de ser (y de vincularnos al Ser) propio de nuestra época y, como dijimos anteriormente, signado entre otras cosas por el multiculturalismo. Sin embargo, Vattimo cree que sigue siendo posible una cierta racionalidad ética, que extraiga consecuencias prácticas de la disolución de los principios (Vattimo 2010, 66-67). Claro está que este compromiso no podrá depender de una observación y sumisión a la “realidad natural”, sino que deberá ser asumido auténticamente renunciando a cualquier pretensión de verdad. Así, en uno de los pasajes más interesantes donde toca el tema que nos concierne, el pensador italiano afirma que si hoy él acepta los juicios de Nüremberg y los derechos humanos, no lo hace en nombre de su carácter de verdaderos, sino “por fidelidad a nuestra situación histórica determinada”. Sabernos finitos implica arriesgarse a participar en proyectos políticos parciales, que sólo corregiremos en negociación o diálogo con otros grupos (Vattimo 2010, 77-79).

La exposición precedente nos acerca a la faz política de la filosofía vattimiana. Aunque no podríamos resumir el desarrollo de su postura al respecto en este espacio (Saiz 2021), cabe hacer algunas observaciones puntuales que nos permitirán comprender mejor el lugar de los derechos en su esquema



teórico. En términos generales, la producción intelectual de Vattimo durante la última parte del siglo XX no se abocó directamente a la filosofía política —a pesar de su participación práctica activa en el campo político, en diferentes agrupaciones y siendo elegido diputado europeo en dos períodos—. Lo que algunas referencias menores dejaban asomar (y lo que sus intérpretes solían extraer de la lectura de sus obras) era una cierta defensa de un modelo de democracia procedimental, en cuanto este régimen, así entendido, minimizaba su dependencia respecto de premisas sustantivas objetiva o naturales y ofrecía espacio para la mayor cantidad de interpretaciones, visiones del mundo, valores, etc. No obstante, hacia fines de la década de 2010 el filósofo dedica una serie de trabajos importantes directamente a la cuestión política, de entre los cuales quizá el más importante fuera *Hermeneutic Communism*, en coautoría con Santiago Zabala (2011).

En esta nueva etapa, Vattimo relea la idea heideggeriana del “olvido del ser” en conjunto con la noción de Walter Benjamin de los “perdedores de la historia”. En este razonamiento, si el Ser se dona en el lenguaje y en la pluralidad de interpretaciones, de mundos posibles, y si los perdedores de la historia son aquellos cuya propia voz, cuya interpretación es silenciada, impedida por los poderosos en cada caso, luego el debilitamiento del ser que su propio *pensiero debole* propugna debe coincidir con el dar voz, el reconocer y reivindicar a esos otros débiles en sentido político, en permitirles ser escuchados. De allí que los programas políticos que persigan la defensa de los débiles y su irrupción en el ámbito público deben ser apoyados bajo las premisas del pensamiento débil. Y los casos que selecciona como representativos de dicha tendencia, en los que deposita sus esperanzas políticas, son sobre todos los socialismos latinoamericanos de las primeras décadas del siglo XXI, entre los que incluye a Hugo Chávez, Rafael Correa, Lula da Silva y Evo Morales (Vattimo y Zabala 2011, cap. 4).

Mientras que algunos de sus críticos encuentran que dichos ejemplos no casan bien con el impulso original de su filosofía nihilista —en la medida que no parecen necesariamente disolver los juicios valorativos y de verdad—, y sugieren que algunos otros ejemplos, como el movimiento por los derechos civiles en Estados Unidos o la llamada Primavera Árabe quizá habrían sido más adecuados a su proyecto (Giorgio 2009; Perkins y Gillespie 2017), el autor no parece haber cambiado de opinión en los años recientes (Vattimo 2018, cap. 12). En todo caso, lo significativo de estas consideraciones a los efectos de nuestro presente argumento es que queda claro que los derechos legales, en su sentido formal, no resultan un factor especialmente relevante en sí mismos, sino como un formato posible en la lucha por atender a la multiplicidad de expresiones e interpretaciones del mundo. A su vez, los ejemplos concretos a los que apela, parecerían indicar una preferencia por los derechos colectivos por sobre los derechos individuales en su enunciación liberal clásica, para plantear la dicotomía en los términos que Beuchot presentara antes. Desde luego, esta toma de postura por parte de Vattimo no respondería a una definición tajante y última respecto del valor relativo de cada tipo de derechos, sino, en todo caso, a consideraciones prácticas e instrumentales respecto de nuestro momento histórico y los modos posibles de responder al mismo.



## V. Conclusiones

En el curso de este trabajo hemos recuperado las propuestas filosóficas de Mauricio Beuchot y Gianni Vattimo, especialmente en lo que se refiere a la relación entre cultura, multiculturalismo y derechos humanos. Aunque su común raíz hermenéutica ofrece, desde luego, coincidencias y puntos de contacto importantes, la comparación ha permitido dejar en evidencia hasta qué punto los presupuestos hermenéuticos son compatibles con derivaciones marcadamente diversos y hasta contradictorios.

Como hemos visto, ya al nivel de los fundamentos —quizá sea mejor decir “compromisos”— ontológicos y epistemológicos los dos autores exhiben contrastes significativos. Ambos aceptarían que la hermenéutica se proyecta en una dimensión ontológica y no se limita a una técnica o una racionalidad aplicada. Aproximarse al mundo en cuanto texto susceptible (o necesitado) de interpretación para verdaderamente aparecer antes nosotros ya nos exige una reformulación del concepto moderno de la realidad como objeto unívoco, perfectamente describable desde una racionalidad privilegiada (típicamente la científico-natural). Pero hay un gran margen en cuanto al grado en que subjetivemos la realidad del objeto o fundamos ambos polos. Mientras que Beuchot conserva un fundamento realista matizado por el concepto clásico de analogía, Vattimo declaradamente renuncia a él y lo denuncia como instrumento de violencia y dominación. Por ello mismo, la cultura, como construcción específicamente humana, como modo propio de ser y convivir del hombre, se entenderá como respuesta. ¿Pero respuesta a qué? Según las bases realistas de Beuchot, respuesta a una naturaleza común, a una realidad universal que se plasma y encarna de maneras diversas y parciales en el curso de la historia; en cambio, Vattimo llevará a Heidegger hasta sus últimas consecuencias al sostener la casi total indeterminación, la infinidad de posibles mundos (culturales, aunque no los habría de otro tipo) que pueden abrirse en la donación del Ser y nuestra respuesta.

En todo caso, para nuestros dos autores la cultura se predica en plural. El multiculturalismo es un dato perenne y necesario debido a la propia condición histórica de la facticidad humana. Si hoy en día se vuelve un tema más urgente, esto no se debe tanto a su novedad, sino a los cambios contingentes en los espacios y modos de relación entre las culturas y la necesidad de encontrar caminos más satisfactorios para su coexistencia e interacción. Nuevamente, un acuerdo: el carácter positivo, valioso del fenómeno multicultural, que deja en evidencia el error y el mal que suponen el etnocentrismo y el imperialismo, y alerta sobre el peligro de la homogeneización cultural bajo los efectos de la globalización. Pero aquí se abre el espacio para otro desencuentro. El pluralismo cultural es para el filósofo mexicano una situación deseable, aunque en permanente tensión; donde se nos impone la ardua labor de llevar adelante procesos de diálogo, porque ésta es la forma de crecer y corregir nuestros propios puntos de vista iniciales. Mientras tanto, el italiano admite que el multiculturalismo debilita y pone en cuestión nuestras convicciones originarias, pero esto no en pro de una eventual superación y aprendizaje, sino de un debilitamiento continuo: alcanza con la toma de consciencia respecto del carácter particular, limitad, contingente de mis tradiciones y cosmovisión. Evidentemente, esta disonancia es producto de la anterior, más elemental: el diálogo puede o no producir algún tipo de acuerdo de fondo, de



“progreso” en el conocimiento, sólo si hay algo que descubrir allí, en el fondo. Si hay algo más allá de los propios dialogantes, aunque sólo se puede llegar a ello a través del mismo diálogo.

Por último, hemos visto cómo esta línea argumental no es solamente una reflexión abstracta y puramente teórica. Sus consecuencias prácticas ya pueden apreciarse en nuestra actitud hacia el multiculturalismo y los caminos que se abran a partir de dicho fenómeno, pero uno de los campos político-prácticos más visibles es el de los derechos humanos. En efecto, aunque toda la construcción lógica anterior tiene ya efectos políticos en un sentido laxo, ella también repercute en los ámbitos institucionales más tradicionalmente considerados como políticos, entre ellos el del reconocimiento, fundamentación y aplicación de los derechos. Al respecto hemos podido comprobar cómo los fundamentos sobre los que se apoyen, es decir, las razones que tengamos y podamos ofrecer para sostenerlos variarán mucho según cada imagen. Donde Beuchot quiere rescatar un fundamento natural objetivo (aunque en un sentido calificado de objetividad), Vattimo recurre simplemente a las motivaciones que puedan ofrecernos nuestras propias tradiciones, la situación histórica particular y los acuerdos contingentes a los que lleguemos con otros grupos. Ambas posturas pueden ser atacadas, claro está: la primera por sujetar los derechos a un presupuesto en el que, según algunos, no podemos ya ponernos de acuerdo y, por eso mismo, restarles fuerza; la segunda por atarlos a circunstancias esencialmente variables, con una fuerza motivacional quizá insuficiente y sin recursos teóricos para defender los derechos frente a quienes no comparten estas razones.

En todo caso, no es el propósito de este trabajo demostrar de manera definitiva la superioridad de una u otra propuesta filosófica, sino llamar la atención acerca de la amplia gama de posibilidades teóricas que se abren bajo el amparo de la corriente hermenéutica y las (importantes) consecuencias prácticas que adoptar alguna de ellas podría tener para nuestra vida común.

## Referencias

- Beuchot, Mauricio. 1999. *Derechos humanos. Historia y filosofía*. Colonia del Carmen: Fontamara.
- . 2000. *Tratado de hermenéutica analógica*, 2ª ed. México: Itaca.
- . 2002. *Los derechos humanos y su fundamentación filosófica*, 2ª ed. México: Universidad Iberoamericana.
- . 2005. *Interculturalidad y derechos humanos*. México: Siglo XXI.
- . 2007. *La hermenéutica como herramienta en la investigación social*. San Luis Potosí: Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
- . 2008. *Filosofía y derechos humanos*, 6ª ed. México: Siglo XXI.
- . 2009a. *Hermenéutica analógica y educación multicultural*. México: Plaza y Valdés.



- . 2009b. “Aproximación a una hermenéutica analógica”. *Cuadernos de filosofía latinoamericana* 30 (100): 23-38.
- . 2010. *Hermenéutica, analogía y derechos humanos*. San Luis Potosí: Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
- . 2016. *Hechos e interpretaciones. Hacia una hermenéutica analógica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- . 2018a. *Interpretación, analogicidad y cultura*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- . 2018b. “Hermenéutica, tradición y alteridad”. *Inflexiones* 1: 31-43.
- Beuchot, Mauricio y Javier Saldaña. 2000. *Derechos humanos y naturaleza humana*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Buganza Torio, Jacob. 2008. “Un imperativo ético-hermenéutico analógico”. Tesis doctoral presentada ante el Tecnológico de Monterrey.
- Flores d’Arcais, Paolo. 2007. “Gianni Vattimo; or rather, Hermeneutics as the Primacy of Politics”. En *Weakening Philosophy. Essays in Honor of Gianni Vattimo*, editado por Santiago Zabala, págs. 250-266. Montreal: McGill-Queen’s University Press.
- Ginev, Dimitri. 2010. “The Political Vocation of Post-Metaphysical Hermeneutics: On Vattimo’s Leftist Heideggerianism and Postmodern Socialism”. *Critical Horizons* 11 (2): 243-264.
- Giorgio, Giovanni. 2009. “La portata politica del «pensiero debole» di Gianni Vattimo”. *Trópos* 2 (1): 113-125.
- Guzmán Toro, Fernando. 2012. “Mauricio Beuchot, Hermenéutica y Derechos Humanos”. *Razón y Palabra* 16 (2): 72-80.
- Harris, Matthew. 2012. “Gianni Vattimo on Culture, Communication, and the Move from Modernity to Postmodernity”. *Journal for Communication and Culture* 2 (1): 31-48.
- Marín Romero, Fabio. 2018. “Multiculturalismo e identidad, una mirada desde la hermenéutica analógica”. *Perseitas* 6 (2): 275-301.
- Mota Rodríguez, Arturo. 2013. *Hermenéutica analógica, identidad y pluralismo cultural*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Perkins, Lucas y Michael Gillespie. 2017. “The Dangerous Divide: Between Weak Thought and Practical Politics”. En *Making Communism Hermeneutical*. Reading Vattimo and Zabala, editado por S. Mazzini y O. Glyn-Williams, págs. 137-149. Springer.





XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- Saiz, Mauro. 2021. “Gianni Vattimo, Charles Taylor y los corolarios políticos de la hermenéutica”. *Revista de Estudios Políticos* 194: 43-64.
- Vattimo, Gianni. 1989. *Essere, storia e linguaggio in Heidegger*, 2ª ed. Génova: Marietti.
- . 1995. “Dialettica, differenza, pensiero debole”. En *Il pensiero debole*, 10ª ed., editado por Gianni Vattimo y Pier Aldo Rovatti, págs. 12-28. Milán: Feltrinelli.
- . 1998. *La fine della modernità*, 2ª ed. Milán: Garzanti.
- . 2000. “Postmoderno: una società trasparente?”. En *La società trasparente*, 3ª ed. Milán: Garzanti.
- . 2010. *Adiós a la verdad*. Traducción de M. T. D’Meza. Barcelona: Gedisa.
- . 2012. *Della realtà*. Milán: Garzanti.
- . 2018. *Essere e dintorni*. Milano: La nave di Teseo.
- Vattimo, Gianni, y Santiago Zabala. 2011. *Hermeneutic Communism*. Nueva York: Columbia University Press.
- Woodward, Ashley. 2009. “The *Verwindung* of Capital: On the Philosophy and Politics of Gianni Vattimo”. *Symposium: Canadian Journal of Continental Philosophy* 13 (1): 73-99.



## Beuchot y Vattimo sobre el multiculturalismo

Mauro Javier Saiz

Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales (UCA/CONICET)

maurojsaiz@gmail.com

Resumen: Mauricio Beuchot y Gianni Vattimo son dos exponentes contemporáneos de la filosofía hermenéutica. Sin embargo, aunque vinculados y en diálogo entre sí, cada uno de ellos desarrolla las virtualidades de esta corriente general en sentidos ligeramente distintos, respecto del grado de objetividad que pueda atribuirse al conocimiento que surge de la interpretación. En este trabajo buscamos rastrear estas diferencias a través de un análisis del abordaje que cada autor realiza del fenómeno del multiculturalismo y los derechos humanos. Mientras que Beuchot desea conservar una noción de la cultura anclada de algún modo en la naturaleza humana, Vattimo denuncia este concepto como arbitrario y violento. Donde el primero encuentra en el multiculturalismo una posibilidad de aprendizaje y de alcanzar algún contenido compartido como transcultural, el segundo enfatiza la diversidad, la inconmensurabilidad y, en general, percibe el fenómeno multicultural como ilustrativo del clima de la posmodernidad. Finalmente, mientras que en un caso se puede llegar a derivar un fundamento relativamente robusto para los derechos humanos, en el otro se los trata con mayor reticencia, atento a los potenciales efectos imperialistas de este lenguaje.

### I. Introducción

La filosofía hermenéutica ha ido cobrando relevancia en el mundo intelectual durante el último siglo y medio, hasta convertirse en una de las corrientes contemporáneas más influyentes en diversos campos del pensamiento. Desde sus referentes clásicos como Schleiermacher o Dilthey, pasando por el ineludible giro ontológico que le diera Heidegger y su continuación en autores contemporáneos como Gadamer o Ricoeur, se ha podido definir —quizá algo apresuradamente— a la hermenéutica como “la nueva koiné” de la cultura filosófica contemporánea (Vattimo 2012, cap. 1.1). Con todo, es frecuentemente observado que los hermeneutas se han mantenido notablemente ausentes de los debates teórico-políticos, salvo contadas excepciones, abocándose más bien a otras dimensiones del quehacer filosófico.

En este trabajo queremos contrastar dos casos distintos que ilustran los múltiples modos en que la filosofía hermenéutica puede ofrecer premisas desde las cuales derivar conclusiones éticas, políticas y jurídicas. Para ello, se analizará a dos académicos contemporáneos, Mauricio Beuchot y Gianni Vattimo, buscando identificar las similitudes y diferencias entre ellos, así como las consecuencias diversas de esos desacuerdos teóricos. La selección de estos dos autores en particular se apoya en que ambos son declarados cultores de la hermenéutica y han tenido algún grado de diálogo entre sí, pero sus fundamentos ontológicos y epistemológicos difieren en aspectos relevantes, lo cual les imprime toda una serie de notas distintivas y conduce a corolarios políticos reconociblemente disímiles.



En particular, nos concentraremos en dos áreas específicas que los dos pensadores han trabajado en sus respectivos corpus teóricos (aunque no en la misma medida, como se verá). El primero de ellos es el ámbito de la cultura y, sobre todo, el fenómeno contemporáneo del multiculturalismo. Aunque la diversidad cultural, religiosa, moral, lingüística y étnica es un dato perenne de la vida social y humana en general, especialmente desde mediados del siglo XX la convivencia entre grupos culturales intra- e interestatales se ha vuelto un desafío político urgente, que resalta por contraste con la imagen homogénea y unitaria del Estado nacional moderno. El reconocimiento de dicho pluralismo se vuelve así una de las cuestiones centrales e insoslayables de cualquier propuesta filosófico-política para las sociedades contemporáneas y, en efecto, así lo reconocen estos autores.

El segundo campo temático que estudiaremos es el de los derechos humanos. También aquí se trata de un fenómeno complejo e inabarcable en su totalidad, pero de diferentes maneras los derechos humanos se han convertido en un elemento recurrente de la vida política nacional e internacional contemporánea. Como instrumentos jurídicos, su vigencia (si no efectiva, al menos formal) se ha extendido a casi todo el planeta, siendo incorporado en un gran número de constituciones escritas, instituciones y organismos locales, regionales e internacionales. Al mismo tiempo, más allá de las normas jurídicas en su faz formal, los derechos humanos atraviesan hoy el lenguaje de la práctica política en todos los niveles, permitiendo expresar así reclamos, demandas, propuestas y legitimidades variadas. También sobre este tema los dos exponentes analizados han contribuido con reflexiones teóricas, en otro ejemplo de traducción práctica de la propuesta teórica —aunque en ambos casos, hay que decirlo, los aportes de Vattimo son más indirectos y nos exigirán un trabajo interpretativo mayor—.

Con todo, la interacción entre estos dos objetos de estudio, multiculturalismo y derechos humanos, no es lineal ni pacífica. Existe una evidente tensión entre ellos en cuanto uno parece encarnar procedimientos y reglas con pretensión de validez universal, al tiempo que el otro rechaza cualquier racionalidad única y neutral, reivindicando la particularidad y la diferencia. Desde luego, se trata de un tema que excede con creces a los autores aquí tratados y que ha sido objeto de abundante literatura, pero servirá a nuestro propósito de resaltar los contrastes conceptuales y prácticos entre las dos propuestas hermenéuticas.

El trabajo se estructura como sigue. En la próxima sección se ofrece una presentación somera de los rasgos característicos de la hermenéutica, tal como es entendida por Beuchot y Vattimo, conectándola a su vez con el concepto puntual de “cultura” que cada uno de ellos utiliza (y que refleja dichos enfoques teóricos). En la siguiente, se profundizará en el fenómeno del multiculturalismo y sus consecuencias según cada autor, y en una ulterior sección de desarrollo, nos trasladaremos al problema de los derechos humanos, sus posibilidades en un contexto multicultural, sus posibles fundamentos y las consecuencias programáticas que se siguen para cada uno. El artículo termina con la enunciación de conclusiones provisionarias y subsecuentes líneas tentativas de investigación.

## II. Nociones de hermenéutica y cultura



Comencemos entonces por identificar el concepto que cada uno de nuestros autores emplea de “cultura”, término por lo demás extremadamente amplio y de difícil delimitación, dados sus numerosísimos usos en las diversas ciencias sociales. En todo caso, como ya hemos anticipado, sus respectivos abordajes están marcados por el modo de entender la filosofía hermenéutica y cómo ésta condiciona nuestra aproximación a la realidad. Así, debemos tener presente al menos los rudimentos ambos modelos.

En el caso de Beuchot, él ha caracterizado su propuesta bajo el título de “hermenéutica analógica” o “hermenéutica analógico-simbólica/analógico-icónica”, siendo todas estas etiquetas intercambiables entre sí. En muy resumidas cuentas, en cuanto hermenéutica, el autor reconoce el carácter interpretativo de las realidades humanas (y de nuestro acceso al mundo natural, incluso), siguiendo a dicha tradición al tratar estos fenómenos, prácticas, ideas y comportamientos como “textos”, en un sentido laxo del término; textos que, en cuanto tales, contienen un mensaje pero que deben ser en todo caso interpretados por lectores particulares y situados. La especificidad de la propuesta radica en un intento deliberado de evitar dos posibles extremos en este trabajo interpretativo: el univocismo y el equivocismo. Tomando el lenguaje conceptual de algunas discusiones filosófico-lógicas medievales, pero también de la semiología y de la filosofía del lenguaje moderno, él recurre a estos términos para denominar, respectivamente, a quienes consideran que cada palabra (y, por extensión, cada valor, explicación, fenómeno real, etc.) tiene o debe tener una única interpretación correcta, y a aquellos otros que enfatizan la casi inagotable pluralidad de significados posibles, no jerarquizados, que harían imposible la identificación de un sentido o referencia verdaderos.

Estas dos actitudes hermenéuticas, a su vez, se habrían plasmado en corrientes puntuales de la historia de la filosofía, que adoptarían una u otra. Así, el proyecto de la Ilustración y sus sucesivos herederos intelectuales (el positivismo, diferentes formas de cientificismo, la filosofía analítica anglosajona) serían los representantes de una hermenéutica univocista, en la medida que —con algunas ligeras variaciones según el autor y la corriente— se pretende defender un procedimiento específico que sería el único eficaz para la descripción y explicación de la realidad, ofreciendo como resultado la única interpretación correcta o verdadera universalmente válida. Por oposición, toda otra línea, que en algún sentido nace con el Romanticismo y sus sucesores, pero que también incluye a Nietzsche, Heidegger y a la mayor parte de los filósofos posmodernos, sobreenfatizaría el carácter equívoco de la interpretación, planteando una infinidad de lecturas de la realidad sin ningún tipo de orden ni criterio, inconmensurables, hasta disolver la posibilidad de un sentido estable de lo real. En contraste con ambas posiciones, el pensador mexicano construye su modelo a partir de la noción de “analogía”, que ya en la filosofía clásica y medieval indicaba un punto intermedio entre univocidad y equivocidad, un reconocimiento de la pluralidad semántica que, sin embargo, conserva un orden interno y remite a algún principio o realidad estable. Desde luego, existen diferentes tipos de analogía y Beuchot considera varias de ellas, así como el correlato que cada una encontraría en su modelo hermenéutico, pero baste aquí con señalar algunas características y actitudes fundamentales. A nivel textual, la analogía permite identificar un significado primario sin negar la pertinencia de muchos otros, aunque ordenados jerárquicamente según su mayor o menor proximidad con el primer analogado o sentido



más propio del término o con la proporción existente entre ellos. Al mismo tiempo, y como resulta evidente a partir de la exposición anterior, el autor explícitamente intenta vincular el registro lingüístico o simbólico de la hermenéutica con uno ontológico. Por lo tanto, la analogía no serviría únicamente para explicar la estructura y dinámica del sentido textual y de la interpretación, sino que se convierte también en el vínculo entre la expresión lingüística y la realidad misma, a través de la función de referencia. Aun más, en cierto sentido se puede llegar a afirmar que la estructura misma de la realidad es analógica, en la medida que el propio ser, como ya afirmara Aristóteles, “se dice de muchas maneras”. Aunque ciertamente se podría decir mucho más de la propuesta filosófica y sus consecuencias en otros planos teóricos, por razones de extensión nos limitaremos aquí a esta somera presentación, que nos ofrece un marco suficiente para orientarnos durante el resto de la argumentación. No obstante, vale la pena tener presente esta derivación ontológica del esquema, puesto que de allí derivarán algunos de los puntos de contraste más notables con la filosofía de Vattimo, como veremos en las páginas siguientes (Beuchot 2000; 2009b; 2016; Buganza Torio 2008, cap. 1).

Habiendo introducido un rudimental marco teórico del pensamiento de Beuchot, podemos proceder a la noción de cultura que es el objeto más directo de nuestro análisis. Él ha dedicado numerosos trabajos específicamente a esta cuestión, aunque en todos ellos mantiene una concepción de cultura notablemente estable y coherente, si bien algo imprecisa y general. En una primera aproximación, amplia y provisoria, se puede entender a la cultura como “el cultivo de todo aquello que nos ayuda a colocarnos en la realidad del entorno, no sólo natural, sino también social” (Beuchot 2005, 9), tras lo cual enfatiza el carácter histórico y particularizado, situado, de esta tarea de reproducción social de cara a la naturaleza. En otros lugares, el filósofo mexicano ha retomado la definición antropológica de Clifford Geertz:

Una cultura es un sistema de símbolos que crean cohesión entre los individuos de la misma, que les proporcionan estados anímicos duraderos, que les dan motivaciones para actuar y los orientan significativamente en sus relaciones recíprocas, les dan concepciones generales de la existencia y valores que los hacen desarrollar cierto tipo de conductas. (Beuchot 2007, 31; cfr. 2009a, 20-22)

En otras oportunidades el autor abreva en otros muchos pensadores, tales como Max Scheler y Martinus Plattel (Beuchot 2018a, 68-76), Paul Ricoeur y Hans-Georg Gadamer (Beuchot 2018b) o, en el ámbito hispanoamericano, Bolívar Echeverría (Beuchot 2005, 10-12) y Gustavo Bueno (Beuchot 2018a, 63-68). En todo caso, en el conjunto de estas imágenes y aproximaciones hay algunos aspectos que importa remarcar a los efectos de la presente investigación.

Fiel al espíritu general de su propuesta analógica, el tratamiento de la cultura siempre busca mantenerse en un delicado balance entre elementos en tensión dialéctica. Un ejemplo de ello se ve en su deseo de balancear los elementos de racionalidad intelectual y pasionalidad o emocionalidad. En este sentido, el fenómeno no se reduce solamente a un tipo de desarrollo científico-tecnológico, ni al cumplimiento de una función social instrumentalmente necesaria, pero tampoco a las manifestaciones



ético-valorativas, artísticas y estéticas, etc. Al contrario, toda esa riqueza es comprendida y abarcada como realidad cultural (Beuchot 2009a, 23-26; Mota Rodríguez 2013, cap. 2).

Sin embargo, esta distinción armonizadora se apoya sobre una todavía más fundamental: aquella que reconoce e intenta mediar analógicamente lo universal con lo particular. Resulta evidente el paralelismo con la diada antes mencionada de univocidad y equivocidad en la hermenéutica. Pues bien, aplicado al campo de la antropología cultural, ello remite a la existencia de elementos universales y comunes a toda sociedad, por hallarse ínsitos en la naturaleza humana compartida por todos. Al mismo tiempo, esos rasgos comunes y universales no pueden materializarse sino en los modos particulares e históricamente situados de cada momento y espacio puntual. Así, las diferentes culturas serían otros tantos modos de encarnar la esencia humana fundamental según las condiciones específicas (Beuchot 2005, 32-39).

Veamos ahora la posición de Vattimo en estas materias. El filósofo italiano es conocido por su propuesta original de una hermenéutica nihilista, basada en una lectura conjunta de Heidegger y Nietzsche. Ésta se ha popularizado, primero en el ámbito intelectual italiano y luego en el internacional, con el nombre de “pensamiento débil” (pensiero debole). En dicha interpretación se asume de Heidegger la caracterización de la historia de la filosofía occidental como la historia de la metafísica, entendida como el olvido de la diferencia ontológica y la identificación del Ser con los entes efectivamente presentes. La metafísica así entendida mantendría una secuencia de desarrollo que inicia en Platón y, a través de los vaivenes históricos, se profundiza hasta alcanzar su grado sumo en la contemporaneidad, el mundo de la Ge-Stell, de la organización total donde todos los entes (el Dasein incluido) se reducen a la condición de objetos a ser manipulados y consumidos. Aquí se introduce la nota nietzscheana, por cuanto, a diferencia de otras lecturas de Heidegger, según Vattimo no puede ni debe haber ningún intento de recuperar o reconectarse más auténticamente con el Ser. Al contrario, la única salida que queda a la metafísica es un resignarse a su progresivo debilitamiento y disolución, hasta que exista sólo en el recuerdo. Es este abandono de cualquier pretensión de conocer e imponer una verdad en sentido fuerte lo que podría permitirnos alcanzar una forma más humana, más pacífica y satisfactoria de vivir en el mundo y con los demás (Vattimo 1989; 1998).

La nota más propiamente hermenéutica de este modelo teórico radica en que, siguiendo a Heidegger (y, más discutiblemente, a Nietzsche), la verdad y el Ser mismo habita en el lenguaje. Es en el lenguaje donde se plasman los diversos modos de manifestarse el Ser en la Historia, y en consecuencia toda época se caracteriza por un modo peculiar de ser, de habitar o abrir “mundos”, lo cual está necesariamente mediado por la interpretación (o por un número potencialmente infinito de interpretaciones, más exactamente). Tenemos también aquí, aunque en un sentido muy distinto al de Beuchot, una hermenéutica con una intensa dimensión ontológica y consecuencias éticas, no meramente limitada a ser una técnica instrumental.

La cultura como tal no ha sido objeto de estudio frecuente en la obra de Vattimo, aunque siempre existe como trasfondo de la actividad humana. Ya el hecho de que el lenguaje sea el ámbito propio del darse del Ser exige reconocer que la reflexión al respecto (o la reflexión a secas) está siempre situada y contextualizada histórico-culturalmente. Así, la noción de verdad que el pensamiento débil admite no





se puede pensar como la aplicación de un método universalizable que permita acceder a una descripción perfecta de la realidad objetiva. En cambio, cualquier afirmación de una verdad tendrá lugar dentro del horizonte de sentido que cada mundo cultural y generacional, como resultado de una operación retórica (no metafísica) dentro de esos marcos simbólicos. No hay acceso a la verdad desde el punto de vista de un observador neutral, sino que estamos siempre ya inmersos en estos mundos y/o los recibimos de nuestros antepasados, de nuestro ambiente (Vattimo 1995).

Vale recuperar aquí al menos otro sentido en el cual la cultura es relevante para esta concepción. La historia de la metafísica nos ha mostrado que no podemos aspirar a una superación dialéctica (*Überlieferung*) de la situación actual, una institución fundacionalista de nuevas premisas para el pensamiento acerca del Ser. Este camino no podría sino profundizar la misma lógica que ha marcado todo el desarrollo que condujo al momento presente. Entonces, aquello a lo que debemos abocarnos es a una *Verwindung* (distorsión, trastocamiento, aunque la traducción es inexacta), repasando nuestra propia historia filosófica y cultural, pero dándole un giro diferente, descubriendo las posibilidades no realizadas, interpretaciones y conclusiones alternativas. De este modo, el trabajo intelectual a realizar es uno de pensamiento rememorante (*Andenken*), donde se recorre nuestra historia pasada sin intenciones de extraer un resultado último y definitivo, ni aplicarle un procedimiento externamente definido. Ello hace que la cultura, la tradición compartida que parcialmente nos constituye se vuelva el locus —que no el “objeto”, en cuanto la distinción sujeto/objeto es una de las dicotomías metafísicas a ser abandonadas— por antonomasia de la labor filosófica (Vattimo 1998, 112-114; 2012, cap. 1.3; Perkins y Gillespie 2017: 138-141).

Como es claro, la perspectiva hermenéutica nihilista del autor, en la medida que exige renunciar a toda versión de la verdad objetiva, difiere y se opone marcadamente a las pretensiones ontológicas de la hermenéutica analógica de Beuchot. Sin embargo, Vattimo no acepta sin más una posición relativista radical. En cambio, el reconocimiento e inserción dentro de un marco histórico-cultural nos da pautas y normas orientadoras, aunque no podamos ya creerlas como absolutas y universales, ni fundadas en una realidad objetiva y verdadera (Vattimo 2010, 19-21; Woodward 2009, 81).

Ahora bien, esta solución parece introducir cierto grado de contradicción en el argumento, como han observado algunos lectores críticos de su obra. En efecto, el recurso a la tradición o la comunidad —aunque infrecuente, hay que reconocerlo— con el que el turinense desea evitar las consecuencias relativistas fuertes de su proyecto podrían dejarnos sin otra opción que aceptar acríticamente como dato de fuerza y arbitrario nuestro horizonte cultural. Sortear este peligro exige entender la propuesta de Vattimo como una de interpretación activa, de recepción e interpretación activa de la herencia o tradición; pero todavía no disponemos de un criterio racional externo ni objetivo en base al cual realizar dicha elección entre interpretaciones, con lo que el problema de la arbitrariedad y nunca llega a ser resuelto en la filosofía vattimiana (Flores d’Arcais 2007, 256-261). En un sentido similar, Harris (2012) señala que en la concepción del autor italiano ninguna cultura puede ser “tomada en serio” (como así tampoco la ciencia, que formaría parte de aquella).

Queda esbozado de este modo el rol ambiguo pero relevante que la dimensión de lo cultural ocupa en la filosofía de Vattimo, aun si nunca es un objeto de análisis independiente. Habiendo hecho esta



somera presentación de la reconstrucción que cada uno de los autores hace de la tradición hermenéutica, de la noción de cultura y de su lugar en las respectivas teorías, debemos volcarnos al fenómeno específico del multiculturalismo o pluralismo cultural, como dato insoslayable y ciertamente de graves consecuencias en la configuración sociopolítica del mundo contemporáneo.

### III. El multiculturalismo

El tema del multiculturalismo es especialmente caro a Beuchot, en la medida que su filosofía no busca ser simplemente una construcción teórica abstracta y con valor universal, sino que reconoce explícitamente en varios lugares su herencia latinoamericana y especialmente mexicana. Este mestizaje entre lo europeo, con pretensiones de universalidad, y la particularidad de la historia local, así como la tradición del contacto entre las fuentes hispanas con las culturas indígenas se convierten para él en una encarnación visible del espíritu hermenéutico analógico, así como una fuente de inspiración para los procesos de multiculturalismo y diálogo intercultural (Beuchot 2005, 96-99).

En efecto, la propia definición de cultura que repusieramos en la sección anterior nos da la pauta de la legitimidad o, más bien, la inevitabilidad de la pluralidad de culturas. En cuanto el hombre es un ser siempre históricamente situado, se sigue que habrá múltiples formas de desarrollar esa naturaleza humana bajo el influjo de las circunstancias y condiciones particulares, a partir de los clásicos de nuestra propia tradición y todos aquellos factores que configuren nuestra identidad.

Ahora bien, si nuestra historicidad nos arroja a un mundo siempre ya culturalmente mediado, esto no significa que las diferentes culturas o grupos culturales constituyan un elenco de entidades estáticas, originarias e invariables. Al contrario, las mismas tradiciones son conjuntos dinámicos donde la relación de cada persona y cada generación con su propio pasado adopta siempre la forma de un diálogo y un acto interpretativo. Como en el caso de otros textos (en sentido amplio), yo me relaciono con los clásicos a través de una aproximación que implica varias partes en interacción: la intención auctoris del momento original de la redacción arrastra una carga relevante de sentido que no puede ser simplemente ignorada, pero es inevitable que entren en juego además la intención lectoris y la tarea de aplicación, en términos gadamerianos, esto es, el proceso por el cual se trae el sentido a nuestro contexto, lo cual no puede sino conllevar algún grado de alteración de su sentido primigenio (Beuchot 2018b).

Del mismo modo, la relación entre culturas debe ser también una interactiva y no cerrada en compartimentos estancos. Para que dicho vínculo pueda desarrollarse satisfactoriamente, debe procurarse evitar actitudes de imposición etnocéntrica o de dominación hegemónica de un grupo sobre otro. Esto se refleja en los mismos términos utilizados: el filósofo mexicano utiliza “multiculturalismo” para designar el mero hecho de la existencia de múltiples culturas en el seno de un mismo Estado, pero advierte acerca de su origen liberal y la carga semántica que acarrea y que remite a la dominación de un esquema general, pretendidamente neutro, por encima (e incluso en desmedro) de las minorías culturales. En cambio, él prefiere adoptar las etiquetas de “interculturalismo” o “pluralismo cultural” para la alternativa que defiende, los cuales dan cuenta de la necesidad de



alcanzar acuerdos, respetando hasta donde sea posible las identidades culturales (Mota Rodríguez 2013, cap. 4).

Claro que el pluralismo está sujeto a la misma gama de enfoques o actitudes sobre las cuales el autor ha construido su propuesta de hermenéutica analógica. Aquí el univocismo se plasma en la versión liberal de la relación, donde se pone el acento en la construcción de reglas y procedimientos axiológicamente neutrales, independientes de cualquier contenido moral o religioso sustantivo. En el extremo opuesto, el equivocismo estaría dado por las posiciones comunitaristas, cuyo énfasis descansa sobre el rescate de las culturas particulares y la preservación de su identidad, poniendo en riesgo la posibilidad de alcanzar acuerdos de mayor escala. Como es evidente, Beuchot pretende ubicarse a medio camino entre ambas formulaciones radicales apelando a la noción de analogía para construir una alternativa moderada. En este modelo, el diálogo intercultural debe permitir el abordaje de la diferencia identitaria (que no viene automáticamente excluida, sino al contrario, rescatada en la medida de lo posible), pero sobre el trasfondo de una vocación común por alcanzar el acuerdo y reconocer algunas verdades comunes y universales de fondo. Como puede apreciarse, a nivel epistemológico y ontológico esta propuesta descansa sobre la convicción de que existen realidades independientes y objetivas, a las cuales, no obstante, sólo podemos acceder de maneras imperfectas y condicionadas, siempre perfectibles. De allí que, en el plano práctico, el diálogo deba presuponer la posibilidad lógica y la legitimidad ético-política de criticarse mutuamente, buscando aprender del otro, pero también señalar errores y defectos a superar (tanto propios como ajenos). Sólo en estos términos puede hacerse honor al carácter genuinamente valioso del aporte de cada lado, preservando un fondo común de objetividad en torno al cual lograr consensos significativos. Especialmente importante será aquí la labor del filósofo, llamado a funcionar como educador y mediador en el diálogo intercultural (Beuchot 2005, cap. 2; 2009a; Marín Romero 2018).

Si atendemos ahora al pensamiento de Vattimo encontraremos una situación similar a la descrita en la sección anterior. El filósofo italiano no ha hecho del multiculturalismo el objeto específico de su análisis en sus obras más importantes, pero siempre permanece como trasfondo de su reflexión, a veces marcando de manera crucial el panorama sociopolítico contemporáneo.

Esto ya se aprecia en un famoso texto de 1989 titulado *Postmoderno: una società trasparente?* (Vattimo 2000). Allí el autor intenta caracterizar a la época actual, que denomina posmoderna, por oposición y ruptura con algunas de las concepciones y valores centrales de la modernidad. Una de las notas centrales de esta transición sería el abandono de las ideas fuertes de verdad —que, como hemos visto, describe y prescribe simultáneamente—, lo cual se debería a toda una serie de procesos históricos en múltiples niveles. Entre ellos destacan, de manera significativa para el presente estudio, la descolonización y la irrupción de los medios masivos de comunicación, ambos los cuales producirían una rápida emergencia de voces distintas, con percepciones de la historia y de la realidad muy diferentes entre sí, llevando a tomar consciencia de la imposibilidad de sencillamente asumir que mi propia interpretación de la realidad es verdadera sin más. De este modo, el contacto con otras culturas —en la medida que éstas logren tener su propia voz, es decir, en cuanto no sean reducidas a la



mera condición de objetos/esclavos/primitivos— es un aspecto central del clima intelectual y cultural contemporáneo, y un paso crucial en el proceso nihilista por el que Vattimo aboga.

Aunque en publicaciones posteriores admite haber pecado de optimismo en cuanto a los efectos disolventes de los medios masivos de comunicación y el avance en las tecnologías asociadas (Vattimo 2012, introducción; Ginev 2010, 253-254), lo cierto es que perdurará esa función argumental del multiculturalismo. Veinte años más tarde, todavía podía afirmar el autor que la democracia y el diálogo intercultural en sociedades pluralistas posmodernas van de la mano del reconocimiento de que cualquier verdad se construye en el marco de paradigmas compartidos; no se la encuentra ni se la impone como si derivara de leyes naturales (Vattimo 2010, 11-13, 42-43).

Hay quienes advierten, en tanto, que entender el multiculturalismo como tendiente hacia el debilitamiento nihilista puede resultar contraproducente y peligroso. Si bien es indudable que la empresa teórica de Vattimo está inspirada por un ánimo de pacificación, reducción de la violencia y emancipación de los históricamente marginados o sometidos, la radicalización del nihilismo podría correr el riesgo de conducir a la destrucción de todos los mundos culturales trans-subjetivos, impidiendo cualquier ideal normativo de vida buena y dejando a su paso únicamente la perspectiva árida de una sociedad transparente globalizada (Ginev 2010, 257-263). Esta es una objeción que vale la pena tener en cuenta y que otros han planteado: a pesar de la vocación de caridad y reducción de la violencia del proyecto hermenéutico nihilista, éste no deja de ser fruto de una tradición occidental y corre el peligro (contra las mejores intenciones del autor) de entrar en conflicto y terminar por suprimir otras tradiciones culturales no occidentales —las cuales podrían ser metafísicas o dogmáticas— (Woodward 2009, 94-99).

¿Cómo trata Vattimo dicha tensión? Aun sin ser una respuesta directa a los críticos citados más arriba, encontramos un tratamiento muy afín del tema en su ensayo *Ermeneutica e antropología* (Vattimo 1998, cap. IX). Allí, a raíz de un debate entre Habermas y Rorty, el turinense considera la relación entre la hermenéutica y la antropología cultural, especialmente en lo que se refiere al encuentro con otras culturas y civilizaciones distintas de la propia. Vattimo se sitúa más cerca de la posición de Rorty, en cuanto la hermenéutica partiría, como la antropología, del reconocimiento de la alteridad radical y la intraducibilidad del interlocutor a un “lenguaje universal” (y, agrega, esta experiencia de alteridad es precisamente en lo que consiste el “desplegarse” del Ser heideggeriano, que no existe más allá de ello mismo). Sin embargo, continúa Vattimo volviendo sobre Heidegger, lo que hoy descubrimos es que el diálogo no está tan amenazado por la alteridad radical como por la homologación universal, que lo vuelve superfluo. Producto de la globalización y la occidentalización, todas las culturas se homogeneizan en este momento de la consumación de la metafísica, en el mundo de la *Ge-Stell*. Al reflexionar sobre este problema, la conclusión a la que arriba es que también sería un error idealizar unas supuestas culturas “primitivas” como “auténticas”, como las portadoras de valores metafísicamente más puros y verdaderos. Lo que resta, dada nuestra situación histórica actual, es el diálogo con lo arcaico, con las tradiciones, en búsqueda del ser postmetafísico en la marginalidad y la contaminación.



Este texto ayuda a comprender mejor en qué sentido la consideración del multiculturalismo por los dos autores aquí estudiados distan una de la otra. Los filósofos concuerdan en que el dato de la pluralidad y la necesidad del diálogo son signos distintivos de la época y son prometedores en cuanto a su potencial para reducir el etnocentrismo y las pretensiones de imposición violenta (epistemológica y políticamente) de la propia verdad. Pero, aunque ambos están atentos al peligro de privilegiar las comunidades culturales como entidades homogéneas y estáticas, con una primacía total sobre los juicios de valor y de verdad, Beuchot todavía entiende prudente y necesario entablar un diálogo sobre la pretensión común de criticar y ser criticado, en base a criterios de verdad objetiva o cuasi-objetiva. Por el contrario, en el programa de Vattimo dicha contaminación recíproca es deseable más bien como un presupuesto de debilitamiento de todas las culturas, antes que como forma de reconocimiento expreso del valor de verdad de uno o más elementos en cada una.

#### IV. Los derechos humanos en un marco multicultural

Llegamos así, por último, al campo de los derechos humanos, como caso especial y aplicado de las teorías expuestas más arriba. Este tema puede ser abordado en su especificidad, por ejemplo considerando las posibilidades de fundamentar filosóficamente dichos derechos, o atendiendo a las instituciones, prácticas y mecanismos políticos que resultan más eficaces para implementar y garantizar el cumplimiento de los mismos. Sin embargo, no pretendemos aquí tratarlos de manera independiente —por más que ello sería una empresa legítima y productiva—, sino que nos interesan sobre todo en el marco de nuestra discusión previa sobre cultura y multiculturalismo. En otras palabras, ¿cómo pueden justificarse y aplicarse los derechos humanos en un contexto multicultural?, ¿qué desafíos especiales presenta y cómo pueden superarse (si es que se puede en absoluto)?

Comenzando por Beuchot, para mantener el orden seguido hasta aquí, lo primero que salta a la vista es que el filósofo mexicano ha desarrollado una extensa labor de justificación y defensa teórica de los derechos humanos. Numerosas obras dedicadas al tema atestiguan este recorrido (Beuchot 1999; 2002; 2008; 2010; Beuchot y Saldaña 2000), aunque la más pertinente dado el enfoque particular de este estudio es, sin duda, *Interculturalidad y derechos humanos* (2005). En el curso de su reflexión, se ha alineado explícitamente con una posición iusnaturalista clásica. Rechaza así la noción iuspositivista de que el orden jurídico solamente recibe su legitimidad del acto legislativo por parte de la autoridad competente. Por oposición, el iusnaturalismo exige un fundamento ulterior en algo previo a la ley misma que le dé su sentido y razón de ser. Pero dentro del iusnaturalismo, a su vez, distingue entre la línea clásica que apelaba a la noción de naturaleza humana y un “iusnaturalismo nuevo” (como da en llamarlo) que realiza la misma operación trascendente respecto del derecho, pero recurriendo a nociones como las de “dignidad humana” o “necesidades básicas”. Mientras que simpatiza e intenta incorporar lo que hay de valioso en esta versión nueva del iusnaturalismo, de todos modos se ubica firmemente en su concepción clásica: según su razonamiento, si existe una dignidad humana universal, ésta debe derivar de una naturaleza o esencia compartida; en el mismo sentido, si las necesidades básicas son generales y las mismas para todas las personas humanas, esto nos indica que hay una





naturaleza común de la cual surgen aquellas, un tipo de ser que necesita de precisamente estos y no otros recursos y condiciones (Beuchot 2002, 14-24).

Dicho esto, también es cierto que Beuchot intenta imprimirle un cierto dinamismo a la noción clásica de naturaleza humana, para lo cual recurre a los aportes de la hermenéutica, de la pragmática (Peirce) y, sobre todo, a los conceptos de analogía y de ícono. Con esta operación no cree estar apartándose en lo sustancial de la tradición aristotélico-tomista, aunque sí denuncia que en muchos casos exponentes de la misma exageraron la carga de univocidad de la naturaleza y pretendieron tratarla como una categoría casi invariable y de aplicación unitaria en todos los casos. Así, debe reconocerse que la naturaleza humana está siempre asociada a los marcos culturales y esta pragmatización del concepto es precisamente lo que nos permite concebir un proceso de descubrimiento dinámico de la misma, donde es a lo largo de la historia y en la comparación entre diferentes manifestaciones culturales que vamos logrando, progresivamente, reconocer lo que es verdaderamente esencial y cuáles otras notas son meramente accidentales, corrigiendo de este modo nuestras concepciones previas (Beuchot 2002, 26-31; Guzmán Toro 2012).

De este modo quedan firmemente ligadas la naturaleza humana, la cultura y los derechos humanos, en este juego recíproco de fundamentación, manifestación, aprendizaje y reconocimiento. Cabe entonces añadir el factor multicultural, que complejiza la imagen planteada hasta el momento. A primera vista, parece claro que el reconocimiento de la interculturalidad constituye un recurso invaluable en este proceso de diálogo, en la medida que es precisamente en ese contraste y comparación con otras culturas que podemos identificar errores y corregir nuestras propias concepciones. Sin embargo, la dificultad deriva del hecho de que, a un nivel existencial y fenomenológico, el diálogo intercultural y la aplicación de los derechos humanos no son dos instancias separadas y distintas. Al mismo tiempo que la convivencia con lo diferentes puede resultar en un enriquecimiento de nuestra capacidad reflexiva, también es necesario tomar decisiones políticas y jurídicas prácticas que abarquen a todos los subgrupos culturales dentro del continente mayor del Estado. Luego, se genera la siguiente paradoja: la presencia y reconocimiento genuino de la diferencia es positiva para dinamizar nuestra comprensión del derecho, pero puede ser un obstáculo para su aplicación real, precisamente debido a las diferencias de opinión y comprensión acerca de los derechos humanos.

El conflicto cultural en torno a los derechos suma una arista más. La primera es, como dijimos, que los diferentes grupos tienen interpretaciones disímiles y, a veces, incompatibles acerca de los derechos humanos (por ejemplo, son notorios los casos respecto del status de las mujeres o las minorías sexuales). Pero a ello se suma una segunda tensión, producto de la relación entre un polo individual y uno colectivo en el reconocimiento de derechos. En efecto, la comprensión predominante hoy de los derechos humanos encuentra uno de sus primeros hitos modernos en el impulso de la Revolución Francesa, con su famosa Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, pasando por varios reconocimientos jurídicos y políticos hasta llegar al que quizá sea el más relevante para nosotros: la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1948. En toda esta secuencia —y con algunas instancias aun anteriores— fue el liberalismo, entendido en términos bastante generales, la corriente filosófico-política que más influyó, lo cual le confirió a la concepción





de los derechos su matiz esencialmente individualista (en el sentido de que los individuos son los sujetos primarios de derecho). Pero frente a este panorama mayoritario, muchas de las críticas contemporáneas (como la del comunitarismo, ya mencionado) rescatan los derechos colectivos, incluso los derechos de las propias culturas de buscar su propia supervivencia y ser protegidas a tal efecto. Esto se debe a que las minorías culturales siempre se encuentran en peligro de ser integradas o absorbidas por las mayoritarias, a través de la introducción de valores, costumbres y prácticas extrañas que terminan por fagocitar las tradiciones propias; todo ello incluso sin intervención política activa, aunque el peligro es tanto más real en los casos donde el Estado se propone dicha integración como política pública (por ej., en los procesos denominados nation-building).

Ante este panorama, atravesado por múltiples líneas de tensión, una vez más Beuchot busca posicionarse en un intermedio conciliador y armonizador, a través del recurso a la analogía y a la virtud que le es más propia: la prudencia (phrónesis). Aunque el filósofo no ofrece detalles muy específicos acerca de la forma jurídico-institucional concreta que adoptaría un sistema tal —presumiblemente porque la propia prudencia exige adecuación a cada caso, no habiendo una única solución aplicable sin más—, sí marca los lineamientos fundamentales de su postura. Centralmente, admite el carácter primariamente individual de los derechos y libertades fundamentales, pero al mismo tiempo desea que se extiendan en la medida de lo posible al reconocimiento de derechos colectivos para la preservación cultural, siempre que éstos no entren en contradicción o violen los primeros. Y en un modelo como el descrito, al filósofo le corresponde un rol crucial: de él (aunque no solamente) depende la labor de sumergirse en culturas distintas de la propia y tender puentes de diálogo, permitiendo así llevar adelante deliberaciones concretas entre los involucrados, alcanzando compromisos éticos sustantivos para sostener un esquema que nunca podría descansar simplemente sobre una base procedimental-formal (Beuchot 2005, 21-33).

Por su parte, Vattimo —una vez más— en casi ningún caso toma a los derechos humanos como objeto de reflexión explícita, al menos con esa denominación y como problema peculiar. Esto no significa, con todo, que no se puedan encontrar referencias y deducir conclusiones para reconstruir su postura en esta materia.

En primer lugar, dada la posición nihilista que ya hemos presentado en las secciones anteriores, se sigue que forzosamente disientirá con Beuchot en cuanto al fundamento natural de los derechos. En efecto, en varios pasajes el filósofo turinense denuncia los conceptos de derecho natural y ley natural como una forma de imposición violenta de una interpretación de la realidad sobre otras posibles. Son los poderosos, los que dominan quienes se atribuyen a sí mismos el monopolio interpretativo “verdadero” de la realidad (Vattimo 2010, 17-19; 2018, cap. 1; Vattimo y Zabala 2011, cap. 1).

Según el autor, ya no podemos desarrollar un discurso ético sobre la base de un fundamento, de primeros principios universales desde los cuales se deduce el deber. Esto es así no porque se haya refutado las filosofías que así lo intentaban —como el iusnaturalismo o el kantismo—, sino que simplemente ya no corresponden a nuestra experiencia epocal; ese modo de ser (y de vincularnos al Ser) propio de nuestra época y, como dijimos anteriormente, signado entre otras cosas por el multiculturalismo. Sin embargo, Vattimo cree que sigue siendo posible una cierta racionalidad ética,



que extraiga consecuencias prácticas de la disolución de los principios (Vattimo 2010, 66-67). Claro está que este compromiso no podrá depender de una observación y sumisión a la “realidad natural”, sino que deberá ser asumido auténticamente renunciando a cualquier pretensión de verdad. Así, en uno de los pasajes más interesantes donde toca el tema que nos concierne, el pensador italiano afirma que si hoy él acepta los juicios de Nüremberg y los derechos humanos, no lo hace en nombre de su carácter de verdaderos, sino “por fidelidad a nuestra situación histórica determinada”. Sabernos finitos implica arriesgarse a participar en proyectos políticos parciales, que sólo corregiremos en negociación o diálogo con otros grupos (Vattimo 2010, 77-79).

La exposición precedente nos acerca a la faz política de la filosofía vattimiana. Aunque no podríamos resumir el desarrollo de su postura al respecto en este espacio (Saiz 2021), cabe hacer algunas observaciones puntuales que nos permitirán comprender mejor el lugar de los derechos en su esquema teórico. En términos generales, la producción intelectual de Vattimo durante la última parte del siglo XX no se abocó directamente a la filosofía política —a pesar de su participación práctica activa en el campo político, en diferentes agrupaciones y siendo elegido diputado europeo en dos períodos—. Lo que algunas referencias menores dejaban asomar (y lo que sus intérpretes solían extraer de la lectura de sus obras) era una cierta defensa de un modelo de democracia procedimental, en cuanto este régimen, así entendido, minimizaba su dependencia respecto de premisas sustantivas objetiva o naturales y ofrecía espacio para la mayor cantidad de interpretaciones, visiones del mundo, valores, etc. No obstante, hacia fines de la década de 2010 el filósofo dedica una serie de trabajos importantes directamente a la cuestión política, de entre los cuales quizá el más importante fuera *Hermeneutic Communism*, en coautoría con Santiago Zabala (2011).

En esta nueva etapa, Vattimo relee la idea heideggeriana del “olvido del ser” en conjunto con la noción de Walter Benjamin de los “perdedores de la historia”. En este razonamiento, si el Ser se dona en el lenguaje y en la pluralidad de interpretaciones, de mundos posibles, y si los perdedores de la historia son aquellos cuya propia voz, cuya interpretación es silenciada, impedida por los poderosos en cada caso, luego el debilitamiento del ser que su propio pensero debole propugna debe coincidir con el dar voz, el reconocer y reivindicar a esos otros débiles en sentido político, en permitirles ser escuchados. De allí que los programas políticos que persigan la defensa de los débiles y su irrupción en el ámbito público deben ser apoyados bajo las premisas del pensamiento débil. Y los casos que selecciona como representativos de dicha tendencia, en los que deposita sus esperanzas políticas, son sobre todos los socialismos latinoamericanos de las primeras décadas del siglo XXI, entre los que incluye a Hugo Chávez, Rafael Correa, Lula da Silva y Evo Morales (Vattimo y Zabala 2011, cap. 4).

Mientras que algunos de sus críticos encuentran que dichos ejemplos no casan bien con el impulso original de su filosofía nihilista —en la medida que no parecen necesariamente disolver los juicios valorativos y de verdad—, y sugieren que algunos otros ejemplos, como el movimiento por los derechos civiles en Estados Unidos o la llamada Primavera Árabe quizá habrían sido más adecuados a su proyecto (Giorgio 2009; Perkins y Gillespie 2017), el autor no parece haber cambiado de opinión en los años recientes (Vattimo 2018, cap. 12). En todo caso, lo significativo de estas consideraciones a los efectos de nuestro presente argumento es que queda claro que los derechos legales, en su sentido



formal, no resultan un factor especialmente relevante en sí mismos, sino como un formato posible en la lucha por atender a la multiplicidad de expresiones e interpretaciones del mundo. A su vez, los ejemplos concretos a los que apela, parecerían indicar una preferencia por los derechos colectivos por sobre los derechos individuales en su enunciación liberal clásica, para plantear la dicotomía en los términos que Beuchot presentara antes. Desde luego, esta toma de postura por parte de Vattimo no respondería a una definición tajante y última respecto del valor relativo de cada tipo de derechos, sino, en todo caso, a consideraciones prácticas e instrumentales respecto de nuestro momento histórico y los modos posibles de responder al mismo.

## V. Conclusiones

En el curso de este trabajo hemos recuperado las propuestas filosóficas de Mauricio Beuchot y Gianni Vattimo, especialmente en lo que se refiere a la relación entre cultura, multiculturalismo y derechos humanos. Aunque su común raíz hermenéutica ofrece, desde luego, coincidencias y puntos de contacto importantes, la comparación ha permitido dejar en evidencia hasta qué punto los presupuestos hermenéuticos son compatibles con derivaciones marcadamente diversos y hasta contradictorios.

Como hemos visto, ya al nivel de los fundamentos —quizá sea mejor decir “compromisos”— ontológicos y epistemológicos los dos autores exhiben contrastes significativos. Ambos aceptarían que la hermenéutica se proyecta en una dimensión ontológica y no se limita a una técnica o una racionalidad aplicada. Aproximarse al mundo en cuanto texto susceptible (o necesitado) de interpretación para verdaderamente aparecer antes nosotros ya nos exige una reformulación del concepto moderno de la realidad como objeto unívoco, perfectamente describable desde una racionalidad privilegiada (típicamente la científico-natural). Pero hay un gran margen en cuanto al grado en que subjetivemos la realidad del objeto o fundamos ambos polos. Mientras que Beuchot conserva un fundamento realista matizado por el concepto clásico de analogía, Vattimo declaradamente renuncia a él y lo denuncia como instrumento de violencia y dominación. Por ello mismo, la cultura, como construcción específicamente humana, como modo propio de ser y convivir del hombre, se entenderá como respuesta. ¿Pero respuesta a qué? Según las bases realistas de Beuchot, respuesta a una naturaleza común, a una realidad universal que se plasma y encarna de maneras diversas y parciales en el curso de la historia; en cambio, Vattimo llevará a Heidegger hasta sus últimas consecuencias al sostener la casi total indeterminación, la infinidad de posibles mundos (culturales, aunque no los habría de otro tipo) que pueden abrirse en la donación del Ser y nuestra respuesta.

En todo caso, para nuestros dos autores la cultura se predica en plural. El multiculturalismo es un dato perenne y necesario debido a la propia condición histórica de la facticidad humana. Si hoy en día se vuelve un tema más urgente, esto no se debe tanto a su novedad, sino a los cambios contingentes en los espacios y modos de relación entre las culturas y la necesidad de encontrar caminos más satisfactorios para su coexistencia e interacción. Nuevamente, un acuerdo: el carácter positivo, valioso del fenómeno multicultural, que deja en evidencia el error y el mal que suponen el etnocentrismo y el imperialismo, y alerta sobre el peligro de la homogeneización cultural bajo los efectos de la globalización. Pero aquí se abre el espacio para otro desencuentro. El pluralismo cultural es para el filósofo mexicano una



situación deseable, aunque en permanente tensión; donde se nos impone la ardua labor de llevar adelante procesos de diálogo, porque ésta es la forma de crecer y corregir nuestros propios puntos de vista iniciales. Mientras tanto, el italiano admite que el multiculturalismo debilita y pone en cuestión nuestras convicciones originarias, pero esto no es pro de una eventual superación y aprendizaje, sino de un debilitamiento continuo: alcanza con la toma de consciencia respecto del carácter particular, limitad, contingente de mis tradiciones y cosmovisión. Evidentemente, esta disonancia es producto de la anterior, más elemental: el diálogo puede o no producir algún tipo de acuerdo de fondo, de “progreso” en el conocimiento, sólo si hay algo que descubrir allí, en el fondo. Si hay algo más allá de los propios dialogantes, aunque sólo se puede llegar a ello a través del mismo diálogo.

Por último, hemos visto cómo esta línea argumental no es solamente una reflexión abstracta y puramente teórica. Sus consecuencias prácticas ya pueden apreciarse en nuestra actitud hacia el multiculturalismo y los caminos que se abran a partir de dicho fenómeno, pero uno de los campos político-prácticos más visibles es el de los derechos humanos. En efecto, aunque toda la construcción lógica anterior tiene ya efectos políticos en un sentido laxo, ella también repercute en los ámbitos institucionales más tradicionalmente considerados como políticos, entre ellos el del reconocimiento, fundamentación y aplicación de los derechos. Al respecto hemos podido comprobar cómo los fundamentos sobre los que se apoyen, es decir, las razones que tengamos y podamos ofrecer para sostenerlos variarán mucho según cada imagen. Donde Beuchot quiere rescatar un fundamento natural objetivo (aunque en un sentido calificado de objetividad), Vattimo recurre simplemente a las motivaciones que puedan ofrecernos nuestras propias tradiciones, la situación histórica particular y los acuerdos contingentes a los que lleguemos con otros grupos. Ambas posturas pueden ser atacadas, claro está: la primera por sujetar los derechos a un presupuesto en el que, según algunos, no podemos ya ponernos de acuerdo y, por eso mismo, restarles fuerza; la segunda por atarlos a circunstancias esencialmente variables, con una fuerza motivacional quizá insuficiente y sin recursos teóricos para defender los derechos frente a quienes no comparten estas razones.

En todo caso, no es el propósito de este trabajo demostrar de manera definitiva la superioridad de una u otra propuesta filosófica, sino llamar la atención acerca de la amplia gama de posibilidades teóricas que se abren bajo el amparo de la corriente hermenéutica y las (importantes) consecuencias prácticas que adoptar alguna de ellas podría tener para nuestra vida común.

#### Referencias

- Beuchot, Mauricio. 1999. *Derechos humanos. Historia y filosofía*. Colonia del Carmen: Fontamara.
- . 2000. *Tratado de hermenéutica analógica*, 2ª ed. México: Itaca.
- . 2002. *Los derechos humanos y su fundamentación filosófica*, 2ª ed. México: Universidad Iberoamericana.
- . 2005. *Interculturalidad y derechos humanos*. México: Siglo XXI.
- . 2007. *La hermenéutica como herramienta en la investigación social*. San Luis Potosí: Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
- . 2008. *Filosofía y derechos humanos*, 6ª ed. México: Siglo XXI.



- . 2009a. *Hermenéutica analógica y educación multicultural*. México: Plaza y Valdés.
- . 2009b. “Aproximación a una hermenéutica analógica”. *Cuadernos de filosofía latinoamericana* 30 (100): 23-38.
- . 2010. *Hermenéutica, analogía y derechos humanos*. San Luis Potosí: Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
- . 2016. *Hechos e interpretaciones. Hacia una hermenéutica analógica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- . 2018a. *Interpretación, analogicidad y cultura*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- . 2018b. “Hermenéutica, tradición y alteridad”. *Inflexiones* 1: 31-43.
- Beuchot, Mauricio y Javier Saldaña. 2000. *Derechos humanos y naturaleza humana*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Buganza Torio, Jacob. 2008. “Un imperativo ético-hermenéutico analógico”. Tesis doctoral presentada ante el Tecnológico de Monterrey.
- Flores d’Arcais, Paolo. 2007. “Gianni Vattimo; or rather, Hermeneutics as the Primacy of Politics”. En *Weakening Philosophy. Essays in Honor of Gianni Vattimo*, editado por Santiago Zabala, págs. 250-266. Montreal: McGill-Queen’s University Press.
- Ginev, Dimitri. 2010. “The Political Vocation of Post-Metaphysical Hermeneutics: On Vattimo’s Leftist Heideggerianism and Postmodern Socialism”. *Critical Horizons* 11 (2): 243-264.
- Giorgio, Giovanni. 2009. “La portata politica del «pensiero debole» di Gianni Vattimo”. *Trópos* 2 (1): 113-125.
- Guzmán Toro, Fernando. 2012. “Mauricio Beuchot, Hermenéutica y Derechos Humanos”. *Razón y Palabra* 16 (2): 72-80.
- Harris, Matthew. 2012. “Gianni Vattimo on Culture, Communication, and the Move from Modernity to Postmodernity”. *Journal for Communication and Culture* 2 (1): 31-48.
- Marín Romero, Fabio. 2018. “Multiculturalismo e identidad, una mirada desde la hermenéutica analógica”. *Perseitas* 6 (2): 275-301.
- Mota Rodríguez, Arturo. 2013. *Hermenéutica analógica, identidad y pluralismo cultural*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Perkins, Lucas y Michael Gillespie. 2017. “The Dangerous Divide: Between Weak Thought and Practical Politics”. En *Making Communism Hermeneutical. Reading Vattimo and Zabala*, editado por S. Mazzini y O. Glyn-Williams, págs. 137-149. Springer.
- Saiz, Mauro. 2021. “Gianni Vattimo, Charles Taylor y los corolarios políticos de la hermenéutica”. *Revista de Estudios Políticos* 194: 43-64.
- Vattimo, Gianni. 1989. *Essere, storia e linguaggio in Heidegger*, 2ª ed. Génova: Marietti.
- . 1995. “Dialettica, differenza, pensiero debole”. En *Il pensiero debole*, 10ª ed., editado por Gianni Vattimo y Pier Aldo Rovatti, págs. 12-28. Milán: Feltrinelli.
- . 1998. *La fine della modernità*, 2ª ed. Milán: Garzanti.
- . 2000. “Postmoderno: una società trasparente?”. En *La società trasparente*, 3ª ed. Milán: Garzanti.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

———. 2010. *Adiós a la verdad*. Traducción de M. T. D'Meza. Barcelona: Gedisa.

———. 2012. *Della realtà*. Milán: Garzanti.

———. 2018. *Essere e dintorni*. Milano: La nave di Teseo.

Vattimo, Gianni, y Santiago Zabala. 2011. *Hermeneutic Communism*. Nueva York: Columbia University Press.

Woodward, Ashley. 2009. "The Verwindung of Capital: On the Philosophy and Politics of Gianni Vattimo". *Symposium: Canadian Journal of Continental Philosophy* 13 (1): 73-99.





## **Entre la comunidad y el Estado: persistencias y tensiones.**

Marilina Truccone

maritruccone@gmail.com

CCONFINES – UNVM y CONICET

### Resumen

El trabajo aborda una problematización en torno a la configuración de estatalidades y las tensiones entre la delimitación de lo comunitario. En este sentido, se parte de las consideraciones que lo comunitario y sus límites se encuentran definidos a partir de un nombre universal, articulado en forma contingente y precaria. En trabajos anteriores se ha reflexionado en los mecanismos de delimitación de lo comunitario y en las tensiones que recorren la emergencia del ciudadano, desde una operación antagónica inerradicable (Truccone, 2022).

Recogiendo el guante de ese análisis, ponemos en discusión las formas en que se articulan las estatalidades y sus instituciones. Para lo cual, nos proponemos en primer término, indagar en las formas conflictivas de delimitación de lo común a una comunidad. Seguido a esto, nos centramos en investigar los mecanismos de articulación de estas tensiones por lo común en el Estado. Destacando que los mencionados objetivos serán abordados desde una perspectiva posfundacionalista, específicamente de la teoría del discurso político. Por su parte, nuestro supuesto se basa en que esas formas de delimitar lo comunitario inciden en forma errática en la arquitectura institucional. En tanto las formas de lo comunitario se imbrican en una institucionalidad atravesada por demandas y conflictividades que intentan ser parte de ese orden común.

### 1. Introducción

El trabajo aborda una problematización en torno a la configuración de estatalidades y las tensiones entre la delimitación de lo comunitario. En este sentido, se parte de las consideraciones que lo comunitario y sus límites se encuentran definidos a partir de un nombre universal, articulado en forma contingente y precaria. En trabajos anteriores se ha reflexionado en los mecanismos de delimitación de lo comunitario y en las tensiones que recorren la emergencia del ciudadano, desde una operación antagónica inerradicable (Truccone, 2022).

Recogiendo el guante de ese análisis, ponemos en discusión las formas en que se articulan las estatalidades y sus instituciones. Partiendo desde una perspectiva posfundacionalista -específicamente de la teoría del discurso político-, ponemos en consideración las formas en que las demandas ponen en tensión los límites de lo comunitario; y, a su vez, cómo se expresan esos intentos por definir lo comunitario en las formas de estatalidad. Entonces, a la pregunta ¿Por qué es importante construir un pueblo? ¿Qué pueblo para la política por venir? Le agregamos, ¿De qué manera incide el populismo a los derechos? Y más específicamente, ¿de qué manera incide el populismo a las instituciones estatales? Para lo cual, nos proponemos en primer término, indagar en las formas conflictivas de delimitación de lo común a una comunidad. Seguido a esto, nos centramos en investigar los mecanismos de articulación de estas tensiones por lo común en el Estado. Destacando que los mencionados objetivos serán abordados desde una perspectiva posfundacionalista, específicamente de la teoría del discurso



político. Por su parte, nuestro supuesto se basa en que esas formas de delimitar lo comunitario inciden en forma errática en la arquitectura institucional. En tanto las formas de lo comunitario se imbrican en una institucionalidad atravesada por demandas y conflictividades que intentan ser parte de ese orden común.

## 2. Algunas nociones (teóricas) preliminares

En la construcción del espacio público se evidenciaron diversas formas en las que se trató lo público. Rabotnikof (2005) analiza la constitución de lo público en torno a tres variaciones, que le otorgan una significación heterogénea. En primer lugar, se retoma a lo público como lo de interés común a todos; es decir, lo concerniente a una comunidad y lo que emana de esta. En segundo lugar, supone a lo público como lo manifiesto y ostensible; es decir, la implicancia de ser sometido a comunicación y examen. Por último, como una síntesis de las percepciones anteriores, la autora resalta a lo público con un carácter sobre lo que es accesible para todos, abierto. Entonces, en este trabajo analizaremos la constitución del espacio público a partir de la construcción de lo público entendido como un espacio autónomo que emerge desde la sociedad; y por otro lado, lo público asociado a la gubernamentalidad estatal (Retamozo, 2006). Ello nos propiciará un marco de análisis, para advertir las posibilidades de pensar este espacio como un escenario de significación social.

La caracterización del espacio público como una estructura mediadora entre la sociedad y el Estado, enfatiza la integración societal como una manera de comunidad que se constituye a partir de un conjunto de instituciones. Desde esta óptica, Rabotnikof (1995) supone que el espacio público es un ámbito de visibilidad de los individuos, que se integran en el momento ciudadano. En esto, referenciamos a Arendt (2003), al contener en su propuesta, la idea que frente a lo privado moderno -en su función de proteger lo íntimo de cada individuo- se descubrió como su opuesto no la esfera política, sino la esfera social. Por tanto, las esferas pública y privada contemplan una hibridación en lo social, dado que la primera se conformó en una función privada y la segunda ha pasado a ser el interés común existente.

En otro sentido, el espacio público en relación a un orden jurídico, supone la plena vigencia del Estado y la presencia de derechos y garantías para la vida en comunidad. En esta lectura, se enfatiza sobre la previsibilidad de las relaciones privadas y las interacciones en general, por lo que se recurre a instancias legales para su normal desarrollo. Este énfasis otorgado a la instauración suprema del derecho como el ámbito de lo público, implica una separación decisiva entre el Estado y la sociedad. En ello, el procesamiento de las demandas de la sociedad civil en el Estado se convierte en un filtro de racionalidad pública que otorga legitimidad a ese orden legal. La publicidad es central en este esquema, dado que es entendida como accesibilidad y control de los actos de quien detenta el poder (Rabotnikof, 1995). En estos términos, Habermas (1989) supone por esfera pública al dominio de la vida social en el que surge la opinión pública. La conformación de la esfera pública viene dada entonces, por ciudadanos que poseen la posibilidad de participar y hacer pública sus expresiones privadas en relación a otros. De ahí que el poder coercitivo del Estado no es parte de la esfera pública, sino más bien su contraparte.



En todo caso, el espacio público constituido por un lado como representación de lo social y como el ámbito de la racionalización del poder por el otro, suponen especificaciones prescriptivas acerca de lo que se constituye como lo público, sin considerar sus condiciones de emergencia. Entonces, lo público se convierte a un nivel normativo, según Rabotnikof, en la alternativa entre el aseguramiento de los intereses privados y la participación activa de la ciudadanía en los asuntos comunes de la sociedad en su conjunto.

Ahora bien, es nuestro interés analizar al espacio público desde una visión que no sólo evite pensar sus componentes en términos dicotómicos, sino que también nos permita recrear el entremedio entre Estado y ciudadanía. De este modo, como todo orden social nunca se efectiviza desde una posición neutra, Groppo (2011) afirma que su construcción contiene la presunción de lazos y prescripciones en la conformación de dicho orden. De este modo, Laclau y Mouffe (1987) admiten la imposibilidad de clausura a toda identificación y que no puede estar determinada por sustancialidad alguna. Ello se vincula al establecimiento de un límite que se constituye a partir de un exterior constitutivo, por el cual la identidad es negada; pero a su vez, es parte. En este punto, una posición discursiva de lo social habilita pensar la subversión de un orden social que se pretende definido de una vez y para siempre. El espacio público constituye el momento en que se despliega el carácter dinámico e inestable de las significaciones sociales. A su vez, se considera como el lugar en el que se reconocen diferentes puntos de identificación. A pesar de la disímil composición de un orden social, afirmamos que sus elementos (y momentos) son susceptibles de ser articulados (Laclau y Mouffe, 1987).

El espacio público adquiere un estatus determinado al especificarse como el momento en el que los diversos intereses confluyen, se articulan y se antagonizan. Por ello, Mauro (2010) afirma que en el espacio público "(...) puede jugarse la hegemonía, en tanto la tradición es objeto de una pugna hermenéutica por su apropiación y anclaje semántico, y el público es hipotéticamente y siempre (desigualmente) susceptible de articulación" (170). Desde esta perspectiva, se plantea la posibilidad de pensar el espacio público desde un carácter discursivo, en tanto hacemos evidente la imposibilidad fundante de los objetos sociales en una única esencia a priori. Por ello, podemos enunciar la configuración discursiva del espacio público como un objeto imposible, dado por su incapacidad de constituirse como un orden definitivo; y a su vez, se configura como un objeto necesario, por la posibilidad misma de ser alcanzado por algún orden particular (Laclau y Mouffe, 1987).

En esto, se fortalece el anudamiento entre el aspecto social y el aspecto íntimo de las identificaciones, como una co-constitutividad que viene a dar cuenta de la indecibilidad por la cual los sujetos se sostienen. El espacio público deviene en una parcialidad, en tanto supone la delimitación constante de sus términos y de los sentidos que lo circundan. Afirmamos pues, que no es posible pensar una separación entre los aspectos comunes e íntimos de una experiencia política, dado que ambos se encuentran vinculados en una relación de sobredeterminación, posibilitada por la incompletitud de toda estructura de significación (Morales y Reynares, 2010). El espacio público es un efecto de disputas hegemónicas, dado que la lucha por la representación inacabada de lo simbólico le otorga una pauta de dinamismo, imposible de simbolizar. Entonces, todo intento de clausurar un modo de orden se



configura en una estructura indecible y que, por efecto de una dislocación, recibe de manera hegemónica un nombramiento que se construye de manera universal (Groppo, 2011).

En estas consideraciones, la dicotomía entre espacio público y espacio privado queda atrás, para pensarlos más bien como lógicas tendientes a la articulación y constitutivos de lo político. El espacio público, como condición de lo político, es el lugar donde confluyen los aspectos diversos de los sujetos en un momento de lo común; por lo tanto, el orden de la disposición de lugares está en permanente exposición de ser tensionado de manera conflictiva. Por ello, como asumen Morales y Reynares (2010), será política cualquier interrupción que cuestione la delimitación de esas fronteras. Esto último expresa un límite, que constituye el espacio público a partir de lo que incluye o excluye. En este aspecto, la recuperación del antagonismo pone en evidencia el carácter precario del establecimiento de las fronteras de aquello que se considera como parte de lo público. Es decir, el antagonismo da cuenta de la contingencia que atraviesa la lucha por la identificación en un lugar común, para hacer visible aquello que se supone es parte de un ámbito íntimo. Entonces, automatizar el dominio de lo estatal en lo público; o bien, considerar al espacio público como un ámbito autónomo que emerge de la sociedad, implican reduccionismos analíticos de los cuales tenemos que hacernos eco. De este modo, nos desplazamos hacia una noción de espacio público como espacio de permanente conflicto, en donde se observa una disputa hegemónica por su contenido y su significado.

### 3. En torno a los límites de lo comunitario

La consideración sobre la ciudadanía en torno a las prescripciones de lo que significa lo común a una comunidad y su acuerdo de valores, implica una delimitación preestablecida sobre lo considerado como un ciudadano, como también los lugares (legítimos) en los que se constituye como tal. Recapitulando en los dos aspectos sobre la constitución de la ciudadanía -la exclusión y el conflicto- estos se constituyen en los indicadores de los márgenes de la ciudadanía, como también su fragilidad y la constante posibilidad del reordenamiento de lo social.

Es preciso entonces recapitular en la composición del espacio comunitario. Alejandro Groppo (2011) afirma que sus fronteras se encuentran en una constante articulación, siendo el lugar donde se juega lo político. En esta dirección, el autor afirma que la existencia de demandas supone que hay una falta a suplir, conectando así el adentro con el afuera de ese mismo orden comunitario. Específicamente, establece una ontología de la comunidad en tanto “(...) se configura como un objeto necesario e imposible al mismo tiempo” (Groppo, 2011, p. 62). De esta manera, podemos advertir que hay una re-constitución del espacio comunitario a partir de la intervención de los sujetos, en su identificación como ciudadanos. Más aún, la emergencia de demandas implica un descentramiento sobre los límites de lo común; evidenciando ello la imposibilidad de composición plena de la comunidad como un todo. En este punto, es importante retomar estas consideraciones entre lo comunitario, en torno a sus implicancias sobre la delimitación de la ciudadanía. Entonces, el planteo acerca de la delimitación de la ciudadanía a partir de la exclusión y el conflicto cobra relevancia, en tanto el orden social se configura “(...) amenazado por lo que excluye, donde el antagonismo es la base de una comunidad imposible y las relaciones de poder pasan así a ser visiblemente constitutivas del orden comunal”



(Groppo, 2011, p. 63). Así, la delimitación del antagonismo se compone en un elemento indeterminado, sobre las formas de lo que corresponde a lo ciudadano, de lo que no es considerado como tal.

Para darle más fuerza al argumento, Groppo (2011) sintetiza que “(...) la comunidad es el nombre de una plenitud ausente” (p. 63). Bajo una operación de universalización, el orden social es una forma más, definida contingentemente y acotada a un momento determinado; es la condensación de una disputa antagónica que supone bordes siempre mutables. Por lo tanto, en el contenido sobre lo común y las formas en que se define quien se encuentra dentro de la sociedad, se genera una posibilidad de pensar los límites cambiantes y difusos de esta. Para el autor, se vuelve política la forma en que se gestiona aquella falta, en relación a las formas universales en que se pretende nombrar a la comunidad. Es decir, rastreando las formas antagónicas en las que se compone todo orden social, siempre hay una disputa por aquello que se nombra. En tanto siempre es necesario un excluido, otro- excluido, presentar a la comunidad como un todo que pre-existe y todos se encuentran incluidos, es falso (Groppo, 2011).

En esta vía, advertimos la posibilidad de nuevas formas de representación en la distribución de lugares de un orden social determinado. Aunando en el carácter disruptivo de una práctica de ciudadanía que se presenta en los bordes de la representación social, emergen las posibilidades de la creación de una distribución distinta del orden de lo común. Entonces, la emergencia de una frontera antagónica no implica solamente demandas por solucionar una carencia; sino que también genera mecanismos disruptivos que hacen ver la necesidad de (una nueva manera de) representación.

Retomando la idea sobre la emergencia de demandas en un orden social, Sebastián Barros (2006) sostiene dos posibles sentidos: por un lado, las demandas tienen que ver con un pedido; y por el otro, sostiene un sentido de reivindicación. Desde esto último, el autor abreva en que ese nivel de reivindicación supone un nuevo movimiento al respecto de la demanda. Por lo que “(...) la reivindicación es una demanda insatisfecha que se redirecciona hacia otra instancia, distinta a la original” (Barros, 2006, p. 66). Esa otra instancia mencionada se relaciona con un nuevo momento de representación y, por lo tanto, con una nueva forma en la disposición de lo común.

En este punto, predomina una instancia rancierana en la reflexión sobre la conformación de lo comunitario a partir de las demandas que no son asimiladas en forma institucional. La cual hace referencia a que aquello que no es parte de la sociedad, comienza a tomar parte y a inquirir por las formas de lo común (Ranciere, 1996). En todo caso, dice Barros, las demandas van a comenzar a tener un contenido equivalente a aquello que se les niega, que es “(...) la institucionalidad que no hace lugar o no responde la demanda” (Barros, 2006, p. 66-67). Justamente, al especificar que esas demandas se originarán en sectores de la sociedad que previamente no eran parte de la sociedad, se observa que el conflicto no solo evidencia una parte de la sociedad que falta; sino que también evidencia la posibilidad de reformulación de lo común y de quiénes pueden llegar a ser parte de la comunidad. Así, “Esa ahora-parte se apropia de ese espacio de comunalidad en nombre del daño que la misma comunidad le inflige al excluirla” (Barros, 2006, p. 69).



Aludiendo a la posibilidad de ver la ciudadanía desde una nueva distribución del orden de lo común, este se encuentra relacionado a la emergencia de un sujeto que pervive en esa re-articulación de lo comunitario. Así, Barros (2006) señala una implicancia que es esclarecedora para nuestra reflexión, en tanto la política no es solo un momento de irrupción, sino que también instituye algo común, desde una parte que ahora sí es legítimamente nombrada. Y que no solo tiene capacidad de poner el mundo en sus propias palabras, sino que también emerge como un sujeto en el marco de su propio contexto.

Estas formas de distribución de lo común se encuentran relacionadas ineludiblemente, con la emergencia de un sujeto que recoge esos procesos identitarios y de algún modo, marca el tiempo de aquello que es considerado como lo común. La posibilidad de que todo orden comunitario es una forma condensada en términos contingentes, conlleva que también los roles sociales son establecidos a partir de lógicas articuladoras en relación a las formas conflictivas de la política. En esta dirección, Barros (2011) hace referencia a que el sujeto en su emergencia como tal, se sale de ese lugar legítimo asignado por el orden hegemónico vigente. La emergencia de un nuevo sujeto, según el autor, implica que esta transformación y emergencia pone en duda aquello que tiene de común la vida comunitaria, deslegitimando así, los significados comunes que se relacionan con la distribución de los lugares sociales.

En ese campo antagónico que se configura y del cual partimos para pensar las posibles formas de la ciudadanía anudadas entre sí, es que hay una necesidad de los sujetos a partir de esas demandas (insatisfechas y no canalizadas institucionalmente) de exigir una representación total y plena en el lugar comunitario, en la comunidad (Barros, 2011). En forma contundente, se afirma que “(...) la aparición de ese sujeto que reclama ser escuchado legítimamente disloca la vida comunitaria y pone en duda la existencia de un mundo común del que todos tienen la capacidad de participar” (Barros, 2011, p. 31).

En esta dirección, Benhabib (2006) alude al objetivo de situar la discusión sobre las formas del espacio público desde “(...) contextos de género y comunidad, insistiendo en el poder discursivo de los individuos para cuestionar esa ubicación en nombre de principios universalistas, identidades futuras y comunidades aún no descubiertas.” (p. 21). De este modo, se reflexiona sobre las condiciones de posibilidad en la que el sujeto-ciudadano deviene como tal, a partir de procesos identificatorios que ponen en duda el lugar asignado como individuo en un espacio social determinado. De este modo, queda siempre abierta la posibilidad de la definición de una nueva comunidad.

Sumado a estas consideraciones, la autora se expone en un criterio para pensar las definiciones sobre lo comunitario, a partir de una relación entre el “otro generalizado” que supone la ciudadanía con el “otro concreto” que se presenta en la realidad. De este modo, se observa que en la definición concreta de lo comunitario, -en el orden de las relaciones éticas en las que los sujetos se incorporan a la vida en sociedad-, se organiza relacionalmente con un otro que define al ciudadano. Es decir, el ciudadano se instituye desde esa otredad, no solo en forma de positivar la identidad; sino también en el reconocimiento de ese otro concreto, en sus formas de interacción, como en sus valores. En definitiva, para Benhabib (2006), un sujeto no puede ingresar a una forma de comunidad sin ser capaz de relacionarse a través del lazo social que lo une con el otro.





Así, se avanza en la emergencia de un sujeto que pone en discusión, rompe con aquello que parece establecido. Intermediando en la emergencia de un sujeto y en un orden que no termina de ser tal, a partir de aquella frontera antagónica fundante. De esta manera, como señala Barros (2012), las formas en que el sujeto se vuelve presente y se hace de un lugar en la comunidad se vinculan a capacidades de tener la suficiente legitimidad de ocupar ese lugar. En todo caso, como mencionábamos anteriormente, es la capacidad de poner el mundo en palabras lo que supone una marca de legitimidad de ser parte de lo común. En síntesis, “No tiene nombre aquel sujeto que no tiene palabra legítima en la estructuración de lugares en la comunidad” (Barros, 2012, p. 50).

Como continuación de esta reflexión, Barros (2012) señala que este desarreglo de los lugares y de las jerarquías sociales tiene como un punto de emergencia un sujeto que se resiste a ser parte de ese lugar asignado, que se sale del lugar que le corresponde. Siguiendo con lo trabajado por el autor, se desprenden dos implicancias que es preciso tener en cuenta con este pliegue anudado a la configuración posible de un nuevo orden. Por un lado, se implica que el sujeto construye su propia subjetividad a partir de que su propia palabra sea estimada como parte del orden de lo común. Por el otro, la vida comunitaria supone siempre una partición conflictiva, un litigio que parte en dos el espacio social (Barros, 2012). Así, el sujeto-ciudadano emerge en la expresión de las sucesivas fronteras antagónicas, dislocando y recapitulando ese orden establecido como dado, en posibles nuevos horizontes de representación política.

3. Entre el Estado y la sociedad: el vínculo entre los límites de lo comunitario y las formas de estatalidad.

Pensar los entremedios de la relación entre Estado y sociedad desde una perspectiva postestructuralista, nos remite inmediatamente a la cuestión y al debate sobre el populismo. Así, consideramos el trabajo de Aboy Carlés (2010) acerca de la relación entre populismo e instituciones.

“Dicho en otros términos: el populismo se caracteriza para Laclau por la presencia de una frontera interna a la comunidad que la divide en dos campos antagónicos (el pueblo y el bloque de poder); en tanto que el institucionalismo supondría la expulsión del antagonismo más allá de los límites de la comunidad. No es entonces propiamente la forma en que se construyen los campos sociales, equivalencial o diferencialmente –ya que, como el propio Laclau expresa, la “diferencialidad “puede ser una equivalencia–, sino la congruencia o no del límite solidario con los límites del Estado Nación, lo que distingue a una formación populista de una institucionalista y, paradójicamente, es este giro topologizante el que lo lleva a caracterizar una lógica de agregación social como equivalencia o diferencia. Por este camino, el pensamiento de Laclau parece enredarse al deshistorizar los procesos de constitución identitaria. En nuestra perspectiva, sólo la equivalencia es capaz de fijar un límite a las solidaridades sociales, construyan éstas una nación frente a un Otro, o un límite al interior de la comunidad.” (Aboy Carles, 2010: 24)

Así, hay una problematización del autor que implica los sesgos de institucionalidad con momentos de ampliación de ciudadanía social, que parecen elementos disruptivos.



“¿Cómo mantener inalterado ese abismo cuando los populismos latinoamericanos supusieron verdaderos hitos en la construcción de derechos sociales y políticos en la región? ¿Cómo considerar al populismo lo otro de las instituciones cuando supuso por ejemplo la consolidación del voto universal o la creación de tribunales laborales capaces de hacer cumplir la institución de nuevos derechos del trabajo? Estimo que la supervivencia de esta paradoja se debe a que las aproximaciones al populismo aún en circulación, si bien han iluminado diferentes aspectos del fenómeno, han preferido antes el recurso al estereotipo naive, apropiado para la denigración o la exaltación, que el trabajo de elaboración conceptual a partir de la evidencia empírica sobre la compleja relación entre experiencias populistas e instituciones políticas. (Aboy Carlés, 2010: 25-26)

En todo caso, una definición tradicional de institución es la propuesta por O'Donnell y que recupera Aboy Carlés (2010):

“Siguiendo a Guillermo O'Donnell entendemos por institución “un patrón regularizado de interacción que es conocido, practicado y aceptado (si bien no necesariamente aprobado) por actores que tienen la expectativa de seguir actuando bajo las reglas sancionadas y sostenidas por ese patrón” (O'DONNELL, 1997b, p. 310). Desde este punto de vista, resultaría pueril intentar desmentir a partir de la evidencia histórica la exclusión entre populismo e instituciones: hasta el propio liderazgo populista podría ser considerado una institución”. (26)

Entonces, más allá de esta definición tradicional de institución, es que se propone pensar esas tensiones que recorren al orden comunitario con las formas de gestionarlo institucionalmente. Así, el populismo atraviesa la consideración para pensar la gestión de la ampliación de derechos sociales, las experiencias populistas y la institucionalidad:

“En nuestros términos: el populismo es una forma específica de negociar la tensión irresoluble entre una ruptura fundacional y la aspiración a representar al conjunto de la comunidad. Consiste en un movimiento pendular que agudiza las tendencias a la ruptura y las contra-tendencias a la integración del espacio comunitario, incluyendo y excluyendo a la alteridad constitutiva del demos legítimo; esto es, re-inscribiendo y borrando, a veces alternativa, a veces simultáneamente, su propia ruptura fundacional” (Aboy Carlés, 2010: 28).

Por tanto, el populismo surge como impronta en tanto sirve de fórmula para gestionar esas demandas que ponen en tensión lo comunitario con la rigidez institucional del Estado.

“Pero tal vez, el rasgo que creemos más significativo de nuestro propio trabajo sobre las experiencias del yrigoyenismo y del peronismo es haber señalado que las identidades populistas emergen como la reivindicación de una parte olvidada de la comunidad que no alcanzaba la luz de la representación pública. En este sentido tiene razón Laclau en identificar al populismo con una ruptura o escisión entre Pueblo y bloque de poder. Ahora bien, esa parte sumergida que se autoidentifica con el conjunto de la comunidad (la Nación en el caso del yrigoyenismo) y que se impone arrolladoramente, encuentra muy pronto oposiciones que desmienten su encarnación de una representación comunitaria. Es allí donde en general las experiencias populistas desarrollan diversos mecanismos para sostener la ficción de una representación general de la comunidad: los más comunes serán el compromiso y la apuesta a la regeneración de los actores del antiguo orden que permiten sostener, aunque diferida a futuro, la



ficción de una sociedad reconciliada. Si Laclau acierta al señalar el papel central de la ruptura en la constitución del populismo, su contribución en cambio soslaya este aspecto de reintegración comunitaria que, aunque contradictorio muchas veces con el anterior, también es constitutivo de las experiencias populistas. En definitiva, el populismo se conforma precisamente a través de diversos mecanismos que negocian de una forma particular y por lo general incruenta esa incongruencia entre la representación de una parte y la representación del conjunto comunitario” (Aboy Carlés, 2010: 28-29)

En definitiva,

“Resumiendo hasta aquí y trastocando el orden cronológico de las críticas podemos decir que éstas consisten en señalar que el populismo se conforma como un mecanismo particular e incruento de gestionar la tensión entre la representación de una parte subalternizada de la comunidad y la representación de esa comunidad como un todo, y que, por esta misma razón, coexistirán en él tendencias a la partición comunitaria e intentos de recomposición y sutura de la propia fractura que su emergencia ha producido en el seno de la comunidad. Es precisamente en virtud de este juego de partir e intentar recomponer la comunidad que se generan las oposiciones bipolares al populismo, al tiempo que su dinámica de exclusión/regeneración del campo adversario está en la base de esa figura tan paradójica, propia de diversas experiencias populistas, que conjuga la polarización social con la amplitud de su representación” (Aboy Carlés, 2010: 29)

De ahí, Aboy Carlés se pregunta:

“Y sin embargo, aun cuando el populismo fuera conceptualizado con Laclau como un proceso exclusivamente ruptural, nos podríamos preguntar ¿No hay instituciones que sirven a esa ruptura? ¿Acaso en la Argentina post 1943, la creación del fuero laboral con la inversión de la carga de la prueba en perjuicio del sector patronal, no reforzaba precisamente la redención de esa plebs hasta entonces excluida y postergada? ¿Entre 1946 y 1955, una institución preexistente como la Presidencia de la Nación, que hasta entonces había defendido el status quo, no se convierte en impulsora de diversas reformas que lo ponen en cuestión? ¿A quién sirve el Estatuto del Peón? (Aboy Carlés, 2010: 33)

De ahí, en esos ejemplos, son justamente mecanismos institucionalizados por parte del Estado los que manifiestan esas disrupciones por los límites de lo comunitario.

“Si el populismo es una forma específica de negociar mediante inclusiones y exclusiones la tensión entre la representación de la parte y la representación del todo comunitario, es claro que aun desde la perspectiva de Laclau, el movimiento del cierre comunitario, de la representación de la comunidad en su conjunto, sería también un momento institucionalista,<sup>9</sup> ya que en sus propios términos y como hemos citado anteriormente, “un discurso institucionalista es aquel que intenta hacer coincidir los límites de la formación discursiva con los límites de la comunidad” (LACLAU, 2005, p. 107). (Aboy Carlés, 2010: 35)

Por tanto, hay cierta intuición que se corresponde a que todo momento en que se pone de manifiesto esa precariedad del orden de lo social, y que se condensa en una institución.

“Creemos que la dinámica de la tensión entre plebs y populus es tal que lo que advertimos en las distintas experiencias populistas es una constante redefinición de los límites mismos entre una y otro.



Así como la ruptura populista evocada por el discurso peronista no es la misma en 1945 que en 1949 o 1954, entendemos que la plebs tampoco es idéntica a sí misma a lo largo de todo ese período. Diversos mecanismos de compromiso u operaciones regeneracionistas han tenido lugar, desdibujando, hibridando, torciendo los originales límites entre plebs y populus” (Aboy Carlés, 2010: 36).

Así, en la cuestión de lo fragmentario, es que esas tensiones se perpetúan en tanto las tensiones entre plebs y populus – o dicho de otra manera, en la puja por los límites de lo comunitario-, es que los mecanismos institucionales también son variantes. En palabras del autor, es un elemento pluralista que se suma a las articulaciones populistas y que niega el carácter totalitario pretendido en torno al populismo: “Es precisamente esta dinámica de negociación incierta y zigzagueante entre la representación de la parte y la representación del todo la que introduce en las experiencias populistas un elemento pluralista que las aleja definitivamente de los fenómenos totalitarios” (Aboy Carlés, 2010: 36).

En esta dirección, el autor prosigue con esta idea:

“Ahora bien: detectar un elemento pluralista como característico del populismo no nos conduce sin más a postular una armónica convivencia entre este fenómeno y las instituciones características de la poliarquía. Como hemos visto, la forma de negociar esa inconmensurabilidad representativa entre la parte y el todo consiste en el populismo en un juego pendular que incluye y excluye, a veces alternativa a veces simultáneamente, a la propia alteridad constitutiva del campo legítimo de la representación. Esto supone que en el populismo, los límites del demos legítimo serán inestables” (Aboy Carlés, 2010: 36).

En la recuperación del elemento pluralista, hay una interpretación de que hay un juego pendular sobre lo que contingentemente se debate y tensiona entre la plebs y el populus. Entonces, “Dicho de otra forma, las instituciones poliárquicas estarán en el populismo atravesadas por esta tensión irresoluble que hace a la definición misma del demos” (Aboy Carlés, 2010: 37).

Por otro lado, Morales y Barros (2018) asumen estas discusiones para reflexionar en torno al populismo y los derechos ciudadanos. Siguiendo con la relación entre populismo e instituciones, inmediatamente sobreviene a pensar en la ampliación de derechos sociales que hacen a los procesos de ciudadanización.

En este sentido, dicen las autoras:

“Por lo tanto, el abordaje del vínculo entre el populismo y el ámbito de los derechos ciudadanos, frecuentemente se ajusta y mueve de forma pendular entre la ponderación del populismo como promotor de una ciudadanía en expansión, y su denostación en tanto artífice del atropello de las libertades y derechos individuales. Ahora bien, si nuestra investigación se rehúsa a quedar inscrita en alguna de esas dos posiciones enfrentadas, resulta pertinente ahondar en este vínculo y explorar el entre medio o resto que resulta de tal diferencia. Por lo tanto, el ánimo que guía nuestra exploración no se dirige a dejar en evidencia la moderación, o la avidez avasallante de esta práctica política, sino más bien a indagar en los efectos ambivalentes que propicia, para en todo caso traer a la luz ciertos rasgos que resultan significativos” (Morales y Barros, 2018: 120)



Al respecto de las reflexiones de Aboy Carles, Morales y Barros dicen:

“De tal modo, ese juego pendular toma la forma de una empresa regeneracionista que involucra una reconfiguración de los límites de la identidad popular emergente, de los que cuentan como opositores, y en definitiva del demos legítimo. Por cierto, la inestabilidad del demos legítimo resulta así un rasgo central para comprender la naturaleza de esta realidad sociológica-política; puesto que su redefinición constante es lo que permite el sostenimiento de la administración de esas dos lógicas contrapuestas, dirigidas a la ruptura y a la conciliación social. Precisamente, es allí donde —en términos del autor— reside la especificidad del populismo, manifiesta por la doble valía del término pueblo, como plebs y como populus. (2018: 124)

Por ello, siguiendo con lo establecido por Aboy Carlés, dicen en cierta forma crítica:

“Ahora bien, allí donde se aloja su especificidad, también se engendran las tensiones y conflictos del populismo con las democracias actuales y con sus formas institucionales. Aun cuando el movimiento constante entre plebs y populus introduce un elemento pluralista que aleja al populismo de las formas de administración autoritarias, su cercanía con la democracia liberal es ciertamente errante. Es decir, la constante inestabilidad del demos legítimo, resultante del juego pendular de inclusiones y exclusiones del adversario, propicia una forma de ciudadanía beligerante que se caracteriza no solo por generar “una marca de pertenencia comunitaria sino la siempre reeditada experiencia de una partición de esa comunidad” (Morales y Barros, 2018: 125)

Entonces, más allá del elemento pluralista, nos abocamos a mirar esa vinculación errante del vínculo entre populismo y derechos. Por tanto, hay una caracterización beligerante que propende a un debate político sobre ese vínculo entre experiencias populistas y la ampliación de derechos. Como afirman:

“las réplicas de la inestabilidad del demos repercuten en el ejercicio de los derechos ciudadanos, otorgándole un carácter de conquista frente a un enemigo que se beneficia a expensas de excluir a la identidad popular emergente.

Precisamente, entonces, este aspecto beligerante somete el vínculo entre populismo y derechos ciudadanos a los avatares de los debates y combates políticos, y no lo libra de los riesgos de los “mecanismos represivos” que, de acuerdo con los vaivenes de opinión, pueden o no operar (Morales y Barros, 2018: 125)

De esta manera, la especificidad (polémica) del populismo supone ese vaivén entre las libertades individuales y los derechos ciudadanos. Por tanto,

“La forma beligerante que adopta la ciudadanía, a partir del movimiento pendular entre la ruptura y la reconciliación del orden comunitario, tensiona la esfera de los derechos existentes, otorgándole un



carácter de conquista a los procesos de ampliación de ciudadanía y de reconocimiento de nuevos derechos por parte de los antes excluidos, de allí que, en términos de este autor, el populismo no pone el orden político al resguardo de los espectros combativos de la plebs y de sus efectos y riesgos disruptivos sobre el conjunto de las normas democráticas. (Morales y Barros, 2018: 128-129)

Así las cosas, la especificidad del populismo en relación con la democracia, supone elementos pluralistas que lo alejan de la caracterización como orden totalitario; pero también, se enhebra la relación con las democracias republicanas. Así, las autoras señalan:

“En cambio, para indagar sobre las fisuras que atraviesan el binomio populismo-democracia, desplazan nuestra mirada hacia la tensión que el doble ímpetu fundacionalista y hegemónico de esta práctica política genera sobre el ordenamiento social. Es precisamente esa tensión y los modos de gestionarla, lo que asegura al populismo una dimensión pluralista que ciertamente lo aleja, por una parte, de los ordenamientos políticos autoritarios, y por la otra, de la supuesta incompatibilidad con las instituciones propias de las democracias republicanas”. (Morales y Barros, 2018: 129-130)

Las autoras continúan:

“Justamente, si entre el populismo y el ejercicio de los derechos ciudadanos no habita una hostilidad inexorable, sino más bien una tensa coexistencia, este tipo de intervenciones auspician nuevas sendas de exploración en relación con las formas de ciudadanía que se despliegan bajo aquellos ordenamientos políticos, pues se habilitan y promueven nuevos interrogantes respecto de las modalidades particulares que adopta esa tensa convivencia, y sobre sus efectos subjetivos” (Morales y Barros, 2018: 130)

De este modo, la discusión sobre la relación entre populismo y derechos humanos, vira necesariamente hacia la constitución de un sujeto-ciudadano que, a partir de las improntas de una experiencia política populista, se sujeta al derecho instituido, pero a su vez,

“(…) en y a través de aquel lenguaje también denuncia, desobedece y sueña. De este modo, entonces, fuerza los límites de los derechos ya consagrados e instituidos, reclama los que están por venir y lleva hacia nuevos escenarios imprevistos la tensión que el peronismo produce sobre la esfera de los derechos y que cuenta como parte legítima del común de la comunidad. (Barros y Morales, 2018: 139)

Por tanto, la experiencia política populista supone un orden que recorre la institucionalidad del ordenamiento social vigente; pero a su vez, se perpetúa esa irreverencia que propicia y se condice con el horizonte de posibilidad que supone una articulación populista. Como señalan las autoras, al respecto de la escritura de cartas de hombres y mujeres durante el peronismo:





“Esto es, posibilitó la proliferación de deseos que se proyectaron e inscribieron en ese porvenir promisorio. En las palabras de estos hombres y mujeres antes citados, se asoma una crítica que manifiesta el límite del ordenamiento vigente, y que, asumiendo un lugar de irreverencia hacia el interior del peronismo, perpetúa la tensión que el populismo produce sobre los derechos ciudadanos y reactualiza el contenido de la frontera antagónica trazada por la articulación hegemónica”. (Barros y Morales, 2018: 141)

Finalmente, para concluir con este apartado, es preciso destacar (y rescatar) aquellas consideraciones donde se entremezcla la noción de una institucionalidad populista. En este sentido,

“Se hace prioritario adoptar como punto de partida las circunstancias concretas desde donde se entreteje la posibilidad misma de una institucionalidad populista, esto es, pensar desde las prácticas mismas de los gobiernos populistas del siglo XXI. Es decir, sumergirse en un determinado campo de experiencia de gobiernos populistas que nos ayuden a comprender la lógica que organiza su institucionalidad. Sin desestimar la dimensión decisional que caracteriza este tipo de gobiernos, consideramos que también ha surgido un tipo de lógica institucional muy poco explorada hasta ahora en los estudios globales sobre el populismo, a saber: el momento de institución de derechos.” (Cadaña et. Al, 2020: 31)

Esto es declaratorio y viene a condensar lo que se viene diciendo desde el inicio de este apartado: que el populismo implica una institucionalidad, específica, pero institucionalidad al fin y que supone un orden de derechos.

Así las cosas, los autores señalan que:

“Este hecho nos permite pensar un vínculo entre las demandas populares y las instituciones que, aún pudiendo tener una dimensión decisional, escapa a la lógica de inmediatez. El estudio de este momento de instauración de derechos puede ayudar a hacer inteligible una forma de mediación entre los liderazgos políticos y las demandas populares que tome como objeto de indagación la dimensión institucional en su aspecto práctico, a la vez que nos obliga a replantearnos una serie de supuestos alrededor de la movilización social y de las instituciones.” (Cadaña et. Al, 2020: 31)

Hay una intervención de pensar cómo esas demandas (en términos laclausianos) no solo llegan, sino que también se expresan y performan el espacio público y también la institucionalidad estatal.

“Se trata, entonces, de pensar cómo se establece el vínculo entre lo instituyente y lo instituido al momento de ampliar los derechos, lo cual implica estudiar en profundidad las conflictividades inherentes al proceso instituyente y a los discursos que convierten las demandas en un derecho.” (Cadaña et. Al, 2020: 32)

En ese entremedio entre lo instituyente y lo instituido suponemos que se abraza la consideración de repensar lo contingente de los órdenes sociales, pero también la posibilidad de aquella institucionalidad por venir, de ese derecho por venir que le va a dar una estructuralidad nueva (y relativa) al Estado.

Al respecto, por ejemplo, de la Asignación Universal por Hijo, se pone de manifiesto el contenido conflictivo que atraviesa ese proceso de institución de un nuevo derecho social, en la estatalidad:



“La ley no vino a suprimir el conflicto y tampoco fue asumida como una medida procedimental carente de una dimensión política, sino que se instituyó como un derecho que permitió gestionar el conflicto a favor de las mayorías. Y también como una manera de fortalecer las capacidades de las partes del conflicto, a través del reconocimiento de sus derechos como insoslayables para el bien común y para la ciudadanía de los sujetos de las demandas. Así, se constata el inerradicable aspecto conflictivo de los procesos políticos populistas y la apelación a la dimensión antagónica como forma de reinstitucionalizar el orden social en clave democrática.” (Cadahia et. Al, 2020: 41)

Por tanto, el aspecto conflictivo que domina a las experiencias políticas se declaran bajo una clave democrática en el sentido de que se imbrican en las institucionalidades liberales que persisten a pesar de estos procesos populistas; pero que se ven tensionados. Esto abona a la pregunta inicial: ¿qué le hace el populismo a las instituciones?

En definitiva, dicen Cadahia et. Al (2020):

“En esa dirección, los enfoques dominantes sobre el populismo, de corte politológico y liberal, que han colocado al populismo y a las instituciones en una relación de exterioridad y mutuamente excluyentes no nos ofrecen los marcos teóricos, analíticos e interpretativos para poder reflexionar sobre una coyuntura cuyas experiencias políticas a nivel transnacional parecen indicar lo contrario. Dicho de otra manera, al no disponer de marcos analíticos que nos permitan teorizar sobre la dimensión institucional del populismo, seguimos reproduciendo los prejuicios arraigados en el interior de la teoría. Esto ha conducido a la repetición de ideas manidas como la de que los populismos contemporáneos no estarían preocupados por construir/respetar las instituciones” (41-42).

Así, consideramos lo necesario de volver tras esas discusiones que demuestran una interrelación entre Estado y sociedad, las tensiones sobre la delimitación de lo comunitario y, en forma aledaña, la necesidad de repensar el populismo y las condiciones de posibilidad de emergencia de determinadas institucionalidades; atravesadas por las articulaciones populistas y la necesidad de expresar demandas en una institución.

#### Consideraciones finales

Recuperando los objetivos propuestos de indagar en las formas conflictivas de delimitación de lo común a una comunidad y de investigar los mecanismos de articulación de estas tensiones por lo común en el Estado, acudimos a la reflexión sobre lo significativo de repensar los términos en que se conjugan los límites de lo comunitario y su expresión en la configuración de estatalidades. Por lo cual, señalamos que la indeterminación constitutiva del orden social, se transfiere a los momentos de articulación estatal. Más específicamente, la expresión de demandas –como aquello que refiere a la una heterogeneidad que pugna por ser parte del horizonte de representación simbólica-, traslada al ámbito estatal aquellas precariedades que pone en vigencia y tensión a lo comunitario.

De este modo, deviene importante retomar las nociones sobre populismo, como aquel momento en que se gestiona las demandas como necesidad de ponerlos en el todo de la comunidad. Entonces, si hay un



prejuicio existente sobre la escasa institucionalidad que suponen las experiencias políticas populistas, traemos al ruedo dos cuestiones: a) que hay una institucionalidad en las articulaciones populistas; b) la especificidad sugerida se relaciona a la conflictividad por definir los límites de lo comunitario. Así, consideramos una especificidad propia y significativa en la composición de estatalidades, que recogen esas demandas por la definición de lo comunitario, por cómo se especifica el espacio público. Y que luego, son las que marcan las posibilidades (y los límites) de la institucionalidad estatal.

### Bibliografía

Aboy Carles, Gerardo (2010): “Las dos caras de Jano: acerca de la compleja relación entre populismo e instituciones políticas”, *Pensamiento Plural*, N° 7, pp. 21-40.

Arendt, H. (2003). La esfera pública y la esfera privada. En Arendt, H. *La condición humana* (cap. 2). Buenos Aires: Paidós.

Barros Sebastián (2006). Inclusión radical y conflicto en la constitución del pueblo populista. En *CONfines*, No. 2/3, pp 65-73. ISSN Recuperado de <https://confines.mty.itesm.mx/articulos3/barros.pdf>

Barros Sebastián (2011). La crisis de la deferencia y el estudio de las identidades políticas en los orígenes del peronismo. En *Papeles de Trabajo*, No. 5, Vol. 8, pp. 13-34. ISSN Recuperado de <http://revistasacademicas.unsam.edu.ar/index.php/papdetrab/issue/view/15>

Barros Sebastián (2012). La presencia obnubilante del populismo. En *Utopía y praxis latinoamericana*, No. 17, Vol. 58, pp. 39-51. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/279/27923771005.pdf>

Benhabib Seyla (2006). *El ser y el otro en la ética contemporánea. Feminismo, comunitarismo y posmodernismo*. Barcelona: Gedisa Editorial.

Cadahia, María Luciana, Coronel, Valeria, Guanche, Julio y Stoessel, Soledad (2020). Hacia una nueva lógica del populismo: de la ruptura de las instituciones a la institucio-nalidad populista. *Recerca. Revista de Pensament i Anàlisi*, 25(1), pp. 25-46.

Groppa, A. (2011). Tres versiones contemporáneas de la comunidad: Hacia una teoría política post-fundacionalista. *Revista de Filosofía y Teoría Política*, 42, Universidad Nacional de La Pampa, pp. 49-68.

Habermas, J. (1989). *The public sphere*. En Seidman, S. (edit.). *Jurgen Habermas society and politics*. Boston: Beacon Press.



Laclau, E. y Mouffe, C. (1987). *Hegemonía y estrategia socialista*. Buenos Aires: FCE.

Laclau, Ernesto. Por qué construir un pueblo es la tarea principal de la política radical. *Cuadernos del CENDES*, vol. 23, núm. 62, mayo-agosto, 2006, pp. 1-36

Mauro, S. (2010). El espacio público y los significantes sociales. *Democracia y escenificación del antagonismo*. *Convergencia*, 54, septiembre-diciembre, UAEM, México, pp. 161- 174.

Morales V. y Barros M. (2018). Populismo y derechos ciudadanos: anotaciones sobre un vínculo errante. *Latinoamérica*, 2, pp. 119-144.

Morales, V. y Reynares, J. M. (2010). La política y el espacio público. *Constitución discursiva y potencial emancipatorio*. *Pensamiento Plural*, julio-diciembre, 2010, pp. 77-90.

Rabotnikof, N. (1995). El espacio público: variaciones en torno a un concepto. En Rabotnikof, N.; Velazco, A. e Iturbe, C. (Comps.). *La tenacidad de la política*. México: UNAM-IIF.

Rabotnikof, N. (2005). *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. México: Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Filosóficas.

Rancière Jacques (1996). *El desacuerdo. Política y Filosofía*. Buenos Aires: Nueva Visión.

Retamozo, M. (2006). Notas en torno a la dicotomía público-privado: una perspectiva política. *Reflexión política*, 8(16), diciembre, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia, pp. 26-35.

Truccone M. (2022). Ciudadanía y (nuevas) formas de lo comunitario. Una revisión analítica. *Crítica y Resistencias*. *Revista de conflictos sociales latinoamericanos*, 14 (junio-noviembre), pp. 16-32. Fundación El llano - Centro de Estudios Políticos y Sociales de América Latina (CEPSAL)



## **Apuntes rousseauianos sobre la democracia obrera eb ka corriente clasista del movimiento obrero cordobés a fines de los 60' y principios de los 70"**

Enzo Balbuena

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales - UNR

[balbuena.enzo@gmail.com](mailto:balbuena.enzo@gmail.com)

Mesa redonda: "Sociedad, Estado y democracia en la teoría política. Avances de investigación de Ayudantes Alumnxs de las cátedras de Teoría Política I, II y III"

Resumen: el presente artículo tiene como objeto analizar la idea de democracia sindical desarrollada a través de asambleas y cuerpos de delegados impulsada por la corriente autodenominada "clasista" del movimiento obrero argentino (fundamentalmente predominante en las fábricas automotrices de Córdoba) durante fines de la década de 1960 y principios de la década de 1970 en nuestro país, a la luz de la teoría de Jean Jacques Rousseau; poniendo a la vez en tensión las ideas de democracia y clase social. Para la misma, también se utilizan aportes de C. B. Macpherson sobre la tradición de discurso a fin de enmarcar la discusión sobre el concepto de democracia que dicha corriente impulsaba, así como también hacer un rastreo histórico del concepto de "clasismo" a través de testimonios de protagonistas y documentos de la época. Al final, se incorpora una serie de conclusiones vinculadas a la importancia de la pregunta por la democracia en el contexto actual.

Palabras clave: Democracia. Clasismo. Movimiento obrero argentino. Clase social. Rousseau.

### Introducción

“era un gran salto dejar de lado el proyecto personal de ganar buen dinero y vivir sin sobresaltos, con casa, un cochecito y seguramente, algún proyecto personal, como “un croquisito debajo del brazo que vua dirigir”, para luchar por la causa obrera, incierta y peligrosa” (Arrosagaray, 2018: 286).

Después del Cordobazo, cuando el gobierno de Onganía cayó como consecuencia de éste, uno de los comentarios más comunes era que a éste lo habían volteado “los obreros mejor pagos del país”. Esto no fue producto de la casualidad ni un caso aislado, sino que las discusiones particulares del movimiento obrero cordobés se enmarcaban en un contexto global signado por grandes revoluciones y experiencias concretas de avances de la clase obrera a nivel mundial.

Se venía de décadas en donde habían sido gigantescos los logros en términos de legislaciones, poder organizativo y de negociación frente a los patrones así como también, en términos de dignidad. Esto permitió elevar de gran manera la conciencia de los obreros como clase en todo el mundo, siendo



Córdoba en particular uno de los lugares con mayor desarrollo industrial y a la vez más combativos de toda la Argentina.

El golpe de la Revolución Libertadora en 1955 había radicalizado a una parte de los trabajadores que no estaba dispuesta a entregar sus conquistas con simpleza, y que a partir de Perón, estaba organizada en una fuerte estructura de sindicatos. El período de la “resistencia peronista” no logró la vuelta del líder, pero sí logró impugnar los distintos intentos de las clases dominantes argentinas por combinar una democracia condicionada y la proscripción al peronismo, lo que no dió ningún resultado positivo.

El golpe de Onganía en 1966 abrió en ese momento una nueva situación en la Argentina, siendo acompañado por una importante parte del sindicalismo argentino e incluso generando posturas como la famosa frase de “desensillar hasta que aclare” de Perón, así como una cierta expectativa para algunos sectores que observaron expectantes. Pero particularmente, a pesar de las promesas y del acompañamiento sindical, el Onganiato no trajo mejores condiciones para la clase obrera; por el contrario, las empeoró e intentó contener con represión, lo que llevó a que una parte de este “sindicalismo conciliador” pasara a estar directamente en el “bando contrario”, abriendo lo que se ha dado en llamar una “crisis de las direcciones reformistas del movimiento obrero” (Garelik, 2019).

En las bases obreras, para las cuales a partir del '55 se había abierto un período de resistencias y retrocesos, la impugnación de este sindicalismo decantó en cierta medida en la impugnación también de una parte de sus prácticas, basadas en la negociación y la conciliación con las patronales, dejando prácticamente por fuera las opiniones de las amplias masas obreras, aunque asentadas también en el fraude y la traición, sobre todo a la hora de las elecciones.

Este tipo de sindicalismo tenía a uno de sus más fieles representantes en Elpidio Torres, sindicalista cordobés que fortuitamente le tocó estar al frente de los combativos mecánicos cordobeses en el Cordobazo, pero que prontamente fue quitado de ese lugar de privilegio por su carácter conciliador, algo que según algunos, le “arruinó la carrera”, ya que se comentaba estaba próximo a dar el salto al plano nacional.

El avance de la corriente clasista del movimiento obrero se dió en paralelo a grandes movilizaciones a nivel mundial como el Mayo Francés, la Primavera de Praga, la Revolución Cultural China o las protestas en Estados Unidos contra la guerra de Vietnam, así como en nuestro país sucedieron grandes puebladas, la vuelta y la posterior muerte de Perón.

Ésta es una introducción histórica sumamente concisa, que probablemente deje afuera muchos hechos importantes, pero que por cuestiones temporales debemos restringir. A la vez, son varias las falencias de éste escrito, quedando por fuera el abordaje de varios textos que fueron recomendados, tanto en lo que respecta al contexto histórico como a la propia obra de Rousseau. Quedan por fuera también nociones muy importantes como la idea de democracia socialista, trabajada a la luz de las revoluciones triunfantes que eran un faro para los oprimidos en ese momento; así como también queda por fuera un análisis más detallado de textos del filósofo ginebrino en donde profundiza varias de sus ideas plasmadas en este humilde texto. Esto quedará para una próxima ampliación de la investigación.

Por su parte, la obra de Macpherson es sumamente valiosa para poder inscribir el caso analizado en una tradición de discurso que nos permite hacer un rastreo histórico del concepto de democracia y dar





cuenta de sus diferentes concepciones, en particular la de democracia liberal. Al mismo tiempo, la obra de Enrique Arrosagaray sobre René Salamanca y el clasismo es una contribución maravillosa y casi inédita que fue clave no sólo en términos de los aportes para este escrito, sino en la convicción que le generó a quien escribe del valor que tiene poder seguir investigando en este tipo de temáticas, y a su vez, seguir profundizando en la pregunta por la democracia. Por otro lado, Mario Garelik compila una serie de textos y documentos fundamentales para dar voz a una parte de la historia muchas veces oculta.

El análisis a la luz de la teoría rousseauiana permite inscribir a este ejemplo histórico dentro de una tradición de la democracia que tiene sus primeros rastros en la Grecia Antigua. Esta se relaciona a su vez con la libertad de los antiguos, que tiene entre sus premisas una libertad de tipo colectiva, la participación directa y la idea de autogobierno, rasgos de los que podemos dar cuenta en la democracia obrera cordobesa de los respectivos años mencionados.

Saldadas estas cuestiones, el escrito se estructura en 4 partes: una primera que da cuenta de un rastreo histórico del concepto de democracia liberal y el marco de la democracia en la sociedad de mercado; una segunda parte que rastrea históricamente el concepto de clasismo, el cual da nombre a la corriente político-sindical en cuestión; una tercera que pone en tensión la relación entre democracia y clase social; y una cuarta parte donde se introduce a Rousseau para analizar el caso planteado, dando cuenta de varias citas pertinentes de este autor que permiten hacer la relación con lo estudiado. Para finalizar, cierro con algunas conclusiones propias.

¿De qué hablamos cuando hablamos de democracia?

Para arrancar a hablar de la democracia en general, es preciso traer a Macpherson (1977), quien ubica a esta etapa moderna como la etapa de la democracia liberal, distinta por supuesto de anteriores modelos de democracia, y ligada fundamentalmente al tipo de democracia asociado a una sociedad capitalista de mercado. La misma ha existido con un problema fundamental que se resume en el intento de hacer coexistir dos tipos de libertades incompatibles: la libertad de los fuertes por imponer las normas del mercado frente a una libertad en la que todos los miembros de una comunidad hacen uso y desarrollo de sus capacidades.

A la hora de analizar modelos de democracia, Macpherson recomienda atender a dos cuestiones: lo que se presupone sobre la totalidad de la sociedad en la que actúa un sistema político democrático; y lo que se da por supuesto sobre las personas que hacen funcionar aquel sistema. En este sentido, el autor citado afirma "se ha entendido a la democracia como una calidad que impregna toda la vida y todo el funcionamiento de una comunidad nacional o más pequeña, o si se prefiere como un tipo de sociedad, todo un conjunto de relaciones recíprocas entre la gente que constituye la nación o la unidad de que se trate" (Macpherson, 1977: 15), por lo que tomaremos ésta definición, separándonos de otras que entienden a la democracia sólo como un método de selección de caudillos o élites.

Por otra parte, Macpherson resalta la importancia de las creencias en torno al sistema político "pues lo que cree la gente acerca de un sistema político no es algo ajeno a éste, sino que forma parte de él" (1997: 15). Éstas creencias establecen límites y posibilidades, tanto para lo que la gente hace como para lo que espera y exige, así como determina también la evolución de dicho sistema. A su vez, esto



da por hecho que cada modelo cuenta a su vez con, por un lado, un modelo de hombre (en este caso vamos a decir persona) y por otro, una teoría éticamente justificativa.

A su vez, es preciso enmarcar que el pensamiento político occidental previo había considerado casi en general de manera despectiva a la idea de democracia, asociándola con el gobierno de los pobres y los incompetentes. La democracia como planteo era, más bien, la reacción a una sociedad dividida en clases.

Por el contrario, la tradición democrática liberal (que autoras como Mouffe plantean como un encuentro contingente entre democracia y liberalismo, pero que no necesariamente debió darse) partió de la aceptación de la desigualdad económica y social y la consecuente división en clases, y más bien adaptó a esa sociedad desigual una estructura de carácter democrático. Y esto se dio, según Macpherson, una vez que los teóricos liberales entendieron que la norma del sufragio universal no representaba un peligro para una de las bases del sistema capitalista como era la propiedad privada.

En lo que respecta al caso que analizaremos, Macpherson realiza un aporte pertinente, ya que plantea a Rousseau (junto con Jefferson) como uno de los primeros autores en plantear a la igualdad de propiedades como una condición necesaria para la igualdad política, ya que era dicho derecho (considerado como un derecho individual sagrado y a la vez, limitado) "el único compatible con la soberanía de la voluntad general" (Macpherson, 1997: 27) basándose en la idea rousseauiana de que no debía haber nadie tan pobre como para tener que venderse, ni nadie tan rico como para poder comprar a otro. Según el autor, el funcionamiento constante de la voluntad general sólo era posible bajo una sociedad donde existiera una única clase de trabajadores propietarios.

¿Qué es el clasismo?

Ya introdujimos cuál era el significado de la idea de democracia para ésta investigación, por lo que es necesario abordar otra pata importante. En este sentido, debemos recordar que el clasismo no llegó a ser una corriente hegemónica pero sí muy importante para el movimiento obrero a nivel nacional y sobre todo en la provincia de Córdoba, al menos durante los años que estamos investigando. Una de las dificultades con la que nos encontramos es que no existe casi ningún trabajo ni investigación sumamente acabada que nos permita poder definir con certeza a esta corriente político-sindical.

Sin embargo, si podemos tener una aproximación. Enrique Arrosagaray encara su libro "René Salamanca y el clasismo: Historia de los obreros de la IKA-Renault Córdoba" reconstruyendo la figura de éste histórico dirigente y tratando de dar respuesta a esta pregunta a partir de las historias y vivencias de muchos de sus ex-compañeros de trabajo y militancia. Para esta reconstrucción es crucial tener en cuenta que varios de otros compañeros que no pueden dar su perspectiva fueron, al igual que Salamanca, detenidos y desaparecidos por la última dictadura militar que se autoproclamó Proceso de Reorganización Nacional, por lo que esto recorta una parte de lo que era la realidad de esa época y la posibilidad de acceder a la comprensión de la misma.

A partir de esto, el libro de Arrosagaray da cuenta de distintos testimonios de protagonistas de la época que hacen referencia a diversas definiciones que van desde "la toma de conciencia de la importancia de la herramienta sindical por parte de una mayoría" hasta la que define al clasismo incluso como "un método de vida...". De todas maneras, sí existen varios puntos de acuerdo en torno a una especie de



caracterización del clasismo, fundamentalmente en torno a la idea de la defensa de los trabajadores como clase, a su independencia política e ideológica en su lucha frente a los patrones y su autonomía frente a éstos, y a partir de eso la necesidad de la no conciliación, del “no transar” con ellos; por otra parte, no se dejan de lado la honestidad y la franqueza en los dirigentes, pero sobre todo como un rasgo clave el impulso por la participación y la definición directa por parte de las masas. Éste último punto es, basándonos en distintos testimonios, el que clarifica y distingue al clasismo de otras corrientes que también podrían plantear ideas parecidas.

Varios otros puntos y características sobre el clasismo serán incluidos más adelante, pero a partir de esto podemos mencionar que esta corriente no puede ser reclamada únicamente por una tendencia o partido político, sino que la pelea era en realidad para que fuera transversal a varios símbolos, quedando demostrado a partir de varias de las listas sindicales que muestran los textos y documentos que en ellas había tanto obreros peronistas como radicales, socialistas o de izquierda e independientes, pero todos proclamados como “clasistas”.

Democracia y clase: la democracia obrera

El tipo de democracia que analizamos en este caso no se extendió a toda la sociedad en general, sino que respondió fundamentalmente a la toma de decisiones en el lugar de trabajo. Por el contrario, a nivel social lo que imperaba era un gobierno dictatorial, el cual era planteado como uno de los enemigos del clasismo, algo que se graficaba en sus “puntos programáticos”.

Antes de proseguir con el análisis, es interesante poder abordar algunos de los debates planteados por Macpherson (1977) al describir algunos modelos de democracia liberal. El primer modelo descrito por el autor es el de la “democracia como protección”, representado principalmente por Bentham, el cual pone a la democracia como una forma necesaria de gobernar a individuos que son naturalmente conflictivos y egoístas, y de los cuales no se espera más que el hecho de que sigan su propio interés; la democracia no es ni puede llegar a ser una fuerza transformadora.

Al abordar un segundo modelo, el de la “democracia como desarrollo”, Macpherson describe que la concepción sobre la funcionalidad de la democracia cambia a partir del fortalecimiento de la clase obrera (que a su vez vivía en pésimas condiciones) y la peligrosidad que ésta tenía como una amenaza contra la propiedad. En este segundo modelo, con John Stuart Mill a la cabeza, el hombre ya no será tratado como un mero consumidor egoísta, sino que será alguien capaz de desarrollar las capacidades propias, mientras que la sociedad óptima será aquella que brinde las condiciones para que dicho desarrollo tenga lugar. Dentro de esta idea, la democracia podía ser un motor para poder motorizar esas condiciones y ese desarrollo; así como también se planteaba a la democracia como un sistema que atraía al pueblo a las actividades de gobierno (al menos en mayor medida que el sistema oligárquico).

Por otra parte, es necesario agregar que uno de los “temores” de Mill a partir de sus planteos era el gobierno por parte de la clase mayoritaria, la de los trabajadores, en detrimento del resto. Sin embargo, esto no sucedió por algo que, según Macpherson, Mill no hubiera podido prever: el gran éxito que tuvo el sistema de partidos para domesticar a la democracia. Para Macpherson, no es exagerado decir “que la principal función que ha desempeñado de hecho el sistema de partidos en las democracias occidentales desde el comienzo del sufragio democrático ha sido suavizar las aristas de los conflictos



de clase temidos o probables, o, si se prefiere, moderar y aquietar un conflicto de intereses de clase con objeto de proteger las instituciones de la propiedad existentes y el sistema de mercado contra todo ataque eficaz” (Macpherson, 1977: 81)

Al mismo tiempo, en otro pasaje afirma “el sistema de partidos, en cualquiera de sus variantes, era el medio por el que se realizó la función de difuminar las diferencias de clase todavía subyacentes” (Macpherson, 1997: 83) a la par que en otro párrafo contundente dice: “la conclusión general de este vistazo al sistema de partidos es que éste ha sido el medio de reconciliar el sufragio igual y universal con el mantenimiento de una sociedad desigual. Lo ha logrado al difuminar las cuestiones y reducir la responsabilidad del gobierno ante los electorados” (Macpherson, 1997: 85)

Aquí se plantea un debate interesante, porque si bien la conclusión de este autor para las “democracias occidentales” puede valer para Europa o los Estados Unidos, difícilmente pueda generalizarse para una región como América Latina, donde a lo largo del siglo XX fueron muchos los retrocesos del sistema político democrático en los distintos países a partir de la irrupción de gobiernos autoritarios y dictaduras, con algunos que incluso llegaron a destruir o proscribir al sistema de partidos.

En el mismo sentido, debe sumarse que no sólo el sistema de partidos oficiaba como una forma de difuminar la desigualdad de clases, sino que también se había instaurado un nuevo modelo de Estado: el Estado de Bienestar o benefactor, también nominado Estado-providencia o modelo keynesiano. Ésto había significado un profundo cambio y una amplia concesión por parte de las clases propietarias frente a los trabajadores, como una manera de concederle derechos así como también de solventar y “salvar” la existencia del modelo capitalista frente al modelo socialista que predominaba en una parte importante del planeta. Con este modelo, el Estado pasó a garantizar una gran cantidad de derechos sociales para todos sus habitantes, lo que fue complementado con un rol distinto también del Estado con respecto a la economía.

Con todo esto dicho, claramente en esta parte del planeta no fueron suficientes ni el Estado de bienestar ni el sistema de partidos para contener o atenuar de manera definitiva los conflictos de clase. Particularmente en la Argentina, la dictadura de Onganía no fue la primera ni sería la última que vendría de cierta manera a “emparejar” lo que las clases dominantes del país no podían lograr a través de las elecciones, y es en este marco que se desarrolló el modelo de democracia sindical que analizamos, y el cual se planteaba directamente como “antidictatorial”.

En este sentido, es pertinente plantear que éste modelo de democracia obrera no sólo se contraponía a la dictadura, sino que tampoco se sentía satisfecho del todo con un sistema de partidos que planteaba la delegación y una representación poco participativa. Sin embargo, una vez recuperado el sistema político democrático y ya consumada la vuelta de Perón al país en 1973, la lucha antidictatorial y antiimperialista no cesó; por el contrario, las amenazas de un nuevo golpe circularon por lo bajo hasta que éste se consumó el 24 de marzo de 1976.

Durante este tiempo, que coincidente pero no casualmente fue el contexto de mayor fortaleza de la corriente clasista, lo principal para los “clasistas” terminó siendo la defensa de lo conquistado hasta el momento. Como se plantea en el texto de Arrosagaray (2018): “el clasismo, en esta coyuntura, incluía la defensa del gobierno constitucional contra cualquier prepotencia extranjera, afirmaba Salamanca.



Pero la incluía pretendiendo que esa defensa y esa denuncia sean debatidas en cada sección y en cada Cuerpo de Delegados. Y en síntesis, que la mayoría de la clase trabajadora tomara en sus manos esa tarea” (Arrosagaray, 2018: 308).

Rousseau, un precursor

A partir de esto, volvamos un poco hacia atrás y veamos que pensaba Rousseau sobre la democracia: “Tomando el término en todo el rigor de la acepción, jamás ha existido una verdadera democracia, ni es posible que jamás exista. Es contrario al orden natural que gobierne la mayoría y que la minoría sea gobernada. No se puede concebir que esté el pueblo continuamente reunido para dedicarse a los negocios públicos, y se ve fácilmente que no puede establecer comisiones a este fin sin variar la forma de la administración” (Rousseau, 1762: 73)

a la par que afirma:

“Si existe un pueblo de dioses, sin duda se gobernaría democráticamente. Un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres” (Rousseau, 1762: pp. 74-75).

La democracia era para el ginebrino, más bien, una utopía hacia la que apuntar. Sin embargo, de cierta forma era potable en grupos reducidos, por lo que puede considerarse pertinente para el caso que nos atañe, donde las fábricas no iban más allá de un par de miles de obreros en cada una. A modo de graficar dicho tamaño, un obrero de la FIAT afirma que por esos años dicha fábrica tenía un Cuerpo de Delegados que en total contaba aproximadamente con 115 integrantes (Arrosagaray, 2018)

Éstas a su vez se dividían en secciones según el trabajo que se realizaba, por lo que es necesario distinguir entre lo que era por una parte la Comisión Directiva o Interna, por otro el Cuerpo de Delegados y por otra las Asambleas. Como cuenta Nicolás Hadad, ex miembro de la Comisión Interna de la empresa IKA-Renault por esos años:

“En la Interna se discutían las cuestiones de reivindicaciones directas de planta y de los delegados (...) Las reuniones de Cuerpo de Delegados eran convocadas únicamente por la Comisión Directiva y lo hacía cuando se agotaban los esfuerzos de los delegados de un sector o de la Comisión Interna; también se las convocaba cuando había un tema quemante”

“Las asambleas, sin embargo, eran convocadas ante problemas que tenían que ver con todo el gremio, como conflictos de todos los mecánicos con sus patronales o por problemas de la clase trabajadora en su conjunto, incluidos asuntos de solidaridad con otras luchas...”

“Cada planta mecánica tenía su propio Cuerpo de Delegados y sus propias asambleas (...) Por último, decimos que puertas adentro de la Renault, cada sección podía hacer su propia asamblea para discutir los temas propios de su área. Esto último era indispensable cuando se convocaba al Cuerpo de Delegados, porque cada delegado tenía que ir con el mandato de su sección para opinar sobre el temario que se trataría y que se hacía conocer con anticipación” (Arrosagaray, 2018: pp. 144-145)

En el caso planteado, los obreros elegían a sus representantes pero en parte, no se contentaban con delegar sus decisiones a estos, sino que buscaban seguir siendo parte de las discusiones. Incluso se indignaban cuando los representantes se “cortaban solos” y arreglaban “a puertas cerradas”. A su vez,



como fue planteado más arriba, la participación de la masa era una de las claves para la corriente clasista.

Esta es una idea contraria a la representación de la Modernidad, contraria a la libertad de los modernos y a la idea de “la política” planteada por Castorina, que más adelante veremos que Rousseau ataca. Para él,

“la esencia del cuerpo político consiste en la conciliación de la obediencia y de la libertad, y estas palabras súbdito y soberano son correlaciones idénticas, cuya idea se reúne en la sola palabra ciudadano” (Rousseau, 1762: 100).

Esto es un primer acercamiento a una idea que se entronca en la línea rousseauiana de los “soberanos/súbditos”. Al ginebrino le repugna la idea de la representación. Para este autor,

“En el mismo instante en que el pueblo se halla legítimamente reunido en cuerpo soberano, cesa toda jurisdicción del Gobierno, se suspende el poder ejecutivo, y la persona del último ciudadano es tan sagrada e inviolable como la del primer magistrado; porque allá en donde se encuentra el representado, ya no hay más que representante” (Rousseau, 1762: 101)

Esta idea es reforzada:

“La soberanía no puede ser representada, por la misma razón por la que no puede ser enajenada: consiste en la voluntad general, y la voluntad no se representa, porque es ella misma o es otra; en esto no hay término medio. Luego, los Diputados del pueblo no son ni pueden ser sus representantes; son tan solo sus comisarios, y no pueden determinar nada definitivamente. Toda ley que el pueblo en persona no haya ratificado es nula, y ni aún puede llamarse ley” (Rousseau, 1762: 104).

En el mismo sentido, sugiere:

“La idea de representantes es moderna, y se deriva del Gobierno feudal, de este Gobierno inicuo y absurdo, en el que se halla degradada la especie humana y deshonrado el dictado de hombre. En las repúblicas antiguas y aún en las monarquías, jamás el pueblo tuvo representantes” (Rousseau, 1762: 104)

Y cierra con contundencia:

“En el instante en que un pueblo nombra representantes, ya no es libre; deja de existir” (Rousseau, 1762: 106)

Durante los años de esplendor de la corriente clasista, se alumbró un nuevo tipo de democracia que renegaba con fuerza de esta idea de representación ligada a la Modernidad y se acercaba en la práctica a la propuesta rousseauiana. Esto fue posible no solo por la experiencia particular de la impugnación de las “direcciones traidoras”, sino más bien por la experiencia indirecta de grandes revoluciones triunfantes que empujaron fuertes discusiones en torno a cómo se tomaban las decisiones en el día a día.

Las luchas de finales de los años '60, con pico en el Cordobazo y las grandes puebladas, le demostraron a una amplia parte de los mecánicos cordobeses que era necesario y posible ir mucho más allá de los logros que habían venido teniendo en los últimos años, y por los cuales venían ahora las clases dominantes de la Argentina y las patronales.





Esta fue una de las causas que transformó al clasismo revolucionario (una corriente que, previo a su fortalecimiento, se manifestaba según algunos resultados electorales en fábricas cordobesas como la tercera en fuerza dentro del conjunto de gremios al que venimos haciendo referencia) en una corriente fuertemente relevante e incluso triunfante en gremios importantes en los primeros años de los '70 hasta la implantación de la última dictadura militar encabezada por Videla, siendo frenada a base de sangre y fuego.

El golpe de 1976 vino, como sugiere una famosa frase, a “tumbar las chimeneas creadas por Perón”, que habían sido parteras consecuentemente de un movimiento obrero dispuesto a ir por todo, que también era necesario frenar y que era estimulado por diversos sucesos que iban desde la Revolución Cubana a la Guerra de Vietnam, pasando por el Mayo Francés, la Primavera de Praga y la Revolución Cultural China.

La incapacidad de las direcciones reformistas del movimiento obrero cordobés en poder dirigir (o en muchos casos aplacar) derivó en el desborde de muchas de estas direcciones, siendo muy contundente el caso de Elpidio Torres, quien fuera Secretario General del SMATA cordobés. Esto dio aire a un importante crecimiento de la corriente clasista revolucionaria que, a la par que impugnaba a dichas direcciones, buscaba evitar el sectarismo tratando de unir a distintas corrientes ideológicas.

¿En qué se basaba este nuevo modelo de democracia sindical que impulsaba el clasismo revolucionario? Según uno de los textos estudiados, la nueva promoción de dirigentes nacida al calor de dichas luchas mencionadas, se planteó de base hacer las cosas de otra manera:

“Para ellos vale una sola disciplina: la de las bases. Un solo enemigo: el despótico patrón de las fábricas, los patronos de todas las fábricas. Y un solo método: no conciliar” (Garelik, 2019: 27).

El planteo de “disciplina de las bases” nos devuelve otra vez a Rousseau y a su idea de voluntad general, definida particularmente en el Contrato Social:

“Hay mucha diferencia entre la voluntad de todos y la voluntad general: ésta sólo mira al interés común; la otra mira al interés privado, y no es más que una suma de voluntades particulares; pero quítense de estas mismas voluntades el más y el menos, que se destruyen mutuamente, y quedará por suma de las diferencias la voluntad general” (Rousseau, 1762: 31).

Las decisiones no se tomaban por delegación, ni tampoco por simples votaciones nominales, sino que existía una voluntad de conseguir consensos y acuerdos a través de las asambleas, lo que representaba esto que Rousseau entiende como un “cuerpo moral y colectivo”. Incluso un detractor de esta corriente criticaba dicha modalidad de funcionamiento de la siguiente manera: “(...) todo abandono del lugar de trabajo era determinado por una asamblea en la cual no se podía disentir porque se corría el riesgo de ser calificado de traidor” (Arrosagaray, 2018: 144). En cuanto a la forma de tomar las decisiones, Rousseau indica:

“¿Qué cosa es, pues, con propiedad un acto de soberanía? No es una convención del superior con el inferior, sino una convención del cuerpo con cada uno de sus miembros; convención legítima, porque tiene por base el contrato social; equitativa porque es común a todos; útil, porque sólo tiene por objeto el bien general, y sólida, porque tiene las garantías de la fuerza pública y del supremo poder” (Rousseau, 1762: 35)



Como ya se sugirió, la corriente clasista revolucionaria no sólo impugnaba a las direcciones traidoras, sino que era fundamentalmente antiimperialista y antidictatorial. Esto quiere decir que el impulso por la democracia sindical no sólo se proponía para los límites del sindicato, sino que se buscaba extender a un modelo de país que se veía oprimido internamente por una dictadura militar, y desde el exterior también por distintos imperialismos. Como se sugiere en un texto:

“Sin duda que esta corriente es heterogénea ideológica y políticamente; la unifica la común desconfianza hacia las direcciones y la pasión y voluntad que pone de manifiesto en el combate. Pero debe señalarse que no se trata de la misma “resistencia”, sino de una violencia que tiene mucho que ver con el Cordobazo y con el proceso de Perdel; representa la forma más simple, y al mismo tiempo la más profunda, de una búsqueda política para reemplazar la conciliación por la lucha de clases” (Garelik, 2019: 43).

Esto también se puede conectar con Rousseau, para quien

"el mayor de todos los bienes, que debe ser el fin de todo sistema de legislación, encontraremos que se reduce a estos dos objetos principales, la libertad y la igualdad: la libertad, porque toda sujeción particular es otra tanta fuerza quitada al cuerpo del Estado; la igualdad, porque sin ella no puede haber libertad. En cuanto a la igualdad, no se ha de entender por esta palabra que los grados de poder y riqueza sean absolutamente los mismos, sino que el poder está siempre exento de toda violencia y se ejerza sólo en virtud del rango y de las leyes” (Rousseau, 1762: 56)

Aquí podemos plasmar una diferencia con Rousseau, ya que bajo la influencia del marxismo y de las revoluciones triunfantes en la época, es probable que la corriente clasista comprendiera a la igualdad también a partir de la igualdad de riquezas, ya que ésta era la base de muchas otras desigualdades.

Esta corriente impulsaba fuertemente la participación de las amplias masas obreras a través de los cuerpos de delegados, a los que se consideraba en tanto órganos de dirección, como “una escuela de formación y de selección de dirigentes, en tanto la masa puede ir visualizando opiniones, actitudes y conductas” (Garelik, 2019: 74), a la vez que otro obrero los define como “centros de poder fundamental, porque están en contacto permanente con los trabajadores” (Arrosagaray, 2018: 81). Estos implicaban una representación directa de todas las secciones de la fábrica, a la vez que eran el brazo ejecutor de la voluntad de las periódicas asambleas que se realizaban.

El papel de los delegados era fundamental, ya que “a través de su persona y conducta, la masa ve reflejados programas y principios”. Aquí podemos graficar otra continuidad con Rousseau, para quien “Por sí solo el pueblo quiere siempre lo bueno, pero por sí solo no lo ve siempre. La voluntad general siempre es recta, pero el juicio que la guía no siempre es ilustrado” (Rousseau, 1762: 42). Este delegado sería quien ayude a ver ese bien.

Volviendo a Rousseau, éste de cierto modo aceptaba la figura de lo que entendemos cómo delegado: “¿Qué se entiende, pues, por Gobierno? Un cuerpo intermedio establecido entre los súbditos y el Soberano para su mutua correspondencia” (Rousseau, 1762: 43). Pero advertía sobre cierta peligrosidad en esto:

“Así como la voluntad particular obra sin cesar contra la voluntad general, así también el Gobierno hace un continuo esfuerzo contra la soberanía. Cuanto más crece este esfuerzo, tanto más se altera la



constitución, y como aquí no hay otra voluntad de corporación que, resistiendo a la del príncipe, se equilibre con ella, tarde o temprano debe el Príncipe indispensablemente oprimir al Soberano y romper el contrato social. Este es el vicio inherente e inevitable que desde el origen del cuerpo político tiende sin descanso a su destrucción, a la manera con que la vejez, la muerte destruyen al fin el cuerpo del hombre” (Rousseau, 1762: pp. 93-94)

¿Cómo lo combatía la corriente clasista? Con la rotación de los delegados. En este sentido, es importante poder graficar el programa electoral de la Lista Marrón para las elecciones del Sindicato de Mecánicos y afines, encabezada por René Salamanca, fiel representante de la mencionada corriente:

“1) Programa: “contra la dictadura, la patronal y los jefes. Se detallaban las reivindicaciones de sección y las conquistas perdidas, ya citadas en el primer documento. Particularmente, se hacía centro en la democracia sindical: “limitar al mínimo posible el número de dirigentes rentados por el Gremio, estableciendo un sistema de rotaciones periódicas. Aparte de la economía que significa para el Gremio, se evitará que los dirigentes se burocraticen y endiosen en sus cargos, y cómo habrán de trabajar la mayor parte del año, tendrán un contacto directo y permanente con los problemas de la fábrica; que el resto de los directivos al finalizar su trabajo en fábrica se hagan cargo de sus tareas gremiales; que la Asamblea General sea el máximo organismo de decisión del gremio, como forma de garantizar el control obrero de los dirigentes, impidiendo que estos puedan tomar decisiones a espaldas de las bases; que los directivos y delegados sean revocables por Asambleas, si así lo dispone la mayoría de los compañeros a los cuales representan; se cuestiona también al estatuto, particularmente en la exigencia de antigüedad y otras trabas elitistas” (Garelik, 2019: 98 y 99)

El nuevo modelo sindical también impulsó originales formas de lucha, distintas a las que venían aplicándose. Como se infiere, “las masas comienzan a poner en práctica formas de lucha que hasta ese momento no habían ensayado, como es la de los abandonos activos de las plantas, o los mismos paros con asambleas. Es decir, rompiendo esquemas que hasta ese momento habían sido propios de la lucha de las masas, como eran en la fábrica los llamados “paros materos” “(Garelik, 2019: 131).

La corriente clasista se diferenciaba del resto a partir de que no renegaba de las negociaciones aunque sí de la conciliación con las patronales: esto significaba que las negociaciones existían, pero estas se hacían a partir de las luchas, y no poniéndoles “paños fríos” a estas para pasar a negociar.

#### Conclusiones

El análisis da cuenta de la pertinencia de un autor clásico para el abordaje de un caso histórico, así como también para que éste nos sea útil a la hora de actuar e intervenir sobre la realidad y la coyuntura que nos compete. En este sentido, cuando en el desarrollo del texto se habló sobre los distintos modelos de la democracia liberal, quedaron por fuera dos modelos que Macpherson (1977) denomina como “la democracia como equilibrio” y “la democracia como participación”. Para realizar esta conclusión, creo que es pertinente traer ambos.

El primero es el clásico modelo schumpeteriano, probablemente el más correcto a la hora de describir a la sociedad de mercado de hoy, característica de un capitalismo cada vez más “salvaje” y que se agudizó a partir de la caída de la Unión Soviética y la irrupción del neoliberalismo. Este modelo plantea:



“en primer lugar, que la democracia no es más que un mecanismo para elegir y autorizar gobiernos, no un tipo de sociedad ni un conjunto de objetivos morales; y en segundo lugar, que el mecanismo consiste en una competencia entre dos o más grupos auto-elegidos de políticos, organizados en partidos políticos, a ver quien consigue los votos que les darán derecho a gobernar hasta las siguientes elecciones” (Macpherson, 1977: 96)

El segundo, podríamos decir quizás en paralelo al ginebrino, es una especie de propuesta política. Para Macpherson, “la poca participación y la desigualdad social están tan inextricablemente unidas que para que haya una sociedad más equitativa y más humana hace falta un sistema político más participativo” (1977: 114). Por lo tanto, para la aparición de su modelo alternativo, son necesarios dos requisitos previos:

Que la conciencia (o la inconsciencia) de la gente pase de verse a sí misma y de actuar como esencialmente consumidores a verse y actuar como personas que ejerciten sus propias capacidades y gocen con el ejercicio y desarrollo de éstas.

Una gran reducción de la desigualdad social y económica actual, base que desalienta la participación de los pertenecientes a los estratos más bajos.

Si bien según el autor esto nos mete en una especie de círculo vicioso del que es difícil salir, éste círculo tiene ciertos puntos débiles que podrían llevar en algún momento a una salida favorable para las grandes mayorías.

Creo que al menos cuestionar esto es clave, en un sentido de poder problematizar la idea de un tipo de democracia que está cada vez más desacreditada y que a su vez, pareciera importante en torno a poder resolver los graves problemas que atraviesa no sólo nuestro país y nuestra región, sino también el mundo: ¿Es posible la resolución de la crisis climática sin una participación prácticamente directa por parte de las grandes mayorías? ¿Hay posibilidad de una salida a la crisis mundial en sus distintos aspectos que no implique una mayor concentración de la riqueza? ¿Hay chance de evitar, en un mundo que pareciera ir irremediabilmente hacia la guerra, que las grandes potencias diriman sus conflictos sin que la mayoría de los pueblos del mundo la pasen peor a partir de eso? ¿Es factible ponerle un freno a las propuestas neo-fascistas que están teniendo tanto éxito alrededor del mundo? Todas estas preguntas no pueden contestarse sin dar respuesta a la pregunta por la democracia.

A partir de esto, hacer uso de la historia como herramienta nos brinda ejemplos donde las cosas se hicieron de otra manera, y nos demuestra que la respuesta a estas preguntas no es una respuesta única. Lo que sí queda expuesto es que estos temas ponen a las claras la urgencia de la resolución de los mismos, y que en algunos casos la Humanidad entera se encuentra en peligro pero sin olvidar que, como hacemos en este texto, esto también es producto de la lucha de distintas clases entre sí.

#### Bibliografía

- ARROSAGARAY, E. (2018). “René Salamanca y el clasismo: Historia de los obreros de la IKA-Renault Córdoba”. 1era edición. Ituzaingó, Buenos Aires, Argentina. Editorial Cienflores.
- CASTORINA, E. (2004). “Capítulo 3” en La Política en Conflicto. Buenos Aires. Editorial Prometeo.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

CONSTANT, B. (1819). “De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos”, discurso pronunciado en el Ateneo de París.

GARELIK, M. (Comp.) (2019). “La recuperación clasista del Smata Córdoba 1969-1974. Textos de René Salamanca, Roque Romero, Gerardo Luna y otros protagonistas”. 1era edición. Buenos Aires, Argentina. Editorial Ágora.

MACPHERSON, C. B. (1977). “La democracia liberal y su época”. Madrid, España. Alianza Editorial.

ROUSSEAU, J. J. [1762 (S/d)]. “El Contrato Social”. Buenos Aires, Argentina. Editorial TOR.



## La Concepción del Estado en Kant y Marx

Lisandro David Matamala

lisandromatamala@gmail.com

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales - UNR

Mesa redonda: "Sociedad, Estado y democracia en la teoría política. Avances de investigación de Ayudantes Alumnxs de las cátedras de Teoría Política I, II y III".

### RESUMEN

La cuestión del estado es un tema recurrente en la Teoría Política, tanto en el pasado, como en la actualidad. Hoy en día se debate el rol del estado, sus funciones y, en ocasiones, cual es la razón de su existencia. Esta ponencia se propone indagar sobre la concepción del estado en dos grandes autores. Por un lado, uno de sus más grandes fundadores, Immanuel Kant, y por el otro, uno de sus más grandes críticos e impulsor de un sistema alternativo, Karl Marx. Mediante el análisis de sus textos canónicos, es posible apreciar las similitudes y, sobre todo, las diferencias, entre las lecturas de ambos autores, con respecto a una misma institución. El objetivo central de esta investigación es explicitar, tanto en Kant como en Marx, la concepción del Estado; a saber, el origen, las razones de su existencia y la valoración que estos hacen del mismo, comparando sus escritos y teniendo en cuenta el marco temporal del que forman parte.

### Introducción

Este trabajo fue realizado en el marco de un proyecto de investigación mayor, realizado como auxiliar alumno de la materia Teoría Política II de la facultad de Ciencias Políticas y RRH, de la UNR.

Esta ponencia busca problematizar las concepciones del estado en Kant y en Marx, que creo, son importantes para pensar al estado moderno, como una institución transversal a la teoría política y a la historia moderna. Las preguntas claves que definen la concepción son: ¿Por qué existe el estado? ¿Cuál es su origen? ¿Cuáles son las razones de su existencia? ¿Cuál es la valoración que cada autor tiene con respecto a esta institución?

En la actualidad, el estado continúa siendo cuestionado por algunos y defendido por otros, pero sus fundamentos siguen dando de qué hablar. ¿Estamos de acuerdo en que el estado debe existir para poder vivir en sociedad? ¿Para tener una institución que se encargue de los asuntos que traspasen lo privado?





¿Para asegurar el cumplimiento de los DDHH? ¿Para generar bases sólidas que permitan una mejor calidad de vida, como la educación y la salud? Bueno, las respuestas a estas preguntas no son afirmativas en su totalidad. En la actualidad existe un gran debate en torno al estado, por un lado, emergieron posturas que sostienen que el estado debe ser reforzado y que la pandemia ha demostrado que los estados pequeños han tenido mayores problemas para enfrentar el virus. Por otro lado, posturas reaccionarias que también emergieron en la pandemia con mayor fuerza, que quieren “eliminar al estado” o que simplemente no creen que sea adecuado por su “ineficiencia”, o que creen en el comportamiento individual sin necesidad de un “ente superior” que medie esos comportamientos. Por estas razones, creo que se debe hablar del estado, de sus fundamentos, del porqué de esta institución, ¿Qué pensaba Kant antes de la existencia del estado de derecho? ¿Por qué lo veía como una necesidad racional? ¿Qué pensaba Marx sobre el estado? ¿Por qué, tiempo después de su constitución, lo veía como algo negativo?

Algunas de estas preguntas, se intentarán contestar en esta ponencia. Me pareció importante rescatar este elemento en Marx, que es un autor que lo cuestiona permanentemente, y en Kant, que es un autor clave para su fundación. Por eso, en esta ponencia tenemos esas dos posturas acerca del estado, que nos sirven para trabajar la institución que tenemos hoy en día, y cuestionar con buenos argumentos.

### **Kant y el estado**

Immanuel Kant nació el 22 de abril de 1724 en la ciudad de Königsberg, antiguamente Prusia, actual Rusia, y falleció el 12 de febrero de 1804 en la misma ciudad. Es importante entender el contexto para comprender su pensamiento y su teoría.

Sus obras se ubican en el siglo XVIII. Un siglo de recuperación económica y explosión demográfica, época de grandes transformaciones que se aceleran, sobre todo, a partir de la segunda mitad del siglo. Políticamente, se da el Absolutismo: los reyes son omnipotentes, a excepción de la monarquía parlamentaria británica. Este modelo se enfrentó al cambio industrial que comenzó en Inglaterra y a la expansión de un movimiento que tendió a dar énfasis a la racionalidad y libertad humanas: la Ilustración. La burguesía va adquiriendo importancia, lo que acabará por generar la revolución norteamericana de 1776 y la francesa de 1789. Ésta última es muy importante, marcó al autor y consolidó su idea en torno a la rebelión y a la reversibilidad del pacto. La época del terror y la decapitación de Luis XVI, hacen que opte por no repetir el proceso a pesar de los avances en torno a los derechos, a la libertad e igualdad, “doble posición”.

El movimiento ilustrado genera el avance de una concepción liberal y tolerante. Es esencial en el pensamiento kantiano la influencia de este gran proyecto: un esfuerzo común de transformación y mejora de la humanidad mediante el desarrollo de su propia naturaleza racional. Kant pertenece plena



y conscientemente a ese movimiento. Suya es la contestación a la pregunta acerca de qué sea la Ilustración, generando el famoso lema «sapere aude»: atrévete a saber.

Por una parte, Ilustración es un movimiento cultural, histórico, del siglo XVIII, basado en una reivindicación de la razón como motor de las decisiones sociales y políticas. Como propuesta de cambios individuales y colectivos.

Por otro lado, la Ilustración es una forma determinada del saber y la crítica, una actividad filosófica y científica que supone una propuesta general, no circunscrita a un momento histórico. En este sentido, Ilustración sería interrogarse a uno mismo, pensar por uno mismo, elevar con entera independencia la propia razón como único juez de la verdad (Subirats, La Ilustración insuficiente, pp.20-21). La razón propia, que se mueve en el ámbito de la libertad, es, para Kant, pues, la guía del conocimiento, conducta y organización social.

### **El estado como necesidad racional**

Para desarrollar la teoría de Kant acerca del estado, y más precisamente, su concepción, que, como anticipamos, hace referencia al origen, al porqué de su existencia, y a su valoración, vamos a utilizar los escritos “La metafísica de las costumbres”, “Idea de una historia universal desde el punto de vista cosmopolita” y “Contra Hobbes: Teoría y Práctica”, sumado a algunos comentaristas y algunas investigaciones.

### **Origen del Estado**

Al ser un autor que pertenece a la corriente del contractualismo, va a pensar al estado como consecuencia de un contrato o pacto de la sociedad civil. Así lo vemos en “La metafísica de las costumbres”, en donde trabaja al estado como una “necesidad racional”, es decir, una necesidad lógica de tener una ley general común. Se lo conoce como el filósofo de la burguesía, la existencia del estado está estrechamente conectada con el derecho y la propiedad. El estado kantiano es universal y abstracto porque la intención del filósofo no sólo es explicar cómo son posibles los estados concretos sino deducir el “estado en la idea” (Kant, 1989, pp. 142). Esto es importante porque marca su teoría política, es un autor que se interesa por los conceptos puros, y su exposición está marcada por un fuerte racionalismo e idealismo.

El origen del mismo es clarificado por el autor, cuando plantea que:

*...el acto por el cual el pueblo mismo se constituye como estado (...) es el contrato originario, según el cual todos en el pueblo renuncian a su libertad exterior, para recobrarla en seguida como miembros de una comunidad (...) el hombre en el estado (...) ha abandonado por completo la libertad salvaje y sin ley, para encontrar de nuevo su libertad en general, íntegra, en la dependencia legal, es decir, en un estado jurídico, porque esa dependencia brota de su propia voluntad legisladora. (Kant, 1989, pp.146).*



Siguiendo a Rossi (2000) podemos decir que el contrato es “la idea por la cual el pueblo se constituye en Estado o la unión de voluntades particulares en una voluntad general, es decir, como voluntad unificada de un pueblo” (pp. 194). Al mismo tiempo el autor explica que el contrato por el cual se funda el Estado de derecho no es un “factum”, por lo que es absurdo rastrear o intentar buscar históricamente un documento que demuestre la realización de dicho pacto entre el pueblo y los gobernantes.

### **Fundamento del Estado**

Ahora bien, ¿Por qué es tan importante la existencia del Estado? Para responder esta pregunta, es fundamental tener en cuenta el estado de naturaleza para entender como Kant justifica la necesidad racional de la existencia del estado. El estado de naturaleza kantiano no constituye un hecho histórico, sino un concepto, un estado hipotético que le sirve para explicitar las contradicciones de no poseer un ordenamiento jurídico universal y para presentar al estado como una verdadera necesidad racional. A diferencia de otros contractualistas, el estado de naturaleza es un estado social, donde cada uno se da su propia ley, y aquí hay un problema, porque esa ley no es universal, sino que es particular. Este estado es incierto y ningún individuo puede tener seguro su derecho, la carencia de certeza es su característica esencial.

Kant expone sus ideas sobre el estado de naturaleza en torno a un instituto jurídico particular: el derecho de propiedad. La propiedad, en el estado de naturaleza, es solo física, no intelectual, ya que no hay derecho coactivo que la garantice, y sobre todo provisoria, “el modo de tener algo exterior como suyo en el estado de naturaleza es la posesión física...” (Kant, 1989, pp. 71). La única manera de tener algo exterior, de manera perentoria, es mediante “...una legislación exterior universal (es decir, pública), acompañada de poder, es el estado civil. Así pues, sólo en el estado civil puede darse un mío y tuyo exterior” (Kant, 1989, pp. 70).

Es de vital importancia tener en cuenta el concepto que elabora Kant en “Idea de una historia...”, acerca del antagonismo que existe en los hombres, para entender el estado de naturaleza, y nuevamente, para comprender el porqué de la necesidad de un ordenamiento jurídico y de un estado. Dice el autor:

*Entiendo en este caso por antagonismo, la insociable sociabilidad de los hombres, es decir, la inclinación que los guiará a entrar en sociedad, unida, al mismo tiempo, a una resistencia constante que amenaza continuamente con disolverla.(...) El hombre tiene una inclinación a entrar en sociedad...Pero también tiene una gran tendencia a aislarse (...) Sin la característica, tan poco amable, de la insociabilidad... todos los talentos hubiesen quedado por siempre ocultos en su germen... Demos las gracias pues, a la naturaleza por la incompatibilidad, por la envidiosa vanagloria de la rivalidad... Sin eso, todas las excelentes disposiciones de la humanidad estarían eternamente dormidas y carentes de desarrollo. (Kant, 2004, pp. 14, 15).*

Con estas citas, vemos como Kant reivindica este antagonismo humano porque genera competencia y saca a los humanos de la pereza absoluta, lo que contribuye al progreso, pero esta competencia, en el



estado de naturaleza, es riesgosa, porque constituye un estado de guerra en potencia, la competencia puede devenir en conflicto, que, al no estar regulado, puede caer en los excesos que cometen los hombres. Así, no se puede explotar este antagonismo para el bien de la humanidad, dice Kant (2004) “Solo dentro de un recinto tal como el de la asociación civil, esas mismas inclinaciones producen el mejor resultado...” (pp. 17).

Tras ver cómo describe el estado de naturaleza, pasamos a la respuesta de la pregunta inicial, ¿Por qué debe existir el estado?

El estado entonces, está vinculado al derecho, que es “el conjunto de condiciones bajo las cuales el arbitrio de uno puede conciliarse con el arbitrio del otro según una ley universal de la libertad” (Kant, 1989, pp. 39). Es decir, el derecho viene a regular la vida en sociedad, que ya existe en el estado de naturaleza, para garantizar ciertos derechos y mediar como un tercero imparcial en los conflictos a través de la ley. Mediante este marco legal, se podría exprimir al máximo la cualidad humana de la insociable sociabilidad para el progreso, y también se podrá garantizar la propiedad, “lo mío y lo tuyo”, que también es fuente de conflicto en el estado de naturaleza. Para que la propiedad deje de ser provisoria, impone a todos un deber de abstención, pero en el estado de naturaleza no puede imponerse una verdadera obligación como ley coactiva. Únicamente la voluntad de todos en acuerdo hace que se produzca una obligación general para los copartícipes del derecho. Surge así el estado como una necesidad racionalmente deducida. La función del estado con respecto a la propiedad es solo de garantía, no es originaria, el estado no intervendría, sino que solo vigilaría. De esta manera, “Un estado es la unión de un conjunto de hombres bajo leyes jurídicas... Estado sirve de norma a toda unificación efectiva dirigida a formar una comunidad.” (Kant, 1989, pp. 142).

En uno de sus trabajos, menciona los tres principios a priori bajo los que se funda el estado. En primer lugar, la libertad en cuanto a hombre, que el autor resume en la fórmula:

*Nadie me puede obligar a ser feliz a su modo (...) sino que es lícito a cada uno buscar la felicidad por el camino que mejor le parezca, siempre y cuando no causa perjuicio a la libertad de los demás para pretender un fin semejante... (Kant, 1986, pp. 27).*

En segundo lugar, la igualdad en cuanto súbdito, esta hace referencia a que cada sujeto de la comunidad tiene derechos coactivos contra otro, sin distinción más que ser súbdito, solo está excluido el jefe de estado. Aquí Kant deja un mensaje importante que también lo corona como el gran pensador de la burguesía, este mensaje reza así:

*Esta igualdad general de los hombres dentro de un estado, en cuando súbditos del mismo, resulta, sin embargo, perfectamente compatible con la máxima desigualdad, cuantitativa o de grado, en sus posesiones, ya se trate de superioridad corporal o espiritual sobre otros, o de riquezas externas... (Kant, 1986, pp.29).*

Podemos decir, que la igualdad jurídica convive perfectamente con la desigualdad social.



Finalmente, el tercer principio a priori del estado, es la independencia en cuanto ciudadano, en tanto legislador. Esta hace referencia a que la ley fundamental de la comunidad, debe emanar de la voluntad general unida del pueblo, mediante legislación, y para votar en esta legislación hay que tener independencia, siendo los poseedores de esta, los ciudadanos. Estos son los hombres mayores, que son “sus propios señores” y que poseen alguna propiedad que los pueda mantener “incluyendo en este concepto a toda habilidad, oficio, arte o ciencia”, se exige que no esté al servicio de nadie más que de la comunidad, quedando excluido el sector doméstico, el jornalero, etc. Así surgen los ciudadanos activos y pasivos, siendo los activos los que pueden votar, y los pasivos los que no, por no poder subsistir sino al servicio de otros particulares. A pesar de esto, dice Kant “esta dependencia con respecto a otros y esta desigualdad no se oponen en modo alguno a su libertad e igualdad como hombres, que juntos constituyen el pueblo” (Kant, 1989, pp.145).

Kant al ser liberal y republicano, plantea la organización del estado bajo la división de poderes. “Cada estado contiene en sí tres poderes (...) la voluntad unida en una triple persona: el poder soberano en la persona del legislador, el poder ejecutivo en la persona del gobernante, y el poder judicial en la persona del juez...” (Kant, 1989, pp.142). Estos están “coordinados” entre sí, complementándose para lograr la integridad de la constitución del estado, y también están “subordinados” de tal modo que uno no puede a la vez usurpar la función de los otros, sino que tienen sus propios principios. Finalmente dice Kant (1989) “la voluntad del legislador (...) es irreprochable, la facultad ejecutiva del jefe supremo es incontestable, y la sentencia del juez supremo es irrevocable” (pp. 147).

El estado es necesario para asegurar el derecho público, para que éste adopte un carácter definitivo, y su forma ha de ser republicana para asegurar el primero de todos los derechos: el de propiedad privada que a su vez es requisito para que exista la libertad.

### **Marx y el estado**

Karl Marx nació en 1818 en Tréveris, una ciudad alemana, y murió en 1883 en Londres. Entender su época es clave para comprender su pensamiento, su teoría y su visión acerca del estado, que es lo central en este trabajo.

Su obra se ubica entonces, en el SXIX, que como sabemos, es el siglo de la “Revolución Industrial”, esto generó una serie de olas migratorias del campo a la ciudad, generando cambios demográficos y consolidando el modo de producción capitalista. Así, se afianza el mecanismo de acumulación de capital por parte de la burguesía y emerge una gran clase social, muy numerosa y con mala calidad de vida, que son todos esos trabajadores que ya estaban y los nuevos migrantes que viran hacia la ciudad por trabajo, “el proletariado”. En cuanto al contexto político de la época, el espíritu de la Revolución Francesa (los ideales de libertad, igualdad y fraternidad) es vencido por la presión de las monarquías europeas y la derrota de Napoleón en Waterloo en 1814. La restauración absolutista, genera luego olas revolucionarias, que son objeto de estudio de Marx en distintos escritos. Emergen las constituciones



con fuerza, que son profundamente liberales en lo económico y en lo social, aparecen los DDHH, los llamados derechos individuales, según Marx egoístas, como la propiedad privada, la seguridad, la libertad y la igualdad. Constituciones que dan al estado facultades opresoras y consolidan su monopolio de la violencia.

Podemos ver como tenemos un estado fortalecido (a diferencia de Kant), con el monopolio de la violencia legítima, en algunos casos absolutista, en otros parlamentario, pero un estado fuertemente opresor a todo movimiento revolucionario, y una teoría económica liberal que genera una acumulación de capital, desigualdad social entre los poseedores de los medios de producción y los desposeídos, competencia salarial (el salario es como cualquier mercancía y se guía por oferta y demanda), generando salarios que apenas alcanzan el nivel de subsistencia.

### **El Estado como resultado del modo de producción**

Marx no escribió una obra específica en donde exponga su teoría del estado, pero si es un elemento presente en mucho de sus escritos, ya que es un elemento importante del poder capitalista y uno de los ámbitos que debe ser tomado en primera instancia, y eliminado luego para imponer el comunismo en segunda instancia. De esta manera, se buscará exponer su pensamiento de la forma más clara posible, enfocándonos en sus escritos más teóricos, y dejando para otra oportunidad los escritos en donde analiza determinados momentos históricos. Habiendo dicho esto, podemos decir que se trabajará, lo que en la teoría política se conoce como “enfoque reduccionista del estado”. También es de interés tomar este enfoque, para contraponerlo al anteriormente desarrollado Kant.

### **El Origen del Estado**

Para trabajar el origen del estado en Marx, utilicé fragmentos de la “Ideología Alemana” y de “El Capital”, particularmente el capítulo XXIV, titulado “La llamada acumulación originaria”, en donde hay algunas citas interesantes para rastrear un origen histórico del estado.

En primer lugar Marx va a decir que “El primer hecho histórico es (...) la producción de la vida material misma (...) una condición fundamental de toda historia (...) simplemente para asegurar la vida de los hombres.” (Marx, 1985, pp. 28) Seguido a esto y también constitutivo del primer hecho histórico, está la aparición de nuevas necesidades, posteriores a satisfacer las básicas, hablamos de necesidades más sociales, secundarias, de confort.

Luego comenta la división del trabajo, fenómeno clave para pensar el origen del estado. De la aparición de nuevas necesidades, se deduce un aumento de la producción, y al mismo tiempo, se aumenta la población, así “... la división del trabajo, que originariamente no pasaba de la división del trabajo en el acto sexual y, más tarde, de una división del trabajo introducida de un modo natural en atención a las dotes físicas, las necesidades (...) sólo se convierte en verdadera división del trabajo a partir del momento en que se separan el trabajo físico del intelectual” (Marx, 1985, pp. 32), luego se expande al aparato productivo y aparece la desigualdad, tanto cuantitativa como cualitativa del trabajo,





porque aparece la propiedad, cuyo primer germen está en la familia “donde la mujer y los hijos son esclavos del marido” (Marx, 1985, pp. 33).

En el capítulo relativo a la acumulación originaria del capital, Marx hace una interesante reflexión comentando que hay un imaginario de que:

*“En tiempos muy remotos (...) había, de una parte, una minoría trabajadora, inteligente y sobre todo ahorrativa, y de la otra parte un tropel de descamisados, haraganes, que derrochaban cuanto tenían y aún más (...) Así se explica que mientras los primeros acumulaban riqueza, los segundos acabaron por no tener ya nada que vender más que su pelleja. De este pecado original arranca la pobreza de la gran mayoría (...) y la riqueza de una minoría, riqueza que no deja de crecer, aunque haga ya muchísimo tiempo que sus propietarios han dejado de trabajar.” (Marx, 1973, pp. 607)*

Por ende, “La llamada acumulación originaria no es, pues, más que el proceso histórico de disociación entre el productor y los medios de producción. Se la llama “originaria” porque forma la prehistoria del capital y del régimen capitalista de producción” (Marx, 1973, pp. 608). Sin embargo, ese imaginario que se pretende instalar es totalmente absurdo, según el autor, los verdaderos mecanismos de acumulación de riqueza por parte de un sector han sido “... la conquista, la esclavización, el robo y el asesinato; la violencia, en una palabra” (Marx, 1973, pp. 607). Violencia que tiene estrecha relación con el origen y fundamento del estado, esto lo vemos cuando plantea que “Las diversas etapas de la acumulación originaria (...) se valen del poder del estado, de la fuerza concentrada y organizada de la sociedad para acelerar a pasos agigantados el proceso de transformación del régimen feudal de producción en el régimen capitalista y acortar los intervalos. La violencia es la comadrona de toda sociedad vieja que lleva en sus entrañas otra nueva. Es, por sí misma, una potencia económica” (Marx, 1973, pp. 638)

Marx va a decir que la división del trabajo genera la idea de un interés común, general, pero que en la práctica no existe, sino que es “como una relación de mutua dependencia de los individuos entre quienes aparece dividido el trabajo”. Y de aquí, de estas relaciones sociales, se levanta un poder material sobre la sociedad, sustraído al control de esta, que es un momento fundamental del desarrollo histórico, cobrando interés común:

*“...en cuanto Estado, una forma propia e independiente, separada de los reales intereses particulares y colectivos (...) pero siempre sobre la base real de los vínculos existentes, dentro de cada conglomerado familiar y tribal, tales como la carne y la sangre, la lengua la división del trabajo en mayor escala y otros intereses y, sobre todo (...) a base de las clases, ya condicionadas por la división del trabajo, que se forman y diferencian en cada uno de estos conglomerados humanos y entre las cuales hay una que domina sobre todas las demás” (Marx, 1985, pp.35)*

En este sentido, podemos decir que el estado se origina en los procesos de división del trabajo, y que es cooptado por los poseedores del poder económico en las diversas etapas históricas, cuestión que el autor deja claro al plantear que en la antigüedad, el poder económico y político lo tenían los amos que explotaban a sus esclavos. En la edad media, el poder económico y político lo tenían los señores



feudales y oprimían a los siervos. Y en la edad capitalista, lo tenían los burgueses, que explotan al proletariado.

### **Fundamento del Estado**

Según Marx, el estado es un aparato opresor, que se encarga de defender los derechos de la clase dominante, es decir, la burguesía, en nombre del orden y la paz social, oprimiendo a la clase antagónica, que no es otra que el proletariado. Así lo plantea en el manifiesto comunista, deja claro que el gobierno es un aparato de la burguesía y que ella ejerce su dominación política desde allí. “El gobierno del estado moderno no es más que una junta que administra los negocios comunes de toda clase burguesa.” (Marx, 2015, 119). Este estado, es producto directo del antagonismo de clases que se da entre burguesía y proletariado.

Al mismo tiempo, ese antagonismo de clases, central en el pensamiento de Marx, se da en el seno de la sociedad civil, que es el lugar en donde se producen las relaciones sociales de producción. Así lo menciona en la “Ideología Alemana”, “... esta sociedad civil es el verdadero hogar y escenario de toda la historia...” (Marx, 1985, pp. 38), y en el “prefacio” a la contribución a la crítica de la economía política:

*En la producción social de su vida, los hombres entran en determinadas relaciones necesarias e independientes de su voluntad, relaciones de producción que corresponden a una determinada fase de desarrollo de sus fuerzas productivas materiales. El conjunto de estas relaciones de producción forma la estructura económica de la sociedad, la base real sobre la que se levanta la superestructura jurídica y política.... (Marx, 2015, pp. 248).*

Es decir, que, con base en el modo de producción se levanta todo un aparato que colabora con ese régimen y lo sostiene. Aquí se encuentra el estado, la iglesia, la educación, la constitución, la cultura, etc. Luego agrega “Al cambiar la base económica se transforma, más o menos rápidamente, toda la inmensa superestructura erigida sobre ella.” (Marx, 2015, pp. 248), por lo que, si cambia el modo de producción, cambia toda esa superestructura, donde se encuentra el estado, con esto vemos la importancia que le asigna al modo de producción.

Como plantea Engels en “El origen de la familia, de la propiedad privada y del Estado”:

*...el Estado no es de ningún modo un poder exteriormente, impuesto a la sociedad; tampoco es la realización de la idea moral, (ni la imagen y la realización de la razón), como lo pretende Hegel. Es más bien un producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado; es la confesión de que esa sociedad se pone en una irremediable contradicción consigo misma, y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para con jurar. Pero a fin de que las clases antagonistas, de opuestos intereses económicos, no se consuman a sí mismas y a la sociedad con luchas estériles, hacerse necesario un poder que domine ostensiblemente a la sociedad y se encargue de dirimir el conflicto o mantenerlo dentro de los límites del «orden». Y ese poder, nacido de la sociedad,*



*pero que se pone por encima de ella y se le hace cada vez más extraño, es el Estado. (Engels, s.f, pp. 223).*

La propiedad privada “pura” es un elemento clave en el estado moderno y en el modo de producción capitalista, nuevamente con la lectura sobre esto, tenemos que el estado es una creación al servicio burgués. Marx en la ideología alemana, realiza una historiografía de la propiedad y plantea que, la primera forma de propiedad:

*...la propiedad tribal se desarrolla pasando por varias etapas (...) hasta llegar al capital moderno, condicionado por la gran industria y la competencia universal, a la propiedad privada pura, que se ha despojado ya de toda apariencia de comunidad y ha eliminado toda influencia del Estado sobre el desarrollo de la propiedad. (Marx, 1985, pp. 71)*

Es decir, en la modernidad se escinde la propiedad de la comunidad y pasa al plano privado. Continúa Marx: “La burguesía (...) se halla obligada a organizarse en un plano nacional y no ya solamente en el plano local y a dar su interés medio una forma general”, es decir, la burguesía se debe organizar para fundar el estado-nación y presentar su interés de clase como si fuera el general, sigue “Mediante la emancipación de la propiedad privada con respecto a la comunidad, el estado cobra una existencia especial junto a la sociedad civil y al margen de ella”, es decir, la propiedad pasa a las manos privadas, y el estado surge como su protector, a través de la coacción, luego sigue “pero no es tampoco más que la forma de organización que se dan necesariamente los burgueses, (...) para la mutua garantía de su propiedad y sus intereses”, nuevamente, el estado aparece como una forma de organización burguesa, que funciona como “garante” de su propiedad e intereses (Marx, 1985, pp. 71, 72).

Un tema interesante de abordar para continuar trabajando el estado como institución moderna, son los derechos que éste proclama, y, sobre todo, las constituciones que emergen en ese siglo, basadas en el liberalismo y proclamando derechos predominantemente liberales. Para Marx, en la cuestión judía, estos derechos manifiestan claramente los derechos de la sociedad burguesa “Ninguno de los llamados Derechos Humanos va por tanto más allá del hombre egoísta (...) El único vínculo que les mantiene unidos es la necesidad natural, apetencias e intereses privados, la conservación de su propiedad y de su persona egoísta.” (Marx, 2015, 78). Con esto, Marx critica fuertemente a los derechos proclamados por las constituciones, por ser individuales, por seguir esa lógica burguesa y defender esos intereses. Es decir, Marx es crítico al constitucionalismo porque, como todo según su teoría, depende del modo de producción, y esta constitución vendría a ser una creación más de este modelo, que emerge para asegurar esos intereses egoístas propios de la burguesía. Luego lo explicita citando a la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, tanto de 1791 como de 1793: “El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescindibles del hombre.” (declaración de los derechos, 1791, art 2). “El gobierno se halla instituido para garantizar que el hombre disfrute de sus derechos naturales e imprescriptibles” (declaración de los derechos, 1793, art 1). Esta última declaración demuestra la realidad de su planteo. Es decir, que el gobierno existe para garantizar el “disfrute de sus derechos naturales e imprescriptibles”, el problema, es que esos derechos “naturales e



imprescriptibles” son egoístas y pertenecen solo a los burgueses, por tanto, una minoría, y así refleja su posición en el Manifiesto Comunista: “Os horrorizáis de que queramos abolir la propiedad privada. Pero, en vuestra sociedad actual, la propiedad privada está abolida para las nueve décimas partes de sus miembros; existe precisamente porque no existe para esas nueve décimas partes.” (Marx, 2015, pp. 130).

El estado, al ser un reflejo del modo de producción, va en consonancia con las modificaciones de este modo, y esto se ve reflejado en la centralización de los medios de producción, que se traduce en una mayor centralización política, así Marx dice:

*La burguesía suprime cada vez más el fraccionamiento de los medios de producción, de la propiedad y de la población. (...) La consecuencia obligada de ello ha sido la centralización política. Las provincias independientes, ligadas entre sí casi únicamente por los lazos federales, con intereses, leyes, gobiernos y tarifas aduaneras diferentes, han sido consolidadas en una sola nación, bajo un solo gobierno, una sola ley, un solo interés nacional de clase y una sola línea aduanera. (Marx, 2015, 121).*

Así vemos, cómo el estado tiene una tendencia a centralizarse, al igual que la propiedad privada de los medios de producción en el capitalismo. Nuevamente tenemos otro elemento que clarifica lo que Marx piensa del estado, es una institución que actúa de manera similar a la lógica capitalista, que es producto de este modo de producción y, por lo tanto, que protege estos mismos intereses.

Un detalle no menor, es que, como vemos, el autor no va a justificar al estado como Kant, sino que lo va a mencionar como necesario en un determinado contexto, que, en la modernidad, es el contexto capitalista, de antagonismo proletario-burgués. Es decir, el estado para existir necesita a las clases sociales, necesita que haya poseídos y desposeídos. Así lo explica Marx en “La cuestión judía”:

*El estado suprime a su modo las diferencias de nacimiento, estamento, cultura, ocupación, declarándolas apolíticas, proclamando por igual a cada miembro del pueblo participe de la soberanía popular sin atender esas diferencias, tratando todos los elementos de la vida real del pueblo desde el punto de vista del estado. No obstante, el estado deja que la propiedad privada, la cultura, las ocupaciones actúen a su modo y hagan valer su ser específico. Muy lejos de suprimir estas diferencias de hecho, la existencia del estado las presupone, necesita oponerse a estos elementos suyos para sentirse como estado político e imponer su generalidad.” (Marx, 2015, pp. 66).*

Por ende, este estado, que es un instrumento burgués, que proclama constituciones que contienen derechos individuales y egoístas, y que monopoliza la violencia contra los desposeídos, debe ser eliminado.

### **Conclusión: la valoración del Estado**

Es muy interesante e impactante la contraposición entre los pensadores sobre la valoración del Estado. Si bien, cada uno está influido por las posiciones que cada uno ocupaba en la sociedad, y sobre todo



por el contexto, en donde uno viene a fundar un Estado con ciertas particularidades que mejorarían la vida en sociedad en contraposición al voluntarismo monárquico, el otro vive en un contexto donde el estado ya se había formado y funcionaba de manera muy represiva para con las clases que se oponían a su propia explotación, no dejan de ser muchas las diferencias acerca de una misma institución.

En Kant, el estado es fundamental para generar un marco legal para conciliar los arbitrios, para poder vivir con seguridad y en paz, para poder progresar sin temor a esa “guerra en potencia”. El estado debería existir, y la razón de su existencia es esa, generar un aparato legal para abandonar el estado natural donde no hay ley pública, fundar a esta institución es una de sus más grandes ambiciones, claramente vinculada con el derecho. Es decir, tiene una valoración más que positiva del estado, planteando a éste como una necesidad racional.

En Marx, el estado también aparece como institución fundamental, pero ya no como una instancia positiva y necesaria para la comunidad, sino necesaria para el modo de dominación burguesa, que, en su teoría, proviene directamente del modo de producción capitalista. El estado no debería existir, y se va a extinguir cuando cambie el modo de producción que termine con la propiedad privada de los medios de producción y se alcance una igualdad real en los hombres, que no necesite más de la opresión estatal para mantener el orden. El estado existe necesariamente por contexto (antagonismo de clases), y la razón de su existencia es facilitar la dominación. Por ende, la valoración del mismo es totalmente negativa, debe ser eliminado.

Otra particularidad que los distingue es cómo entienden la cuestión política y la cuestión social. Mientras que para Marx la sociedad civil está fuertemente vinculada a la política, ya que la política es producto de la estructura económica que se encuentra en el seno de la sociedad civil; Para Kant, son dos esferas separadas, ya que él distingue lo político como el lugar de la igualdad formal, y lo civil, como el ámbito de desigualdad social, lo cual es totalmente compatible (cuestión que Marx discute profundamente).

A modo de conclusión, podemos decir que el estado es una institución debatida hasta el día de hoy, y los principios que Kant revitaliza, hoy son discutidos y reivindicados. Marx criticó al estado, al igual que hoy en día lo hacen algunos neoliberales, cercanos al anarcocapitalismo. Y esto sucede, porque a lo largo del SXX el estado, en ocasiones, dejó de ser un mero instrumento burgués y fue ocupado por partidos de masas, partidos progresistas, partidos trabajadores, que muchas veces fueron en contra de los paradigmas de estado liberal, neutral, etc. Los tiempos cambiaron, pero la teoría fundacional de Kant continúa siendo productiva para entender la lógica del estado actual, y la crítica de Marx sigue vigente, en muchos casos.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Kant, Immanuel. (1989) *Metafísica de las costumbres*. Madrid, España. Editorial Tecnos.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- Kant, Immanuel (1986) “Contra Hobbes” en Kant, I: Teoría y práctica. Madrid, España. Editorial Tecnos.
- Kant, Immanuel. (2004). Ideas de una historia universal en sentido cosmopolita. La Plata, Argentina. Terramar Ediciones.
- Miguel A. Rossi (2000) “La filosofía Política Moderna: De Hobbes a Marx” en Editorial EUDEBA-CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Cap VII: p. 189 - 213
- Marx, Karl. (2015) Antología.- I ed.- Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2015.
- Marx, Karl. (1985) “Ideología Alemana” Coedición de Ediciones Pueblos Unidos y Editorial Cartago, Buenos Aires.
- Marx, Karl (1973) “El Capital” Tomo 1, Editorial Fondo de Cultura Económica, México.
- Engels, Friedrich. (s.f) “El origen de la Familia, de la Propiedad Privada y del Estado” II ed. Editorial Roja – Madrid.





## Weber y Gramsci en una disputa por el sentido: algo más que una razón para la crisis y el consenso

Victoria Sofía Miño

[victoria.smg01@gmail.com](mailto:victoria.smg01@gmail.com)

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales - UNR

Mesa redonda: “Sociedad, Estado y democracia en la teoría política. Avances de investigación de Ayudantes Alumnxs de las cátedras de Teoría Política I, II y III” (Fcpolit, UNR) (Mesa 2)

### Resumen

El ingreso de las masas en la esfera pública y la crisis del Estado liberal, en el último cuarto del siglo XIX y las primeras décadas del XX, marcan el ascenso de los elementos irracionales de la política. La exaltación de los aspectos pasionales de ésta, vinculada a la relevancia de la masa como nuevo sujeto político fundamental, se tensiona con los resabios de la política restringida e ilustrada del liberalismo.

Max Weber y Antonio Gramsci son dos autores insoslayables para el análisis de esta cuestión. Ambos reconocen los efectos políticos de la elaboración de imágenes o concepciones del mundo que se difunden en el espacio público. Las tensiones entre racionalidad, irracionalidad y ética se conjugan en la disputa por dirigir los sentidos sobre los cuales se erige la acción política.

El objetivo de esta investigación es comparar las explicaciones de ambos teóricos acerca de cómo se generan y operan los mecanismos de sentido presentes en la lucha política de una sociedad convulsionada por la licuación de los códigos que regulaban al orden liberal y las novedades que apareja el advenimiento de las masas.

### Sociedad de Masas: La crisis del Orden Racional Liberal

El proceso de crisis del Estado liberal se abre a fines del siglo XIX, siendo atentos espectadores y padecientes tanto Antonio Gramsci (1891-1937) como Max Weber (1864-1920). En ambos se refleja la tensión entre la militancia y el análisis político, siendo sus preocupaciones una extensión de sus ideales y apuestas políticas.

La sucesión de agitaciones socialistas en Europa, junto la creciente conflictividad obrera, resultante del proceso de industrialización, dan cuenta de la tensión social del período. Esta oleada de reclamos por el carácter antidemocrático del régimen liberal obligó a la burguesía a enfrentar la necesidad de abrir el abanico de maniobras políticas para neutralizar las influencias de izquierda y las acciones contestatarias por derecha. Se da inicio a un proceso de reformismo político y económico que intenta responder a la gran pregunta del período: “¿Era posible dar una nueva legitimidad a los regímenes de los estados y a las clases dirigentes a los ojos de las masas movilizadas democráticamente?” (Homsbawm, 2007, p.114) Tanto Gramsci como Weber analizaron las particularidades de una realidad que se agrietaba al tiempo que abonaba las condiciones para una transformación política histórica.



El elemento fundamental que aparece como la base de la masificación fue el sufragio universal. Este marcó un hito en la historia política moderna y dio inicio a una nueva era. La extensión de la ciudadanía llevó “a la constitución de masas urbanas permanentes y estables, cuya incorporación al estado se hizo necesaria para asegurar la estabilidad y la legitimidad del régimen político” (Yannuzzi, 2007, p.31). Se trata de un periodo de agitación permanente, marcado por la reorganización de las dinámicas de la esfera pública, transformando su fisonomía y afectando el accionar político propio del orden liberal. El surgimiento de los partidos políticos, con un programa como instrumento específico de combate electoral, pareció “generar una mayor identidad entre gobernantes y gobernados y dar a éstos un papel más importante en la conducción del gobierno” (Manin, 1999, p.11).

La gran certeza de la escena política era que todos los sectores que pretendían consolidarse en el poder, debían apelar a la masa. Por ello debían analizar también las vías para obtener su apoyo, suponiendo la necesidad de reformular las estrategias sostenidas hasta el momento. Estas, habituadas a la dinámica del orden liberal, veían sus sentidos diluirse ante el avance de una masa, sin voz ni capacidad de organización autónoma, a la que debían amoldarse. “La incorporación de las masas al espacio público vaciaba así de sentido los códigos comunes de interpretación que se habían impuesto en los inicios de la Modernidad” (Yannuzzi, 2007, p.59). La masa podía organizarse en función de la revolución o de la restauración, pero para ello primero debían conocerse sus características con el fin de hallar un sustrato común para tejer una estrategia política y emprender la lucha. “Las masas son portadoras de un tipo de comportamiento que hace ininteligible el juego de la política y que por eso mismo es necesario conocer” (Yannuzzi, 2007, p.41). A la masa le fueron adjudicadas, desde una impronta clasista, un carácter proletario identificado con los sectores socialmente más bajos y, desde los estudios psicológicos del periodo, identificaciones primitivas que delineaban un tipo de comportamiento psicológico pasional y alógico. Ambas referencias despertaron un temor inusitado entre las elites gobernantes.

*¿Qué ocurriría en la vida política cuando las masas ignorantes y embrutecidas, incapaces de comprender la lógica elegante y saludable de las teorías del mercado libre de Adam Smith. controlarían el destino político de los estados? (Hobsbawm, 2007, p.95)*

El advenimiento de la masa implicó el trastocamiento de los saberes establecidos en la política liberal. La arena política deja de estar subordinada a una verdad accesible a partir del debate entre argumentos, parciales y opacos, que guiados por la Razón podrían iluminar el camino del infinito progreso humano. No hay Razón que determine el voto de la masa. Por lo tanto hay que construir las razones que obtengan su apoyo, que puedan conmoverla y den sentido a su acción. La racionalidad y la pasión se combinan en la sociedad de masas, donde los resabios del orden liberal ilustrado, con su industria y burocracia mecanizadas, conviven con el ímpetu de la pasión. Tanto Weber como Gramsci reconocen la conjugación del proceso de racionalización y el ascenso de elementos irracionales como una fórmula explosiva que ha de tener soluciones impredecibles. El italiano buscará movilizar a las masas a partir del nuevo centauro maquiavélico, el partido político, y los intelectuales constructores de la nueva hegemonía. El autor alemán es más cauto en su vinculación con la masa, apelando al sufragio y a una estructura institucional diseñada de forma tal que el orden no se vea desbordado por la pasión. Orden y



revolución requieren comprender las características que apareja el surgimiento de este nuevo sujeto político y social que no se ajusta a los ideales ilustrados y que, por lo tanto, revelan con crudeza la maquinaria constructora de sentido que opera tras la racionalidad que da razón, obsérvese el círculo tautológico, de ser a la relación de dominación política. Racionalidad e irracionalidad se combinan en la creación de un consenso que establezca el orden, a partir de una dirección de sentido que es posible rastrear en las nociones weberiana de legitimidad y gramsciana de hegemonía.

### **Legitimidad y Hegemonía: la producción de consenso**

Retomando a Thwaites Rey, los conceptos de legitimidad y hegemonía remiten a los modos de fundamentar el poder político, “es decir, cómo se justifica la dominación para obtener cierto consenso en los dominados y, simultáneamente, cómo se puede pensar la transformación social” (2007, p.1). Esto implica reconocer que la pura fuerza coercitiva no es suficiente para estabilizar un orden determinado. Esta convicción de que el Estado debe ampliar sus bases de sustentación es clara en las definiciones de Estado de Weber y Gramsci. El primero lo define como “una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación” (Weber, 1984, p.314). El segundo autor lo explica como “(...) todo el complejo de actividades prácticas y teóricas con las cuales la clase dirigente no sólo justifica y mantiene su dominio, sino también logra obtener el consenso activo de los gobernados”. (Gramsci, 1986, p.44) Destacan en ambas definiciones la necesidad de legitimar la fuerza física en el caso de Weber y de complementar la dominación con dirección en el caso de Gramsci. Ambas explicaciones se anclan en las concepciones de legitimidad y hegemonía.

Con respecto a la legitimidad, esta es definida, en referencia a la dominación, como sinónimo de “justificación interna” (Weber, 1994, p.310). Buci-Glucksmann la define también como el “modo según el cual las estructuras políticas son aceptadas por los agentes del sistema” (1978, p.77). Es decir, refiere a los mecanismos o principios que internalizan la aceptación de un determinado tipo de dominación. Esta no puede sustentarse y perdurar solo a partir de garantías externas como la represión o justificaciones teóricas, filosóficas o religiosas de las normas. Por lo tanto, siguiendo a Lambruschini (2021), impera una garantía íntima que reside en la creencia en determinados valores. Según Weber, “el fundamento de toda dominación, por consiguiente de toda obediencia, es una creencia: creencia en el prestigio del que manda o de los que mandan” (1994, p.211). Esto implica la existencia de presupuestos irracionales en todo orden político.

En el caso de la hegemonía, su ejercicio normal, “(...) está caracterizado por una combinación de la fuerza y del consenso que se equilibran, sin que la fuerza supere demasiado al consenso, sino que más bien aparezca apoyada por el consenso de la mayoría expresado por los llamados órganos de la opinión pública” (Gramsci, 1986, p.124). La clase gobernante tiene la doble función de dominar, detentar la pura fuerza coercitiva, y dirigir, es decir obtener el consenso de los dominados.

Según Thwaites Rey (2007), el reconocimiento en ambos autores de la transformación de una relación de fuerza en una jurídica, donde se instaura el derecho a mandar y el deber de obedecer, remite necesariamente a la problemática del consenso.



*En ambos se enfatiza que aún siendo la fuerza el núcleo duro que garantiza en última instancia, la existencia de la dominación política duradera siempre hay algo más. Ese algo más remite a las formas en que es procesada la existencia de una instancia de dominación en una sociedad determinada (Twaites Rey, 2007, p.17).*

El consenso implica la aceptación estable de ciertas reglas de convivencia social. Estas reglas se sustentan en ese opaco “algo más” que señala la autora; una imprecisión que adopta diversas formas en función de las condiciones objetivas de un orden. Este algo más que sustenta y reproduce el consenso, que otorga sentidos a las acciones de los individuos, implica también la existencia de un agujero en la dominación, entendida como la posibilidad de señalar la orientación, la dirección que tienen esos sentidos para desmitificarlos, cuestionarlos, rebatirlos o renovarlos. Por lo tanto, la legitimidad y la hegemonía refieren a un orden, considerando sus condiciones de sustentación o derrumbe. Estas dos direcciones son pasibles de corresponder con los objetivos de ambos autores. En Weber, la legitimidad no es cuestionada, sino que es vista como la razón de orden, mientras que para Gramsci la hegemonía es representada como una batalla que el movimiento debe ganar para imponerse. El afán intelectual de Gramsci por la aceptación del poder no es por la supervivencia del orden, sino por su destrucción. Enfoca su análisis en las condiciones específicas de la coyuntura con vistas a una praxis transformadora. Es por ello que Portantiero (1988) considera que masas, crisis y hegemonía se entroncan en su labor intelectual.

*De esta forma, Weber tiende a analizar los mecanismos que garantizan la obediencia al orden constituido, mientras Gramsci intenta desmembrar el por qué y también bajo qué condiciones es posible contener, asimilar u organizar las luchas inherentes a la relación entre las clases antagónicas (Twaites Rey, 2007, p.25).*

Weber también reconoce que las personas toman como válidas ciertas normas y rigen su conducta en función de ellas, pero no le interesaba desentrañar “los ideales de la comunidad política, ni las normas del orden jurídico que él, personalmente, suscribía”, sino que buscaba entender la supervivencia de un orden social determinado. La noción “interpela a la dominación en el sentido de su estabilidad y previsibilidad, condiciones necesarias para el desarrollo de la vida social” (Twaites Rey, 2007, p.11). La dimensión consensual en Weber se halla en su necesidad de encontrar una justificación a la obediencia.

En Gramsci también la dimensión consensual es inherente a un orden, formando parte de sus definiciones de Estado y hegemonía. Sin embargo, cabe destacar que, en un primer momento, su definición de Estado incorpora otros organismos que Weber y la tradición burguesa no consideraban. Algunos de ellos son la Iglesia, los partidos políticos, los sindicatos y los medios de comunicación, que expanden y generalizan la visión del mundo de los dominantes para organizar a las masas según sus dictámenes. De todas maneras, la necesidad en Weber de que la fuerza sea legítima también exige a quienes dominan expandir una particular imagen de la realidad que los une “íntimamente” con quienes obedecen. Esa difusión de una cosmovisión implica la articulación de valores e ideas, mecanismos para su proyección en una sociedad marcada por la entrada de las masas y espacios de reproducción de



estos elementos para sostener ese orden, al tiempo que también otras fuerzas políticas promueven sus propios valores e ideas para disputar ese consenso fundamental para la dominación.

Esta permeabilidad política de valores e ideas sobre una sociedad condicionada por el apoyo de un sujeto, al que son supuestas características psicológicas primitivas, obliga a replantear las estrategias de disputa o sostenimiento de ese consenso. La creencia en la dirección de una Razón para llegar a una verdad objetiva tambalea ante las nuevas condiciones que genera el sufragio universal, el cual, siguiendo a Rosanvallon (1999), acerca y anula el poder y el saber, diferenciadores por excelencia de los individuos. La necesidad de interpelar a las masas obliga a repensar las formas de obtener el consenso, en un contexto de avance de la burocratización, de la técnica y, al mismo tiempo, de la pasión que evoca el nuevo sujeto, condicionando el discurso y las formas de lucha política. La racionalidad y la irracionalidad se conjugan en esta última. El vaciamiento de sentidos de la esfera pública hace patente la disputa por generar un consenso, aparentemente espontáneo, sobre la base de renovadas razones que den consistencia a un proyecto político. En estas razones de justificación de la obediencia, es decir, basamentos de la legitimación y la hegemonía, encontramos creencias cuya efectividad real movilizaron a Weber y Gramsci a la captación de esa construcción de sentidos que dirigen y promueven conductas determinadas. La determinación de los sentidos que rigen las formas de aprehender la realidad y actuar en consecuencia, es uno de los sustratos básicos de la política para ambos autores. Sin embargo, en una sociedad en la que los sentidos se licuan, la lucha política reviste especialmente un carácter directivo, entendido como la difusión e internalización de un sentido común que opere como suelo de cualquier proyecto político victorioso, es decir, de cualquier orden, estable y duradero en el tiempo.

### **El sentido común: una razón irracional**

#### Max Weber y la construcción de imágenes del mundo

En “Ensayos de metodología sociológica. Sobre algunas categorías de la sociología comprensiva” (1982), Max Weber explica que en la dominación, la acción de quienes mandan y de quienes obedecen está provista de un sentido que permite que se cumplan las expectativas de comportamiento. Esta relación de sentido conjuga condiciones subjetivas y objetivas que resultan en un consenso<sup>128</sup> de dominación. Es necesario destacar que las referencias de sentido y las expectativas que constituyen el consenso no requieren fundarse en un cálculo racional, sino que la orientación válida de la acción significa que el individuo “tiene la chance de poder ajustar en promedio su propia conducta a un contenido de sentido determinado, supuesto con mayor o menor frecuencia como válido pero quizá por ello altamente irracional, de la conducta de los otros” (Weber, 1982, p.208).

---

<sup>128</sup> Por consenso entendemos el hecho de que un actuar orientado según expectativas del comportamiento de otras personas tenga, a causa de ello, una chance empíricamente «válida» de ver cumplidas esas expectativas, precisamente porque subsiste objetivamente la probabilidad de que estos otros traten esas expectativas, a pesar de la inexistencia de un pacto, como válidas y provistas de sentido para su conducta. (Weber, 1982, p.204)



Siguiendo a Lambruschini, Weber no proporciona una definición acabada del concepto de racionalidad. Utiliza indistintamente las expresiones “racionalidad”, “racionalismo”, “lo racional”, “ratio” para referirse al mismo fenómeno. A pesar de la univocidad del concepto, reconoce su influencia a lo largo de la historia. Considera que ha habido múltiples racionalidades que se han desarrollado en las distintas culturas y esferas de la vida con dinámicas y direcciones diversas. Es decir que es una categoría que asume una pluralidad de formas pero que se apoya y desenvuelve sobre presupuestos valorativos que se asumen como dados, que no se ponen en cuestión.

Lambruschini toma en consideración estas características para definir a la racionalidad en Weber como “la capacidad del ser humano de dominar conscientemente la realidad: la facultad de vincularse de manera mediata y reflexiva con lo real, dando un cierto orden y sentido a lo que parece como inconexo y sin sentido” (2021, p.57). Nuevamente aparece el sentido en primer plano. La capacidad de otorgar un sentido a la acción es lo propiamente humano, se manifiesta en el terreno de acciones aisladas en las que el individuo reconoce sus fines y dirige a su concreción su actuar sopesando los medios. Sin embargo, estos tipos de acción pueden volverse regulares, convirtiéndose en patrones reiterados y sistemáticos de comportamiento. Es evidente que “la racionalidad también se expresa en las visiones del mundo, en algunas formas de conducir la vida, en la dinámica de los distintos órdenes o esferas, y en los rasgos distintivos de una cultura en la historia universal” (Lambruschini, 2021, p.58).

Weber explica en “Sociología de la religión” (1978) que los individuos rigen sus comportamientos por intereses materiales e ideales, pero que las “imágenes del mundo” que se originan en ideas.

*En efecto, la racionalidad, como "coherencia" lógica o teleológica, de un punto de vista teórico-intelectual o ético-práctico tiene, y siempre ha tenido, poder sobre el hombre, por restringido e irresoluto que éste haya sido, y siempre ha entrado en conflicto con otros poderes de la vida histórica. (Weber, 1978, p.84)*

Las imágenes del mundo operan como fuerzas orientadoras del comportamiento y por lo tanto, pueden funcionar como validadores y cristalizadores de un orden determinado. Los sujetos que marca Weber como creadores de estas imágenes son los intelectuales, quienes se ven impulsados por inquietudes íntimas a la búsqueda reflexiva de un sentido unificado a su existencia. La importancia histórica de los intelectuales radica en que las visiones que forjan pueden adquirir influencia sobre el comportamiento de otros individuos.

*Cuanto más rechaza el intelectualismo la creencia de la magia, desencantando así los procesos del mundo, y estos pierden su sentido mágico y solo son y acontecen pero nada significan, tanto más urgente se hace la exigencia de que el mundo y el estilo de vida alberguen, en su totalidad, un sentido y posean un orden (Weber, 1994, p.403)*

Son los intereses, materiales e ideales, no las ideas, los que dominan inmediatamente la acción de los hombres. Pero las "imágenes del mundo creadas por las "ideas" han determinado, con gran frecuencia, como guardagujas, los raíles en los que la acción se ve empujada por la dinámica de los intereses (Weber, 1978, p.86). Por lo tanto, incluso cuando las acciones estén movidas en lo inmediato por intereses materiales o ideales, la manera y la dirección en que estos sean satisfechos o perseguidos dependerán de la visión del mundo que se tenga y de la postura práctica que se adopte frente a ella.





Esto significa, para Lambruschini, que las ideas teóricas y éticas elaboradas por los intelectuales tornan más reflexiva la acción práctica y en algunos casos, pueden llegar a moldear un estilo de vida metódico y consecuente con dicha visión del mundo.

El consenso admite una reflexión sobre la orientación de la acción. Sin embargo esa acción de reflexionar, que es racional, se realiza sobre expectativas sustentadas en pretensiones, en última instancia, valorativas y por lo tanto irracionales. Ciertas visiones del mundo pueden operar como una guía orientadora de la acción práctica cotidiana y por ello, como potenciales legitimadores del orden y la dominación. Incluso aunque el individuo pueda ser consciente de las visiones del mundo y expectativas de otros que orientan su acción, esa racionalización de su accionar continúa estando permeada por valores que “en sí mismos no son racionalmente justificables. De manera que, al referirse a los fundamentos valorativos del orden político y de la dominación imperante, no hace más que señalar sus supuestos irracionales” (Lambruschini, 2021, p.138).

#### Antonio Gramsci: el conformismo del sentido común

Siguiendo a Portelli (1973), la noción de hegemonía tiene por objeto subrayar la importancia de la dirección cultural e ideológica, pero siempre teniendo en consideración la base de clase de esta dirección. El grupo dirigente puede realizar ciertos sacrificios de carácter económico-corporativo y formar un equilibrio de compromiso con las clases subalternas, pero siempre estos dejarán intacto lo esencial “ya que si la hegemonía es ético-política no puede dejar de ser también económica, no puede menos que estar basada en la función decisiva que el grupo dirigente ejerce en el núcleo rector de la actividad económica”. (Gramsci, 1986, p.40)

Para lograr la correspondencia entre la acción de las clases subalternas y la lógica económica, es necesario establecer un conformismo que en la sociedad de masas implica que “la standardización del modo de pensar y de obrar toma extensión nacional o hasta continental” (Gramsci, 2014, p.282). Este conformismo es propio de lo que Gramsci denomina un hombre-colectivo que en la sociedad de masas está atravesado por las grandes fábricas, la taylorización y la racionalización. Sin embargo, ese sujeto siempre ha existido. Gramsci discute con los pronunciamientos de la psicología de las masas que identifican a estas con hordas primitivas y estadios culturales retrasados. Esto se debe a que la difusión de un conformismo social útil a la clase dominante ha existido siempre pero la alarma entre los intelectuales y la desesperación de los viejos dirigentes es patente en una sociedad en crisis. “Lo que pasa es que hoy se trata de una lucha entre dos conformismos, de una lucha por la hegemonía, de una crisis de la sociedad civil” (Gramsci, 2014, p.283) Los viejos dirigentes intelectuales y morales observan la licuación de contenido de sus sermones, su lejanía a la realidad se vuelve patente porque la crisis también implica “el ocaso de un modo de vivir y de pensar”. La nueva clase dirigente que se está consolidando tiene como punto de referencia fundamental para el nuevo mundo de la producción, el trabajo.

*El máximo utilitarismo tiene que ponerse en la base de todo análisis de los institutos morales e intelectuales que hay que crear; y de los principios que hay que difundir: la vida colectiva e individual tiene que organizarse para el rendimiento máximo del aparato productivo(Gramsci, 2014, p.283).*



Gramsci plantea que la determinación de este punto de referencia y la difusión de sus utopías correspondientes se realiza “por puro odio racionalista a lo viejo” (Gramsci, 2014, p.283). El conformismo que intenta consolidar la clase dominante se ampara en buena medida en una base científica que, a pesar de su autoadjudicada neutralidad, el autor señala que subyace un fin acorde a la dominación económica.

*En realidad científico significa racional, y, más precisamente, racionalmente conforme al fin que se quiere obtener, que es producir el máximo con el mínimo esfuerzo, el máximo de eficacia económica, etc., escogiendo y determinando racionalmente todas las operaciones y los actos que conducen al fin (Gramsci, 2014, p.287).*

En la sociedad de masas impera una racionalidad pero también lo hace la disciplina. Esta última se refiere a la combinación de espontaneidad y dirección consciente. La primera se corresponde con la experiencia cotidiana en la que permea un sentido común: “La concepción del mundo absorbida acríticamente por los diversos ambientes sociales y culturales en los que se desarrolla la individualidad moral del hombre medio” (Gramsci, 1981, p.261). La segunda implica captar esos movimientos espontáneos para insertarlos en un proyecto político, que puede ser progresivo o regresivo. La dirección del sentido forma parte de la disputa hegemónica que aparece en primer plano en la crisis moderna de autoridad. Esta refiere al momento en que la clase dominante pierde su carácter dirigente cuando “las grandes masas se han desprendido de las ideologías tradicionales, no creen ya en aquello en lo cual antes creían, etc” (Gramsci, 2014, p.313)

Para disputar la hegemonía en condiciones de masificación, es necesario reconocer la filosofía de época y construir una filosofía de la praxis, situando como campo principal de lucha al frente cultural. En la filosofía de época se combinan la filosofía de los grandes pensadores, la ideología de la clase dirigente y la religión de las masas. Su importancia está dada por sus efectos prácticos, ya que imprime una determinada dirección y culmina en una norma de acción colectiva. Es por ello que, para conquistar a las masas, la filosofía de la praxis debe presentarse no como mero sistema especulativo, sino como praxis transformadora, una concepción del mundo que exprese la intención de las clases subalternas de “educarse a sí mismas en el arte de gobierno y que tienen interés en conocer todas las verdades, incluso las desagradables, y en evitar los engaños imposibles de la clase superior y tanto más de sí mismas” (Cuadernos, IV, p. 201). El elemento de partida de la filosofía de la praxis es la catarsis, “el paso del momento meramente económico al momento ético-político” (Cuadernos, IV, p. 142). Se trata para Campione (2007), de la construcción de la subjetividad necesaria para desarrollar la dirección y configurar un proyecto revolucionario exitoso. “La emancipación de las clases subalternas respecto a la cosmovisión de las dominantes resulta un presupuesto ineludible de la emancipación social como núcleo fundamental de la lucha de clases” (Campione, 2007, p.80).

### **La disputa por el sentido en la sociedad de masas**

Para ambos autores, existe una imposición de una particular imagen del mundo o cosmovisión que regula y orienta las conductas humanas. En la coyuntura marcada por la crisis del orden liberal y el advenimiento de la masa, podemos rastrear la producción y reproducción de sentido en distintas



esferas de la sociedad civil. Entre ellas podemos señalar a la prensa, los intelectuales, el derecho y la burocracia como organismos aparentemente neutrales con implicancias cruciales en la construcción del conformismo, siempre amparados en las transparentes e inocentes intenciones de la racionalidad propia de un mundo donde avanzan la ciencia y la técnica.

En cuanto al periodo que nos concierne, Weber señala que las particularidades de la democracia moderna son: “(...) la especialización y la preparación racionales” (Weber, 1984, p.85). El capitalismo moderno, en la economía, y el derecho y la burocracia, el orden político, representan a la racionalidad formal en su plenitud. Esta consiste en la aplicación de un cálculo preciso y técnico de los medios para llevar a cabo los fines.

En primer lugar, la lógica capitalista, para Weber, obliga a burgueses y proletarios a actuar conforme a las normas del mercado bajo la amenaza de, en el caso del empresario, ser “eliminado indefectiblemente de la lucha económica” y, del trabajador, de “engrosar las filas de los sin trabajo” (Weber, 1973, p.98). El burgués debe emplear los medios técnicos más racionales y el proletario debe adaptarse a los requerimientos que se le exigen para no perecer frente a la competencia del mercado. El individuo nace implicado en la trama económica, le son impuestas como irreformables las normas de comportamiento económico, incluso aunque el dinero sea “lo más abstracto e impersonal que existe en la vida humana” (Weber, 1973, p.100).

En el caso de Gramsci, este ve en el americanismo y el fordismo las formas más exitosas de construir al nuevo tipo de trabajador industrial a partir de la modificación de las condiciones sociales y los hábitos individuales. El control se extiende a la "moral" del trabajador, reforzando la autodisciplina y las creencias en las promesas de movilidad social con premios salariales, beneficios sociales y propaganda ideológica. Además de continuar el ejercicio de la fuerza en la opresión a los sindicatos, se persuade al trabajador inmiscuyéndose en su vida privada y tratando de "regimentar" hasta el comportamiento sexual. Cabe destacar que la racionalización industrial, propia del nuevo ámbito fabril, conlleva a la simplificación de la vida moderna. La homogeneización y la simplificación serán los dos pilares de la hegemonía<sup>129</sup>, que tiene su símbolo en la estandarización de la cultura de masas. “La hegemonía nace de la fábrica, no tiene necesidad de ejercerse más que por una cantidad mínima de intermediarios profesionales de la política y de la ideología”. (Gramsci, 1981, p.68)

En segundo lugar, con respecto al derecho, este es el legitimador por excelencia del orden moderno para Weber. La ley y sus procedimientos son principios de justificación que otorgan al Estado la capacidad de orientar las conductas humanas con vistas a validar el orden imperante. Sin embargo, Bendix señala en esta correspondencia entre legitimidad y legalidad, una circularidad tautológica. Esto se debe a que “las leyes son legítimas si han sido legítimamente sancionadas; y la sanción es legítima

---

<sup>129</sup>Con todo, ¡Gramsci considera al “americanismo” como un fenómeno históricamente progresivo!, contra el cual se alzan voces críticas que no reflejan otra cosa que la reacción de sectores de la clase dominante que quedan retrasados frente a su avance. (Campione, 2007, p. 41)



si ha ocurrido de conformidad con las leyes que prescriben el procedimiento que ha de seguirse”. No hay una explicación última de la obediencia a la ley, más que “la fe de los sometidos en la legalidad de reglas formales estatuidas y en los derechos de mando de quienes fueron designados a través de ellas para gobernar”. Sumado a esto, Bendix también analiza el origen de las normativas del Estado, el cual aparece en boca de unos auto-percibidos profetas carismáticos con la iluminación suficiente para señalar lo correcto. El derecho es producto del designio humano, siendo la continuidad de un “uso”, es decir de una forma de comportamiento colectivo que el individuo interiorizó y que Bendix incluso categoriza de inconscientes. “No existe ningún mandamiento moral socialmente importante que no haya sido de algún modo un mandato legal en una época u otra”. (Bendix, 2012, p.366)

Para Gramsci, es a través del derecho que el Estado logra crear el conformismo social útil a la línea de desarrollo del grupo dirigente. La actividad del derecho no se limita a lo puramente estatal y gubernativo, ya que incluye también la actividad directiva de la sociedad civil actuando en la moralidad y las costumbres en general, en la esfera “jurídicamente indiferente” por medio de un sistema de premios y castigos también morales. La legislación de un tipo de civilización y de ciudadano se corresponde con la difusión de ciertas costumbres y actitudes que otorgan al Estado su carácter de educador y neutralizador de la peligrosidad social. “El derecho será el instrumento para el logro de este fin (junto a la escuela y otras instituciones y actividades) y debe ser elaborado de conformidad con dicho objetivo, logrando el máximo de eficacia y resultados positivos” (Campione, 2007, p.105).

El derecho aparece para ambos autores como extensivo al ámbito extrajurídico, en el caso de Weber referente a los “usos” y en Gramsci con respecto a la “esfera jurídicamente indiferente”. Las sanciones tienen, además de una aplicación legal, una presión colectiva y netamente moral.

En tercer lugar, la burocracia también aparece para ambos autores como un cuerpo calificado, por su educación y conocimientos en técnica, que trabaja como una maquinaria sin posibilidades de creación o decisión, ateniéndose a la concreción de las órdenes impartidas por el político, existe una matriz irracional. Esto se debe a que los fines se asumen como dados, y al no cuestionarse su validez o naturaleza también subyace en la racionalidad formal, en el caso de Weber, un sustrato irracional. Aunque la burocracia sea la más racional desde el punto de vista técnico-formal, la cuestión fundamental es “¿quién domina el aparato burocrático existente?” (Weber, 1984, p.178). Lambruschini resalta el carácter heterónomo del racionalismo formal. Este, en su aplicación pura, se concentra en los medios pero es absolutamente irreflexivo respecto a los fines. La alarma por la progresiva concentración de poder en el aparato burocrático se traduce, para ambos autores, en la impotencia de la acción política y en el distanciamiento entre las sociedades política y civil con respecto a los funcionarios administrativos. Esto último constituye una amenaza para Weber, mientras que, para Gramsci, el movimiento racionalizador puede representar una fuerza progresiva en tanto avasalle a los grupos más reaccionarios.



Finalmente, los periódicos también tendrán un rol fundamental en la manera de definir los sentidos que imperen en la escena política, no son un espacio inocente de difusión de ideas. Para ambos, representan la posibilidad de exponer ideologías no siempre concordantes con la clase gobernante. Gramsci reúne entre sus ejemplos de periódicos al Times norteamericano, el Corriere de Italia, la prensa informativa e incluso la deportiva, para indicar que todos ellos cumplen una función específica. Señala que las ideas y las opiniones no surgen espontáneamente en los individuos, sino que “(...) tuvieron un centro de formación, irradiación, difusión, persuasión, un grupo de hombres o también una particular individualidad que las elaboró y presentó en la forma política de actualidad. (Gramsci, 1986, p.97)

Para Weber, la prensa también adquiere un rol significativo, moldeando la vida moderna a partir de la creación del espacio público. Es ella quien elige qué temas y cuestiones se convertirán en públicos y cuáles no, definiendo qué relaciones de poder formarán parte de la escena política. Weber marca la cuestión del anonimato en la redacción periodística en “Para una sociología de la prensa” (1924). Ejemplifica la importancia de conocer la identidad del autor a partir de la comparación entre periódicos de distintos países y orientaciones ideológicas. Considera de suma importancia leer entre renglones, prestar atención al velo ideológico que recubre también a los “periódicos de información”. El autor alemán resignifica la clásica imagen del hombre leyendo el periódico en el desayuno, no tiene una lectura inocente del “guiso”, en sus propias palabras, de las variadas temáticas que avasallan al sujeto moderno y democrático. El carácter democrático de la proliferación de periódicos no quita su particular función política y social. Por ello, el periodista también tiene un destino político.

En ambos autores existe un pronunciamiento por la urgencia de la complejización que requiere el análisis de las razones de la aceptación del poder de la sociedad de masas. Las estrategias burguesas de disputa por la imposición de imágenes o concepciones del mundo se infiltran en la cotidianidad mediante una red de campos discursivos, culturales y sociales cuya pertinencia es indiscutible.

### **La irracionalidad en la política de masa**

#### *El carisma y la ética-política de Weber*

El hecho de que Weber afirme que impera una dominación racional-legal, no quita otro aspecto inherente al Estado moderno, la coacción física legítima. El hecho de que la fuerza esté validada por una normativa y que pueda ser accionada por un ejército de burócratas calificados, no significa que deje de aplicarse en el sentido más primitivo y crudo de descarga de violencia sobre otros cuerpos y voluntades. El rasgo definitorio del Estado, el monopolio de la coacción legítima, es al mismo tiempo el que le otorga su carácter político. En este punto es donde aparece una tensión crucial entre las formas que adquiere la política en la sociedad de masas y el hecho de que la violencia legítima sea lo propiamente político. Con esto me refiero a que Weber describe como uno de los peligros políticos de la nueva era al creciente predominio de elementos emocionales e irracionales. “La masa solo piensa hasta pasado mañana” afirma Max Weber en Parlamento y Gobierno (1984, p.160).



La democracia de masas abre para Weber el interrogante de la formulación de un nuevo modo de acción política, cuya principal característica es la incitación dictatorial, siendo lo propio de Occidente el caudillo político. Este personaje se corresponde en buena medida con la dominación carismática. “Esta figura es vista como alguien que está internamente llamado a ser conductor de hombres, los cuales no le prestan obediencia porque lo mande la costumbre o una norma legal, sino porque creen en él” (Weber, 1984, p.311). Este líder forja una relación con la masa basada en el discurso y el carisma. Weber va a comparar esta fuerza histórica con la de la racionalización moderna. Ambas tienen la capacidad de transformar radicalmente la sociedad pero funcionan en direcciones contrapuestas. A diferencia de la racionalidad que busca conformar a los individuos a las circunstancias imperantes, el carisma es el poder revolucionario capaz de subvertir los valores, las costumbres, las normas, para abrir las puertas a lo novedoso y desconocido. En el orden racional legal, es un factor de revitalización frente a la petrificación mecanizada a la que conducen el capitalismo y la burocracia. La racionalización formal innova y perfecciona los medios técnicos para el dominio teórico y práctico del mundo exterior, desacraliza las normas tradicionales reemplazándolas por reglas abstractas y sujetas a modificación; impulsa la aplicación de los resultados del conocimiento científico para las acciones e intereses particulares y estimula su apropiación subjetiva a través de la enseñanza-aprendizaje. De este modo, promueve un cambio adaptativo de los individuos ante una realidad constantemente renovada, que tiende a profundizar la racionalidad con arreglo a fines y la racionalidad práctico-técnica como formas privilegiadas de conducta. La fuerza del carisma, en cambio, se apoya en la creencia en la revelación, el heroísmo, lo encantado y lo extraordinario, así como en la "convicción emotiva" sobre la importancia de nuevas ideas religiosas, éticas, políticas, artísticas, científicas o de otro tipo, que emergen en circunstancias excepcionales. Esta creencia irracional de reminiscencias mágico-religiosas provoca una revolución interna en el carácter de las personas, que altera profundamente la dirección de su conciencia y de sus acciones, modificando su actitud frente a las formas de vida anteriores o frente al mundo en general

Así como el racionalismo elabora teóricamente imágenes del mundo cada vez más sistemáticas y coherentes, Lambruschini señala que también avanza en el terreno práctico modificando las condiciones generales de existencia e introduciendo patrones de conducta metódica y congruentes en su vínculo teleológico entre medios y fines. Pero a esta fuerza racionalizadora de la historia, Weber le opone la potencia irracional del carisma, al que concibe no sólo como un tipo puro de dominación de carácter afectivo y transitorio, sino que le da un uso más amplio a este concepto, al entenderlo como un poder histórico y social que forma parte del acontecer universal, en antagonismo con la racionalización por su potencial transformador del orden vigente pero también pudiendo ser un poder institucionalizado con la capacidad de legitimarlo.

Esta fuerza histórica del carisma se efectiviza en la capacidad del caudillo de parar la rueda de la historia, de ser el político con vocación que equilibra la pasión, entendida positivamente como la entrega a una causa, con la medida: la “capacidad para dejar que la realidad actúe sobre uno sin perder





el recogimiento y la tranquilidad, es decir, para guardar la distancia con los hombres y las cosas”. En esta medida es que yace la característica psicológica que “caracteriza al político apasionado y lo distingue del simple diletante político estérilmente agitado” (Weber, 1984, p.389). A estos seguidores ha de ofrecérseles premios externos como “la aventura, el triunfo, el botín, el poder y las prebendas” e internos como el “odio y el deseo de revancha y, sobre todo, la satisfacción del resentimiento y de la pasión pseudoética de tener razón; es decir, tiene que satisfacer la necesidad de difamar al adversario y de acusarle de herejía” (Weber, 1984, p.360). Son motivos éticos los que movilizan a los seguidores del caudillo. El político narra su propio Evangelio, ya que para que la acción política tenga consistencia, no puede prescindir de un sentido, del servicio a una causa. La creencia en el caudillo se torna una cuestión de fe que obliga a interrogar el ethos de la política como causa, su lugar ético. Sin embargo, “en este punto chocan entre sí concepciones básicas del mundo entre las cuales, en último término, hay que escoger” (Weber, 1984, p.351). La tensión se genera por el hecho de que el medio decisivo de la política es la violencia y “Ninguna ética del mundo puede resolver tampoco cuándo y en qué medida quedan santificados por el fin moralmente bueno los medios y las consecuencias laterales moralmente peligrosas” (Weber, 1984, p.366). Además, la ética puede ser utilizada de manera abyecta como medio para tener la razón y legitimar acciones moralmente inaceptables, como el ansia de venganza y prebendas.

Finalmente, al concluir la revolución emocional, es necesario restablecer la cotidianidad tradicional, en la cual los héroes y la fe desaparecen o se convierten en parte de la fraseología del combate político. El precio a pagar por la dirección del caudillo es “el empobrecimiento espiritual, la cosificación, la proletarianización espiritual en pro de la disciplina” (Weber, 1984, p.360). Por estas razones, “quien se mete en política, es decir, quien accede a utilizar como medios el poder y la violencia, ha sellado un pacto con el diablo” (Weber, 1984, p.358). Lo singular de los problemas éticos de la política es que todos ellos están determinados por su medio específico, la violencia legítima.

#### *El frente cultural gramsciano y la angustia*

En consonancia con el Evangelio político, Gramsci considera que la recomposición de la dominación burguesa requiere aturdir a la masa con prédicas morales, mitos y estímulos sentimentales que colmen y resuelvan automáticamente las contradicciones y miserias. La puesta en escena de la maniobra cultural como parte del dominio político es evidente en los países donde existen partidos totalitarios. La coacción brutal no deja espacio para la lucha política, “predominan las funciones culturales, dando lugar a un lenguaje político de jerga: es decir, que las cuestiones políticas revisten formas culturales y como tales se vuelven irresolubles”. (Gramsci, 1986, p.30)

En cuanto a los líderes de estos partidos, autoritarios o no, Gramsci señala que estos pueden ser llamados “carismáticos” cuando ejercen una influencia sobre sus adherentes en base a cualidades que aparentan ser sobrenaturales. Afirma que dicha condición es inherente a una fase primitiva de los partidos de masa, en la cual “(...) la doctrina se presenta a las masas como algo nebuloso y no coherente, que necesita de un papa infalible para ser interpretada y adaptada a las circunstancias.”



(Gramsci, 1986, p.115). Sin embargo Gramsci reconoce que incluso la filosofía de la praxis, que suplantaría la concepción del mundo construida por las clases dominantes y dirigentes, tendría en un primer momento “formas supersticiosas y primitivas, como las de las religiones mitológicas, pero la concepción encontrará en sí misma y en las fuerzas intelectuales que el pueblo segregará de su seno los elementos para superar esa fase primitiva” (Gramsci, 2014, p.434). Esta nueva concepción del mundo se presentaría “en íntima fusión con un programa político y con una concepción de la historia que el pueblo reconozca como expresión de sus necesidades vitales”. En esta relación que Gramsci establece entre la filosofía, la política y la actividad de las clases subalternas, aparece también una alusión a la religión.

Gramsci retoma a Croce<sup>130</sup> para señalar la pregunta por cómo destruir una religión que forma parte del sentido común y de la concepción del mundo sin al mismo tiempo sustituirla por otra. “¿Es en este caso posible destruir sin crear? Es imposible.” (Gramsci, 2014, p.433) Esto se debe a que toda asociación permanente y capaz de desarrollo debe sostenerse en principios éticos que otorguen cohesión para alcanzar los fines. Un principio ético o una voluntad es racionalizada por el apoyo del gran número, “o sea, convirtiéndose en una cultura, en un «buen sentido», en una concepción del mundo con una ética concorde con su estructura” (Gramsci, 2014, p.434). En este sentido una filosofía puede ser creadora, modificando los modos de sentir de un gran número de individuos y transformando así también la realidad. Hay un avance del pensamiento que difunde una norma activa de conducta.

*Creador tiene, pues, que entenderse en el sentido «relativo» del pensamiento que modifica el modo de sentir del mayor número y, por tanto, la realidad misma, la cual no puede pensarse sin ese mayor número. Creador también en el sentido de que enseña que no existe una «realidad» por sí, en sí y para sí, sino en relación histórica con los hombres que la modifican, etc (Gramsci, 2014, p.433)*

El nexo entre filosofía, religión, ideología es claro si se comprende a la religión y a la filosofía como concepciones del mundo que promueven normas de conducta. Sin embargo Gramsci diferencia filosofía de religión por su elemento intelectual y por el hecho de que esta pertenece al sentido común garantizado por la política. Sin embargo también señala que siendo el sentido común un producto y devenir histórico, la filosofía puede actuar como “crítica y la superación de la religión y del sentido común, y de este modo coincide con el buen sentido, que se contrapone al sentido común” (Gramsci, 2014, p.425.) Sin embargo estas construcciones de sentido pueden ser apoyadas o no por las masas populares pero lo fundamental es que nunca se adhieren de manera completa y pura, “sino sólo y siempre en combinaciones más o menos incoherentes y extravagantes”. Este apoyo dado a una voluntad construida sobre convicciones filosóficas o religiosas implica una elección.

*¿Cuál será entonces la real concepción del mundo? ¿La lógicamente afirmada como hecho intelectual o la que se desprende de la actividad real de cada cual, la implícita en su obrar? Y, puesto que el obrar*

---

<sup>130</sup> “En algún libro ha escrito Croce cosas de este tenor: «No se puede arrebatar la religión al hombre del pueblo sin sustituirla inmediatamente con algo que satisfaga las mismas exigencias por las cuales nació y todavía subsiste la religión»” (Gramsci, 2014, p.433)



*es siempre un hacer político, ¿no podrá decirse que la filosofía real de cada cual está enteramente contenida en su política? (Gramsci, 2014, p.426)*

La elección de una concepción del mundo también implica una apuesta política, una decisión. Y sin embargo subyacen las particularidades del orden histórico-social. Gramsci señala la existencia de “un contraste entre la moral privada y la moral público-política. Esta angustia es un reflejo inconsciente y sentimentalmente acrítico de las contradicciones de la sociedad actual, o sea, de la falta de igualdad entre los sujetos morales” (Gramsci, 2014, p.297). Es por ello que el autor apuesta a una elaboración consciente de la filosofía que oriente la acción colectiva y que tenga en cuenta a los variados elementos que hacen a la mentalidad popular.

*Si tiene que haber polémicas y escisiones, no hay que tener miedo de enfrentarse con ellas y superarlas; son inevitables en estos procesos de desarrollo, y evitarlas significa sólo retrasarlas hasta el momento que realmente serán peligrosas o incluso catastróficas, etc. (Gramsci, 2014, p.)*

Tomando en cuenta esta relación entre teoría y praxis es que se comprende la necesidad histórica de una vanguardia de intelectuales que dirija esos elementos espontáneos conscientemente y aclaren la relación entre las ideas y la realidad. Este proceso no se comprende como una construcción de arriba hacia abajo sino más bien como una voluntad colectiva organizada, disciplinada que crea la realidad a partir de una clara conciencia de los sentidos que la movilizan. Gramsci diferencia al intelectual del mero charlatán que no logra asir realmente un proyecto con la realidad. Para ello se requiere sumar al proyecto un reglamento en que actuación e idea se acompañen mutuamente.

*¿Qué quiere decir «conceptualmente» que hay que añadir al proyecto un reglamento? Quiere decir que el proyecto tiene que ser comprendido por todo elemento activo, de tal modo que vea cuál tiene que ser su tarea en la realización y actuación: que el proyecto, al sugerir un acto, permita prever sus consecuencias positivas y negativas, de adhesión y de reacción, y contenga en sí mismo las respuestas a esas adhesiones y reacciones, ofreciendo, en suma, un campo de organización. Este es un aspecto de la unidad de la teoría y la práctica. (Gramsci, 2014, p.297.)*

Esto significa que la política requiere de administración, disciplina y filosofía para trazar un proyecto político que tenga efectos prácticos, duraderos y que por lo tanto sea exitoso. Para construir un bloque moral-intelectual, la filosofía de la praxis debe garantizar el contacto entre los intelectuales y las clases subalternas para hacer políticamente posible el progreso intelectual de la masa y aumentar sus posibilidades de injerencia en la realidad.

## **Conclusiones**

Max Weber y Antonio Gramsci desarrollan sus obras en una coyuntura marcada por la crisis. Ambos observarán en esta sociedad anómica las posibilidades de transformación o restauración, pero siempre a partir de la definición de un marco que regule la orientación de las acciones en el espacio público. Siendo para ello fundamentales dos conceptos que se desprenden de sus conceptos de legitimidad y hegemonía. El primero de ellos es la noción consenso, este es necesario para sustentar un orden y operar a partir de un acuerdo básico de abordaje de la realidad. En la construcción de ese consenso, aparece el segundo concepto clave que es el de la disputa por el sentido común. Ya sea en la lucha por



imponer una imagen del mundo, en palabras de Weber, o una cosmovisión, en palabras de Gramsci. Sin embargo, lo que es vital en ambos es la racionalización de una idea, una convicción, una creencia que se generaliza, acepta e internaliza constantemente en las distintas esferas que controlan las clases dominantes. Los efectos prácticos de las concepciones del mundo que permean a la sociedad representan una espina en las pretensiones propias del orden liberal de encontrar un criterio ético universal que dirija la acción humana a partir de la luz de una Razón. No hay depuración argumental que baste para hallar una correcta manera de vivir. Weber reconoce esta tragedia moderna de la multiplicidad de valores que condicionan la acción, apostando por una labor intelectual destinada a la reflexión de las opciones y elecciones que el sujeto realiza. A pesar de su preocupación por la incapacidad reflexiva de las masas, reconoce la importancia de la presencia de la fuerza irracional contenida en el carisma para contrarrestar los efectos negativos de la burocratización y racionalización de la vida. Sin embargo, señala también que tarde o temprano el carisma se rutiniza, resaltando el proceso de racionalización inevitable pero también remarcando las posibilidades de otorgarle caracteres específicos, habiendo cierto grado de libertad individual al poder condicionar en parte los cauces de dicho proceso. La política posee el carácter liberador de una acción como apuesta y decisión humana, a pesar de contener elementos irracionales y violentos. Se conjugan ética y política en la decisión de un ethos.

En el caso de Gramsci, él reconoce las características esenciales del pensar de la masa. No le preocupa exactamente sus niveles intelectuales sino más bien los mecanismos de engaño permanente que la burguesía teje atenta también a las condiciones sociohistóricas objetivas. Es por ello que la necesidad de una vanguardia de intelectuales es fundamental para la construcción de una alternativa hegemónica en la que teoría y praxis se conjuguen. Nuevamente aparece una apuesta política por un proyecto que debe recordar sus raíces en la realidad sin olvidar los condicionamientos teóricos e ideales. La dirección del sentido se dirime en múltiples espacios de la sociedad civil. El hombre colectivo de la sociedad de masas ve su capacidad creadora inhibida por el avance del taylorismo y la burocracia pero también existe la posibilidad de romper las ataduras, paradójicamente, a partir de una disciplina interior y exterior que obliguen a enfrentarse a los engaños de la clase dirigente para poder rebatir los sentidos que dan forma al espacio público.

Al fin y al cabo, en ambos autores la confesión de una verdad como apuesta heroica y la elección de determinados criterios de vida subyacen a todo proyecto político que desee erigirse como victorioso, estar legitimado o consolidarse como hegemónico, debe hacerlo a partir de la construcción de un consenso en el que todo el tiempo está la posibilidad de renovar o cuestionar los sentidos que lo conforman.



## Bibliografía

- Bendix, Reinhard (2012) *Max Weber*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Campione, Daniel (2007) *Para leer a Gramsci*. Buenos Aires: Ediciones del CCC Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Gramsci, A. (1981). *Cuadernos de la cárcel*. Edición crítica del Instituto Gramsci, a cargo de Valentino Gerratana, 6 tomos. México D. F.: Era.
- Gramsci, Antonio (1986) *Notas sobre Maquiavelo. La política y el estado moderno*. México, Juan Pablo Editor
- Gramsci, Antonio (2014) *Antología, Volumen 2*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Hobsbawm, Eric (2007) *La era del imperio 1875-1914*. Buenos Aires, Grupo editorial Planeta.
- Lambruschini, Patricia (2021) *Max Weber: Las antinomias entre lo racional y lo irracional*. Prometeo Libros, CABA.
- Manin, Bernard (1999) “Metamorfosis de la representación”. En Dos Santos, Mario (coord.): ¿Qué queda de la representación política?. CLACSO-Nueva Sociedad. s/f
- Portelli, Hugo (1973) *Gramsci y el bloque histórico*. México, Siglo XXI Editores.
- Rosanvallon, Pierre (1999) *La consagración del ciudadano*. Instituto Mora. México.
- Thwaites Rey, Mabel (2007) *ESTADO Y MARXISMO. Un siglo y medio de debates*. Buenos Aires, Editorial Prometeo.
- Weber, Max (1984) “La política como vocación” en *Escritos Políticos*. México, Folios.
- Weber, Max (1924) *Para una sociología de la prensa*. Extraído de la Alocución en el Primer Congreso de la Asociación Alemana de Sociología en Frankfurt, 1910 (pp. 434-441), en Max WEBER, *Gesammelte Aufsätze zur Soziologie und Socialpolitik*, Tübingen, Verlag con J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- Weber, Max (1978) *Sociología de la religión*. La pléyade, Buenos Aires.
- Weber, Max (1984) “Parlamento y gobierno en el nuevo ordenamiento alemán” en *Escritos Políticos*. México, Folios.
- Weber, Max. (1994) *Economía y sociedad, esbozo de sociología comprensiva*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Yannuzzi, María de los Angeles: *Democracia y sociedad de masas. La transformación del pensamiento político moderno*. Homo sapiens. Rosario, 2007.



## Marx y Tocqueville frente a 1848. Un futuro para la revolución

Joaquina Perochena

[joaquiperochena37@gmail.com](mailto:joaquiperochena37@gmail.com)

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales UNR

Resumen: A partir del estudio de los prolíficos textos de coyuntura durante la revolución de 1848, el Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte y los Recuerdos de 1848, de Karl Marx y Alexis de Tocqueville respectivamente podemos notar que los autores no divisan aun, o por lo menos no lo expresa, el final de aquel proceso revolucionario, es decir, el imperio. Teniendo en cuenta como trabajan permanentemente la repetición de los acontecimientos de 1789, se abre la interrogante de si en ella pudieron pensar que el final sería decididamente el Segundo Imperio o si esto no fue nunca una posibilidad para los autores. Para desarrollar este trabajo he debido abandonar los textos mencionados anteriormente para basar mi corpus en el conjunto de la correspondencia, disponible para mi lectura, de ambos autores con sus respectivos interlocutores. En ella me dediqué a buscar pistas en sus opiniones sobre el futuro de la nación francesa, esperando encontrar referencias al posible fin de ese ciclo repetitivo.

### Introducción

“La fatalidad nos hace invisibles”, dice Gabriel García Márquez en su *Crónica de una Muerte Anunciada* (2005, 47). Esta no será la crónica de una muerte, o tal vez sí, de la Segunda República Francesa, sino la crónica de un nacimiento, o una resurrección: la del Imperio Francés.

La revolución de 1848 fue un acontecimiento que no solo marcó la vida política francesa y su historia sino también la teoría política de dos de los pensadores más influyentes del siglo XIX, Karl Marx y Alexis de Tocqueville. Un acontecimiento sobre el que ambos autores escribirían dos textos de coyuntura de suma importancia para nuestra tradición de discurso y que dejaría huellas en sus desarrollos teóricos posteriores.

Pierre Manent afirma que la filosofía política moderna fue “pensada y querida antes de ser puesta por obra” (Manent, 1990, pág. 8). Lo que guía a esta investigación es la idea de que una vez que esa filosofía política se adentra en la propia vida política, una y otra se retroalimentan generando una relación de reciprocidad entre ambos registros. Así, existen teorías antes de ser extrapoladas al mundo de la práctica, pero en esta ponencia busco demostrar que también existen hechos que no pueden ser prevenidos ni siquiera por aquellos autores que, como Tocqueville y Marx, se caracterizan por su





clarividencia respecto al futuro. El Segundo Imperio de Luis Bonaparte será efectivamente uno de esos hechos.

La hipótesis que se intenta esbozar en las siguientes páginas surge precisamente de un silencio. A lo largo de sus textos de coyuntura, cuando analizan el proceso político abierto en febrero de 1848, nuestros autores describen y procuran explicar las escenas, los personajes y los discursos de ese presente bajo la sombra de una revolución pasada, la de 1789. Tanto Tocqueville en *Recuerdos de la Revolución de 1848*, escrito entre finales de 1850 y principios de 1851, aunque publicado póstumamente, como Marx en el *Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*, escrito entre finales de 1851 y principios de 1852, encuentran en ese pasado mítico las pistas del fenómeno de la repetición a partir del cual proyectan hacia dónde se dirige el camino abierto con la revolución. Pero el ciclo repetitivo –sobre el cual advierten e insisten en sus textos– es estudiado antes de que el proceso desatado por el acontecimiento pueda efectivamente cerrarse.

Habitualmente se ha fijado al golpe de diciembre de 1851 como el punto de inflexión de este proceso, minimizando el hecho de que tan solo un año después se daría la verdadera repetición. El Imperio Francés resurgía de sus cenizas y, contra todo pronóstico, se mantendría en pie durante casi veinte años. La pregunta, entonces, que guía esta exploración, es justamente si en la repetición que divisaron nuestros autores, el desenlace final los tomó por sorpresa o si hubo señales que quedaron registradas en otros corpus documentales, más allá de las obras antes citadas. Para responder a este interrogante es preciso penetrar en otro registro documental, tan fascinante como fragmentario: el de la correspondencia. A tal efecto, se integran aquí las cartas (hasta el momento disponibles para su consulta) que tanto Tocqueville como Marx intercambiaron con sus principales interlocutores, donde reflexionan y discuten sobre la situación francesa y su futuro.<sup>131</sup>

### **1848: una historia que se repite**

La revolución abierta en febrero de 1848 no fue una sorpresa para ninguno de nuestros dos autores. En su diario, Tocqueville relata que “aunque estaba lejos de imaginar que la catástrofe se hallaba tan próxima e iba a ser tan terrible, sentía que la inquietud nacía y crecía, poco a poco en mi espíritu, y que en él arraigaba, cada vez más, la idea de que nos dirigíamos hacia una nueva revolución” (Tocqueville, 2015, pág. 14). Marx, por su parte, reconociendo ese temor en todos los gobiernos europeos, abre su manifiesto, escrito a finales de 1847 y publicado tan solo días antes de la revolución de febrero, con la frase “un fantasma recorre Europa: es el fantasma del comunismo. Todas las fuerzas de la vieja Europa se han unido en santa cruzada para acosar a ese fantasma...” (Karl Marx, Frederick Engels, 2015, pág. 116).

---

<sup>131</sup> Cabe aclarar que se consultó la correspondencia de Tocqueville y Marx, disponible en compilaciones en inglés y francés, a lo largo de los cuatro años de referencia para este trabajo: 1848-1852. Es preciso entonces hacer la salvedad de que los resultados expuestos son parciales, a la espera de continuar con la investigación en curso. Las traducciones son de la autora y los textos en el idioma original de su publicación son reproducidos en notas a pie de página.



Ambos autores, desde corrientes teóricas y políticas diametralmente opuestas, no solo coincidieron en su predicción sobre ese futuro que se acercaba. En sus respectivos análisis sobre los hechos, comparten la idea de que los actores que participaban de ellos no hacían otra cosa que repetir aquello que ya se había experimentado seis décadas atrás, en 1789. Tocqueville dirá entonces que “intentábamos, mientras tanto, acalorarnos con las pasiones de nuestros padres, sin llegar a conseguirlo. Imitábamos sus gestos y sus poses, tal como habíamos visto en el teatro, porque no podíamos imitar su entusiasmo sin sentir su indignación” (Tocqueville, 2015, pág. 46). El libreto que utilizaban los actores era de otro tiempo y ya estaba recubierto de polvo. O como afirmaba Marx, “la tradición de todas las generaciones muertas oprime como una pesadilla el cerebro de los vivos. Y cuando estos se disponen precisamente a revolucionarse y a revolucionar las cosas, a crear algo nunca antes visto, en estas épocas de crisis revolucionarias es precisamente cuando conjuran temerosos en su auxilio los espíritus del pasado” (Marx, 1973, pág. 15).

Sería en esa repetición de los hechos ya acaecidos donde se ocultaba la tragedia. Nada nuevo podía salir de las profundidades del pasado: “Un tiempo nunca se ajusta bien a otro tiempo, y esos cuadros antiguos que tratamos de encajar por la fuerza a marcos nuevos producen siempre un mal efecto”, nos dice Tocqueville (pág. 34). Es esto mismo lo que llevará a Marx a afirmar que “la revolución social del siglo XIX no puede sacar su poesía del pasado, sino solamente del porvenir” (Marx, 1973, pág. 18).

Pero los actores revolucionarios no eran los únicos que apelaban a los nombres de las generaciones pasadas. Después de las sangrientas jornadas de junio un nuevo actor aparecía como el protagonista de esta historia. Nos dice Tocqueville que “fue en aquella época que surgió, de pronto, por primera vez, el nombre de Luis Napoleón” (Tocqueville, 2015, pág. 111). Ese nombre emergía, con toda su carga simbólica, como el salvador; como aquel que llegaba finalmente a poner orden frente a una Francia temerosa por tanta agitación. “Ante los peligros de la revolución se sintieron atraídos por el recuerdo de las ollas de Egipto” (Marx, 1973, pág. 18) nos dice Marx, y al no poder sobreponerse a aquel recuerdo napoleónico tan solo unos meses después, el 10 de diciembre de 1848, lo nombraron presidente de la nación a través del sufragio universal.

Francia se había retrotraído, decididamente, a una época fenecida se hicieron “aparecer las viejas fechas, el viejo calendario, los viejos nombres, los viejos edictos y los viejos esbirros, que parecían haberse podrido desde hace mucho tiempo” (Marx, 1973, pág. 18). Poco tiempo de vida le quedaba a lo que la repetición había dado a luz: la Segunda República “era el mismo cuadro, solo que pintado más en pequeño y con colores menos vivos y, sin duda, menos duraderos” (Tocqueville, 2015, pág. 87). En ese cuadro desdibujado, Tocqueville y Marx se dedicarían desde diciembre de 1848 hasta diciembre de 1852 a seguir de cerca todo el proceso que desembocaría en aquel destino –ya manifiesto en la historia– que parece quedar oculto, aun para sus mundanos ojos.

### **1849: el funcionario y el revolucionario.**

A lo largo de 1848 y hasta el golpe de 1851, Tocqueville tuvo una activa participación en la política francesa, donde ocupó diferentes cargos y desempeñó diversas tareas. Luego de la caída de la



Monarquía de Orleans participó de la asamblea constituyente, para la cual fue elegido a través del voto universal por el departamento de La Mancha. Desde ese espacio de representación continuó interviniendo en los asuntos públicos e intentó implementar algunos de los dispositivos constitucionales que tanto lo habían fascinado en su viaje a Estados Unidos y que habían finalmente inspirado su famosa obra *La Democracia en América*.

De todas maneras, su participación en el proceso de producción de una nueva constitución no fue tan productivo y placentero, como infructuoso y accidentado. Tocqueville debió atravesar las barricadas de junio para poder arribar al recinto y sesionar, aunque no sería esta experiencia lo que más lo más lo afectó, sino el no haber podido cumplir con sus objetivos. Al año siguiente, en marzo de 1849, relataba en una carta a Edward Everett: “sólo quiero que sepas que, aunque he sido uno de los miembros del comité constitucional en la Asamblea Nacional de Francia, no asumo ninguna responsabilidad por el resultado de ese comité. He criticado enérgicamente algunas de las partes más importantes de nuestra nueva constitución”<sup>132</sup> (Tocqueville, 2009, pág. 99).

Dentro de los debates constituyentes, Tocqueville, basándose en la constitución estadounidense, había bregado infructuosamente por canalizar dos iniciativas. La primera era la instauración de una república federal para acabar de una vez por todas con la centralización administrativa que llevaba a la consecuente pérdida de libertad individual que él tanto defendía. La segunda, y consecuencia de la primera, era la bicameralidad del legislativo, que buscaba evitar las legislaciones pasionales que pudieren surgir de una cámara legislativa única. Nada de esto quedaría plasmado en la constitución ya que era considerado por los franceses como una división de la soberanía y una división de la propia nación.

Otra cuestión que Tocqueville retoma de su estancia en América será la existencia de un colegio electoral para la elección presidencial con el objeto de atemperar la demagogia de los líderes y las pasiones populares, y que tampoco se tendrá en cuenta en el texto final de la constitución. No obstante, respecto de otras cuestiones sobre el poder ejecutivo las opiniones de nuestro autor diferían de la legislación norteamericana. Entre ellas, era un ferviente opositor de la posibilidad de re-elección del presidente. Aunque admitía que el presidente estadounidense podía ser reelecto sin correr demasiados riesgos porque tenía muy poco poder, para el caso de Francia se hacía evidente –en su perspectiva– que el titular del poder ejecutivo abusaría de su poder para permanecer en el cargo.

Finalmente, Tocqueville logró solo una de las cuatro iniciativas que supo defender en los debates constituyentes: la no reelección del presidente. Esto no lo disuadiría de aceptar el puesto de ministro de relaciones exteriores en el gobierno de Luis Napoleón. En una carta escrita en Junio a Richard Rush le confesaba: “Acepté un cargo en el gobierno en contra de mis inclinaciones [...] Lo acepté sólo con la

---

<sup>132</sup> “I only want you to know that, although I have been one of the members of the constitutional committee in the National Assembly of France, I do not take any responsibility for the outcome of that committee. I have criticized vigorously some of the most important parts of our new constitution” (Tocqueville, Tocqueville on America after 1840, Letters and Other Writings, 2009)



esperanza de contribuir al restablecimiento del orden y, como usted dice, al fortalecimiento de la República moderada y constitucional”<sup>133</sup> (Tocqueville, 2009, pág. 104).

Mientras Tocqueville comenzaba a trabajar en el gobierno napoleónico en la búsqueda de estabilidad para la república recién instaurada, Marx, aún en París, mantiene el contacto estrecho con el partido revolucionario, buscando exactamente lo contrario. Esta filiación es la que lo lleva en junio a escribir a su gran amigo Frederich Engels diciéndole que “sin embargo nunca el volcán de la revolución ha estado tan cerca de una colosal erupción como ahora en París”<sup>134</sup> (Karl Marx, Frederich Engels, 1971, pág. 19). Si bien, para Marx, la reacción monárquica era tan fuerte como para ser comparada con la de 1815 luego de caído el Imperio, esto no le quitaba las esperanzas de que la revolución pudiera ser reanudada tarde o temprano; es más, consideraba que las volvía más fuertes.

Lo que a Marx lo entusiasma –la posibilidad de la revolución– es lo que asusta al partido del orden que se encuentra en el poder. Es por eso que en julio, en una carta a Engels, le explica que “lo que Thiers y compañía están planeando es convertir a Luis Napoleón en cónsul por diez años”<sup>135</sup> (Karl Marx, Frederich Engels, 1989, pág. 205), en busca de mantener el orden hasta encontrar un buen reemplazo que permita continuar con la estabilidad política. Mientras la sombra del consulado vitalicio reemerge y la revolución no estalla, nuestro autor sigue de cerca la supuesta desintegración de la mayoría parlamentaria, tomándola como una señal de que tarde o temprano la república caerá y muy probablemente por un nuevo *coup de main* del proletariado.

Poco duraría Marx en Francia, quien debió trasladarse a Londres luego de ser deportado de París ese mismo año en el mes de agosto, y poco duraría Tocqueville en su puesto del gobierno francés, al que renunció en noviembre. Ninguno consiguió aquello que estaba persiguiendo en la arena política francesa: ni la revolución victoriosa del proletariado, que había perdido inminencia con la mejora del comercio hacia finales del '49, ni la instauración de una república tranquila a la americana, como fue descrita en el prólogo de la *Democracia en América* de 1848.

Luego de renuncia a su puesto en el gobierno, las esperanzas de Tocqueville respecto del futuro comienzan a esfumarse de su correspondencia. En noviembre de 1849 le escribía a su amigo Gustave Beaumont que “estamos marchando todos los días, no rápidamente, sino irremediabilmente, hacia una crisis.”<sup>136</sup> (Tocqueville, 1986, pág. 241). A diferencia de la certeza de Marx, el pensador y político francés no estaba muy seguro hacia dónde se dirigía la república, pero si lo estaba acerca de donde no iría: el imperio. Así se los transmitió a Beaumont en otra carta: “Probablemente, alguien te dirá que un

<sup>133</sup> “I accepted a position in government against my inclinations (...) I accepted it only in the hope of contributing to the restoration of order and, as you say, to the strengthening of the moderate and constitutional Republic.” (Tocqueville, Tocqueville on America after 1840, Letters and Other Writings, 2009)

<sup>134</sup> « Cependant jamais le volcan de la révolution n'a été si près d'une éruption colossale que maintenant á Paris » (Karl Marx, Frederich Engels, 1971)

<sup>135</sup> “What Thiers and company are planning is to make Luis Napoleon consul for ten years” (Karl Marx, Frederich Engels, 1989)

<sup>136</sup> “We are marching every day, not rapidly, but invincibly, toward a crisis.” (Tocqueville, Selected letters on politics and society, 1986)



intento imperialista es inminente; que esto es solo el precursor muy cercano de algo más grande y más decisivo; esta es la creencia más difundida y debo decir que los propios líderes de los partidos están bastante dispuestos a pensar así y sienten una gran inquietud. Creo que están equivocados”<sup>137</sup> (Tocqueville, 1986, pág. 235).

De lo relevado hasta aquí, durante el primer año de gobierno de Bonaparte, no hay señales de parte de nuestros autores de que exista la posibilidad de un imperio. Sí son evidentes –para ambos– los deseos de parte del presidente y del círculo que lo rodea de abusar del poder para conseguir todo aquello que ambicionan mientras permanezcan en sus cargos. Pero lo que para Tocqueville y Marx aparece claramente presentado en el escenario es que Francia está convulsionada y que tarde o temprano –aunque no saben cuándo ni cómo– una crisis política volverá a afectarla.

### **1850: entre el desinterés y el escepticismo.**

El segundo año de la Segunda República francesa tomará a Marx sumamente desinteresado en su vida política. Una vez que las posibilidades de revolución inminente se extinguieron, y que se vio expulsado a Londres, comenzó a volcarse sobre otros temas. Por un lado, comienza un estudio minucioso de la economía que dará como resultado el primer tomo de *El Capital*. Por el otro, seguirá muy de cerca el proceso de unificación italiana junto a Engels, con quien intercambia cartas casi semanalmente. En todas ellas se pueden encontrar párrafos específicamente dedicados a analizar la situación italiana y a su vez a comentar y criticar las ideas y escritos que les llegan de Giuseppe Mazzini. Francia, por el momento, sale del foco de interés en la correspondencia de los autores de *El Manifiesto Comunista*.<sup>138</sup>

Tocqueville, por su lado, se encuentra cada vez más escéptico respecto del futuro de su nación. En enero expresa su incertidumbre a su gran amigo Arthur Gobineau a través de una analogía: “Imagina a un hombre que viaja en una noche de diciembre sin luna y bordeado de nieblas, y dime un poco de la sensación que tendría al mirar por la puerta los efectos del paisaje. Este hombre es toda Francia, es una noche de esta especie la que nos rodea. Los hombres que tienen anteojos no ven más allá que los que solo tienen sus ojos y todos los ciegos caminan juntos golpeándose unos a otros en la oscuridad, esperando que lleguen todos juntos al abismo que puede estar al final del camino.”<sup>139</sup> (Alexis de Tocqueville, Arthur de Gobineau, 2010, pág. 35). Lo único que busca nuestro autor es una luz que le

---

<sup>137</sup> “Probably, someone will write you that an imperialistic attempt is imminent; that this is only the very near precursor of something greater and more decisive; this is the most widespread belief and I must say that the leaders of the parties themselves are fairly disposed to think this way and they feel a great anxiety. I think they are wrong” (Tocqueville, Selected letters on politics and society, 1986)

<sup>138</sup> Esto es lo que justifica que a lo largo de este apartado no nos sea posible expresar las ideas en torno a la interrogante que guía la investigación.

<sup>139</sup> « Figurez vous un homme qui voyage par une nuit de décembre sans lune et doublée de brouillards, et dites moi un peu l'agrément qu'il aurait à regarder par la portière les effets du paysage. Cet homme, c'est la France entière. C'est une nuit de cette espèce qui nous environne. Les hommes qui ont des lunettes n'y voient pas plus loin que ceux qui n'ont que leurs yeux et tous les aveugles hémient ensemble se frappant les uns les autres dans les ténèbres, en attendant qu'ils arrivent tous en semble au fossé qui se trouve peut être au bout de la route. » (Alexis de Tocqueville, Arthur de Gobineau, 2010)



alumbra el camino, aunque lo que vean hacia el final sea un “precipicio inevitable”. Pero ese precipicio –que refiere a la pérdida de la libertad– aún no tiene un nombre. O al menos no emerge necesariamente como la caída hacia un imperio repetido.

En una carta dirigida a Gobineau en mayo, sostiene que Napoleón sabe perfectamente que no tiene las herramientas para desarrollar una revolución imperial y que tampoco puede pasar completamente por encima de la asamblea: “Vio que un nombre no bastaba para todo”<sup>140</sup> (Alexis de Tocqueville, Arthur de Gobineau, 2010, pág. 92). Si bien el pueblo parisino no pudo “sobrepasar al recuerdo napoleónico” (Marx, 1973, pág. 18), para Tocqueville ese recuerdo se encuentra ya lo suficientemente desdibujado como para permitir a la asamblea presentar y defender su caso. Esto lo obligará, nos cuenta en su carta, a llegar a un acuerdo con el legislativo. Bonaparte renuncia al imperio y a ir contra lo dictaminado por la asamblea, pero a cambio recibe una ampliación de sus poderes en el ejecutivo. En ese contexto, un dato parece seguro: tanto el legislativo como el ejecutivo buscan un cambio en la constitución y una disminución de las libertades individuales. Por el momento es ese rumbo el que lleva a la carreta de la historia francesa a dirigirse al precipicio.

### **1851: entre la incertidumbre y las conjuras**

El año 1851 comienza con una arena política donde cada vez más se arremolinan nubes conspirativas. Tanto desde la asamblea como desde el ejecutivo existen deseos de quitar el poder al otro. Frente a esto, Marx como Tocqueville volverán a concordar en algo: la masa electoral quiere a Bonaparte en el poder. No sorprende que sea este el mismo año en que comienza a debatirse una posible reforma constitucional para permitir esa reelección.

En ese convulso escenario, Tocqueville explica en una carta enviada en febrero a Francisque de Corcelle; “la nación lo ha adoptado menos por sí mismo que por la idea de autoridad que representa, y al mismo tiempo por odio a la Revolución”<sup>141</sup> (Tocqueville, 2002, pág. 260). Lo que la nación francesa está buscando es la estabilidad política, y para lograrlo no importa que se pierdan libertades o que el presidente permanezca en su puesto un año más. Tocqueville adhiere a ese deseo de orden, pero esto no implica que esté dispuesto a perder sus libertades individuales.

En consonancia, en esa misma carta explica que no le molestaría abandonar la república si toda la nación estuviese de acuerdo en hacerlo, e incluso insiste en que se podría proponer instalar una monarquía constitucional de la que Luis Napoleón fuera la cabeza. En medio de la profunda división política que aqueja al país, esa alternativa sería preferible, antes que salir a buscar un nuevo gobernante que intente volver a unificarlo. Solo había un problema: “por un lado, la nación, una vez aparentemente derrotada, dejará por un tiempo que su nuevo líder haga lo que quiera y, por otro lado, que Louis Napoleón [...] nunca se reducirá a someterse ni siquiera a la influencia indirecta de un

---

<sup>140</sup> « Il a vu qu'un nom ne suffisait pas à tout. » (Alexis de Tocqueville, Arthur de Gobineau, 2010)

<sup>141</sup> “For the nation has adopted him less for himself than for the idea of authority which he represents, and at the same time out of hatred against the Revolution.” (Tocqueville, *A life in Letters and Politics*, 2002)





parlamento”<sup>142</sup> (Tocqueville, 2002, pág.261). La preocupación tocquevilliana no derrapa hacia la posibilidad del imperio, sino más bien a la de una posible pérdida de las libertades por la imposibilidad napoleónica de acordar con un poder legislativo que represente las distintas fuerzas políticas que disputan en la sociedad francesa.

Por otro lado, los dos máximos representantes del comunismo vuelven a reflexionar sobre la situación francesa desde el otro lado del Canal de la Mancha. Esta vez, no por iniciativa de Marx sino de Engels. Como Tocqueville, Engels reconoce en la masa francesa, y especialmente en la clase burguesa, una imagen cada vez más favorable de Napoleón. Según él, es posible ver que la masa no es ni monárquica, ni republicana, ni imperialista, sino que son presidencialistas. Pero luego agrega una observación en una carta escrita en febrero de ese año dirigida a Marx: “pero lo mejor de todo es que tan deliciosa indecisión sólo es posible en la masa, y que cualquiera que quisiera dejar su marca como representante oficial de esta tendencia, dentro de seis meses se vería obligado a abandonar su neutralidad en favor de una determinada fracción realista o imperialista.”<sup>143</sup> (Karl Marx, Frederick Engels, 1989, pág. 280). Esta es la primera afirmación, dentro del radar de nuestros autores, donde comienza a esbozarse la posibilidad del imperio. Engels tiene muy en claro que a la república le queda poco tiempo de vida, y en ese marco se dibuja la idea –todavía en escorzo– de que la derivación imperial puede estar al final del camino.

Tal vez fue ese fantasma el que lo condujo a Engels a emprender, en ese mismo mes de febrero, la lectura sobre la historia francesa, y más específicamente sobre el consulado y el imperio napoleónico. Así, durante la primera mitad de 1851 y a lo largo de largas cartas, le comenta a Marx sobre las hazañas militares napoleónicas. Comentarios que, con un tono jocoso, son desestimados por su amigo. Ocupado en sus asuntos de deudas y pagos, le contesta: “mientras tú te ocupas de la historia militar, yo estoy dirigiendo una pequeña campaña en la que es probable que me venzan poco a poco, y de la que ni Napoleón ni siquiera Willich, el Cromwell comunista, habrían podido escapar.”<sup>144</sup> (Karl Marx, Frederick Engels, 1989, págs. 323-324). Marx sigue manteniendo un cierto desinterés por los temas franceses y presta mayor atención a otros que se despliegan en el resto de Europa.

Llegado el mes de mayo, el desinterés comienza a disiparse y Marx se ocupa de los conflictos por que está experimentado la política francesa. La reforma constitucional es inminente, lo que implica una perspectiva positiva para Bonaparte respecto de su reelección, pero también la posibilidad de una confrontación con Cavaignac. Como Tocqueville, Marx remarca el deseo de la población,

---

<sup>142</sup> “on the one hand the nation, once seemingly defeated, will for a while let its new leader do anything he wants, and on the other hand that Louis Napoleon (...) will never reduce himself to submitting to even the indirect influence of a parliament” (Tocqueville, *A life in Letters and Politics*, 2002)

<sup>143</sup> “but the best thing about it is that such delicious indecision is possible only in the mass, and that anyone who wished to make his mark as official representative of this tendency would, within six months, find himself compelled to abandon his neutrality in favour of a definite royalist or imperialist fraction.” (Karl Marx, Frederick Engels, 1989)

<sup>144</sup> “While you busy yourself with military history, I am conducting a little campaign in which I am likely to be vanquished by and by, and from which neither Napoleon nor even Willich—the communist Cromwell—would have been able to extricate themselves” (Karl Marx, Frederick Engels, 1989)



especialmente la clase burguesa, de encontrar una estabilidad duradera, incluso si eso implica quedarse con Bonaparte como presidente. Así dirá que “la burguesía preferiría Cavaignac; pero la amenaza al *statu quo* de un cambio radical de elección les parece demasiado grave. Ya un gran número de fabricantes han obligado a sus manos a firmar peticiones para una revisión de la Constitución y la prolongación del gobierno presidencial”<sup>145</sup> (Karl Marx, Frederich Engels, 1989, pág. 367).

Como planteará luego en su registro de los hechos, “comprendemos que, en medio de esta confusión indecible y estrepitosa [...] el burgués, jadeante, gritase como loco a su república parlamentaria ‘Antes un final terrible que un terror sin fin’” (Marx, 1973, pág. 119). Afirmación que vemos plasmada una y otra vez en las cartas de Tocqueville; antes ver el precipicio inevitable que seguir moviéndose en esa noche oscura y sin estrellas. La incertidumbre, insoportable para los franceses, debía terminar sin importar su costo.

En este clima político, Tocqueville es elegido para formar parte del comité de decisión sobre la revisión constitucional. Dicho comité se declaró a favor de una revisión constitucional, pero solo en el caso de que se hiciera por los canales legales; es decir, llamar a una nueva asamblea constituyente que haga los cambios necesarios. La imposibilidad de una reforma constitucional rápida, deja a Napoleón y a sus partidarios sin muchas opciones. Comienza a volverse cada vez más probable el *coup d'état*. De todas maneras, Tocqueville en una carta de junio de ese año dirá que “mantengo la opinión que siempre he tenido, como usted sabe, que la reelección del Presidente es inevitable y que la única pregunta es cuán grande será la mayoría”<sup>146</sup> (Tocqueville, 1986, pág. 261). Si bien lo inevitable se acerca, nuestro autor aspira a guardar las legalidades que garantizan el orden dentro del Estado.

Marx, por su parte, frente a lo que considera la pantomima francesa, de un pueblo que va derecho a elegir por el sufragio universal a una asamblea que no lo representa y de presidente a un hombre que solo representa los girones que quedan de una sociedad anterior, opina que “quizá sería bueno que la calma persistiera unos años más para que toda la democracia de 1848 tuviera tiempo de pudrirse”<sup>147</sup> (Karl Marx, Frederich Engels, 1971, pág. 238). La historia debe seguir su curso, sin importar hacia dónde se dirija, puesto que todas las etapas sirven para demostrar que, en última instancia, la única revolución verdadera acaba siendo la proletaria.

Y pronto la historia desemboca en su primera caída, ya prevista por nuestros autores: el 18 brumario de Luis Bonaparte, cuando aquel 2 de diciembre de 1851 declara el estado de sitio y disuelve la asamblea, quedando solo él a la cabeza de Francia. Tocqueville estuvo encarcelado dos días y en ese clima le escribe a su hermano una de sus cartas más desanimadas y escépticas sobre el futuro: “no

---

<sup>145</sup> “The bourgeoisie would prefer Cavaignac; but the threat to the status quo of a radical change of choice seems to them too grave. Already a great many manufacturers have compelled their hands to sign petitions for a revision of the Constitution and the prolongation of presidential rule.” (Karl Marx, Frederich Engels, 1989)

<sup>146</sup> “I therefore hold to the opinion I have always had, as you know, that the reelection of the President is an inevitability and that the only question is how large the majority will be” (Tocqueville, Selected letters on politics and society, 1986)

<sup>147</sup> « Il serait peut être bonne que la calme persiste encore quelques années a fin de que toute la démocratie de 1848 ait de temps de tomber en pourriture. » (Karl Marx, Frederich Engels, 1971)



hacía falta que me dijeras que no conspirara contra el nuevo gobierno. No soy un niño, y conozco mi camino. Sé que se acabó el golpe, se cometió el crimen, y que lo único que queda por el momento es someterse.”<sup>148</sup> (Tocqueville, *A life in Letters and Politics*, 2002, pág. 261).

Entretanto, frente a semejantes escenas, Marx y Engels están extáticos. En una carta a Marx, tan solo un día después del golpe, Engels afirma “la historia de Francia ha entrado en una etapa de extrema comicidad”, y agrega: “¡Y qué bien han atrapado a todos los viejos burros!”<sup>149</sup> (Karl Marx, Frederich Engels, 1989, pág. 504). Pero esto no es lo único que resalta del acontecimiento el comunista inglés. La repetición se vuelve cada vez más notoria para él, lo que lo llevará a acuñar la célebre frase que luego formará parte del *Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*: “y realmente parece como si el viejo Hegel, disfrazado de Espíritu del Mundo, estuviera dirigiendo la historia desde la tumba y, con la mayor conciencia, haciendo que todo se representara dos veces, una como una gran tragedia y otra como farsa podrida”<sup>150</sup> (Karl Marx, Frederich Engels, 1989, pág. 505). Y esa repetición solo puede ir en una dirección, que es aquella que fue determinada por la historia: “cuánto tiempo más el Espíritu Mundial, claramente muy indignado por la humanidad, va a continuar esta farsa, ya sea dentro del año veremos Consulado, Imperio, Restauración y todo pasar antes nuestros ojos”<sup>151</sup> (Karl Marx, Frederich Engels, 1989, pág. 506).

Marx, sin embargo, no se siente lo suficientemente seguro para realizar semejantes predicciones. En su respuesta a Engels dirá que “Es difícil, incluso imposible, hacer algún pronóstico en un drama con Krapülinski<sup>152</sup> como héroe”<sup>153</sup> (Karl Marx, Frederich Engels, 1989, pág. 508). Del imperio no se hace mención en esta misiva y evalúa que la situación en la que entra Francia es mejor que la anterior, porque se le hacía evidente que en algún momento se daría un *coup d'état* y siempre era más fácil lidiar con Luis Napoleón, a quien el apodo de Krapülinski lo representa en su propia idiotez, que con los astutos generales de la asamblea.

### 1852: ¿hacia el final anunciado?

Como dijo Tocqueville en su momento, ya todos sabían que el golpe estaba hecho, pero la pregunta ahora era por el futuro de Francia y de aquella república que parecía condenada. Los prospectos de ese

---

<sup>148</sup> “there was no need to tell me not to plot against the new government. I am no child, and I know my way around. I know the coup is over, the crime committed, and that the only thing to do for the moment is submit.” (Tocqueville, *A life in Letters and Politics*, 2002)

<sup>149</sup> “The history of France has entered a stage of utmost comicality.” “And how beautifully have all the old jackasses been caught!” (Karl Marx, Frederich Engels, 1989)

<sup>150</sup> “and it really seems as though old Hegel, in the guise of the World Spirit, were directing history from the grave and, with the greatest conscientiousness, causing everything to be re-enacted twice over, once as grand tragedy and the second time as rotten farce” (Karl Marx, Frederich Engels, 1989)

<sup>151</sup> “How much longer the World Spirit, clearly much incensed at mankind, is going to continue this farce, whether within the year we shall see Consulate, Empire, Restoration and all pass by before our eyes” (Karl Marx, Frederich Engels, 1989)

<sup>152</sup> Personaje del poema de Heinrich Heine “Zwei Ritter”

<sup>153</sup> “It is difficult, indeed impossible, to make any prognostication in a drama with Krapülinski for its hero.” (Karl Marx, Frederich Engels, 1989)



futuro no eran buenos, pero en ellos no necesariamente aparece la inminencia de un imperio. Hasta Engels abandona sus premoniciones, disuadido por la indecisión de Marx.

Desde Francia, el autor de la *Democracia en América* se ha retirado completamente de la vida pública. En una carta a Francis Lieber declara que “Aunque nos hubiera resultado bastante fácil volver (a él y a Beaumont), hemos abandonado por completo la vida pública y hemos decidido permanecer apartados de ella mientras no podamos defender las ideas y sentimientos que nos han guiado hasta ahora”<sup>154</sup> (Tocqueville, 2009, pág. 132).

De todas maneras, esta completa retracción de la arena política no impide que nuestro autor siga reflexionando sobre Francia. Es en este momento que se aboca completamente a la escritura de *El Antiguo Régimen y la Revolución* y por otro lado comenta con sus allegados la posibilidad de la instalación de una monarquía constitucional. En una carta fechada en enero de ese año, le dirá a Comte de Chambord que dicho gobierno es posible solo en el caso de que se cumpla con cuatro libertades mínimas: “1) La garantía de la libertad individual; 2) Una sincera representación nacional; 3) Libertad y publicidad completa de las discusiones parlamentarias; 4) Libertad real de prensa”<sup>155</sup> (Tocqueville, 2002, pág. 263). Tocqueville acepta que en un principio se le deben entregar todos los poderes al ejecutivo para instalar el gobierno constitucional, mientras que estos no eliminen la libertad, y que la libertad solo puede permanecer con sus derechos mínimos. Esto garantizará un gobierno estable y duradero donde las libertades puedan lentamente realizarse.

Mientras tanto, Frederich Engels le escribe a Marx y previene, nuevamente, sobre el futuro: “Luis Napoleón ya ha hecho sospechar a todo el mundo, toda Europa resuena con clamores y ruidos de guerra”<sup>156</sup> (Karl Marx, Frederich Engels, 1972). Marx coincide con esa perspectiva de futuro; la guerra, tarde o temprano, regresará a Europa. En febrero, Marx reenvía a Ferdinand Lassalle la carta que recibió de un amigo que se encuentra aún en París, explicando cómo se vive la situación desde dentro. Allí, el relator desconocido determina que los salones de París “vuelven a llenarse de soplones elegantes de los que no se sospecha, como bajo el Imperio”<sup>157</sup> (Karl Marx, Frederich Engels, 1972, pág. 61). Ya no se habla de otra cosa, dice también la carta, que de los deseos de conquista de Bonaparte. Así, poco a poco, la idea imperial comienza a deslizarse cada vez más en las conversaciones.

Para agosto, la inminencia de la posibilidad imperial ya resulta clara para George Sumner, amigo de Tocqueville, quien le pregunta: “¿cuál es la situación en Francia? ¿Están justo en medio del Imperio,

---

<sup>154</sup> “Although it would have been quite easy for us to return, we have entirely left public life, and have decided to remain withdrawn from it for as long as we will not be able to defend the ideas and sentiments that have guided us until now.” (Tocqueville, *Tocqueville on America after 1840, Letters and Other Writings*, 2009)

<sup>155</sup> “1) The guarantee of individual freedom; 2) A sincere national representation; 3) Freedom and complete publicity of parliamentary discussions; 4) Real freedom of the press.” (Tocqueville, *A life in Letters and Politics*, 2002)

<sup>156</sup> « De plus, Louis Napoleon a déjà rendu tout le monde méfiant, tout l'Europe resonance de clameurs et de bruits de guerre » (Karl Marx, Frederich Engels, 1972)

<sup>157</sup> « Les salons de paris sont de nouveau remplis de mouchards élégants qu'on ne soupconne pas tout comme sous l'empire » (Karl Marx, Frederich Engels, 1972)



van a seguir siendo una república?”<sup>158</sup> (Tocqueville, *Tocqueville on America after 1840*, Letters and Other Writings, 2009, pág. 134). La respuesta de Tocqueville, lamentablemente no pudo ser encontrada para poder esclarecer su opinión sobre el futuro inminente de su país. Pero, por otro lado, Marx ya está hablando abiertamente del imperio, como se observa en una misiva que envía a Engels en septiembre. En ella dirá que frente a todas las posibles conspiraciones contra Luis Napoleón, él es partidario de “esperar a que Bonaparte sea emperador y se haya desgastado un poco más”<sup>159</sup> (Karl Marx, *Frederich Engels*, 1972, pág. 225).

A esa altura, Napoleón acumula más y más poder en sus manos y comienza hablar abiertamente de la posibilidad de rehabilitar el pasado en toda su potencia. En su discurso de Burdeos, en octubre, dirá: “Francia me rodea hoy de sus simpatías, porque no soy de la familia de los ideólogos. Para hacer el bien del país, no es necesario aplicar nuevos sistemas; pero sobre todo para dar confianza en el presente y seguridad en el futuro. Por eso Francia parece querer volver al Imperio”. El ciclo repetitivo no había culminado el 2 de diciembre de 1851. Exactamente un año más tarde, la repetición concluye con “el sobrino del tío” coronado como segundo emperador de Francia.

### Palabras Finales

La repetición había concluido y ni Marx ni Tocqueville habían podido predecir ese final. Como hemos visto a lo largo de sus cartas, pese a las señales dadas por sus interlocutores, el imperio no fue una posibilidad hasta que ya era una realidad para toda la nación francesa a la que tanto tiempo habían dedicado para analizar. Frente a esa deriva, ambos autores se retiran al ámbito del estudio.

Si sus teorías habían sido tomadas por sorpresa por hechos que no habían podido predecir, como plantea Manent, entonces estas debían ser repensadas. Así, podemos ver a Tocqueville, desde Sorrento, afrontando la escritura, por tanto tiempo pospuesta, de una nueva gran obra, *El Antiguo Régimen y la Revolución*. Debiendo retrotraerse a esa Francia fenecida para estudiarla y comprender la realidad presente y futura de la Francia en la que habita. Y también podemos ver a Marx, sentado en su escritorio de la British Library estudiando en mayor profundidad los textos de economía política. Estudio que daría como resultado los tres tomos de *El Capital*.

La segunda república, condenada desde un inicio, había muerto frente a los ojos de nuestros autores en manos de un pueblo embelesado y un emperador plebiscitado. Luego de años leyendo y analizando desde cerca la realidad francesa esta se había escapado de todos los parámetros que poseían para estudiarla. Eran como aquel protagonista de Cortazar que es asesinado por la espalda mientras lee el último capítulo de la novela donde se relata su propia muerte.

---

<sup>158</sup> “Please tell me what is the situation in France? Are you right in the middle of Empire, are you going to remain a republic?” (Tocqueville, *Tocqueville on America after 1840*, Letters and Other Writings, 2009)

<sup>159</sup> « Mais on veut d'abord attendre que Bonaparte soit empereur et se soit usé un peu plus encore. » (Karl Marx, *Frederich Engels*, 1972)



## **Bibliografía:**

**Alexis de Tocqueville, Arthur de Gobineau.** (2010). *Correspondance Entre Alexis de Tocqueville Et Arthur de Gobineau, 1843-1859*. Whitefish: Kessinger Publishing.

**Alexis de Tocqueville** (1986). *Selected letters on politics and society*. Berkeley: University of California Press.

**Alexis de Tocqueville** (2002). *A life in Letters and Politics*. Hoboken: Wiley-Blackwell.

**Alexis de Tocqueville** (2009). *Tocqueville on America after 1840, Letters and Other Writings*. Cambridge: Cambridge University Press.

**Alexis de Tocqueville** (2015). *Recuerdos de la Revolucion de 1848*. Buenos Aires: Editorial Claridad.

**Karl Marx, Frederich Engels.** (1971). *Correspondance tome 2 1849-1851*. Paris: Editions Sociales.

**Karl Marx, Frederich Engels.** (1972). *Correspondance Tome 3 1852-1852*. Paris: Editions Sociales.

**Karl Marx, Frederich Engels.** (1989). *Colected Works*. New York: International Publishers.

**Karl Marx, Frederich Engels.** (2015). El Manifiesto del Partido Comunista. En H. Tarcus, *Antología Karl Marx* (págs. 111-147). Buenos Aires: Siglo XXI.

**Karl Marx** (1973). *EL Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*. Buenos Aires: Anteo

**Manent, Pierre.** (1990). *Historia del pensamiento liberal*. Buenos Aires: Emecé.

**Marquez, Gabriel García** (2005). *Cronica de una muerte anunciada*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.





## Marx y Tocqueville frente a 1848. Un futuro para la revolución

Joaquina Perochena

[joaquiPerochena37@gmail.com](mailto:joaquiPerochena37@gmail.com)

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales UNR

Resumen: A partir del estudio de los prolíficos textos de coyuntura durante la revolución de 1848, el Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte y los Recuerdos de 1848, de Karl Marx y Alexis de Tocqueville respectivamente podemos notar que los autores no divisan aun, o por lo menos no lo expresa, el final de aquel proceso revolucionario, es decir, el imperio. Teniendo en cuenta como trabajan permanentemente la repetición de los acontecimientos de 1789, se abre la interrogante de si en ella pudieron pensar que el final sería decididamente el Segundo Imperio o si esto no fue nunca una posibilidad para los autores. Para desarrollar este trabajo he debido abandonar los textos mencionados anteriormente para basar mi corpus en el conjunto de la correspondencia, disponible para mi lectura, de ambos autores con sus respectivos interlocutores. En ella me dediqué a buscar pistas en sus opiniones sobre el futuro de la nación francesa, esperando encontrar referencias al posible fin de ese ciclo repetitivo.

### Introducción

“La fatalidad nos hace invisibles”, dice Gabriel García Márquez en su *Crónica de una Muerte Anunciada* (2005, 47). Esta no será la crónica de una muerte, o tal vez sí, de la Segunda República Francesa, sino la crónica de un nacimiento, o una resurrección: la del Imperio Francés.

La revolución de 1848 fue un acontecimiento que no solo marcó la vida política francesa y su historia sino también la teoría política de dos de los pensadores más influyentes del siglo XIX, Karl Marx y Alexis de Tocqueville. Un acontecimiento sobre el que ambos autores escribirían dos textos de coyuntura de suma importancia para nuestra tradición de discurso y que dejaría huellas en sus desarrollos teóricos posteriores.

Pierre Manent afirma que la filosofía política moderna fue “pensada y querida antes de ser puesta por obra” (Manent, 1990, pág. 8). Lo que guía a esta investigación es la idea de que una vez que esa filosofía política se adentra en la propia vida política, una y otra se retroalimentan generando una relación de reciprocidad entre ambos registros. Así, existen teorías antes de ser extrapoladas al mundo de la práctica, pero en esta ponencia busco demostrar que también existen hechos que no pueden ser prevenidos ni siquiera por aquellos autores que, como Tocqueville y Marx, se caracterizan por su clarividencia respecto al futuro. El Segundo Imperio de Luis Bonaparte será efectivamente uno de esos hechos.



La hipótesis que se intenta esbozar en las siguientes páginas surge precisamente de un silencio. A lo largo de sus textos de coyuntura, cuando analizan el proceso político abierto en febrero de 1848, nuestros autores describen y procuran explicar las escenas, los personajes y los discursos de ese presente bajo la sombra de una revolución pasada, la de 1789. Tanto Tocqueville en *Recuerdos de la Revolución de 1848*, escrito entre finales de 1850 y principios de 1851, aunque publicado póstumamente, como Marx en el *Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*, escrito entre finales de 1851 y principios de 1852, encuentran en ese pasado mítico las pistas del fenómeno de la repetición a partir del cual proyectan hacia dónde se dirige el camino abierto con la revolución. Pero el ciclo repetitivo –sobre el cual advierten e insisten en sus textos– es estudiado antes de que el proceso desatado por el acontecimiento pueda efectivamente cerrarse.

Habitualmente se ha fijado al golpe de diciembre de 1851 como el punto de inflexión de este proceso, minimizando el hecho de que tan solo un año después se daría la verdadera repetición. El Imperio Francés resurgía de sus cenizas y, contra todo pronóstico, se mantendría en pie durante casi veinte años. La pregunta, entonces, que guía esta exploración, es justamente si en la repetición que divisaron nuestros autores, el desenlace final los tomó por sorpresa o si hubo señales que quedaron registradas en otros corpus documentales, más allá de las obras antes citadas. Para responder a este interrogante es preciso penetrar en otro registro documental, tan fascinante como fragmentario: el de la correspondencia. A tal efecto, se integran aquí las cartas (hasta el momento disponibles para su consulta) que tanto Tocqueville como Marx intercambiaron con sus principales interlocutores, donde reflexionan y discuten sobre la situación francesa y su futuro.<sup>160</sup>

### **1848: una historia que se repite**

La revolución abierta en febrero de 1848 no fue una sorpresa para ninguno de nuestros dos autores. En su diario, Tocqueville relata que “aunque estaba lejos de imaginar que la catástrofe se hallaba tan próxima e iba a ser tan terrible, sentía que la inquietud nacía y crecía, poco a poco en mi espíritu, y que en él arraigaba, cada vez más, la idea de que nos dirigiáramos hacia una nueva revolución” (Tocqueville, 2015, pág. 14). Marx, por su parte, reconociendo ese temor en todos los gobiernos europeos, abre su manifiesto, escrito a finales de 1847 y publicado tan solo días antes de la revolución de febrero, con la frase “un fantasma recorre Europa: es el fantasma del comunismo. Todas las fuerzas de la vieja Europa se han unido en santa cruzada para acosar a ese fantasma...” (Karl Marx, Frederick Engels, 2015, pág. 116).

Ambos autores, desde corrientes teóricas y políticas diametralmente opuestas, no solo coincidieron en su predicción sobre ese futuro que se acercaba. En sus respectivos análisis sobre los hechos, comparten la idea de que los actores que participaban de ellos no hacían otra cosa que repetir aquello

---

<sup>160</sup> Cabe aclarar que se consultó la correspondencia de Tocqueville y Marx, disponible en compilaciones en inglés y francés, a lo largo de los cuatro años de referencia para este trabajo: 1848-1852. Es preciso entonces hacer la salvedad de que los resultados expuestos son parciales, a la espera de continuar con la investigación en curso. Las traducciones son de la autora y los textos en el idioma original de su publicación son reproducidos en notas a pie de página.



que ya se había experimentado seis décadas atrás, en 1789. Tocqueville dirá entonces que “intentábamos, mientras tanto, acalorarnos con las pasiones de nuestros padres, sin llegar a conseguirlo. Imitábamos sus gestos y sus poses, tal como habíamos visto en el teatro, porque no podíamos imitar su entusiasmo sin sentir su indignación” (Tocqueville, 2015, pág. 46). El libreto que utilizaban los actores era de otro tiempo y ya estaba recubierto de polvo. O como afirmaba Marx, “la tradición de todas las generaciones muertas oprime como una pesadilla el cerebro de los vivos. Y cuando estos se disponen precisamente a revolucionarse y a revolucionar las cosas, a crear algo nunca antes visto, en estas épocas de crisis revolucionarias es precisamente cuando conjuran temerosos en su auxilio los espíritus del pasado” (Marx, 1973, pág. 15).

Sería en esa repetición de los hechos ya acaecidos donde se ocultaba la tragedia. Nada nuevo podía salir de las profundidades del pasado: “Un tiempo nunca se ajusta bien a otro tiempo, y esos cuadros antiguos que tratamos de encajar por la fuerza a marcos nuevos producen siempre un mal efecto”, nos dice Tocqueville (pág. 34). Es esto mismo lo que llevará a Marx a afirmar que “la revolución social del siglo XIX no puede sacar su poesía del pasado, sino solamente del porvenir” (Marx, 1973, pág. 18).

Pero los actores revolucionarios no eran los únicos que apelaban a los nombres de las generaciones pasadas. Después de las sangrientas jornadas de junio un nuevo actor aparecía como el protagonista de esta historia. Nos dice Tocqueville que “fue en aquella época que surgió, de pronto, por primera vez, el nombre de Luis Napoleón” (Tocqueville, 2015, pág. 111). Ese nombre emergía, con toda su carga simbólica, como el salvador; como aquel que llegaba finalmente a poner orden frente a una Francia temerosa por tanta agitación. “Ante los peligros de la revolución se sintieron atraídos por el recuerdo de las ollas de Egipto” (Marx, 1973, pág. 18) nos dice Marx, y al no poder sobreponerse a aquel recuerdo napoleónico tan solo unos meses después, el 10 de diciembre de 1848, lo nombraron presidente de la nación a través del sufragio universal.

Francia se había retrotraído, decididamente, a una época fenecida se hicieron “aparecer las viejas fechas, el viejo calendario, los viejos nombres, los viejos edictos y los viejos esbirros, que parecían haberse podrido desde hace mucho tiempo” (Marx, 1973, pág. 18). Poco tiempo de vida le quedaba a lo que la repetición había dado a luz: la Segunda República “era el mismo cuadro, solo que pintado más en pequeño y con colores menos vivos y, sin duda, menos duraderos” (Tocqueville, 2015, pág. 87). En ese cuadro desdibujado, Tocqueville y Marx se dedicarían desde diciembre de 1848 hasta diciembre de 1852 a seguir de cerca todo el proceso que desembocaría en aquel destino –ya manifiesto en la historia– que parece quedar oculto, aun para sus mundanos ojos.

### **1849: el funcionario y el revolucionario.**

A lo largo de 1848 y hasta el golpe de 1851, Tocqueville tuvo una activa participación en la política francesa, donde ocupó diferentes cargos y desempeñó diversas tareas. Luego de la caída de la Monarquía de Orleans participó de la asamblea constituyente, para la cual fue elegido a través del voto universal por el departamento de La Mancha. Desde ese espacio de representación continuó interviniendo en los asuntos públicos e intentó implementar algunos de los dispositivos



constitucionales que tanto lo habían fascinado en su viaje a Estados Unidos y que habían finalmente inspirado su famosa obra *La Democracia en América*.

De todas maneras, su participación en el proceso de producción de una nueva constitución no fue tan productivo y placentero, como infructuoso y accidentado. Tocqueville debió atravesar las barricadas de junio para poder arribar al recinto y sesionar, aunque no sería esta experiencia lo que más lo más lo afectó, sino el no haber podido cumplir con sus objetivos. Al año siguiente, en marzo de 1849, relataba en una carta a Edward Everett: “sólo quiero que sepas que, aunque he sido uno de los miembros del comité constitucional en la Asamblea Nacional de Francia, no asumo ninguna responsabilidad por el resultado de ese comité. He criticado enérgicamente algunas de las partes más importantes de nuestra nueva constitución”<sup>161</sup> (Tocqueville, 2009, pág. 99).

Dentro de los debates constituyentes, Tocqueville, basándose en la constitución estadounidense, había bregado infructuosamente por canalizar dos iniciativas. La primera era la instauración de una república federal para acabar de una vez por todas con la centralización administrativa que llevaba a la consecuente pérdida de libertad individual que él tanto defendía. La segunda, y consecuencia de la primera, era la bicameralidad del legislativo, que buscaba evitar las legislaciones pasionales que pudieran surgir de una cámara legislativa única. Nada de esto quedaría plasmado en la constitución ya que era considerado por los franceses como una división de la soberanía y una división de la propia nación.

Otra cuestión que Tocqueville retoma de su estancia en América será la existencia de un colegio electoral para la elección presidencial con el objeto de atemperar la demagogia de los líderes y las pasiones populares, y que tampoco se tendrá en cuenta en el texto final de la constitución. No obstante, respecto de otras cuestiones sobre el poder ejecutivo las opiniones de nuestro autor diferían de la legislación norteamericana. Entre ellas, era un ferviente opositor de la posibilidad de re-elección del presidente. Aunque admitía que el presidente estadounidense podía ser reelecto sin correr demasiados riesgos porque tenía muy poco poder, para el caso de Francia se hacía evidente —en su perspectiva— que el titular del poder ejecutivo abusaría de su poder para permanecer en el cargo.

Finalmente, Tocqueville logró solo una de las cuatro iniciativas que supo defender en los debates constituyentes: la no reelección del presidente. Esto no lo disuadiría de aceptar el puesto de ministro de relaciones exteriores en el gobierno de Luis Napoleón. En una carta escrita en Junio a Richard Rush le confesaba: “Acepté un cargo en el gobierno en contra de mis inclinaciones [...] Lo acepté sólo con la

---

<sup>161</sup> “I only want you to know that, although I have been one of the members of the constitutional committee in the National Assembly of France, I do not take any responsibility for the outcome of that committee. I have criticized vigorously some of the most important parts of our new constitution” (Tocqueville, Tocqueville on America after 1840, Letters and Other Writings, 2009)



esperanza de contribuir al restablecimiento del orden y, como usted dice, al fortalecimiento de la República moderada y constitucional”<sup>162</sup> (Tocqueville, 2009, pág. 104).

Mientras Tocqueville comenzaba a trabajar en el gobierno napoleónico en la búsqueda de estabilidad para la república recién instaurada, Marx, aún en París, mantiene el contacto estrecho con el partido revolucionario, buscando exactamente lo contrario. Esta filiación es la que lo lleva en junio a escribir a su gran amigo Frederich Engels diciéndole que “sin embargo nunca el volcán de la revolución ha estado tan cerca de una colosal erupción como ahora en París”<sup>163</sup> (Karl Marx, Frederich Engels, 1971, pág. 19). Si bien, para Marx, la reacción monárquica era tan fuerte como para ser comparada con la de 1815 luego de caído el Imperio, esto no le quitaba las esperanzas de que la revolución pudiera ser reanudada tarde o temprano; es más, consideraba que las volvía más fuertes.

Lo que a Marx lo entusiasma –la posibilidad de la revolución– es lo que asusta al partido del orden que se encuentra en el poder. Es por eso que en julio, en una carta a Engels, le explica que “lo que Thiers y compañía están planeando es convertir a Luis Napoleón en cónsul por diez años”<sup>164</sup> (Karl Marx, Frederich Engels, 1989, pág. 205), en busca de mantener el orden hasta encontrar un buen reemplazo que permita continuar con la estabilidad política. Mientras la sombra del consulado vitalicio reemerge y la revolución no estalla, nuestro autor sigue de cerca la supuesta desintegración de la mayoría parlamentaria, tomándola como una señal de que tarde o temprano la república caerá y muy probablemente por un nuevo *coup de main* del proletariado.

Poco duraría Marx en Francia, quien debió trasladarse a Londres luego de ser deportado de París ese mismo año en el mes de agosto, y poco duraría Tocqueville en su puesto del gobierno francés, al que renunció en noviembre. Ninguno consiguió aquello que estaba persiguiendo en la arena política francesa: ni la revolución victoriosa del proletariado, que había perdido inminencia con la mejora del comercio hacia finales del '49, ni la instauración de una república tranquila a la americana, como fue descrita en el prólogo de la *Democracia en América* de 1848.

Luego de renuncia a su puesto en el gobierno, las esperanzas de Tocqueville respecto del futuro comienzan a esfumarse de su correspondencia. En noviembre de 1849 le escribía a su amigo Gustave Beaumont que “estamos marchando todos los días, no rápidamente, sino irremediabilmente, hacia una crisis.”<sup>165</sup> (Tocqueville, 1986, pág. 241). A diferencia de la certeza de Marx, el pensador y político francés no estaba muy seguro hacia dónde se dirigía la república, pero sí lo estaba acerca de donde no iría: el imperio. Así se los transmitió a Beaumont en otra carta: “Probablemente, alguien te dirá que un

---

<sup>162</sup> “I accepted a position in government against my inclinations (...) I accepted it only in the hope of contributing to the restoration of order and, as you say, to the strengthening of the moderate and constitutional Republic.” (Tocqueville, Tocqueville on America after 1840, Letters and Other Writings, 2009)

<sup>163</sup> « Cependant jamais le volcan de la révolution n'a été si près d'une éruption colossale que maintenant á Paris » (Karl Marx, Frederich Engels, 1971)

<sup>164</sup> “What Thiers and company are planning is to make Luis Napoleon consul for ten years” (Karl Marx, Frederich Engels, 1989)

<sup>165</sup> “We are marching every day, not rapidly, but invincibly, toward a crisis.” (Tocqueville, Selected letters on politics and society, 1986)



intento imperialista es inminente; que esto es solo el precursor muy cercano de algo más grande y más decisivo; esta es la creencia más difundida y debo decir que los propios líderes de los partidos están bastante dispuestos a pensar así y sienten una gran inquietud. Creo que están equivocados”<sup>166</sup> (Tocqueville, 1986, pág. 235).

De lo relevado hasta aquí, durante el primer año de gobierno de Bonaparte, no hay señales de parte de nuestros autores de que exista la posibilidad de un imperio. Sí son evidentes –para ambos– los deseos de parte del presidente y del círculo que lo rodea de abusar del poder para conseguir todo aquello que ambicionan mientras permanezcan en sus cargos. Pero lo que para Tocqueville y Marx aparece claramente presentado en el escenario es que Francia está convulsionada y que tarde o temprano –aunque no saben cuándo ni cómo– una crisis política volverá a afectarla.

### **1850: entre el desinterés y el escepticismo.**

El segundo año de la Segunda República francesa tomará a Marx sumamente desinteresado en su vida política. Una vez que las posibilidades de revolución inminente se extinguieron, y que se vio expulsado a Londres, comenzó a volcarse sobre otros temas. Por un lado, comienza un estudio minucioso de la economía que dará como resultado el primer tomo de *El Capital*. Por el otro, seguirá muy de cerca el proceso de unificación italiana junto a Engels, con quien intercambia cartas casi semanalmente. En todas ellas se pueden encontrar párrafos específicamente dedicados a analizar la situación italiana y a su vez a comentar y criticar las ideas y escritos que les llegan de Giuseppe Mazzini. Francia, por el momento, sale del foco de interés en la correspondencia de los autores de *El Manifiesto Comunista*.<sup>167</sup>

Tocqueville, por su lado, se encuentra cada vez más escéptico respecto del futuro de su nación. En enero expresa su incertidumbre a su gran amigo Arthur Gobineau a través de una analogía: “Imagina a un hombre que viaja en una noche de diciembre sin luna y bordeado de nieblas, y dime un poco de la sensación que tendría al mirar por la puerta los efectos del paisaje. Este hombre es toda Francia, es una noche de esta especie la que nos rodea. Los hombres que tienen anteojos no ven más allá que los que solo tienen sus ojos y todos los ciegos caminan juntos golpeándose unos a otros en la oscuridad, esperando que lleguen todos juntos al abismo que puede estar al final del camino.”<sup>168</sup> (Alexis de Tocqueville, Arthur de Gobineau, 2010, pág. 35). Lo único que busca nuestro autor es una luz que le

---

<sup>166</sup> “Probably, someone will write you that an imperialistic attempt is imminent; that this is only the very near precursor of something greater and more decisive; this is the most widespread belief and I must say that the leaders of the parties themselves are fairly disposed to think this way and they feel a great anxiety. I think they are wrong” (Tocqueville, Selected letters on politics and society, 1986)

<sup>167</sup> Esto es lo que justifica que a lo largo de este apartado no nos sea posible expresar las ideas en torno a la interrogante que guía la investigación.

<sup>168</sup> « Figurez vous un homme qui voyage par une nuit de décembre sans lune et doublée de brouillards, et dites moi un peu l'agrément qu'il aurait à regarder par la portière les effets du paysage. Cet homme, c'est la France entière. C'est une nuit de cette espèce qui nous environne. Les hommes qui ont des lunettes n'y voient pas plus loin que ceux qui n'ont que leurs yeux et tous les aveugles hémient ensemble se frappant les uns les autres dans les ténèbres, en attendant qu'ils arrivent tous en semble au fossé qui se trouve peut être au bout de la route. » (Alexis de Tocqueville, Arthur de Gobineau, 2010)





alumbra el camino, aunque lo que vean hacia el final sea un “precipicio inevitable”. Pero ese precipicio –que refiere a la pérdida de la libertad– aún no tiene un nombre. O al menos no emerge necesariamente como la caída hacia un imperio repetido.

En una carta dirigida a Gobineau en mayo, sostiene que Napoleón sabe perfectamente que no tiene las herramientas para desarrollar una revolución imperial y que tampoco puede pasar completamente por encima de la asamblea: “Vio que un nombre no bastaba para todo”<sup>169</sup> (Alexis de Tocqueville, Arthur de Gobineau, 2010, pág. 92). Si bien el pueblo parisino no pudo “sobrepasar el recuerdo napoleónico” (Marx, 1973, pág. 18), para Tocqueville ese recuerdo se encuentra ya lo suficientemente desdibujado como para permitir a la asamblea presentar y defender su caso. Esto lo obligará, nos cuenta en su carta, a llegar a un acuerdo con el legislativo. Bonaparte renuncia al imperio y a ir contra lo dictaminado por la asamblea, pero a cambio recibe una ampliación de sus poderes en el ejecutivo. En ese contexto, un dato parece seguro: tanto el legislativo como el ejecutivo buscan un cambio en la constitución y una disminución de las libertades individuales. Por el momento es ese rumbo el que lleva a la carreta de la historia francesa a dirigirse al precipicio.

### **1851: entre la incertidumbre y las conjuras**

El año 1851 comienza con una arena política donde cada vez más se arremolinan nubes conspirativas. Tanto desde la asamblea como desde el ejecutivo existen deseos de quitar el poder al otro. Frente a esto, Marx como Tocqueville volverán a concordar en algo: la masa electoral quiere a Bonaparte en el poder. No sorprende que sea este el mismo año en que comienza a debatirse una posible reforma constitucional para permitir esa reelección.

En ese convulso escenario, Tocqueville explica en una carta enviada en febrero a Francisque de Corcelle; “la nación lo ha adoptado menos por sí mismo que por la idea de autoridad que representa, y al mismo tiempo por odio a la Revolución”<sup>170</sup> (Tocqueville, 2002, pág. 260). Lo que la nación francesa está buscando es la estabilidad política, y para lograrlo no importa que se pierdan libertades o que el presidente permanezca en su puesto un año más. Tocqueville adhiere a ese deseo de orden, pero esto no implica que esté dispuesto a perder sus libertades individuales.

En consonancia, en esa misma carta explica que no le molestaría abandonar la república si toda la nación estuviese de acuerdo en hacerlo, e incluso insiste en que se podría proponer instalar una monarquía constitucional de la que Luis Napoleón fuera la cabeza. En medio de la profunda división política que aqueja al país, esa alternativa sería preferible, antes que salir a buscar un nuevo gobernante que intente volver a unificarlo. Solo había un problema: “por un lado, la nación, una vez aparentemente derrotada, dejará por un tiempo que su nuevo líder haga lo que quiera y, por otro lado, que Louis Napoleón [...] nunca se reducirá a someterse ni siquiera a la influencia indirecta de un

<sup>169</sup> « Il a vu qu'un nom ne suffisait pas à tout. » (Alexis de Tocqueville, Arthur de Gobineau, 2010)

<sup>170</sup> “For the nation has adopted him less for himself than for the idea of authority which he represents, and at the same time out of hatred against the Revolution.” (Tocqueville, *A life in Letters and Politics*, 2002)



parlamento”<sup>171</sup> (Tocqueville, 2002, pág.261). La preocupación tocquevilliana no derrapa hacia la posibilidad del imperio, sino más bien a la de una posible pérdida de las libertades por la imposibilidad napoleónica de acordar con un poder legislativo que represente las distintas fuerzas políticas que disputan en la sociedad francesa.

Por otro lado, los dos máximos representantes del comunismo vuelven a reflexionar sobre la situación francesa desde el otro lado del Canal de la Mancha. Esta vez, no por iniciativa de Marx sino de Engels. Como Tocqueville, Engels reconoce en la masa francesa, y especialmente en la clase burguesa, una imagen cada vez más favorable de Napoleón. Según él, es posible ver que la masa no es ni monárquica, ni republicana, ni imperialista, sino que son presidencialistas. Pero luego agrega una observación en una carta escrita en febrero de ese año dirigida a Marx: “pero lo mejor de todo es que tan deliciosa indecisión sólo es posible en la masa, y que cualquiera que quisiera dejar su marca como representante oficial de esta tendencia, dentro de seis meses se vería obligado a abandonar su neutralidad en favor de una determinada fracción realista o imperialista.”<sup>172</sup> (Karl Marx, Frederick Engels, 1989, pág. 280). Esta es la primera afirmación, dentro del radar de nuestros autores, donde comienza a esbozarse la posibilidad del imperio. Engels tiene muy en claro que a la república le queda poco tiempo de vida, y en ese marco se dibuja la idea –todavía en escorzo– de que la derivación imperial puede estar al final del camino.

Tal vez fue ese fantasma el que lo condujo a Engels a emprender, en ese mismo mes de febrero, la lectura sobre la historia francesa, y más específicamente sobre el consulado y el imperio napoleónico. Así, durante la primera mitad de 1851 y a lo largo de largas cartas, le comenta a Marx sobre las hazañas militares napoleónicas. Comentarios que, con un tono jocoso, son desestimados por su amigo. Ocupado en sus asuntos de deudas y pagos, le contesta: “mientras tú te ocupas de la historia militar, yo estoy dirigiendo una pequeña campaña en la que es probable que me venzan poco a poco, y de la que ni Napoleón ni siquiera Willich, el Cromwell comunista, habrían podido escapar.”<sup>173</sup> (Karl Marx, Frederick Engels, 1989, págs. 323-324). Marx sigue manteniendo un cierto desinterés por los temas franceses y presta mayor atención a otros que se despliegan en el resto de Europa.

Llegado el mes de mayo, el desinterés comienza a disiparse y Marx se ocupa de los conflictos por que está experimentado la política francesa. La reforma constitucional es inminente, lo que implica una perspectiva positiva para Bonaparte respecto de su reelección, pero también la posibilidad de una confrontación con Cavaignac. Como Tocqueville, Marx remarca el deseo de la población,

---

<sup>171</sup> “on the one hand the nation, once seemingly defeated, will for a while let its new leader do anything he wants, and on the other hand that Louis Napoleon (...) will never reduce himself to submitting to even the indirect influence of a parliament” (Tocqueville, *A life in Letters and Politics*, 2002)

<sup>172</sup> “but the best thing about it is that such delicious indecision is possible only in the mass, and that anyone who wished to make his mark as official representative of this tendency would, within six months, find himself compelled to abandon his neutrality in favour of a definite royalist or imperialist fraction.” (Karl Marx, Frederick Engels, 1989)

<sup>173</sup> “While you busy yourself with military history, I am conducting a little campaign in which I am likely to be vanquished by and by, and from which neither Napoleon nor even Willich—the communist Cromwell—would have been able to extricate themselves” (Karl Marx, Frederick Engels, 1989)



especialmente la clase burguesa, de encontrar una estabilidad duradera, incluso si eso implica quedarse con Bonaparte como presidente. Así dirá que “la burguesía preferiría Cavaignac; pero la amenaza al *statu quo* de un cambio radical de elección les parece demasiado grave. Ya un gran número de fabricantes han obligado a sus manos a firmar peticiones para una revisión de la Constitución y la prolongación del gobierno presidencial”<sup>174</sup> (Karl Marx, Frederich Engels, 1989, pág. 367).

Como planteará luego en su registro de los hechos, “comprendemos que, en medio de esta confusión indecible y estrepitosa [...] el burgués, jadeante, gritase como loco a su república parlamentaria ‘Antes un final terrible que un terror sin fin’” (Marx, 1973, pág. 119). Afirmación que vemos plasmada una y otra vez en las cartas de Tocqueville; antes ver el precipicio inevitable que seguir moviéndose en esa noche oscura y sin estrellas. La incertidumbre, insoportable para los franceses, debía terminar sin importar su costo.

En este clima político, Tocqueville es elegido para formar parte del comité de decisión sobre la revisión constitucional. Dicho comité se declaró a favor de una revisión constitucional, pero solo en el caso de que se hiciera por los canales legales; es decir, llamar a una nueva asamblea constituyente que haga los cambios necesarios. La imposibilidad de una reforma constitucional rápida, deja a Napoleón y a sus partidarios sin muchas opciones. Comienza a volverse cada vez más probable el *coup d'état*. De todas maneras, Tocqueville en una carta de junio de ese año dirá que “mantengo la opinión que siempre he tenido, como usted sabe, que la reelección del Presidente es inevitable y que la única pregunta es cuán grande será la mayoría”<sup>175</sup> (Tocqueville, 1986, pág. 261). Si bien lo inevitable se acerca, nuestro autor aspira a guardar las legalidades que garantizan el orden dentro del Estado.

Marx, por su parte, frente a lo que considera la pantomima francesa, de un pueblo que va derecho a elegir por el sufragio universal a una asamblea que no lo representa y de presidente a un hombre que solo representa los girones que quedan de una sociedad anterior, opina que “quizá sería bueno que la calma persistiera unos años más para que toda la democracia de 1848 tuviera tiempo de pudrirse”<sup>176</sup> (Karl Marx, Frederich Engels, 1971, pág. 238). La historia debe seguir su curso, sin importar hacia dónde se dirija, puesto que todas las etapas sirven para demostrar que, en última instancia, la única revolución verdadera acaba siendo la proletaria.

Y pronto la historia desemboca en su primera caída, ya prevista por nuestros autores: el 18 brumario de Luis Bonaparte, cuando aquel 2 de diciembre de 1851 declara el estado de sitio y disuelve la asamblea, quedando solo él a la cabeza de Francia. Tocqueville estuvo encarcelado dos días y en ese clima le escribe a su hermano una de sus cartas más desanimadas y escépticas sobre el futuro: “no

---

<sup>174</sup> “The bourgeoisie would prefer Cavaignac; but the threat to the status quo of a radical change of choice seems to them too grave. Already a great many manufacturers have compelled their hands to sign petitions for a revision of the Constitution and the prolongation of presidential rule.” (Karl Marx, Frederich Engels, 1989)

<sup>175</sup> “I therefore hold to the opinion I have always had, as you know, that the reelection of the President is an inevitability and that the only question is how large the majority will be” (Tocqueville, Selected letters on politics and society, 1986)

<sup>176</sup> « Il serait peut être bonne que la calme persiste encore quelques années a fin de que toute la démocratie de 1848 ait de temps de tomber en pourriture. » (Karl Marx, Frederich Engels, 1971)



hacía falta que me dijeras que no conspirara contra el nuevo gobierno. No soy un niño, y conozco mi camino. Sé que se acabó el golpe, se cometió el crimen, y que lo único que queda por el momento es someterse.”<sup>177</sup> (Tocqueville, *A life in Letters and Politics*, 2002, pág. 261).

Entretanto, frente a semejantes escenas, Marx y Engels están extáticos. En una carta a Marx, tan solo un día después del golpe, Engels afirma “la historia de Francia ha entrado en una etapa de extrema comicidad”, y agrega: “¡Y qué bien han atrapado a todos los viejos burros!”<sup>178</sup> (Karl Marx, Frederich Engels, 1989, pág. 504). Pero esto no es lo único que resalta del acontecimiento el comunista inglés. La repetición se vuelve cada vez más notoria para él, lo que lo llevará a acuñar la célebre frase que luego formará parte del *Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*: “y realmente parece como si el viejo Hegel, disfrazado de Espíritu del Mundo, estuviera dirigiendo la historia desde la tumba y, con la mayor conciencia, haciendo que todo se representara dos veces, una como una gran tragedia y otra como farsa podrida”<sup>179</sup> (Karl Marx, Frederich Engels, 1989, pág. 505). Y esa repetición solo puede ir en una dirección, que es aquella que fue determinada por la historia: “cuánto tiempo más el Espíritu Mundial, claramente muy indignado por la humanidad, va a continuar esta farsa, ya sea dentro del año veremos Consulado, Imperio, Restauración y todo pasar antes nuestros ojos”<sup>180</sup> (Karl Marx, Frederich Engels, 1989, pág. 506).

Marx, sin embargo, no se siente lo suficientemente seguro para realizar semejantes predicciones. En su respuesta a Engels dirá que “Es difícil, incluso imposible, hacer algún pronóstico en un drama con Krapülinski<sup>181</sup> como héroe”<sup>182</sup> (Karl Marx, Frederich Engels, 1989, pág. 508). Del imperio no se hace mención en esta misiva y evalúa que la situación en la que entra Francia es mejor que la anterior, porque se le hacía evidente que en algún momento se daría un *coup d'état* y siempre era más fácil lidiar con Luis Napoleón, a quien el apodo de Krapülinski lo representa en su propia idiotez, que con los astutos generales de la asamblea.

### **1852: ¿hacia el final anunciado?**

Como dijo Tocqueville en su momento, ya todos sabían que el golpe estaba hecho, pero la pregunta ahora era por el futuro de Francia y de aquella república que parecía condenada. Los prospectos de ese

---

<sup>177</sup> “there was no need to tell me not to plot against the new government. I am no child, and I know my way around. I know the coup is over, the crime committed, and that the only thing to do for the moment is submit.” (Tocqueville, *A life in Letters and Politics*, 2002)

<sup>178</sup> “The history of France has entered a stage of utmost comicality.” “And how beautifully have all the old jackasses been caught!” (Karl Marx, Frederich Engels, 1989)

<sup>179</sup> “and it really seems as though old Hegel, in the guise of the World Spirit, were directing history from the grave and, with the greatest conscientiousness, causing everything to be re-enacted twice over, once as grand tragedy and the second time as rotten farce” (Karl Marx, Frederich Engels, 1989)

<sup>180</sup> “How much longer the World Spirit, clearly much incensed at mankind, is going to continue this farce, whether within the year we shall see Consulate, Empire, Restoration and all pass by before our eyes” (Karl Marx, Frederich Engels, 1989)

<sup>181</sup> Personaje del poema de Heinrich Heine “Zwei Ritter”

<sup>182</sup> “It is difficult, indeed impossible, to make any prognostication in a drama with Krapülinski for its hero.” (Karl Marx, Frederich Engels, 1989)



futuro no eran buenos, pero en ellos no necesariamente aparece la inminencia de un imperio. Hasta Engels abandona sus premoniciones, disuadido por la indecisión de Marx.

Desde Francia, el autor de la *Democracia en América* se ha retirado completamente de la vida pública. En una carta a Francis Lieber declara que “Aunque nos hubiera resultado bastante fácil volver (a él y a Beaumont), hemos abandonado por completo la vida pública y hemos decidido permanecer apartados de ella mientras no podamos defender las ideas y sentimientos que nos han guiado hasta ahora”<sup>183</sup> (Tocqueville, 2009, pág. 132).

De todas maneras, esta completa retracción de la arena política no impide que nuestro autor siga reflexionando sobre Francia. Es en este momento que se aboca completamente a la escritura de *El Antiguo Régimen y la Revolución* y por otro lado comenta con sus allegados la posibilidad de la instalación de una monarquía constitucional. En una carta fechada en enero de ese año, le dirá a Comte de Chambord que dicho gobierno es posible solo en el caso de que se cumpla con cuatro libertades mínimas: “1) La garantía de la libertad individual; 2) Una sincera representación nacional; 3) Libertad y publicidad completa de las discusiones parlamentarias; 4) Libertad real de prensa”<sup>184</sup> (Tocqueville, 2002, pág. 263). Tocqueville acepta que en un principio se le deben entregar todos los poderes al ejecutivo para instalar el gobierno constitucional, mientras que estos no eliminen la libertad, y que la libertad solo puede permanecer con sus derechos mínimos. Esto garantizará un gobierno estable y duradero donde las libertades puedan lentamente realizarse.

Mientras tanto, Frederich Engels le escribe a Marx y previene, nuevamente, sobre el futuro: “Luis Napoleón ya ha hecho sospechar a todo el mundo, toda Europa resuena con clamores y ruidos de guerra”<sup>185</sup> (Karl Marx, Frederich Engels, 1972). Marx coincide con esa perspectiva de futuro; la guerra, tarde o temprano, regresará a Europa. En febrero, Marx reenvía a Ferdinand Lassalle la carta que recibió de un amigo que se encuentra aún en París, explicando cómo se vive la situación desde dentro. Allí, el relator desconocido determina que los salones de París “vuelven a llenarse de soplones elegantes de los que no se sospecha, como bajo el Imperio”<sup>186</sup> (Karl Marx, Frederich Engels, 1972, pág. 61). Ya no se habla de otra cosa, dice también la carta, que de los deseos de conquista de Bonaparte. Así, poco a poco, la idea imperial comienza a deslizarse cada vez más en las conversaciones.

Para agosto, la inminencia de la posibilidad imperial ya resulta clara para George Sumner, amigo de Tocqueville, quien le pregunta: “¿cuál es la situación en Francia? ¿Están justo en medio del Imperio,

---

<sup>183</sup> “Although it would have been quite easy for us to return, we have entirely left public life, and have decided to remain withdrawn from it for as long as we will not be able to defend the ideas and sentiments that have guided us until now.” (Tocqueville, *Tocqueville on America after 1840, Letters and Other Writings*, 2009)

<sup>184</sup> “1) The guarantee of individual freedom; 2) A sincere national representation; 3) Freedom and complete publicity of parliamentary discussions; 4) Real freedom of the press.” (Tocqueville, *A life in Letters and Politics*, 2002)

<sup>185</sup> « De plus, Louis Napoleon a déjà rendu tout le monde méfiant, tout l'Europe resonance de clameurs et de bruits de guerre » (Karl Marx, Frederich Engels, 1972)

<sup>186</sup> « Les salons de paris sont de nouveau remplis de mouchards élégants qu'on ne soupconne pas tout comme sous l'empire » (Karl Marx, Frederich Engels, 1972)





van a seguir siendo una república?”<sup>187</sup> (Tocqueville, *Tocqueville on America after 1840*, Letters and Other Writings, 2009, pág. 134). La respuesta de Tocqueville, lamentablemente no pudo ser encontrada para poder esclarecer su opinión sobre el futuro inminente de su país. Pero, por otro lado, Marx ya está hablando abiertamente del imperio, como se observa en una misiva que envía a Engels en septiembre. En ella dirá que frente a todas las posibles conspiraciones contra Luis Napoleón, él es partidario de “esperar a que Bonaparte sea emperador y se haya desgastado un poco más”<sup>188</sup> (Karl Marx, *Frederich Engels*, 1972, pág. 225).

A esa altura, Napoleón acumula más y más poder en sus manos y comienza hablar abiertamente de la posibilidad de rehabilitar el pasado en toda su potencia. En su discurso de Burdeos, en octubre, dirá: “Francia me rodea hoy de sus simpatías, porque no soy de la familia de los ideólogos. Para hacer el bien del país, no es necesario aplicar nuevos sistemas; pero sobre todo para dar confianza en el presente y seguridad en el futuro. Por eso Francia parece querer volver al Imperio”. El ciclo repetitivo no había culminado el 2 de diciembre de 1851. Exactamente un año más tarde, la repetición concluye con “el sobrino del tío” coronado como segundo emperador de Francia.

### Palabras Finales

La repetición había concluido y ni Marx ni Tocqueville habían podido predecir ese final. Como hemos visto a lo largo de sus cartas, pese a las señales dadas por sus interlocutores, el imperio no fue una posibilidad hasta que ya era una realidad para toda la nación francesa a la que tanto tiempo habían dedicado para analizar. Frente a esa deriva, ambos autores se retiran al ámbito del estudio.

Si sus teorías habían sido tomadas por sorpresa por hechos que no habían podido predecir, como plantea Manent, entonces estas debían ser repensadas. Así, podemos ver a Tocqueville, desde Sorrento, afrontando la escritura, por tanto tiempo pospuesta, de una nueva gran obra, *El Antiguo Régimen y la Revolución*. Debiendo retrotraerse a esa Francia fenecida para estudiarla y comprender la realidad presente y futura de la Francia en la que habita. Y también podemos ver a Marx, sentado en su escritorio de la British Library estudiando en mayor profundidad los textos de economía política. Estudio que daría como resultado los tres tomos de *El Capital*.

La segunda república, condenada desde un inicio, había muerto frente a los ojos de nuestros autores en manos de un pueblo embelesado y un emperador plebiscitado. Luego de años leyendo y analizando desde cerca la realidad francesa esta se había escapado de todos los parámetros que poseían para estudiarla. Eran como aquel protagonista de Cortazar que es asesinado por la espalda mientras lee el último capítulo de la novela donde se relata su propia muerte.

---

<sup>187</sup> “Please tell me what is the situation in France? Are you right in the middle of Empire, are you going to remain a republic?” (Tocqueville, *Tocqueville on America after 1840*, Letters and Other Writings, 2009)

<sup>188</sup> « Mais on veut d'abord attendre que Bonaparte soit empereur et se soit usé un peu plus encore. » (Karl Marx, *Frederich Engels*, 1972)





**Bibliografía:**

**Alexis de Tocqueville, Arthur de Gobineau.** (2010). *Correspondance Entre Alexis de Tocqueville Et Arthur de Gobineau, 1843-1859*. Whitefish: Kessinger Publishing.

**Alexis de Tocqueville** (1986). *Selected letters on politics and society*. Berkeley: University of California Press.

**Alexis de Tocqueville** (2002). *A life in Letters and Politics*. Hoboken: Wiley-Blackwell.

**Alexis de Tocqueville** (2009). *Tocqueville on America after 1840, Letters and Other Writings*. Cambridge: Cambridge University Press.

**Alexis de Tocqueville** (2015). *Recuerdos de la Revolucion de 1848*. Buenos Aires: Editorial Claridad.

**Karl Marx, Frederich Engels.** (1971). *Correspondance tome 2 1849-1851*. Paris: Editions Sociales.

**Karl Marx, Frederich Engels.** (1972). *Correspondance Tome 3 1852-1852*. Paris: Editions Sociales.

**Karl Marx, Frederich Engels.** (1989). *Colected Works*. New York: International Publishers.

**Karl Marx, Frederich Engels.** (2015). El Manifiesto del Partido Comunista. En H. Tarcus, *Antología Karl Marx* (págs. 111-147). Buenos Aires: Siglo XXI.

**Karl Marx** (1973). *EL Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*. Buenos Aires: Anteo

**Manent, Pierre.** (1990). *Historia del pensamiento liberal*. Buenos Aires: Emecé.

**Marquez, Gabriel García** (2005). *Cronica de una muerte anunciada*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.



## Teología y Federalismo en la Política de Johannes Althusius

Gerónimo Rocca Fontaiña

gero.rocca@hotmail.com

Universidad Católica Argentina | Facultad de Ciencias Sociales

### Resumen:

Describir y analizar las posiciones que conciernen a la temática del Federalismo en la obra de Johannes Althusius (1563 – 1638) permitirá dar un panorama sobre su visión de las asociaciones (*consociatio*) como un freno al poder político sobre los individuos, además de servir como una de las principales críticas a la centralización del poder descritas en los albores de la modernidad. Asimismo, este autor puede ser catalogado como un enlace entre el pensamiento medieval y el pensamiento moderno. De los primeros se esboza la idea de una sociedad orgánica conformada por asociaciones públicas y privadas. De los segundos, Althusius considera que la ciencia política y la ciencia jurídica pertenecen a esferas autónomas del estudio teológico. No obstante, esto no quiere decir que se plantee un modelo laico, ya que se mantiene una estrecha vinculación entre el Derecho Natural con la autoridad religiosa. A partir de aquí, la investigación indaga si existe una correlación entre la Teología del pacto (*pactum*) con el modelo de organización federal. Por otra parte, existen gran cantidad de estudios contemporáneos que revalorizan la obra del alemán, la cual estuvo relegada durante aproximadamente dos siglos. El principal autor en retomar el pensamiento *althusiano* fue el jurista alemán, Otto von Gierke, a finales del siglo XIX.

### 1. Introducción

Eclipsado por el contexto barroco del paulatino auge del absolutismo político, la teoría política de Johannes Althusius (1563 – 1638) cayó en un letargo hasta que sería redescubierta por el historiador del Derecho, Otto von Gierke, hacia finales del siglo XIX. En su obra, *Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen*



*Staatstheorie*<sup>189</sup> (1880), von Gierke afirma polémicas declaraciones sobre el filósofo alemán, de las cuales destacan: 1) que Althusius es el padre del federalismo moderno; 2) brilla por ser el primer redactor de una teoría basada en el *Contrato Social*; 3) es un pionero en las teorías sobre el corporativismo moderno. Más allá de las diversas discusiones sobre los planteos de Gierke y los actuales trabajos que aportan y/o critican qué tan moderno o anticuado es Althusius, esta investigación tiene como objeto central responder la relación existente entre el modelo federativo del alemán y la teología calvinista. Además, a modo de complementación de este problema, también se averiguará cómo ese esquema de organización federal pretende ser un freno a la concentración del poder.

## 1.2. Metodología

La hermenéutica de los textos políticos siempre ha sido objeto de debate en el campo de la historia de las ideas, debido a que se han desarrollado múltiples metodologías y planteos con objeto de satisfacer una mejor interpretación de los mismos. La Escuela de Cambridge es un grupo historiográfico orientado a este campo de estudio. Según Vanheste (2007), el enfoque de estos investigadores es heredero del pensamiento idealista de R.G. Collingwood, quien a su vez fue inspirado por el historicismo de diversos filósofos del Continente, como son Benedetto Croce, Giovanni Gentile, Giambattista Vico, G.W.F. Hegel e Immanuel Kant. En otras palabras, para estos estudiosos cantabrigenses “la historia es en esencia la historia del pensamiento, [y se oponen] firmemente a las reducciones naturalistas y deterministas de la agencia humana y la historia, así como a la idea de ‘leyes’ históricas (Vanheste 2007, 8-9).

Entre los referentes principales de esta escuela hallamos a Quentin Skinner, quien en 1969 publicó una polémica monografía, “Meaning and Understanding in the History of Ideas”<sup>190</sup>. Allí el británico elabora un método que deben utilizar tanto filósofos como historiadores para que interpreten correctamente los textos políticos. Además, califica que dentro de la historia intelectual existen dos corrientes que destacan: el *textualismo* y el *contextualismo*. Sin embargo, ambas cometen una serie de errores a ojos del autor.

En el caso de los textualistas, Skinner sostiene que “insistir en que estudiar sólo lo que cada autor clásico *dice* significa correr inevitablemente, y de diversas maneras, el riesgo constante de caer en varios tipos de absurdo histórico” (2000, 152). Estos absurdos son consecuencias de la utilización de diversas herramientas de interpretación errónea que

<sup>189</sup> Existe una versión traducida al inglés en 1939 por Bernard Freyd, que lleva el título de *The Development of Political Theory*. No obstante, dicha versión fue reeditada en el 2018 por la editorial Routledge: Gierke, Otto. 2018. *The Development of Political Theory*. New York: Routledge.

<sup>190</sup> Este texto se encuentra en castellano en: Skinner, Quentin. 2000. “Significado y Comprensión en la Historia de las Ideas.” *Prismas*, (4): 149–191.



cometen los textualistas, las cuales son denominadas como *mitologías*. Estas son: 1) la mitología de las doctrinas, 2) la mitología de la coherencia, 3) la prolepsis y 4) el parroquialismo. La primera consiste en transformar diferentes postulados que se encuentran dispersos de un pensador clásico en una teoría concreta. Esta mitología puede desembocar en dos absurdos, como el “anacronismo”<sup>191</sup>, el cual consiste en utilizar terminologías que el filósofo al cual se está estudiando nunca pudo haber utilizado en su tiempo, y la “anticipación”<sup>192</sup>, en donde se plantea que diversos autores del pasado se anticiparon a postulados posteriores. La segunda mitología gira en torno a forzar por parte del investigador contemporáneo una determinada “coherencia” en los pensadores clásicos, es decir, manipular las contradicciones de los antiguos con tal de que sirvan para que haya un sentido en sus planteos<sup>193</sup>. La tercera mitología apunta al interés de los contemporáneos con determinadas terminologías y sus significados de manera retrospectiva<sup>194</sup>. La cuarta y última mitología, el parroquialismo, refiere a cuando el investigador confunde la influencia que pudo tener un autor sobre otro. Además, puede ocurrir que el historiador relacione conceptos que le resulten familiares y terminen distorsionando los planteos originales del filósofo<sup>195</sup> (Silva Vega 2016, 161-163). Por ende, investigar un texto político antiguo consiste en “lidiar con épocas, culturas, tradiciones de pensamiento, ideologías, lenguajes y vocabularios políticos que nos son extraños por el hecho de estar demasiado alejados, en el tiempo, de nosotros” (Silva Vega 2016, 189).

Con respecto a los contextualistas, donde podrían incluirse a las historiografías marxista y namierista, el juicio de Skinner apunta a que “las ideas de un texto determinado deben entenderse en términos de su contexto social, es errado y, en consecuencia, no sirve como guía para la comprensión sino como fuente de más confusiones” (2000, 183). No obstante, el británico no duda en que los análisis de los contextos históricos son de gran ayuda, pero esta corriente “fracasa en obtener el significado del pensamiento del autor clásico, porque no le da importancia a la intención del autor al escribirlo y publicarlo” (Rabasa Gamboa 2011, 169).

---

<sup>191</sup> Un ejemplo de ello sería sostener que Marsilio de Padua defiende una división de poderes, debido a la separación de algunas facultades del monarca, en su obra *Defensor Pacis*.

<sup>192</sup> “Marsilio es notable por su ‘admirable anticipación’ de Maquiavelo; Maquiavelo es notable porque ‘sienta las bases para Marx’; la teoría de los signos de Locke es notable ‘como una anticipación de la metafísica de Berkeley’” (Skinner 2000, 156).

<sup>193</sup> Los clásicos, antes de ser filósofos, son personas, y como tales, tienden a contradecirse o modificar su pensamiento debido a múltiples circunstancias.

<sup>194</sup> Por ejemplo, sostener que pensadores como Platón o Rousseau son partidarios del “totalitarismo”.

<sup>195</sup> Puede ocurrir que un autor clásico haga un llamado a la igualación de Derechos o de participación, y que el historiador confunda esto como un llamado a la Democracia.



Frente a estas consideraciones, la propuesta de Skinner gira entorno a la necesidad de entretejer las condiciones históricas, incluyendo el lenguaje, con la teoría política que yace en los textos a analizar. Por ende, las obras políticas deben entenderse en su entorno, algo que pasan por alto los textualistas, pero sin necesidad de caer en determinismos donde el contexto fuerza al autor a describir sobre categóricos planteos, el cual es el talón de Aquiles de los contextualistas.

## 2. Contexto político

Johannes Althusius se encuentra enmarcado en el período de la Guerra de los Ochenta Años (1568 – 1648) entre la Monarquía española y la República de las Provincias Unidas de los Países Bajos. Dicho conflicto comenzó en 1558 como una reclamación formal por parte de la nobleza holandesa hacia Margarita de Parma, gobernadora de los Países Bajos y media hermana de Felipe II. La solicitud apuntaba a reconocimiento de la fe calvinista y su libertad de practicarla. Sin embargo, esta disputa se fue tensando debido a que “los pueblos consideraban la creciente actividad de los inquisidores una importante amenaza para su autonomía y privilegios” (Van Gelderen 1993, XI). En consecuencia, la contienda se transformó en una verdadera guerra político-religiosa y de consecuencias geopolíticas. “Riquezas, intelectualidad y cultura distinguían a los Países Bajos desde la Baja Edad Media; pero más importante todavía que la utilización de estas posibilidades era para España su ubicación estratégica” (Vicens Vives 1981, 188). Dicha zona comprendía la entrada y salida de bienes por el Mar del Norte a través del importante puerto de Amberes. Además, la región era el tramo final del denominado *Camino Español*, creado por Felipe II, y que tenía como objetivo el paso de tropas para aplastar la rebelión en los Países Bajos. También unía los dispersos territorios Monarquía hispana, como Lombardía, el Franco Condado y Flandes.

A causa del aumento de los disturbios religiosos iconoclastas por parte del calvinismo, como el *Beeldenstorm*<sup>196</sup>, Margarita decidió renunciar en 1566. Estos incidentes se fomentaron gracias a “la propaganda calvinista, acelerada por la presencia de refugiados franceses que venían huyendo de las primeras guerras de religión en Francia, [que] se difundió rápidamente por los medios obreros (...) y también entre las clases de la baja nobleza” (Vicens Vives 1981, 191). Su reemplazo fue Fernando Álvarez de Toledo, el Duque de Alba, quien con conocimientos más profundos en el arte de la guerra que en el de la diplomacia, inició una fuerte campaña con medidas draconianas. El procedimiento era rápido pero imprudente, por lo que se llevó al muere a dos nobles católicos: el conde de Egmont y el conde de Horn. La sentencia apuntaba a una supuesta

---

<sup>196</sup> Traducido como *tormenta de las imágenes*, durante estos hechos “cuatrocientas iglesias fueron saqueadas e incomparables obras de artes destruidas. Las masas lograron apoderarse del poder en muchas ciudades, denotando cuál era la finalidad de su sublevación” (Vicens Vives 1981, 191).



conspiración de ambos dirigida por Guillermo de Orange. Como consecuencias, éste “había aceptado en 1566 el caudillaje de la resistencia armada ofrecido por el sínodo calvinista de Amberes” (Vicens Vives 1981, 192). Además, debemos tener en cuenta que Guillermo provenía de una poderosa y rica familia alemana: los Nassau-Dillenburg. Por ende, entre los tantos títulos de Guillermo se hallaban los de “príncipe del Reich”, conde de Nassau y príncipe de Orange, entre otros. La rebelión ya se encontraba en un punto sin retorno, y Guillermo fue nombrado por los Estados Generales de las provincias de Holanda, Frisia, Utrecht, entre otras, como *Stadtholder* (estatúder) de los Países Bajos. Su título de lugarteniente tendría como objetivo aglutinar a dichas provincias en una Confederación en pos de una causa común: la independencia política (Vicens Vives 1981, 190-193).

Frente a estos hechos, la vida de Althusius estuvo hilada a las decisiones políticas de la Casa de Nassau-Dillenburg, los paladines del calvinismo germano-holandés. Gracias a una serie de ayudas económicas del conde de Nassau, pudo doctorarse en Derecho Civil y Canónico en la Universidad de Basilea en 1586. Tras finalizar los estudios, el filósofo fue invitado por el conde Juan VI de Nassau-Dillenburg, hermano menor de Guillermo de Orange-Nassau, para que tomase un puesto como el primer profesor de Derecho en la recién creada Universidad de Herborn, un centro intelectual calvinista en Alemania. Antes de partir, visitó la ciudad de Ginebra en el mismo año, donde conoció a un especialista y compilador de Derecho Romano, Denis Godefroy<sup>197</sup>, un hugonote francés que lo inspiraría profundamente. Además, a lo largo de su estancia en el condado de Nassau, también ocupó el cargo de consejero en la corte del conde Juan (Hueglin 1979, 15-17).

---

<sup>197</sup> Castellanizado como Dionisio Godofredo, este erudito en Derecho Romano es famoso por ser quien reeditó en 1583 el *Corpus Iuris Civilis* de Justiniano. Su versión fue la primera en ser impresa. Con respecto a su relación con Althusius, fue él quien lo introdujo en los conocimientos del Derecho Romano. La Tesis del alemán fue un trabajo sobre este mismo campo titulado *De arte jurisprudentiae romanae methodice digestae libri*. Los capítulos II y III de *Politica* tratan sobre la familia, y no es de extrañar que los conocimientos de Althusius en Derecho Romano hayan sido nutridos por el pensamiento de Godefroy.





XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



Figura 1. Mapa de Frisia. Fuente: Abraham Ortelius, *Theatrus Orbis Terrarum*, 1570.

En 1603 publica su principal obra, *Politica Methodica Digesta*, y al año siguiente, viaja a la ciudad de Emden, ubicada en el condado de Frisia Oriental, actualmente en Alemania noroccidental. Allí se establece debido a que fue electo Síndico de dicha ciudad, cargo que ocuparía hasta el año de su muerte en 1638. Esta urbe era denominada como *la Ginebra del Norte*, ya que actuaba como núcleo de intelectuales y refugiados calvinistas. Si bien debía rendir pleitesía al conde de Frisia Oriental, en los hechos era soberana. Por este motivo, Althusius la denominaba como *Respublica Emodensis*. Además, mantenía fluidas relaciones políticas y comerciales con las Provincias Unidas y con la casa de Nassau, quienes eran sus protectores (Hueglin 1979).

A través de la publicación de su obra *Politica*, considerada como uno de los primeros aportes sobre a la teoría del federalismo moderno, Johannes Althusius elabora el primer tratado político de orientación calvinista. No obstante, esto no es sinónimo de que los trabajos de Jean Calvin y de los *monarcómacos*<sup>198</sup>, como François Hotman y Théodore de Bèze, no hayan esbozado una serie de ideas políticas con una fuerte orientación hacia

<sup>198</sup> Los *monarcómacos* (término griego acuñado para referirse “a los que luchan contra el monarca”) fueron una serie de eruditos de confesión calvinista que desempeñaron un papel importante en los debates políticos y religiosos durante las Guerras de Religión en Francia (1562 – 1592). Entre los escritos más famosos podemos mencionar el panfleto anónimo *Vindiciae contra Tyrannos*, donde se enfatizan argumentos a favor del derecho a la resistencia. (Hubeňak et al. 2012, 356-363)



el pensamiento reformado. Pero es Althusius quien completa un escrito de carácter puramente sistematizado y moderno, debido a que separa de forma tajante el estudio de la Política y del Derecho de la Teología. En adición, podemos plantear que los postulados del autor no son puramente especulaciones filosóficas, ya que como se ha visto, gran parte de su vida no solamente estuvo volcada al mundo intelectual y universitario, sino que además ocupó y ejerció cargos en la esfera de la praxis política. Es por esto que no debería llamar la atención que el título de su obra sea *La Política, metódicamente concebida e ilustrada con ejemplos sagrados y profanos*. Su labor como Síndico en la ciudad de Emden revela que sus planteos fueron puestos en práctica, siendo un curioso caso de gobierno mixto con características medievales, como los son las corporaciones o gremios mezcladas con rasgos modernos, como la libertad de conciencia y la insistencia de que la soberanía recae en el pueblo<sup>199</sup>. No obstante, Hueglin aclara que en su determinación de mantener la autonomía de la ciudad de Emden frente al poder del conde de Frisia Oriental, con el tiempo, el Síndico “se convirtió en un ‘realista político’ bastante autoritario” (1979, 17).

Con el estallido de la Guerra de los Treinta Años (1618 – 1648) dentro del Sacro Imperio Romano-Germánico, y de la cual se enlaza con la Guerra de Flandes que transcurría en paralelo, los territorios de Frisia Oriental no eran ajenos al conflicto. Las consecuencias fueron devastadoras para los territorios alemanes, lo cual se debió principalmente al saqueo continuo de los ejércitos, principalmente el de los suecos. No obstante, la *Respublica Emodensis* permaneció neutral durante la contienda. Esto se debió a que “las estrategias políticas de Althusius se basaron esencialmente en la influencia vecinal de las provincias holandesas. Podía hacerlo, porque los Países Bajos todavía formaban parte del imperio y porque Emden tenía una gran influencia en la ortodoxia holandesa” (Hueglin 1979, 17). Esta mutua relación se explica porque Althusius había apoyado explícitamente la causa calvinista contra Felipe II, por ende, las Provincias Unidas dieron un constante auxilio a la ciudad. Principalmente, los holandeses fueron árbitros de las disputas entre Emden y el conde de Frisia Oriental, por lo que no dudaron en guarnecer tropas en la zona, e incluso, utilizarlas en enemistad contra el señor local (Hueglin 1979).

En resumen, la vida de Althusius no puede entenderse sin su contexto. Sus escritos son producto del marco histórico de la Guerra en Flandes, del final de las Guerras de Religión en Francia y del transcurso de la Guerra de los Treinta Años. Por ende, no debemos perder el foco que su obra *Politica* surge como una propuesta para contrarrestar los postulados absolutistas, independientemente de si sus autores eran

---

<sup>199</sup> “...tales rectores y administradores son iguales y semejantes a los demás particulares” (Althusius, *Politica*, XVIII, 15-18).



católicos o luteranos, como son los casos de Jean Bodin o Henning Arnisaeus, respectivamente (Huesbe Llanos 2015). Como se verá más adelante, el medio altusiano para neutralizar la concentración de poder se abrevia en la propuesta de una organización de tipo “pactista”, la cual, a ojos de muchos autores contemporáneos, sostienen que es un germen del ordenamiento federal.

### 3. Contraste entre *federación* y *confederación*

Antes de indagar sobre la propuesta política de Althusius, resulta sensato diferenciar los términos de *federación* y *confederación*, los cuales son considerados análogos de manera recurrente. La confusión entre ambos términos no es reciente, sino que fue un extenso debate de siglos, el cual fue zanjado por los juristas alemanes del siglo XIX. No obstante, en otras regiones del mundo “permanecieron ajenos al cambio que había comenzado a operarse en la teoría y en la terminología del federalismo” (Levaggi 2007, 32). Esto se debía, en algunos casos, al restringido acceso de la literatura alemana.

Los primeros pensadores en reflexionar sobre esta distinción semántica fueron Karl Solomon Zachariä y G.H. Berg, a través obras como *Espíritu de la Constitución del nuevo Imperio Alemán* (1804) y *Disertaciones sobre el Acta Federal del Rin* (1808), respectivamente. Ambos trabajos deliberan sobre la caída del Sacro Imperio Romano-Germánico y el nacimiento de la Confederación del Rin, las cuáles están enmarcadas en el contexto de las Guerras Napoleónicas. Frente a esto, ambos juristas entendían que no hubo un cambio trascendental entre una forma de organización a otra, sino que, por el contrario, hubo una “evolución natural del sistema de uniones hacia una mera asociación de Estados soberanos” (Levaggi 2007, 28). No obstante, el mayor aporte fue dado por el suizo-alemán, J.C. Bluntschli, quien enfatizó que un *Estado Federal* (Bundesstaat) difería de una *Confederación* (Staatenbund) en la cantidad de poder que detentaban los Estados miembros. Es decir, a mayor poder nos referimos a una Confederación debido a que sus miembros son entidades soberanas. Por el contrario, en una Federación, ocurre que sus miembros ceden dicha soberanía para conformar un poder superior, el cual, es el Estado Federal (Levaggi 2007).

Sin embargo, estos razonamientos pueden ser rastreados en la obra de Johannes Althusius, pero con la diferencia de que este pensador no distingue de manera semántica la organización confederada de la propiamente federal. En el capítulo XVII de *Politica*, contrasta que existen dos formas de confederación. Estas son 1) la confederación *plena* y 2) la confederación *non plena*. La primera refiere a que “un reino, provincia o cualquier otra asociación universal extranjera, junto con sus habitantes, están plena e integralmente cooptados y admitidos en el derecho y la comunión del reino (...) En la medida en que se fusionan y se unen en un solo y mismo cuerpo” (Althusius, *Politica*,



XVII, 27-30). Es decir, los Estados miembros delegan toda su soberanía para aglutinarlas en una única asamblea. Con respecto al segundo caso, la *non plena* consiste en “varios reinos y provincias, mientras se reservan sus derechos de soberanía, se comprometen solemnemente entre sí mediante un trato o pacto hecho preferentemente por un período de tiempo determinado” (Althusius, *Política*, XVII, 30). Las causas que mueven a los Estados asociarse temporalmente pueden deberse a buscar la defensa frente a un enemigo común o, por el contrario, para cultivar la paz y obtener mutuos beneficios.

Además, Althusius enfatiza que existen tres formas de confederarse plenamente. A saber, estas son: 1) la mera alianza, 2) la unión personal y 3) la *confederación* o unión de Estados con asamblea común. La primera refiere a lo que actualmente podemos relacionar con un “tratado de seguridad colectiva”. En el primer caso podemos nombrar los sistemas de Ligas, como los conformados entre Florencia y Venecia o Francia e Inglaterra, para resistir al poder Papal a comienzos del siglo XVI. Otro ejemplo es el de la *Liga de Suabia*, conformada por los príncipes del sur de Alemania con objeto para defensa frente a ataques exteriores o sediciones interiores. Fue pactada en 1488 y dio señales de ser efectiva para responder ante los levantamientos campesinos, como la guerra de los campesinos alemanes de 1524<sup>200</sup>. En la segunda forma, la Unión personal se origina con la heredad de un príncipe por parte de sus antepasados o familiares más cercanos. Casos históricos son la unión entre las coronas de Dinamarca y Holstein, pero quizá las uniones dinásticas de España y Portugal (1580 – 1640) o de Inglaterra con Escocia (1603 – 1707), sean más conocidas para el lector. En tercer y último lugar, una Unión de Estados ocurre cuando se acuerda a conformar una asamblea común como lugar de deliberación para el dictado de leyes. Como ejemplos históricos se encuentran el Sacro Imperio Romano-Germánico, con la Dieta Imperial o *Reichstag*, las Provincias Unidas de los Países Bajos, con los Estados Generales o la antigua Confederación de los cantones suizos, los cuales se reunían a través del *Tagsatzung* (Mogi 1931, 27). Debido a lo expuesto anteriormente, esta investigación se posiciona en la tesis de que Johannes Althusius es un precursor de las teorías federalistas, ya que su sistema funciona como un pivote entre el constitucionalismo medieval y el moderno. Como señala Riley, “uno debe mirar brevemente todo su sistema, cuya relación con el constitucionalismo medieval, sobre todo con la idea de autonomía en varios niveles, así como con la ausencia de una gobernante soberano a nivel central, explica gran parte del federalismo altusiano” (1976, 31).

---

<sup>200</sup> Para saber más sobre esta Liga, consultar: Datt, Johann Phillip. 1698. *Volumen Rerum Germanicarum Novum, Sive De Pace Imperii Publica Libri V*. Ulm: Sumptibus Georgii Guillielmi Kühnen





Sin embargo, las principales críticas que se manifiestan para no considerar al filósofo alemán como un progenitor de las ideas federales, son dos cuestiones que deben ser aclaradas. 1) La primera detracción es la ausencia de un poder central fuerte. Precisamente este es uno de los puntos capitales en la obra de Althusius. Como se había explicado anteriormente, en *Política* se desea contrarrestar cualquier intento de centralización excesiva, como ocurría con las monarquías absolutas de la época barroca. Por ende, el remedio altusiano para tal fin, es el de contemplar a una sociedad organizada en asociaciones intermedias junto con una comunidad política gobernada por un régimen mixto<sup>201</sup>. 2) La segunda crítica es la existencia de nociones antiguas y medievales que fomentan esa forma de organización corporativa dentro de la sociedad. Empero, esto es causa del contexto de transición histórica que está viviendo el autor. Por ende, no debe desestimarse la influencia *a posteriori* que tuvo Althusius, ya que los primeros gérmenes del republicanismo moderno comenzaron a brotar en la Confederación Suiza a través de los pactos entre las ciudades protestantes de Ginebra, Zúrich, Berna y Basilea, y en las Provincias de los Países Bajos. Ambos escenarios eran bastiones de la Teología reformada (Elazar 1987, 139).

#### 4. Del feudalismo al federalismo

Continuando con la cuestión de la *federación*, es digno de analizar la raíz lingüística e histórica de dicha palabra. Su raíz es latina, *foedus*, y quiere decir “pacto” o “contrato”. De ahí su evolución durante la Alta Edad Media, donde la desaparición de la unidad política y territorial de la *pars occidentalis* del Imperio Romano supuso el surgimiento de los reinos germánicos. Estos pueblos pactaban militarmente con los romanos a través de un “foedus” a cambio de tierras<sup>202</sup>. Es este el principio de la organización feudal en la Europa Occidental, el cual se consolidó tras la conformación del Imperio Carolingio durante el siglo IX. Desde esta perspectiva institucionalista, el feudalismo “puede ser considerado como un cuerpo de instituciones que crean y regulan las obligaciones de obediencia y servicio, principalmente militar, por parte de un hombre libre (el vasallo) hacia otro hombre libre (el señor)” (Ganshof 1952, XVI). No obstante, los vocablos “feudo” y “feudal” figuran en las fuentes a partir del siglo X y XI<sup>203</sup>.

---

<sup>201</sup> Esta investigación adopta la postura en donde el feudalismo es considerado como una organización político-institucional de relaciones personales. Por ende, se deja de lado cualquier interpretación de tipo social, como podría ser la de Marc Bloch, o las meramente económicas de enfoque marxista, como la de Maurice Dobb.

<sup>202</sup> “Encontramos en otros ambientes históricos ciertas instituciones que guardan una notable semejanza a las del feudalismo de la Edad Media occidental. Los ‘daimios’ y los ‘bushi’ o ‘samuráis’ de Japón pueden ser en comparación con los vasallos, y la tierra que les fue concedida es comparable al feudo. Lo mismo ocurre con la ‘iqta’ de los árabes y turcos” (Ganshof 1952, XVII).

<sup>203</sup>



Entonces ¿Qué relación existe entre el feudalismo y el federalismo? Más allá de su relación lingüística, la cual está enmarcada en el proceso evolutivo de la transformación de la Edad Media a la Edad Moderna, ambas son operaciones políticas que tienen como consecuencia la descentralización del poder. No obstante, no se debe caer en la idea de que el federalismo es una sofisticación del feudalismo, ya que el primero “se basa en un tipo particular de marco constitucional. Ese marco es lo más inmediato y fácilmente visible en la división de poderes entre un gobierno general o federal, por un lado, y los gobiernos constituyentes por otro” (Elazar 1987, 34). Por el contrario, el segundo era un cuerpo institucional basado en relaciones personales. Empero, el hilo conductor entre ambos descansa en la idea de mantener vivo los particularismos locales y evitar la centralización de poder en una sola figura, ya sea un monarca, un parlamento o un Estado.

Además, se debe tener en cuenta que tanto el feudalismo como el federalismo, se conforman a través de pactos, los cuales pueden ser realizados directamente entre personas físicas (feudalismo) o jurídicas (federalismo). Esto se verá con mayor detalle más adelante. Sin embargo, debe destacarse la base constitucional de ambos casos. Las experiencias constitucionales de la Edad Media fueron la base de la organización de los primeros Estados europeos. Los fueros de León de 1017, la Carta Magna de 1215 o la Bula de Oro de 1222 son verdaderos antecedentes a las Constituciones modernas donde se delegaban facultades o se limitaba al poder central. Es así que el mundo medieval, a diferencia de la cotidiana visión que se suele tener, estaba conformados por regímenes de carácter mixto, es decir, si bien la Monarquía era la forma de gobierno mayoritaria y *de iure*, las mismas contaban con instituciones de otras formas de gobierno: el Parlamento o las Cortes, al estar conformadas por los nobles, funcionaban como una verdadera aristocracia; las asambleas locales creadas por los *fueros*, por su parte, eran dirigidas por los burgueses y administraban las ciudades sin interferencia de los nobles, ofreciendo un componente democrático dentro del Reino (De Benoist 2000, 46-47). Estas experiencias históricas son tenidas en cuenta por Johannes Althusius a la hora de pensar su sistema de *confederatio*, ya que él sostiene que “si me preguntas además cuál es el elemento democrático en la monarquía y la aristocracia, te respondo que en ambas son las asambleas del reino en las que el pueblo se ha reservado el derecho de voto (*ius suffragii*)” (Althusius, *Política*, XXXIX, 13-14). Además, como explica Mauricio Fioravanti:

La constitución medieval es mixta porque se refiere a una realidad política y social compuesta y plural, opuesta a todo intento de uniformización, dispuesta a reconocerse en una ley fundamental común sólo porque (...) es la síntesis de la pluralidad de pactos y





acuerdos que las distintas partes, las distintas realidades territoriales, los distintos órdenes, han estipulado entre ellos (2001, 63).

Por otra parte, se debe tener en cuenta la relación entre política y teología dentro de este esquema. Tanto en la Edad Media como en la Edad Moderna, la religión tenía un importante rol en la esfera política, y el proceso de secularización aún no se había establecido por completo durante la época en la que vive Altusio. Es durante el medioevo cuando la Iglesia Católica funcionaba como una institución paralela al poder político, donde mucha vez hacía de contrapeso al monarca o a los nobles. Pero con la Reforma Protestante, la política secular se impuso por sobre la religión. En este sentido, “Althusius no está lejos, en esto, de compartir la idea luterana de una Iglesia de Estado sometida a la autoridad secular” (De Benoist 2000, 47). Es así que el Estado debe contar con una religión oficial, aunque permitiendo de alguna medida otros cultos de forma regulada. Esta idea inspiró la política de los Nassau en el ejercicio político de las Provincias Unidas. Como menciona Segovia, “para los holandeses esto significaba prohibir el culto público de los católicos y los judíos, así como privatizar el de los luteranos; y también limitar las críticas a la iglesia calvinista” (2018, 594). La tolerancia era entendida, en ese entonces, únicamente como una libertad de conciencia, pero no de práctica.

Sin embargo, la denominación que profesaba el pensador alemán era el calvinismo. Dicha corriente tiene una particular forma de organización, que difiere de otras ramas cristianas, como son el catolicismo, el anglicanismo y el luteranismo, las cuales se organizan a través del Episcopado, es decir, que existe una jerarquía eclesiástica conformada por Obispos. En contraposición, las ramas calvinistas son *congregacionales*, lo que indica que cada iglesia o parroquia es autónoma y se organiza libremente. Esto es importante destacar, ya que las iglesias son un tipo de organización privada que se encarga de administrar el culto y hacer valer la palabra de Dios. No obstante, la administración de dicho culto no es rígida, y cada parroquia lo administra según sus necesidades y/o capacidades. Como señala Altusio, “esta administración eclesiástica por el magistrado supremo consiste en su inspección, defensa, cuidado y dirección de los asuntos eclesiásticos. Pero la ejecución y la administración de los cargos eclesiásticos pertenecen al clero (*personae ecclesiasticae*)” (Althusius, *Política*, XVIII, 5).

## 5. La Teología del Pacto

El pensamiento teológico de Johannes Althusius es deudor de la reforma religiosa impulsada por Juan Calvino. Por ende, para explicar de forma completa la relación entre la política y la teología dentro de su obra, se debe abordar uno de los puntos capitales de



la teología reformada: el concepto de *pactum*<sup>204</sup>. Para el reformismo, dicho término refiere al compromiso con Dios por medio de Jesucristo para la salvación. Sin embargo, no se debe pasar por alto que, para el calvinismo, ésta fue organizada por Dios desde el principio, puesto que “a los que Dios ha escogido, también ha predestinado para ser conformados a la imagen de su propio Hijo” (Calvino 1977, 254). En el Antiguo Testamento, se puede observar frecuentemente que Jehová pacta y renueva su alianza de manera constante, tanto con los profetas mayores, como con los profetas menores. En la *Epístola del Apóstol Pablo a los hebreos*, se plantea que:

El Antiguo Testamento habla claramente de otro sacerdocio diferente del de Aarón, y de otro pacto diferente de aquel que se hizo con los hijos de Israel, y de uno que otorgaría la remisión de los pecados, cosa que el otro no podía hacer. Ahora bien, estos son los testimonios, no del Nuevo Testamento sino del Antiguo; y el Nuevo presenta un sacerdote y un pacto que corresponden exactamente al sacerdote y al pacto que el Antiguo Testamento refiere y describe (Calvino 1977, 15).

Este extracto enfatiza la postura calvinista sobre la existencia de un *pacto dual*. El mismo consiste en la división bíblica entre el Antiguo Testamento y el Nuevo Testamento. En la primera parte, el pacto se produce entre Dios y el pueblo judío a través de los profetas: Abraham, Moisés, Aarón, etc. Su función era la selección del pueblo judío como pueblo elegido debido a ser los primeros en el reconocimiento de Dios. “También nos da una visión cercana de las operaciones de la federación tribal israelita, describiendo su constitución, instituciones políticas y algunos de sus problemas políticos centrales, todo en el marco de teoría del pacto” (Elazar 1987, 119). En el segundo caso, dicho pacto se realiza a través Jesucristo, quien tiene como objetivo la redención de los pecados de la humanidad. No obstante, ambos están íntimamente ligados, ya que no puede darse uno sin el otro. Esto se debe a que Jesús, Dios hecho Hijo, era parte de ese pueblo elegido. Por otra parte, esta visión también se traslada al plano de lo político, puesto que Dios también pacta dualmente con el pueblo judío: por un lado, con el conjunto de sus miembros, y por el otro, con el monarca.

Tanto los *monarcómacos* como Althusius son defensores de este argumento. De hecho, en la *Vindiciae contra Tyrannos*, “Brutus define este pacto y considera que cuando Dios llamó a Moisés, Jehová contrajo una alianza con todo el pueblo, con toda la multitud,

---

<sup>204</sup> Se utiliza la terminología del propio Althusius, quien escribía tanto en latín como en griego. No obstante, se diferencia entre el *pactum religiosum* y el *fodcus* político. En la literatura inglesa, el término *covenant* se asocia a lo religioso, mientras que *pact* o *compact*, alude a lo político. Como señala Elazar: “El pacto bíblico [covenant] no fue diseñado simplemente para crear una entidad dependiente vinculada y de debida lealtad al gobernante imperial, sino una asociación entre las partes involucradas. Por supuesto, la relación entre Dios y las partes humanas del pacto no eran de igual a igual, pero era una relación igualitaria en una tarea común” (1987, 117).



con todos los ancianos, con todos los hombres de Judea” (Huesbe Llanos 2005, 333). Para los monarcómacos, gobernantes y gobernados se encuentran atados al Decálogo. A pesar de esto, ni los autores franceses ni Althusius tenían intención alguna de conformar un gobierno de corte Teocrático, como sí lo era en el caso de Calvino y su experiencia en la ciudad de Ginebra. Por otra parte, esto tampoco es sinónimo de que planteen un modelo de sociedad secular, sino que su principal propósito es la de limitar el poder político y contrarrestar los argumentos absolutistas, como son de Jean Bodin y Henning Arnisaeus. Por ende, las propuestas de los calvinistas giran alrededor de la conformación de un gobierno mixto y reutilizando argumentos bajomedievales, como los de Guillermo de Ockham y los *conciliaristas*, esgrimidos en el caso de los monarcómacos mientras que Althusius retoma a una verdadera visión aristotélica (Sabine 1979, 282 y 309).

Es sabido que el alemán fue lector de este panfleto francés sobre el derecho a la resistencia (Carvajal 2003). Por ende, no resulta raro ver este modelo plasmado en su pensamiento, aunque con la particularidad de extenderlo. En primer lugar, el pacto dual ocurre “entre Dios y el pueblo; [en segundo lugar] un pacto civil que a su vez se suele escindir en dos, uno entre todos los miembros de la comunidad política, y un segundo contrato entre el pueblo y el sumo magistrado” (Rivera García 2013, 183). Es por ello que lo innovador de Althusius es que el *pactum* también se traslada al ámbito social. Como explica George Sabine:

El contrato figura en la teoría de Altusio en dos formas: tiene un papel más específicamente político en la explicación de las relaciones existentes entre un gobernante y su pueblo, y un papel sociológico general en la explicación de la existencia de cualquier grupo. El primero correspondía a un contrato político; el segundo, a un contrato social en un sentido amplio. (1937, 309)

Frente a esto, es posible plantear que la existencia de pactos o contratos dentro de la sociedad propuesta por Altusio tiende *ad infinitum*, debido a la particular forma que tiene el filósofo de distinguir a los tipos de asociaciones o *consociatio*. Estas pueden ser 1) simples y privadas o 2) mixtas y públicas. Las primeras se definen como “una sociedad y simbiosis iniciada por un pacto especial (*pactum*) entre los miembros para el propósito de reunir y mantener en común un interés particular” (Althusius, *Politica*, II, II). Aquí se encuentran a la familia y al *collegium*, donde esta última refiere al gremio o la corporación. En las segundas, se encuentran la ciudad, la provincia y el Estado<sup>205</sup>.

---

<sup>205</sup> Althusius tiene un característico modo de ordenar su obra, ya que primero explica lo particular para ir escalando a lo más general. Esto se debe a la fuerte influencia de Pierre de la Ramée, un pensador calvinista que desarrolló un sistema dialéctico y sistémico surgido como crítica al excesivo aristotelismo de su época. Por ello, *Politica* “pretende ser una enciclopedia de la política, saber que el autor suponía



Estas últimas son producto de las primeras debido a que “existen cuando muchas asociaciones privadas están vinculadas con el propósito de establecer un orden político solitario (*politeuma*). Se le puede llamar comunidad (*universitas*), organismo asociado o asociación política principal” (Althusius, *Politica*, V, I).

En síntesis, la teología calvinista de Altusio se complementa con su modelo político, ya que los pactos realizados entre los sujetos, ya sean privados (familia o gremios) o públicos (Estados o provincias), se realizan a imitación entre Dios y el hombre como práctica natural y esencial, y que tiene por fin, al bien común (Medina Núñez 2014). Sin embargo, el alemán fue “ignorado porque su filosofía estaba limitada por los mismos principios bíblicos de construcción política que informaron al protestantismo reformado y que fueron rechazadas por el pensamiento político estatista moderno” (Elazar 1991, 194).

## 6. El Federalismo como contrapeso político

Como último tópico, bastaría analizar el funcionamiento de las asociaciones dentro de la comunidad política en la teoría altusiana. Hueglin denomina que existen tres principios federativos básicos dentro de este esquema (1999, 3-4):

1) El primero es el de “pluralización de gobernabilidad”, el cual consiste en que un gobierno dividido implica un proceso de gobernanza multinivel. En este sentido, la propuesta federalista del alemán no sólo se basa en una estructura vertical, es decir, en la descomposición del Estado en unidades más pequeñas, como las provincias y los municipios, sino que además, es de carácter horizontal. Esto se debe a que la comunidad política, como se ha mencionado anteriormente, se conforma a través de múltiples relaciones contractuales de carácter privado: la familia, las empresas, los gremios y las iglesias.

2) El segundo principio es el del “consentimiento general”, que pretende dictaminar que los miembros constituyentes tienen derecho al autogobierno. Podría hacerse un paralelismo a los modelos parlamentarios actuales, los cuales fueron estudiados por el politólogo Arend Lijphart. Estos son: el modelo de Westminster, que se basa en la regla de la mayoría, y el de la democracia consociativa<sup>206</sup> de sociedades heterogéneas, como Suiza o Bélgica. Este último se asemeja más al modelo de Altusio, ya que el autogobierno de las unidades más pequeñas no puede ser anulada por la voluntad de la mayoría. Lijphart dice sobre el modelo consensual que “en lugar de concentrar el poder

---

usurpado por otras ciencias. La intención es, dentro de la dialéctica de Pedro Ramus y de la tradición escolástica, alcanzar un sistematismo pleno” (Fernández de la Mora 1991, 8)

<sup>206</sup> Resulta llamativo que Lijphart haya utilizado dicho término, puesto que es el mismo que utiliza Altusio para referirse a los tipos de asociaciones que pueden elaborar las personas físicas o jurídicas.



en manos de la mayoría, [éste lo] intenta dividir, dispersar y restringir el poder de varias formas” (45-46). Además, este modelo se condice con lo planteado por Fioravanti sobre la Constitución medieval, la cual pretendía proteger los particularismos de cada región o grupo específico.

3) El tercer y último principio se basa en la “solidaridad social”, la cual es para el alemán, como una obligación universal, la cual aplica a todos los tipos de asociaciones. Además, también existe un principio de subsidiariedad, puesto que la autoridad más próxima al problema debe encargarse de solucionar la cuestión, mientras que la magistratura suprema no debe entrometerse. Sin embargo, esta idea de soberanía popular no es de carácter individual, como es en el caso de Rousseau, porque “Althusius no atribuyó soberanía ni a ciudadanos individuales ni a el pueblo como colectivo anónimo, sino a la comunidad del Estado o del pueblo asociados en un cuerpo simbiótico de muchas asociaciones más pequeñas” (Woldring 1998, 126).

## 7. Conclusiones

A modo de cierre, es factible resumir la investigación en dos puntos capitales. El primero es la influencia teológica que tuvo Johannes Althusius para elaborar su teoría política. Basándose tanto en el pensamiento clásico, como es el caso de Aristóteles sobre la sociabilidad natural de los seres humanos, como en la exégesis bíblica para demostrar la relación entre Dios y el hombre, el alemán esbozó una obra que compilaba todo el saber de hasta ese entonces. Además, su intento de sistematizar mediante un método que analice de lo particular hasta lo más general fue un destello de modernidad en su obra. No obstante, todavía quedan bosquejos del pensamiento medieval-clásico, como es el caso de los ejemplos sagrados y la continua relación entre política y religión. Ésta última, ya no siguiendo la línea del escolastismo, sino abrazando el pensamiento reformado donde el poder político primaba por sobre el religioso.

El segundo punto importante, es la anticipación a ciertos postulados modernos, sobre todo, a través de su propuesta de la *confederatio* basada en las asociaciones. Por ende, podría decirse que Althusius es como una bisagra que permite el traspaso de la Baja Edad Media, época en donde la política y las instituciones eran de carácter personal, a la Edad Moderna, donde surge la razón de Estado y la secularización comienza paulatinamente a situar al poder político por sobre el religioso. Sin embargo, el alemán ofrece un margen para impedir la omnipotencia de un poder central, salvaguardando mediante los resabios del medioevo a las organizaciones intermedias, como es el caso de las familias, los gremios y las iglesias, así como también, respetando el autogobierno de las pequeñas unidades políticas del municipio y la provincia.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

En otras palabras, Hueglin califica la obra de Altusio como “los primeros conceptos modernos, para un mundo moderno posterior”. Una apreciación bastante acertada para un autor que fue un intelectual, pero también un político de carrera. Su modelo, sin que él lo supiera, terminó ofreciendo una propuesta moderada y mixta para una época en donde el absolutismo político terminó imponiéndose en el continente europeo durante los próximos tres siglos.





XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

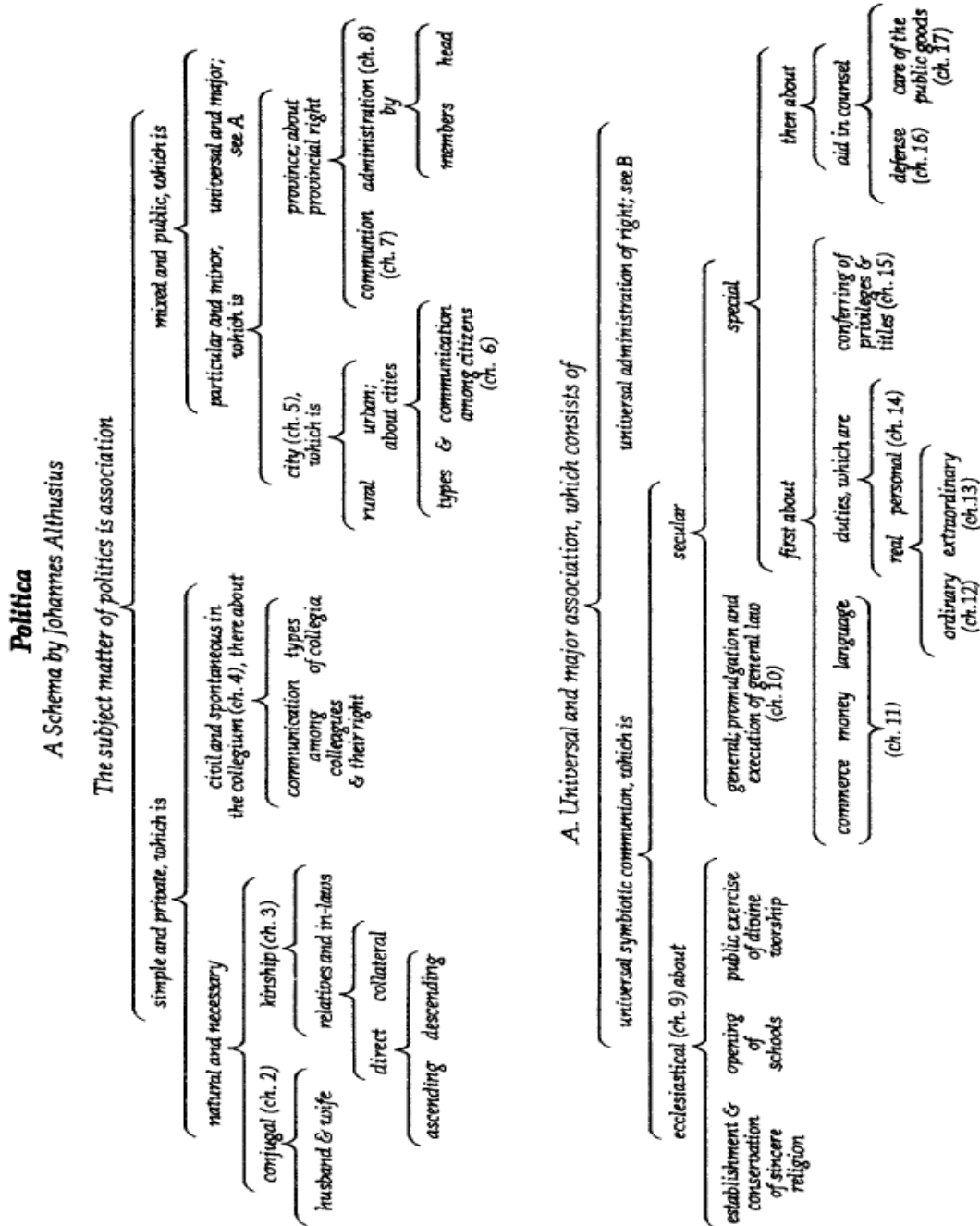


Figura 2. Esquema de los tipos de asociaciones, las cuales son simples o privadas y públicas o mixtas. Luego, se dividen los arquetipos de administración, los cuales son el secular y el eclesiástico. Fuente: Johannes Althusius, *Politica*, 1603.



XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

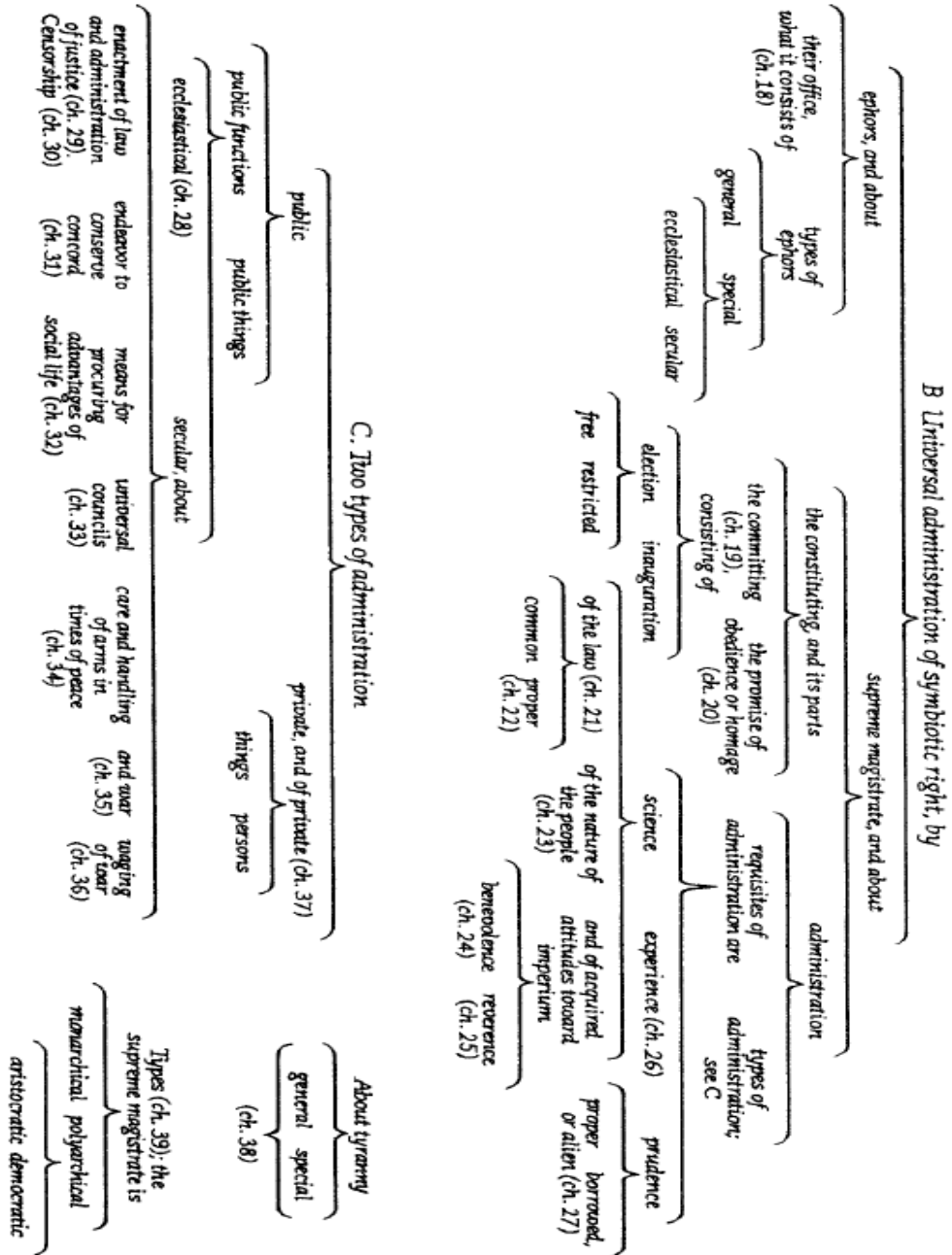


Figura 3. Esquema donde se dividen los cargos dentro de una *Res Pública*. Nótese que figura el supremo magistrado, el cual podría ser un monarca o un presidente, y luego figuran los éforos. Inspirado en Esparta, Altusio pretendía que haya un grupo de notables que monitearon los actos del supermo magistrado. Fuente: Johannes Althusius, *Política*, 1603



## 8. Bibliografía

Althusius, Johannes. 1614. *Politica: An abridged translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*. Edited and translated by Frederick S. Carney. USA: Liberty Fund.

Calvino, Juan. 1997. *Epístola a los hebreos*. Traducción por Luis Torres y Márquez. Grand Rapids: Subcomisión de Literatura Cristiana.

Carvajal, Patricio. 2003. "La Política de J. Althusius como Discurso Monarcómico Liberal." *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos* (XXV): 477–482.

De Benoist, Alain. 2000. "The First Federalist: Johannes Althusius." *Telos: Critical Theory of the Contemporary* (118): 25–58.

Elazar, Daniel. 1987. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

Elazar, Daniel. 1991. "The Multi-Faceted Covenant: The Biblical Approach to the Problem of Organizations, Constitutions, and Liberty as Reflected in the Thought of Johannes Althusius." *Constitutional Political Economy* 2, (2): 187–208.

Fernández de la Mora, Gonzalo. 1991. "El Organicismo de Althusio." *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* (17): 7–38.

Fioravanti, Maurizio. 2001. *Constitución: de la Antigüedad a nuestros días*. Madrid: Editorial Trotta.

Hueglin, Thomas. 1979. "Johannes Althusius: Medieval Constitutionalist or Modern Federalist?" *Publius* 9 (4): 9–41.

Hueglin, Thomas. 1999. *Early Modern Concepts for a Late Modern World: Althusius on Community and Federalism*. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press.

Huesbe Llanos, Marco Antonio. 2005. "La Irrevocabilidad del Pacto en Autores Protestantes Franceses del Siglo XVI." *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos* (XXVII): 329–338.

Huesbe Llanos, Marco Antonio. 2015. "Los Cincuenta Años De la Arnisaeforschung y los Cuatrocientos años del Tratado "De Republica" de Henning Arnisaeus." *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos* (XXXVII): 543–554.

Levaggi, Abelardo. 2007. *Confederación y Federación en la Génesis del Estado Argentino*. Buenos Aires: Departamento de Publicaciones Facultad de Derecho UBA.



Medina Núñez, Ignacio. 2014. “Política, Democracia y Liberalismo en el Origen de la Época Moderna.” *Espiral* 21 (60): 15–44.

Rabasa Gamboa, Emilio. 2011. “La Escuela de Cambridge: Historia del Pensamiento Político. Una Búsqueda Metodológica.” *En-claves del pensamiento* V (9): 157–180.

Riley, Patrick. 1976. “Three 17th Century German Theorists of Federalism: Althusius, Hugo and Leibniz.” *Publius* 6 (3): 7–41.

Rivera García, Antonio. 2013. “Calvinismo, Republicanismo y Democracia: El Federalismo Calvinista.” Editado por Tomás Urzainqui Mina. En *Visiones Poliédricas sobre la Conquista de Navarra*. España: Pamiela.

Sabine, G.H. 1979. *Historia de la Teoría Política*. Traducción por Vicente Herrero. México: Fondo de Cultura Económica.

Segovia, Juan Fernando. 2018. “El Paraíso Republicano de la Tolerancia Religiosa: Los Países Bajos en el Siglo XVII”. *Verbo*, (567-568): 557–595.

Skinner, Quentin. 2000. “Significado y Comprensión en la Historia de las Ideas.” *Prismas*, (4): 149–191.

Van Gelderen, Martin. 1993. *The Dutch Revolt*. Cambridge: Cambridge University Press.

Vicens Vives, Jaime. 1981. *Historia General Moderna I. Siglos XV-XVIII*. Barcelona: Vicens Bolsillo.

Woldring, Henk. 1998. “The Constitutional State in the Political Philosophy of Johannes Althusius.” *European Journal of Law and Economics* (5): 123–132.



### **Ensayo libre sobre el realismo de Spinoza**<sup>207</sup>

*“En última instancia, poco importa entonces que la redacción esté inconclusa: lo esencial ha sido dicho en un principio” (Balibar)*

*“Queriendo yo ofrecer a vuestra Magnificencia algún testimonio de mi adhesión, no he encontrado entre cuanto poseo cosa de mayor valer ni más preciada que el conocimiento que he adquirido por larga experiencia de los asuntos públicos en estos tiempos y el no interrumpido estudio de la historia de la antigüedad” (Maquiavelo)*

*“Si no es en la razón donde debemos buscar el origen de la política, no es en la moral que habremos de encontrar la causa de la estabilidad y seguridad de un régimen político”. (Chauvi)*

*“Al final he descubierto para mi regocijo que es la vida, y no la muerte, la que no tiene límites (García Márquez)*

*“Esto no es un problema de buenos y malos, es un problema de intereses” (CFK)*

ROSALES, JUAN PATRICIO

jpatriciorosales@gmail.com

Lic. En Ciencia Política – Facultad de Ciencia Política y RR II - UNR

“¿Cómo volver a construir las expectativas y esperanzas democráticas?”<sup>208</sup>, se preguntan Ezequiel Ipar, Micaela Cuesta y Lucia Vegelin en un reciente artículo sobre el fenómeno de la anti-política en un contexto de enormes fragilidades e incertidumbres que se acentúan en un escenario bélico y ¿pos pandémico? A nivel global. Cuando acercamos la lupa a procesos de la región y fundamentalmente de nuestro país, el debate público pareciera reflejo de un tejido social roto y diezmado con altos niveles de violencia que tensionan, realidades económicas que los habilitan y operaciones que catapultan personajes y narrativas que destruyen desde el odio, cualquier horizonte transformador.

Diego Tatián en su libro “Spinoza disidente”, cierra su capítulo *Realismo emancipatorio*, diciendo “La conjunción de realismo y Democracia es la herencia del

<sup>207</sup> Trabajo realizado en el marco del seminario “El pensamiento de Spinoza: entre la modernidad y los problemas actuales de la teoría política”, de la carrera de Lic. En Ciencia Política, UNR (2021).

<sup>208</sup> <https://www.revistaanfibia.com/antipolitica-el-asalto-a-la-razon-democratica/>



Tratado político a las generaciones que mantienen viva la pregunta por la transformación”<sup>209</sup>.

La propuesta del seminario tiene en sus fundamentos realizar una aproximación al pensamiento político de Spinoza como referente de la modernidad, así como convertir sus ideas en una herramienta de contribución para pensar los procesos políticos contemporáneos en este sur global.

En este sentido, y bajo este norte, me propongo dar cuenta de ese “realismo emancipatorio” capaz de ser leído en clave de una brújula en tiempos de grandes turbulencias. Tomo como base, los dos capítulos del *Tratado Político* propuestos por la cátedra, así como algunas ideas de otros pensadores que han aparecido a lo largo y ancho del seminario.

### **Realismo político**

Pensar el realismo político nos invita a indagar, por un lado “la consideración de los verdaderos intereses que determinan la actividad política”<sup>210</sup>, así como también el ejercicio del poder. Negar estos elementos, constituye para los pensadores realistas, “la negación de las realidades de la vida política”<sup>211</sup>. En este sentido, nuestro autor toma distancia de normas ideales que busquen analizar e implementar esquemas impracticables, incluso con una fuerte advertencia sobre cómo los filósofos han concebido los afectos y la naturaleza humana y lo hace desde las primeras palabras de su tratado político: “Los filósofos conciben los afectos (...) como vicios en los caen los hombres”<sup>212</sup> (...) conciben a los hombres no como son, sino como ellos quisieran que fueran”<sup>213</sup>. Este inicio ideal caracterizado por ser solo practicable en la Utopía de Moro es un elemento de crítica hacia quienes han pensado la política desde el “deber ser”, desde un trasfondo moral, alejándose de sus cuestiones elementales y prácticas que hacen al sustrato de la política como ciencia en el conocimiento del Poder, de su formación y de “los factores que influyen en él”.

### **“lo esencial ha sido dicho en un principio” (Balibar)**

---

<sup>209</sup> Tatian, D. “Spinoza disidente”. Pág.54. Tinta Limón. 2019.

<sup>210</sup> De la Vega, J C. Diccionario consultor político. Realismo Político. Pag.287. Librograf. 1996.

<sup>211</sup> Idem.

<sup>212</sup> Spinoza, B. Tratado político. Pag.77. Alianza Ed. 1996.

<sup>213</sup> Idem. Pag.78.





El autor de la *Ética*, inicia en 1675 el *Tratado Político*; texto que quedará inacabado por su muerte en 1677 apenas se proponía a desarrollar el concepto de Democracia luego del análisis de la monarquía y la aristocracia según la clasificación clásica de las formas de gobierno. En el capítulo 1, Spinoza dice “la experiencia ha revelado todas las formas de regímenes que se pueden concebir para que los hombres vivan en concordia, así como los medios por los que la multitud debe ser dirigida o mantenida dentro de ciertos límites”<sup>214</sup>. Estableciendo una relación con Maquiavelo y su método histórico, nada hay fuera del ser humano que se ha ocupado de los asuntos públicos, que no se haya experimentado en el objetivo máximo de todo Estado: velar por la seguridad y perseverar. A la pregunta maquiaveliana sobre cómo administrar un Estado y conservar el Poder, Spinoza parte de entender la naturaleza humana tal cual es: pasional, caótica, conflictiva, para pensar los fundamentos naturales del Estado, extraídos de “la condición común de los hombres” para crear estabilidad no ya por la fortuna o capacidad del príncipe, sino en instituciones que puedan garantizar “la virtud del Estado”, que es indefectiblemente, la seguridad.

Deducir la política de la condición común de los hombres, en última instancia el autor es explícito: dotar de estabilidad los asuntos públicos como condición necesaria para el desarrollo de la potencia colectiva. Lo que antepone Spinoza a cualquier bien intencionado, o capacidad individual superior, es un sistema de instituciones comunes que permitan garantizar esa seguridad porque la multitud no se guía por la razón y la justicia (nuevamente encontramos una concepción realista de la naturaleza humana). “Toma igual distancia del moralismo de los filósofos y el cinismo de los políticos en favor de “una ciencia de los afectos”<sup>215</sup> motivo central de la parte III de su *Ética* y que en el tratado político reafirma como una necesidad para comprender las acciones humanas: “me he esmerado en no ridiculizar ni lamentar ni detestar las acciones humanas, sino en entenderlas”<sup>216</sup>.

### **Entonces ¿Qué es la política para Spinoza?**

Claramente no es un estado de razón plena, ni un estado ideal al que se acceda por el correcto uso de la sabiduría en términos platónicos, sino como dice Tatian, es el “imperio de los afectos y el dominio de las pasiones”, donde “la política es directamente

---

<sup>214</sup> Idem. Pag.80.

<sup>215</sup> Tatian, D. Spinoza disidente. Pag.46. Tinta Limon. 2019.

<sup>216</sup> Spinoza, B. *Tratado político*. Pag.80. Alianza Ed. 1996.



proporcional a la impotencia de la moral para regular la vida humana en común<sup>217</sup>. Frente a este imperio de los afectos se puede establecer otro acuerdo con Maquiavelo en su concepción realista de la política, en que el Estado debe ser una institución firme y estable que garantice la seguridad, la paz y la prosperidad de sus habitantes.

Las pasiones no se pueden suprimir, pero si se pueden hacer algo con ellas. Desde el momento en que Spinoza propone ver los hombres (y mujeres) tal cual somos, se aleja de una actitud moralizadora para describir lo que hay: egoísmos, odios, esperanzas, expectativas, decepciones, frustraciones, odios, lealtades, operaciones, y su objetivo es entender esa naturaleza para transformar. Nos dice Tatian: “Spinoza en política pregunta por lo que hay, no por lo que no hay”<sup>218</sup>. En términos de su concepto de potencia, parte de esa realidad para pensar cómo incrementarla de manera inmanente.

### La paz como virtud de la sociedad

*“La paz, en efecto, no es la privación de guerra, sino una virtud que brota de la fortaleza del alma” (...) Por lo demás, aquella sociedad, cuya paz depende de la inercia de unos súbditos que se comportan como ganado, porque solo saben actuar como esclavos, merece más bien el nombre de soledad que de sociedad”<sup>219</sup>.*

Quizás a partir de esta frase, podamos entender el esfuerzo de Tatian por incorporar al realismo de Spinoza la dimensión de lo transformador. Desde el momento en que dejamos de idealizar lo que está como lo único posible, para crear espacios, hendiduras, resistencias que quiebren esa inercia hacia algo transformador. En los dos capítulos analizados de su Tratado político, el fundamento de toda acción humana con respeto a los asuntos públicos debe garantizar la estabilidad del Estado, la fortaleza de sus instituciones para la paz de la sociedad; concepto de paz que lejos de significar la soledad de una manada, es causa necesaria del incremento de la potencia colectiva para alejarse del reino de las pasiones tristes que solo opacan y reducen esa potencia. En el tratado, Spinoza incorpora su concepto de Multitud, y de multitud libre que se “guía más por la esperanza que por el miedo”<sup>220</sup> (p120). Una esperanza colectiva que procura “cultivar la vida”. Existe en Spinoza un ejercicio de la multitud que no delega ni transfiere a ningún poder común como el modelo contractualista hobbesiano donde se sacrifica la libertad por la seguridad en la sociedad civil, y por eso la necesidad de

<sup>217</sup> Tatian, D. Spinoza: un realismo anómalo de la paz. Pag.6 en <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/32740>

<sup>218</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=wQjHYzRuNBU&t=2949s>

<sup>219</sup> Spinoza, B. Tratado Político. Pag.120. Alianza Ed. 1996.

<sup>220</sup> Idem. Pag.120.



pactar y construir artificialmente un Estado. “La libertad de pensar es incoercible y así queda pues fuera del alcance del soberano” dice Balibar<sup>221</sup> en alusión al capítulo III del tratado. Esta finalidad del Estado que no es más que la paz y la seguridad, parten de una concepción realista que comparte la visión de un Estado fuerte para cumplir con su objetivo, para crear instituciones sólidas por encima de las voluntades individuales de quienes las administran: “el valor de las instituciones no tiene nada que ver ni con la virtud, ni con la piedad de los individuos”<sup>222</sup>. En el reino de las pasiones, los individuos son incapaces de conservarse a sí mismos, mientras que un Estado bien constituido, “dura por sus propias fuerzas”.

Como dice Morfino, “el derecho natural individual, y el pacto desaparecen, mientras aparece sobre la escena teórica la potencia colectiva de la multitud como elemento fundamental de la constitución del Estado”<sup>223</sup> que no trabaja desde una racionalidad calculadora y abstracta, sino en “favor de una concepción de la sociedad como entrelazamiento complejo de pasiones”<sup>224</sup>.

### **La Democracia como forma estable y natural de gobierno**

*“Y por eso he contemplado los afectos humanos como son el amor, el odio, la ira, la envidia, la gloria, la misericordia, y las demás afecciones del alma, no como vicios de la naturaleza humana, sino como propiedades que le pertenecen”<sup>225</sup>.*

¿Cómo pensar la Democracia, entonces, desde esta visión realista de la multitud que lejos está de ser una fábula o un invento romántico de los poetas? En Spinoza la vida política “no es una mutación de la naturaleza humana, sino su concreción”<sup>226</sup>. En la sociedad vivimos una vida “realmente humana”<sup>227</sup>. El derecho natural es causa de la política: “la vida política en la cual el derecho civil realiza mejor el derecho natural es aquella en la que el deseo de gobernar y no ser gobernado puede concretarse. La forma política de esa realización es la Democracia”<sup>228</sup>. Bajo esta forma de gobierno, la soberanía no se transfiere ni encarna en nadie, sino que “está distribuida en el interior del cuerpo social y político sin que repartida o fragmentada”<sup>229</sup>. En la Democracia la

---

<sup>221</sup> Balibar, E. Spinoza y la política. Pag. 67. Prometeo. 2011.

<sup>222</sup> Idem. Pag. 70.

<sup>223</sup> Morfino, V. El encuentro Spinoza-Maquiavelo. Pag.4. Selección de la cátedra.

<sup>224</sup> Idem.

<sup>225</sup> Spinoza, B. Tratado político. Pag.81. Alianza Ed. 1996.

<sup>226</sup> Chauí, M. Spinoza: poder y libertad. Pag.137. Cap IV. Selección de la cátedra.

<sup>227</sup> Idem.

<sup>228</sup> Idem.

<sup>229</sup> Idem. Pag.129.



potencia soberana está por encima de las potencias individuales; y la potencia o derecho existe solo cuando puede ser conservado o ejercido, es siempre un “poder actual”<sup>230</sup>.

## Conclusión

*“Cuando las certezas sobre las potencialidades de los individuos aislados y desprotegidos se hicieron añicos contra la crisis social, el ideario antipopulista no solo no cambió sino que se reafirmó en sus verdades históricas: la necesidad de infringir cierta violencia real y simbólica contra la acción colectiva para profundizar los cambios hasta que los beneficios de la libertad se hagan visibles”<sup>231</sup>*

Fue Margaret Thatcher quien inmortalizó la frase: “No hay tal cosa como la sociedad. Hay hombres y mujeres y hay familias” allá por el año 1987. La dama de hierro junto a Ronald Reagan simbolizan la consolidación del modelo neoliberal en la década de los ’80. El escenario que abrió la pandemia en términos, no solo de crisis sanitaria, sino de crisis civilizatoria, donde se suma recientemente un escenario bélico que provoca la alteración de los precios fundamentales de la humanidad: la energía y los alimentos, reactualizan aquella frase. El virus, la guerra y las atrocidades de un mundo injusto potencian el individuo y des-potencian el cuerpo social. La mitología actual construye un individuo autónomo deshistorizado, desclasado, que se alimenta a enojo, malestar y frustración. “La fragilidad se ha convertido en la marca de época”<sup>232</sup>, y se incrementa la incertidumbre, el miedo, la desconfianza, el odio. El umbral de lo posiblemente racional se corre a medida que se añoran ciertos marcos de “normalidad” pasada. Las nuevas subjetividades traccionan hacia narrativas hiperindividualistas donde la anti política ya no es solo un discurso, ni una dimensión estética, sino una potente arma que condiciona, restringe e interpela a la Democracia. En esta economía del miedo y el odio, el pensamiento de Spinoza enriquece el registro de lo que está, de la “realidad afectiva” de los seres humanos, que lejos de significar una resignación, como dice Tatián, resulta “una afirmación de la actividad común como vía de liberación de los seres humanos”. Partir de un diagnóstico que comprenda y no subestime, que parta de lo que hay y no de modelos que ya no existen, que recupere el sentido genuino de la politicidad: “Spinoza lega pues una filosofía de la acción emancipatoria orientada por la libertad por la

---

<sup>230</sup> Idem.

<sup>231</sup> Seman, E. “Breve historia del antipopulismo”. Pág.258. Siglo XXI. 2021.

<sup>232</sup> <https://www.revistaanfibia.com/antipolitica-el-asalto-a-la-razon-democratica/>



libertad de la potencia humana para acceder a su plenitud común siempre indeterminada y abierta”<sup>233</sup>

La alegría y la tristeza funcionan en Spinoza como las pasiones matrices. “La alegría es la pasión en virtud de la cual nuestra potencia de existir verifica un pasaje de menor a mayor, es decir, nuestra potencia de existir se incrementa. En tanto que la tristeza es la pasión que inhibe, que hace decrecer, que disminuye nuestra potencia de existir. Esa potencia de existir es, ni más ni menos, la esencia misma de un ser (...) aquello de lo que somos capaces. Es el conatos, la capacidad de perseverar en el ser y de producir efectos”.<sup>234</sup>

Significa que el odio es una tristeza, esto es, una disminución de la potencia de existir que va acompañada por la idea de un objeto exterior como causa. A partir de la tristeza, el filósofo holandés establece una genealogía de pasiones donde se puede inscribir, el desprecio, la abyección y también el miedo. Entonces, ¿por qué es importante pensar políticamente las afectividades?

Las pasiones forman parte de la vida política de los pueblos. La exacerbación del sentimiento de odio, entendida como pasión triste que disminuye nuestra potencia, tiene efectos políticos que configuran una subjetividad dócil, permeable, fragmentada y funcional a las narrativas de la antipolítica. Pero nos dice Esposito: “la anti política no es lo contrario de la política, sino simplemente su imagen invertida: una manera de hacer política contraponiéndose exactamente a ella”<sup>235</sup>. Y continúa: “La despoltización es la forma política dentro de la cual se determina la autonomía de lo económico. Y esta no se desarrolla naturalmente, sino que requiere una fuerza (política) capaz de instituir y conservar las condiciones generales dentro de las cuales puede funcionar”<sup>236</sup>.

¿Por qué recuperar el realismo de Spinoza? Justamente, la matriz que inaugura Thatcher en aquellos años y que hoy vemos sembrar nuevamente, lo hace desde una concepción moral: el bien y el mal, la decencia y lo corrupto, los pacíficos y los violentos, el hedor y la pulcritud, el individuo y lo colectivista, la familia y la destrucción de la misma por la ideología de género, etc. Allí, la política aparece como la anti política y la democracia se degrada a una versión moralista y autoritaria, y sobretodo, meramente formal. La “solución” moral conforma una sutura inadecuada frente a los problemas que plantea la vida en común, que en vez de pacificar las relaciones sociales, y ampliar la dimensión genuina del conflicto, incrementa la hostilidad. Así nos aconseja

<sup>233</sup> Tatian, D. Spinoza disidente. Pag.54. Tinta Limón. 2019.

<sup>234</sup> Tatian, D. “Spinoza. Una introducción”. Editorial Quadrata- Biblioteca Nacional, 2012.

<sup>235</sup> Esposito, R. “Categorías de lo impolítico”. Pag. 34. Selección de la cátedra de AP.

<sup>236</sup> Idem.



Rancière: “La politización del malestar es el mejor antídoto contra su instrumentalización por parte de aquellos que quieren encontrar chivos expiatorios entre la gente de abajo”<sup>237</sup>. El odio se disemina en la sociedad y la entorpece, vilipendiando cualquier proyecto que busque fortalecer los lazos de solidaridad y participación. El odio coarta la posibilidad, en términos de Spinoza, de pensar una sociedad que busca en el otro un resguardo para potenciar la libertad, y no la amenaza de perderla. En palabras de Tatián: “la libertad es siempre política, efecto en la exterioridad, comunicación (...) No hay, en suma, mentes libres que habiten cuerpos obedientes”<sup>238</sup>. En Spinoza, la libertad “es un efecto de lo común, requerido por ella como su condición de posibilidad”<sup>239</sup>. El odio se convierte en pasión triste que opera en las antípodas de este sentimiento de libertad. Pensada en clave spinosista, la Democracia es “incremento, apertura, composición imprevista de diferencias y nunca bloqueo”<sup>240</sup>. La afectividad del odio coloniza esa posibilidad. Entonces, Spinoza nos advierte saber de dónde partimos, para iniciar un camino transformador hacia la apertura donde el cuerpo social sea resguardo de la libertad, y ésta deje de ser bandera de los sectores que la colonizan.

---

<sup>237</sup> [https://www.eldiario.es/interferencias/odio-Francia-Ranciere\\_6\\_504009609.html](https://www.eldiario.es/interferencias/odio-Francia-Ranciere_6_504009609.html)

<sup>238</sup> Tatián, D. “Spinoza disidente”. Pag. 30. Tinta Limón ediciones, 2019.

<sup>239</sup> Idem. Pag. 33.

<sup>240</sup> Idem. Pag. 35.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**Área temática de Estado, administración y políticas públicas.**

**“La Armada Argentina y la matriz energética. Proyecto Pampa Azul”**

Bagna, Milena

[m.bagna@usal.edu.ar](mailto:m.bagna@usal.edu.ar)

Universidad del Salvador

Canobas, Catalina

[c.canobas@usal.edu.ar](mailto:c.canobas@usal.edu.ar)

Universidad del Salvador

Martucci, Alessia

[alessia.martucci@usal.edu.ar](mailto:alessia.martucci@usal.edu.ar)

Universidad del Salvador

Mediante el presente trabajo de análisis, nos proponemos dar a conocer la postura y situación argentina en torno a sus recursos marinos y el aprovechamiento de su amplia matriz energética: petróleo, gas, energía marina, entre otros. Para exponer dicha problemática, realizaremos comparaciones a nivel regional del desarrollo tanto tecnológico, académico y económico que llevan a cabo otros modelos, para así poder poner en tela de juicio las cuestiones deficitarias del proceso de desarrollo de nuestra zona económica exclusiva, y en base a ello dar a conocer los aportes y recomendaciones que pueden realizarse.

Para ello, creemos sustancial, dar a conocer la postura de la Armada Argentina; y como elemento de partida estudiaremos el proyecto de investigación Pampa Azul. Si bien se trata de un proyecto prometedor que proyecta el poder del Estado sobre el mar argentino y, en específico, sobre la Zona Económica Exclusiva proponemos señalar todo lo que aún resta por hacer. Los ejemplos de Brasil y de Chile pueden aportar un gran valor para los caminos futuros de Pampa Azul y donde consideramos que la Armada Argentina puede tener un rol fundamental.

Los intereses en este trabajo están planteados según la teoría realista de la política internacional de Morgenthau en cuanto a que el interés está definido en términos de poder. Por lo tanto dentro de la teoría geopolítica, nos acercaremos a la cuestión de la Armada Argentina como salvaguarda, a través de los lentes de la geopolítica clásica. Lo que la geopolítica clásica aporta al estudio de la problemática del trabajo es una visión orgánica de la organización de las FFAA de los Estados aledaños.



## Síntesis Ejecutiva

Mediante el presente trabajo de análisis, nos proponemos dar a conocer la postura y situación argentina en torno a sus vastos y estratégicos recursos marinos y, en especial, el aprovechamiento de su amplia matriz energética: petróleo, gas, energía marina, entre otros. Para exponer dicha problemática, nos será de gran utilidad realizar comparaciones a nivel regional del desarrollo tanto tecnológico, de investigación y económico que llevan a cabo otros modelos, para así poder poner en tela de juicio las cuestiones deficitarias del proceso de desarrollo de nuestra zona económica exclusiva, y en base a ello dar a conocer los que a nuestro entender, son los aportes y recomendaciones que pueden hacerse.

Para ello, creemos sustancial, dar a conocer la postura de uno de los que para nosotras es uno de los actores clave en el proceso de desarrollo y explotación de nuestros recursos, la Armada Argentina; y como elemento de partida estudiaremos el proyecto de investigación Pampa Azul, llevado a cabo por distintos ministerios e instituciones del Estado, haciendo foco en sus diferentes aristas.

## Situación

Nuestros océanos suponen una fuente inagotable de energía que ha de ser tomada en mayor consideración. Argentina no solo tiene un compromiso con la aplicación y generación energética renovable, sino también en cuanto al aumento en la seguridad e independencia energética del país, beneficios económicos y creación de empleo asociados al desarrollo de dicha industria y su necesaria cadena de suministro.

La costa argentina rica en recursos tiene una longitud superior a los 5.000 kilómetros de extensión; en cuanto a la superficie del mar, ésta supera los 2.800.000 kilómetros cuadrados, a los que se le suman la superficie de la plataforma continental, con lo cual pasarían a contabilizarse 4.200.000 kilómetros cuadrados. En adición a ello, se considera que más del 90 % del intercambio comercial argentino se realiza por vía marítima y como Estado ribereño, asume la responsabilidad de la salvaguarda de la vida humana en el mar de una superficie que supera los 14.700.000 kilómetros cuadrados.

Por tanto, el escenario planteado exige el conocimiento del recurso que es nuestro mar, y el desarrollo de tecnología nacional para las distintas tipologías de prototipos, programas de demostración y redes de infraestructuras experimentales asociadas al aprovechamiento energético de la matriz que este brinda. Es por ello que para impulsar el uso y beneficio de sus recursos se debe establecer e implementar una adecuada gobernanza oceánica, estableciendo a su vez los organismos implicados en su correcta administración.

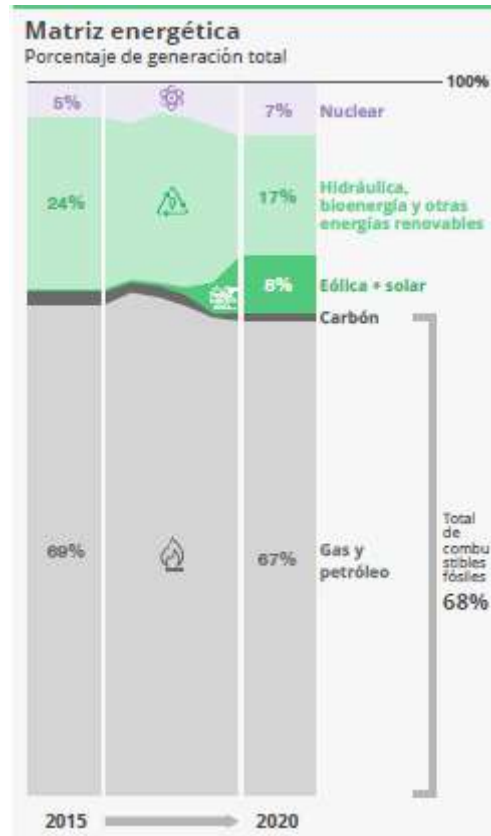
La Armada Argentina destaca la importancia que tienen sus extensos espacios marítimos desde 1916, adhiriendo a que la República Argentina es un país marítimo, y que, apoyando la consolidación de una necesaria conciencia marítima, se pueden delinear los intereses marítimos nacionales, incluyendo tópicos como el derecho del mar, la explotación sustentable de los recursos naturales, la importancia económica de los puertos, la industria naval, entre otros.

Para contextualizar la situación energética en Argentina, es imperioso comenzar analizando la matriz energética. El siguiente gráfico, elaborado por Tunbridge (2021), ilustra cómo fue la matriz energética en el país en el 2020 y los cambios desde 2015 hasta el último año:



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



Fuente: Matriz Energética de Argentina. Disponible en:

<https://ember-climate.org/wp-content/uploads/2021/03/Global-Electricity-Review-2021-Argentina-translated.pdf>

Como se puede observar, aproximadamente  $\frac{2}{3}$  de la energía es generada por combustibles fósiles (68%). Dentro de este porcentaje, la energía proveniente del carbón como fuente energética es casi mínima (1%), siendo el gas y el petróleo las mayores fuentes (67%). De todas formas, Tunbridge (2021) remarca que, durante este período, el uso del petróleo cayó un 85% y, en gran medida, fue reemplazado por el gas.

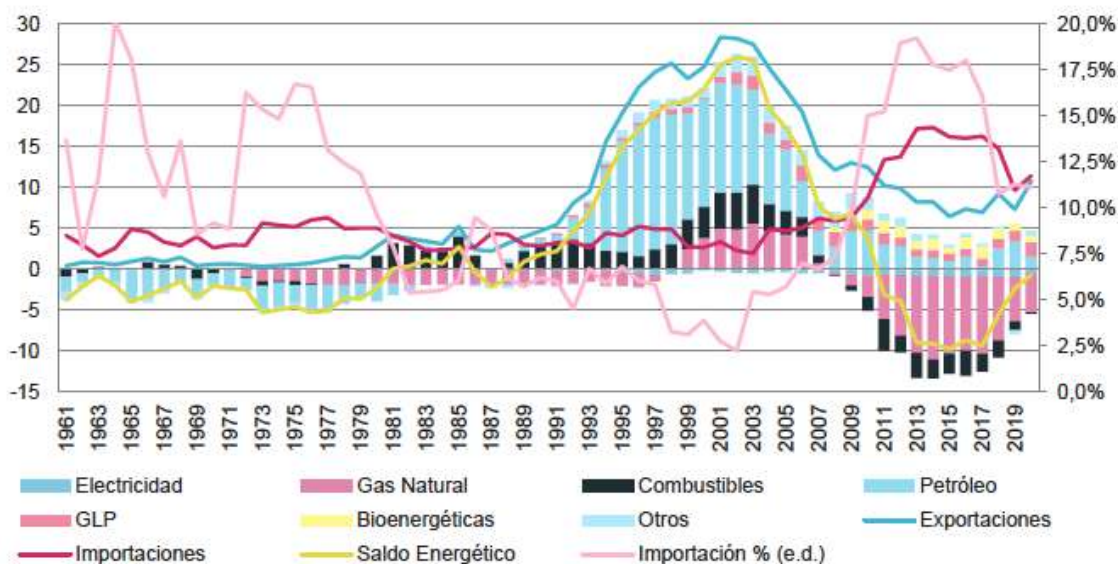
En cuanto a las demás fuentes energéticas, la energía eólica y solar experimentaron un crecimiento en los últimos años alcanzando un 8% en el 2020. Aunque gran parte del petróleo fue reemplazado por el gas, estas energías también representaron una parte de su reemplazo. También, han reemplazado a la energía hidráulica, a la bioenergía y a otras energías renovables que pasaron de representar el 24% en 2015 al 17% en 2020. La energía nuclear, por su parte, ha experimentado un leve crecimiento siendo el 7% en el 2020.

Si hablamos de autoabastecimiento energético, a lo largo del siglo XX y el actual siglo XXI Argentina tuvo recurrentes tropiezos en su búsqueda para alcanzarlo. Si se analizan las estadísticas modernas del balance energético, que comenzaron en 1961, se puede observar la trayectoria sinuosa que el saldo energético llevó a lo largo de los años. Farina, Drucaroff y Rivas (2020) lograron capturar esto mismo en un gráfico de elaboración propia y describirlo:



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



Fuente: Intercambio Energético en millones de tep (1961-2019). Disponible en:

[200-DT-ADE-De-la-crisis-a-la-oportunidad-del-sector-energetico-Drucaroff-Farina-Rivas-diciembre-2020.pdf \(cippec.org\)](https://www.cippec.org/200-DT-ADE-De-la-crisis-a-la-oportunidad-del-sector-energetico-Drucaroff-Farina-Rivas-diciembre-2020.pdf)

Desde 1961 hasta 2019 se pueden registrar tres períodos donde las importaciones de energía superaron las exportaciones y otros dos períodos donde las exportaciones superaron las importaciones. Desde 1961 hasta 1981 las importaciones superaron largamente a las exportaciones. Sin embargo, esta situación se revirtió hasta 1985 donde existió un superávit y a partir de ese entonces las importaciones volvieron a superar a las exportaciones hasta 1991. A partir de este año, las exportaciones aumentaron y superaron ampliamente a las importaciones. Luego de 30 años, en 2011 la balanza energética fue deficitaria. “La Argentina se quedó sin energía” dicen Farina, Drucaroff y Rivas (2020, p. 8).

A pesar de esta situación, Argentina, a diferencia de otros países, dispone de una gran diversidad de fuentes de energía. El país tiene fuentes de energía hidroeléctrica, nuclear, eólica, solar y combustibles fósiles. Sin embargo, el problema está en el soporte técnico y, por lo tanto, en la inversión (Koutoudjian, 2015).

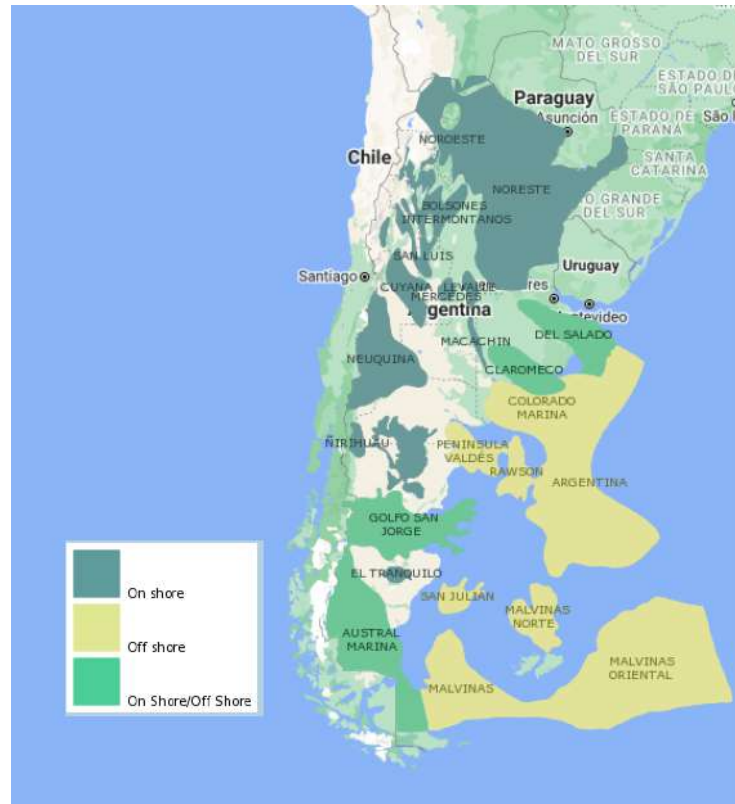
A lo largo de su historia, Argentina ha sido un país dónde el mar y sus potencialidades no han gozado de centralidad en las políticas de Estado. Por el contrario, todos los esfuerzos de desarrollo se han concentrado en el territorio continental. Tal como aludimos anteriormente, Argentina posee más de 5000 km de costas y una vasta plataforma continental. Su franja oceánica posee alrededor de 960.000 km<sup>2</sup> (desde el Río de la Plata hasta las islas Malvinas) que la posiciona como una de las más grandes del mundo. La zona económica exclusiva (definida por la CONVEMAR) del mar argentino presenta diversos recursos naturales, entre ellos los energéticos como el petróleo, el gas y la energía marina.

Al hablar de petróleo y gas, la plataforma continental presenta ocho cuencas sedimentarias, las cuales son: Salado, Rawson, Colorado Marina, Valdés, San Julián, San Jorge, Austral y Malvinas. Actualmente, solo se encuentran en explotación la cuenca Austral y la de San Jorge.



## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



Fuente: Cuencas sedimentarias. Disponible en: <https://sig.se.gob.ar/visor/visorsig.php?t=4>

Además de estos recursos no renovables, como hemos dicho anteriormente, el mar también proporciona otras fuentes de energía marina. Tres de ellas son: la energía mareomotriz, la energía cinética de las mareas y la energía de las olas o undimotriz. Moragues (2015) elaboró un documento de referencia donde analizó las posibilidades de generación de estas energías en el país. Explica que la **energía mareomotriz** es aquella que se obtiene por las mareas del mar (la diferencia entre pleamar y bajamar). Es de destacar que una central mareomotriz sólo puede hacerse donde la diferencia entre marea alta y marea baja sea mayor a 5 metros. Hace la observación que el mar argentino tiene una posición preferencial respecto de esto, ya que es uno de los lugares con mayor altura de marea media. La zona óptima para el aprovechamiento de esta energía va desde Viedma hasta Tierra del Fuego.

A su vez, las grandes mareas pueden producir fuertes corrientes de entrada y salida en una bahía o lugares con estrechamientos. Es aquí donde puede utilizarse la **energía cinética del agua**. En nuestro país, el aprovechamiento puede darse en lugares puntuales como la desembocadura del Río Deseado o la de Río Gallegos.

Por último, explica que la **energía de las olas o la undimotriz** es aquella que se obtiene mediante la captación de energía cinética y potencial contenida en el movimiento de las aguas de los mares y océanos. Esta energía podría aprovecharse en las costas de Chubut y de Santa Cruz.

El mar es, entonces, un espacio que posee *recursos naturales estratégicos* que, como hemos visto desde la geopolítica, pueden ser componentes de conflicto o de la cooperación entre actores.





Continuando con nuestro argumento, y apoyándonos en lo planteado por el Dr. Alejandro Mentaberry (2015), el mar constituye hoy la última frontera por descubrir del planeta. Sus vastos recursos biológicos, geológicos y energéticos concitan una intensa atención debido a la posibilidad de traducir estas riquezas en beneficios económicos de gran significación. En este caso, una gestión nacional responsable impone diseñar políticas que prevean los riesgos asociados a las prácticas productivas y mitiguen sus posibles consecuencias.

La región pampeana, ha jugado un rol protagónico en el desarrollo de la Argentina desde los orígenes coloniales. En contraste, la integración del extenso patrimonio marítimo ingresó tardíamente en la agenda nacional y es todavía una asignatura pendiente. Las primeras actividades científicas relacionadas con el mar se remontan a fines del siglo XIX y se focalizaron en los relevamientos hidrográficos, mareológicos y meteorológicos. A partir de entonces, el impulso a las ciencias del mar ha sido continuo, pero carente de orientaciones integradoras y de horizontes estratégicos. La escasa articulación interinstitucional, las restricciones presupuestarias y la precariedad de las infraestructuras conspiraron contra un desempeño eficaz de las tareas de investigación y condicionaron el desarrollo de los recursos humanos, lo que en consecuencia entorpeció la protección y explotación racional de los recursos.

Aludiendo a lo anteriormente dicho, el Dr. Lino Baraño (2015) explica que en nuestro país han existido pocos proyectos científico-tecnológicos que hayan sido considerados estratégicos y que, por lo tanto, tuvieran continuidad a pesar de los cambios de gobierno. Y que tal vez los más emblemáticos sean el desarrollo de la energía nuclear y de la industria satelital.

Frente a la presente problemática que afecta y retrasa a un significativo número de sectores de nuestra sociedad, que a su vez representa solo el 1,5% del PBI (principalmente debido a la actividad pesquera), y que impone una pronta concentración de esfuerzos, es que a partir del año 2014 se comenzó a implementar, un proyecto de investigación coordinado por distintos ministerios del país e instituciones de investigación, titulado ***Pampa Azul*** (su nombre hace referencia a la principal región productiva del país, y el énfasis que se debe hacer en nuestro mar, tal como en dicha región histórica y actualmente se hace).

Este proyecto -con el fin de crear una *cultura del mar* en nuestra sociedad-, busca entre alguno de sus objetivos, impulsar innovaciones tecnológicas que contribuyan al fortalecimiento de las industrias vinculadas al mar y al desarrollo económico de las regiones marítimas argentinas; impulsar la participación argentina en programas de investigación científica marina con otros países y apoyar el intercambio de información en la temática; promover en la sociedad argentina mayor conciencia sobre su patrimonio marítimo y el uso responsable de sus recursos; y así también fortalecer, modernizar y expandir las infraestructuras de investigación, entre otros.

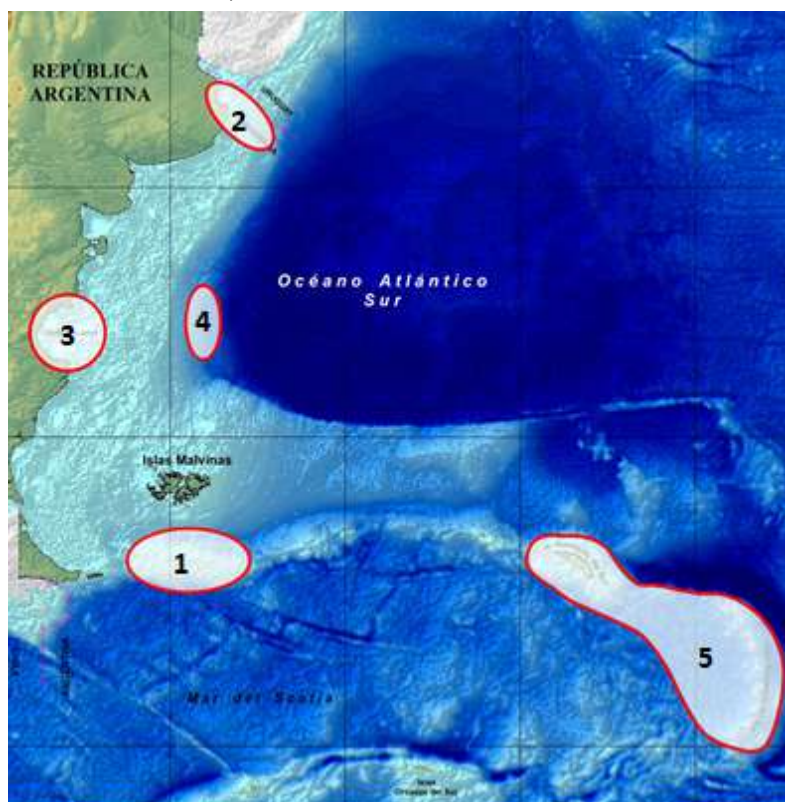
La iniciativa concentra sus actividades en los espacios marítimos argentinos con una perspectiva global. Cuenta con cinco áreas geográficas prioritarias en donde se focalizan los esfuerzos de investigación -y donde se pretende impulsar la pesca comercial y la maricultura; la industria de petróleo y gas *off shore*; la energía marina, etc.-, seleccionadas sobre la base de sus características





oceanográficas, la importancia de sus ecosistemas y el impacto potencial de las actividades humanas. Ellas son:

1- Banco Burdwood / Área protegida Namuncurá; 2- Sistema fluvio-marino del Río de la Plata; 3- Golfo San Jorge; 4- Agujero Azul / Frente del Talud Continental; y 5- Islas Subantárticas (Georgias y Sandwich del Sur).



Fuente: Áreas geográficas donde se focalizan los esfuerzos de investigación. Disponible en: <https://www.pampazul.gob.ar/que-es-pampa-azul/>

En conclusión, podríamos resumir que *Pampa Azul* busca avanzar en la investigación, desarrollo e innovación que contribuyan a la seguridad y al desarrollo social, económico y ambientalmente sostenible con foco en la innovación tecnológica, la protección de los bienes naturales marinos y la integración de los entornos marinos y costeros, así como a promover la formación de capacidades en las disciplinas científicas y áreas tecnológicas afines.

Al tratarse de un proyecto integral, con base en lo investigativo, el mismo no pretende mostrar resultados inmediatos, principalmente debido al considerado atraso que nuestro país presenta; pero se podría afirmar que con el transcurso del proyecto, el potencial de ingresos de nuestro territorio marino para el periodo actual hasta 2035, aumentaría el PBI referenciado anteriormente, a un 15%, si se incrementa y aplica sobre una base sólida la inversión en dicha investigación, en la innovación en tecnología y en desarrollo productivo.

En resumen, Argentina es un país que por la posesión de vastos recursos naturales, en especial los energéticos, tiene una posición privilegiada a diferencia de otros países. Sin embargo, no logra un



autoabastecimiento energético que le permita no depender de otros actores. Entonces, el siguiente informe busca plantear que el Mar Argentino es un elemento clave para el desarrollo del país y la Armada Argentina un actor relevante.

### **Actores e Intereses**

El investigador Oscar Oszlak (1997) plantea que el Estado nacional argentino no terminó de afianzarse sino hasta el año 1880. Considerando que fue en el año 1816 que se alcanzó la independencia del Virreinato del Río de la Plata, esta conclusión podría llamarnos la atención. Pero ¿qué es lo que hace a un Estado, propiamente, un Estado? Según este mismo autor, lo constituyen los siguientes elementos: la creación del aparato institucional público, la inserción de símbolos nacionales, el reconocimiento internacional de la soberanía y el monopolio sobre el poder de coerción o, en términos weberianos, el monopolio del uso legítimo de la violencia. Desde un punto de vista realista, estos últimos dos elementos van de la mano. Si bien cada institución atraviesa un desarrollo cuyo desenvolvimiento histórico varía según valores y circunstancias de la época, en parámetros generales podemos decir que el poder militar ha sido utilizado para lograr que un Estado posea legitimidad. En el sentido de que puede ser protegido, defendido y, por ende, respetado y reconocido.

Aunque en el pasado el sistema militar podría considerarse la “columna vertebral” de un Estado, actualmente actúa más bien como el “brazo derecho” del mismo, en caso de poseerlo. Más aún en América Latina, donde el triunfo de la democracia algunas veces se considera el triunfo sobre el cuerpo militar, quizás, cayendo en anacronismos. Pero sí es cierto que en la mayoría de los países latinoamericanos las fuerzas armadas deben ganarse el respeto de parte de los civiles; dada la mancha que los gobiernos de facto han dejado en su historial. Es por eso también que, al igual que todas las instituciones que se actualizan para no quedar superfluas, las Fuerzas Armadas añaden a su función clásica de instrumento militar, el rol más bien contemporáneo de Institución del Estado; que ha aparecido con la disminución de conflictos bélicos. Es decir, por ejemplo, que la Armada Argentina como institución del Estado se encarga de asegurar la aplicación de la Ley N° 24.922 sobre el control de la pesca; vigilar las actividades que se realicen en aguas, lecho y subsuelo sujetos a la soberanía nacional; apoyar al Servicio de Hidrografía Naval, formar a las tripulaciones de los artefactos navales, autorizar las visitas de buques o aeronaves extranjeras, contribuir en la participación nacional ante la Organización Marítima Internacional (OMI), etc.

Hecha esta pequeña introducción, presentamos a nuestro actor elegido: la Armada Argentina. Concebida como la institución apta para velar por la integridad territorial oceánica de nuestro país, dado que posee la logística, el capital humano y los conocimientos que más se relacionan con ella. Aunque, como podemos imaginar, aún nos queda un camino largo por recorrer con respecto a su desenvolvimiento. Así como lo hacen otras marinas de nuestra región, nos gustaría proponer una visión más amplia de nuestro actor; en el sentido de que su rol se puede ver incrementado si también se aumenta la atención que se le dedica a los activos estratégicos de nuestra Zona Económica Exclusiva.

La Misión principal de la Armada Argentina consiste en: “Alistar, adiestrar y sostener los medios del Poder Naval de la Nación a fin de contribuir a garantizar su eficaz y eficiente empleo en el marco del



accionar conjunto". Pero, desglosemos esta frase: ¿a qué se refiere con Poder Naval? Se entiende este concepto como:

“[...] el conjunto de medios militares que operan en el mar o desde el mar, incluyendo todo lo referente a su sostén. Existe porque el Estado tiene intereses que requieren de él para su preservación, en otras palabras, existe porque hay Intereses Marítimos que importan y consecuentemente deben ser salvaguardados.” (Pertusio, 2005, p. 18)

Es decir, que el Poder Naval está constituido por los medios que serán empleados según una estrategia militar, para defender o, al menos, disuadir a posibles enemigos de iniciar un ataque o una crisis (desde la postura meramente defensiva que adopta nuestro país). Y ahí se encuentra la misma razón de ser de la Armada de la República Argentina, como lo indica su misión principal. Ya que, como expresa la misma, en el marco del accionar conjunto (es decir, junto a las otras dos Fuerzas Armadas) la misión principal es: “la de conjurar y repeler toda agresión externa militar estatal, a fin de garantizar y salvaguardar de modo permanente los intereses vitales de la Nación, cuáles son los de su soberanía, independencia y autodeterminación, su integridad territorial y la vida y libertad de sus habitantes” (Infoleg, Decreto 1691/2006).

Ahora, el Poder Naval de un Estado se puede medir en el sentido de sus capacidades, pero esa sería una discusión aparte. Por lo que vamos a tomar este concepto en términos más bien ideales y proceder a la explicación de uno de sus componentes: los intereses marítimos que se mencionan en la cita anterior. Los *intereses marítimos* son aquellos que se caracterizan por estar vinculados con el mar y que abarcan tanto la esfera económica, como la política y la social. Por lo tanto, su importancia reside en que alrededor de estos intereses se debe pautar el diseño de una Armada que esté a la altura de este siglo (Pertusio, 2005). Refiriéndonos, en lo que respecta a este ensayo, a una marina que se base en medidas aplicadas de vigilancia y salvaguarda que puedan no solo contribuir, sino fomentar, la riqueza nacional y el desarrollo científico. Además, el Poder Naval le permite a un Estado proyectarse al exterior en el ámbito estratégico y político.

Sin embargo, este trabajo de cambio de “paradigma” con respecto al rol de la Armada Argentina precisa la construcción de una *conciencia marítima* que atañe no sólo a las fuerzas armadas, sino también a la población. Se trata de un elemento que se trabaja socialmente y que representa los conocimientos y la capacidad intelectual que un Estado tiene para identificar oportunidades en el mar y crear un espíritu que aliente a aprovecharlos.

Por otra parte, el Poder Naval Integrado argentino está constituido por los siguientes componentes: las Unidades de Superficie, la Fuerza de Submarinos, la Infantería de Marina y la Aviación Naval. La Base Naval Puerto Belgrano es el centro operativo de la ARA, donde tiene base el Comando de Adiestramiento y Alistamiento de la Armada.

Dentro de las Unidades de Superficie se encuentran el Comando de la Flota de Mar, que contiene a la División de destructores, la División de Corbetas y el Comando Naval Anfíbio y Logístico. Luego, dentro del Comando de Transportes Navales, se encuentran el Transporte ARA “Canal de Beagle” y el Rompehielos ARA “Almirante Irizar”. También está el Comando de la Capitanía de Puerto, División de Patrullado Marítimo, Escuadrilla de Ríos, Agrupación Lanchas Rápidas, Agrupación de Buques



Hidrográficos, Área Naval Atlántica y la Dirección General de Educación de la Armada, que representa al buque escuela Fragata ARA Libertad.

En segundo lugar, la Fuerza de Submarinos está conformada por tres unidades que son: el Submarino ARA “Salta”, el Submarino ARA “Santa Cruz” y la Agrupación de Buzos Tácticos. Aunque, actualmente, ninguno se encuentra operando por lo que nos encontramos frente a una carencia importante a nivel de seguridad internacional.

En tercer lugar, la Infantería de Marina se comprende por: la Fuerza de Infantería de Marina de la Flota de Mar “TN Cándido de Lasala”, el Batallón de Infantería de Marina N°3 “Almirante Eleazar Videla”, la Base Naval de Infantería de Marina de Baterías, Fuerza de Infantería de Marina Austral, Comando de Instrucción y Evaluación de la I. M. y la Agrupación Servicios de Cuartel.

En cuarto y último lugar, la Aviación Naval está conformada por: el Comando de la Aviación Naval, la Fuerza Aeronaval N° 1, la Fuerza Aeronaval N° 2, la Fuerza Aeronaval N° 3 y el Servicio de Seguridad Aeronaval.

Estos componentes se encuentran distribuidos de manera estratégica a lo largo de lo que se conoce como “despliegue naval”. El Estado Mayor General de la Armada tiene su sede en el Edificio Libertad, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; y el Comando de Adiestramiento y Alistamiento de la Armada se encuentra en la Base Naval Puerto Belgrano. Asimismo, la ARA se extiende a tres áreas navales:

1. Área Naval Fluvial: comprende las provincias de Misiones, Corrientes, Chaco, Formosa, Santa Fe, Entre Ríos y Buenos Aires. Tiene asiento en la Base Naval Zárate y se encarga de vigilar los espacios fluviales.
2. Área Naval Atlántica: va desde el Cabo San Antonio (Buenos Aires) hasta Comodoro Rivadavia (Chubut). Tiene asiento en la Base Naval Mar del Plata. Esta área se encarga de atender todo lo relacionado en materia de intereses marítimos y control del mar territorial.
3. Área Naval Austral: se encuentra en la Isla Grande de Tierra del Fuego, los canales fueguinos y la Antártida. Tiene asiento en la Base Naval Ushuaia y su tarea primordial es participar en casos de búsqueda y rescate de emergencia.

También cuenta con seis bases navales y cuatro bases aeronavales; diez talleres y arsenales que brindan mantenimiento a las unidades de superficie y de la Aviación Naval; tres Hospitales Navales y seis Departamentos Sanidad distribuidos, también, estratégicamente.



## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



Fuente: Despliegue Naval. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/armada/despliegue-naval>

Otra cuestión importante a destacar, es la participación que tiene la Armada Argentina en el proyecto Pampa Azul con respecto al apoyo logístico. Dado que el Servicio de Hidrografía Naval (operado por miembros de la Armada y civiles) ofrece el barco “Comodoro Rivadavia” de su posesión, y está encarando la construcción de una embarcación tipo swath (sigla en inglés para Small Waterplane Area Twin Hull), útil para la investigación fluvial.

Además, volvió a entrar en servicio el rompehielos “Almirante Irizar” (bajo coordinación y responsabilidad del Comando Conjunto Antártico), el cual fue totalmente renovado y equipado después del incendio del año 2007.

### Análisis Regional

Yuxtapuesta la idea de región con la perspectiva clásica de geopolítica podría sonar extraña, pero es a través de la noción de región y las dinámicas de la geopolítica regional que entendemos las conexiones entre actores. Lo que nos permite además comparar los casos de los países aledaños para reflexionar sobre las prácticas en materia de defensa y políticas de seguridad energética nacionales.

Dentro de esta idea, siguiendo la idea de Pose y Bizzozero (2019), el interés nacional se encuentra determinado en parte por condicionantes geopolíticos que hacen en un punto, al surgimiento del Estado. Entonces aquella “[...]especificidad en el nacimiento del Estado es un condicionante en sí a la hora de definir la política exterior y de plantear las prioridades en relación con el entorno regional y el sistema internacional.” (Ibid:252). Y porque el interés estatal y, por tanto, su política exterior, es definida por los que ocurre en el ámbito internacional a modo de comparación en términos de poder





(en nuestro caso definido por recursos energéticos), centramos el análisis comparativo en actores regionales aledaños.

Más aún, el carácter estratégico de la región geopolítica del Atlántico Sur Occidental, justifica la militarización de la zona y recursos.

Brasil y Chile son dos de los países vecinos de Argentina. Brasil representa un buen ejemplo para analizar, al tener como Argentina salida al Océano Atlántico Sur Occidental y ser ambos dos actores estratégicos de la región. El estudio de la “Amazonia Azul” y del rol de su Marina pueden abrir nuevos horizontes para Pampa Azul y la Armada Argentina. Además, teniendo en cuenta las disputas por territorio y la actividad combinada en clave de cooperación que nuestro país mantiene con Chile, nos servirá para atender el vínculo y comparar aciertos y dificultades de nuestra parte.

En este sentido, entendiendo que “[...]las orientaciones geopolíticas que condicionan los inicios de la vida nacional, al propiciar corrientes y flujos tanto económicos como humanos, refuerzan con el paso del tiempo las prioridades de la inserción internacional [...]” (Ibid:252), así como resaltando la importancia del regionalismo y los recursos regionales y la necesidad de su protección, veremos los ejemplos de Brasil y Chile. Atenderemos al manejo de los recursos de las FFAA, la legislación vigente, proyectos y política general (según sea pertinente) de protección de recursos debido a que estos actores comparten complejos marítimos similares.

## Brasil

Los Libros Blancos de Defensa son documentos clave para poder analizar cuáles son las políticas de defensa y estratégicas que tienen los Estados a mediano plazo. El año pasado, en el 2020, Brasil elaboró una versión nueva de su Libro Blanco. En el mismo, se puede observar cómo se expresa que el Atlántico Sur representa un área de interés geoestratégico para el país, al ser una prioridad para el Poder Naval la protección de los recursos naturales que posee.

La “*Amazonia Azul*” es un concepto que se encuentra en el Libro Blanco de Defensa Nacional que hace referencia a la región que comprende la superficie del mar, las aguas que cubren el lecho marino, el suelo y el subsuelo marino sobre el Océano Atlántico que se proyecta desde la costa hasta el límite exterior de la Plataforma Continental Brasileña. Si se analiza al Libro Blanco de Defensa Nacional, se puede observar que, dentro de las Fuerzas Armadas, se establecen claros nexos entre la Amazonia Azul y la Marina.

Como se puede observar en el Plan Estratégico de la Marina, “Amazonia Azul” es un concepto que va más allá de referenciar un espacio geográfico, es un concepto político-estratégico (Marina de Brasil, 2020) que remarca la importancia del Poder Marítimo para el país. El objetivo del desarrollo de este concepto es alertar a las demás instituciones y a toda la sociedad sobre la importancia que el mar tiene. El concepto puede ser abordado desde cuatro aspectos: desde lo científico, lo ambiental, lo económico y de la soberanía (Marina de Brasil, 2020).

Desde la arista de la soberanía, entienden al océano como un espacio natural de poder en las relaciones internacionales. Ante las amenazas que existen en la actualidad, las cuales las consideran





multifacéticas e híbridas, se encuentra a los espacios marítimos altamente implicados con la seguridad nacional.

Desde lo científico, se apunta a las potencialidades de investigación y de desarrollo tecnológico, de la necesidad de preservar y profundizar el conocimiento sobre el ambiente marítimo que también pueden servir a las fuerzas navales en su búsqueda de la defensa de los intereses del Estado.

Desde el aspecto ambiental, considerar al espacio como un lugar con posibilidades de introducción de especies no nativas, con objetivos de exploración del medio marino y de monitoreo y combate a la contaminación del medio.

Por último, desde lo económico, se entiende que la proyección en el mar ha tenido en la historia importancia para la inserción de las potencias marítimas en el concierto de poder internacional por la riqueza en recursos naturales y la importancia del transporte marítimo en el comercio exterior.

A los fines de este trabajo, es interesante traer a colación la visión que la Marina presenta del “*Poder Marítimo*”. En el *Plan Estratégico de la Marina (PEM 2040)* (Marina de Brasil, 2020), se explica que el Poder Marítimo es una proyección del Poder Nacional. El mismo, resulta de la integración de los recursos para la utilización del mar y de las aguas interiores que la Nación tiene a su disposición. El objetivo final de la posesión y utilización de este Poder Marítimo es la conquista de las metas nacionales y su mantenimiento. Para ello, se debe concebir al Poder Marítimo con un rol doble: como instrumento de acción política y militar (*aspecto disuasorio/militar*) y como un factor de desarrollo económico y social (*aspecto productivo/económico*).

Asimismo, se especifica que las funciones del Poder Marítimo son cuatro: la *intercomunicación*, la *defensa marítima y ribereña*, de *investigación* y de *explotación*. Es de gran interés remarcar aquí la visión que tiene Brasil sobre el Poder Marítimo y del papel que ejerce, entonces, la Marina en la explotación de los recursos marinos para el aprovechamiento económico y su crecimiento.

Existen, a su vez, diversos factores condicionantes del Poder Marítimo que pueden afectarlo. En el Plan Estratégico (Marina de Brasil, 2020) se mencionan: la mentalidad marítima, la capacidad de financiación, la necesidad de un desarrollo sostenible, la capacidad de movilización y la capacidad tecnológica e industrial. Tal como se mencionó al inicio del trabajo, dentro de la mentalidad en Argentina el mar no ha gozado nunca de una centralidad. Por el contrario, siempre se ha puesto énfasis en la “Pampa” y en lo continental. Por ello, es relevante explicar la concepción que se expresa en este Plan Estratégico sobre la “mentalidad marítima” porque, aunque las bases materiales y de financiamiento son muy importantes, lo inmaterial y psicológico es altamente relevante.

Para la Marina brasileña, la “mentalidad marítima” es el grado de concientización de la sociedad y de los decisores gubernamentales sobre la importancia que tiene el Poder Marítimo y sus elementos constitutivos para la Nación. Entienden que el Poder Marítimo no debe sólo fortalecerse en sus bases materiales, sino también en sus elementos inmateriales y de naturaleza psicológica. Por eso, la mentalidad marítima representa un elemento intangible que, entienden, debe fomentarse en la sociedad brasileña.

Dentro de los proyectos de alta prioridad para la Armada de Brasil, se encuentra el programa estratégico “*Sistema de Gerenciamiento de la Amazonia Azul*” asignado, en el Libro Blanco de



Defensa Nacional, a la Marina. Se lo proyecta como el principal sistema de comando y control de la Marina, justamente, para monitorear las aguas jurisdiccionales y poder asegurar la capacidad de una pronta respuesta a cualquier amenaza, emergencia, ilegalidad o agresión. El mismo tiene una doble funcionalidad: *militar y civil*.

Es de interés destacar que, justamente, las respuestas que busca proporcionar este sistema se enfocan en los distintos aspectos bajo los que se interpreta el concepto “Amazonia Azul”. No sólo se encuadra el sistema en la búsqueda de proteger contra cualquier amenaza armada, sino también amenazas ambientales, protección y control del comercio marítimo o, desde las nuevas dimensiones que proporciona la guerra moderna, amenazas cibernéticas o del espacio exterior. Es decir, amenazas para la vida humana, la economía, el medio ambiente y la seguridad (Reyes, 2020).

Para el monitoreo, se utilizan radares, satélites y equipos de detección submarina que se integran a redes de información y soporte de decisiones. Como parte de la estrategia nacional y que también se utilizarán para el proyecto, se están construyendo tanto submarinos convencionales, como a propulsión nuclear (Reyes, 2020).

## Chile

Chile es un Estado ribereño que tiene la peculiar característica de poseer la mayoría de su territorio en el mar. Por lo tanto, podemos decir que se vio obligado a ejercer de manera activa su soberanía sobre el mismo, además de recurrir a él para explotar recursos y vincularse con el resto del mundo. Es así, que elaboró una Política de Defensa Nacional (2020) actualizada que pone a los espacios marítimos en el foco de atención, como también una Política Oceánica Nacional (2018) producida de forma integral por el Gobierno Nacional, el Ministerio de Defensa, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, y el Ministerio del Medioambiente. No solo eso, sino que su Armada Nacional confeccionó una Doctrina Marítima (2009) que es tenida en cuenta por los primeros documentos mencionados; ya que aporta tanto una perspectiva teórica como práctica con respecto a la defensa de los recursos estratégicos y explica cómo se despliegan los medios del Poder Naval para hacerlo.

Es decir, que el Estado chileno ofrece una mirada integral en relación al mar, combinando varias instituciones del aparato gubernamental para construirla. Aunque, quizás, a la hora de hacer una comparación con la Argentina no debemos olvidar que sus resultados son gracias a una conciencia marítima que se gestó a lo largo de, al menos, dos siglos. Pero creemos que su desarrollo puede ser una fuente útil de información, para que nuestro país pueda analizar los resultados de sus políticas ya aplicadas, y averiguar cuáles se pueden adaptar de forma similar nuestros espacios marítimos. En el sentido de que, como mencionamos anteriormente, las propuestas alrededor del mar y, en especial, el proyecto Pampa Azul, se encuentran más bien en una fase exploratoria y no de ejecución.

Más específicamente acerca de la Política de Defensa Nacional de Chile (2020), la misma destaca la “posición estratégica privilegiada” que posee “para las actividades antárticas nacionales e internacionales, para otorgar conectividad marítima y aérea a la Antártica y para dar seguridad a los dos pasos marítimos naturales (el Estrecho de Magallanes y el Paso de Drake) que conectan los

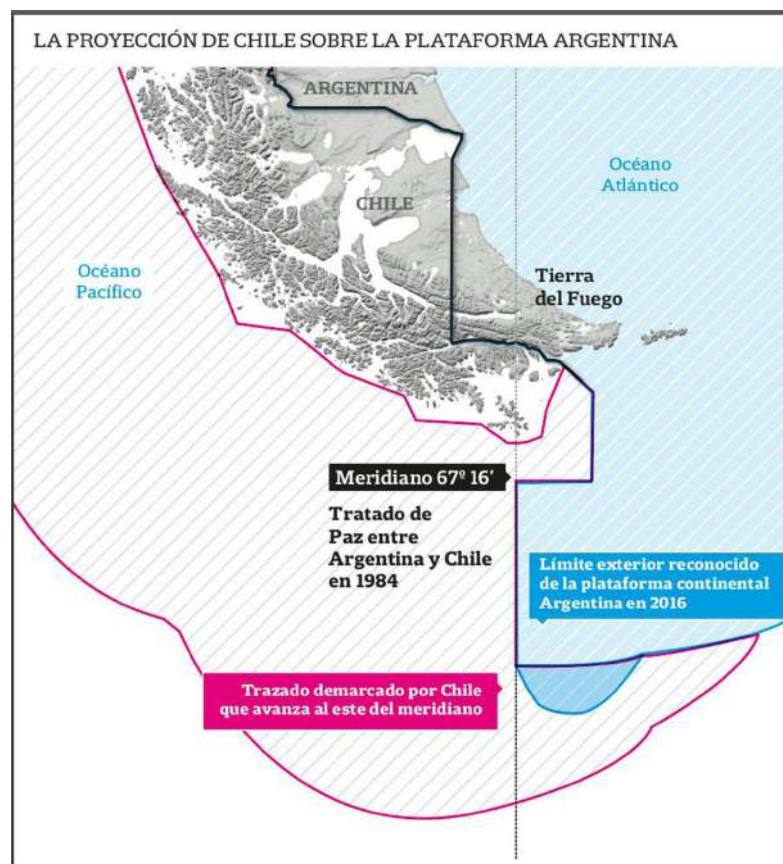


**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Océanos Atlántico y Pacífico” (p. 21). Por lo que se enfatiza en la responsabilidad estatal de ofrecer capacidades militares suficientes para su salvaguarda, vigilancia y control. Señalando también, que en el Océano Pacífico se encuentran “ecosistemas con importantes recursos y gran cantidad de rutas marítimas de las cuales depende nuestro comercio exterior; la seguridad de la conectividad aérea internacional; el abastecimiento energético externo y la capacidad de navegación y comunicación en el ciberespacio” (p. 25). Lo cual no es un dato menor, considerando que el 96,8% del tonelaje exportado se realiza por vía marítima y que “la mayor parte de la oferta primaria de energéticos provenientes de recursos fósiles son importados” (Bernal, 2021, p. 3).

Por otra parte, el Ministerio de Defensa chileno tiene presentes ciertos conflictos potenciales por: “disputas territoriales, terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, piratería, empleo hostil del ciberespacio, competencia por el acceso a recursos naturales, amenazas a la libre navegación en rutas aéreas y marítimas vitales para el comercio, entre otros” (Libro de Defensa Nacional, 2020, p. 36). Visión que no puede ser ajena, considerando el reciente reavivamiento de las tensiones con Chile por extender, de forma unilateral, 5.500 de kilómetros cuadrados de su plataforma continental. Por lo que se puede afirmar que Chile ha violado un punto del Tratado de Paz y Amistad del año 1984, al sobrepasar los límites acordados en relación al meridiano 67° 16’.



Mapa elaborado por la Cancillería de Argentina que muestra en azul la porción de plataforma marítima disputada con Chile. Recuperado de: <https://elpais.com/internacional/2021-09-03/argentina-y-chile-se-enredan-en-una-disputa-maritima-en-el-extremo-sur-americano.html>



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

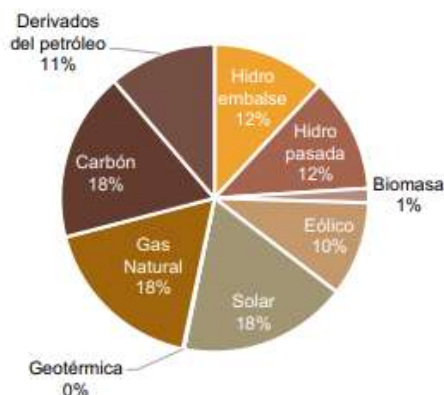
Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Otro aspecto a destacar de la Armada de Chile, es su estructura orgánica ya que representa una administración estatal y militar, denominada “gobernanza oceánica”, dedicada exclusivamente a ese ámbito. De hecho, en su seno se encuentra la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante (DIRECTEMAR), cuyo director es reconocido por la ley 2.222 como la “autoridad marítima”. La cual se encarga de dar seguridad marítima, preservar los recursos naturales marinos, regular las actividades que se desarrollan en el ámbito marítimo, entre otras misiones. Asimismo, se divide en 16 gobernaciones marítimas, cada una con su gobernador (que es una autoridad de la Armada) y su jurisdicción, con el fin de ejercer con mayor eficacia este control.

Esto es importante de mencionar, porque cuando nos referimos a “seguridad marítima” estamos hablando de la garantía de que todas las actividades que se desarrollan en los espacios marítimos (recordando, que aquí se incluyen también las aguas internas) puedan hacerlo con normalidad. Por ende, esto también implica la protección de la infraestructura vital que se encuentra en las costas, como pueden ser, las plantas energéticas. Más aún teniendo en cuenta que “del total de la capacidad instalada en el Sistema Eléctrico Nacional (SEN), el 53,3% corresponde a generación basada en recursos renovables, es decir, de origen hidroeléctrico, solar fotovoltaico, biomasa y geotermia” (Bernal, 2021, p. 1).

Tipo de energía	Capacidad Instalada [MW]	Participación Relativa [%]
<b>Renovable</b>	<b>15.198</b>	<b>53,3%</b>
Hidro-embalse	3.395	11,9%
Hidro-pasada	3.435	12,1%
Biomasa	430	1,5%
Eólico	2.835	9,9%
Solar	5.058	17,8%
Geotérmica	45	0,2%
<b>No renovable</b>	<b>13.297</b>	<b>46,7%</b>
Gas Natural	5.016	17,6%
Carbón	5.064	17,8%
Derivados del petróleo	3.217	11,3%
<b>Total</b>	<b>28.495</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Energía Abierta (2021).



Bernal, 2021, p. 6. Matriz energética y eléctrica en Chile. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Recuperado de: [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/32492/1/BCN\\_Matriz\\_energetica\\_electrica\\_en\\_Chile.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/32492/1/BCN_Matriz_energetica_electrica_en_Chile.pdf)

Además, como explica Ignacio Larraín Couve (2012) el Control Naval de Tráfico Marítimo es “la interfaz operacional entre la Armada de Chile y el transporte marítimo comercial, que permite para este caso, vigilar y controlar la seguridad del abastecimiento energético del país por vía marítima, contribuyendo al concepto de seguridad energética” (p. 275). De manera tal que se aseguran los intereses marítimos y, por ende, podemos ver que la Armada cumple un rol fundamental de defensa al proteger tanto los recursos estratégicos marinos, como el tránsito y la infraestructura.



### Recomendaciones y conclusiones

Si bien Pampa Azul es un proyecto altamente prometedor, que proyecta el poder del Estado sobre el mar argentino y, en específico, sobre la Zona Económica Exclusiva nos permite apreciar todo lo que aún resta por hacer. Definitivamente, demuestra que el Estado ha comenzado a virar su visión estratégica, ampliando el centro de su atención. Sin embargo, el hecho de que Pampa Azul tenga, hoy por hoy, objetivos fijados en la investigación y si se compara con la Amazonia Azul brasileña nos muestra como aún nos encontramos en los “primeros pasos”.

Considerando que siempre la Pampa y el territorio continental se han llevado toda la atención, se comprende por qué el proyecto Pampa Azul se encuentra en este estadio y siendo así, ya representa un gran avance. Los ejemplos de Brasil y de Chile pueden aportar un gran valor para los caminos futuros de Pampa Azul y donde consideramos que la Armada Argentina puede tener un rol fundamental.

Como se ha mencionado al explicar el actor, el concepto de Poder Naval que tiene la Armada Argentina apunta específicamente a aquellos medios que pueden ser empleados para defender o disuadir amenazas. El concepto que la Marina de Brasil desarrolla sobre el “Poder Marítimo” es uno muy útil y que puede enriquecer a la Armada Argentina. El “Poder Marítimo” no sólo apunta a un instrumento de acción política y militar, sino también como un factor de desarrollo económico y social. Es decir, concebir a la Armada Argentina como un actor estratégico no sólo en la seguridad del país, sino también para el crecimiento económico del mismo.

Asimismo, dentro de las funciones del Poder Marítimo se especifica que la investigación y la explotación son dos de ellas. Como se mencionó, bajo el proyecto Pampa Azul hoy la Armada ya aporta un apoyo logístico a la investigación (por lo que por este lado ya la Armada la estaría ejerciendo). Sin embargo, el hecho de determinar que la Marina tiene un rol en la explotación de los recursos marinos es de destacar y algo que podría extrapolarse a la Armada Argentina. Posiblemente, de por sí ya la Armada esté ejerciendo funciones similares, pero el hecho de que en un Plan Estratégico esté afirmada esta función asienta y confirma esta visión.

Por otro lado, es relevante la concepción de la “mentalidad marítima” que se mencionó. Considerando diversos actores argentinos (los diversos componentes del Estado, la sociedad, entre otros), el grado de concientización que se posee sobre la importancia del Poder Marítimo es baja. Esto no desmerece los factores materiales que obviamente son muy importantes para fortalecer el rol y la presencia de la Armada Argentina, pero es interesante ver cómo dentro de la visión brasileña este es un factor muy importante a tener en cuenta.

Tal como se indicó en el análisis del caso brasileño, las concepciones de “Poder Marítimo” y de “Amazonia Azul” se encuentran íntimamente relacionadas. La extensión del concepto de “Amazonia Azul” a los cuatro aspectos ya explicados (soberanía, científico, ambiental y económico) también pueden ser de gran utilidad para el refuerzo de “Pampa Azul”.

Una variable interesante para tomar nota en cuanto a la comparación regional en materia de las FFAA es el *Gasto Militar*. Mencionamos este aspecto de la estructura de defensa ya que no solo indica de manera cualitativa la importancia que el gobierno le adjudicó a esta área, sino también de manera





cuantitativa podemos ver, a comparación del gasto de países aledaños, como la Argentina desde la última dictadura que ha padecido la nación, ha recortado el presupuesto para las FFAA drásticamente. Si tenemos en cuenta la tradición pacifista y apuntada al desarme que se ha gestado en el país desde entonces, podríamos explicar este descuido. Los datos indican que no se ha llegado al 1% tanto del gasto de acuerdo con el PBI del país<sup>241</sup>, tanto como para el gasto en porcentaje del gasto total del gobierno<sup>242</sup>.

Teniendo en cuenta este despliegue identificamos en el orden interno algunas debilidades. Entre estas se incluyen: El riesgo de uso de recursos sin control estatal. Así también, se identifican diferentes sectores y actividades que debilitan la defensa de recursos. Como por ejemplo: A falta de protección nacional, riesgo de intromisión de países extranjeros que recopilen información del lugar y recursos.

Por esta razón recomendamos:

- Establecer políticas de protección nacional de recursos. En esta línea, señalar la participación crucial de las FFAA como garantía de protección de los mismos;
- Aprobar legislación acorde con esta política;
- Control de la existencia y uso de los recursos;
- Utilizar los recursos en forma sustentable.

Finalmente, instamos a impulsar una doctrina que guíe las políticas nacionales en vista de orientar el interés nacional en vista de la protección de los recursos y así resignificar paulatinamente el rol de las FFAA. En este sentido, exhortamos la facilitación de material académico disponible sobre la problemática, favoreciendo así mismo el fácil acceso de dicha información a la población a modo de, a partir del caudal teórico y de investigación del que disponemos, ir hacia lo práctico y generar conciencia.

### **Anexo Teórico**

Los intereses en este trabajo están planteados según la teoría realista de la política internacional de Morgenthau en cuanto a que el interés está definido en términos de poder. Por lo tanto dentro de la teoría geopolítica, nos acercaremos a la cuestión de la Armada Argentina como salvaguarda, a través de los lentes de la geopolítica clásica. Lo que la geopolítica clásica aporta al estudio de la problemática del trabajo es una visión orgánica de la organización de las FFAA de los Estados aledaños, analizando sus características bajo el lente del poder entendido como capital coercitivo que incrementa o se debilita por la robustez de el sistema de aprovechamiento y protección de (en nuestro caso) recursos energéticos.

La seguridad energética aplicada a las FFAA nos permite ver cómo éstas "[...] garantizan la Seguridad Energética nacional en su conjunto. En situación de normalidad, la presencia de las FAS es disuasoria y de alerta; en situación de crisis o guerra, sus funciones se activan." (De Espona 2013:10). En este

---

<sup>241</sup> Ver *Gráfico 3* en el Anexo.

<sup>242</sup> Ver *Gráfico 4* en el Anexo.





sentido, defensa y recursos se relacionan en el concepto de seguridad energética, que nos permite ver tanto la importancia de las fuerzas armadas (en nuestro caso, la armada argentina) en la protección de los recursos, así también como un mapeo general de los recursos a disposición, para luego señalar fortalezas, debilidades y potencialidades en todo este sistema que hace a la seguridad energética.

Los límites de este trabajo se comprenden dentro de la zona económica exclusiva argentina, pero tomando la metodología de la geopolítica comparada, señalaremos - con el objetivo de postular recomendaciones con el fin de corregir las políticas de estado en cuanto a la implementación nacional de las mismas con un criterio informado sobre la potencialidad de los recursos y la importancia de las FFAA como garantía para la protección de los mismos.

Nos gustaría agregar al ensayo una perspectiva denominada “Dimensión Estratégica de la Política de la Defensa” (Magnani, 2021) tanto para justificar la elección de nuestro actor central, como también para articular tres conceptos que nos permitirán sustentar la problemática expuesta, a saber: política exterior, política de defensa y geopolítica.

Esta línea de investigación evidencia que la defensa nacional y la estrategia están profundamente vinculadas. Ya que la defensa, concebida como un objetivo que el Estado debe cumplir, no puede llevarse a cabo sin una estrategia que la moldee, que le dé forma u oriente la consecución de ese objetivo. Es decir, que cualquier Estado busca emplear una defensa nacional con el fin de preservar un bien para sí y, para ello, debe captar posibles amenazas en un determinado escenario.

De modo que la Dimensión Estratégica de la Política de la Defensa, o DEPD, se constituye por cuatro elementos: un objeto que se busca defender, la manera en la que se piensa defenderlo, de quién se debe defender y en qué escenario, ya sea regional o internacional. Sin embargo, su carácter es político porque estas aristas son establecidas por los dirigentes políticos y no por las Fuerzas Armadas. Más aún en nuestro país, cuyos antecedentes históricos han configurado un aparato militar totalmente dependiente y relegado a las decisiones que tome el Poder Ejecutivo.

Entonces, en primer lugar, nos gustaría presentar al Atlántico Sur argentino como un activo estratégico digno de la atención de los dirigentes políticos. Ya sea por su potencial como fuente de energía verde, por sus recursos pesqueros o hidrocarbúricos. Como explican Caplan y Eissa (2015): “el conjunto Malvinas-Atlántico Sur-Antártida posee recursos estratégicos invaluable, como el agua dulce, recursos ictícolas, minerales, energéticos, por mencionar algunos” (p. 4). Por lo tanto, constituye un objeto que debe ser defendido por el instrumento militar; especialmente, por la Armada que posee la logística y el conocimiento para hacerlo. Asimismo, hoy en día la defensa nacional no se trata sólo de asegurar la supervivencia de un país, sino de preservar los activos estratégicos que son parte de su integridad territorial.

Es este el momento en el que entra el rol de la geopolítica como necesario para articular los elementos de la DEPD. Puesto que:

“Como la defensa nacional es una acción que busca defender a un objeto localizado dentro de un territorio, tanto el poder de los actores internacionales como el de los regionales debe ser medido en función de su capacidad de amenazar con su instrumento militar a los objetos geográficamente situados del Estado cuya DEPD estamos analizando.” (Magnani, 2021, p. 121)



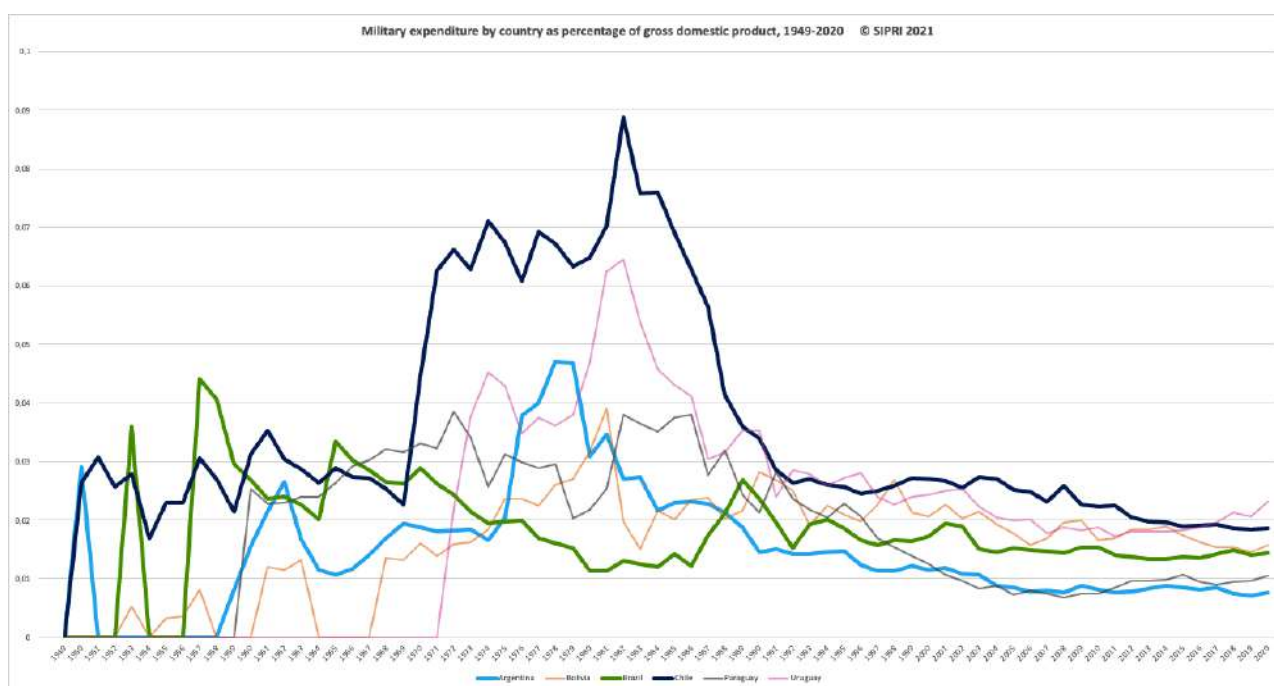
## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

De esto resulta necesario decir, que la defensa per sé no es un área de estudio autónoma. Sino que es “interdisciplinar y multidisciplinar al incluir entre otras a la Ciencia Política, la Sociología, las Relaciones Internacionales, la Historia, el Derecho, la Geografía, los derechos humanos, la Geopolítica, los estudios estratégicos, los estudios sobre seguridad internacional” (Battaglini, 2015). Y, por ende, debe considerar en su estrategia su ubicación geográfica, ya que el escenario regional o internacional se considera un condicionante para su planeamiento.

### Anexo

Gráfico 3. Gasto militar por país según porcentaje de PBI. 1949 - 2020 (Consultado 2021)



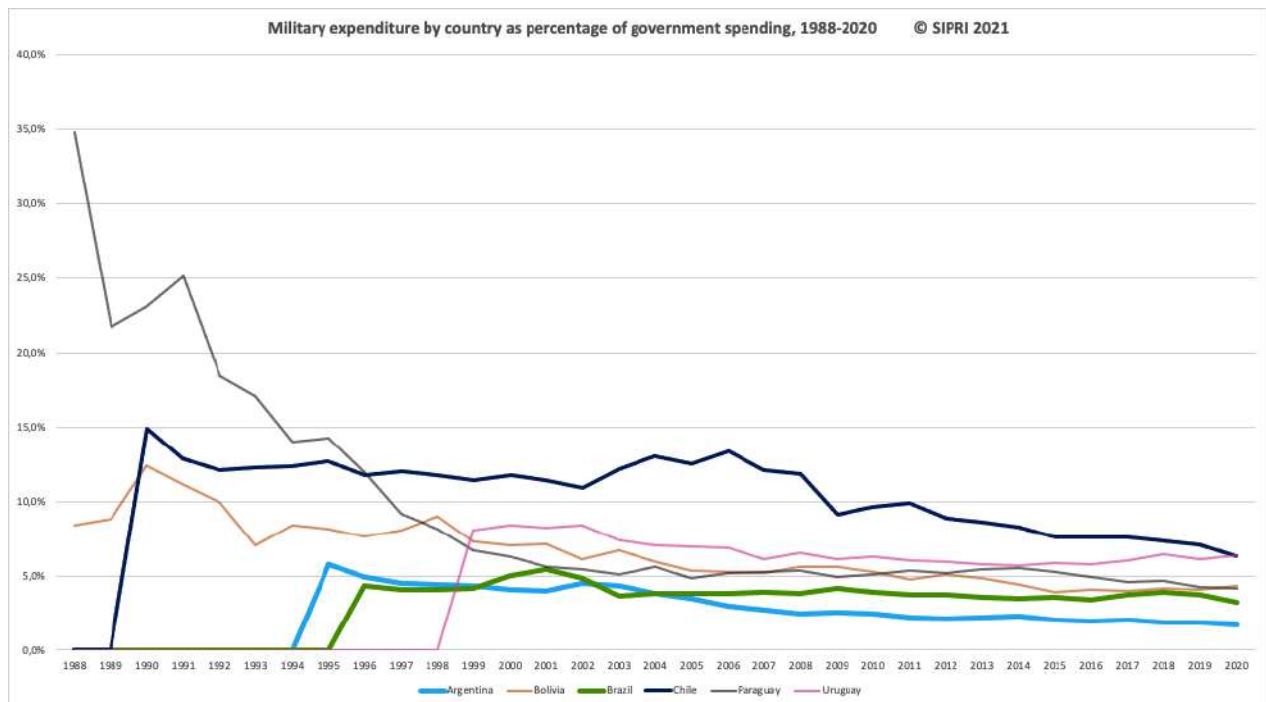
Elaboración propia. Fuente: Data on Military expenditure | The Stockholm International Peace Research Institute (<https://www.sipri.org/databases/milex>); Data for all countries 1949–2020 (excel spreadsheet)

Gráfico 4. Gasto Militar por país según el porcentaje en gasto gubernamental, 1988 - 2020 (Consultado 2021)



## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



Elaboración propia. Fuente: Data on Military expenditure | The Stockholm International Peace Research Institute (<https://www.sipri.org/databases/milex>); Data for all countries 1949–2020 (excel spreadsheet)

## Bibliografía

- Battaglino, J. (2015). FUNDAMENTOS OLVIDADOS DE LA POLÍTICA DE DEFENSA: REFLEXIONES A PARTIR DEL CASO ARGENTINO. Revista Brasileira de Estudos de Defesa. Disponible en: <https://www.undef.edu.ar/libros/wp-content/uploads/2021/02/BATTAGLINO.-Defensa-Nacional-nro.-1-arti%C3%81culo-4.pdf>
- Bernal, N. (2021). Matriz energética y eléctrica en Chile. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Disponible en: [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/32492/1/BCN\\_Matriz\\_energetica\\_electrica\\_en\\_Chile.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/32492/1/BCN_Matriz_energetica_electrica_en_Chile.pdf)
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2018). Decreto Ley 2.222. Sustituye Ley de Navegación. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6855>
- Caplan, S. G. y Eissa, S. G. (2015). Análisis estratégico del Sistema Malvinas, Antártida y Atlántico Sur. ISSN 2346-9145. Disponible en: <http://www.cefadigital.edu.ar/bitstream/1847939/1588/1/Documentos%20de%20trabajo%2028.pdf>
- Couve, I. (2012). Seguridad Energética, Chile y su Estrategia Marítima. Revismar 3/2012. Disponible en: <https://revistamarina.cl/revistas/2012/3/larrain.pdf>
- Espona, R. J. (2013, abril). *El moderno concepto integrado de Seguridad Energética*. I.E.E.E. (Instituto Español de Estudios Estratégicos).



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- Farina, P., Drucaroff, S. y Rivas, D. (diciembre de 2020). De la crisis a la oportunidad del sector energético: escenarios y condiciones para ampliar la oferta a 2050. Documento de Trabajo N°200. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: [200-DT-ADE-De-la-crisis-a-la-oportunidad-del-sector-energetico-Drucaroff-Farina-Rivas-diciembre-2020.pdf](https://www.cippec.org/200-DT-ADE-De-la-crisis-a-la-oportunidad-del-sector-energetico-Drucaroff-Farina-Rivas-diciembre-2020.pdf) ([cippec.org](https://www.cippec.org))
- Infoleg. Decreto 1691/2006. Apruébase la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122503/norma.htm>
- Koutoudjian, A. (2015). Geopolítica del Mar Argentino. Instituto de Publicaciones Navales. ISBN: 9789508991348.
- Livro Branco de Defesa Nacional (2020) Disponible en: [Versaodolivroempportugues2020.pdf \(www.gov.br\)](https://www.gov.br/versaodolivroempportugues2020/pdf)
- Magnani, E. (2021). La Dimensión Estratégica de la Política de Defensa: apuntes para su conceptualización desde el caso argentino. Revista SAAP (ISSN 1666-7883) Vol. 15, N° 1, mayo 2021, 103-129.
- Marina de Brasil (2020). Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040). Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada, Brasília-DF: 2020. Disponible en: [PEM 2040 \(marinha.mil.br\)](https://www.marinha.mil.br/PEM-2040)
- Moragues (abril de 2015). Uso Racional y eficiente de la Energía. Etapa 3. Energías del Mar. Documento de Referencia. Recuperado de [energias del mar 2016 arg innovadora 2020.pdf \(argentina.gob.ar\)](https://www.argentina.gob.ar/energias-del-mar-2016-arg-innovadora-2020.pdf)
- Molina, F. (2021). Argentina y Chile chocan por una disputa marítima en el extremo sur americano. El País. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2021-09-03/argentina-y-chile-se-enredan-en-una-disputa-maritima-en-el-extremo-sur-americano.html>
- Ministerio de Defensa de Chile (2020). Política de Defensa Nacional de Chile. Disponible en: <https://www.defensa.cl/wp-content/uploads/POL%C3%8DTICA-DE-DEFENSA-NACIONAL-DE-CHILE-2020.pdf>
- Oszlak, Oscar (1997). La Formación del Estado Argentino. Origen, Progreso y Desarrollo Nacional. Buenos Aires, Argentina: Editorial Planeta.
- Pampa Azul. (2017). Horizontes estratégicos para el mar argentino. Disponible en: <https://www.pampazul.gob.ar/presentacion-del-documento-horizontes-estrategicos-para-el-mar-argentino/>
- Pertusio, R. L. (2005). DISEÑO DE UNA ARMADA POSIBLE PARA LA REPÚBLICA ARGENTINA PARA LOS PRÓXIMOS 25 AÑOS. Concurso sobre temas profesionales. Centro Naval. Disponible en: <https://www.centronaval.org.ar/boletin/BCN812/pertusio.pdf>
- Pose, N., & Bizzozero, L. (2019, febrero). *REGIONALISMO, ECONOMÍA POLÍTICA Y GEOPOLÍTICA: TENSIONES Y DESAFÍOS EN LA NUEVA BÚSQUEDA DE INSERCIÓN INTERNACIONAL DEL MERCOSUR*. Revista Uruguaya de Ciencia Política. <https://doi.org/10.26851/RUCP.28.1.9>
- Reyes, C. (2020). Amazonia Azul: Balance geoestratégico en los mares del Atlántico Sur. Web Recuperado de: [Amazonia azul: balance geoestratégico en los mares del Atlántico Sur \(unlp.edu.ar\)](https://www.unlp.edu.ar/amazonia-azul-balance-geoestrategico-en-los-mares-del-atlantico-sur)
- Tunbridge P. (marzo de 2021). Global Electricity Review 2021. Argentina. Recuperado de <https://ember-climate.org/wp-content/uploads/2021/03/Global-Electricity-Review-2021-Argentina-translated.pdf>



XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## **Redes Sociales, Nuevas Prácticas Profesionales y Transición Energética: El caso de la Arquitectura Bioclimática en Argentina**

Rafael Balderrama

rafael.j.balderrama@gmail.com

Centro de Estudios Interdisciplinarios/UNR

### RESUMEN

En este trabajo se argumenta que el surgimiento y consolidación de prácticas profesionales transformadoras puede constituirse en herramienta importante de mitigación del cambio climático. Al estar dirigidas a la transición energética estas prácticas no solo dan respuesta a uno de los grandes imperativos socioculturales a escala mundial, sino que van acompañadas por nuevas culturas epistémicas específicas que suponen una ruptura con las prácticas tradicionales. El argumento combina un enfoque constructivista de la teoría de redes sociales y el modelo multinivel de Geels centrado en los cambios sociotécnicos inherentes a la transición energética. En este particular se destaca el impacto de las redes sociales de los grupos de practicantes inmersos en la nueva cultura epistémica para dar cuenta del avance incontenible de la arquitectura bioclimática en el ámbito internacional, así como en el caso argentino. El análisis se sustenta en evidencia recabada en entrevistas grabadas a investigadores-tecnólogos que promueven la arquitectura bioclimática en Argentina. Se concluye que el ritmo de cambios en el diseño edilicio en Argentina responde tanto al compromiso de quienes apuestan a la arquitectura bioclimática como al desarrollo de un entorno sociocultural e institucional cada vez más favorable a las propuestas innovadoras de estos grupos.

**Palabras clave:** Redes sociales    Cultura epistémica    Cambio Climático  
Nicho    Arquitectura bioclimática    Práctica profesional

-----  
Social Networks, New Professional Practices, and Energy Transition: The case of Bioclimatic Architecture in Argentina

### ABSTRACT

I contend that among the worldwide challenges of energy transition is the development of new transformative professional practices with epistemic cultures responsive to the sociocultural imperative of climate change mitigation. The argument combines a constructivist approach to social networks theory and the multilevel model of Geels that depicts how sociotechnical change drives the energy transition. I further argue that practitioners' social networks constitute a vital



concept that explains progress in bioclimatic architectural design with a far-reaching global impact. Evidence is based on taped interviews to researchers-technologists in Argentina. I conclude that changes in design practices are contingent on both practitioners' commitment to innovation and an institutional and sociocultural context increasingly favourable to the new bioclimatic approach.

**Keywords:** Social networks      Epistemic culture      Climate change  
Niche      Bioclimatic architecture Professional practice

## INTRODUCCION

Se estima que la construcción de viviendas y edificaciones y la utilización del inmobiliario urbano representan entre un 28% y un tercio de las emisiones de CO<sub>2</sub> a nivel mundial (IEA 2021; González-Torres *et al* 2022). En este particular, el desarrollo y difusión de prácticas sustentables de diseño edilicio y cambios en el régimen de inversiones en proyectos inmobiliarios y de vivienda que reduzcan las percepciones de riesgo constituyen factores clave en la mitigación del cambio climático. Estudios recientes sobre la difusión de las tecnologías sustentables en el diseño edilicio en Europa, EE.UU. y otros países dan cuenta de la importancia de las redes sociales en el gradual desplazamiento de los enfoques tradiciones y el entramado institucional e inter-organizativo que limita la adopción de estas tecnologías (Khalifa y Sandholz 2012; Aho 2013; Ohene *et al* 2022). El caso de la arquitectura bioclimática en Argentina es de gran interés por tratarse de un país de desarrollo intermedio donde se observa una rápida difusión de las nuevas prácticas sustentables de diseño bajo la influencia de un grupo dedicado de académicos-tecnólogos organizados en redes dirigidas al desarrollo y consolidación de estas prácticas.

En este trabajo se analizan las oportunidades y desafíos de la arquitectura bioclimática en Argentina teniendo presente, de una parte, el objeto de conocimiento de las prácticas que caracterizan esta tecnología y, de otra, el predominio de una gestión de riesgos en los proyectos de construcción edilicia que desalienta su adopción. La arquitectura bioclimática consiste en la utilización pasiva de la energía solar en el diseño y uso de materiales constructivos que garantizan el confort térmico del hábitat minimizando el uso de energías convencionales (Lipu *et al* 2013). Ante el predominio de estilos convencionales de diseño y gestión de proyectos inmobiliarios y de vivienda se observa un creciente interés en las tecnologías sustentables pese al rechazo de los practicantes que suscriben visiones contrapuestas del diseño edilicio inherentes a una cultura epistémica tradicional. Este rechazo obedece a definiciones divergentes sobre el objeto y propósito de la práctica profesional de la arquitectura, aun cuando los detractores del paradigma bioclimático suelen describirlo como costoso, impráctico e inconveniente para los constructores y su clientela (Balderrama 2014). El caso argentino reviste particular interés dada la heterogeneidad en el uso de técnicas constructivas y su nivel de eficiencia energética, fuertes desequilibrios regionales y una fuerte precarización de los mercados laborales en el sector construcción (Ruggirello 2011; ONU-Hábitat 2018).





El carácter desigual y heterogéneo de la transición a un hábitat sustentable en Argentina plantea interrogantes sobre los alcances y limitaciones de la promoción y difusión de las nuevas prácticas profesionales de diseño edilicio mediante procesos de innovación en red. En este trabajo se argumenta, en primer lugar, que el desarrollo y consolidación de nuevas prácticas sustentables de diseño edilicio supone una nueva cultura epistémica con normas, métodos y herramientas no reconocidas ni aceptadas por quienes están inmersos en la cultura epistémica tradicional. Se argumenta, en segundo lugar, que la difusión de las nuevas prácticas de diseño edilicio también enfrenta trabas de carácter institucional, sociopolítico y de gestión de riesgos cuya superación solo es posible mediante la educación y movilización de una masa crítica de practicantes que permita legitimar normativas y proyectos sustentables con niveles aceptables de rentabilidad. Se argumenta, por último, que el mayor desafío de la arquitectura bioclimática es su institucionalización; a saber, el desarrollo del consenso en todas las partes involucradas sobre la utilización de criterios sustentables en todas las fases de la construcción edilicia.

La evidencia utilizada en este trabajo consiste en observaciones y entrevistas realizadas en universidades y centros de investigación en Mendoza, Salta, La Plata y Buenos Aires. Las entrevistas a 9 académicos en el área del diseño bioclimático fueron grabadas y tuvieron lugar en el periodo diciembre de 2012-agosto de 2014. La duración de cada entrevista es entre 45 y 75 minutos, siendo transcritas en su totalidad. También se recurre a materiales, observaciones y entrevistas informales realizadas en dos reuniones de la Asociación Argentina de Energía Solar (ASADES) en Rosario en 2012 y Tucumán en 2013, respectivamente.

## EL ARGUMENTO

En esta sección se describe y analiza el desarrollo de nuevas prácticas de diseño edilicio como propulsoras de cambios tecnológicos enmarcados en la transición energética. El análisis se basa parcialmente en el modelo sociotécnico de transición energética de Geels (2004, 2011), el cual supone la presencia de nichos o espacios protegidos dentro de los cuales pueden consolidarse los procesos innovadores hasta alcanzar niveles de adecuados de rentabilidad que permiten la difusión masiva de los mismos. En segundo lugar, se examina el carácter disruptivo de la cultura epistémica inherente a las nuevas prácticas profesionales y los intentos por deslegitimarla a la luz de la supuesta irrelevancia de los criterios de sustentabilidad socioambiental en la arquitectura. Por último, se evalúa, con carácter prospectivo el éxito probable de las nuevas prácticas profesionales de diseño a la luz de su carácter colaborativo y un rápido ritmo de difusión en red al calor de la actividad transformadora de sus practicantes.

El modelo multi-nivel de Geels (2004, 2011, 2014) y sus colaboradores ofrece un punto de partida integrador y de largo plazo sobre el potencial, y posibles trabas de orden sociopolítico, en el desarrollo de las nuevas tecnologías dirigidas a la mitigación del cambio climático. Geels describe



el surgimiento de estas tecnologías en términos de su precariedad y la presencia de nichos o espacios protegidos que aseguran su factibilidad ante los elevados riesgos y costos típicos de proyectos de tecnología no comprobada. En esos nichos se reducen los costos y riesgos de inversión o bien los mismos son financiables y, por tanto, surgen oportunidades para la experimentación e innovación. La formación de nichos de tecnología sustentable es compleja, incierta, altamente interactiva e incluso conflictiva, y su potencial transformador, según Geels (2011; ver también Gottschick 2013), radica en su eclosión como sistemas sociotécnicos en gestación y, como tales, en punto de partida para el desarrollo de tecnologías sustentables hasta el momento en que estas últimas adoptan carácter sistémico y son plenamente incorporadas a la industria o sector relevante. Este recorrido desde la gestación de tecnologías sustentables a la consolidación de las mismas a nivel sectorial es diverso, incierto y complejo, por lo que la transición a las tecnologías sustentables no obedece a criterios o modelos deterministas. Ahí donde ocurre esta transición, la misma suele adoptar, según Geels y Schot (2007), ritmos, niveles de amplitud, características y relaciones muy diversas con los sistemas sociotécnicos convencionales y otros factores exógenos. Según Geels y sus asociados, en síntesis, la formación de nichos para el diseño edilicio sustentable solo es posible mediante relaciones inter-organizativas con sinergias suficientes como para la difusión de estas tecnologías en espacios de inversión cada vez más amplios y masivos.

Ciertamente, el modelo multi-nivel de transición de Geels (2011, 2014; Geels y Schot 2007) ofrece herramientas conceptuales para evaluar el potencial transformador de los nichos de tecnología sustentable dependiendo de cuán favorables son los factores exógenos así como la capacidad de los innovadores para expandir el nicho y ampliar sus redes inter-organizativas. Sin embargo, como indican Naess y Vogel (2012), este modelo tiende a circunscribirse al cambio de un tipo artefactos por otro tipo de artefactos (por ejemplo, la transición de los buques de vela a la navegación a vapor), lo que incluye cambios concomitantes en la infraestructura utilizada por esos artefactos. En los proyectos de construcción edilicia, sin embargo, las prácticas profesionales poseen un marcado particularismo, lo que ha contribuido a la constitución de las ciudades como vastos agregados de proyectos inmobiliarios, cuya ejecución implica relaciones complejas e inciertas entre múltiples actores (la clientela, entidades financieras, cadenas de proveedores, etc.). A estas dificultades se agrega un entramado de requerimientos de transporte y movilidad de sus habitantes, lo que tiende a aislar y diluir la formación y consolidación de nichos de proyectos sustentables. A su vez, la presencia de numerosos proyectos edilicios de carácter convencional y un vasto inmobiliario urbano construido bajo normas y criterios convencionales de diseño replantean el desafío de los practicantes del diseño bioclimático no ya en términos de sustentabilidad, sino el abordaje de procesos integrales de regeneración urbana (Xuili and Maliene 2021). Las dificultades señaladas en el modelo nicho-prototipo pueden ser subsanadas al reconceptualizar la génesis de las prácticas profesionales de diseño sustentable en términos de un nicho-red con características socioculturales propias y con un potencial de crecimiento al que describimos más abajo.



La redefinición del modelo de transición energética en términos del recorrido desde un nicho-red a prácticas profesionales dominantes nos permite recentrar el análisis en el desarrollo de las prácticas en red como punto de gestación de procesos innovadores en el diseño edilicio. De hecho, el contraste entre la creciente literatura sobre el diseño sustentable y el enorme número de proyectos ejecutados bajo la arquitectura convencional muestra la coexistencia de dos culturas epistémicas de diseño edilicio basadas en criterios divergentes de excelencia en la arquitectura (Khalifa y Sandholz 2012). El concepto de cultura epistémica se refiere al carácter compartido de las prácticas y formas de interacción y validación del conocimiento producido y utilizado por grupos circunscritos de practicantes, en contraste con descripciones y enfoques divergentes y radicalmente distintos de objetos profesionales de conocimiento supuestamente similares (Knorr-Cetina 1999, 2001; ver también Nerland y Jensen 2012). En el caso del diseño edilicio, tanto la arquitectura convencional como las prácticas sustentables se refieren a un mismo objeto epistémico, es decir los edificios y viviendas y la forma en que estos últimos son diseñados y construidos. Se trata, sin embargo, de un objeto epistémico cuyo carácter plural y abstracto da lugar a formas divergentes de estabilización en el diseño y, por tanto, a múltiples formas en que este objeto es susceptible y de ser descrito, utilizado y manipulado por diversos grupos de practicantes. De ahí que en el diseño edilicio distintos grupos de practicantes deben valerse de sus propias formas y estilos de desarrollar y manipular ese objeto epistémico de modo tal que cada grupo pueda definirlo y visualizarlo como el objeto técnico de sus prácticas de diseño (Ewenstein y Whyte 2009).

Al comparar el objeto técnico de la arquitectura convencional y el del diseño sustentable, se puede observar que uno y otro implican conocimientos y culturas epistémicas divergentes por cuanto tanto las características de este objeto como las prácticas y técnicas aplicables al mismo son fundamentalmente distintas. Mientras la arquitectura convencional practica el diseño basándose exclusivamente en criterios utilitarios relativos a la estética, solidez y funcionalidad del hábitat, las prácticas sustentables de diseño edilicio incorporan las necesidades del medio ambiente animado e inanimado, los terceros y futuras generaciones a los criterios de excelencia y optimización del hábitat humano (Erbas y van Dijk 2012). Al definir el objeto técnico de la arquitectura en términos sustentables, surgen, por tanto, no solo formas novedosas de vincularse al mismo, sino se conforma además una nueva comunidad de practicantes que se relacionan de modo distinto entre sí, con su clientela y con otros practicantes en la construcción edilicia.

Cabe destacar que el tránsito de una cultura epistémica a otra representa dificultades de aprendizaje inusualmente complejas y traumáticas para los profesionales que se desempeñan bajo los criterios de la cultura epistémica convencional. Es ilustrativo considerar, por ejemplo, el carácter conflictivo y traumático del aprendizaje de una nueva cultura epistémica en industrias como el sector salud, donde trabajan conjuntamente diversos grupos profesionales (cirujanos, anestesistas, radiólogos, enfermeras, etc.), cada uno con su propia cultura epistémica (Mork *et al* 2008). En este



caso se evidencian fuertes repercusiones en la identidad profesional y vinculación con los objetos técnicos de cada grupo profesional cuando el aprendizaje de la nueva cultura epistémica tiene lugar en un mismo recinto hospitalario. Bajo estas condiciones, este proceso de aprendizaje es descrito por Mork *et al* (2008, 21) como conflictivo y tortuoso, apelando para ello a analogías relativas a la disposición de cada grupo profesional a “redistribuir y compartir nuevos territorios.”

Por tanto, el surgimiento de prácticas profesionales sustentables de diseño edilicio supone la escisión de la arquitectura en dos grupos, cada uno con sus propias agendas, prácticas y criterios de identidad y excelencia en el diseño. Son dos culturas epistémicas que coexisten y están al corriente de su respectivo quehacer y productos, pero que se desconocen mutuamente; en otras palabras, las actividades de un grupo carecen de legitimidad a los ojos del otro grupo. Dada la percepción del arquitecto convencional sobre irrelevancia de las tecnologías sustentables, la capacidad de convocatoria del grupo minoritario de practicantes del diseño sustentable se ve circunscrita a quienes se inician y adoptan los nuevos criterios rechazando los enfoques utilitarios de la arquitectura convencional. De ahí que el protagonismo innovador y capacidad de convocatoria y movilización del grupo de los practicantes de las tecnologías sustentables dependen, ante todo, de la formación y consolidación de una masa crítica de practicantes suficientemente numerosa como para avanzar en la creación de una nueva cultura epistémica dominante.

El desarrollo de redes sociales constituye uno de los recursos más importantes a la vez que uno de los grandes desafíos de los practicantes del diseño bioclimático. Las redes sociales, caracterizadas por Granovetter (1973, 1983) en términos de la constitución de vínculos débiles más allá de las relaciones familiares y de amistad, han sido ampliamente reconocidas por sus fuertes repercusiones en los intercambios de información, organización comunitaria y un papel destacado en la innovación y cambio tecnológico. Como herramienta metodológica, el análisis de las redes sociales también ha permitido determinar la presencia de fuertes correlaciones entre el capital social derivado de redes sociales y beneficios de orden socioeconómico, status, aprendizaje e incluso, por ejemplo, el éxito académico en términos del número de publicaciones en el ámbito científico (Fronczak *et al* 2022; ver también Oddone 2022). Sin embargo, cabe destacar que los alcances y limitaciones de estos beneficios no son enteramente atribuibles a la dinámica interna de las redes sociales por cuanto el funcionamiento de estas redes está inmerso en un contexto institucional, económico y sociopolítico que habilita y/o restringe el acceso a los beneficios de sus miembros (Borgatti y Halgin 2011). Mas aun, en contextos adversos y de recursos limitados y/o afectados por situaciones de violencia y bajas expectativas, las redes sociales pueden generar escasos beneficios o incluso causar graves perjuicios a sus integrantes (Portes 1998; ver también Balderrama y Molina 2009).

La expansión de las redes sociales de los practicantes del diseño sustentable a partir del nicho-red inicial tiende a conferir a las mismas un mayor grado de descentralización y reagrupamiento de los



vínculos (assortativity) con el consecuente aumento en la diversidad y mayores oportunidades de contacto entre miembros con intereses similares (Catanzaro et al 2004). Mas aun, una vez alcanzados mayores dimensiones y niveles crecientes de complejidad, las redes sociales tienden a constituirse en grupos de referencia dentro de los cuales se generan dinámicas de colaboración y competencia entre sus integrantes lo que también favorece su consolidación (Mageli et al 2022).

De ahí que ante la presencia de un contexto sociocultural altamente favorable – a saber, la creciente preocupación de la ciudadanía por la crisis climática mundial – se haya constituido en una oportunidad excepcionalmente propicia para la consolidación de las redes de practicantes del diseño edilicio sustentable. En las líneas que siguen se describe el origen, desarrollo y consolidación del nicho-red argentino hasta constituirse en una alternativa cada vez mas atractiva para las nuevas generaciones de arquitectos imbuidos plena o parcialmente en la nueva cultura epistémica del diseño sustentable.

## EL DISEÑO BIOCLIMATICO EN ARGENTINA

En esta sección se hace un recuento del surgimiento y consolidación de cuatro grupos académicos y su contribución al diseño bioclimático edilicio en el contexto argentino. Se describe el origen y trayectoria de estos grupos, sus estrategias de financiamiento, sus formas de producción y validación de conocimientos y su labor en la formación y asesoría a nuevas generaciones de arquitectos. Se concluye este recuento enfatizando las múltiples trabas y desafíos que supone el desarrollo de la agenda bioclimática y la diversidad de tareas requeridas en el ámbito socio institucional para superar esas trabas y consolidar el diseño sustentable más allá de los contextos académicos a partir de los cuales surge el mismo en Argentina.

La arquitectura bioclimática en Argentina se inicia en los años setenta bajo el liderazgo de cinco académicos que definen sus objetivos y metodología como programa nacional de investigación, formación y difusión a largo plazo. Cuatro de estos académicos, Elías Rosenfeld, en La Plata, Enrico Tedeschi, en Mendoza, y Silvia de Schiller y John Martin Evans, en Buenos Aires, son arquitectos, mientras que Graciela Lesino es una ingeniera uruguaya formada como investigadora en física del sólido en Francia y que desarrolla esta línea de investigación-innovación desde la Universidad Nacional de Salta. Los cinco encabezan la conformación de cuatro grupos dedicados al desarrollo de tecnologías sustentables de diseño edilicio y que se constituyen de modo simultáneo con metodologías similares en tres regiones distintas del territorio argentino.

El primer grupo de académicos dedicados al uso de la energía solar en el diseño edilicio se constituye en 1975 en la Universidad de Salta, bajo el liderazgo de dos físicos emigrados de Uruguay, Luis Saravia y Graciela Lesino. La prioridad de ambos, quienes en 1980 fundan el Instituto de Energías No Convencionales (Inenco) en Salta, es la energía solar térmica como temática de investigación, recurriendo a financiamiento nacional e internacional. Entre ellos, es



Lesino quien inicia sus estudios de pozas solares (solar ponds) como forma de aprovechamiento de la energía solar. Dadas las dificultades de estas pozas para generar electricidad, Lesino considera más provechoso utilizar el calor del fondo de las mismas para otros fines como, por ejemplo, emprendimientos mineros a pequeña escala. Al utilizar modelos de simulación para estudiar las pozas solares, Lesino eventualmente traslada esta metodología a estudios similares en medios no acuosos, es decir en gases.

Lesino (entrevista, 14 diciembre 2012) recuerda el comienzo de su trabajo de modelización en agua en los siguientes términos:

(T)enía una persona conocida en lo que en ese momento era el laboratorio de energías renovables de los Estados Unidos... el actual NRL, National Renewables Laboratories, que está en Colorado... (E)n ese momento se llamaba SERI, Solar Energy Research Institute... (M)e invitaron para hacer una especie de análisis de las aplicaciones de pozas solares en EE.UU., y empecé a ver la posibilidad de hacer modelización en agua de fenómenos térmicos.

Tras sucesivos intercambios anuales como investigadora invitada en el SERI en Colorado, Lesino decide utilizar la modelización como herramienta para describir el comportamiento del medio gaseoso al interior de las envolventes edilicias. Con esta metodología Lesino y sus colaboradores desarrollan en 1984 una nueva herramienta de simulación, un programa propio y de uso gratuito, el SIMEDIF para DOS (o Simulación del Comportamiento Térmico de Edificios Multi-ambientes). Este programa, posteriormente adaptado a Windows, es mejorado en años recientes, logrando generar un programa amistoso y flexible, con simulaciones de múltiples locales, incluyendo descripciones térmicas de carácter estacionario y dinámico. Actualmente el SIMEDIF es ampliamente utilizado en Argentina, conjuntamente con otros programas como EnergyPlus del Departamento de Energía de EE.UU. y LEED, para el diseño y evaluación de la eficiencia energética edilicia.

El carácter acusadamente tecnológico del trabajo del grupo Inenco en Salta genera conflictos con sus pares sobre una supuesta trasgresión disciplinaria. En palabras de Lesino (entrevista, 14 diciembre 2012):

Si Usted quería hace 20 años estar tranquilo sentado en su asiento, lo mejor era que publicara en el Solar Energy o en el Journal of Physics o Solid State Physics y estaba tranquilo. (Era) una época donde uno tenía que estar defendiendo si esto que hacíamos era física porque estamos en un instituto de física. Nosotros hemos puesto buena parte de nuestros esfuerzos y nuestro tiempo en defender que esto también era hacer física, que era importante para el país, que física no era solamente los primeros segundos del Bing Bang...





El grupo de arquitectos-investigadores de la Universidad Nacional de La Plata inicia su labor en un instituto extra-universitario, el Instituto de Arquitectura Solar (IAS), creado por Elías Rosenfeld, y que funciona en plena dictadura militar bajo los auspicios de la Federación de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires. En el IAS Rosenfeld intenta combinar el uso eficiente de la energía en el hábitat con una impronta social del diseño con el objetivo de generar cambios sustantivos en la praxis del arquitecto argentino. Entre los proyectos de Rosenfeld y sus colaboradores se destaca el diseño de casas solares, viviendas de interés social con metodologías bioclimáticas y un pueblo ecológico autosuficiente en el Chaco argentino. Se trata de proyectos que, al menos inicialmente, asumen carácter técnico como forma de “exilio interno” y autocensura utilizados por este grupo, al igual que el grupo de Salta, para sobrevivir la dictadura militar de 1976-1983.

Paradójicamente, algunos funcionarios de la dictadura militar en la Secretaria de Vivienda de la Nación y la Secretaria de Ciencia y Técnica deciden ofrecer fondos para los proyectos del IAS (Rosenfeld *et al* 2005). Esta curiosa combinación de generoso financiamiento al IAS y simultánea persecución de sus integrantes en los recintos universitarios es descrita por Olga Ravella (entrevista, 27 agosto 2013), integrante del grupo y esposa de Rosenfeld, en los siguientes términos:

(N)uestro Instituto se llamó “arquitectura solar,” justamente porque era un término muy técnico... que estaba en la agenda internacional en ese momento. Entonces, no afectaba, no tenía nada que ver con lo social... Y entonces el (funcionario del gobierno militar) nos dijo que quería que le trabajáramos, le hiciéramos un proyecto de vivienda solar para los grupos de vivienda social, y mi marido le dijo “somos todos expulsados de la universidad y no podemos dar nuestros nombres ni nada,” y él dijo “no me interesa quienes son... solo quiero resultados.” Y nos financió... sin pedirnos jamás un Documento de Identidad, y no solamente nos financió a nosotros, sino financió también este grupo de Salta que también eran exiliados uruguayos... También el de Mendoza.

Con el retorno a la democracia en 1983, Rosenfeld y sus colaboradores ingresan a la Universidad Nacional de La Plata y en 1986 crean el Instituto de Estudios del Hábitat (IDEHAB) adscrito a esta universidad, y en 2009 el Instituto de Investigación y Política del Ambiente Construido (IIPAC). Al igual que el grupo Inenco en Salta, el grupo del IDEHAB también utiliza técnicas de modelización del comportamiento térmico edificio como parte del diseño. Gustavo San Juan (entrevista, 27 agosto 2013), integrante del grupo, narra su experiencia:

(E)mpieza una formación para nosotros muy rara porque era entre arquitectura, entre físicos, ingenieros, en medir, simular en computadoras, que eran sistemas estacionarios, muy básicos, en programación Basic. Luego, empezamos a trabajar con modelizaciones más complejas, en lo que se llaman sistemas dinámicos. Empezamos a usar un sistema americano, “transis”... luego otro sudafricano, luego nos pasamos a un sistema francés del INSEE... Muy raro para lo que es un arquitecto tradicional. O sea, que uno diseña y calcula numéricamente... En ese momento... estaba muy criticada la investigación dentro de la



Facultad, criticada pero de (hacerse) asambleas tremendas, tremendísimas... Criticados desde que nosotros, recuerdo, incorporamos a la Facultad la primera computadora, una Comer 64 del año 86-87, y se armó un gran debate... mítico en la Facultad que se llamó “La computadora vs el lápiz gordo”. El lápiz gordo del arquitecto es el lápiz de mina gorda que da la creatividad al arquitecto. Claro (era) el lápiz gordo del arquitecto frente al cálculo matemático. Era una cosa insoportable.

Los grupos científicos que administran las becas de postgrado también cuestionan el carácter científico del trabajo del IDEHAB y se resisten a financiar los jóvenes en formación. Olga Ravella (entrevista, 27 agosto 2013) señala que para la primera beca tuvo que

enfrentarse con los que nosotros llamamos “los duros” que son los físicos, los biólogos, que ellos consideraban que en arquitectura no había investigación. Yo era la representante de la Facultad de Arquitectura y, para (lograr) aceptarlo a él, estuve ocho horas en una reunión para convencer a los duros de que nosotros también hacíamos investigación. Y realmente habíamos presentado su presentación (que) la discutieron de arriba abajo, método, metodología, hipótesis, objetivos y no pudieron decir nada. Entonces, fue el primer becario.

En Mendoza, Enrico Tedeschi funda en 1975 el Laboratorio de Ambiente Humano y Vivienda (LAHV). Tedeschi, con una larga trayectoria en Europa y más de 25 años en las universidades argentinas de Tucumán, Córdoba, San Juan y Mendoza, intenta integrar los aspectos ambientales y estéticos en su visión sistémico-regional del diseño del hábitat humano (Montaner 2011, 44-49). El objetivo del LAHV, como instituto extra-universitario, es contribuir al desarrollo de formas novedosas de integrar la energía solar, el agua, los árboles y la ciudadanía en el diseño arquitectónico y urbano en zonas áridas y sísmicas como Mendoza. Como artífice del Código de Edificación de la ciudad de Mendoza, Tedeschi se presenta como experto en planificación urbana ante las autoridades militares dando los primeros pasos en la institucionalización de la arquitectura sustentable en la región mendocina.

Tras la muerte de Tedeschi en 1978, se consolida en el LAHV un pequeño grupo de investigadores dentro de una institución extra-universitaria, el Cricyt (Centro Regional de Investigación Científica y Tecnológica). El LAHV se cohesionan alrededor del celo regional de su labor en el uso eficiente de la energía solar en el hábitat y, si bien desarrolla algunos proyectos en colaboración con el grupo de Inenco-Salta, en estos proyectos dan prioridad al contexto regional mendocino (ver, por ejemplo, de Rosa *et al* 1985). De otra parte, la heterogeneidad disciplinaria del Cricyt, constituido por biólogos, geógrafos, lingüistas, filósofos e investigadores en diversos campos disciplinarios, favorece la buena marcha de los proyectos del LAHV. En este entorno institucional diverso y un tanto confuso, el LAHV también adopta metodologías y técnicas computarizadas de modelización, sin que las mismas sean motivo de roces disciplinarios y/o profesionales que cuestionen su labor.



El trabajo del LAHV transcurre a distintas escalas y bajo enfoques que combinan criterios normativos y participativos. Para investigadores como Carlos de Rosa y Néstor Mesa, por ejemplo, lo importante es el diseño edilicio con una visión del derecho de la ciudadanía a recursos compartidos, en particular al sol. Mesa (entrevista, 17 mayo 2013) describe su enfoque:

(T)rabajamos esencialmente en 3 escalas, la escala urbana, la escala edilicia y la escala objeto. En la escala urbana que es donde estaría mi tema, analizamos lo macro, y quizás nuestro caso de estudio más chico, en el caso de análisis es la manzana urbana. Cuando hablás de escala edilicia, ya es el edificio, (lo) que en parte tenés (es) un análisis del compartimiento edilicio, que está asociado a la tecnología, al diseño, a las posibilidades de captar o no energías renovables, y ya pasa a ser tu escala al edificio, y bueno analizar cómo se comporta ese edificio desde el punto de vista energético para obviamente poder proponer. Porque (así) como hay normativas que apuntan a lo urbano, hay normativas que apuntan a lo edilicio.

Otros integrantes del LAHV, como Jorge Mitchel, dan prioridad al desarrollo de formas participativas y sustentables del diseño, así como al trato directo con los programas provinciales de hábitat social. Según Mitchel (entrevista, 17 mayo 2013), su trabajo intenta resolver estas tensiones del modo siguiente:

(A)l haber participado en algunos grupos... donde el *métier* era la vivienda popular, yo veía que ellos tenían metodologías de trabajo muy interesantes que permitían... a los del campo de energías renovables tomarlas para poder hacer la transferencia en el campo popular. (H)abía una brecha de cómo entrecruzar estos dos mundos, la vivienda de interés social o popular, por un lado, y lo de la energía renovable... Entonces, ¿cómo lograr interesar a la gente que está trabajando en temas de hábitat social o popular por las energías renovables? Y también ¿cómo la gente del hábitat renovable (sic) podía interpretar estas necesidades del campo del hábitat social?

El grupo de la Universidad de Buenos Aires (UBA) se conforma en 1984, al concluir la dictadura militar, cuando el decano de la Facultad de Arquitectura ofrece a John Martin Evans y Silvia de Schiller una cátedra en esa facultad. Evans y de Schiller comienzan su trabajo en la UBA tras una dilatada y fructífera experiencia de investigación y consultorías en arquitectura bioclimática y energías sustentables en Europa. De Schiller (entrevista, 22 agosto 2014) describe el ingreso de ambos como profesores en los siguientes términos:

(L)os que habían sido mis profesores eran en ese momento el decano, el secretario académico y demás. Nos llaman y nos dicen: “Silvia, queremos que ustedes hagan algo de lo que estaban haciendo en Europa,” y yo le dije “mira, lo que habría que hacer es formar



docentes, pero para formar docentes hay que empezar por investigar, y entonces ese docente que... ha hecho investigación va a poder brindar formación más adecuada.” “Silvia, escucha, tenemos que empezar el mes que viene y tú tienes que empezar a dictar la materia... (S)i llega a haber 15 o 20 alumnos tenemos un cargo docente (a dedicación) simple... para uno de los dos, pero si hay 30 o 40 vamos a tener para los dos.” Y cuando Martin (Evans) viene aquí se encuentra... (con) todas las aulas cerradas... ¿Y cuántos alumnos hay? “Tenemos 85... yo di clase en el pasillo, así que ponete bien.” A la clase siguiente estábamos ya los dos y tuvimos 120, y a la tercera clase ya teníamos 215.

El enfoque de Evans y de Schiller difiere del adoptado por los otros tres grupos en dos aspectos. En primer lugar, le dan prioridad a la formación profesional, es decir a formar arquitectos por cuanto consideran extemporáneo este tema como estudios de postgrado. Para de Schiller (entrevista, 22 de agosto 2014), “había que empezar antes, (ya) que llegar formado y hacer un postgrado ya era volver atrás y deformarse (sic) de la formación que habían tenido para volver a entender.” En segundo lugar, enfatizan el carácter nacional de la formación del arquitecto, asumiendo la enorme diversidad climática del territorio argentino. Por tanto, en sus tres cátedras de diseño Evans y de Schiller integran la teoría, métodos y práctica del diseño en proyectos de viviendas que permitan a los alumnos aplicar los principios y prácticas de la arquitectura bioclimática en un amplio rango de climas. En palabras de Silvia de Schiller (entrevista, 22 agosto 2014):

(L)as autoridades... decían: “¿dónde los ubicamos, en qué departamento?” Y yo dije, “esto es proyecto.” “No Silvia, pero tú sabes que proyecto... Esto es una cuestión técnica.” Yo dije: “mira, esto tiene aspectos técnicos, pero tiene aspectos sociales y ambientales también que van a incidir en el proyecto. Por lo tanto, aquí o allá, sea como sea, la materia que ustedes nos están ofreciendo, nosotros vamos a inventar una materia y esa materia va a ser con proyecto incluido, es decir vamos a dar las clases teóricas y vamos a ir aplicando a medida que se dan las clases en un proyecto que elijamos.” Y para colmo de males, vamos a dar un proyecto de fuerte impronta social que es vivienda. “Bueno, bueno,” me dijeron, “lo que tú digas.” Y así fue.

Los cuatro grupos de académicos-tecnólogos del diseño bioclimático, una vez constituidos, encuentran en ASADES un referente nacional donde debatir sus propuestas innovadoras y validar el conocimiento que producen. Como organización de carácter nacional formada en los años setenta, ASADES brinda a los cuatro grupos una extensa red informal de contactos, intercambios de información y presentación de avances y papers relativos en esta área. A partir de un contingente inicial de 68 socios en 1975, ASADES se fortalece y cuenta actualmente con más de 400 miembros procedentes de los más diversos rincones de la geografía argentina (Estévez 2011). Si bien la agenda de ASADES no se limita al diseño bioclimático ni a los cuatro grupos descritos, estos últimos logran un alto nivel de permanencia y protagonismo. John Martin Evans (entrevista, 22



agosto 2014), por ejemplo, define la pertinencia y trayectoria de ASADES en los siguientes términos:

En América Latina e inclusive a nivel mundial hay pocas asociaciones que tengan tantos años consecutivos con reuniones anuales y una cantidad de trabajo que es realmente de buen nivel y, por supuesto, con mucha competencia entre los grupos... Se publica en una revista con referato y a veces las evaluaciones de los trabajos son un poco intensas. Pero creo que eso en general ayuda a mejorar el nivel y que los evaluadores estén al tanto de lo que hacen los otros grupos.

Tres factores coadyuvan la consolidación de ASADES como referente nacional para el diseño bioclimático en el período 1975-1990. En primer lugar, las décadas de los setenta y ochenta están marcadas por la profunda crisis energética asociada a enormes alzas en el precio del petróleo en el mercado internacional. En ese contexto, tanto la dictadura militar como el nuevo gobierno democrático que se inicia en 1983 muestran gran entusiasmo por la energía solar, un entusiasmo compartido con los investigadores de ASADES, cuya labor se valora como de patriotas al servicio de la nación. En segundo lugar, la dictadura militar otorga financiamiento a proyectos de los grupos que integran ASADES atribuyéndole a los mismos un carácter específicamente técnico. Este apoyo, según Luis Saravia (entrevista, 12 de diciembre 2012) incluye desembolsos de organismos como la Fundación para la Investigación y el Progreso Energético y la Comisión Nacional para Investigaciones Espaciales. El financiamiento a proyectos de arquitectura solar también es atribuible, según Evans (entrevista, 22 agosto 2014), al hecho de que en ASADES

siempre hubo un número importante de arquitectos, o sea desde el inicio, la arquitectura... fue un tema, creo que en parte porque durante la época militar había un fondo para vivienda... y en el reglamento decía que 2% de todo el fondo tenía que ser dedicado a investigación. Y esta investigación coincidió con el momento del auge de la energía solar. Entonces, esto permitía que todos los grupos tenían la posibilidad de conseguir fondos para hacer investigación.

En tercer lugar, con el retorno a la democracia en 1983, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) asume un papel protagónico, conjuntamente con ASADES, en la consolidación de esta línea de investigación. Muchos investigadores previamente exiliados o excluidos por razones políticas o presupuestarias se incorporan al Conicet y las universidades argentinas. De hecho, con excepción del grupo de la UBA, para los otros tres grupos, en particular el LAHV-Cricyt en Mendoza, el Conicet es clave en la manutención de numerosos becarios e investigadores. Estos grupos logran legitimar el estatus científico de su trabajo al publicar sus artículos en las revistas de ASADES, lo que permite validar los conocimientos producidos y ejercer un contrapeso al énfasis científico del Conicet (ver, por ejemplo, Alejandro Hernández, entrevista 14 diciembre 2012). El Inenco en Salta, de otra parte, también logra el apoyo del Conicet para su programa de formación de doctorandos a partir de 1990. Paralelamente, los otros tres grupos



también recurren al Conicet para organizar sus programas de postgrado e investigación en arquitectura bioclimática e intensifican el desarrollo de proyectos conjuntos.

De otra parte, Evans y de Schiller logran regularizar su situación académica como profesores concursados en 1986 y se dedican de modo ininterrumpido a su prioridad, la docencia de grado, que corresponde a la importancia de la formación de arquitectos en la UBA. Según señala John M. Evans (entrevista, 22 agosto 2014),

tenemos entre 200 y 300 por año que eligen nuestras materias. Nuestra facultad es una facultad masiva. En los últimos años hay aproximadamente 600 a 800 alumnos. Entonces, nosotros tenemos en las 3 cátedras una tercera parte de todos los alumnos que eligen nuestra cátedra.

Tras casi dos décadas de consolidación y crecimiento, los académicos-tecnólogos vinculados a ASADES enfrentan en los años noventa una crisis de carácter silencioso que tiende a socavar su influencia y prestigio. La crisis se desarrolla a varios niveles: los bajos precios de las energías fósiles, la ambivalencia del Estado argentino con respecto al financiamiento de ciencia, sueldos muy bajos para el personal científico y académico tanto en el Conicet como en las universidades y el impacto del celo privatizador y neoliberal del gobierno en la gestión de la tecnología. Ante este cuadro desalentador, los cuatro grupos descritos recurren a sus contactos internacionales y reconocimiento logrado en las dos décadas anteriores para buscar financiamiento internacional para sus proyectos. La crisis alcanza niveles dramáticos en los años 2001-2003 hasta que finalmente ese último año se produce un giro sustancial y altamente favorable en las políticas económicas, sociales y de financiamiento a la investigación académica en Argentina.

En años recientes el fortalecimiento de la agenda bioclimática en las facultades de arquitectura en Argentina parece favorecer avances sólidos, aunque modestos en tres áreas. En primer lugar, el previsible agotamiento de las reservas de hidrocarburos convencionales en Argentina genera interrogantes sobre el futuro de los subsidios a los combustibles fósiles dada la necesidad de importar una porción creciente de los mismos y eventualmente producirlos en los campos de Vaca Muerta bajo la modalidad de esquistos a costos considerablemente mayores. El futuro incierto de los subsidios al consumo residencial de energía, en particular gas y electricidad, pasa a constituirse en incentivo todavía modesto, pero hasta pocos años inexistente, para el diseño bioclimático en Argentina.

En segundo lugar, a la labor docente realizada ante todo por el grupo de la UBA y en menor grado en la Universidad de La Plata se agrega un número creciente de jóvenes arquitectos becarios del Conicet que, una vez formados en los programas de postgrado de los cuatro grupos descritos, imparten docencia de grado en otras universidades bajo los criterios y principios de la arquitectura bioclimática. En otras palabras, a un 10% de arquitectos que egresan anualmente en el país con un





dominio básico del diseño bioclimático se suman otras cátedras en otras universidades encabezadas por jóvenes docentes educados bajo los preceptos de la arquitectura bioclimática. Se trata, por tanto, de un crecimiento lento pero sostenido en la difusión de las prácticas de diseño sustentable.

En tercer lugar, la participación de los grupos de la UBA y La Plata en las comisiones del Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM) han contribuido a producir y revisar 8 documentos. Cuatro de ellos (IRAM 11549, 11601, 11604 y 11659) son relativos al “aislamiento térmico de edificios,” otros tres (IRAM 11603, 11605 y 11625) son sobre “acondicionamiento térmico de edificios,” y el IRAM 11900 se refiere al etiquetado de eficiencia energética en edificaciones. Se trata, sin duda, de documentos con un aún muy limitado impacto en el sector de la construcción y la praxis de la arquitectura argentina (Czajkowski 2012). Sin embargo, cabe esperar que en los próximos años las nuevas generaciones de arquitectos-constructores asuman el desafío de su aplicación en aras del desarrollo sustentable de una sociedad cada vez más urbanizada.

## CONCLUSIONES

En este trabajo se analiza la experiencia del diseño edilicio sustentable en Argentina a la luz de una versión modificada del modelo de transición energética propuesto por Geels y sus colaboradores. La notable perseverancia y empuje de los grupos de practicantes descritos ha logrado consolidar un nicho-red en medio de los altibajos sociopolíticos hasta lograr niveles limitados pero crecientes de penetración institucional tanto en las escuelas de arquitectura como en el IRAM, institución responsable de la promulgación de normas voluntarias en Argentina. El caso descrito permite ilustrar las virtudes y limitaciones del enfoque de redes sociales en la gestación y difusión de prácticas sustentables en el diseño edilicio. Cabe apuntar que, dada la heterogeneidad y fuertes disparidades regionales, la arquitectura bioclimática aún tiene por lo menos dos o más décadas de recorrido socio-institucional antes de lograr imponerse como cultura epistémica dominante. Otro gran desafío de la arquitectura bioclimática es como la efectiva aplicación de las regulaciones y códigos edilicios y urbanos relativos al diseño sustentable en un contexto sociopolítico ambiguo y complejo.

## AGRADECIMIENTOS

Se agradece al Proyecto “Becas Prometeo,” a la Secretaria de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SENESCYT) de la Republica del Ecuador, a la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Cuenca, y a la Universidad Nacional de La Rioja por el apoyo y recursos otorgados que han hecho posible este trabajo.



## PERSONAS ENTREVISTADAS

John Martin Evans, Buenos Aires, Agosto 2014  
Alejandro Hernández, Salta, Diciembre 2012  
Graciela Lesino, Salta, Diciembre 2012  
Néstor Alejandro Mesa, Mendoza, Mayo 2013  
Jorge Mitchell, Mendoza, Mayo 2013  
Olga Ravella, La Plata, Junio 2013  
Gustavo San Juan, La Plata, Junio 2013  
Luis Roberto Saravia, Salta, Diciembre 2012  
Silvia de Schiller, Buenos Aires, Agosto 2014

## REFERENCIAS

- Aho, Ilari. 2013. "Value-added business models: Linking professionalism and delivery of sustainability." *Building Research and Information* 41, no. 1, 110-114.
- Balderrama, Rafael. 2014. "Las energías renovables: La paradoja de impopularidad de las tecnologías sustentables." *Maskana* (no. especial: Congreso I+D+Ingeniería 2014, IEE-03), 10 págs.
- Balderrama, Rafael, e Hilario Molina. 2009. "How Good are Social Networks for Migrant Job Seekers. Ethnographic Evidence from North Carolina Farm Labor Camps," *Sociological Inquiry* 79: 190-218.
- Borgatti, Stephen y Daniel S. Halgin. 2022. "On Network Theory," *Organization Science*
- Catanzaro, Michele, Guido Cardarelli y Luciano Petronero. 2004. "Social Network Growth with Assortative Mixing," *Physica A* 338: 119-124.
- Czajkowski, Jorge. 2012. "Eficiencia energética en el hábitat construido y su regulación." Ponencia presentada en el Encuentro Nacional sobre el Uso Racional de la Energía y Eficiencia Energética, Buenos Aires, 28 al 30 agosto.
- De Rosa, Carlos, Mirza Basso, José Fernández, Ana Gilbert, Gustavo Lelio, Graciela Lesino, L. Castro-Padula, M. Grion, J. Fucaraccio, R. Rebora, y L. Loffano. 1985. "Conjunto Solar I: Bioclimatic and passive design applied to low cost multistorey housing. First experience in Argentina." En *Passive and Low Energy Ecotechniques: Proceedings of the 3<sup>rd</sup> International PLEA Conference, Mexico City*, editado por Arthur Bowen y Simos Yannas, 721-738. Nueva York: Pergamon Press.
- Erbas, Irem, y Suzanne van Dijk. 2012. "A survey for the improvement of decision support tools for effective sustainable architectural design." *International Journal of Sustainable Building Technology and Urban Development* 3, no. 4, 294-305.
- Estevez, Alfredo. 2011. "Energía solar: Acciones desarrolladas en Argentina." Ponencia presentada en 1er Encuentro Binacional de Energía Solar, Salto, Uruguay, 13 al 15 abril.



- Ewestein, Boris, y Jennifer Whyte. "Knowledge practices in design: The role of visual representations as 'epistemic objects'." *Organization Studies* 30, no. 1, 2-30.
- Fronczak, Agata, Maciej Mrowinski y Piotr Fronczak. 2022. "Scientific Success from the Perspective of the Strength of Weak Ties," *Scientific Reports* 12: 5074.
- Geels, Frank. 2014. "Regime resistance against low-carbon transitions: Introducing politics and power into the Multi-level Perspective." *Theory, Culture & Society* 31, 21-40.
- Geels, Frank. 2011. "The multi-level perspective on sustainability transitions: Responses to seven criticisms." *Environmental Innovations and Societal Transitions* 1, 24-40.
- Geels, Frank. 2004. "From sectoral systems of innovation to socio-technical systems: Insights about dynamics and change from sociology and institutional theory." *Research Policy* 33, 897-920.
- Geels, Frank, y Johan Schot. 2007. "Typology of sociotechnical transition pathways." *Research Policy* 36, 399-417.
- Gottschick, Manuel. 2013. "Reflexive capacity in local networks for sustainable development: Integrating conflict and understanding into a multi-level perspective transition framework." *Journal of Environmental Policy and Planning* 15,
- Granovetter, Mark. 1983. "The Strength of Weak Ties. A Network Theory Revisited," *Sociological Theory* 1, paginas 201-233.
- Granovetter, Mark. 1973. "The Strength of Weak Ties," *American Journal of Sociology* 78, paginas 1360-1380.
- IEA. 2021. *Greenhouse Emissions from Energy*. International Energy Agency (IEA), Paris.
- Khalifa, Marwa y Simone Sandholz. 2012. "Breaking barriers and building bridges through networks: An innovative educational approach for sustainability." *International Journal of Environmental & Science Education* 7, no. 2, 343-360.
- Knorr-Cetina, Karin. 2001. "Objectual Practice." En *The Practice Turn in Contemporary Theory* por Theodore R. Schatzki, Karin Knorr-Cetina, y Eike von Savigny, Eds., 175-188. Nueva York: Routledge.
- Knorr-Cetina, Karin. 1999. *Epistemic Cultures. How Sciences make Knowledge*. Cambridge: Harvard University Press.
- Lipu, Molla S. H., Taskin Hamal, and Tahia F. Karim. 2013 "An approach towards sustainable energy performance by green building: a review of current features, benefits and barriers," *International Journal of Renewable and Sustainable Energy* 2, no. 4 pags 180-190.
- Mageli, Ingvild, Andrea Mannberg y Eirik E. Hen. 2022. "With Whom and About What, do we compete for Social Status? Effects of Social Closeness and Relevance of Reference Groups for Positional Concerns," *Journal of Behavioral and Experimental Economics* 98, Junio.
- Montaner, Josep M. 2011. *Arquitectura y Crítica en Latinoamérica*. Buenos Aires: Nobuko.
- Mork, Bjorn E., Margunn Aanestad, Ole Hanseth, y Miria Grisot. 2008. "Conflicting epistemic cultures for learning across communities of practice." *Knowledge and Process Management* 15, no. 1, 12-23.



- Naess, Peter Andreas, y Nina Vogel. 2012. "Sustainable urban development and the multi-level transition perspective." *Environmental Innovation and Societal Transitions* 4, 36-50.
- Nerland, Monika y Karen Jensen. 2012. "Epistemic practices and object relations in professional work." *Journal of Education and Work* 25, no. 1, 101-120.
- Portes, Alejandro. 1998. "Social Capital: Its Origins and Application in Modern Sociology," *Annual Review of Sociology* 24: 1-24.
- Oddone, Kay. 2022. "The Nature of Teachers' Professional Learning through a Personal Learning Network: Individual, social and digitally connected," *Teaching and Teacher Education: Leadership and Professional Development* 1: 1-12
- Ohene, Eric, Albert P. Chan, y Amos Darko. 2022. "Review of global research advances towards net-zero emissions buildings," *Energy and Buildings* 266, July
- ONU-Habitat. 2018. *Política Nacional Urbana - Argentina*. Buenos Aires.
- Rosenfeld, Elias, Gustavo San Juan, y Carlos Discoli. 2005. "De lo solar a lo bioclimático: Una trayectoria de investigación y transformación." En *Los Edificios Bioclimáticos en Iberoamérica: Libro de Ponencias del Seminario* editado por Helder Goncalvez, 131-142. Lisboa: Programa CYTED.
- Ruggirello, Hernán. 2011. *El Sector de la Construcción en Perspectiva. Internacionalización e Impacto en el Mercado de Trabajo*. Buenos Aires: Aulas y Andamios.
- Xuili, Ge y Vida Maliene. 2021. "A Review of Studies on Sustainable Urban Regeneration," *EPiC Series in Built Environment* 2, pages 615-625.



## **Políticas de acceso al suelo urbano. Alcance de los instrumentos nacionales en Rosario (2002-2022).**

Barenboim, Cintia Ariana  
arq.barenboim@gmail.com

CONICET-UNR-UAI.

Aused, José María  
josemariaaused@gmail.com

CONICET-UNR-UAI.

Vignolo, Carlos Alfredo  
cachivignocor@gmail.com

CONICET-UNR-UAI.

### **Resumen**

El proceso de crecimiento económico argentino poscrisis 2001 tuvo como consecuencia la reactivación de ciertos sectores como la industria de la construcción y el mercado inmobiliario. Los bienes inmuebles comenzaron a comportarse como un activo financiero, siendo el principal insumo para esta industria el suelo urbano. La alta demanda (para producción, servicio, comercio o residencia) derivó en un incremento exponencial del precio, afectando particularmente a los sectores sociales medios y bajos, quienes en un contexto de crédito prácticamente inexistente vieron impedido el acceso al suelo y viviendas en el mercado formal.

Hasta el año 2020, momento en que se lanza el Plan Nacional de Suelo Urbano, no existía una política nacional integral de acceso al suelo urbano, sino que la misma quedaba implícita en las políticas habitacionales y/o en las políticas de ordenamiento territorial.

En este contexto, la ponencia propone analizar los diferentes instrumentos de suelo urbano explícitos o implícitos en políticas habitacionales financiadas por el Estado Nacional e implementadas en la ciudad de Rosario en los últimos 20 años, poniendo el foco en la propiedad del suelo, la localización y el rol estatal de los diferentes niveles que lo ejecutan (provincial y municipal).

**Palabras claves:** rol del Estado, acceso al suelo urbano, políticas públicas nacionales, Rosario.



## **Mercado y políticas de suelo en Argentina**

La dinámica del mercado de suelo urbano encuentra su raíz en las particularidades que le son propias a la mercancía suelo, resultando necesario definir previamente a la bien tierra urbana. Esta es entendida, de acuerdo con el estudio para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) realizado por Clichevsky, como:

“... una porción de tierra rural que ha sido convertida en urbana, según las regulaciones vigentes en cada realidad, que posee infraestructura básica y ambiente natural adecuado, sin riesgos y cuyos ocupantes poseen seguridad en la tenencia para la ocupación y el uso del mismo (escritura pública u otro tipo de instrumento jurídico, según las distintas realidades de la región)” (Clichevsky, 2006: 9).

El suelo urbano es el fundamento físico-material que da sostén al desenvolvimiento de las ciudades y el desarrollo de la vida en general. Es el soporte de todos los *elementos, flujos y procesos* que hacen a la vida en la ciudad: edificaciones, redes de infraestructura y servicios, equipamientos públicos, circuitos viales y de transporte, establecimientos productivos y comerciales, etc. (Díaz, 2019).

Asimismo, la tierra urbana es entendida como una mercancía, un bien transable en el mercado, que se puede producir, vender, comprar, ceder, en operaciones diversas que conforman el mercado del suelo, ordenando las pautas, acciones y capacidades de los actores intervinientes. Sin embargo, señala Harvey (1973), que dicho mercado posee rasgos distintivos originados en dos características del suelo urbano: su irreproductibilidad y su concentración monopólica. Las dos condiciones exacerbaban el principio de escasez, y tienden usualmente a generar desequilibrios en la capacidad de intervención de los agentes.

El Estado es uno de los principales actores que intervienen en el mercado de tierras, intentando mitigar los desequilibrios producidos. Por ello, se sabe que cuando no está presente o legisla parcialmente la construcción queda librada a la lógica del mercado (inequitativa y desigual). Al respecto, Jaramillo (2010) distingue cuatro líneas fundamentales, enunciadas de acuerdo a su orden de importancia:





**Tabla 1. Vías de Incidencia del Estado sobre el mercado**

Vía fiscal	Reglamentación y planificación urbana	Proveedor de infraestructura y equipamientos	Estado como agente inmobiliario
El Estado cobra impuestos sobre la tierra, afectando a la dinámica del mercado y a las intervenciones de los diferentes actores. La vía fiscal es la más “visible” de las acciones estatales sobre la tierra urbana.	Representan un componente central de la intervención estatal, aspectos esenciales abordados por estas acciones regulatorias: usos permitidos y densidades edificatorias. Ambas cuestiones son cruciales en la dinámica de conformación de precios del suelo.	Asociadas con aumentos de precios de terrenos particulares, transmitiendo el valor contenido en las obras públicas, o por la insuficiencia en el aprovisionamiento de los mismos.	Además de sus funciones sobre los actores privados, es productor de inmuebles para la administración pública y usos colectivos, cede o vende terrenos a agentes privados, funciona como administrador de bancos de tierras, etc.

Fuente: elaboración propia en base a Jaramillo (2008), 2022.

En suma, las diferentes maneras en que el Estado, en todos sus niveles, articula estas “líneas de influencia” sobre el mercado, junto a la utilización de otros instrumentos de gestión (actuación, recaudación, promoción o compensación), articulando acciones de urbanización, reconversión, protección y/o reforma tanto del sector público como del sector privado, conforman lo que podríamos denominar una política de suelo urbano.

A pesar de las diferentes vías de incidencia públicas, la lógica, acción e intereses de los agentes privados han prevalecido en la estructuración del mercado. Gargantini, Pasquale y Garbellotto (2014) y Clichevsky (2012) sostienen que ha sido el sector privado el principal productor de tierra urbana, aún cuando el Estado fue un gran propietario, quedando en sus manos la mayor parte de las operaciones de comercialización, generando efectos adversos. Por un lado, la expansión desmedida de las manchas urbanas, y por el otro, la comercialización de tierras casi exclusivamente para sectores sociales medios-altos y altos (Clichevsky, 2012). Esto evidencia una creciente exclusión de los sectores sociales bajos y medios-bajos en el acceso al suelo legal y las centralidades, contribuyendo a un incremento de la informalidad urbana en las periferias.

Particularmente en Argentina, desde el año 2003 hubo una gran reactivación económica y de la construcción. La falta de confianza en el sistema financiero, generada por la crisis de comienzos de siglo, y las bajas tasas de interés, determinaron la inversión de los beneficios extraordinarios, especialmente provenientes del sector agropecuario, en la industria de la construcción. En consecuencia, se pasó de la especulación financiera de los años ochenta y noventa a la inmobiliaria.



Los bienes inmuebles se comportan como un activo financiero produciendo, por un lado, grandes ganancias y por otro, un incremento más que significativo en su precio (Barenboim, 2010).

La dinámica de los mercados del suelo excluyó a los sectores sociales medios y bajos, predominado por intereses de actores privados con fines especulativos, construyendo para los sectores sociales que no necesitaban financiamiento. La vivienda era tomada como un bien de inversión, de cambio o de resguardo del capital. Esto incrementó la expansión urbana para uso residencial, profundizando procesos de segregación socio espacial, dificultando y encareciendo la provisión de servicios e infraestructura (Lanfranchi, Duarte y Granero Realini, 2018).

Fueron escasas las ocasiones en que estos problemas fueron afrontados desde políticas de suelo formuladas de manera explícita (Reese, 2006), más bien el Estado ha ido abordándolos a través de diferentes políticas habitacionales, cuya implementación no siempre ha podido resolverlos. De modo general, entendemos por políticas habitacionales al conjunto de acciones llevadas adelante por el Estado para garantizar el acceso a la vivienda y al entorno urbano, abarcando una gran variedad de intervenciones como la construcción, mejoramiento o subsidio a la vivienda, regularización dominial, la corrección de deficiencias urbanas ambientales, etc. Este tipo de intervenciones contienen lineamientos de acción sobre el suelo, pero que tiene un carácter implícito (Reese, 2006).

La base de la incapacidad de las políticas habitacionales para dar respuestas a los problemas mencionados reside, precisamente, en su disociación con las cuestiones referidas a su soporte físico-material (Cuenya, 2016a). Al respecto, señalan Barenboim, Aused y Vignolo (2022) que se ha llegado a situaciones en la que “...el Estado termina impulsando programas habitacionales que se materializan en nuevas urbanizaciones aisladas de la ciudad o con una débil integración a la misma” y así, “potenciando efectos adversos como una mayor fragmentación y segregación socio espacial.”

En Argentina, el Estado se organiza bajo un régimen federal con tres niveles de gobierno: nacional, provincial y local. Este andamiaje institucional complejiza la articulación de una política del suelo, en tanto distribuye diferentes competencias según la jurisdicción, correspondiendo a los gobiernos locales la mayor cantidad de atribuciones. Por otro lado, la posibilidad de accionar en diferentes niveles y con diversos instrumentos coloca al Estado en un potencial lugar de primacía en el mercado del suelo, en función de su capacidad de influencia. Reese (2006) y Lanfranchi, Duarte y Granero Realini, (2018) explican las principales potestades según nivel de gobierno:

- 1) Nivel Nacional: diseño de marcos normativos amplios que establezcan presupuestos mínimos de ordenamiento territorial, así como el impulso de instrumentos de gestión del suelo a partir de incentivos y capacitación.
- 2) Nivel Provincial: legislación en materia de ordenamiento territorial y hábitat que funcionen como marcos comunes para los municipios de la provincia y que promuevan la regulación del mercado del suelo, la adquisición de tierra y la planificación urbana.



3) Nivel Local: elaboración de planes urbanos y de ordenamiento territorial, impuestos inmobiliarios y especiales, recuperación de plusvalías, zonificación especial, banco de tierras, reajuste de parcelas, régimen de desarrollo prioritario, etc.

A nivel nacional, la política de suelo urbano no estaba regulada sino que quedaba implícita en las políticas de ordenamiento territorial y las políticas habitacionales. Tal como señala Reese (2006), la cuestión del ordenamiento territorial no formaba parte, históricamente, de las preocupaciones y de la agenda de gobierno.

Recién en el año 2020 se aprueba el Plan Nacional de Suelo Urbano (PNASU) elaborado en la Subsecretaría de Política de Suelo y Urbanismo del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. El documento propone la generación de suelo urbano producido o promovido por el Estado, garantizando que el propio Estado cuente con suelo urbanizado para localizar vivienda, a construirse y/o a promoverse en forma pública, ampliando la accesibilidad de las familias en las ciudades y desalentando las prácticas especulativas. Al mismo tiempo vincula la política de suelo con el desarrollo territorial, promoviendo prácticas virtuosas para lograr ciudades compactas, equitativas y accesibles (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2020b).

Para llevarlos adelante los objetivos, propone cuatro líneas principales de intervención:

**Tabla 2. Líneas de acción en base al Plan Nacional de Suelo Urbano**

Programa Nacional de Producción de Suelo	Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Política de Suelo	Conformación de la Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo	Observatorio Nacional de Acceso al Suelo
Genera lotes con infraestructuras para ampliar el acceso a suelo urbanizado y promueve la creación de bancos de tierra (incorporación de inmuebles al patrimonio municipal o provincial). Cada 100 lotes producidos se genera 40 empleos directos durante 1 año, además del empleo que se genera finalizadas las obras de loteo, dinamizando	Mejora las capacidades de los gobiernos locales y provinciales, destinado a funcionarios y técnicos en políticas de suelo y de hábitat. Contempla la asistencia técnica para diseñar y aplicar instrumentos de gestión de suelo para que sean realmente eficaces.	Ámbito participativo de debate compuesto por sector público, organizaciones gremiales, universidades, organizaciones no gubernamentales, colegios profesionales y cámaras inmobiliarias y de la construcción. Ejes temáticos serán los marcos legales para la ejecución de políticas de suelo, programas de financiamiento estatal de urbanizaciones,	Creación del Registro Territorial de Suelo Apto para Programas Habitacionales y Proyectos Urbanos y del Observatorio Nacional de Precios del Suelo. Estos dos instrumentos aportan datos acerca de la situación de acceso al suelo en todo el territorio, insumo fundamental para el diseño, la ejecución, la evaluación y monitoreo de las



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

las economías regionales.		aspectos tributarios y fiscales y asistencia técnica y capacitación.	políticas y programas implementados.
---------------------------	--	--	--------------------------------------

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2022.

A nivel subnacional, de las 24 jurisdicciones de Argentina (23 provincias y ciudad autónoma de Buenos Aires) solo 5 tienen una legislación territorial: ciudad de Buenos Aires y provincias de Buenos Aires, Mendoza, Jujuy y recientemente La Rioja (ver Tabla 3).



**Tabla 3. Instrumentos de ordenamiento territorial en jurisdicciones argentinas**

Distrito	Año	Instrumento	Objetivos
Provincia de Jujuy	1972	Ley provincial N° 2.903	Legislar sobre el fraccionamiento y el uso del suelo.
	2018	Ley provincial N° 6.099 de Ordenamiento Territorial, Uso y Fraccionamiento del Suelo Urbano	Promover la idea de planes estratégicos territoriales que incorporen lineamientos generales para el logro de un territorio provincial equilibrado, sustentable y socialmente justo.
Provincia de Buenos Aires	1977	Decreto-ley provincial N° 8.912	Regular el ordenamiento del territorio y el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo.
	2013	Ley provincial N° 14.449 de Acceso Justo al Hábitat	Promover el derecho a la vivienda y hábitat digno y sustentable.
Provincia de Mendoza	2009	Ley provincial N° 8.051	Promover una política de ordenamiento territorial y usos del suelo a través de la creación de dos órganos colegiados (Consejo de Estado del Plan Estratégico de Desarrollo (CEPED) y Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT)) y un organismo técnico (Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT)).
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	2018	Ley distrital N° 6.062 Desarrollo Urbano y Hábitat Sustentable	Regular el mayor aprovechamiento constructivo de aquellas parcelas donde se genere plusvalía por cambios normativos para financiar obras de infraestructura de transporte y servicios, equipamiento social, espacios públicos, vivienda social, promoción del alquiler social, reurbanización de villas, etc.
Provincia de La Rioja	2021	Ley N° 10.393/21 Desarrollo Territorial	Crear y regular el Régimen Jurídico del Ordenamiento Territorial, la presente ley establece los objetivos, principios, instrumentos y mecanismos de la política



			territorial y determina el marco general para la regulación del uso y gestión del suelo.
Provincia de Santa Fe	2022	Proyecto de ley provincial Planificación Urbana con Igualdad, Acceso al suelo y al Hábitat	Resolver el déficit urbano habitacional, priorizando las infraestructuras, servicios y equipamientos existentes para la localización de los proyectos habitacionales.

Fuente: elaboración propia en base a fuentes oficiales, 2022.

El resto de las provincias argentinas no cuenta actualmente con legislación en cuanto ordenamiento territorial. En este sentido, Duarte destacó a principios del año 2021 en la 1ra Sesión Ordinaria del Comité Federal de la Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo que: *“...en 20 jurisdicciones del país la materia de desarrollo y ordenamiento territorial se legisla mediante legislaciones muy parciales en varios ámbitos. Todos sabemos que cuando el Estado no legisla o la legislación está dispersa o falta, la lógica del mercado no es la de la construcción de una ciudad más equitativa”* (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2021a).

Por último, a pesar de que en algunos casos hay instrumentos disponibles los gobiernos se encuentran muchas veces con dificultades originadas por insuficiencias técnicas, falta de recursos, inexistencia de legislaciones que promuevan políticas de suelo, oposición de intereses inmobiliarios, etc. Todo esto compone un panorama complejo en el que se dificulta el control y la acción pública sobre tierra urbana y, por lo tanto, la solución de problemáticas ligadas a ella (Cuenya, 2016b).

## 2. Instrumentos nacionales de acceso al suelo implementados en Rosario

En la ciudad de Rosario, los instrumentos nacionales de acceso al suelo implementados a partir del año 2006 hasta el presente, fueron seis. Esto comprende a los programas y/o líneas que abordan exclusivamente esta cuestión y a las acciones sobre el suelo urbano de los programas habitacionales, es decir, de manera indirecta.

El rol del Estado nacional fue cambiando, y se evidencia en los instrumentos, desde un modelo de acumulación con las marcas al principio de la experiencia neoliberal (fuerte financiamiento de organismos internacionales) y luego fue incorporando y revalorizando al Estado como ente dinamizador de la economía, y que, pasada una década, comenzó a estancarse en sus indicadores de desarrollo, poniéndose en cuestión nuevamente la política como herramienta de transformación.

**Tabla 4. Programas o líneas de acceso al suelo urbano implementados en Rosario**





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

PROG RAMA O LÍNEA S DE ACCES O AL SUELO	POLÍTICAS HABITACIONALES QUE INCLUYEN POLÍTICAS DE SUELO					POLÍTICAS DE SUELO	
	PROMEBA	PFCV II	PEG	PRO.CRE.A R	PFCV-TD	COMPRA DE TERRENO Y CONSTRUCCI ÓN PROCREAR	PNPS
<b>Objetivos</b>	Mejorar las condiciones de hábitat en las villas y asentamientos, mediante acceso a la propiedad de la tierra, infraestructuras urbanas, equipamientos comunitarios y saneamiento ambiental.	Consolidar la evolución decreciente del déficit habitacional y fortalecer la reactivación económica, mediante la construcción de viviendas y obras de infraestructura.	Mejorar y ampliar la infraestructura, el acceso a servicios y el tratamiento de espacios públicos en barrios populares	Garantizar la vivienda propia con un financiamiento accesible a largo plazo, enfocado en la construcción de vivienda, generando empleo y reactivando la economía.	Consolidar la evolución decreciente del déficit habitacional, fortaleciendo la reactivación económica del sector habitacional, y mejorar la calidad de vida de los hogares	Garantizar la vivienda propia con un financiamiento accesible a largo plazo, enfocado en la construcción de vivienda, generando empleo y reactivando la economía	Ampliar la oferta de suelo urbanizado, lotes con infraestructura, adecuada localización, aptos para programas habitacionales, y crear bancos de tierra públicos.
<b>Fuente de financiamiento</b>	Banco Interamericano de Desarrollo (BID) financia el 100 %.	*Estado Nacional financia el 100 % del crédito a vivienda a través del Banco Hipotecario, y el Gobierno de la Provincia financia obras de infraestructura.	Estado Nacional financia el 100 %.	Estado Nacional financia el 100 % del crédito con Banco Hipotecario. Luego incorpora a bancos privados con el 70 %. La tasa en pesos se ajusta por UVA.	Estado Nacional financia el 100% del crédito a través del Banco Hipotecario.	Estado Nacional financia el 100 % del crédito con Banco Hipotecario. Luego incorpora a bancos privados con el 70 %. La tasa en pesos se ajusta por UVA.	El Estado financia el 100 % de las obras de infraestructura, los terrenos pertenecen a la provincia o municipio.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

<b>Beneficiarios</b>	Habitantes de 3 villas y asentamientos seleccionados dentro de la tercera etapa del programa	Argentinos o residentes con Necesidades Básicas Insatisfechas y sin vivienda propia.	Habitantes de villas y asentamientos registrados en el Registro Nacional de Barrios Populares (Renabap)	Argentinos o residentes entre 18 y 64 años, luego se reduce a 55 años; antigüedad laboral 1 año; cuota mensual hasta el 40% ingreso neto familiar, luego 25 %, sin casa, y sin deudas financieras	Argentinos o residentes con Necesidades Básicas Insatisfechas, en la práctica sectores medios, sin vivienda o lote propio y sin deudas financieras.	Argentinos o residentes entre 18 y 64 años, luego se reduce a 55 años; antigüedad laboral 1 año; cuota mensual hasta el 40% ingreso neto familiar, luego 25 %, sin casa, y sin deudas financieras	Argentinos o residentes mayores de 18 años, prioridades habitantes de la localidad, sin casa o lote propio y sin deudas financieras.
<b>Propiedad del suelo</b>	Mayoría de terrenos públicos (tres niveles del estado) y en menor medida privados	Terrenos públicos provincial expropiados para la primera etapa del plan	Mayoría de terrenos privados sujetos a expropiación y en menor medida tierras públicas.	Terrenos privados y públicos nacionales (Tiro Federal)	Terrenos provinciales	Terrenos privados en el mercado.	Mayoría de terrenos públicos (tres niveles del estado) y en menor medida privados.
<b>Periodo de vigencia</b>	2013 en adelante	2006 se aprueba, 2010 se implementa en Rosario.	2020 en adelante	Tres etapas: 2012-2015 2016-2019 2020 en adelante	2009 se aprueba, 2011 se implementa en Rosario.	2012 a 2015.	2020 en adelante.
<b>Cantidad de unidades</b>	Lotes: 1583	Lotes y viviendas: 1500	Lotes: 5.610	Desarrollo urbanístico: 352 Compra de viviendas nuevas: 730.	Lotes y viviendas: 1.748 .	Compra de Terreno y construcción: 1540.	No se otorgaron lotes.

Fuente: elaboración propia en base datos de los instrumentos de acceso al suelo, 2022.

Como muestra la Tabla 4, si bien todos tienen el mismo fin (acceso al suelo urbano formal), cada uno de ellos posee distintas visiones de cómo lograrlo, exponiendo ciertas diferencias en cuanto a sus características específicas como los objetivos fundamentales, las fuentes de financiamiento, los beneficiarios, propiedad del suelo, el periodo de vigencia y las líneas de crédito otorgadas. A continuación, se describen los instrumentos divididos en dos grandes grupos:



### **Políticas habitacionales que incluyen suelo urbano**

En el año 2006, comenzó a implementarse el **Programa Federal de Construcción de Viviendas II** (PFCV II) en la ciudad, el cual planteaba entre sus principales objetivos la construcción de viviendas nuevas (para sectores bajos sin vivienda propia) y el mejoramiento de la calidad de hábitat a través de obras de infraestructura y servicios. El fin era consolidar la evolución decreciente del déficit habitacional y fortalecer la reactivación económica, mediante la construcción de viviendas y obras de infraestructura, que se materializaron en la Zona 0 de Rosario con 1.500 lotes y viviendas.

En el diseño inicial del programa, el Estado Nacional financiaba las obras de vivienda, mientras que el Estado Provincial se ocuparía de las obras de infraestructura. Sin embargo, por dificultades en la gestión de los fondos, la Provincia terminaría haciéndose cargo de parte de la financiación de las viviendas nuevas.

La implementación del PFCV II supuso la articulación de los tres niveles estatales. Tanto el Estado nacional como el provincial oficiaron de agentes proveedores de la infraestructura básica y el equipamiento urbano necesario. A su vez, el Estado provincial dispuso de las tierras para la construcción de las viviendas financiadas por el programa, en un amplio predio ubicado en la zona norte adquirido previamente a través de expropiación. Por otro lado, el ejecutivo municipal, actuó como agente regulador ya que elaboró el Plan Especial para que se puedan llevar adelante las obras.

#### **Fotografía 1.** Barrio Ibarlucea PFCV-TD



Fuente: Noticias del Gobierno de Santa Fe (2016).



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Luego, en el año 2009 el **Programa Federal de Construcción de Viviendas - Techo Digno** (PFCV-TD) reemplazó los Programas Federal de Construcción de Viviendas I y II para sectores sociales bajos, y que en la práctica se implementó en el año 2011 para sectores sociales medio-bajos en Rosario. Con la participación de las provincias y los municipios, y financiamiento del Estado Nacional, procura construir viviendas nuevas, proteger el hábitat y realizar obras de infraestructura. El programa tiene dos líneas de créditos: construcción de viviendas nuevas y mejoramiento del hábitat urbano, obras de infraestructura y complementarias (Barenboim y Aused, 2021). En Rosario realizó 4 barrios en la zona norte: Docente 104 unidades, Empalme 244 unidades, Ibarlucea 260 unidades y Ibarlucea Estas 1140 unidades.

El Estado Provincial -a través de la Secretaría de Estado de Hábitat (SEH)- tuvo un rol central en la implementación del Programa, actuando como proveedor de la infraestructura básica y el equipamiento urbano necesario, pero también como agente inmobiliario en el caso de la provisión de tierras y venta de viviendas. El Estado Local, por su parte, se encargó de las autorizaciones reglamentarias correspondientes para la realización de estos barrios.

**Fotografía 2.** Ibarlucea Este



Fuente: Dinale, 2020.

Recién en el año 2012 el Estado nacional lanza el **Programa Crédito Argentino** (Pro.Cre.Ar.) con el fin de garantizar la vivienda propia para sectores sociales medios, con un financiamiento





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

accesible a largo plazo, cuenta con tres etapas. Un primer momento (2012 – 2015) estuvo vinculado con la construcción de vivienda y generación de empleo. El subsidio fue el mayor en relación a los demás instrumentos, financiando el Estado el 100 % del crédito hipotecario a través del banco Nación. El programa ofrecía seis líneas, de las cuales dos incluían suelo: compra de viviendas terminadas 730 y desarrollos urbanísticos en propiedades públicas cedidas por los gobiernos (nacionales, provinciales o locales) o adquiridas a propietarios privados. Así el Estado, en este último, procede como agente inmobiliario, ofreciendo los terrenos de “Tiro Federal” en la zona norte de la ciudad.

El segundo período (2016 – 2019) con el cambio de gobierno nacional, se incorporan a los bancos privados que financian el 70 % del préstamo y el Estado solo el 20 %. De las seis líneas, solo una línea es para suelo desarrollos Urbanísticos, que se concretó a través de la asociación pública – privada con el proyecto Tiro Federal. El terreno perteneciente al Ministerio de Defensa de la Nación, relocaliza el club existente, propone 352 nuevas viviendas, 19 locales comerciales, 230 cocheras y 2,5 hectáreas a uso público. Al mismo tiempo se desacelera la actividad de la construcción y la generación de empleo, favoreciendo a las grandes empresas constructoras con la venta de unidades construidas.

En un tercer momento (2020 al presente) vuelve al modelo inicial, llamándose Pro.Cre.Ar. II, y ofrece cuatro líneas de créditos, manteniendo la línea mencionada para suelo.

**Fotografía 3.** Proyecto Parque Habitacional Tiro Federal



Fuente: Ameriso, 2016.



En el año 2013, el SPV se suma, en el marco de un convenio, al **Programa de Mejoramiento de Barrios III (PROMEBA)** dependiente del Ministerio de Planificación Federal, el cual cuenta con financiamiento internacional del BID. El Municipio, a través del SPVH se constituye en unidad ejecutora para formular, licitar y ejecutar los proyectos de infraestructura urbana. Inicialmente, el programa actuó en dos asentamientos de la ciudad: Villa Itatí (que contempla 600 lotes destinados a 1.050 familias) y La Cerámica (que comprende otros 250 lotes y 700 familias) (Barenboim, 2018). Posteriormente, se sumó un tercer proyecto en Villa Moreno, contemplando 594 lotes destinados a 733 familias.

Si bien el Estado Nacional es el que viabiliza el financiamiento internacional de las obras, cobra una relevancia central el gobierno local, en el diseño y ejecución de los proyectos. La propiedad de los terrenos donde se asientan los proyectos es diversa, lo que implicó múltiples acciones y desde distintos niveles. Por ejemplo, en el caso de Villa Itatí la mayor parte de la superficie a regularizar está compuesta por inmuebles propiedad del Estado Nacional que terminaron siendo cedidos al gobierno local para la mejor implementación de las acciones del Promeba. En el caso del barrio La Cerámica la propiedad del suelo se reparte entre el Estado Provincial, el Estado Local y actores privados que son cedidos al municipio para avanzar en el ordenamiento y amanzamiento con los fondos del programa. En el caso de Villa Moreno, la propiedad del suelo se reparte mayormente sobre tierras pertenecientes al Estado Provincial, en segundo lugar, sobre varios inmuebles de menor superficie de propiedad privada y, en menor medida al Estado Nacional y Local por lo que se avanza en la regularización legal de la tierra (adjudicación, venta o inscripción registral) necesaria para realizar la transferencia de la titularidad del dominio a favor de los beneficiarios.

La implementación del PROMEBA en la ciudad de Rosario puso al Estado Local en un lugar central para el desarrollo del programa, donde actúa como proveedor de infraestructura y servicios, pero también como agente inmobiliario en provisión de inmuebles y en compra y cesión de tierras. Por su parte, el Estado Nacional viabiliza el financiamiento internacional y cede tierras a la Municipalidad. Por último, la participación del Estado Provincial es escasa, intercediendo sólo a través de la cesión de tierras.

El **Proyecto Ejecutivo General (PEG)**, en el marco de la Ley N° 27.453 de Integración Socio Urbana, sancionada a fines de 2018 por el Congreso Nacional como corolario de un proceso iniciado en 2016 por medio del Relevamiento Nacional de Barrios Populares (RENABAP). La ley plantea la regularización dominial a través de la declaración de utilidad pública y sujetas a expropiación de las tierras donde se encuentran los barrios relevados, los cuales son en su mayoría de tenencia privada. En este sentido, el PEG plantea como objetivo un "conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial" (Ministerio de Desarrollo Social, 2020). El financiamiento es a través del Fondo para la Integración Socio Urbana, gestionado por la Secretaría de Integración





Socio Urbana del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. En Rosario, los PEG se vienen implementando desde el año 2021, algunos directamente por el Estado Nacional en alianza con organizaciones sociales y otros con el municipio y la provincia. Hasta ahora, la población objetivo es de 5610 familias con sus respectivos lotes en los que viven, distribuidos en los siguientes barrios (Municipalidad de Rosario, 2021):

- Villa Banana (1210 familias/lotes)
- Nuevo Alberdi (2000 familias/lotes)
- Parque Casas (440 familias/lotes)
- Barrio Quinta (385 familias/lotes)
- Barrio Alvear (858 familias/lotes)
- Barrio Los Unidos (330 familias/lotes)
- Barrio El Cañaveral (300 familias/lotes)

### **Programas de suelo urbano**

En el año 2012 el Estado nacional lanza el **Programa Crédito Argentino** (Pro.Cre.Ar.), detallado anteriormente. Allí destina una línea para acceso al suelo llamada compra de terreno y construcción en lotes individuales, obteniendo 1.540 beneficiarios en Rosario (2012 a 2015). Luego desde el año 2016 al presente, cambia de nombre por lotes con servicios pero no se dieron créditos. A partir del 2020 esa línea permite la compra de terrenos en el PNPS, evitando así la especulación urbana dentro del mercado privado. Sin embargo, aún en la ciudad de Rosario no se entregaron créditos para loteos con servicios debido a que no había terrenos disponibles o no se pusieron de acuerdo entre los distintos niveles del Estado.

El **Programa Nacional de Producción de Suelo** (PNPS) busca ampliar el acceso a suelo urbanizado a través de la generación de lotes con infraestructura y la promoción de bancos de tierras locales. En este caso, podemos observar al Estado nacional fungiendo como agente proveedor de infraestructura según la clasificación de Jaramillo (2010), operando sobre el insumo básico necesario para garantizar el derecho a la vivienda en todo el territorio nacional.

A pesar de que no se hayan iniciado todavía proyectos concretos para el PNPS en Rosario, la ciudad se adhirió al Plan Nacional de Suelo Urbano en el año 2020, a través de un convenio (Expediente N° 255078-P-2020) donde encomienda al Departamento Ejecutivo a coordinar acciones y suscribir convenios con la Subsecretaría de Política de Suelo y Urbanismo para: incorporación de inmuebles al patrimonio municipal que sirva para regularizar y constituir reservas de tierras públicas; producción de suelo urbanizado ampliando la accesibilidad de las familias a suelo urbano y procurar el acceso de sectores postergados a un hábitat digno y al derecho a la ciudad (Concejo Municipal, 2020).

### **3. Propiedad del suelo, rol del Estado y localización de los distintos programas implementados**



### **Rol del Estado**

El Estado es un poderoso agente con una gran incidencia en el mercado de tierras urbanas, por lo cual el análisis de su incidencia a través de cuatro<sup>243</sup> líneas fundamentales, implementadas en los distintos instrumentos nacionales de acceso al suelo en Rosario, resultan de gran interés y aporte para futuras políticas públicas.

En primer lugar, podemos decir que el Estado tiene una escasa intervención en clave de regulación, y ligado a ella, de planificación urbana general. El Estado Local es quien tiene mayor peso en la regulación (acorde a la división de potestades en un sistema federal) e interviene con diversas ordenanzas que intentan acoplar estos programas a una regulación y planificación mayor. Sin embargo, es inexistente el establecimiento de pautas y normativas provinciales y nacionales para el ordenamiento territorial y la planificación urbana. Por tanto, los programas analizados fueron ligados débilmente a una planificación general que los contenga y que permita establecer una relación de continuidad y reciprocidad entre ellos.

Con respecto a la provisión de infraestructuras y servicios, el Estado, fundamentalmente nacional, cumple un rol importante ya que en la mayoría de los programas habitacionales se incluye algún aspecto relacionado a este eje. A tal punto es importante este rol de proveedor, que los instrumentos de suelo terminan surgiendo –en varias ocasiones– como consecuencia de la realización de obras públicas como es el caso de los programas orientados a sectores sociales bajos (Pro.Me.Ba. y PEG). Por último, el Estado en sus diferentes niveles, asume en la mayoría de los casos el rol de agente inmobiliario, expropiando, comprando, cediendo y produciendo suelo. En el caso de los programas orientados a los sectores sociales bajos, actúa sobre urbanizaciones ya existentes, con escasa capacidad de anticipación y menor margen de maniobra o sobre inmuebles ya construidos e insertados en un determinado entorno urbano, estructurando instrumentos ad hoc según las necesidades de cada una de sus intervenciones aisladas, complejizando aún más la capacidad de intervención estatal, y aumentando la cantidad de instrumentos necesarios a utilizar. Por otro lado, en el caso de los programas orientados a sectores sociales medios, el Estado procede con mayor capacidad de acción para generar una relación virtuosa con el entorno urbano, es decir, con mayores márgenes para anticipar qué tipo de urbanización se va a desarrollar.

En suma, de los seis instrumentos analizados sólo uno tiene al Estado como agente regulador en materia de política de suelo, el Estado Local en el PFCV II. Por otro lado, como agente proveedor de infraestructura y equipamientos urbanos predomina en todos los instrumentos (salvo en la línea de compra de terreno y construcción de la primera etapa de Pro.Cre.Ar.) el Estado Nacional. En todos los instrumentos, el Estado funge como agente inmobiliario expropiando, vendiendo o produciendo suelo urbano, teniendo en cinco de los mismos participación exclusiva el Estado Nacional, y en un instrumento (PROMEBA) participación de los tres niveles ejerciendo este rol.

---

<sup>243</sup> Más allá de no haber clasificado ningún instrumento nacional de los aplicados en Rosario bajo la vía fiscal, entendemos que una vez que los beneficiarios de estas políticas llegan a ser propietarios, el Estado comienza a incidir a través de esta vía por medio del cobro de impuestos (inmobiliario, TGI, etc.)



### **Propiedad del suelo y localización de los distintos programas implementados**

En relación a la propiedad de la tierra en la que se implementan estos instrumentos nacionales, en la mayoría de los casos se destaca el Estado Provincial como principal o único donante (PFCV II, PROMEBA, PFCV-TD), en segundo lugar aparecen actores privados como los únicos o mayoritarios propietarios originales (PEG, PROMEBA), y en tercer lugar el Estado Nacional (Pro.Cre.Ar.) y el Estado Local (PROMEBA) como cedentes de tierras para la urbanización y construcción de viviendas.

Cabe señalar que en la ciudad de Rosario está vigente la Ordenanza N° 6.492/97 de Urbanización y Subdivisión del suelo que define las zonas urbanizables y no urbanizables, así como los tipos de amezanamientos, parcelamientos, infraestructuras y equipamientos para la ciudad.<sup>244</sup> A continuación se clasifican los distintos tipos de urbanización:

a) Suelo Urbanizable: territorio apto para ser urbanizado y queda vinculado a la aplicación de políticas de consolidación de la ciudad existente y a las de completamiento y crecimiento por extensión de la planta urbana. Este se divide en tres áreas según las exigencias de infraestructuras, servicios y equipamientos urbanos:

- Área interior (zona I): con servicios e infraestructuras en gran parte completos, edificación con usos diferenciados, sujeta a operaciones de completamiento, consolidación y urbanización complementaria en suelo intersticial vacante.
- Área de borde y potencial expansión (zona II): con servicios e infraestructuras escasas o nulas, trazados incompletos, edificación aislada y sin consolidación, con grandes sectores de suelo vacante sujetos a operaciones de urbanización y reestructuración de la planta urbana.
- Área de integración urbano rural (zona III): con valores paisajísticos y ambientales a preservar o mejorar, con o sin trazados preexistentes, con tierra vacante, sujeta a operaciones integrales de carácter recreativo, residencial, productivo o de servicios, destinada a la realización de proyectos alternativos que impliquen grandes emprendimientos, preservando lo valores paisajísticos y ambientales.

b) Suelo no urbanizable (zona IV): no apto para ser urbanizado, sometido a algún régimen especial de protección por sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales, agrícolas, forestales, ganaderos o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros factores inadecuados para un desarrollo urbano. Este sólo admite operaciones de subdivisión, sin ampliación o modificación de la red vial de carácter público, destinados al uso rural relacionado con la producción agropecuaria, forestal y frutihortícola.

---

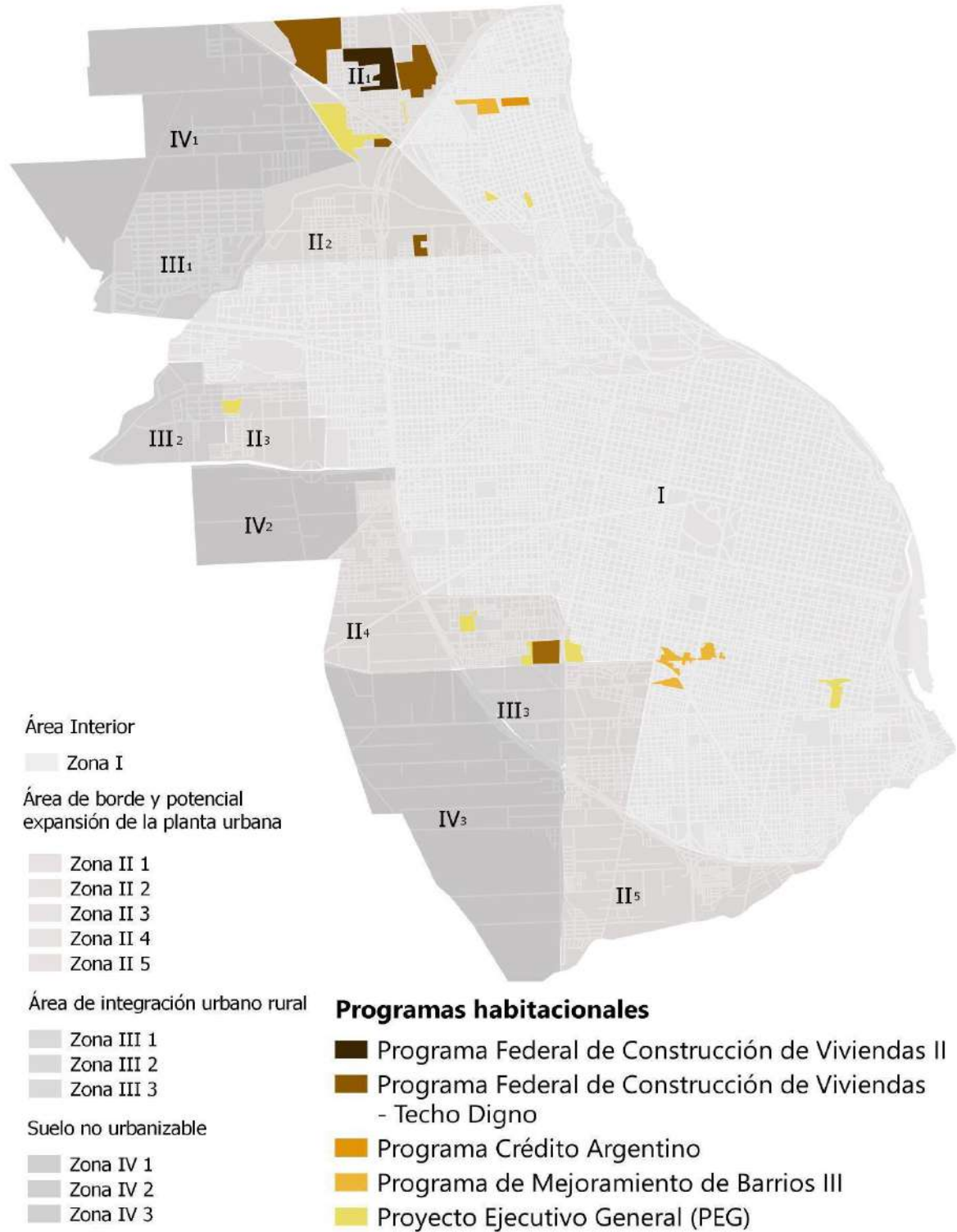
<sup>244</sup> La clasificación urbanística del suelo se establece en función de la protección de las reservas rurales, el mejoramiento de la calidad ambiental, las calidades de ocupación y regulaciones de construcción previstas y de la posibilidad de aplicar políticas diferenciadas y condicionadas por los niveles de infraestructuras, equipamientos y subdivisión (Concejo Municipal, 1997).



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**Plano 2. Ubicación de programas y líneas de acceso al suelo implementadas en Rosario**



Fuente: elaboración propia en base a fuentes oficiales, 2022.



Los programas habitacionales que actúan sobre inmuebles ya construidos (PROMEBA y PEG) están ubicados en el área interior (Zona I) y en el área de borde y potencial expansión de la planta urbana de Rosario (Zona II). Como se observa en el plano, no poseen una localización geográfica determinada, sino que más bien están esparcidos por toda la ciudad. Esto se debe a que están destinados a sectores sociales bajos, cuyo patrón de ocupación del suelo ha respondido históricamente a la lógica de autoconstrucción, donde las familias fueron asentándose en aquellos resquicios que fueron encontrando a través del tiempo (vías del ferrocarril, terrenos abandonados, zonas inundables).

Por su parte, aquellos programas que no actúan sobre inmuebles sino sobre suelo nuevo (PFCV II, PFCV-TD y PRO.CRE.AR) se ubican principalmente en el área de borde y potencial expansión de la ciudad (Zona II), a excepción de Tiro Federal (Zona I) con un patrón de localización orientado hacia el norte y noroeste de la ciudad. Esto se debe a que es en esa zona donde el Estado contaba con tierras disponibles para llevar adelante diferentes políticas. Cabe señalar que la línea compra de terreno y construcción, se dio en toda la ciudad, pero mayoritariamente en la Zona II.

De modo general, la mayoría de los programas habitacionales se localizan en áreas aisladas o con una débil integración a la ciudad (Zona II), dejando intersticios urbanizados vacantes, resultando costosa e ineficiente la extensión de infraestructura y servicios básicos, faltando ciertos equipamientos e incrementando la fragmentación. A excepción de algunos loteos, regularizaciones y construcción de viviendas (principalmente para sectores bajos) en la Zona I (en el interior de la ciudad).

#### **4. Reflexiones finales**

El crecimiento económico y de la construcción que tuvo Rosario en las últimas dos décadas, estuvo a favor de los intereses y pautas de la acción privada destinado a sectores sociales que no necesitaban financiamiento. Esto ocasionó un proceso de especulación y elevación de los precios del suelo, agudizando al mismo tiempo las dificultades para acceder al suelo y la vivienda de las clases medias, medias-bajas y bajas.

La configuración urbanística (Ordenanza de Clasificación de Suelo de 1997), junto a la actualización del Código Urbano (años 2008 y 2012) no han logrado modificar esta dinámica del mercado de suelo. Más allá de las discusiones en torno a la altura de las construcciones en el área interior de la ciudad y las limitaciones de los usos productivos del suelo, no se han implementado instrumentos fiscales y de regulación (en ninguno de los tres niveles del Estado) que favorezcan de forma masiva el acceso al suelo urbano para la construcción de viviendas en grandes sectores de la ciudad.

En este contexto, la investigación intenta describir y clasificar los instrumentos que implementa el Estado Nacional a partir del año 2006, como respuesta a la demanda de suelo urbano en la ciudad orientada a los sectores medios, medio-bajos y bajos. Dentro de los 6 programas y líneas de suelo analizados, se observa el financiamiento por parte del Estado Nacional de un total de 11.480 lotes.





Los programas habitacionales con instrumentos de acceso al suelo orientados a sectores bajos (PROMEBA, PFCV II y PEG) abarcan un total de 7.110, entre lotes regularizados y viviendas construidas, localizados en las Zona I y II. Los programas orientados a sectores medios y medios-bajos alcanzan un total de 4.370 lotes, con una prioridad en la entrega de lotes con infraestructuras en donde la construcción de vivienda queda a cargo de los beneficiarios (Pro.Cre.Ar.), salvo en el caso de las líneas de desarrollos urbanísticos (Pro.Cre.Ar) y construcción de vivienda (PFCV-TD), con una ubicación de borde y potencial expansión (Zona II), careciendo el área de ciertas infraestructuras, servicios y equipamientos.

La propiedad de los terrenos sobre los que actúan estos programas y líneas son de diversa naturaleza. En el caso de los programas orientados a sectores bajos existe una gran heterogeneidad en relación a la titularidad del suelo, debido a la ocupación de tierras vacantes bajo la lógica del autoconstrucción de los sectores bajos. Así, estos terrenos pueden ser de propiedad pública o privada. En consecuencia, los instrumentos utilizados para garantizar el acceso al suelo son diversos, y tienen que ver principalmente con la expropiación, la cesión de tierras desde un nivel de Estado a otro o la cesión de titularidad a beneficiarios de programas, y en menor medida la compra de terrenos privados y la utilización de tierra públicas para construcción de viviendas. Por el contrario, en los programas orientados a sectores medios y medios-bajos existe una mayor homogeneidad en la propiedad de los terrenos, ya que estos se asentaron principalmente sobre terrenos con titularidad pública, anterior a la ejecución de los programas, y en menor medida a partir de la compra a privados y el subsidio estatal a la compra individual de lotes (Pro.Cre.Ar).

Los instrumentos de acceso al suelo puestos en práctica por el Estado Nacional han sido implementados de dos maneras, directa con la construcción estatal de vivienda, provisión de suelo público, regularización dominial; e indirectas con el otorgamiento de un crédito a la vivienda o al terreno. A pesar de ello, estas iniciativas poseen algunas limitaciones para revertir o al menos desacelerar la tendencia restrictiva del mercado del suelo, al que de ningún modo logra regular.

Por un lado, se observa que raras veces estas políticas son estructuradas a partir de una planificación conjunta junto a otros niveles de Estado. Si bien existen articulaciones entre ellos, estas tienen más que ver con la ejecución de estas políticas que con la previsión y elaboración de una actuación a mediano o largo plazo. Sumado a esto, los cambios de signos políticos en los gobiernos dificultan aún más la posibilidad de articular una visión de conjunto sobre las políticas necesarias para facilitar un acceso al suelo de mayor escala e integrado a la ciudad.

Por el otro, si bien el Estado actúa en reiteradas ocasiones, lo hace la mayoría de las veces a través de la expropiación o cesión de tierras y en menor medida a partir de la compra y/o producción del suelo. Es decir, principalmente a través de instrumentos articulados para actuar una vez que el problema ya existe, donde actúa sobre el suelo como puede. Por lo tanto, se evidencia una escasa capacidad anticipatoria para llevar adelante políticas de suelo que aborden el problema de acceso al suelo de manera integral, articuladas con la regulación, fiscalización y provisión de infraestructura y servicios.





## Bibliografía

- Ameriso, Lucas. (2016). Relanzan un plan para construir 352 viviendas de sectores medios. La Capital. Recuperado de: <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/relanzan-un-plan-construir-352-viviendas-sectores-medios-n-1299553.html>
- Barenboim, C., Aused, J. y Vignolo, C. (2022). Contexto de las Políticas de Acceso al Suelo en Argentina: Desafíos del Plan Nacional de Suelo Urbano. Revista Ciudades, Estados y Políticas, Vol. 9 (1), pp. 1 - 25.
- Barenboim, C. (2010). Dinámica inmobiliaria en la ciudad de Rosario (Período 1998 – 2009). Revista Proyección, (8), pp. 21-44.
- Barenboim, C. (2018). Capítulo 8 Asentamientos irregulares y políticas de vivienda pública. El caso de la ciudad de Rosario. En Cravino, M. C. La ciudad (re) negada. Aproximaciones al estudio de asentamientos populares en nueve ciudades argentinas (pp. 271 – 290). Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- Barenboim, C. (2020). Principales instrumentos de financiamiento público. El acceso a la vivienda propia en los sectores medios y medio-bajos en Rosario. En Revista Estudios del Hábitat, vol. 18 (2), pp. 1 - 14.
- Clichevsky, N. (2006). *Mercado de Tierras Urbano en Argentina*. Estados Unidos: The World Bank-BIRF.
- Clichevsky, N. (2012). Acceso a la tierra urbana y políticas del suelo en el Buenos Aires Metropolitano. Apuntes para la reflexión. Revista Iberoamericana de Urbanismo, (8), pp. 59-72.
- Concejo Municipal. (2020). Encomienda al Departamento Ejecutivo adhiera al Plan Nacional de Suelo Urbano Expediente N° 255078-P-2020. Rosario: Concejo Municipal.
- Concejo Municipal (1997). Ordenanza N° 6.492/1997 de Clasificación urbanística del suelo en la ciudad de Rosario. Rosario: Concejo Municipal.
- Cuenya, B. (2016a). La política urbana frente a la mercantilización y elitización de la ciudad: algunas reflexiones y referencias a la situación argentina. Cuaderno urbano. Espacio, Cultura, Sociedad, (21), pp. 167-194.
- Cuenya, B. (2016b). Nuevos enfoques y herramientas para la regulación del suelo en Argentina. Una lectura desde la perspectiva de la reforma urbana. En Carrión, F. y Erazo, J. (coords). El derecho a la ciudad en América Latina: visiones desde la política (pp.381-395). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Díaz, L. A. (2019). Instrumentos de Política de Gestión de Suelo para un acceso equitativo del hábitat en Bahía Blanca. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IIESS). Bahía Blanca: Universidad Nacional de Sur-CONICET.
- Dinale. (2020). Proyecto Ibarlucea Este. Recuperado de: <http://www.dinalerosario.com.ar/>
- Gargantini, D., Pasquale, M. F., y Garbellotto, L. (2014). Políticas de acceso al suelo urbano: repensar las categorías de análisis. Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, 7(14), pp. 202-217.



- Harvey, D. (1973). *Urbanismo y Desigualdad Social*. Barcelona: Siglo Veintiuno Editores.
- Honorable Congreso de la Nación Argentina (2018). Ley N° 27.453 Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana. Buenos Aires: Congreso de la Nación Argentina.
- Jaramillo, S. (2008). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Universidad de los Andes, Segunda edición.
- Lanfranchi, G., Duarte, J. I., y Granero Realini, G. (2018). *La expansión de los Grandes Aglomerados Urbanos argentinos*. Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°197. Buenos Aires: CIPPEC.
- Ministerio de Desarrollo Social (2021). *Presentar un Proyecto Ejecutivo General (PEG FISU)*. Recuperado de: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/instructivo\\_para\\_proyecto\\_ejecutivo\\_general\\_peg.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/instructivo_para_proyecto_ejecutivo_general_peg.pdf)
- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. (2021a). *1ra Sesión Ordinaria del Comité Federal de la Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo*. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=PD4FP3AlaYw>
- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. (2021b). *Plan Nacional de Suelo Urbano*. Resolución N° 17/2020. Buenos Aires: Subsecretaría de Política de Suelo y Desarrollos Habitacionales.
- Municipalidad de Rosario. (2015). *Informe de Gestión Mónica Fein 2011 - 2015*. Recuperado de: [https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/informe\\_gestion.pdf](https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/informe_gestion.pdf)
- Municipalidad de Rosario. (2019). *Informe de gestión Mónica Fein 2011 - 2019*. Recuperado de: [https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/informe2011\\_2019.pdf](https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/informe2011_2019.pdf)
- Municipalidad de Rosario. (2021). *Proyecto Presupuesto 2022*. Recuperado de: <file:///C:/Users/Usuario/Desktop/Proyecto%20Presupuesto%202022.pdf>
- Noticias del Gobierno de Santa Fe (2016). *Se entregarán 62 viviendas en Rosario*. Recuperado de: <https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/238090/>
- Reese, E. (2006). *La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina*. *Medio Ambiente y Urbanización*, (6), pp. 3-22.



## **Estado local y políticas urbanas implementadas para mitigar la pandemia en Rosario.**

Barenboim, Cintia Ariana

arq.barenboim@gmail.com

CONICET-UNR-UAI.

### **Resumen**

Las pandemias dejan sus huellas en la morfología de las ciudades, desde la peste de Atenas (430 a.c.) modificando las leyes e identidad urbana hasta la industrialización (siglo XIX) provocando cambios en el modelo territorial por las necesidades económicas. Actualmente, el Covid 19 y su capacidad cuestionadora de todo también modifica la planificación urbana.

Particularmente en Rosario, las medidas físicas implementadas para frenar la pandemia fortalecieron la resiliencia urbana, sumado a la planificación de la salud pública, el diseño urbano y las políticas de estado local que trascienden en el tiempo y a los gobiernos.

Si bien la ciudad tuvo un impacto multidimensional (económico, social, político, ambiental y físico), la ponencia se centra en las políticas urbanas implementadas por el gobierno local para adaptar la ciudad desde el año 2020. Las temáticas a tratar están vinculadas con las propuestas normativas para edificios, los usos de suelo permitidos (los que aparecen y los que desaparecen), la transformación y/o generación de grandes equipamientos de salud (centros de salud, centros de aislamiento, sanatorios ambulatorios), el incentivo en la movilidad pasiva con la ampliación de bicisendas, la importancia de la dotación de las infraestructuras y servicios, entre otras cuestiones.

**Palabras claves:** rol del Estado, políticas urbanas, pandemia, Rosario.

### **Introducción**

El desarrollo urbano actual posiciona a las urbes en vulnerables por su alta concentración poblacional, gran cantidad edificada y alto nivel de conectividad. Sumado a la pandemia del año 2020, que agudiza las cuestiones existentes como las desigualdades estructurales, el desempleo, la pobreza, la contaminación ambiental, la fragmentación socioespacial, los problemas de acceso a la vivienda y la calidad del sistema de salud, entre otros. El impacto más significativo que ha experimentado la ciudad en este milenio, tanto en la dimensión económica, social, política, ambiental como física, ha resultado el Covid19 (Barenboim, 2021).

La ciudad como hábitat se comienza a cuestionar, quedando el modelo urbano existente en jaque. Las recusaciones se relacionan con el modelo en sí, el funcionamiento y el uso de las ciudades.



Asimismo, las áreas metropolitanas y las grandes ciudades resultan más perjudicadas que las pequeñas debido a la compleja sinergia de factores.

En un tiempo relativamente corto, los parámetros urbanos de densidad, movilidad, usos del suelo, infraestructura y servicios, grandes equipamientos urbanos y de vivienda adecuada se han puesto en crisis; incidiendo mayoritariamente en las regiones más marginales. Sin embargo, el escenario pos-pandemia es una oportunidad para la reconstrucción de ciudades en territorios resilientes, responsables y equilibrados; fundados en la sostenibilidad ecológica y económica y preparados para enfrentar cualquier nueva eventualidad. En este sentido, la sociedad ha demostrado, a lo largo de la historia, ser capaz de adaptarse prontamente a las transformaciones (Acero Caballero y otros, 2020) En nuestro país distintos urbanistas han brindado su opinión al debate, desde el punto de vista espacial, concordando que la planificación urbana - territorial juega un rol protagónico.

Las opiniones que manifiestan se vinculan a lo metropolitano, particularmente a la densidad y aglomeración. Barenboim (2021:3) expresa que: *“... las aglomeraciones urbanas de alta densidad son sostenibles en términos de las economías de escala, pero indefensas en tiempos de enfermedades. La idea de una urbanización de menor escala o descentralizada en las grandes ciudades es la clave para un crecimiento urbano saludable”*.

Liernur (2020) agrega que: *“... en una primera instancia se puso en crisis el tamaño y la densidad de las ciudades y grandes metrópolis vinculadas al avance y transmisión de la enfermedad. Sin embargo, los estudios posteriores ponen de manifiesto que las ciudades intermedias han sido lugares de gran transmisión del virus”*.

En línea con lo anterior Goytía (2020) menciona que el problema no está en las grandes ciudades sino en su centralidad. Las ciudades mejor posicionadas en el mundo están evolucionando hacia un modelo policéntrico y multinodal donde coexisten varios centros con sus propias jerarquías. Cuando estas centralidades se construyen alrededor de una infraestructura de transporte bien planificada, un espacio público amplio y desarrollos de uso mixto (trabajo, vivienda y ocio), generan la mejor oportunidad para crear un futuro sostenible.

Las actividades de consumo, laborales y otras se realizan en las cercanías debido a las restricciones. Sin embargo, la medida varía territorial y socialmente de acuerdo con los recursos disponibles. Al respecto, Soldano y Villarroel (2020:5) expresan que: *“así como no todos tienen las mismas condiciones habitacionales para quedarse en la casa, tampoco tienen las mismas ofertas de comercios, bancos y otros servicios que permitan satisfacer las necesidades personales y de los hogares”*.

Por ello, la proximidad se convirtió en un tema clave, llevando a repensar la distribución de los usos de suelo (residencial, comercial, oficinas, industrial) y los equipamientos urbanos (espacios verdes, hospitales, escuelas, teatros, cines, centros deportivos). Quetlas (2020) expresa que se deberían crear barrios que se auto contengan y se auto produzcan, respetando el ambiente y los espacios naturales. También introduce la temática de la movilidad cuestionando que nos movíamos innecesariamente, estando frente a un cambio en nuestro modo de vida.



El transporte público es restringido a pasajeros con actividades esenciales, enfatizándolo como espacio de contagio, fomentando el uso de modos privados. La movilidad activa aparece como uno de los pilares de la política urbana sustentable y como la opción de movilidad más segura. Moverse a pie, usar la bicicleta, monopatín u otros vehículos son fomentados especialmente para viajes de proximidad (Zunino Singh y otros, 2020). Particularmente en el uso de la bicicleta, es muy fácil respetar las distancias y es una alternativa de muy bajo costo.

Por último, la vivienda se adaptó para la realización de actividades cotidianas como oficina, escuela, guardería, gimnasio, entre otras, que realizábamos en otros espacios. Al respecto Barenboim (2021: 7) expresa que:

El espacio de la vivienda debería ser un volumen nutritivo (...) Las nuevas construcciones requerirán de lugares abiertos de calidad, ventilaciones cruzadas, mayor magnitud y flexibilidad de los espacios privados (...) los lugares abiertos, de conexión en algunos casos entre lo público y lo privado, como los balcones, los patios, los jardines tomaron mayor relevancia.

En ese sentido, identificar cuáles fueron las políticas públicas urbanas locales implementadas como ser la descentralización municipal, la transformación y/o generación de grandes equipamientos de salud (centros de salud, centros de aislamiento, sanatorios ambulatorios), los usos de suelo permitidos (los que aparecen y los que desaparecen), los círculos de distanciamiento social en los espacios verdes, la modificación en el Código Urbano incrementando el espacio abierto en la vivienda, el fomento de la movilidad activa ampliando los circuitos de bisicendas, la importancia de la dotación de las infraestructuras y servicios, entre otras, son de sumo interés, pudiendo servir de ejemplo para otras ciudades del país.

En suma, la pandemia nos brinda la posibilidad de repensar una ciudad post-pandemia, más saludable, habitable, igualitaria y sobre todo resiliente. Cabe destacar que la presente ponencia es parte del proyecto de investigación “Impacto de la pandemia y políticas urbanas implementadas en la ciudad de Rosario”, dirigido por la Dra. Arq. Cintia Ariana Barenboim radicado en el Centro de Altos Estudios en Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Abierta Interamericana Sede Rosario.

## **1. Transformaciones urbanas en Rosario a partir de la pandemia**

Las actividades de la ciudad fueron modificadas por el avance de la pandemia, pudiendo desplazarse los habitantes solo para satisfacer sus necesidades esenciales, recorriendo una corta distancia, propiciando una mixtura de usos y de equipamientos en cada barrio.

Particularmente en Rosario, durante la etapa fuerte de aislamiento, el Municipio se adhirió a los distintos decretos provinciales donde se suspendían las actividades recreativas, turísticas, educativas, culturales y deportivas. Solo los comercios esenciales como farmacias, locales de



abastecimiento de alimentos, ferreterías, establecimientos de salud, podían permanecer abiertos mientras que otros negocios conseguían abrir, pero sin atención directa al público.

Lo antedicho exigió de la creatividad de la población para neutralizar, convertir o acoger temporalmente nuevos espacios. Es así como algunas actividades se reconvirtieron (lugares gastronómicos, tiendas de ropa, pequeños emprendedores, entre otros), implementando la modalidad de "take away", en donde tomaban pedidos por apps y las personas o los deliverys pasaban a retirarlos por el local. Las ventas online tuvieron un gran crecimiento junto a los lugares de depósito en donde se retiran o envían las encomiendas (Barenboim, 2021).

Los grandes equipamientos urbanos como el club Provincial o el Hipódromo, localizado en el Parque Independencia, se reconvirtieron en centros de aislamiento para enfermos de Covid. La Sociedad Rural de Rosario, el Shopping El Portal, el Sindicato Luz y Fuerza, junto a hospitales públicos, dispusieron de espacios para vacunatorios.

**Tabla 1.** Transformación de las actividades en Rosario

Actividades reconvertidas	Nuevas actividades	Actividades suspendidas
Clubes e Hipódromo en Centros de Aislamiento. Locales gastronómicos en deliberys o take ama. Empresas para producir barbijos y batas. Círculos en parques públicos. Rural y shopping en centro de vacunación	Actividades deportivas en parques. Nuevos depósitos encomienda (ventas online). Autocines. Hospitales modulares.	Escuelas (todos los niveles). Reuniones y fiestas. Cines y teatros. Shoppings. Turismo. Locales gastronómicos (etapa aislamiento). Gimnasios y actividades deportivas (etapa aislamiento).

Fuente: elaboración propia, 2022.

La vivienda se convirtió en el principal refugio, dejando al descubierto antiguas carencias como: la valorización del espacio bien localizado, la dificultad de su acceso, la falta de calidad constructiva, los microambientes y en algunos casos el hacinamiento. Las unidades se adaptaron para absorber actividades que hacíamos en otros espacios (oficina, escuela, guardería, gimnasio, etc.), demandando ambientes más amplios, iluminados, flexibles y/o inclusive multiusos.

Entre los ambientes con mayores modificaciones aparece un nuevo sector para teletrabajo, principalmente en las familias jóvenes, transformando áreas importantes de la vivienda en un





ambiente para clases escolares, reuniones laborales, charlas privadas. También se reformula la cocina dado que durante el confinamiento se dedicó más tiempo a dicha actividad, habiendo un cambio de hábito en la alimentación, requiriendo mayor espacio para cocinar y almacenar más alimentos de lo habitual. Los dormitorios también fueron repensados, debiendo procurar más iluminación y amplitud posible, ya que no solo se utilizaban para el descanso, sino también para trabajar o ejercitarse (Barenboim, 2022).

En relación a los lugares abiertos, de conexión en algunos casos entre lo público y lo privado, como los balcones, los patios, los jardines y las terrazas tomaron mayor relevancia. Cieri (2021:1) dice que: *“ hoy una vivienda permanente no se puede concebir sin una superficie exterior generosa y que permita realizar allí algún tipo de actividad y nos ponga en contacto con la naturaleza. Esto abre la puerta a la integración de vegetación con la propia arquitectura. ”*

Por último, los edificios también han generado cambios, entendiéndose a las áreas comunes como sectores de socialización. Hauser detalló en Cieri (2021:1) que:

“Las circulaciones amplias aportan riqueza y favorecen el intercambio entre vecinos de un modo de transición entre lo netamente público y lo privado. Los usos compartidos (amenities) fueron evolucionando, ya no se trata de dotar a los edificios de un espacio para reuniones sociales. Por lo tanto, las áreas de coworking, bibliotecas, pequeñas salas de reuniones, sectores de juegos, jardines, son ejemplos de lo que no puede faltar”.

**Tabla 2.** Cambios en la forma de construir y habitar la vivienda

<b>Espacio home office</b>	<b>Espacio exterior</b>	<b>Cocina</b>	<b>Dormitorios</b>	<b>Espacios comunitarios</b>
Se diseñan unidades con espacios y/o adaptan áreas para trabajo y educación.	Se demanda superficie exterior generosa para actividades y vinculación con la naturaleza	Cocinas más amplias, con ventilación y espacio para almacenar más alimentos.	Dormitorios más iluminados y amplios, ya que no solo se utilizan para el descanso, sino también para trabajar o ejercitarse.	Edificios incorporan además de espacios para reuniones sociales, áreas de coworking, juegos, gimnasia, jardines, etc.

Fuente: Barenboim, 2022.

La búsqueda de casas o departamentos de grandes dimensiones se incrementó en el borde y/o en el área metropolitana de Rosario (Roldan, Funes, Pueblo Ester, Granadero Baigorria, entre otros). Los nuevos proyectos se localizaron en áreas de baja densidad poblacional, valorizando la vivienda individual o colectiva con pocas unidades y niveles, con espacios interiores amplios, flexibles y



espacios verdes.

El Distrito Noroeste fue el de mayor transformación edilicia y funcional, determinado por grandes operaciones de tipo comerciales, recreativas, industriales y principalmente residenciales, orientados a sectores de ingresos medios y altos de la población, aún con terrenos vacantes con infraestructuras y servicios básicos. Desde la Municipalidad afirmaron que esto es una tendencia marcada: *“la cantidad de permisos de edificación que se solicitaron para ese sector superó al distrito norte, que siempre fue el segundo más requerido, luego del centro, para la construcción”* (Favarel, 2021:1).

La construcción de viviendas colectivas se realizó mediante la figura de “condominios cerrados”, con espacios verdes y amenities, siendo la más propuesta en el mercado, tanto que los inversores reconocen que se venden antes de que se terminen de construir.

Entre ellos podemos citar la empresa Pilay con dos emprendimientos. Por un lado, “Pilay Palos Verdes”, emplazado dentro del country Palos Verdes, cercano al bosque de los Constituyentes una de las áreas con mayor proyección urbana de Rosario, lo que garantiza el valor futuro de la inversión. El lote posee 50.160 m<sup>2</sup> de superficie conformado por 14 edificios de planta baja y 4 niveles con 476 departamentos (1 y 2 dormitorios), con sus respectivas cocheras, más estacionamiento de cortesía. Por el otro, “Pilay Los Pasos”, con 18.000 m<sup>2</sup> de superficie conformado por 7 bloques de 5 pisos, alcanzando un total de 380 unidades y cocheras propias.

**Fotografía 1.** Pilay Palos Verdes



Fuente: ON24, 2020a.

La constructora Fundar junto a Rosental Inversiones presentan “Foresta” un proyecto de gran escala, de extensión de 209.000 m<sup>2</sup> en total, en los terrenos del Paso Country, consta de condominios bajos, con espacios comunes y amenities, la primera etapa desarrollara 24.000 m<sup>2</sup>.



## Fotografía 2. Foresta



Fuente: ON24, 2020b.

Por último, el Instituto de Estudios de Transporte (FCEIA - UNR), el Instituto de Movilidad de Sevilla y la Usina Social, realizaron una consulta sobre los cambios en los hábitos de movilidad de la población durante la pandemia. Al respecto enuncian que:

Independientemente del motivo del viaje, la mayoría de los rosarinos dejó de usar el sistema de colectivo, que perdió gran parte de los usuarios. Los medios de transporte activos como son la caminata y la bicicleta tuvieron un gran incremento, la primera subió un 42% entre quienes van a trabajar y el uso de la bicicleta subió casi un 25% en todas las actividades que motivan su uso. El uso del auto particular también manifestó un incremento, llegando a valores por encima de los números previos a la pandemia (FCEIA, 2021).

En suma, la movilidad activa aparece como la opción más segura de trasladarse, dado que el virus lo llevan las personas, se evita el uso del transporte público. Moverse a pie, usar la bicicleta, monopatín u otros vehículos son fomentados especialmente para viajes de proximidad (Zunino Singh y otros, 2020).

## 2. Políticas públicas implementadas para mitigar la pandemia





## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

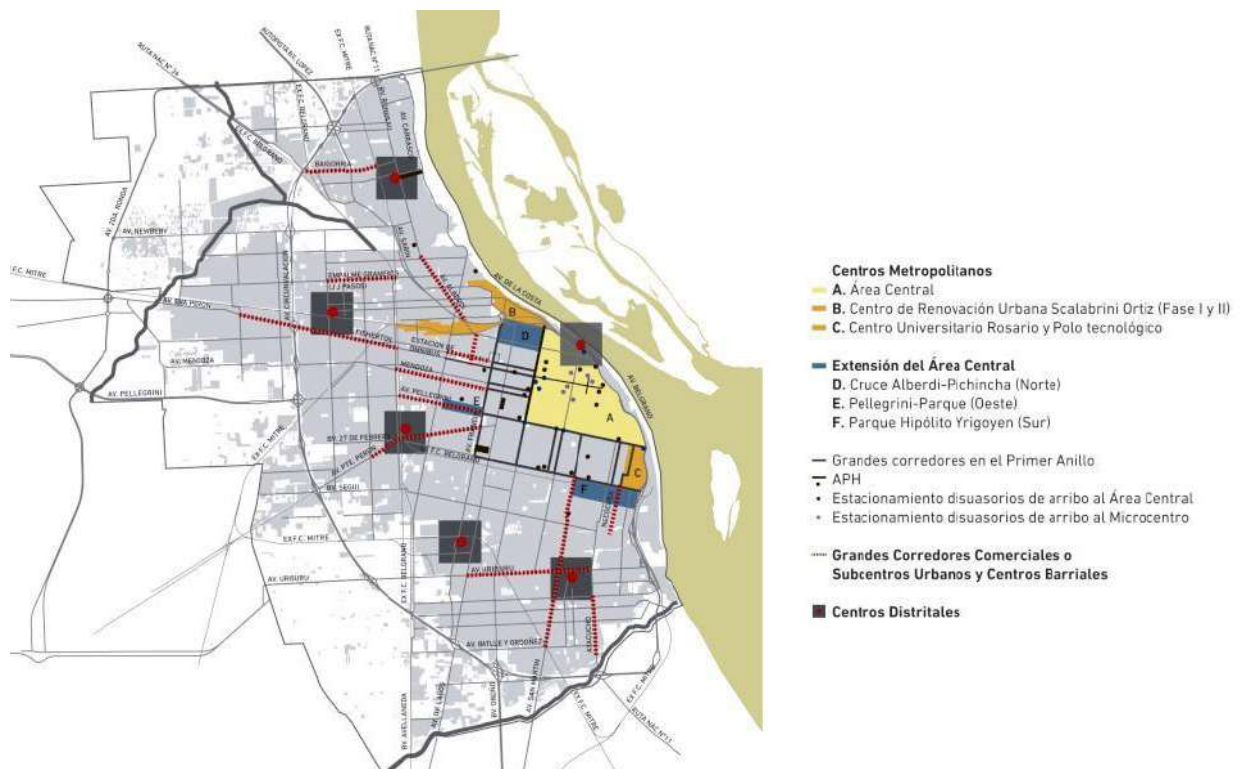
Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

En 1996, en Rosario se comenzó a implementar el Programa de Descentralización y Modernización Municipal, el cual reorganiza la administración y los servicios municipales en seis distritos<sup>245</sup> con sus correspondientes centros. La herramienta es participativa para la gestión, acercando soluciones al ciudadano e integrándolo al proceso de transformación urbana (Levin, 2002).

La ciudad cuenta además con centros metropolitanos que se caracterizan por su elevada concentración de establecimientos comerciales, servicios y equipamientos (Área Central, Centro de Reconversión urbana Scalabrini Ortiz, Centro Universitario Rosario y Polo Tecnológico). También aquellos sectores ubicados en las proximidades al área central presentan situaciones potenciales para su desarrollo denominados centros complementarios (Barrio Pichincha, Pellegrini – Parque, Parque Hipólito Irigoyen) (Secretaría de Planeamiento, 2011).

Lo mencionado expresa que la ciudad es comprendida cada vez más como una estructura policéntrica, constituida por Centros Municipales de Distritos, centralidades metropolitanas y extensiones complementarias al área central, desplazando la antigua centralidad tradicional por un modelo urbano más equilibrado, saludable y sostenible para mitigar la pandemia.

### Plano 1. Centralidades urbanas de Rosario



Fuente: Secretaría de Planeamiento, 2011.

<sup>245</sup> Los seis Distritos Municipales nombrados por su ubicación geográfica son: Centro "Antonio Berni", Norte "Villa Hortensia", Noroeste "Olga y Leticia Cossettini", Oeste "Felipe Moré", Sudoeste "Emilia Bertolé" y Sur "Rosa Ziperovich".



En este sentido, la idea de la ciudad de los 15 minutos de Moreno (2020) toma protagonismo. Consiste en un modelo descentralizado, policéntrico y multiservicial, en la que los ciudadanos solo se desplazan para satisfacer sus necesidades esenciales, junto a una vivienda digna, trabajo físico o digital en proximidad, mixtura de usos y equipamientos en cada barrio, recorriendo a una corta distancia a pie o en bicicleta. Esto genera ventajas de accesibilidad, proximidad a los atributos y servicios urbanos, amenidad y mejor calidad de vida.

Particularmente en Rosario se provee esa mixtura de usos en gran parte de los barrios, contando cada uno de ellos con su propio centro (metropolitano o complementario). Los equipamientos recreativos y de salud también están bien distribuidos en el tejido urbano.

La ciudad cuenta con la mayor cantidad de espacios verdes del país y de Latinoamérica, distribuidos en 24 parques, 124 plazas, 51 plazoletas, 24 paseos y otros 228 espacios verdes, conformando el 6,3 % de la superficie total. El espacio verde urbano por habitante al año 2014 es de 11,68 m<sup>2</sup> (Barenboim, 2021). En las plazas y parques se implementó una original medida para controlar los protocolos sanitarios basada en "círculos de distanciamiento social", convirtiéndose en la primera ciudad de Argentina.<sup>246</sup>

Rosario posee un sistema de salud público de alta calidad, accesible, cercano, eficiente, que puede proveer de manera gratuita a cada ciudadano, tanto en la alta complejidad como en atención primaria. Al respecto Lifschitz expresa que: "... *ningún ciudadano tiene que caminar más de 10 cuadras para acceder a un centro de salud, y que ese vínculo con la salud pública es cotidiano y no excepcional*" (Perfil, 2020).

Cuenta con 50 centros de salud públicos sumandos a los hospitales públicos y privados que trabajaron en forma conjunta, acondicionando y ampliando las terapias intensivas durante la pandemia. Además, grandes equipamientos urbanos (Sociedad Rural de Rosario, el Shopping El Portal, el Sindicato Luz y Fuerza), junto a hospitales públicos, dispusieron de espacios para vacunatorios.

La dotación de las infraestructuras y servicios básicos fue clave para cumplir con el derecho a la ciudad, quedando en relevancia la cobertura de desagües, agua potable e internet, siendo vital la salubridad y la conectividad.<sup>247</sup> Por tal motivo, se firmó un convenio con la provincia de Santa Fe para la realización de obras públicas de acceso al agua potable y saneamiento cloacal de nueve ciudades, entre ellas Rosario. Asimismo, el consumo de datos tuvo un gran crecimiento durante el confinamiento por lo cual el gobierno nacional en un comienzo congeló las tarifas de telefonía,

<sup>246</sup> Los primeros 75 círculos fueron pintados desde los silos Davis hasta el parque España, están separados cada dos metros y tienen un diámetro pensado para reunir a un máximo de 10 personas. Rosario tomo como ejemplo a la ciudad estadounidense de San Francisco.

<sup>247</sup> Las infraestructuras son todos los dispositivos que dan soporte ambiental y funcional a las actividades urbanas, de carácter extendido y en red, cubriendo amplios sectores o la totalidad de la ciudad: vías terrestres (calles, rutas y autopistas), vías férreas, vías navegables (marítima y fluvial), agua potable, desagües cloacales, desagües pluviales, energía eléctrica y gas. Los servicios son la actividad económica regulada por la administración pública para satisfacer necesidades delega a particulares de acuerdo a ciertas normas, requiriendo actividades humanas y asistencia tecnológica continua: recolección de residuos, transporte público, telefonía e internet, seguridad y salud (Barenboim, 2020).



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

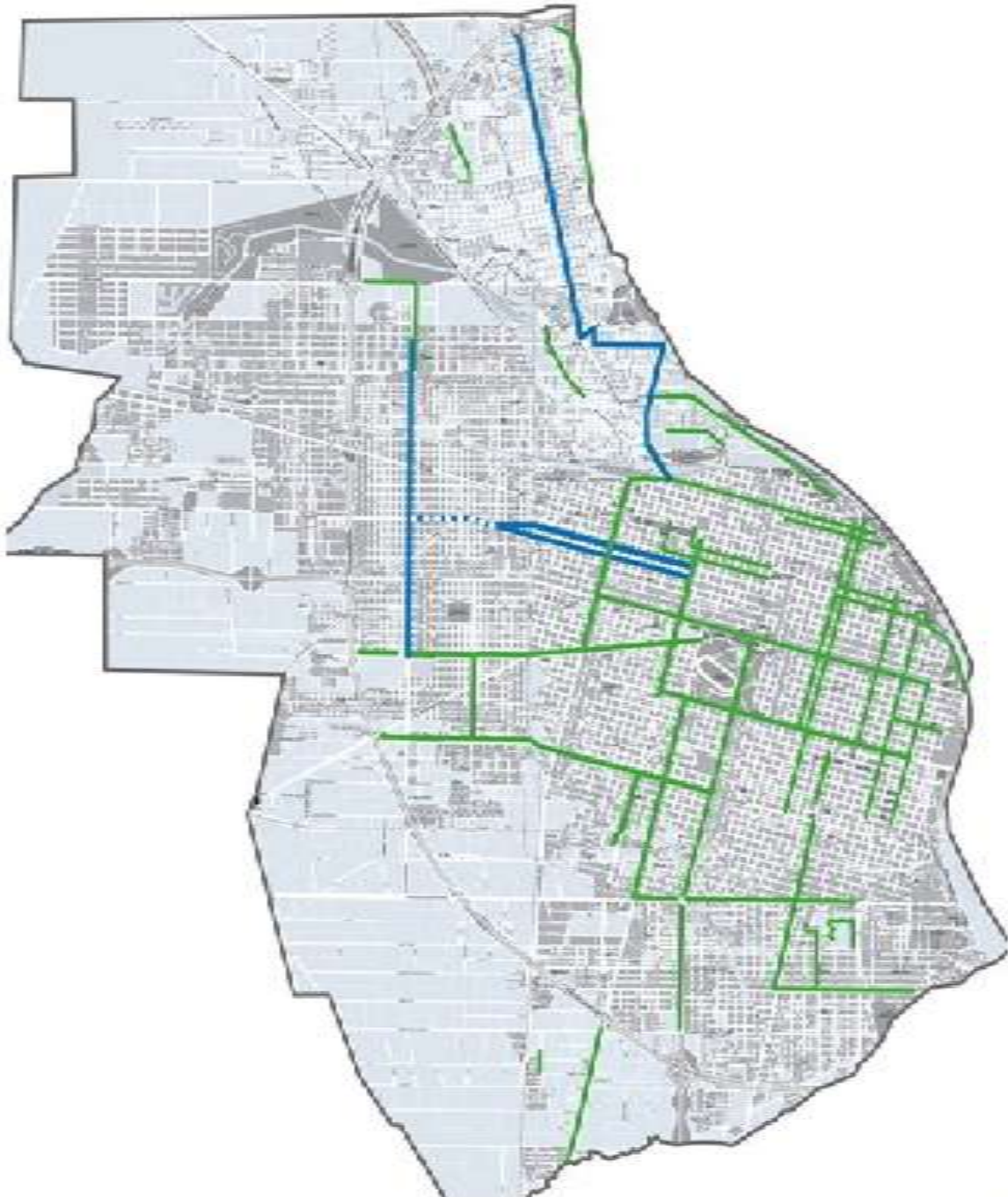
internet y TV por clave. Las moras o falta de pago están contempladas durante los primeros meses. También, se incentivó el retorno al transporte individual pasivo, la bicicleta, ampliando la infraestructura ciclista y/o las peatonales. La Municipalidad de Rosario anunció: *“... la extensión de las ciclovías en la zona norte, noroeste y oeste. La red sumará 34 km, que representa un 25 % más de la actual, y alcanza un total de 173 km en toda la ciudad”* (El ciudadano, 2020). Asimismo, las bicicletas públicas funcionaron todos los días 24 horas y algunas calles, como San Luis se hicieron peatonales los días sábados.

Cabe aclarar que, en la etapa del aislamiento, el funcionamiento del transporte público se destinó solo para garantizar el traslado de personal esencial. Las industrias debieron contratar unidades privadas para sus empleados. Las terminales de aeropuertos y de ómnibus de larga distancia estuvieron cerradas. El estacionamiento medido en el área central se suspendió.





## Plano 2. Ciclovías temporarias Rosario



Fuente: Ente de la Movilidad de Rosario, 2020.

Por último, en relación a la vivienda la Secretaría de Planeamiento de Rosario modificó el Código Urbano sancionando dos normativas para edificios, especialmente para los balcones y planta bajas. Dichos espacios tomaron relevancia y significado en el uso cotidiano, ante las necesidades sanitarias de mayor ventilación y distanciamiento social.



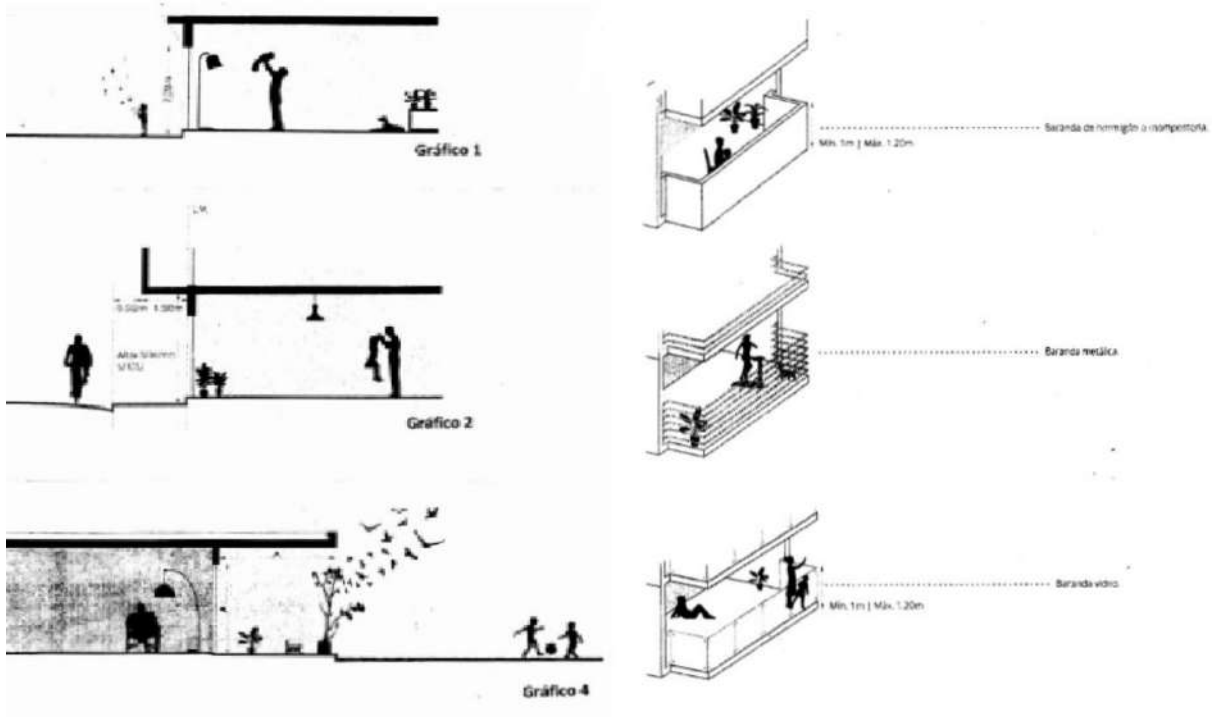
**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

La Ordenanza N° 10.105/20 permitió la realización de balcones más amplios, sin limitar la extensión hacia adentro, pudiendo sobresalir 1,50 m por fuera de la línea municipal, ampliando la actual medida de 1,20 m. Además, incluyó la utilización de parasoles sobre la baranda para la protección del sol, no aceptando balcones cerrados que impliquen una superficie cubierta.

La Ordenanza N° 10.104/20 habilito elevar la altura mínima de las plantas bajas a 3 y 4 m (cuando posee balcones). Lo que intenta es buscar la ejecución de balcones en los primeros pisos, sin que implique realizar menos niveles que en la actualidad. Así, la nueva norma mejora la relación del edificio con el espacio público, propiciando áreas de ingreso con espacios más generosos y garantizando espacios urbanos más amigables para el peatón.

**Plano 3. Dimensiones de balcones y salientes en edificios**



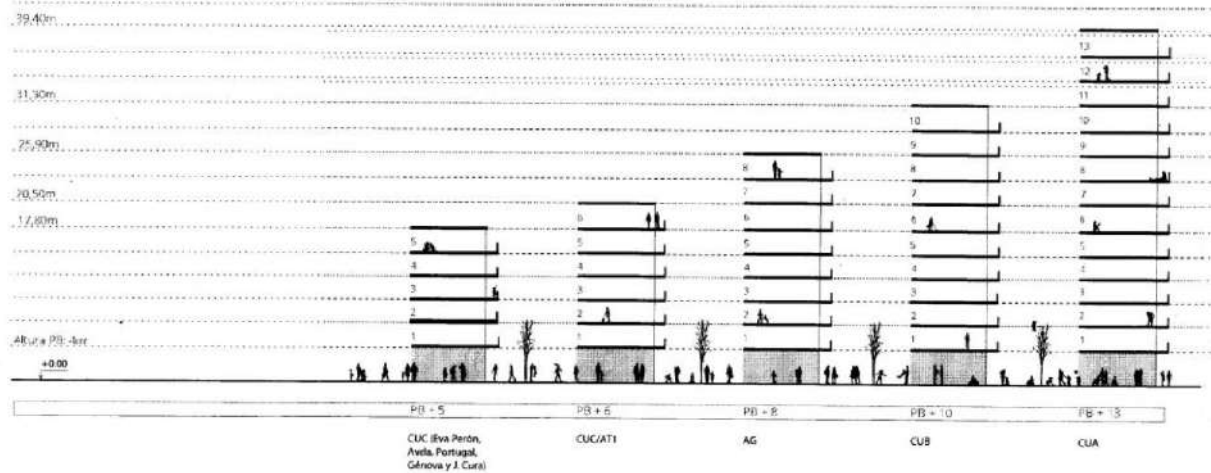
Fuente: Ordenanza N° 10.105, 2020.

**Plano 4. Altura mínima de planta baja de edificios**



## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



Fuente: Ordenanza N° 10.104, 2020.

### Conclusiones

Rosario sufrió los efectos de la pandemia como cualquier otra ciudad, que se vio paralizada, iniciando un tiempo de aislamiento, teletrabajo y comunicación virtual. Las actividades habituales se reconvirtieron, desaparecieron o surgieron nuevas de acuerdo a las demandas, la vivienda se adaptó como oficina, guardería, gimnasio, los nuevos desarrollos habitacionales se localizaron en la periferia y la movilidad activa surgió como el modo más seguro de trasladarse.

Sin embargo, la planificación de la salud pública (centros de salud, sanatorios ambulatorios), el diseño urbano (grandes superficies verdes, bicis públicas, densidades controladas) y las políticas de estado (descentralización municipal) que trascendieron en el tiempo y a los gobiernos de la ciudad contribuyeron a mitigar la pandemia.

Sumado a las medidas puntuales como los círculos de distanciamiento en espacios públicos, la extensión de bicisendas, la suspensión estacionamiento medido, las obras públicas de agua potable y saneamiento cloacal, la generación de nuevos centros de aislamiento y hospitales modulares, la reconversión de equipamientos urbanos en vacunatorios, pudiendo servir de ejemplo dichas iniciativas a otras urbes del país.

En suma, el nuevo contexto nos hizo reflexionar sobre el espacio habitacional y urbano, el modo de pensar al hombre en su vivienda y en la ciudad. Por lo cual resulta necesario plantear una nueva distribución territorial con dinámicas poblacionales equilibradas, en donde las actividades que se desarrollen sean descentralizadas y cada barrio tenga su propia autonomía, la economía y el mercado de suelo contemplen la planificación urbana, el derecho a la vivienda y a la ciudad se cumplan, las construcciones sean pensadas de un modo más sostenible mejorando la eficiencia energética y promoviendo el reciclaje.

Lo antedicho, exige abordar rápidamente cambios hacia el diseño de una vivienda más acorde a los



nuevos estilos de vida y en relación al medio ambiente. También una planificación integral, pensando en una ciudad post-pandemia más saludable, habitable, igualitaria y resiliente que corrija los errores de la ciudad actual previendo futuras pandemias. Esto implicara coordinar todos los factores que impactan en la configuración y dinámica de la ciudad (político, social, económico, físico, ambiental), realizando una gestión conjunta contra la pandemia y la crisis global, predominando siempre una ciudad para todos los actores sociales.

## Bibliografía

Acero Caballero, Guillermo y otros. (2020). Cómo la arquitectura y el urbanismo pueden hacer frente a la pandemia, en Paisaje Transversal N° 6. Madrid: Paisaje Transversal. Disponible en: <https://paisajetransversal.org/2020/06/arquitectura-urbanismo-pueden-hacer-frente-a-la-pandemia/>

Barenboim, Cintia Ariana. (2020). Estructura física y componentes de la ciudad. Rosario: FCEIA.

Barenboim, Cintia Ariana. (2021). "La transformación urbana de la ciudad de Rosario, Argentina, a partir de la pandemia Covid 19" en la 3e Journée D' Étude ESPI2R Dynamiques urbaines et résilience dans un contexte d'épidémie. Lyon: ESPI2R.

Barenboim, Cintia Ariana. (2022). "Cambios en las actividades, la vivienda y los nuevos desarrollos habitacionales a partir de la pandemia en Rosario", en XI Jornadas de Investigación CAEAU. Buenos Aires: UAI.

Cieri, José Luis (1 de agosto de 2021). "Cuáles son los siete cambios que provocó la pandemia para diseñar, edificar y distribuir los ambientes de la vivienda", en Infobae. Buenos Aires: Infobae. Disponible en: <https://www.infobae.com/economia/2021/08/01/cuales-son-los-7-cambios-que-provoco-la-pandemia-para-disenar-edificar-y-distribuir-los-ambientes-de-la-vivienda/>

El Ciudadano. (2020). "Fase 4: sumarán 34 km a la red de ciclovías temporarias en varias zonas de Rosario" en Diario El Ciudadano. Rosario: El Ciudadano. Disponible en: <https://www.elciudadanoweb.com/fase-4-sumaran-34-km-a-la-red-de-ciclovias-temporarias-en-varias-zonas-de-rosario/>

Favarel, María Laura. (8 de Agosto de 2021). "Rosario crece hacia el noroeste y en la zona se multiplican los condominios", en Diario La Capital. Rosario: Diario La Capital. Disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/rosario-crece-el-noroeste-y-la-zona-se-multiplican-los-condominios-n2679572.html>

FCEIA. (2021). "¿Qué pasa con la movilidad? Resultados de la consulta", en Noticias de la FCEIA: Rosario. Disponible en: <https://web.fceia.unr.edu.ar/es/noticias-fceia/1947-%C2%BFqu%C3%A9-pasa-con-la-movilidad.html>



- Goytía, Cynthia. (2020). Un modelo urbano metropolitano, policéntrico y multinodal, en diario Clarín. Buenos Aires: editorial Clarín. Disponible en: [https://www.utdt.edu/ver\\_nota\\_prensa.php?id\\_nota\\_prensa=18873&id\\_item\\_menu=6](https://www.utdt.edu/ver_nota_prensa.php?id_nota_prensa=18873&id_item_menu=6)
- Levin, Mirta. (2002). “Descentralización Municipal. Su impacto en las políticas urbanas”, en Taller de Análisis Urbanístico. Rosario: FAPyD.
- Moreno, Carlos. (2020). Urban Life and proximity at the time of COVID-19? Paris: Colección Editions de l'Observatoire.
- ON24a (17 de diciembre de 2020). “ Finaliza el 2020 con nuevas entregas en Condominios Palos Verdes”, en revista ON24. Rosario: ON24. Disponible en: <https://www.on24.com.ar/negocios/finaliza-el-2020-con-nuevas-entregas-en-condominios-palos-verdes/>
- ON24b (14 de agosto de 2020). “ Cómo será y dónde estará ubicado el nuevo proyecto de condominios de Rosental”, en revista ON24. Rosario: ON24. Disponible en: <https://www.on24.com.ar/negocios/como-sera-y-donde-estara-ubicado-el-nuevo-proyecto-de-condominios-de-rosental/>
- Perfil. (2020). “Rosario no es un milagro”, en Diario Perfil. Buenos Aires: diario Perfil. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/opinion/roderick-mac-lean-pandemia-rosario-no-es-un-milagro.p.html?fbclid=IwAR2Qc7gIIEEeOzJZc1rJvoaguj5iAZN amxQF-Q90OuwKmxAXNm0bRl2J-po>
- Quetlas, Fabio. (2020). “Foro Covid 19 y Metrópolis”, en Fundación Metropolitana. Buenos Aires: FM. Disponible en: <https://observatorioamba.org/noticias-y-agenda/noticia/foro-covid-19-y-metropolis-fundacion-metropolitana>
- Secretaría de Planeamiento. (2011). Plan Urbano Rosario 2007 – 2017. Rosario: Municipalidad de Rosario.
- Soldano, Daniela y Villarroel, Noelia. (2020). Lluve sobre mojado. El Conurbano Bonaerense entre nuevos y viejos confinamientos, en Revista Temas y Debates N° 24. Buenos Aires: TyD editorial.
- Zunino Singh, Dhan y otros. (2020). “Movilidad pública, activa y segura. Reflexiones sobre la movilidad urbana en tiempos de COVID-19”, en revista Práctica de Oficio. Investigación y reflexión en Ciencias Sociales Vol. 1, N° 25. Buenos Aires: UNGS.

### **Normativas locales**

- Ordenanza N° 10.104/20 de Nueva construcción frentista. Altura mínima de Planta Baja. Rosario: Municipalidad de Rosario. Disponible en: <https://www.rosario.gob.ar/normativa/ver/visualExterna.do?accion=verNormativa&idNormativa=167285>
- Ordenanza N° 10.105/20 de Salientes y Balcones. Rosario: Municipalidad de Rosario. Disponible en: <https://www.rosario.gob.ar/normativa/ver/visualExterna.do?accion=verNormativa&idNormativa=167284>





## **Segmentación tarifaria: aproximaciones sobre la implementación de políticas públicas para el sector energético y su impacto en los hogares.**

Afra Blundetto

[afrablundetto@escueladegobierno.chaco.gov.ar](mailto:afrablundetto@escueladegobierno.chaco.gov.ar)

Marcela López Cechini

[marcelalopez@escueladegobierno.chaco.gov.ar](mailto:marcelalopez@escueladegobierno.chaco.gov.ar)<sup>248</sup>

Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco

### **Resumen**

En el presente documento, expondremos las ideas que se presentan en nuestro entorno como soluciones a la asequibilidad de la energía en los hogares y aquellos dispositivos estatales pensados para su atención. Para ello hablaremos de algunos de los esquemas subsidiarios energéticos existentes y propuestos. Además, expondremos sobre la política energética actual y los impactos que puede tener en los hogares.

### **Caracterización de los hogares**

Los estudios sobre energía se posicionan como el estudio de uno de los problemas más emergentes a nivel global tanto por la agenda política como por la académica. Es por eso que el análisis surge como una demanda de atención a la forma en la que consumimos la energía y el acceso que poseemos a ella, no sólo en términos de conexión energética, sino también a los costos y bienes de consumo que necesitamos para hacerlo.

La energía es un recurso indispensable para el desarrollo humano. Cuando pensamos en tener acceso a ella debemos ser conscientes de las dimensiones que conforman este acceso, su costo, la forma en la que lo consumimos, los fines para la que la utilizamos. Estudiar la **asequibilidad energética**, en su carácter de **derecho básico**, es fundamental para la construcción de políticas públicas.

En la actualidad el panorama energético argentino nos hace repensar la idea de acceder a la energía como un desafío para los dispositivos estatales que buscan reordenar este medio de desarrollo. En este trabajo realizamos una caracterización de aquellas políticas públicas que buscan redistribuir el

---

<sup>248</sup> Investigadoras Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco





acceso a la energía en los hogares identificados como más vulnerables energéticamente de acuerdo a sus características estructurales, para así poder aportar a un diseño que permita una mejor atención, seguimiento y evaluación de esta problemática.

En Argentina el 98% de la población cuenta con acceso a una red eléctrica, lo cual **no garantiza** la satisfacción de un derecho al acceso de energía. Es así que el noreste tiene el menor índice de cobertura eléctrica y no dispone de gas natural por red. Posee los menores niveles de calidad de vida, renta y calidad constructiva de viviendas del país (Durán y Condori, 2016; Velázquez y Mesaros, 2015). Además, en la actualidad, en el Gran Resistencia el 9,62%<sup>249</sup> de los hogares destinan más del 10% de sus ingresos a cubrir gastos en energía eléctrica.

El desarrollo como acción requiere de un conjunto de recursos que nos permitan utilizar esta energía y ahí es donde se vislumbra que la sola capacidad a acceder a ella no satisface una gama de necesidades. Algunos ejemplos de esto son la educación, donde en los tiempos de pandemia se ha visto la importancia de poseer un dispositivo que permita conexión a una red de internet, o a la alimentación, que se traduce en la utilización de cocinas u hornos. La manera en la que accedemos a la energía es, entonces, parte de la problemática que proponemos observar. El desafío, entonces, está en pensar a la problemática como un conjunto de escenarios a resolver, que abarcan desde la promoción de nuevos derechos, como el de acceso, hasta el impulso de políticas que generen abastecimiento y menos contaminación.

Otro claro ejemplo de energía como bien para el desarrollo es su importancia en el uso de electrodomésticos que faciliten el confort térmico (frío y calor) y un aprovechamiento desde estos aparatos en términos energéticos. En este caso es importante destacar dos datos fundamentales para caracterizar el consumo en el Chaco. Por un lado el claro aumento en el consumo residencial en los meses de mayor calor, -principalmente por las necesidades de refrigeración del ambiente en los meses estivales, que llegan a promediar el 60% del consumo energético- que podemos ver en el siguiente gráfico.

Gráfico 1: Distribución mensual de los usos de la energía de un hogar Chaqueño (año 2021)

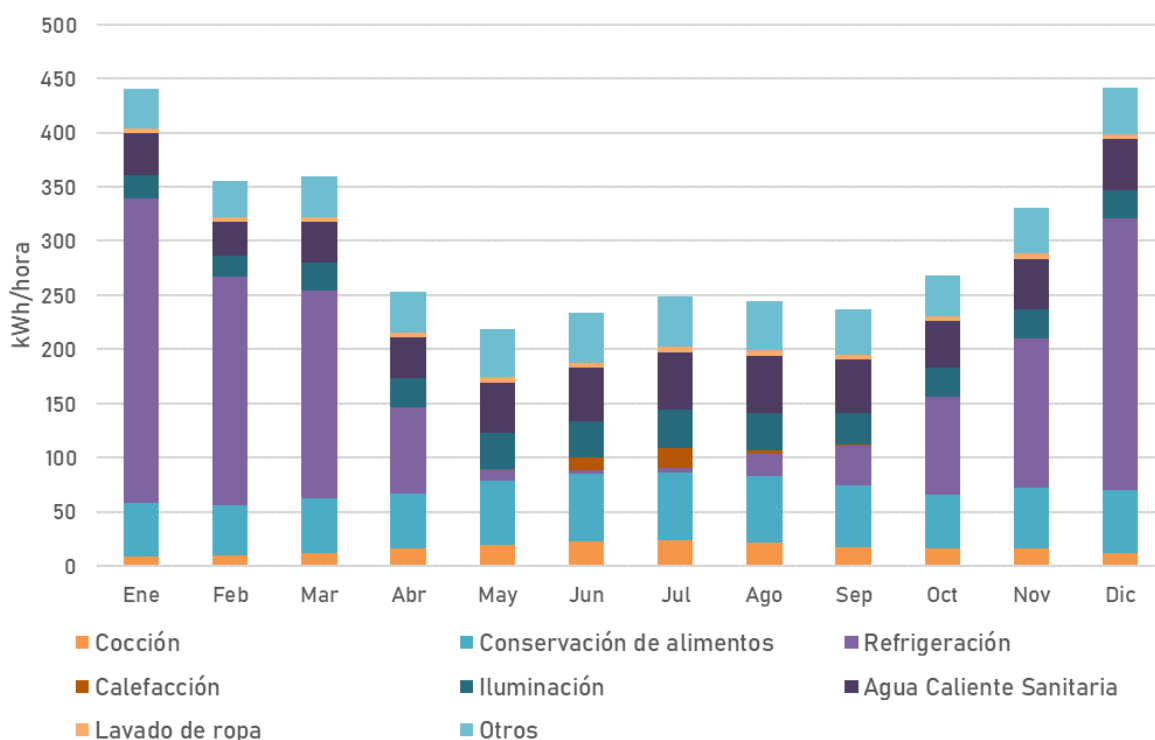
---

<sup>249</sup> Dato extraído del cálculo de la Pobreza Energética del Observatorio de Energía de la Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco



## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



Fuente: extraído de A. Blundetto; M. Flores Urturi; J. I. Gonzalez Cabañas & M. I. López Cechini, M. Ramón (coor.), C. Vitto (coor.). "Aproximaciones cuantitativas a la pobreza energética en la Provincia del Chaco", Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco (EGCH), 2022

Y por el otro, la importancia de la tenencia de aires acondicionados, que llega ser efectivo en el 78,23%<sup>250</sup> de los hogares en el Gran Resistencia.

### Política energética

Hablar de **eficiencia energética** es mencionar la relación entre el uso de la energía y el bienestar de un hogar. Es allí donde los Estados, mediante las políticas públicas, buscan atender las cuestiones relacionadas al consumo energético y sus costos. De acuerdo con Griffa y Marcó los hacedores de políticas enfrentan el desafío de diseñar una focalización apropiada, calcular el alcance del instrumento seleccionado y definir su financiamiento (2019).

De acuerdo a la información conocida hasta el 2018, en la Argentina la cobertura en el marco del programa "Tarifa Social Federal" era de hasta 150 kWh/mes, y hasta 300kWh/mes en el noroeste del país. Este programa, implementado hasta septiembre del 2022 representó una inversión estatal de US\$10.900 millones según datos de la Asociación Argentina de Presupuesto y

<sup>250</sup> Dato extraído del cálculo de la Pobreza Energética del Observatorio de Energía de la Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco



Administración Financiera Pública (ASAP) y la consultora Economía y Energía de Nicolás Arceo<sup>251</sup>

El instrumento de la Tarifa Social es uno de los más utilizados en Latinoamérica aunque poseen diferencias tanto de cobertura (cantidad de kWh), como de fondo de financiación (aportes de las distribuidoras, fondos del Estado, etc).

Es así que en Argentina en junio del 2022 se anunció desde el Ejecutivo Nacional un cambio en la política energética. El nuevo régimen de segmentación de subsidios de energía tiene el objetivo de reordenar los subsidios de luz y gas para "alcanzar tarifas más razonables y justas".

Esta propuesta se presenta como una iniciativa para ordenar los subsidios según los aspectos socio-económicos de cada hogar. Para ello se busca dotar al Estado de mayores recursos mediante la quita de subsidios a los sectores de mayor poder adquisitivo para focalizarlos en los sectores de menores ingresos.

Para acceder al nuevo esquema, y a diferencia del esquema subsidiario anterior, cada hogar debió solicitar el acceso a dicho derecho. La distribución está planteada para que responda a la capacidad económica de cada hogar y para ello se establecieron tres grupos teniendo en cuenta ingresos, inmuebles, vehículos y otros factores.

A continuación presentamos una tabla que resume las condiciones para pertenecer a los distintos segmentos establecidos:

Tabla 1: Segmentación de ingresos

Requisitos	Altos (Nivel 1 <sup>252</sup> )	Medios (Nivel 3)	Bajos (Nivel 2)
Ingresos	3.5 canastas básicas	Entre 1 y 3.5 canastas básicas	Menores a 1 CBT <sup>253</sup>
	Para la región patagónica tienen que ser mayores o equivalentes a \$475.242	Los hogares con CUD <sup>254</sup> pueden ubicarse en esta categoría aunque sus ingresos se ubiquen entre 1.5 y 3.5 CBT.	Los hogares con CUD pueden ubicarse en esta categoría aunque sus ingresos sean menores a 1.5 CBT.
Inmuebles	3 o más	Hasta 2	Hasta 1
Vehículos	3 o más con una	Hasta 1 con una	1 con más de 3 años. Si en el

<sup>251</sup><https://econojournal.com.ar/2022/09/nicolas-arceo-el-cambio-de-politica-energetica-esta-asociado-a-la-inviabilidad-d-e-poder-sostener-un-incremento-significativo-de-los-subsidios/>

<sup>252</sup> Los niveles están definidos en el Decreto 332/2022 del régimen de segmentación de subsidios.

<sup>253</sup> Canasta Básica Total.

<sup>254</sup> Certificado Único de Discapacidad.



	antigüedad menor a 5 años	antigüedad menor a 3 años. Lo mismo para los hogares con CUD.	hogar hay un CUD, se puede tener uno de menor antigüedad.
<b>Otros</b>	Poseer una: <ul style="list-style-type: none"> <li>● Embarcación</li> <li>● Aeronave de lujo</li> <li>● Activos societarios</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>● Certificado de Vivienda expedido por ReNaBaP.</li> <li>● Excombatientes (Pensión Vitalicia a Veteranos de Guerra del Atlántico Sur)</li> <li>● Haya un CUD en el hogar</li> <li>● Funcione un comedero o merendero comunitario</li> <li>● Ser beneficiario de programas sociales nacionales de transferencia monetaria</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Energía

Uno de los principales factores de distinción que podemos destacar entre segmentos son los montos de la Canasta Básica Total. Ésta se calcula como una ampliación de la Canasta Básica Alimentaria al considerar los bienes y servicios no alimentarios tales como vestimenta, transporte, educación, salud, vivienda, etcétera. Un dato no menor es que los costos de alquiler no se encuentran contemplados por esta canasta, sabiendo que representan un gran porcentaje de los ingresos.

Además, los montos de los valores de las CBT varían de acuerdo a la composición del hogar, distinguiendo 3 tipos de hogares:

**Hogar de tipo 1:** de tres integrantes, compuesto por una mujer de 35 años, su hijo de 18 años y su madre de 61 años.

**Hogar de tipo 2:** de cuatro integrantes, compuesto por un varón de 35 años, una mujer de 31 años, un hijo de 6 años y una hija de 8 años.

**Hogar de tipo 3:** de cinco integrantes, constituido por un varón y una mujer, ambos de 30 años, y tres hijos de 5, 3 y 1 año.



Cuyos montos respectivos, a julio de 2022<sup>255</sup>, son de **\$88.606** para el hogar de tipo 1, **\$111.297** para el hogar de tipo 2 y **\$117.060** para el hogar de tipo 3. En tanto, el valor de la Canasta Básica Total para un adulto equivalente -considerado como tal al hombre de 30 a 60 años con un estilo de vida moderadamente activo- es de \$36.019.

Por tanto, conjugando la información de los datos presentados por la Secretaría de Energía de la Nación con los montos de las canastas calculadas por el INDEC, llegamos a un cuadro que resume los requisitos en cuanto a Ingresos Totales del Hogar para pertenecer a los distintos segmentos de ingresos establecidos por la nueva política tarifaria:

Tabla 2: Montos por tipo de hogar

		Altos	Medios	Bajos
Hogar del tipo 1	Sin CUD	Ingresos superiores a \$277.739	Ingresos ubicados entre \$88.606 y \$277.739	Ingresos menores a \$88.606
	Con CUD		Ingresos ubicados entre \$132.909 y \$277.739	Ingresos menores a \$132.909
Hogar del tipo 2	Sin CUD	Ingresos superiores a \$348.869,5	Ingresos ubicados entre \$111.298 y \$348.869,5	Ingresos menores a \$111.298
	Con CUD		Ingresos ubicados entre \$166.947 y \$348.869,5	Ingresos menores a \$166.947
Hogar del tipo 3	Sin CUD	Ingresos superiores a \$366.933	Ingresos ubicados entre \$117.061 y \$366.933	Ingresos menores a \$117.061
	Con CUD		Ingresos ubicados entre \$175.591,5 y \$366.933	Ingresos menores a \$175.591,5

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Energía e INDEC.

A saber, de acuerdo al decreto 332 de 2022 [Ministerio de Economía de la Nación] del régimen de segmentación de subsidios destacamos algunas ideas del esquema de reestructuración.

El Artículo 2 define que “*tomando como referencia el ámbito de Jurisdicción Nacional, el impacto en factura que genere la corrección del componente energía equivaldrá a un incremento porcentual total anual en su factura de hasta el CUARENTA POR CIENTO (40 %) del Coeficiente de Variación Salarial (CVS) del año anterior*” para los usuarios y usuarias del nivel 2 (ingresos bajos) y del “*OCHENTA POR CIENTO (80 %)*” para los usuarios y usuarias del nivel 3 (ingresos medios).

<sup>255</sup> Disponibles en: [Valorización mensual de la canasta básica alimentaria y de la canasta básica total. Gran Buenos Aires. Agosto de 2022 \(indec.gov.ar\)](https://www.indec.gov.ar/valorizacion-mensual-de-la-canasta-basica-alimentaria-y-de-la-canasta-basica-total-gran-buenos-aires-agosto-de-2022)



Asimismo, el Artículo 4 menciona que [...] *“Los usuarios y las usuarias residenciales de los servicios públicos de energía eléctrica y gas natural por red que integran los Niveles 2 y 3 detallados en el artículo precedente no tendrán un nuevo incremento en las facturas para el año 2022”*. Así mismo, se refiere a los usuarios y usuarias del Nivel 1 *“pagarán el costo pleno de los servicios públicos de energía eléctrica y gas natural por red contenido en la factura, según corresponda. Este proceso se realizará en forma gradual y en tercios bimestrales, de modo tal que, al finalizar el año en curso, estén abonando el costo pleno de la energía que se les factura”*.

Así mismo, en la Provincia del Chaco, por disposición provincial, se dispuso una actualización de la tarifa eléctrica<sup>256</sup>, proveniente de la segmentación tarifaria nacional y del Valor Agregado de Distribución (VAD), que se aplica en la Provincia a partir del 1 de septiembre del 2022 y que busca atender a los costos propios de esta.

Como también mencionamos en este documento, en el Chaco al ser una de las regiones más cálidas del país, posee temperaturas que en verano pueden llegar hasta los 40° y 50° (Grados Celsius), en este sentido, la política de segmentación tarifaria atiende a que, traduciendo que **a mayores temperaturas mayores son los consumos energéticos**, por la necesidad de acondicionamiento de espacios (aires acondicionados, usos de heladeras, ventiladores, etc) el tope de consumo subsidiado (inicialmente dispuestos en 400 kWh) será para el Norte de 550 kWh<sup>257</sup>. A los fines, también, de atender a que las provincias que poseen este tope de consumo no poseen conexión de gas por red.

La nueva resolución MPEI N° 1572-22 y 1757-22 de SEPTIEMBRE y OCTUBRE de 2022 -respectivamente- del Ministerio de Planificación, Economía e Infraestructura de la Provincia del Chaco que rige las tarifas a aplicar a los consumos registrados a partir del 1° de septiembre y octubre de 2022 nos permite extraer dos datos valiosos: los precios que van a pagar los usuarios según en qué segmento de ingresos hayan quedado cuando se inscribieron en el RASE; y los precios sin tarifas sobre los cuales se calcula el consumo sin subsidio del Estado Nacional.

De partida, asumimos que la "tarifa plena" se corresponde con los montos expresados en el Anexo II de la Resolución Ministerial Provincial 1572-22 (del nuevo cuadro tarifario), por lo tanto, los usuarios del nivel 1 correspondientes a la categoría de altos ingresos deberían estar abonando estos precios en enero de 2023<sup>258</sup>. Asimismo, asumimos que las tarifas a aplicar desde el 1° de septiembre al 31 de diciembre de 2022 para el nivel 2 no variarán (de acuerdo al decreto 332/2022), pero para el nivel 3 si en el mes de octubre dado el cambio en el cuadro tarifario del tope del tercer rango -de 300 kWh a 250 kWh-.

Con todo esto, expondremos la estimación de la suba de precios en la energía eléctrica para una boleta chaqueña correspondiente al consumo de 400 kWh en el periodo de 8 bimestres

<sup>256</sup> Resolución N° 970/22 de la Secretaría General de la Gobernación Chaco

<sup>257</sup> Resolución 649/2022 publicada en el Boletín Oficial

<sup>258</sup> Según lo mencionado en el Decreto 332/2022





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

comprendidos entre los meses de septiembre de 2022 y diciembre de 2023: aplicaremos los aumentos correspondientes a los segmentos de ingresos medios y bajos en base a los porcentajes del Coeficiente de Variación Salarial del año 2022<sup>259</sup> (estimado en 101% en base a una proyección anualizada en base a la variación acumulada del primer semestre del año 2022) estipulados en la Resolución 322/2022 -es decir, del 80% para el segmento de ingresos medios y del 40% para el segmento de ingresos bajos.

A continuación presentamos una tabla que resume los valores de las facturas correspondientes a un consumo de 400 kWh mensual en base a los nuevos cuadros tarifarios y a estimaciones hechas en base a información publicada por el INDEC.

Tabla 3: Montos de las facturas de luz a pagar hasta diciembre de 2023<sup>260</sup>

		Ingresos altos	Ingresos medios	Ingresos bajos
2022	Septiembre	\$ 4.797,23	\$ 3.819,71	\$ 3.819,71
	<b>Octubre</b>	\$ 4.797,23	<b>\$ 4.387,62</b>	\$ 3.819,71
	Noviembre	\$ 4.797,23	\$ 4.387,62	\$ 3.819,71
	Diciembre	\$ 4.797,23	\$ 4.387,62	\$ 3.819,71
2023	<b>Enero</b>	<b>\$ 9.305,94</b>	\$ 4.387,62	\$ 3.819,71
	Febrero	\$ 9.305,94	\$ 4.387,62	\$ 3.819,71
	Marzo	\$ 9.305,94	\$ 4.387,62	\$ 3.819,71
	<b>Abril</b>	<b>\$ 14.008,81</b>	<b>\$ 6.161,48</b>	<b>\$ 4.591,84</b>
	Mayo	\$ 14.008,81	\$ 6.161,48	\$ 4.591,84
	Junio	\$ 14.008,81	\$ 6.161,48	\$ 4.591,84
	Julio	\$ 14.008,81	\$ 6.161,48	\$ 4.591,84
	Agosto	\$ 14.008,81	\$ 6.161,48	\$ 4.591,84
	Septiembre	\$ 14.008,81	\$ 6.161,48	\$ 4.591,84
	<b>Octubre</b>	<b>\$ 21.088,33</b>	<b>\$ 8.652,51</b>	<b>\$ 5.520,06</b>

<sup>259</sup> Calculado en base a [Índice de salarios. Julio de 2022 \(indec.gov.ar\)](https://www.indec.gov.ar)

<sup>260</sup> Los montos se encuentran calculados únicamente en base a los conceptos básicos de la factura. Se omiten otros como el cargo tarifario específico, la ley pcial 3052, el IVA correspondiente al alumbrado público y el IVA del servicio de electricidad.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

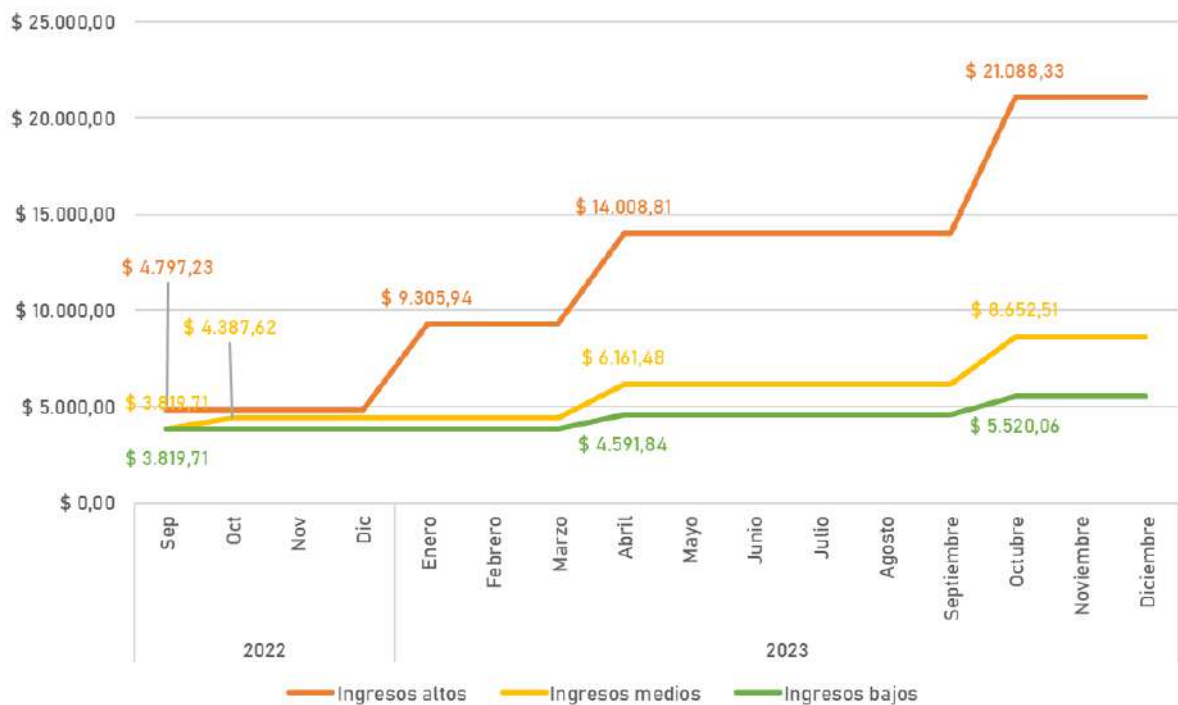
Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

	Noviembre	\$ 21.088,33	\$ 8.652,51	\$ 5.520,06
	Diciembre	\$ 21.088,33	\$ 8.652,51	\$ 5.520,06

Fuente: Elaboración propia en base a SECHEEP e INDEC

Si nos enfocamos en los aumentos de tarifas, podemos observar varios ítems. El primer aumento se da en el mes de octubre para el segmento de ingresos medios, correspondiente a un cambio establecido en el cuadro tarifario para colocar tope al consumo, correspondientes a los 550 kWh. El segundo aumento corresponde al segmento de ingresos altos, que si se hacen las modificaciones pertinentes en los cuadros tarifarios para cumplir con los aumentos bimestrales establecidos en la resolución 332 para que estos hogares paguen la tarifa plena, llegarían a pagar en enero de 2023 una factura de \$9.305,94 para un consumo correspondiente a los 400 kWh.

Gráfico 2: Tarifa media de energía eléctrica para el Chaco por segmentos



Fuente: elaboración propia en base a Cuadros Tarifarios de SECHEEP

Los aumentos correspondientes al año 2023 fueron establecidos en base al Coeficiente de Variación Salarial anual estimado en un 101%. Con esto en mente, al sector de ingresos altos/medios/bajos le



corresponden dos aumentos, cada uno de 50.53%/40.42%/20.22% sobre la base del mes inmediato anterior.

Es importante destacar que, en el Chaco, 196.849 usuarios mantendrán el 100% de subsidio y otros 50.767 usuarios de ingresos medios serán beneficiados con subsidio hasta 550kWh por mes.

### Consideraciones

Con todo lo mencionado anteriormente este trabajo considera importante poner en discusión la reestructuración del subsidio energético como nueva política de Estado.

Con la creación del (mediante el Decreto Nacional 332/2022) Registro de Acceso a los Subsidios a la Energía (RASE) se busca que cada ciudadano se convoque a continuar percibiendo subsidios en sus facturas solicitando mantener sus subsidios. Detenernos en esta nueva propuesta, donde cada usuario debe solicitar mantener su subsidio, nos propone un nuevo escenario de errores de inclusión y exclusión, que hacen referencia a la manera en la que esta reestructuración se ajusta de manera más eficiente a cada hogar.

En favor de las categorías establecidas por la nueva estructuración subsidiaria, la segmentación, permitiría ajustar cada hogar según sus capacidades económicas, salvando así caer en errores de inclusión y exclusión.

Esto no quita, y en favor de posibles errores de inclusión, que a pesar de tomar como criterio montos fijos de ingresos (que como mencionamos estos se basan en valores de las distintas Canastas Básicas Totales calculadas por el INDEC, es decir que si algún hogar presenta bajos consumos de energía puede deberse, por ejemplo, a tener una familia chica conformada por 3 integrantes correspondientes a un hogar de tipo 1) el hecho de que cada usuario deba cargar sus datos, tanto de ingresos como de consumo de energía, debería permitir a la Secretaría de Energía poder identificar correctamente los hogares que verdaderamente necesiten los subsidios energéticos que provee el Estado.

En términos de relación ingreso y costos de facturas eléctricas, esta política propone de alguna manera que *“Quien menos consume o menos ingresos tiene menos paga, quien más consume o más ingresos tiene, más paga”*<sup>261</sup> estableciendo una relación positiva entre los niveles de consumo y de ingresos. Pero esto no es cierto en todos los casos, ya que no se estaría tomando en cuenta factores como la eficiencia energética, el pago del alquiler o composiciones familiares distintas a las establecidas por el INDEC.

---

<sup>261</sup> Segmentación de tarifas: se postergó la entrada en vigencia prevista para hoy, ¿cuándo se pone en marcha?. Cronista.



Mencionamos que la segmentación por ingresos es útil para identificar a los hogares más vulnerables que efectivamente se inscriban en el RASE. Pero, ¿qué pasa con los hogares que no lo hicieron?

Según datos de la secretaría de Innovación Pública, al 16 de agosto, 10 de 17 millones se inscribieron para continuar recibiendo el subsidio (17 millones son los hogares totales que cuentan con electricidad, de todos estos únicamente 10 millones completaron sus datos en el registro). Lo planeado originalmente fue la quita de los subsidios a un 10% de la población con acceso a la energía, superando ampliamente llegando a casi el 44%.

Sin embargo, los datos más recientes<sup>262</sup> sostienen que el número de no subsidiados se habría reducido a casi 5.9 millones y que la segmentación energética se implementará con 9 millones de usuarios medios -2.5 millones- e inferiores -6.5 millones-. El porcentaje de población a la que se le quiten los subsidios no se inscribieron en el RASE o lo hicieron y quedaron en la categoría de ingresos altos (por lo tanto pasarán a pagar una tarifa plena en un proceso de reducción bimestral).

Se estima que un porcentaje de estos están en condiciones de mantener sus subsidios, por lo tanto la Secretaría de Energía y los entes reguladores deberán trabajar para identificarlos e incorporarlos al sistema.

Los impactos de la facturación recién comenzarán a ser palpables a mediados de octubre, o incluso a finales de año. Esto, se estima, impactará en los hogares provocando un “ahorro” de energía producto del menor consumo por las condiciones climáticas. A pesar de esto, dado que el régimen aumenta fuertemente los volúmenes subsidiados a mayores categorías, a muchos usuarios que se encuentren en niveles de consumo cercanos a los topes les va a convenir aumentar el consumo y pasar a una categoría superior, donde tendrán cantidades subsidiadas significativamente mayores. De este modo, en lugar de promover el ahorro se promoverá el dispendio de energía.

Por otro lado, una cuestión no menor es el hecho de que existe la ilusión de que la energía es barata. La tendencia expansiva de los subsidios a lo largo de los últimos años mandó señales contradictorias a la sociedad permitiendo que se consumiera más energía de la que verdaderamente se necesitaba. Esta distorsión en las decisiones de demanda -se supone- sería corregida en los usuarios que pasen a pagar la tarifa plena en enero de 2022.

El objetivo de reducir los subsidios y así reducir costos estatales también está en la mesa. La inversión energética (energía eléctrica y gas) proyectada para el 2022 es de U\$S 15.500 millones, según la consultora Economía y Energía, dirigida por Nicolás Arceo. Es así, que se señala la importancia de la sostenibilidad de las políticas energéticas sean trazables en el mediano plazo y sean complementarias entre sí. Por ejemplo, no sólo tengan en cuenta el costo de la energía para

---

<sup>262</sup> Extraídos de “Más Energía”. Disponible en: [Se pone en marcha la segmentación energética \(lmneuquen.com\)](https://www.lmneuquen.com)



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

cada usuario, sino además el acceso a electrodomésticos que colaboren con la eficiencia energética de cada hogar.

### **Referencias bibliográficas**

Ehuletche, B. (11 de agosto de 2022). Segmentación de tarifas: se postergó la entrada en vigencia prevista para hoy, ¿cuándo se pone en marcha?. Cronista. Disponible en: [Segmentación de tarifas: se postergó la entrada en vigencia prevista para hoy, ¿cuándo se pone en marcha? - El Cronista](#)

Griffa, B. y Marcó, L. (2019), “Evaluación De Instrumentos Para Reducir La Pobreza Energética En América Latina: Antecedentes Y Desafíos En El Sector Eléctrico”. Revista Economía y Desafíos del Desarrollo.

Decreto 332 de 2022 [Ministerio de Economía de la Nación]. Régimen de segmentación de subsidios. 16 de julio de 2022. Disponible en: [Texto completo | Argentina.gob.ar](#)

Observatorio de Energía, Escuela de Gobierno de la Provincial del Chaco  
<http://observatorioenergetico.escueladegobierno.gob.ar/>

A. Blundetto; M. Flores Urturi; J. I. Gonzalez Cabañas & M. I. López Cechini, M. Ramón (coor.), C. Vitto (coor.). “Aproximaciones cuantitativas a la pobreza energética en la Provincia del Chaco”, Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco (EGCH), 2022. Recurso digital en: <http://escueladegobierno.chaco.gov.ar/images/nuestras-publicaciones/aproximaciones-cuantitativas-a-la-pobreza-energetica-en-la-provincia-del-chaco.pdf>



## **Gestión pública en tiempos de pandemia: aprendizajes en torno a la organización de equipos de trabajo y al diseño e implementación de políticas públicas en el gobierno del Chaco**

Flores María Ayelén

ayelenflores789@gmail.com.

(Escuela de Gobierno de Chaco)

Lescano Rafaela Danisa

rafaela.lescano@gmail.com

(Escuela de Gobierno de Chaco)

### *Abstract*

El objetivo del proyecto es analizar las políticas de asistencia pública destinadas a contribuir a la supervivencia material de hogares y unidades productivas adoptadas por el Estado nacional, el gobierno de la provincia del Chaco y la localidad de Resistencia, capital de la provincia del Chaco. Tras producir un diagnóstico sobre el modo en que la situación de emergencia impactó en la provincia y sistematizar el conjunto de políticas públicas de sostén adoptadas a nivel nacional y provincial y local, el estudio se focalizará en dos iniciativas: i) las de asistencia a los hogares (en particular las transferencias de ingreso a través del Ingreso Familiar de Emergencia: IFE) y ii) el sostén a las empresas (específicamente la Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción: ATP. La atención estará puesta en el conjunto de mediaciones sociales, políticas, institucionales y técnicas que acompañaron la implementación de cada una de estas políticas. Para reconstruir el proceso de acceso a estos beneficios, se considerarán los requisitos estipulados por las normas (y sus eventuales modificaciones), los participantes (tanto organizaciones estatales como no estatales, personas como formularios) implicados en la difusión, empadronamiento y evaluación de las solicitudes así como las experiencias concretas de funcionarios, mediadores y beneficiarios (potenciales y efectivos) de estas.

### **Introducción**

El artículo se propone abordar los impactos que la pandemia del COVID-19 ha tenido sobre la administración pública chaqueña, a partir del estudio de caso de ministerios y organizaciones administrativas específicas. Analizamos si las modificaciones al interior de la organización de los





equipos de trabajo implican cambios de fondo que suponen un punto de inflexión, o si prevalecen las inercias de continuidad luego de la crisis sanitaria. Asimismo, nos focalizamos en los aprendizajes que representó la implementación de políticas públicas locales en el contexto de aislamiento, revisando si las prácticas y dinámicas decisionales que se adoptaron en la pandemia prevalecen al día de hoy, e indagando en qué medida las mismas redundan en una intervención estatal más exitosa en la ciudadanía en general y en los beneficiarios de políticas públicas determinadas en particular.

De algún modo el aislamiento obligatorio dispuesto como medida preventiva durante la pandemia por COVID-19 terminó por consolidar un proceso que se venía gestando desde hace unos cuantos años en la administración pública provincial, pero que hasta ese momento previo no había logrado alcanzar resultados significativos. El paso de la presencialidad a la virtualidad de los equipos de trabajo de los agentes de la administración pública fue tanto necesario como determinante en la aceleración de los procesos de incorporación de medios tecnológicos para la gestión (por ejemplo, firmas digitales, expedientes electrónicos, trabajo colaborativo en la nube).

Fragmento de Entrevista a Funcionaria del Ministerio de Desarrollo Social:

“En general algunas oficinas tienen formato mixto. Más que nada los que manejan el SGT - Sistema de Gestión de Trámites- por cuestiones administrativas. Y eso también impulsó por pedido del gobernador los procesos de implementación de estadística digital. Se empezó a utilizar mucho el SGT y las actuaciones electrónicas. Se empezó a trabajar mucho en línea con los equipos desde google drive como la herramienta más simple.”

Ahora bien, también es cierto que el gobierno del Chaco no estaba preparado para gestionar la pandemia haciendo un uso masivo, integral y articulado de las TICs ya que sus niveles de transformación digital eran aún incipientes. En ese sentido, la cuarentena habilitó retomar el diseño de políticas públicas enfocadas en las tecnologías como un eje estratégico para el desarrollo, a la vez que evidenció las carencias y las brechas que existen en toda la extensión del territorio provincial. A modo de ejemplo, un estudio reciente reveló que, además de la administración provincial, sólo 3 de los 70 municipios del Chaco cuentan con expedientes electrónicos (Flores, Lescano y Miranda, 2022). En ese sentido, resulta evidente que la gestión digital es una necesidad de la administración pública moderna y no una cuestión opcional, secundaria o meramente aspiracional.

Una enseñanza fundamental de la crisis ha sido que la digitalización es un valor esencial y necesario y, en ese marco, que el gobierno digital se vislumbra como una apuesta estratégica ineludible y la brecha digital como el principal obstáculo a vencer para hacer posible una gestión pública más cercana al ciudadano (CEPAL 2021). Esto quiere decir que no es posible el uso y apropiación de las TICs para el desarrollo sin que el acceso incluya a la ciudadanía en su totalidad, respetando los



principios de igualdad y equidad. La brecha digital —acceso, asequibilidad y velocidad de redes— es una de las principales barreras para los servicios digitales, además de la falta de infraestructura, conectividad, inclusión, herramientas y habilidades de la población en muchas áreas de la región. Todavía existen millones de personas no conectadas, principalmente por problemas socioeconómicos que son consecuencia directa de la brecha social. En un mundo informatizado, la disminución de la brecha digital contribuye con el acortamiento de la brecha social y esto sucede solo cuando se adquiere pleno conocimiento de que los asuntos relacionados con las TIC no son solo técnicos, sino económicos, sociales, políticos y culturales.

### **Metodología**

Esta exploración es abordada desde el análisis de varias categorías que reflejan el impacto del accionar estatal tanto al interior de la Administración Pública, es decir, en la relación con los equipos de trabajo, como en la prestación de servicios a la ciudadanía. Se pretendió enlazar literatura específica sobre organización de equipos de trabajo en la administración pública y sobre implementación y diseño políticas (y el respectivo impacto de la digitalización en ambos procesos) con la herramienta metodológica del estudio de caso de cuatro organismos públicos vinculados a la implementación de aquellas políticas públicas que surgieron con el objetivo de atender el sostenimiento material de familias y empresas durante el período de aislamiento, a saber el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Producción, Industria y Empleo, el Ministerio de Planificación, Economía e Infraestructura y el Nuevo Banco del Chaco. La información la construimos mediante el análisis de entrevistas semiestructuradas a diversos actores de la esfera pública (funcionarios/as, y técnicos/as) que estuvieron al frente de la implementación de estas políticas y que actualmente continúan en la gestión provincial.

### **Categorías de análisis**

#### **1. Fuerte decisión política para la transformación digital**

Una de las cuestiones fundamentales que quedaron en evidencia en los gobiernos de regiones como la nuestra es la debilidad política y técnica de las entidades de conducción digital. Para Chaco, es clave fortalecerlas y dotarlas de las capacidades y del respaldo político necesario, y por eso en el 2020 se creó a tal fin el Concejo de Transformación Digital (CDT) y el Plan para la Transformación Digital Gubernamental, con el fin de dotar de herramientas tecnológicas y capacitaciones suficientes a todo el personal de la administración pública. El objetivo central es superar la instancia de presentación de documentos o declaraciones de intenciones, mediante la adopción de planes, estrategias o agendas de gobierno digital que sean verdaderos instrumentos de política pública y que se constituyan en guías de acción con metas, actividades y responsables, que cuenten con los recursos suficientes, con un sólido apoyo y liderazgo político para promover su desarrollo dentro y



fuera del sector público y con herramientas que permitan atraer, desarrollar y retener servidores públicos calificados (Dieguez et al, 2020).

Fragmento de Entrevista a Funcionario Ministerio de Producción, Industria y Empleo:

“Y eso también se impulsó por pedido del gobernador, los procesos de implementación de estadística digital.”

## 2. Capacitación de los agentes:

La transformación digital del Estado exige que los funcionarios y servidores públicos de todos los niveles adquieran las nuevas competencias que ello requiere. Esto exige promover y asegurar procesos sistemáticos y actualizados de formación y capacitación en gobierno digital y uso de las TICs en todos los niveles e instancias de las administraciones públicas.

En esa línea, se disparó una variada oferta de capacitaciones y formación en herramientas virtuales por parte de la Subsecretaría de Modernización del Estado, como por parte del IPAP -Instituto Provincial de la Administración Pública-.

Fragmento de Entrevista de Funcionaria del Ministerio de Planificación, Economía e Infraestructura:

“Y forzó a los equipos también, cuando comenzamos a usar el SGT la mayor resistencia estaba en las y los trabajadores. Pero la verdad es que tuvimos un acompañamiento de la Subsecretaría de Modernización que tuvo la paciencia para capacitar y asesorar en todo lo que necesitábamos. Al principio, hasta a mi que puedo llegar a tener mayores conocimientos me costó entender, pero bueno la verdad que el sistema es muy bueno y **la pandemia lo que hizo fue acelerar el proceso.**”

## 3. Estado y las OSC una relación que se fortaleció en pandemia

Un desafío que según la CEPAL (2021) muchos gobiernos no lograron soslayar durante la pandemia, es la ausencia de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión a lo largo de la crisis. Esto dejaría al menos dos lecciones. La primera es que los Gobiernos no asumen que la participación ciudadana en un régimen democrático es una pieza sustantiva y no accesorio en la gestión pública, lo que deriva en una falta de aprovechamiento de las múltiples capacidades y del potencial de aporte que tiene la sociedad civil en la construcción de soluciones y respuestas. Esa visión inhibe la creación de métodos y mecanismos que estimulen y garanticen la participación de la



ciudadanía, y provoca que la gestión de las relaciones con los actores de la sociedad civil termine siendo adversativa y conflictiva por ambas partes. La segunda lección es que las organizaciones sociales y ciudadanas no logran construir articulaciones y sinergias que les permitan ganar suficiente peso político para ser tomadas en cuenta por los poderes gubernamentales.

Todo lo contrario sucedió en el caso de Chaco y sobre todo en el ámbito geográfico del Gran Resistencia se observó una muy interesante colaboración de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) con el Estado para la implementación de las políticas públicas durante el período pandémico.

Fragmento de Entrevista a Empleado del Ministerio de Desarrollo Social:

“Nosotros necesitábamos lo que nosotros le decimos “reempadronar” hacer actualizar los datos y la verdad que era todo un desafío porque nadie conocía lo que es tu gobierno digital. Y a partir de todo ese laburo que se hizo con las OSC, que tienen rentado entre sus miembros que hacen un laburo social y territorial el lograr que todos estén registrados en tu gobierno digital y hoy en día todos están bancarizados, no hay personas que reciban de parte del estado una transferencia directa social que lo reciba desde una tarjeta del NBCH.”

#### **4. Incorporación del trabajo virtual al sector público, sobre todo en áreas administrativas.**

Tal como lo menciona Diéguez (2020), un informe del Banco Mundial al comienzo de la emergencia sanitaria establecía que un total de 136 países estaban haciendo uso de algún formato de trabajo remoto en las administraciones gubernamentales; Argentina no fue la excepción y a partir del 20 de marzo el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) y dependiendo de la naturaleza de las actividades propias de cada sector, sea del ámbito público o privado, a una parte de los trabajadores de Argentina debió quedarse en sus casas sin tener que desempeñar tareas del ámbito laboral, y a otras trabajar de manera remota. Se estima que el porcentaje de trabajos que tenía entonces el potencial de realizarse a distancia ronda el 27% de los trabajos totales en el país (Albrieu, 2020).

Siguiendo al mismo autor, es importante señalar que la Argentina se encuentra entre los siete países que a partir del año 2020 legislaron sobre el teletrabajo, de hecho el Congreso de la Nación aprobó el régimen legal de contrato de teletrabajo mediante Ley N° 27.555, el cual fue reglamentado a través del decreto N° 27/2021. Asimismo, a través de la Ley N° 25.800 nuestro país ha ratificado el Convenio N° 177 de la OIT sobre trabajo a domicilio, donde se hace referencia a todo tipo de



trabajo a distancia.. Asimismo, y respecto a lo que atañe a la presente ponencia, nuestro país se encuentra entre los países que alcanzan al empleo público con esas normativas.

La administración gubernamental en un contexto de excepción provocó que las oficinas públicas y los respectivos equipos de trabajo deban reacomodarse a una “nueva normalidad” que necesariamente implicó la necesidad de contar con un fundamento jurídico que sirviera de base para regular el teletrabajo y todas las condiciones laborales asociadas a esta nueva modalidad. En ese sentido, si bien es cierto que El crecimiento urbano, el desarrollo de nuevas tecnologías aplicadas al trabajo y la necesidad del cuidado del medio ambiente crean un escenario que obliga a repensar las relaciones laborales y los medios de productivos, también es verdad que el trabajo remoto y el teletrabajo cobraron fuerza a partir de la situación de emergencia sanitaria por la Pandemia Covid-19. Es así que en un lapso no mayor de cuarenta y ocho horas, el Estado debió implementar con rapidez e inteligencia acciones que conduzcan a continuar su funcionamiento de forma inmediata, restringiendo la presencialidad al máximo.

Entonces, la excepcionalidad propia de la situación pandémica implicó que el pasaje a formatos de trabajo remoto en la administración pública se constituyó centralmente como reacción a la emergencia disruptiva. Ello en virtud se vio en la necesidad de aumentar sus prestaciones durante el período de emergencia, debido a la demanda de trabajo para atender las necesidades de la sociedad y luego el espacio físico en las oficinas resultaba insuficiente.

Ahora bien, en los casos analizados los equipos de trabajo se reorganizaron en formatos mixtos donde los trabajadores de riesgos comenzaron a realizar teletrabajo o trabajo remoto y aquellos que no corrían riesgos y no tenían a cargo el cuidado de otras personas, continuaron sus actividades en el lugar de trabajo. Luego se pasó a la modalidad de trabajo por burbujas donde el equipo se dividía en al menos dos turnos, para trabajar una semana desde los hogares y una semana desde las oficinas. Estas nuevas dinámicas de trabajo y el incremento de la demanda de soluciones por parte de la ciudadanía, habilitaron la incorporación de personal que en la vuelta a la normalidad no encontró un lugar físico donde desarrollar sus tareas fácilmente. Estas situaciones que se generaron a raíz de la reorganización de los equipos de trabajo para hacer frente a la pandemia provocaron que las “burbujas”, equipos de trabajo “mixtos”, trabajo remoto alternado, se mantengan hasta hace unos pocos meses atrás en algunas de las oficinas de estos organismos analizados.

Las tareas se llevaron a cabo esencialmente en documentos compartidos de Google Drive, a la vez que se utilizaron plataformas y aplicaciones de video llamadas como Zoom, Whatsapp y Skype, que sirven fundamentalmente a la necesidad de coordinación, más que a la realización de acciones específicas.



### **5. Aumento de las prestaciones virtuales, facilitación de la realización de trámites para el ciudadano. Por ejemplo, aumentaron las prestaciones en Tu Gobierno Digital.**

En este sentido, la gestión documental electrónica en nuestra provincia es relativamente reciente. La plataforma Tu Gobierno Digital fue creada y puesta en marcha en el año 2017, mediante el decreto 1525/17, con el objetivo de lograr la centralización y la agilización de trámites. Según uno de los funcionarios entrevistados, existen 640 trámites de organismos disponibles para que los ciudadanos y ciudadanas puedan hacer en línea, sin moverse de sus casas, al igual que el seguimiento de los mismos, a través de la plataforma Tu Gobierno Digital, que cuenta con 700 mil usuarios y usuarias que hacen más de 36 mil interacciones por día.

A través de este sitio, y ya desde el período pre-pandémico los agentes estatales pueden acceder a sus recibos de sueldo y realizar trámites en relación a la administración pública provincial; durante la pandemia se incorporó la opción para los ciudadanos de gestionar turnos para circular por la vía pública y para acceder a las aplicaciones webs de otras entidades públicas, por ejemplo, a la de la obra social de la provincia (INSSSEP), a la vez que se hizo posible la inscripción a beneficios otorgados por organismos públicos como el Instituto de Vivienda y el Ministerio de Economía, Planificación e Infraestructura.

Respecto a la firma electrónica, si bien Chaco adhirió a la ley nacional en el año 2010 mediante ley provincial 1895-A, la misma no fue implementada de forma generalizada hasta el año 2020. Fueron las circunstancias excepcionales impuestas por la pandemia por COVID-19 las que propiciaron que diversas entidades públicas comenzarán a utilizar de forma masiva por primera vez la firma electrónica. El expediente electrónico es otra tecnología de gobierno que comenzó a utilizarse hace relativamente poco tiempo, más precisamente en el año 2021, a partir de ese año los procedimientos estandarizados por expediente manual seguían vigentes y conviven con la gestión documental digital. Lo que traía aparejado enormes confusiones en el tratamiento de los procesos administrativos, hasta que, en 2022, se estableció por Ley N°3203-A de Simplificación y Modernización Administrativa que la totalidad de la actividad ejecutada en ejercicio de la función administrativa se desarrolle mediante las tecnologías de información y comunicaciones (TIC). Sin embargo, aún no ha sido implementada en su totalidad. Por ejemplo, en Lotería Chaqueña, si bien se utilizan actuaciones electrónicas que se envían de un sector a otro mediante un sistema online, aún se continúa acompañando este envío web con un soporte en papel físico. En este sentido, en el transcurso de la pandemia, el gobierno ha impulsado más y mejores iniciativas de digitalización que en los 10 años anteriores, lo que es una prueba de que el gobierno digital puede avanzar a un ritmo mucho mayor.





**6. La planificación y la coordinación multinivel (intergubernamental) de las políticas públicas son dos componentes claves mencionados en las entrevistas que resultaron fundamentales para implementación de las políticas públicas en el contexto de emergencia.**

Tal como afirma Longo (Longo, 2020) las dinámicas tensionales entre los distintos niveles y subniveles de los gobiernos fueron moneda corriente en la gestión de la pandemia en todo el mundo, incluso en los sistemas federales más consolidados, como los Estados Unidos o Alemania. Sin embargo, uno de los entrevistados coloca a la articulación entre diversos organismos públicos como un aspecto fundamental que explicó el éxito de una de las principales políticas públicas implementadas por el gobierno en pandemia.

Fragmento entrevista asesor del Ministerio de Producción, Industria y Empleo:

“la diferencia en la performance y la efectividad de los esfuerzos de los distintos ministerios tiene que ver con la capacidad de articulación, quienes más articularon entre sí, más y mejores respuestas brindaron a la ciudadanía, por eso el ATP fue un éxito en el impacto y en la llegada a los beneficiarios.”

**7. Inclusión financiera y mejor posicionamiento comercial del Nuevo Banco del Chaco.**

El término “inclusión financiera”, hace referencia al acceso y uso a servicios financieros por parte de la población. En ese sentido, en el marco de las restricciones a la movilidad por la pandemia de Covid-19, el nivel de bancarización creció más de 60% entre 2019 y 2022; el incremento fue impulsado fundamentalmente por la bancarización de personas con bajo nivel educativo, ya que para que aquellas que terminaron solo la primaria la tasa saltó desde el 33% hasta el 79% en los últimos tres años. (Ámbito Financiero, 2022). Según la información publicada por ANSES, el Chaco fue la provincia con menor porcentaje de beneficiarios no bancarizados, con menos del 10%. Esto se explica en gran medida por el papel del Nuevo Banco del Chaco como intermediario, donde se abrieron aproximadamente 140 mil cuentas IFE.

Por otro lado, los testimonios de los trabajadores del Banco del Chaco revelan que la oportunidad fue aprovechada por la entidad bancaria para posicionarse mejor en el mercado y captar más clientes, demostrando su eficiencia y capacidad resolutive en momentos de emergencia. Ello indudablemente trae insito consecuencias positivas para el desarrollo de la banca pública, lo que resulta fundamental para que el estado provincial pueda diseñar e implementar más y mejores herramientas financieras tanto para Pymes como para familias chaqueñas.



Fragmento entrevista Gerente Banco del Chaco:

“Generalmente eran empresas que pagaban los salarios en otros bancos, pero lo que implementamos nosotros...es que los otros bancos no estaban dando las mismas respuestas que el NBCH, tardaban más en darle la solución al cliente, y eso fue para nosotros una gran ventaja competitiva, al estar todo dentro de la misma provincia y quizás en un mismo edificio las personas que deciden, se podía tomar la decisión en un mismo día, en cambio otros bancos (internacionales o nacionales) que tienen su casa central en Buenos Aires tenían que esperar la respuesta desde Buenos Aires, eso para nosotros fue una gran oportunidad para captar mayores clientes que antes no los teníamos y que hasta el día de hoy subsisten, ninguno de los que incorporamos se fue.”

#### **8. Individualización del acceso a la política pública: asistencia directa al beneficiario, sin intermediarios, permite que la política recaída directamente**

**Los funcionarios resaltan estas transformaciones como motor de la Individualización del acceso a la política pública, asistencia directa al beneficiario, sin intermediarios reduce las posibilidades de ejercicios clientelares.** Si bien las organizaciones son indispensables para el conocimiento del territorio y de las necesidades de la población potencialmente beneficiaria de una determinada política pública, en las entrevistas mencionan que el manejo absoluto y generalizado (es decir, centralizado) de las políticas públicas estatales por parte de las organizaciones sociales se presta para prácticas poco transparentes.

#### ***Dinámicas relacionales en los equipos de trabajo***

#### **9. Mayor dificultad en el cumplimiento de horarios en el período post pandemia.**

De hecho, algunos organismos públicos, redujeron la cantidad de horas de trabajo, permitiendo que los agentes dilatar horario de ingreso a sus respectivos lugares de trabajo, sin extender el de egreso.

#### **10. Dificultad para teletrabajar.**

Ello debido a problemas relativos a la falta de herramientas tecnológicas o una mala conectividad en casa. Entre las causas más comunes que obstaculizaron y aún obstaculizan el teletrabajo se incluye: **poco acceso a archivos y aplicaciones, mala conectividad desde los hogares y capacitación deficiente para el teletrabajo.**



Por otra parte, los coordinadores o jefes de equipo mencionan que resulta extremadamente difícil controlar el cumplimiento de los horarios preestablecidos por parte de los agentes públicos, si los mismos permanecen en sus hogares o si están vinculados a un formato mixto de trabajo. Sin embargo, manifiestan también que eso no significa necesariamente un elemento negativo, debido a que propicia la implementación de la metodología de trabajo por objetivo, una estrategia que hace tiempo pretende implementarse en la administración pública chaqueña.

### **Reflexiones finales**

La emergencia sanitaria obligó a la Administración Pública Provincial a adaptarse a un entorno dinámico y desafiante, cambiando en pocas horas procedimientos y circuitos de trabajo que de otro modo hubiera tomado años modificar. De hecho, aceleró procesos vinculados a la modernización del estado y al Gobierno Abierto que Chaco hace más de 10 años que estaba intentado implementar.

En el contexto del Estado Abierto y frente al vertiginoso avance de la digitalización en la gestión pública en Argentina, el Estado (tanto el nacional como los subnacionales) volvió al centro de la escena y se re-configuró la relación con las y los diversos actores de la sociedad: Gobierno Digital: Gestión digital interna + digitalización de los servicios a la ciudadanía.

Ante el probable surgimiento de formatos híbridos (es decir, que combinen nuevos procesos digitales con mecanismos presenciales para un prestación ágil y eficiente de los bienes y servicios públicos) como una de las modalidades emergentes en contextos de transición y post pandemia, es necesario generar acciones de capacitación y estrategias de sensibilización que retomen el sentido de pertenencia e identidad de los actores involucrados en el ecosistema público estatal.

Asimismo, la creciente dependencia en los canales digitales por parte de las instituciones públicas nos ha mostrado el rol central de la tecnología en la vida de las personas y en la gestión de los gobiernos. Los aprendizajes derivados de la gestión pública en tiempos disruptivos no deben ser desaprovechados, resultando primordial seguir dando pasos firmes para la consolidación de su transformación digital. Ahora bien, ese afán no se deben desatender, las demandas ciudadanas de aquellos que no tienen acceso a herramientas tecnológicas. Ello implica por un lado propender a la inclusión digital, mientras que continúan activos los mecanismos analógicos de atención ciudadana.

### **Bibliografía**

Efecto pandemia: destacan que el nivel de bancarización creció más de 60% desde 2019 (2022).  
Ámbito Financiero. Recuperado de:  
<https://www.ambito.com/finanzas/bancarizacion/efecto-pandemia-destacan-que-el-nivel-crecio-mas-60-2019-n5437217>



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Enríquez y Sáenz (2021). “Primeras lecciones y desafíos de la pandemia de COVID-19 para los países del SICA”, serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL en México, N° 189, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Flores, María Ayelén, Lescano Rafaela y Miranda Gregorio (2022). Municipios de la provincia del Chaco. Primer informe.

Diéguez et al (2020). *El Estado desde casa: El trabajo remoto y su impacto en la gestión de la Alta Dirección Pública*. CIPPEC. Documento de políticas públicas 226.

Longo, F. (2020). *La gestión pública de la pandemia: diez aprendizajes*. *Estado abierto*. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas, 5(1), agosto-noviembre, 131-143.



XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre **Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## **La institucionalización de la Economía Popular en espacios subnacionales. El caso de la Provincia de Córdoba.**

Rocío García  
rociosgarciaa@gmail.com  
IIFAP UNC - IAPCS UNVM

Javier Moreira Slepoy  
javier.moreira@unc.edu.ar,  
IIFAP UNC - IAPCS UNVM

### **Resumen**

La ponencia se centra en una investigación en curso sobre los procesos de institucionalización de las Otras Economías (OE) en el ámbito estatal provincial y local, entendiendo por institucionalización la construcción simbólica que el Estado promueve y las políticas públicas que implementa. Asumimos que el Estado promueve estas prácticas económicas como respuesta posible a la crisis del trabajo, desarrollando una institucionalidad y un conjunto de políticas públicas destinadas para este sector. Por otro lado, la progresiva participación en la institucionalidad estatal de funcionarixs que provienen de tales organizaciones abre un conjunto de interrogantes y desplazamientos de identidades y estrategias tanto en los movimientos como en la estatalidad. Esta ponencia aborda centralmente ese vínculo a partir de una serie de entrevistas realizadas a militantes de las OE que trabajan (o no) en el Estado.

Partiendo de una noción relacional del Estado en términos poulantzianos, nos preguntamos sobre las formas que estas prácticas, luchas, actores, se materializan en una estatalidad, asumiendo que las OE se constituyen como un campo en pugna, con denominaciones diversas que nos remiten a diversos proyectos económicos y horizontes políticos, y que grados de autonomía relativa y capacidades estatales aparecen en la configuración de las Otras Economías.

### ***1- Introducción y presentación del problema***

La siguiente ponencia es un avance de una investigación en curso sobre los procesos de institucionalización de la Economía Popular en Córdoba, tanto a nivel provincial como local. Para abordar dichos procesos, nos centramos en el vínculo entre movimientos sociales de la Economía Popular y Estado, a partir de dos dimensiones: una normativa, sostenida en el recuento de las políticas públicas existentes en ambas esferas de gobiernos sobre la Economía Popular (EP) y una de carácter subjetivo, apelando a los sentidos e imaginarios que los militantes tienen sobre dicho



vínculo, a partir de entrevistas a militantes de movimientos sociales, algunxs con cargos en la administración pública, funcionarixs, etc. y otrxs no, pero todxs partícipes de movimientos sociales nucleados en la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP). Los resultados aquí presentados se asientan sobre esta segunda dimensión y parten de una serie de entrevistas a miembros de movimientos sociales con incidencia en las esferas estatales, algunxs ocupando lugares en el Estado Provincial o Local, e informantes claves cuya militancia es en Córdoba y/o que se encuentran en espacios del Gobierno Nacional.

La ponencia se estructura en tres apartados, el primero nos permite sentar nuestras bases teóricas y metodológicas, allí compartimos nuestro posicionamiento sobre cuestiones y nociones como Estado, procesos de institucionalización entre movimientos sociales y esferas estatales, procesos de neoliberalización y conformación de las Otras Economías (OE). Estas precisiones teóricas permiten contextualizar la investigación y explicitar las premisas que acompañan las aproximaciones interpretativas con respecto a los procesos de institucionalización de la Economía Popular, atendiendo al vínculo entre movimientos sociales y Estado.

El segundo apartado mapea, de manera breve, ya que es una dimensión de la investigación que no abordamos exhaustivamente en esta ponencia, algunas políticas públicas del Estado Cordobés en referencia a la EP en los últimos años, que permiten evidenciar los vínculos entre los movimientos sociales y el Estado en nuestra provincia. Incluye un breve repaso de la institucionalización de las Otras Economías en las esferas municipales.

El último apartado se aboca al análisis interpretativo de las entrevistas realizadas. Volvemos a sostener que se trata de una investigación en curso, por lo que en este apartado se encuentran algunos nudos conceptuales, tensiones y caracterizaciones que lxs entrevistadxs realizaron en base a un guión semiestructurado. De esta manera, identificamos tres ejes: “la historización de la Economía Popular desde sus propios actores”; “La otra economía en disputa, de la Economía Social a la Economía Popular” y por último “De la confrontación a la disputa del Estado”. Arribamos, para cerrar la ponencia, hacia algunas conclusiones en base a estos resultados preliminares, que nos abren interrogantes para profundizar en nuestra investigación.

En términos generales, se puede decir que este trabajo constituye un primer esfuerzo de análisis de dos aspectos que nos interesan particularmente: por un lado la vías de institucionalización que ha tenido la Economía Popular a nivel provincial y a nivel local en la Provincia de Córdoba. Si bien contamos con valiosas contribuciones de estos procesos a nivel nacional y en la Provincia de Buenos Aires, entendemos que hay cierto vacío en el caso provincial en el que pretendemos hacer un aporte.

Tal cuestión es relevante atendiendo las especificidades del “modelo Córdoba” signado por su marca de origen gerencialista en la reforma de 1999 y legitimado en los últimos años a partir de su explícita confrontación con el kirchnerismo, este último con un modelo político y una estatalidad de





corte nacional y popular, que pone las condiciones para la institucionalización de algunas de las demandas de las Otras Economías.

Por otro lado, además de las vías de institucionalización, nos interesa indagar en las formas y consecuencias que supusieron la incorporación de militantes de las organizaciones de la EP en el entramado estatal cordobés atendiendo a un debate muy rico que ha tomado forma en los últimos años y que tiene como centro las relaciones que se establecen entre las organizaciones populares en la institucionalidad estatal y que se ordena en un continuum de posiciones que va entre dos polos: (i) la cooptación de la protesta y el disciplinamiento de la potencia disruptiva de los movimientos y (ii) la militancias y la disputa “de” y “en” los Estados en tanto ámbitos legítimos de transformación social

## ***2- Marco teórico y algunas aclaraciones metodológicas:***

### *(I) Sobre el Estado*

Quisiéramos referirnos ahora de manera muy puntual a ciertas consideraciones de tipo teórico que orientan esta ponencia y el proyecto en que se inscribe. Para empezar, en términos poulantzianos decimos que el Estado no debe ser entendido como entidad monolítica y coherente sino que expresa una relación social más que expresa un conjunto de relaciones de fuerza que imperan en la sociedad y que también se juegan en el seno del Estado.

Por otro lado el Estado tiene capacidades performativas y tiende, como señala Bourdieu (1993), a la monopolización de la violencia simbólica por lo que es capaz de modelar significados sociales o, en otros términos, el Estado institucionaliza los conflictos y problemas sociales y en este sentido, los transforma. El Estado como ámbito estructural que expresa una relación social es algo distinto del gobierno y se sedimenta en un conjunto de aparatos -las burocracias- y un conjunto de las políticas públicas donde podemos ver al Estado en movimiento (Thwaites Rey, 1999). Esta distinción de dimensiones es central para este trabajo en tanto se indaga no solo en roles del Estado en la OE (dimensión relacional), sino también quien lo hace (dimensión burocrática) y como lo hace (dimensión de las políticas públicas).

Por otro lado, nos hacemos eco del acertado señalamiento en clave weberiana del sociólogo francés Pierre Bourdieu (1993) en su señalamiento de que además de su clásica pretensión de monopolizar el ejercicio de la violencia física, los Estados tienen la aspiración de monopolizar la violencia simbólica. Esto es su relativa capacidad de producir categorías e imponer significados a los fenómenos sociales. A lo que acá agregaremos desde nuestro punto de vista que esa pretensión estatal entra en pugna con las pretensiones de los movimientos e incluso, con las pretensiones de ordenamiento simbólico de otros espacios al interior de la estatalidad. En este sentido, si nos



atenemos a un abordaje relacional, la eventual capacidad simbólica de los Estado también encuentra rasgada con las tensiones intra estatales irresueltas en el seno del Estado.

Los anteriores aspectos son algunos ejes teóricos que nos orientan en la indagación del fenómeno estatal que necesitan algunas aclaraciones adicionales. La primera de ellas es que entendemos que el Estado en América Latina, como señala Zavaleta Mercado (2009) entre otros, tiene una especificidad en el que la lógica de lo estatal se encuentra abigarrada a otras lógicas y dinámicas de poder (Tapia, 2010) que plantea procesos y problemas específicos en la relación Estado- Sociedad y Estado – Economía que deben ser tenidos en cuenta. Una de ellas es los distintos ritmos y procesos que existen entre la estatalidad nacional y la estatalidad subnacional (provincial y local), más en un país federal como el nuestro en el que burocracias y políticas se articulan de manera compleja y conflictiva y en una etapa en la que la mayoría de las políticas públicas son multi-escalares multi-actorales.

*(ii) Sobre los procesos de institucionalización y su vínculo con los discursos y las organizaciones sociales*

Una primer cuestión que nos gustaría resaltar es el interés que nos despierta los procesos de institucionalización con las configuración de los discursos sobre las Otras Economías que se disputan la definición de ese heterogéneo conjunto de prácticas económicas y, por otro lado, las relaciones que se establecen entre los procesos de institucionalización y los diversas organizaciones sociales que disputan la representatividad de este sector.

Una primera aproximación que nos gustaría dejar sentado es que nos alejamos de las perspectivas pluralistas que entienden las instituciones como un dispositivo neutral que sirve para resolver dilemas de la acción colectiva y que suelen ser desarrolladas con una participación (que puede ser mayor o menor) y el acuerdo de los actores. Como señalan Natalucci, Perez y otros (2013) una de las referencias ineludible en el tratamiento de las instituciones es el del politólogo argentino Guillermo O'Donnell que desarrolla una aproximación al concepto de institución como en tanto “...patrón regularizado de interacción que es conocido, practicado y aceptado (si bien no necesariamente aprobado) por actores que tienen la expectativa de seguir interactuando bajo las reglas sancionadas y sostenidas por ese patrón” (1997).

Retomando algunas de las principales intuiciones, Donnellianas, Levitsky y Murillo (2012) han caracterizado los países de América Latina como espacios atravesados por patrones de cambio en un entorno de institucionalidad débil. Esto supone que no se logran consolidar patrones regularizados de interacción o son aplicados de forma arbitraria y desigual. Indudablemente esos abordajes se extienden al análisis de la implementación de políticas públicas en contextos de fragilidad institucional (Medellín Torres, 2004)<sup>263</sup>, como así también los déficits weberianos de las

<sup>263</sup> La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad



administración pública latinoamericanas, la politización de los cuadros administrativos y las extensión de spoils sistemas, prácticas clientelares y patronazgos (Llano, 2017).

Si bien estos han sido contribuciones muy valiosas para analizar los procesos y rasgos de la institucionalización en los países latinoamericanos entendemos que han descuidado los aspectos no racionales - ideológicos, simbólicos y/o discursivos - de estos procesos y que esto supone la desatención de dimensiones de gran relevancia que suelen ser descuidadas por algunos análisis de corte pluralista. En este sentido dos perspectivas/ problematizaciones nos revelan un conjunto de herramientas e interrogantes para indagar en los procesos de institucionalización de la Economía Popular -en una provincia como Córdoba que por un lado muestra indicadores sociales y laborales lamentables y por otro una gran capacidad productiva asociada a la agroindustria- poniendo en diálogos la idea de dislocación, propias de la teoría política del discurso, y por otro lado la idea de arraigo, propia de las lecturas institucionalistas.

Lo interesante aquí es que, mientras la acción de las organizaciones populares estuvo más vinculada a los procesos de dislocación, lo que no interesa acá, es como esos mismos actores se comportan en un esfuerzo de arraigo institucional como nuevos actores en el Estado que, por otro lado, son junto al feminismo, uno de los actores más desafiantes en la Argentina de los últimos años.

A lo largo de la etapa kirchnerista la relación de las organizaciones sociales y el régimen político (partidos, sindicatos, estado) fue pensada en términos polares de autonomía o cooptación (Campione y Rajland, 2006; Svampa, 2006; Borón, 2007 y Battistini, 2007), lo cual obstruía la posibilidad de analizarla como un proceso estratégico abierto a la experimentación de reglas de relación alternativas.

Desde nuestra perspectiva, una primera cuestión para entender los procesos de institucionalización de la Economía Popular se vincula, como se señaló más arriba, a la dimensión simbólica del Estado a la hora de procesar los conflictos sociales (Córtes, 2008). En ese sentido, la institucionalización estaría entendida como la capacidad del Estado de proponer una forma de encauzar la conflictividad social (siempre de manera precaria), ya que todo proceso político que genera resistencia es, en los términos de Córtes, “una disputa planteada entre el rebasamiento de la institucionalidad estatal y la estatalización de la actividad social” (2008, p. 136).

Bajo esa lógica, entendemos que cuando el problema de la Economía Popular se presenta al Estado, por sus demandas, movilizaciones y disputas de poder, éste actúa reconfigurándolo, puliendo sus aristas más conflictivas que resultan incompatibles con el orden existente (Córtes, 2008) y esto se convierte en una apreciación propia de lxs mismxs entrevistadxs sugieren a lo largo de los diálogos establecidos. Dos cuestiones son importantes para nuestro análisis, entender que esta canalización de demandas no es un proceso consciente del Estado en su rol de clase, sino que los mismos procedimientos instituidos obedecen a esa lógica, en una permanente disputa de poder. Y, por otro



lado, considerar que analizar los procesos de institucionalización de demandas populares encarnadas en procesos de resistencia no debe detenerse en un listado de las mismas, sino en las formas en que el Estado define e interpreta esas problemáticas (Córtes, 2008).

*(iii) Procesos de neoliberalización y configuración de las Otras economías*

Una tercera red de conceptos que articulamos respecto a las emergencias de las OE son las discusiones respecto del capitalismo y del neoliberalismo. Respecto de las discusiones sobre el capitalismo abrevamos en los aportes del regulacionismo, particularmente en la categoría régimen Social de Acumulación (RGS) (Boyer, 2006). Si bien no es un entramado teórico central en este trabajo, algunos de sus postulados guían algunas de nuestras presunciones respecto de la emergencia y la institucionalización de la otra economía a nivel nacional y subnacional

Por otro lado, hemos dicho que el neoliberalismo aparejó el desmantelamiento de las protecciones sociales y la transformación del mundo del trabajo que se tradujo en niveles elevados de desempleo, precarización laboral, pobreza y exclusión social. La emergencias de las OE se encuentran ligadas como respuestas sociales antes estas crisis que se articulan de diversas maneras al discurso neoliberal: se oponen en algunos casos (Fábricas recuperadas), se imbrican (Economía social / Economía Popular) y en otros se subordinan y aceptan sus presupuestos (emprendedurismo). En este sentido decíamos que las Otras Economías son un campo en disputa (Moreira Slepoy, 2018) que a modo de conjetura establecemos que también se juega en las diversas vías de institucionalización que se tejen en las diversas jurisdicciones estatales.

Por otro lado, se advierte una renovación crítica en los estudios del neoliberalismo como fenómeno transversal a la economía, Estado, los gobiernos y las políticas públicas. Brenner, Peck y Theodore (2010) señalan que, con la crisis económica global del 2008-2009 disparada por la especulación hipotecaria en Estados Unidos, el “neoliberalismo ideológico” del Consenso de Washington fue puesto en cuestión. Podemos decir, que en el caso de América Latina, el cuestionamiento al neoliberalismo provino del advenimiento de los gobiernos de base popular que tomaron como bandera la idea de la pluralización y democratización de la economía capitalista intentando iluminar otras economías.

En lugar de pensar el neoliberalismo como etapa o modelo cerrado, partimos de la idea de “neoliberalización” (Brenner, Peck y Theodore, 2010) entendida como proceso tendencial, abigarrado, dependiente de las trayectorias (path-dependency), discontinuo, híbrido y experimental donde las tendencias neoliberalizadoras y mercantilizadoras conviven con resistencias y regulaciones contra-neoliberalizadoras y desmercantilizadoras y que se expresan en tres dimensiones: (i) una dimensión estructural económica; (ii) una dimensión de la regulación y las políticas públicas y; (iii) la dimensión de la subjetividad donde los problemas públicos son configurados.



Como se observa, una perspectiva como esta deja espacio para considerar las tendencias y contratendencias neoliberalizadoras y cómo ésta se juega en casos concretos de institucionalización y que dan cuenta, como señala David Harvey (2007) de desarrollos geográficos desiguales. Entendemos que una mirada como esta es altamente productiva para analizar el mapa móvil de la consolidación de la OE en Argentina en tanto nos ayuda a integrar la característica federal del Estado argentino y la naturaleza multinivel y multiactoral de las políticas públicas actuales en los procesos de institucionalización de las OE. En este sentido se puede señalar que este proyecto se propone problematizar de una manera compleja - incorporando las herramientas conceptuales de los estudios sobre el estado, la gestión pública, las políticas públicas, los escenarios de institucionalización de la OE que se presentan en la Provincia de Córdoba tanto en la escala provincial como en la escala local (municipios y comunas) indagando en sus acoples y desacoples regulatorios y las consecuencias- dados los “poderes performativos” del Estado y las acciones de las organizaciones sociales- en la configuración de las OE.

#### *(iv) Sobre el abordaje metodológico*

La investigación, para la dimensión que profundizamos en esta ponencia, se centró en un abordaje cualitativo, que entiende que la realidad no está escindida de los sujetos, donde la entrevista como técnica de recolección de datos, nos permite aproximarnos a las subjetividades de quienes configuran nuestras fuentes. La entrevista se nos presenta como “un lugar en el que se expresa un yo que poco tiene que ver con el yo como “realidad objetiva”, individualista y racionalizado (...) sino un yo narrativo, un yo que cuenta historias en las que se incluye un bosquejo del yo como parte de la historia” (Alonso, 1998, p. 2).

Sostener una investigación cualitativa implica partir del supuesto de que la realidad es una interpretación y por ende las entrevistas deben ser entendidas en esa clave, no nos encontramos con productos veraces o falaces, sino con narraciones de sujetos que debemos contextualizar y localizar, los usos que hacemos de las mismas se inscriben en un análisis interpretativo, en una construcción propia que ya está mediada por nuestros posicionamientos (Alonso, 1998).

Desde allí que sostenemos la centralidad de la investigación cualitativa como proceso que supone la constante reflexión del lugar que ocupamos como investigadores, escapando a los designios de la objetividad, reconociendo nuestras propias subjetividades y miradas situadas a la hora de abordar los problemas sociales (Fernández Droguett, 2006). Las entrevistas nos permitieron un acceso e interpretación a los significados, experiencias y marcos de interpretación desde los cuales los sujetos construyen su mirada sobre las problemáticas a interrogar (Guber, 2004; Flick, 2007). La selección de informantes a entrevistar se realizó de modo intencional y por bola de nieve, en relación a los objetivos de la investigación.



### ***3- Algunas notas sobre la recepción institucional de la Economía Popular en la Provincia de Córdoba: dispositivos de regulación y políticas públicas***

Partimos de asumir que los procesos de institucionalización de los movimientos sociales en el Estado pueden ser identificados también desde la ocupación de espacios institucionales y desde la hechura de políticas públicas. En el caso de la Provincia de Córdoba, el año 2019 se presenta como momento clave para dicho proceso ya que identificamos un antecedente trascendente: el Decreto N° 321/19 (B.O. 27/03/19) que establece la “Creación del Programa Provincial de fortalecimiento de la Economía Popular”, programa que se alojaba en la Secretaría de Equidad y Promoción del Empleo, hoy Ministerio de Promoción del Empleo y la Economía Familiar. Dentro de dicho Ministerio el Programa depende, en la actualidad, de la Secretaría de Economía Familiar, dicho espacio institucional hoy no tiene una persona designada a su cargo, pero sí la Subsecretaria de Economía Familiar, ocupada por una representante del Movimiento Evita. Dentro de la Subsecretaría se encuentra la Dirección de Promoción Territorial, en ese espacio institucional pudimos concretar entrevistas que nos permitieron conocer como es, desde sus perspectivas, los procesos políticos vinculados a la EP.

Una de las cuestiones que se resaltó en el marco de la investigación es como el nombre tanto de la Secretaría como de la Subsecretaría es Economía *Familiar* y no Popular, que tiene que ver con ciertos imaginarios alrededor de la Economía Popular (algo que retomaremos más adelante). Por otro lado, en el cambio de denominación y rango de Secretaría de Equidad y Promoción del Empleo a Ministerio de Promoción del Empleo y la Economía Familiar también hay, para Jorge -funcionario dentro de un área de la Secretaría de Economía familiar- cierta intención de rediscutir el rol asistencialista del estado y “empezar a convertirlas hacia alguna concepción del trabajo” (Jorge, comunicación personal, 2021).

De esta manera, el Ministerio se divide en tres Secretarías: Empleo, Hábitat (antes de Desarrollo Social) y Promoción de la Economía Familiar. Estos cambios apuntan, para el entrevistado, en pensar nuevas lógicas donde el sujeto que recibe asistencia social (Ministerio de Desarrollo Social) a partir de su paso por este nuevo Ministerio pudiera hacerse de herramientas y condiciones que lo lleven a ser un sujeto del Ministerio de Trabajo, “alguien que consigue un trabajo, en relación de dependencia o de Industria, si fuera un crecimiento del orden de lo individual o colectivo, pero de autoempleo”, (Jorge, comunicación personal, 2021) en ese sentido nos hablaba de una progresión en la medida en que también, por ejemplo, el Ministerio de Industria contiene una Subsecretaría de Cooperativas y Mutuales.

Con respecto a esta escala deseada, nos comentaba que la Subsecretaría de Economía Familiar, con sus diversas áreas, buscan hacer ese paso intermedio. En diálogo con el entrevistado nos comentaba cómo la Subsecretaría es parte de un reclamo de organizaciones sociales, como parte del





acercamiento de movimientos sociales con el gobierno provincial. Sin embargo, buscó abarcar más sujetos que aquellos que vienen representados por estas organizaciones y por ende se plantea de una manera más amplia: comunidades LGBTQ+, personas que han recuperado recientemente su libertad, personas con discapacidad, etc.

El decreto establece la creación de un Registro Provincial de la Economía Popular. Al poco tiempo de sancionado este decreto, el gobierno provincial modifica la Ley de Compras Públicas a través de la Ley n° 10620, buscando promover la contratación de los servicios y productos que realizan lxs trabajadorxs de la EP por parte de los diversos organismos y áreas del Estado Provincial, procurando “que el cinco por ciento de las compras y contrataciones que realice el Estado Provincial, se concreten con proveedores de bienes y/o servicios a pequeña escala que se encuentren en situación de vulnerabilidad social” (Prensa Córdoba, 01/04/2019).

Con respecto a las esferas municipales, la investigación tiene un mapeo en curso, desde el cuál identificamos algunos espacios institucionales que se han creado para alojar las demandas y políticas con respecto a la Economía Popular, no siempre con este nombre. Entre los más importantes se encuentra Alta Gracia, que cuenta con el Área de Empleo y Economía Social dependiente de la Secretaría de Gestión Pública, Turismo, Cultura y Deporte; la ciudad de Córdoba que tiene la Dirección de Economía Social, dependiente de la Secretaría de Políticas Sociales, Inclusión y Convivencia; el municipio de Malvinas Argentinas tiene la Dirección de Promoción de la Economía Social que depende de la Subsecretaría de Promoción e Integración Social, que se encuentra en la Secretaría de Gobierno y Monitoreo Institucional; en Villa María se encuentra la Coordinación de Economía Social y Solidaria que depende de la Secretaría de Inclusión Social y Territorio; en Villa Nueva se encuentra el Área de Economía Social que depende de la Secretaría de Economía y Finanzas; y en Villa Carlos Paz se encuentra la Coordinación de Economía Social que depende de la Secretaría de Gobierno. Esta parte de nuestra investigación se encuentra abierta a profundizar, pero nos permitió ir identificando aquellos municipios cuyos procesos de institucionalización de otras formas de economía están teniendo lugar, dejando interrogantes sobre cómo son estas institucionalizaciones en cada territorio, que actores lo conforman, que se identifica como economía social y/o popular, qué recursos se manejan y qué políticas públicas se diseñan e implementan.

#### ***4- Algunos nudos conceptuales en torno a la Economía Popular, Movimientos Sociales y Estado. Análisis de las entrevistas***

En el marco de nuestra investigación realizamos una serie de entrevistas a diversxs actores vinculados a la Economía Popular. Podemos identificar tres tipos de vinculación para lxs entrevistadxs: militantes de movimientos sociales de la EP, militantes de movimientos sociales de la



EP en cargos de la administración pública: nacional, provincial o local a los cuales denominaremos como militantes en el Estado y funcionarixs de la administración pública provincial o local en áreas vinculadas a la EP (no siempre con esta denominación).

Nuestro objetivo principal en los abordajes de los dos primeros tipos, fue poder aproximarnos a las formas en que lxs militantes de la EP entienden al Estado, a sus prácticas de gestión y a la EP misma. En el caso del tercer tipo, el objetivo era aproximarnos a cómo lxs funcionarixs entienden el rol del Estado para con la EP y como la definen<sup>264</sup>. Como parte de una investigación en curso, pudimos identificar algunos nudos conceptuales que lxs entrevistadxs militantes ponen en juego en base a cuatro dimensiones: historización, definición de EP y la distinción con la ESyS; las disputas, tensiones y autonomías con respecto al Estado (en diversos niveles)

#### *La historización de la Economía Popular desde sus propios actores*

Cada unx de lxs entrevistadxs fue invitadx a narrar una historización del movimiento social al cual pertenecía, bajo la premisa de poder explicarnos cómo surgió la EP vinculada a su vez a las raíces de la UTEP. De esta manera, Juan<sup>265</sup>, perteneciente al Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE, que compone la UTEP) que desempeña funciones en un área del Ministerio de Justicia Nacional, señalaba cómo tanto la década de los '90 como el 2001 se constituyen en momentos nodales para la composición de los movimientos sociales de trabajadores desocupados y posteriormente piqueteros. La resistencia a la agenda neoliberal del Gobierno de Carlos Menem y el posterior estallido social bajo el Gobierno de De la Rúa se constituyen en acontecimientos claves para la comprensión de estos movimientos (Juan-MTE, comunicación personal, 2021). Como señalaba Pedro, otro entrevistado militante del MTE: *“las organizaciones no nacimos con Cristina ni tampoco nacimos con Néstor, sí de hecho nacimos en los periodos anteriores, ese neoliberalismo fuerte que instaló el menemismo”* (Pedro-MTE, comunicación personal, 2021). Por otro lado este entrevistado señalaba que en sus orígenes estas organizaciones estuvieron signadas por un distanciamiento del mundo de la política y una afinamiento en la identidad centrada en la militancia social que contraponía la jerarquía propia de la política y el estado a la horizontalidad propia de la acción colectiva de los movimientos sociales forjadas más en las calles que en las instituciones.

Pedro nos señalaba que el gobierno de Nestor Kirchner fue otro momento central para entender la configuración actual del movimiento de la economía popular y la diversidad de organizaciones que las componen (Pedro-MTE, comunicación personal, 2021). José, militante del Movimiento Evita que realiza funciones la Agencia Córdoba Joven del Gobierno de Córdoba (ME, que compone la UTEP) realizaba esta historización reconociendo en las bases del movimiento no solo aquellxs militantes de los 90/2001, sino otras corrientes como lxs militantes de los '70, ex montoneros, y una

<sup>264</sup> Para otra parte de la investigación los dos últimos tipos de entrevistas nos permitieron acceder a la estructura administrativa del Estado y las políticas públicas que se implementan.

<sup>265</sup> A los fines de preservar la identidad de lxs entrevistadxs los nombres utilizados son de fantasía.



más reciente, proveniente de aquellxs que se incorporan a la política bajo los gobiernos kirchneristas (José-ME, comunicación personal, 2022). Estas marcaciones distintas en la historización responden a posturas y lecturas sobre el entramado de cada movimiento que compone la UTEP, lo que nos parece pertinente es la centralidad de la militancia en los '90 y post 2001 para la construcción de lo que un entrevistado delinea como “*poder popular, la idea de poder territorial (...) la recomposición de la clase obrera*” (Juan-MTE, comunicación personal, 2021). Las diversas entrevistas realizadas a militantes de la EP encuentran un punto central en el vínculo Estado/Movimientos sociales a partir de, como mencionamos anteriormente, la asunción de Nestor Kirchner en la presidencia. Es con el kirchnerismo que los movimientos sociales van a empezar a transitar “un acercamiento de la organización y de los referentes sociales al mundo de la política” (Pedro-MTE, comunicación personal, 2021) y por la cual los movimientos van a tener un reconocimiento como un nuevo y legítimo actor y cuyas demandas van a ser legitimadas por el nuevo gobierno tanto en el plano de las políticas públicas como en la de las institucionalidad estatal y desde el lado de las organizaciones va a redundar en la adopción de una estrategia “más frentista” (Juan-MTE, comunicación personal, 2021) que, progresivamente, se irá desprendiendo de la identificación “*piquetera*”<sup>266</sup>

Si bien cada movimiento social en los años posteriores generará diversas acumulaciones de poder (territorial y con el Estado), fragmentaciones, articulación y vaivenes, el año 2015, la asunción de Macri al gobierno nacional, se constituye en un momento de re-articulación que en los años posteriores dará como resultado el Frente Patria Grande- FPG (2018) y la Unión de Trabajadores de la Economía Popular - UTEP (2019).

#### *La otra economía en disputa. De la economía social a la economía popular*

A medida que escuchábamos atentxs a lxs entrevistadxs narrar sus propias historizaciones sobre sus movimientos sociales la forma en que se nombraban iba cambiando. Por eso, como mencionamos en párrafos anteriores, de desocupadxs a piqueterxs de piqueterxs a trabajadorxs excluidxs a lo que hoy definen como trabajadorxs de la EP. Pero intentar encapsular de alguna manera esa diversidad de actividades que se desarrollan como parte de esta “Otra Economía” no resulta una tarea sencilla, tal vez encontrándose ahí la potencialidad de un concepto que siempre se escapa a la reducción de una definición estática. Vamos rescatando algunos intentos.

Uno de los entrevistados nos decía “*no tenía que ver con el microemprededurismo, ni con algo que se hace para salir del paso, sino que era el trabajo de los compañeros y compañeras con la que paraban la olla diariamente*” (Juan-MTE, comunicación personal, 2021), esta definición viene planteada desde una lectura compartida por varixs entrevistadxs de que “*había una transformación ya, que había que asumir del sistema productivo, que hacía que todo un sector ya no iba a ser reincorporado*” (Juan-MTE, comunicación personal, 2021). Esta es quizá la lectura que se

<sup>266</sup> <https://www.revistaanfibia.com/del-piquete-a-la-economia-popular/>



encuentra en el centro de las fundamentaciones de la economía popular como fenómeno que responde a ciertas tendencias estructurales en las transformaciones del capitalismo y del mundo del trabajo.

En este sentido la EP es la respuesta que los amplios sectores sociales organizadores encontraron ante la imposibilidad de volver al trabajo asalariado aunque este siga funcionando melancólicamente como un pasado perdido y como un horizonte que aún valorado se entiende como inalcanzable. En ese sentido la respuesta de la EP al neoliberalismo se puede observar como una respuesta defensiva en la que opera, como señala Enzo Traverso, cierta melancolía respecto de los imaginario del trabajador integrado de la etapa salarial. Como nos señalaba Santiago, militante de la organización Nuestra América- Córdoba (NAC), “*la economía popular es hija del liberalismo digamos, nadie es trabajador de la economía popular porque quiere digamos, es porque no queda otra*” (Santiago-NAC, Comunicación personal, 2022). Y plantea en su narración dos miradas sobre la EP, la de los movimientos sociales y la del Estado y/o los “sectores concentrados”. En referencia al gobierno cordobés pero también hacia otros gobiernos concibe que:

*Claramente entendió que la economía popular es una herramienta de contención, quizás la mejor que se haya construido hasta la contemporaneidad, de contención de toda esta masa de trabajadores y trabajadoras que van quedando fuera del sistema y que no haya ningún tipo de cobertura o de contención es un problema para la gestión pública. (Santiago-NAC, comunicación personal, 2022).*

No obstante esta primera concepción defensiva y melancólica va a ir virando hacia otras propuestas no melancólicas sino productivas que van a reivindicar la economía popular como la nueva fisonomía del proletariado en condiciones de neoliberalismo financiero pos-salarial que se asume como un nuevo acto con un programa político y económico que dé cuenta de estas nuevas luchas y subjetividades que no serían ya transicionales sino permanentes. Como nos señalaba un entrevistado

*Lo que buscamos y construimos es que el sujeto trabajador y trabajadora de este siglo, que es el sujeto de la economía popular (...) necesita ser y tener una representación política, necesita tener un programa y necesita tener herramientas de construcción de poder popular y de disputa de la renta que genera como trabajador y trabajadora y que nunca, por lo menos en los últimos años de la historia, nunca tuvo tanta incapacidad de discutir derechos, salarios, etc. (Santiago-NAC, comunicación personal, 2022)*

Vemos que además de “parar la olla”, las organizaciones se van a trazar objetivos mucho más ambiciosos como disputar el orden más allá del terreno de los social: esto es proponer una disputa por el poder político construyendo poder popular y simultáneamente en el campo de de la economía disputando la renta en tanto es un sector económico emergente proponiendo:



*Una modificación también en el sistema de extracción de riqueza y de plusvalía por parte del conjunto del sistema, que ya no sobre el trabajo individual de cada uno de los trabajadores, sino que es una plusvalía social, porque lo que hacen los cartoneros, carreros y demás le baja el precio, y hace una parte, terciariza de alguna manera el sistema, hace parte del trabajo por un lado en términos de ecología y de externalización de gastos, y por otro hace de que distintas empresas puedan tener cartón a determinado precio en base a un trabajo que hace todo un sector de la clase trabajadora de la Economía Popular. (Juan-MTE, comunicación personal, 2021).*

Para seguir profundizando en las delimitaciones volvemos a la entrevista con Santiago quién profundiza en la definición desde los movimientos sociales:

*Me parece que en ese horizonte vamos construyendo una nueva forma de la economía, una reconstrucción de ciertas dinámicas del capitalismo pero con otros valores, valores comunitarios, sociales, el feminismo como ordenador y transversal, el ambientalismo como algo transversal, una propuesta en la cual queremos que todas las consignas y reivindicaciones emergentes políticos de este último siglo podemos encuadrarla y desde abajo, con los compañeros y compañeras poder ir pechando un programa que nos represente. (Santiago- NAC, comunicación personal, 2022)*

Como se desprende de las palabras del entrevistado la configuración de la EP no tomaría forma solo en el marco de una oposición/exclusión a la economía formal sino que es entendida en el marco de un conjunto de articulaciones con otras luchas sociales e identidades políticas sobre el cual se aspira a construir un proyecto político, económico y social alternativo.

Un aspecto relevante que emerge del análisis es que en alguna medida la EP se configura en el marco de una disputa con la “Economía Social y Solidaria” que encarna otra forma de encuadrar las nuevas formas de trabajo y la diversas prácticas económicas entre los sectores populares que fue dominante en la década de los noventa y que tiene en las cooperativas de trabajos su principal referente empírico. Entendemos que las diferencias de denominaciones son mucho más profundas que una cuestión de nombre sino que encarnan proyectos, subjetividades, discursos y diversas prácticas tanto económicas como políticas.

José nos comentaba que, a su entender, la EP tiene un horizonte de largo plazo que es impugnar al capitalismo financiero, retomando el diagnóstico que mencionamos desde otra entrevista: el capitalismo actual tiene una marginalidad estructurante. Es decir, insiste en la idea de que hay una porción de la población que ya no puede ser incluida en este capitalismo en términos de trabajo formal (José-ME, comunicación personal, 2022). Entendemos entonces que aquellxs que forman parte de la EP no son personas que “se caen del modelo” sino que surgen del modelo, “el excremento” en términos del entrevistado.



Esa denominación, que puede incomodarnos, designa a nuestro entender la forma de vida en cuanto acceso a recursos y derechos de esa parte de la población. Entonces, “la EP viene a impugnar el capitalismo en su forma de organizar lo social, más allá de que hoy tengamos la fase financiarizada o más allá de que antes hayamos atravesado una fase más productivista” (José-ME, comunicación personal, 2022). En ese momento el entrevistado introduce el concepto de “vivir bien” como un concepto que están pensando desde el movimiento y que impugna el capitalismo en sí.

En este mismo sentido Jorge, funcionario jerárquico de la Secretaría de Promoción de la Economía Familiar del Gobierno de Córdoba nos decía, en relación al imaginario sobre lxs trabajadorxs de la EP de parte de aquellxs que se entienden por fuera de ésta y que llegan a sus oficinas:

*Cuando hablamos de la Economía Popular, siempre nos responden que financiamos piqueteros, mantenemos todos los negros, que ha mi no me compraron ninguna herramienta y a estos si les compran por que los votan después o van a la marcha (...) me parece que es como una resistencia abandonar la idea del sujeto trabajador tradicional, que sería un lugar como, haber, muy deseable (Jorge, comunicación personal, 2021)*

Como se puede observar, desde la perspectiva del funcionario, se entiende la EP como una de las nuevas caras del mundo del trabajo contemporáneo tal como lo hacen las organizaciones de la EP. En ese sentido advertimos una sintonía discursiva entre los movimientos y los cuadros políticos - técnicos estatales. La EP habilita a pensar a los trabajadores de la EP como sujetos de derechos de manera independiente al tipo de relación que tiene con el trabajo y estableciendo una diferencia implícita con los beneficiarios de políticas sociales.

Esta perspectiva nos permite retomar esa idea de “excremento” que mencionaba José, porque visualizamos allí una tensión entre la mirada sobre esta otredad que representan lxs trabajadorxs de la EP para sectores de la sociedad y del propio Estado que lxs definen como “negros” “piqueteros”, excrementos como aquello que arroja el sistema, expulsa del mercado y de los márgenes sociales, de una vida digna (en términos de acceso a recursos que satisfagan las necesidades para vivir) pero esa idea también es tensionada por lxs militantes de la EP, que vienen a evidenciar, como traíamos en párrafos anteriores, como el trabajo de estos sectores es necesario para el funcionamiento del mercado formal, poniendo en relieve, revalorizando las actividades que realizan en esos márgenes.

#### *De la confrontación a la disputa del Estado*

En el marco de esta dimensión recuperamos algunos nudos conceptuales, tensiones y subjetividades que lxs diversxs entrevistadxs nos narraron con respecto al lugar del Estado, atravesado por el lugar que ocupan en el mismo para aquellxs que se desempeñan en la administración pública con una trayectoria de militancia y aquellxs militantes que no lo hacen. En los diálogos que sostuvimos lxs entrevistadxs dieron cuenta cómo, a partir de esa historización de los movimientos de los cuales eran parte, ese vínculo con el Estado/s se fue tejiendo de diversas maneras hasta la actualidad.





Para comenzar a analizar esta dimensión, hablamos sobre la representación política como una tensión y debate constante hacia el interior de los movimientos de la EP. En la entrevista con Santiago, nos comentaba que lo que hacen los movimientos sociales y sus referentes, en relación a la representatividad política, es *“una lectura de que necesariamente el estado en esta etapa de neoliberalismo, es la única herramienta que se tiene para ir a disputar o para ir a empezar a construir una perspectiva de captura de la renta”*, (Santiago-NAC, comunicación personal, 2022) para lo cual se vuelve necesario un proceso de institucionalización: el armado de un sindicato y el armado de un proyecto político.

En este marco la UTEP y el FPG son entendidos como productos de esos procesos de institucionalización y de corrimiento de una lugar que pone la cuestión de la autonomía como un aspecto central de la acción colectiva -propio de las perspectivas hegemónicas de los movimientos sociales- a otras en el que el Estado es visto como un instrumento que puede mejorar las relaciones de poder de estos sectores sociales respecto de los verdaderos “enemigos”. En ese sentido uno de los entrevistados nos decía *“nosotros tenemos claro que el Estado no es nuestro enemigo, nuestro enemigo son los grupos concentrados de poder y la dinámica capitalista”* (José-ME, comunicación personal, 2021).

Desde allí comenzamos a profundizar con lxs entrevistadxs que estrategias se daban en ese vínculo con el Estado. Y en ese sentido surge en el diálogo la mención de *“dos grandes caminos”* (Juan-MTE, comunicación personal, 2021) que está pensando la UTEP, ambos sostienen al trabajador/a de la EP como el sujeto de ese gobierno popular. Uno encarnado por el Movimiento Evita, *“que entiende que hay que bancar la estructura actual del gobierno”* (Juan-MTE, comunicación personal, 2021) para pensar posteriormente un proyecto superador, mientras que otros sectores de la UTEP piensan que las modificaciones deben darse a un ritmo más inmediato porque el riesgo de que asuma nuevamente la derecha es alto. Lo que se resalta es que esa tensión, en los términos del entrevistado, *“no nos va a dividir ni a palos”* (Juan-MTE, comunicación personal, 2021). En el marco de esas tensiones, José nos indicaba como a su entender la UTEP tiene como horizonte la conformación de un sindicato similar a la CGT mientras que para el ME *“el horizonte es gobernar (...) es la disputa de poder”* (José- ME, comunicación personal, 2022).

En cuanto a las estrategias concretas, y en el marco de estas narraciones que dan cuenta cómo el Estado ya no es pensando en términos de descreimiento, como nos indicaba Pedro en su entrevista, vinculado al imaginario de los '90 y 2001, encontramos una serie de conceptualizaciones que nos permitieron esbozar algunas aproximaciones a las mismas. *“La relación con el Estado es tensional”* nos decía José y continúa *“por la burocratización interna del estado, por las disputas que hay dentro del estado (...) y también por lo que representamos (...) nosotros somos un movimiento social y político”* (José-ME, comunicación personal, 2022).



Esa afirmación como movimiento social y político da cuenta cómo se da la disputa por el poder, que los encuentra en un doble lugar: como demandantes hacia el Estado y como actores políticos dentro del Estado. Ese ingreso en la arena del Estado está acompañada también por una discusión en términos de estrategia electoral, de cargos elegidos democráticamente ampliando la presencia en los estados. Como señalaba Juan: *“tenemos desde bloques o sea legisladores propios en la Legislatura Nacional, en diputados, tenemos intendentes, infinidad de concejales a lo largo y ancho del país y funcionarios un montón, un listado largo en los gobiernos provinciales y en el gobierno nacional”* (Juan-MTE, comunicación personal, 2021).

En este sentido, uno de los entrevistados nos narra cómo estos procesos pueden entenderse como ese paso de lo social a lo político, y como *“la forma es hacer entrismo en el estado, una especie de foquismo, o sea meternos en el estado, ocupar instituciones, ocupar cargos públicos”* (José-ME, comunicación personal, 2022).

Indagando más sobre estas estrategias, y cómo funciona ese vínculo una vez que “estás dentro del Estado”, lxs entrevistadxs explicaban, desde sus experiencias, cómo se daban esos procesos. En ese sentido un entrevistado reforzaba el hecho de que cada militante tiene mandatos claros de *“que tenemos que hacer ahí y eso ya cambia la relación con respecto de eso, de que te chupe el Estado con su lógica”*, porque al margen de que se insertan en una estructura jerárquica donde deben responder a superiores, *“nosotros respondemos a nuestros compañeros y compañeras”* (Juan-MTE, comunicación personal, 2021) lo que abre interrogantes en tensión con perspectivas que entienden los procesos de institucionalización como la aceptación y normalización de la acción colectiva en el Estado, que supone una operación de traducción al lenguaje estatal, y que en dicha traducción ciertos componentes quedan excluidos (Dinerstein, 2013).

Sofía, una entrevistada militante del MTE que desarrolla funciones en la Secretaría de Agricultura Familiar Campesina-Indígena de Nación, en su delegación en Córdoba, nos indicaba cómo asumieron *“esa responsabilidad y ese desafío de poder pensarnos también como funcionarios y pensarnos en el doble rol, como militantes, como parte del Estado”* y continúa *“un poco también para acercar las reivindicaciones que tenemos como organizaciones (...) y como propuesta también de las demandas que tendría que atender el Estado”* (Sofía-MTE, comunicación personal, 2021). Siguiendo en la misma línea, un entrevistado nos daba su interpretación del Estado, que nos permite aproximarnos a sus estrategias:

*Uno a veces tiene el imaginario que el Estado es algo unificado, total y homogéneo y no, el estado son los compañeros que ocupan determinados lugares, hay distintas ramificaciones, distintas vertientes, no es un sujeto homogéneo el estado, es una máquina burocrática que tiene una racionalidad disciplinadora que intenta triturar todo y convertirlo en algo que parezca homogéneo, que el producto que se le vende a la gente parezca homogéneo cuando en realidad no lo es.* (José- ME, comunicación personal, 2022).



Con una clara interpretación teórica en clave laclausiana, el entrevistado nos señalaba que el disciplinamiento de la institucionalidad estatal no siempre surte efecto, sino que más bien tiene fracturas que los militantes en el Estado logran aprovechar y, por otro lado, que *“hay como un resto inadmisibles en nuestra impronta que no puede ser recuperado por el estado”* (José-ME, comunicación personal, 2022) o, en otras palabras, el Estado es una máquina de dominación imperfecta que puede ser reformada desde adentro y en este caso, permitir que hasta un Estado tan homogéneo y orientado a la competencia y el mercado como el de Córdoba, puedan haber espacios que apalanquen la construcción de “otra economía”.

Luego retomaremos esta idea, antes traemos, a modo de tensionar, la perspectiva de un entrevistado (que no se encuentra en funciones estatales) sobre este paso a lo político, quién entendía que lo político tiene otras dinámicas, y que la institucionalización *“nos mató la capacidad de movilizaciones y conflictividad a la mayoría de las organizaciones”* y continúa su diagnóstico entendiendo que en lo que si se gana es en *“capacidad de creación de un programa en conjunto que se ve reflejado en el de Tierra, Techo y Trabajo”* (Santiago- NAC, comunicación personal, 2022). En otras palabras, desde la perspectiva del entrevistado los logros alcanzados en materia de políticas públicas tienen como contraparte paradójica, cierta debilitación política del principal capital de estas organizaciones: la movilización y la capacidad de plantear conflictos políticos en la calle. En esa clave nos parece propicia la lectura de Dinerstein (2013b) quien entiende la institucionalización como *“un proceso simultáneo de reconocimiento y desradicalización en permanente redefinición, donde el Estado hace de mediador principal y ‘filtro’ de las demandas de los movimientos, por lo cual debe definirse entonces como ‘institucionalización conflictiva’”(pp.85-86).*

Profundizando en los diálogos, lxs entrevistadxs que provienen de la militancia y desempeñan funciones en el Estado, identificaban dentro de las estrategias del *entrismo estatal* que *“estamos haciendo una experiencia”* (Juan- MTE, comunicación personal, 2021) una experiencia que va en doble sentido, porque no estaría signada solamente por conocer las lógicas burocráticas. Como nos comentaba un entrevistado: *“es un aprender, y bueno ya cuando le agarraste un poco la mano me parece que ahí hay ciertas lógicas muy propias de la burocracia estatal que cuando ya las aprendiste, ya la hiciste propia, bueno te manejas con más soltura y libertad”* (José- ME, comunicación personal, 2022).

Además de este aprendizaje sobre el procesamiento político - burocrático de las demandas sociales, se reconoce la dificultosa posibilidad de llevar las lógicas de los movimientos a las instituciones estatales: *“nosotros tenemos una lógica mucho más ejecutiva, por el mismo proceso del cual venimos los movimientos sociales (...) ahora esa lógica la estamos transfiriendo un poco al Estado, nos cuesta un poco, la burocracia estatal es un perno”* (Juan-MTE, comunicación personal, 2021).

Hay en las narraciones de las experiencias la apertura a la posibilidad de imprimir ciertas transformaciones, algo que mencionamos en el párrafo anterior en relación a esa impronta que el



Estado no puede recuperar. En el reconocimiento de la complejidad de esas experiencias nos decía un entrevistado que *“es un aprendizaje, es tensionar y ver hasta donde nos dejan estar haciendo lo que hacemos, pensando lo que pensamos”* (Juan-MTE, comunicación personal, 2021), se trata de estar construyendo una experiencia *“para cuando nos toque gobernar”* (Juan-MTE, comunicación personal, 2021).

A partir de las narraciones de lxs entrevistadxs damos cuenta de dos tensiones que movilizan los márgenes del estado y el accionar de los movimientos en el mismo. La primera tensión se vincula con que espacios institucionales están a cargo de burócratas militantes, porque, como nos decía Juan, que desarrolla funciones en el Ministerio de Justicia de la Nación: *“está funcionando mucho mejor que como funcionaba antes, y está sirviendo mucho más a nuestro pueblo, como herramienta, que antes”* pero se interroga *“¿Funciona y busca lo que nosotros queremos en su conjunto? y, no, porque está inscripto en un ministerio que no conducimos nosotros en un estado que no conducimos nosotros, nosotras”* (Juan-MTE, comunicación personal, 2021).

Desde allí podríamos entender como las estrategias mencionadas anteriormente de ocupar espacios institucionales (ya sea los que son elegidos democráticamente o no) en los diversos niveles del estado es un punto central. En ese sentido, con respecto al Gobierno de Córdoba, nos comentaba un entrevistado como parte de sus estrategias era articular con el peronismo cordobés *“con el que tenemos muchísimas diferencias pero entendemos que la disputa de poder en Córdoba es por acá”* (José-ME, comunicación personal, 2022). El avance en representación institucional en Córdoba, sin embargo, tiene sus límites en algo que mencionamos anteriormente, y que tiene que ver con el imaginario sobre la EP: *“el peronismo local, no nos reconoce como un actor político autónomo (...) siempre tiende, y esto pasa con la política en general, a marginarnos a ser los que administramos la pobreza”* (José-ME, comunicación personal, 2022).

Entendemos entonces que uno de los desafíos de los movimientos sociales al constituirse en actores políticos en las arenas estatales es poder salirse de esos límites construidos en torno a las representaciones que se tienen de la EP desde los sectores de poder (político/económico).

La segunda tensión estaría dada por algo que ya venimos analizando y es la posibilidad de imprimir las dinámicas de los movimientos a los Estados, al mantener ciertos márgenes de autonomía. Volvemos a retomar esa idea de “resto inadmisibile” y con respecto a esto un entrevistado nos compartía que *“ese resto nos permite salir de ese corset que nos intentan poner y también nos permite pensar que la política no se reduce a la gestión estatal”* (José-ME, comunicación personal, 2022). Siguiendo en clave de una institucionalización como dimensión simbólica del Estado, podríamos entenderlo como cierto rebasamiento de la institucionalidad estatal (Cortés, 2008), como ciertos sentidos de la Economía Popular, que no son traducidos por el Estado, que escapan a los procesos de institucionalización, y siguen siendo terreno fértil para nuevos imaginarios y horizontes de transformación social que exceden la lógica estatal (Dinerstein, 2013).



En relación a esto, nos decía “*nosotros usamos las herramientas del Estado (...) eso es lo que hemos hecho, usar las herramientas estatales para dar herramientas y recursos al sector nuestro*” (José-ME, comunicación personal, 2022). En ese sentido una entrevistada entendía como fundamental la posibilidad de instaurar políticas públicas que queden instaladas más allá de un periodo electoral “*quizá mucho trabajo se va en eso, en la construcción de estos programas o de planes y que sean significativos para el sector de la agricultura familiar en este caso*” (Sofía-MTE, comunicación personal, 2021).

Por último, en una de las entrevistas aparece una dimensión clave para aproximarnos a estos procesos de tensión y es habitar el Estado como *espacio de poder simbólico*, en ese sentido nos decía “*te tienen que atender, te tienen que escuchar*” (Juan-MTE, comunicación personal, 2021) en relación al trato con burocracias estables que, cuando llegaban desde la calle, como actores de la sociedad civil, no tenían la misma respuesta.

En una de las entrevistas surge un concepto que nos parece central para seguir pensando estos vínculos entre Estado y movimientos sociales, y es el de *institucionalización fallida*. El entrevistado nos trajo esta noción para pensar cómo ese vínculo se fue dando en las últimas décadas, a partir del 2003.

*La propuesta era obviamente incorporarse a un proyecto político que excedía ampliamente las demandas piqueteras o las reivindicaciones por trabajo digno, por redistribución de la riqueza, pero siempre esa relación estuvo signada por, en última instancia, una paradoja, como una doble dimensión; por un lado era la fuerza organizada la fuerza de choque del gobierno (...). Pero por otro lado en lo que era la institucionalidad, los lugares siempre eran marginales y ligados a la gestión y la administración de la pobreza, era muy difícil pensar en esa institucionalidad un programa político de los movimientos sociales que excediera las demandas por la redistribución de las riquezas.* (José-ME, comunicación personal, 2022).

Nos resulta central sostener este concepto para reflexionar en torno a esos procesos de institucionalización en la actualidad. La representación de la EP como “administrador de la pobreza”, la posibilidad de transformación del orden a partir del accionar de estos movimientos hacia un horizonte que propone nuevos paradigmas sociales, políticos, económicos, ligados a la redistribución de la riqueza, siguen siendo elementos presentes en los discursos de lxs entrevistadxs y de los movimientos de pertenencia, como nos decía un entrevistado:

*Seguimos construyendo autonomía política porque nosotros creemos que los movimientos sociales tenemos un programa político, podemos pensar un programa de gobierno y que la política tiene que ser un poco más parecida a los de abajo, entonces por ahí pasa un poco el horizonte.* (José-ME, comunicación personal, 2022).





Nos queda poder seguir investigando las transformaciones, límites y tensiones con respecto a la institucionalización de la Economía Popular.

### ***5-Conclusiones. Algunas interrogantes para seguir profundizando.***

Estos primeros resultados de nuestra investigación nos permitieron aproximarnos a las diversas conceptualizaciones y tensiones en el marco de los procesos de institucionalización de la Economía Popular en el Estado Cordobés. Entendiendo la institucionalización como dimensión simbólica del Estado, como procesos de pujas, disputas, resistencias y traducciones a la lógica estatal, entendemos que las tensiones entre las autonomías y horizontes transformadores de los movimientos sociales/políticos de la EP habitan de manera permanente en las estrategias de “entrismo estatal” que persiguen desde fines utilitarios como gestionar recursos hasta fines revolucionarios como entender la toma de experiencia y poder político hacía un gobierno propio que discuta el modelo económico hegemónico.

La cuestión de la autonomía política es central y debe seguir siendo profundizada indagando en los sentidos diversos que adopta entre los diversos actores y movimientos tanto desde una perspectiva conceptual como práctica - estratégica, entendiendo que no solo la posibilidad misma de una autonomía es problemática como ha señalado Laclau desde la perspectiva de la hegemonía sino que la lucha por la autonomía puede tener diversos niveles de realización (autonomía del Estado; autonomía del capital, autonomía del sistema político etc) sino que la liza contradicción entre Estado y movimientos sociales es problemática tal como acertadamente ha señalado Mabel Twaites Rey (2004)

*La búsqueda de autonomía colectiva tiene dos desafíos centrales y entrelazados: uno es cómo enfrentar la institucionalización estatal de las prácticas conquistadas por las luchas, cuando aquella pretende pasteurizar su potencialidad disruptiva para reencauzarlas en la lógica dominante y otro, más complejo aún, es cómo expandir la experiencia autónoma más allá de los límites territoriales en que se desarrolla y convertirla en un modo genuinamente alternativo para las relaciones sociales generales. (2013, p. 12)*

Pero, en ese sentido, redoblamos la apuesta en la medida en que entendemos que la complejidad de los escenarios actuales y los procesos de transformación social que vienen teniendo lugar en nuestros territorios latinoamericanos nos llevan a buscar nuevas herramientas para aproximarnos a los vínculos entre movimientos sociales y Estados. No podemos interpretar estos procesos de institucionalización desde dilemas entre revolución/institucionalización que no nos conducen a herramientas para comprender los fenómenos actuales. Coincidimos con Dinerstein (2013a) en la escasa investigación sobre la incorporación y anexión de las autonomías colectivas de los movimientos en un Estado capitalista pero que resulta un factor fundamental para analizar las dinámicas y tensiones que observamos en la actualidad, por ejemplo en los procesos de





institucionalización de las Otras Economías, puntualmente la Economía Popular. Si, como expresa esta autora, “la radicalidad de la autonomía colectiva emerge de su capacidad práctica de embarcarse y pilotear esta tensión, ya que de ella emergerá ‘grietas’ (Holloway, 2011) en la ‘realidad’ capitalista desde donde se ensayan nuevas realidades anti hegemónicas” (2013a, p.32), entendemos que la idea de ese “resto inadmisibles” del que nos hablaba un entrevistado, de las múltiples expresiones retomadas en el análisis de las posibilidades de dejar una impronta propia en las prácticas y burocracias estatales, del uso de recursos y planificación de políticas que se orienten a dejar bases institucionales en el largo plazo para la EP implica el reconocimiento, por parte de los actores, de las formas en que tramitan esas tensiones y habitan esas grietas.

Estos primeros análisis nos conducen a seguir profundizando la investigación desde las dimensiones y aristas aquí presentadas atendiendo el caso específico de la Provincia de Córdoba, incorporando aquella otra dimensión sobre el análisis de las políticas públicas en el ámbito cordobés que son parte de la institucionalización de la EP. Consideramos que las entrevistas han sido una forma de aproximarnos a los movimientos sociales y a sus actores, de manera privilegiada, pudiendo acceder a las representaciones y tensiones que identifican en el vínculo con el Estado, entendiendo que es esta también una dimensión para seguir profundizando. Se abren interrogantes sobre las posibilidades transformadoras en los márgenes del Estado de una EP que pueda disputar el sentido de la Economía de Mercado, de qué maneras se estataliza la actividad social y de qué maneras se rebasa la institucionalidad estatal.

### **Bibliografía**

Alonso (1998) *La mirada cualitativa en sociología*. Editorial Fundamentos

Bourdieu (1993) Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático. Actes de la Recherche en Sciences Sociales, N° 96-97, marzo de 1993, pp.49-62.  
<https://socioeducacion.files.wordpress.com/2011/05/bourdieu-p-espc3adritus-de-estado.pdf>

Brenner, N., Peck, J., & Theodore, N. (2011). ¿Y después de la neoliberalización? Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas / After Neoliberalization? Methodological Strategies for the Investigation of Contemporary Regulatory Transformations.. Urban, 0(01), 21-40. Recuperado de <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/409>

Cortés, M. (2008). La dimensión simbólica del estado. Notas para analizar la relación entre institucionalidad estatal y conflicto social. Periferias. Revista de Ciencias Sociales, (16), 135-147.

Dinerstein, AC (2013a). Primera parte conceptualizando la autonomía. En AC. Dinerstein, M. Deledicque, JP. Ferrero, R. Pascual & D. Contartese, *Movimientos Sociales y Autonomía Colectiva: La política de la Esperanza en América Latina* (pp. 21-37). Claves del Siglo XXI, Capital Intelectual, Buenos Aires.

\_ (2013b) ¿Empleo o trabajo digno? Crítica e imaginación en las Organizaciones Piqueteras, Argentina. En AC. Dinerstein, M. Deledicque, JP. Ferrero, R. Pascual & D. Contartese,



- Movimientos Sociales y Autonomía Colectiva: La política de la Esperanza en América Latina.* (pp.69-94) Claves del Siglo XXI, Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Fernández Droguett, R. (2006). Investigación cualitativa y Psicología social crítica en el Chile actual: conocimientos situados y acción política. *Forum Qualitative Social Research*, 7(4), Art. 38. Disponible en: [www.Qualitative-research.net](http://www.Qualitative-research.net) Accedido mayo de 2007.
- Flick, U. (2007). Introducción a la investigación cualitativa. Fundación Paideia y Ediciones Morata
- Guber, R. (2004). El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo. PAIDOS.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Akal. Madrid, España.
- Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2012). Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina. *Politai*, 3(5), 17-44. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14124>
- Llano, M.M. (2017) *Discusión sobre las relaciones entre política y administración pública en América Latina: patronazgo y burocracia. Una interacción inexplorada*. Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, vol. XV, núm. 27, julio - diciembre, 2017, pp. 43-67. Universidad Central de Chile. Santiago, Chile
- Moreira Slepoy, J. (2018) Discursos y lógicas en la construcción de la “Otra Economía” en Argentina. *De Prácticas y discursos*, 7, (10), 109-131 <https://revistas.unne.edu.ar/index.php/dpd/article/view/3524>
- O Donnell, Guillermo (2007). *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Prometeo, Buenos Aires.
- Prensa Córdoba (01/04/2019) Promueven la economía popular a través de compras públicas. <https://prensa.cba.gov.ar/economia/cordoba-promueve-sectores-de-la-economia-popular-a-traves-de-las-compras-publicas/>
- Tapia, L. (2010). El estado en condiciones de abigarramiento. En A. García Linera, R. Prada, L. Tapia y O. Vega Camacho, *El Estado. Campo de lucha*. (pp.97-128).
- Thwaites Rey, M. (1999). El Estado: notas sobre su(s) significado(s). FAUD, Universidad Nacional de La Plata. <https://cronicon.net/paginas/Documentos/El%20Estado.pdf>
- \_Thwaites Rey, M (2013)PRÓLOGO. La bella búsqueda de la autonomía. En AC. Dinerstein, M. Deledicque, JP. Ferrero, R. Pascual & D. Contartese, *Movimientos Sociales y Autonomía Colectiva: La política de la Esperanza en América Latina* (pp. 9-18). Claves del Siglo XXI, Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Zavaleta Mercado, Rene (2009). El Estado en América Latina” en *La autodeterminación de las masas*. Bogotá: CLACSO- Siglo del Hombre Editores.



XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## **A política pública neoliberal brasileira e os impactos dentro das comunidades indígenas.**

Suelena Cristina Moro

[moro.escriptorio@gmail.com](mailto:moro.escriptorio@gmail.com)

mestranda Programa de Pós-Graduação em Ambientes Litorâneos e Insulares, PALI, Universidade Estadual do Paraná

José Ronaldo Mendonça Fasheller

[jose.ronaldo@gmail.com](mailto:jose.ronaldo@gmail.com)

Professor Pesquisador, mestrando Programa de Pós-Graduação em Ambientes Litorâneos e Insulares, PALI, Universidade Estadual do Paraná

O neoliberalismo é um modelo econômico capitalista que não tem projetos adequados as questões sociais. O Governo Brasileiro atual adota a Política Neoliberal e tem atuado de forma impactante nas comunidades socialmente vulneráveis em especial as comunidades tradicionais indígenas. Em decorrência de poucos estudos que revelem o tamanho e os danos dos impactos desse modelo econômico e político dentro das comunidades indígenas, realizou-se uma pesquisa exploratório descritiva qualitativa junto as lideranças indígenas objetivando elaborar um diagnóstico da situação atualmente vivenciada nessas comunidades. O estudo revelou que o falta de políticas públicas que viabilizem ouvir o que as comunidades precisam dentro de todas as esferas governamentais, assim como o desserviço que a Fundação Nacional do Índio vem fazendo devido ao desmantelamento de equipe, material, subsídios para atendimento as comunidades; falta de atendimento a saúde para os indígenas em que apresentou significa piora, faltando medicamentos básicos, assistência médica e verbas para o deslocamento para unidades de saúde. Foi relatado pelos entrevistados que a quase totalidade de assistência social nessas comunidades foram suspensas. Os líderes apontaram que também não houve ajuda humanitária dos órgãos responsáveis por cuidar dos indígenas, para orientar ou instruir em projetos que auxiliassem para a subsistência fatos que agravaram a situação de sobrevivência. A educação dentro das comunidades indígenas está sendo precário e principalmente o racismo cultural. Conclui-se que, as limitações deste modelo econômico precisam de novos caminhos para mitigar o impacto negativo dentro das comunidades, entretanto para isso é preciso fortalecer o tecido social e capacidade de organização destas comunidades.

Área temática: A questão social e os estudos do trabalho.



## INTRODUÇÃO

Eleições indiretas acabam com 21 anos da ditadura militar no Brasil, em 1985. A primeira eleição com voto direto pelos brasileiros ocorreu em 1989, empossando o presidente Fernando Collor de Melo nascendo o neoliberalismo brasileiro.

Para GUIMARÃES (2001) o neoliberalismo se remontou com as derrotas de outros exemplos neoliberais pelo mundo:

“O elemento decisivo que organiza a conjuntura brasileira atual é a crise do paradigma neoliberal de refundação do Estado brasileiro. É verdade que se trata de um fenômeno internacional, cujas origens remontam às derrotas históricas de Reagan e Thatcher, que passa pela sucessão de crises financeiras internacionais e alcança a dimensão de verdadeiras tragédias coletivas nos países, antes chamados de "emergentes", que aplicaram o receituário neoliberal.

Aqui na América Latina, o Brasil viveu, nos anos 90, o impacto neoliberal de modo atrasado e lento, assim como duvidoso com o Governo Fernando Collor de Melo e devastador com o governo do Fernando Henrique Cardoso.

ANDRADE (2021) esclarece que:

“O Estado neoliberal, de fato, não se propõe a ser o universal representante do povo, já que a ideia de sociedade é questionada, assim como a de representação.”

E ainda ressalta ANDRADE (2021) que a crise política no Brasil, se agravou com a operação Lava Jato que visava encontrar vazamento de direito público, e em decorrência dos escândalos governamentais, houve uma mudança política que aumentaram o agravamento social nas mãos do atual Governo Brasileiro:

A crise de representatividade dos partidos tradicionais permitiu a ascensão de forças que estavam fora do espectro democrático da Nova República e a eleição de um radical de extrema-direita, Jair Bolsonaro. Desde então, o governo procurou acabar ou distorcer os conselhos e canais de participação da sociedade civil, aprofundou políticas de austeridade e reformas que ampliaram a desigualdade social e promoveu ataques contra sindicatos e minorias, como indígenas e quilombolas (ANDRADE, 2021).

Com objetivo de estimular o desenvolvimento econômico, a estratégia principal deste modelo é privatizações de empresas estatais, livre circulação de mercadorias internacionais entre outras, como redução dos direitos sociais como um todo. E a consequência do neoliberalista é a desigualdade social, desemprego, economia instável e demais insegurança ambiental.



## METODOLOGIA

Realizou se pesquisa exploratória descritiva. O levantamento de dados ocorrido de junho a agosto de 2022, incluiu entrevistas a três líderes de comunidades indígenas.

A análise dos fatores foi realizada conforme o proposto por Negrelle e Anacleto (2012) evidenciando as ameaças da sobrevivência das tribos diante dos impactos provocados pela política pública neoliberal brasileira.

As opiniões expressadas pelos entrevistados foram avaliadas quanto à respectiva influência exercida e a influência sofrida em comparação às demais opiniões, sendo então organizada uma matriz de impacto cruzado, cujo resultado gerou o índice de relevância obtido pela equação.

A matriz de impacto de acordo com Negrelle e Anacleto (2012), atribui valores percentuais de 0 a 100 a cada opinião expressada pelos entrevistados primeiramente de forma individual, e posteriormente as informações foram cruzadas de forma coletiva, comparando quanto à respectiva influência exercida e a influência sofrida, sendo que quanto maior o índice maior a relevância do fator. A matriz de impacto gera um índice de relevância (importância ao APL) que pode ser obtida pela equação:

$$IR = \frac{InRn * InPn * 100}{\sum SIsp}$$

IR= Índice de Relevância da situação avaliada;

InRn = Índices de influência recebida;

Inpn = Índices de influência provocada;

SIsp= Somatória dos índices (InRn\* InPn) de todas as questões analisadas pelas participantes.

Após essa fase foi adotada a análise interpretativa e descritiva dos conteúdos obtidos durante as entrevistas, realizado por meio da técnica de triangulação de dados entre a observação dos pesquisadores nos locais, os documentos analisados e das respostas obtidas junto as lideranças entrevistadas.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Durante toda história de independência do Brasil, suas constituições foram baseadas nos interesses e anseios em estar no poder pelas classes dominantes, invisibilizando histórica e socialmente a maioria da população brasileira, seja mulheres, indígenas, pobres, negros, e demais segregados sociais.



Para Almeida (2018) a “exclusão social e a negação de direitos sociais básicos sempre foi o tom da elite política vigente, uma vez que o projeto de poder estava pautado numa visão fundamentalmente discriminatória e de negação dos direitos socioculturais dos povos originários. Portanto, toda a história de enfrentamento entre colonizador e ameríndio tem sido uma tragédia do ponto de vista sociocultural, econômico e político para as culturas locais.

A população ameríndia tradicional, segundo Honorato et al. (2022) ainda é composta atualmente por aproximadamente 820 povos indígenas espalhados pelos países da América Latina, locais em que mais de 653 línguas são faladas por uma população de quase 45 milhões de pessoas, representando 8% da população do continente americano, o Brasil possui grande relevância nesse cenário, devido a existência de cerca de 305 povos indígenas em todo o território nacional, sendo que em muitos casos o respeito às culturas indígenas e um desafio porque a inserção de hábitos, serviços ou cultura dos brancos pode significar uma verdadeira agressão à coletividade indígena e suas formas de vivência na natureza, e segundo Santana e Magalhães (2022) a garantia da vivência dos povos indígenas e a consequente dignidade à vida, é resultante da articulação entre os direitos à terra, à água, à natureza em harmonia com as culturas locais e o ambiente de vivência.

As últimas décadas no que se refere as comunidades indígenas no mundo tem revelado grande ambiguidade. Alguns países como o México (ROBLES; GARCÍA, 2022) tem relatado a possibilidade de promoção de um modelo de desenvolvimento sustentável alternativo com base nos conhecimentos tradicionais, dos costumes e da harmonia observada dessas comunidades em relação ao meio ambiente, em várias outras regiões do mundo como o Brasil os direitos fundamentais das comunidades indígenas e suas relações com o meio ambiente nem sempre são respeitados, apesar de estar fundamentado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, sendo que em muitos casos os usos pelas comunidades sequer são reconhecidos pelas instituições governamentais, e ocorrem o impeditivo ao direito da propriedade comunitária da aldeia e o aproveitamento dos recursos naturais (ROBLES; GARCÍA, 2022).

Especificamente no que se concerne ao litoral do Paraná, inúmeros são os casos de desrespeito aos Direitos Humanos quando relacionado as comunidades indígenas, situações como o atendimento à saúde para os indígenas, invasão das terras dos aldeamentos, falta de demarcação, educação indígena entre outros fatores associados a ausência de políticas públicas para os povos indígenas (TABELA 1).

**Tabela 1.** Principais fatores associados a sobrevivência das comunidades indígenas no litoral do Paraná.

	Ameaças	IR
1	Falta de políticas públicas (Invisibilidade dos povos perante as várias esferas de governo)	35,13





2	Mudança Climática	22,51
3	Invasão das terras indígenas por falta de demarcação	10,80
4	Saúde Indígena	10,80
5	Educação escolar conflitante com a proposta do governo (ensino fora das aldeias)	10,38
6	Racismo cultural	10,38

Fonte: pesquisa de campo

O Brasil foi um país descoberto através do resultado de conflitos abertos entre países europeus que competiam por riquezas, procurando terras e bens naturais para se apropriar, e se apropriar também dos habitantes originários dos territórios encontrado. Muitas guerras e disputas por territórios ocorreram, e suas populações sempre sofrendo pela desigualdade de armas para guerrear, sendo uma guerra sem fim, até hora sentida e lutada pelos povos originários. As táticas usadas pelas diversas etnias era assegurar o domínio de suas terras para não perder sua vida, sua vivência, sua existência. Neste contexto Pontes et al. (2019) faz que:

A história oficial que vem sendo contada desde então pouco traz de informações sobre essas guerras e sobre os povos que foram totalmente dizimados ou banidos de seu lugar de origem, forçados a deixar para trás os cordões umbilicais enterrados junto às casas e as sepulturas dos ancestrais. A história passa como esponja sobre um mapa, limpando a terra de gente, bichos, árvores, montanhas, rios, de tudo que atrapalhe o avanço do progresso, consumindo tudo que é possível transformar em mercadoria para as grandes transações e projetos civilizatórios, e traçando linhas e fronteiras que esquartejaram um corpo antes vivo e pulsante. Então ficamos sem a oportunidade de conhecer os povos subjugados e suas lutas. Mas elas existiram, com certeza, e provocaram muito barulho. No século XX a expectativa dos donos desta capitania hereditária que ainda é nosso país era de total eliminação dos povos indígenas de nossa convivência, fosse pela morte pura e simples, fosse pela assimilação.

Santana e Magalhães (2022) descrevem que, no Brasil, o direito a vivência com dignidade das comunidades indígenas corriqueiramente é ferido sendo seus territórios sagrados alvo de conflitos sangrentos com produtores rurais, latifundiários, garimpeiros e madeireiros, tendo grande aumento nos inúmeros de conflitos socioambientais ocorridos sob a displicência permissiva do Estado brasileiro. Lobo e Bernardino-Costa (2022) descrevem que de forma similar nem sempre o estado também não considera as reais necessidades dessas famílias, que continuam pela distância das capitais e da necessidade de logística diferenciada tendo sua realidade precária normatizada pela



inoperância do Estado. Ainda segundo os autores o atendimento as comunidades indígenas exigem ações coordenadas e complexas, mas o antídoto a isso aparentemente se faz distante e o que se percebe é a apatia, a passividade e omissão do Estado em suas dimensões federal, estadual e municipal frente à não execução daquilo que deveria fazer e atuar em prol dessas comunidades que vivem precarizadas.

É dever do Estado brasileiro propor e implementar projetos de desenvolvimento, que envolva as comunidades indígenas em seu território, mas que respeite também seus costumes, tradições e identidade cultural (BRASIL, 1988), contrariamente a isso e de forma histórica, o Estado brasileiro segundo, Lobo e Bernardino-Costa (2022) se constituiu excluindo as parcelas mais pobres de sua população, impondo ainda maiores mazelas as populações isoladas que foram deixadas à margem do acesso a serviços públicos básicos, como educação, saúde, e previdência como se essas populações não existissem.

As comunidades indígenas além da apatia do poder público muitas vezes sofrem também, com o abandono da ciência devido ao fato que muitos dos estudos propostos pela academia não levam em consideração as reais necessidades das comunidades indígenas (HONORATO et al., 2022) e pouco são capazes de propor ações de curto, médio e longo prazo que possam ser capazes de mitigar os múltiplos e complexos associados as questões socioambientais.

Santana e Magalhães (2022) descrevem que a questão das comunidades indígenas não incomum estão associadas a percepção de riqueza econômica na visão ocidentalista que os invasores tem na qual compreendem a terra como um meio de produção e acumulação de riquezas, e para tal geram muitos danos ao meio ambiente e as comunidades, que além de maior a força bruta não percebem a tolerância do estado na coibição desses atos, no entanto os autores descrevem que o modo de vida dos povos indígenas aponta para uma experiência de entendimento do significado da terra absolutamente diferente da cosmovisão da sociedade ocidental, onde a terra e um meio de seu bem viver e que não pode ser destruído mas preservado. Ainda segundo Santana e Magalhães (2022) a multicomplexidade da situação das comunidades indígenas no Brasil, exige um pensar além de uma ciência comum, um pensar que possa ser amparada em um diálogo intercultural que possa ser aprofundada e que revele de fato a problematização dessas questões.

O pensamento interdisciplinar característica inerente da educação ambiental pode gerar novos conceitos e metodologias para compreender a complexidade dos problemas socioambientais e, a partir daí, gerar o pensamento reflexivo crítico, permitindo um olhar mais vasto ocasionando as junções de disciplinas das várias áreas do conhecimento e possibilitar a percepção de uma realidade concreta. Entende-se que a região é complexa porque os problemas são complexos, vindo assim a necessidade de pensar emancipatório que tenha múltiplos olhares sobre o mesmo problema, que possam dialogar entre os múltiplos atores sociais e orientados pelas pesquisas, esse pensamento é defendido por Freire (1967) que ressalta que o processo de ressignificação, tem que ser pensado



como algo revolucionário e libertador, que permite quantificar e instrumentalizar para a ação e a capacidade de interpretar os diferentes contextos em que estão inseridos as pessoas em especial os mais pobres, em um processo dialético sobre o conhecimento e a dependência.

A educação defendida por Freire (1967) ressalta que as temáticas socioambientais devem ser baseadas na conscientização, na colaboração, participação e na responsabilidade social com as pessoas assumindo um papel de mudança social, motivando o sujeito a ser protagonista do mundo e de sua história, sendo um sujeito ativo de transformações, no entanto ainda não há indícios que essas comunidades indígenas possam por si, em curto espaço de tempo desenvolver esse processo de mudança.

Muito embora no contexto mundial haja valorização da diversidade cultural com o desempenho dos povos originário na defesa e proteção do meio ambiente, o Brasil continua andando na contramão do mundo, com o desmonte dos órgãos, como a FUNAI, que deveriam proteger o meio ambiente e as populações tradicionais, amparada na garantia dos direitos assegurados pela Constituição de 88, porém fecha os olhos e cruza os braços diante das invasões e depredações das riquezas naturais dentro das terras indígenas permissiva diante do garimpo ilegal e grileiros, do desmatamento, do envenenamento de rios, do incentivo perante agronegócio, diante da vasta exploração das mineradoras afetando diretamente a vida das populações tradicionais.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS**

As políticas públicas estão ligadas diretamente as questões políticas que intermediam a vida social com o Estado, e é através delas que se elaboram, viabilizam e executam mecanismos para auxiliar na saúde, educação, saneamento básico e demais necessidades fundamentais e sociais das comunidades.

Lima (2021) entende que “(...) o ideário neoliberal se move e expande no plano objetivo, ao transformar natureza e trabalho humano em mercadorias consumíveis em ritmos cada vez mais acelerados pelo desenvolvimento tecnológico e, subjetivamente, ao criar imagens e identidades associadas ao consumo, ao alimentar o mito do crescimento infinito e ao transferir, para os indivíduos, a responsabilidade pelo sucesso e fracasso do bem-estar social, da empregabilidade e da sustentabilidade ambiental planetária deles”.

No plano nacional, a conjunção do neoliberalismo com regimes autoritários e excludentes tem promovido o desmonte do Estado, das políticas públicas e sociais e agravado as condições de trabalho e renda da população, a educação pública, a conservação ambiental, o bem-estar social em sentido amplo e a qualidade da democracia (FEARNSIDE, 2019)

Políticas públicas para desenvolvimento das retomadas do protagonismo indígena sob suas terras, visibilidade política, social, humanitário rompendo com a opressão e a invisibilidade social, respeito



pela cultura e direito dos indígenas, abandonando a visão opressora do colonialismo que faz a política da exclusão das classes minoritárias permitindo que pluralidade de ideias, ideologias, cultura, saberes e incluso indígenas dentro da sociedade até então, considera justa.

## **MUDANÇA CLIMÁTICA**

A conservação das florestas está atrelada a luta história dos povos indígenas. Já está sedimentado que os territórios indígenas são indispensáveis para sobrevivência dos povos indígenas, mas o que não se percebe é que, as terras indígenas são fundamentais para a conservação ambiental devido a vasta extensão de vegetação nativa conservada pelos indígenas. Eles são responsáveis pela preservação e manutenção do ecossistema e proteção aos diversos biomas brasileiros, responsáveis pela regulação climática, preservação dos mananciais d'água, conservação do solo, se preocupando em manter fértil para plantação de sua subsistência com controle de pragas e doenças de forma a não prejudicar o solo.

Os territórios indígenas são os mais preservados pois os indígenas são guardiões das matas, florestas, biomas e todas as riquezas naturais, evitando desmatamento e o avanço da fronteira agropecuária, garantindo estoque de carbono.

Nolte et al. (2013) ao verificar a pressão pelo desmatamento ao redor das áreas protegidas sob diferentes sistemas de governo, pode concluir que os territórios indígenas são particularmente eficazes na contenção do desmatamento em áreas sob intensa pressão.

Deve-se promover medidas que mitiguem em curto e médio prazo a contenção do desmatamento florestal e a degradação dos biomas brasileiros para garantir a continuidade dos recursos florestas a longo prazo, necessário se construir uma justiça climática inclusiva e participativa respeitando a cosmovisão trazidas pelos indígenas sobre o respeito e a responsabilidade socioambiental.

## **INVASÃO DAS TERRAS INDÍGENAS POR FALTA DE DEMARCAÇÃO**

A questão da demarcação das terras indígenas está em foco no Supremo Tribunal Federal pois a Constituição Federal de 1988 reconheceu como direito dos povos indígenas de permanecerem em suas terras tradicionalmente ocupadas, podendo usufruir de forma exclusiva das riquezas naturais do solo, dos rios, lagos nela existentes, sendo dever do Estado demarcar estas terras, pelo período de cinco anos após a sua promulgação, ou seja, até 1993, o que até o presente momento, não ocorreu, facilitando invasões por fazendeiros, grileiros, madeireiros, mineradoras, em disputa assimétrica que resulta em violenta expulsão dos povos de seus territórios.

Todas estas terras são consideradas de propriedade da União, tendo seu usufruto exclusivo dos indígenas. Ocorre que a falta de delimitação e demarcação das terras indígenas, gera conflitos socioambientais que por sua vez afetam a vida destas comunidades.



Hoje os povos indígenas do Brasil não estão seguros em suas terras. Procuram apoio internacional para seguir em frente, posto que o atual governo não faz esforço para assegurar o direito dos originários de permanecerem em suas comunidades, muito pelo contrário, desmantelou o único órgão governamental que protege os indígenas, FUNAI permitindo a invasão de fazendeiros nos territórios indígenas para retirada das riquezas naturais que lá existem, fechando os olhos para as matanças, envenenamentos, e demais covardias contra os indígenas.

As terras indígenas são constantemente ameaças de invasão por hidrelétrica, hidrovias, ferrovias, portos, projetos de exploração mineral, tudo isso com apoio direto do Governo atual brasileiro, que não tem interesse em demarcar as terras indígenas, muito pelo contrário, o atual presidente Jair Bolsonaro fez promessa de campanha dizendo que não demarcaria nenhum centímetro de terra indígena, e cumpriu o que prometeu até o momento.

Os originários do Brasil não têm segurança jurídica, não tem proteção administrativa, legal, não tem segurança pela vida, pelo futuro de sua comunidade nem proteção do seu modo de vida, suas culturas, seu ser!

Para que seja restabelecido um pouco de dignidade e de segurança, necessário e urgente se faz a presença forte do Supremo Tribunal de Justiça no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.017.365 o qual vai definir o futuro dos povos indígenas do Brasil.

## **SAÚDE INDÍGENA**

São pouquíssimas implementações de políticas públicas voltadas para as comunidades indígenas para melhoria da saúde, assistência médica, saneamento básico, água potável, energia elétrica, educação e a tão demorada demarcação das terras indígenas

Com o atual governo sendo neoliberalista, muito pouco ou quase nada se fez para as comunidades indígenas, pelo contrário, pensou-se apenas em geração de lucros em cima dos territórios indígenas. Estado Brasileiro precisa ter políticas públicas de reparação para os povos originários auxiliando as famílias indígenas a se reestruturarem em suas terras, com suas organizações sociais para que haja respeito entre as culturas não indígenas e indígenas.

Para Krenak:

“No caso da população indígena, o reparte que tem cabido ao governo investir na assistência à população indígena tem sido extremamente desastroso, não redonda em benefício do povo indígena. As populações são perdidas da sua terra, ficam sujeitas a uma assistência que chega a ser imoral, por parte da Funai, que manipula descaradamente esses recursos, e a situação de saúde fica abandonada”.



As políticas públicas estão ligadas diretamente as questões políticas que intermediam a vida social com o Estado, e é através delas que se elaboram, viabilizam e executam mecanismos para auxiliar na saúde, educação, saneamento básico e demais necessidades fundamentais e sociais das comunidades.

São mínimas, na história deste país, políticas públicas para a saúde dos indígenas, por mais que o território dos indígenas seja considerado seu espaço de vida e de lá, eles retiram todas as suas necessidades, inclusive, ervas medicinais, algumas mazelas e doenças transmitidas pelos não indígenas, são tratadas com medicina ocidental.

Para Pontes et al. (2021) apesar da Constituição Federal instituído no texto magno que o direito à saúde é princípio fundamental para os brasileiros, este mesmo conceito não chega na vida das comunidades indígenas:

“Ao mesmo tempo, os povos indígenas tiveram seus direitos socioculturais e territoriais reconhecidos, o que contribuiu para pavimentar, uma década depois, os caminhos para a concretização de uma política de saúde específica direcionada a esses povos”.

No estudo, Pontes et al. (2021) verificou que a política indigenista de saúde teve baixo desempenho das ações preventivas se despreocupando com a diferença de grupos e etnias indígenas. Segundo ele:

“Os dados levantados indicam ter sido dada pouca atenção às variações no padrão epidemiológico e às representações e práticas presentes nas populações voltadas à manutenção e recuperação da saúde.”

Houve uma mudança drástica na prestação de saúde as comunidades indígenas com a entrada no atual presidente do Brasil, visto que, segundo Mariano (2022), com o desmantelamento da Fundação Nacional do Índio a mando do Governo Federal, não há mais possibilidade de ficar doente dentro das comunidades indígenas porque não há mais assistência médica e social uma vez que a Funai não recebe verbas para buscar e levar indígenas para médicos ou hospitais ou medicamentos, caso necessário.

## EDUCAÇÃO INDÍGENA

Apesar da constituição brasileira tornar obrigatória a educação Escolar Indígena na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96) que assegura às comunidades indígenas o direito à educação diferenciada que respeite os costumes e as tradições das comunidades indígenas na prática essa situação não tem sido cumprida na íntegra. A educação tem um papel de grande importância na





vida das pessoas, é nela que é construída a identidade de cada um, onde se aprende a fazer escolhas para sua vida e futuro, de adquirir valores, nas comunidades indígenas essa importância não difere do ocorrido em outras etnias não indígenas.

A educação nos aldeamentos deve considerar dois fatores essenciais que é a valorização da cultura, manutenção de sua diversidade étnica, fortalecimento das práticas socioculturais e em especial o direito ao estudo na língua materna.

Assim, se faz mister políticas públicas federais para implementação de escolas dentro das comunidades indígenas para que, toda a comunidade possa estudar sem sair do meu mundo, diferente do que ocorre hoje com os povos tradicionais em que as crianças indígenas são obrigadas a participar das escolas fundamentais, seja municipal ou estadual, se já sofrem, segunda narrativa de Mariano (2022) a segregação cultural e discriminação por serem diferentes.

Em alguns estados brasileiros, verificou a tentativa de implementação de políticas públicas de educação do indígena junto aos órgãos estatais de ensino, porém com as mudanças de governos a cada quatro anos, estas políticas são deixadas de lado, voltando a estaca zero.

No entanto, princípios constitucionais que deve ocorrer nas em unidades educacionais das aldeias não tem sido respeitado, essa situação se deve a três fatores em especial, o primeiro e a distância das aldeias das áreas urbanas que quando se exige professores com especificidades e um limitador. O segundo fator a ser considerada o uso de pedagogia singular e diferenciada que à especificidade étnico-cultural e dialogue com os conhecimentos tradicionais das comunidades e o terceiro fator está relacionado a necessidade da educação em língua materna.

A constituição garante o direito a educação, porém fica a indagação: porque esse fator não e cumprido pelo governo? e relevante ressaltar que o governo brasileiro tem responsabilidade sobre essa situação, dado que não prioriza a educação em contexto geral e se faz valer dos princípios do neoliberalismo em seu processo de priorização da condução dos destinos do Brasil, assim se evidencia o conflito entre o modelo neoliberal do governo federal e os reflexos na educação indígena. Segundo Belmiro et al. (2021) o neoliberalismo é uma matriz ideológica se ancora no pensamento de o mercado e quem deve regular o capital e salários em uma nação, o que presume a facilidade comercial e a livre circulação de bens, de trabalho e de capital, privilegiando os detentores dos recursos econômicos e a iniciativa privada da nação. A liberdade e autonomia do capital sobre os direitos de igualdade e justiça social no Brasil torna os ricos mais ricos e os pobres mais pobres, assim surge uma nova pergunta: se as comunidades indígenas não se enquadram no contexto neoliberal e da economia capitalista, que destino terão nesse modelo perverso no Brasil?

O conceito neoliberal provoca profunda alterações na área da educação indígena no Brasil, dado o sistema governamental que reduzem os investimentos em pesquisa, extensão e ensino nas escolas públicas brasileiras, em um processo onde as escolas públicas embora não sejam privatizadas e nem



extintas, agonizam pela falta de recursos básicos e tem a qualidade do ensino afetada. O governo então explicita sua isenção e abandono do sistema de educação pública e visa resolver os problemas educacionais com a privatização da educação. A privatização da educação pública brasileira ocorre de forma disfarçada em especial com o uso do sistema de parceria público-privadas. Esse modelo objetiva redimensionar a gestão escolar e também dos sistemas de ensino com a criação de mecanismos de competição por recursos públicos resulta desse processo a padronização do aprendizado com aulas gravadas e replicadas sem uso de professores e a proposição de currículos nacionalizados que não respeitam as especificidades regionais, Belmiro e Santos (2021) descreve que o atual momento educacional do Brasil recebe influência do neoliberalismo, com práticas econômicas que interferem de forma negativa na educação vilipendiando o direito da população. Como poderão as comunidades indígenas a se adaptar a esse modelo perverso?

A organização dos povos indígenas e a realização de pressão política partindo da base rumo ao poder público, ainda que seja um processo lento aparentemente e o principal caminho na busca pelo acesso à educação indígena e ao cumprimento da constituição brasileira. Segundo Gros (1995) as demandas por educação, saúde, apoio à produção, proteção aos recursos e ao meio ambiente, são demandas que precisam estar presentes no âmbito dos movimentos indígenas, é necessário a organização dos povos indígenas que assim como outros movimentos sociais é impor sua aceitação, de forma institucionalizados. As demandas indígenas são coletivas e a participação social, pode conjugar por parte do Estado e da nação um tratamento particular, ajustado ao quadro comunitário, que resulte no atendimento a essas necessidades e ao cumprimento do direito constitucional.

## **RACISMO CULTURAL**

O racismo é o conjunto de elementos utilizados para oprimir e inferiorizar um indivíduo ou grupo devido sua cor, religião, cultura, classe social, estereótipo entre outras características, seja consciente ou não, e pode estar ou não enraizado, de forma natural, corporificada e dominante no pensamento do opressor.

TANCETTI (2020) descreve o racismo cultural de forma ampla:

A popularização do feminismo e do movimento negro na cultura ocidental, alavancada por transformações políticas e pelas redes sociais, tem trazido para a consciência coletiva temáticas referentes a gênero e raça e à necessidade de inclusão de uma abordagem crítica das estruturas sociais e políticas vigentes. No Brasil, especificamente, os últimos desdobramentos políticos e a ascensão crescente de uma direita conservadora, liberal e com forte influência religiosa, evidenciaram as contradições e paradoxos inerentes à nossa cultura e a ambivalência com que tais reivindicações e



transformações sociais estão, de fato, se instaurando em uma sociedade que detém sua parcela de resquícios de sua herança colonial e de seus abismos sociais decorrentes.

O Brasil definitivamente é um país racista, e infelizmente as posições subalternas e classificadas como inferiores são ocupadas, muito mais pelos negros e indígenas. Os brancos diferentemente estão no topo dominante da sociedade. Decorre de uma realidade iniciada na época do colonialismo português, quando dominaram os povos indígenas e os escravizando assim como os negros. Ambos os grupos conseguiram se livrar da escravidão, porém o racismo cultural destes povos ainda permanece enraizado na cultura brasileira, deixando de ascender socialmente e de concorrendo de forma desigual nas relações de estudo e trabalho.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo concluiu que o Governo Brasileiro através da política pública neoliberal atua de forma permanente e impactante no aumento da desigualdade das comunidades tradicionais indígenas, pesando apenas no lucro com a permissão abertamente declarada para invasões em terras indígenas visando a extração das riquezas salvaguardadas pela ancestralidade indígena, que luta com unhas e seu sangue na difícil tarefa de proteção aos seus territórios sagrados.

Conclui-se que, as limitações deste modelo econômico precisam de novos caminhos para mitigar o impacto negativo dentro das comunidades, entretanto para isso é preciso fortalecer o tecido social e capacidade de organização destas comunidades.

Necessário se faz, com medida de urgência, a implementação de políticas públicas que permitam as populações indígenas, acesso a serviços e ações de saúde como todo o povo brasileiro, mas, sobretudo, que essa população indígena possa ter garantido a sua especificidade, o fato de ter uma maneira tradicional de tratar a questão da saúde, de ter uma forma de vida e de organização, que a intervenção no campo de saúde só pode ser feito se reconhecer isso, se contemplar isso, porque a desagregação do grupo social é o início da doença, é a perda da plena saúde mesmo que isso não significa dano físico, mas é a perda da saúde mental para a população.

Que a educação de qualidade e específica aos povos indígenas seja resguardado, assim como a devida demarcação de suas terras para cessar definitivamente as invasões em seus territórios sagrados, protegendo a degradação climática, diminuindo o tão estigmatizado e doído racismo cultural que machuca diariamente os povos indígenas.

## REFERÊNCIAS



- ANDRADE, Daniel Pereira, CÔRTEZ, Mariana e ALMEIDA, Silvio. NEOLIBERALISMO AUTORITÁRIO NO BRASIL. Caderno CRH [online]. 2021, v. 34 [Acessado 26 Setembro 2022], e021020. Disponível em: <<https://doi.org/10.9771/ccrh.v34i0.44695>>. Epub 10 Dez 2021. ISSN 1983-8239. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v34i0.44695>.
- ALMEIDA, Antonio Cavalcante. Aspectos das políticas indigenistas no Brasil. Interações (Campo Grande) [online]. 2018, v. 19, n. 3 [Acessado 27 Setembro 2022], pp. 611-626. Disponível em: <<https://doi.org/10.20435/inter.v19i3.1721>>. ISSN 1984-042X. <https://doi.org/10.20435/inter.v19i3.1721>.
- BELMIRO, Maria Orlandia de Melo; SANTOS, Arlete Ramos dos. A RELAÇÃO TRABALHO, EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO HUMANA: AS INFLUÊNCIAS DO NEOLIBERALISMO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA. Seminário Nacional e Seminário Internacional Políticas Públicas, Gestão e Práxis Educacional, v. 8, n. 8, 2021.
- FEARNSIDE, Philip Martin. Retrocessos sob o Presidente Bolsonaro: Um Desafio à Sustentabilidade na Amazônia. *Sustentabilidade International Science Journal*, Manaus, v. 1, n.1, p. 38-52, abr./jun. 2019. Disponível em: Disponível em: <https://repositorio.inpa.gov.br/handle/1/23116> Acesso em:20 out. 2020. <https://repositorio.inpa.gov.br/handle/1/23116>
- GUIMARÃES, JUAREZ. A crise do paradigma neoliberal e o enigma de 2002. São Paulo em Perspectiva [online]. 2001, v. 15, n. 4 [Acessado 26 Setembro 2022], pp. 136-144. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-88392001000400015>>. Epub 16 Jul 2002. ISSN 1806-9452. <https://doi.org/10.1590/S0102-88392001000400015>.
- GROS, Christian. O movimento indigenista do nacional populismo ao neo-liberalismo. Caderno CRH, v. 8, n. 22, 1995.
- KRENAK, Ailton. 1986. Disponível <http://ikore.com.br/programa/saude/>
- LIMA, Gustavo Ferreira da Costa e Torres, Maria Betânia Ribeiro. Uma educação para o fim do mundo? Os desafios socioambientais contemporâneos e o papel da Educação Ambiental em contextos escolarizados. Educar em Revista [online]. 2021, v. 37 [acessado 28 setembro 2022]
- MARIANO GUARANI MBYÁ. Entrevista em julho de 2022.
- NOLTE, C., AGRAWAL, A., SILVIUS, K.M., SOARES-Filho, B. S. 2013. Governance regime and location influence avoided deforestation success of protected areas in the Brazilian Amazon. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 110(13), 4956-4961.
- NEGRELLE, Raquel Rejane Bonato; ANACLETO, Adilson. Extrativismo de bromélias no Estado do Paraná. *Ciência Rural*, v. 42, p. 981-986, 2012.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

PONTES, A. L. M., MACHADO, F. R. S., and SANTOS, R. V., eds. Políticas Antes da Política de Saúde Indígena [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2021

TANCETTI, Barbara; ESTEVES, Jéssica Harumi. O racismo como complexo cultural brasileiro: uma revisão a partir do feminismo decolonial. *Junguiana, São Paulo* , v. 38, n. 2, p. 49-62, dez. 2020 . Disponível em <[http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-08252020000200004&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-08252020000200004&lng=pt&nrm=iso)>. acesso em 28 set. 2022.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**El control de armas y materiales estratégicos en Argentina: La creación del sistema nacional de control, la inserción en los regímenes internacionales y su influencia en el desarrollo científico tecnológico para la defensa**

MSc. Natasa Loizou  
Investigadora

Centro de Estudios de Historia de la Ciencia y de la Técnica “José Babini”  
Escuela de Humanidades de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM)  
natasa.loizou.md@gmail.com

Lic. Ana Figueroa  
Egresada

Facultad de Ciencias Humanas  
Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN)  
figueroamartinana@gmail.com

Resumen: El estudio realiza un análisis de la trayectoria histórica de la creación del sistema nacional de control de armas, municiones, explosivos, materiales estratégicos y sensibles en Argentina desde la década de los 1940s hasta 2015. Identifica los mecanismos causales que han generado la inserción de Argentina en los regímenes internacionales de control de transferencias de armas y demás materiales sensibles. Asimismo, se analiza el la vinculación entre el modelo de Estado y proceso de desarrollo de las políticas de exterior y de defensa nacional, respecto al modelo de defensa defensivo y de desarme militar y civil, desde la recuperación de la democracia en la década de los 1980s. Finalmente, se realiza una apreciación respecto a la influencia de las políticas de control de armas, de defensa defensiva y de desarme, al desarrollo científico tecnológico para la defensa en un país semiperiférico como Argentina.

Palabras clave: régimen internacional; control de transferencias de armas; materiales controlados; materiales sensibles; defensa.

#### Introducción

Desde el fin de la II Guerra Mundial y posterior a la Guerra Fría, la República Argentina firmó, y sancionó con leyes nacionales, una serie de acuerdos, tratados y convenciones, que significaron su incorporación en regímenes internacionales de control de no proliferación armas de fuego, municiones, explosivos, y demás materiales estratégicos sensibles, convencionales y no convencionales. Centralmente, desde la recuperación de la democracia en la década de los '80s, a partir de los consensos democráticos en los espacios de representación política y en la ciudadanía, y mediante la participación estatal en estos espacios e instrumentos internacionales, Argentina definió características fundamentales de su modelo de Estado orientado a la consolidación democrática, la defensa y promoción de los derechos humanos, la prevención de las violencias y el conflicto, alentando su resolución pacífica. La determinación de una política de Defensa Defensiva, la profesionalización de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) y la modernización del Sistema de Defensa Nacional, bajo una conducción civil y democrática, fueron políticas claves implementadas para avanzar sobre tales metas. En este marco nacional de recuperación democrática, y en cumplimiento con las obligaciones internacionales de Argentina y





de la participación en los regímenes de control, se delimitaron las políticas sobre el acceso, uso y desarrollo de tecnologías militares y duales, convencionales, ofensivas y de destrucción masiva. Bajo estos preceptos, en los últimos 40 años, los sucesivos gobiernos democráticos han definido límites, condiciones, proyecciones y estándares de seguridad y control sobre el tratamiento de la problemática de acceso, uso y transferencia de armas y materiales sensibles, en correlación con la construcción de la economía política, política industrial, ciencia y tecnología, defensa nacional, y política exterior.

El análisis de las trayectorias históricas institucionales de los cambios gubernamentales democráticos, y del denominado “péndulo” político y económico en Argentina, permite afirmar que siendo un país semiperiférico con capacidades de desarrollo tecnológico de materiales controlados, el compromiso contra la proliferación de armas y materiales sensibles y de destrucción masiva, la promoción del desarme voluntario, y el control de transferencias de tecnologías sensibles, es una línea conductora como política de Estado, al menos en los últimos 40 años. La República Argentina efectúa esta posición en tres niveles: a) Con la participación activa en los instrumentos internacionales que conforman los principios, normas, reglas y procedimientos de control del acceso, uso, fabricación, transferencia, almacenamiento, y destrucción de armas y materiales sensibles y de tecnologías relacionadas; b) Desde la incorporación y aplicación de estas normativas a nivel nacional y el diseño e implementación de políticas públicas relacionadas, en las jurisdicciones de defensa nacional, seguridad pública, justicia y derechos humanos, políticas criminales, ciencia y tecnología, promoción industrial, comercio internacional y política exterior; y, c) Mediante la generación de capacidades de jerarquización, democratización y federalización de los conocimientos y las técnicas y tecnologías sobre los materiales controlados, tanto convencionales como sensibles, con la finalidad de sistematizar la información estratégica para el Estado respecto a todos los usuarios, las actividades, las instalaciones relacionadas a estos materiales.

El presente trabajo realiza un análisis exploratorio de la trayectoria histórica de la constitución del sistema nacional de control de armas, municiones, explosivos, materiales estratégicos y sensibles en Argentina desde la década de los 1940 hasta 2015. Aborda una breve explicación sobre los regímenes internacionales en términos generales, e identifica los más importantes a los cuales participa Argentina desde la década de los 1980s. Finalmente, se realiza una apreciación respecto a la vinculación causal entre el modelo de Estado, la agenda de políticas de defensa, política exterior, economía, promoción industrial y comercio exterior, y ciencia y tecnología, y las políticas internacionales de control de armas, de defensa no ofensiva y de desarme, en un país semiperiférico como Argentina.

Los regímenes de control y no proliferación de armas en el sistema internacional

Argentina, desde la declaración de su independencia, comenzó a interactuar con otros Estados independientes y soberanos. Esta interacción permitió el surgimiento de un conjunto de conexiones que articulan las relaciones de poder político, económico y militar entre los distintos miembros del concierto de los Estados modernos. Las relaciones de poder que se configuraron desde entonces responden a características únicas basadas en códigos y principios propios, muchas veces sustentados en la costumbre o establecidos por tratados internacionales. En palabras de Wallerstein, se configura un modo de relacionamiento entre los Estados en base a “reglas sistémicas” que permiten actividades centrales, como el comercio, y el desarrollo de instituciones que refuerzan los principios y valores que rigen este modo de organización. Para explicar este modelo de relacionamiento entre Estados, Wallerstein formuló el concepto de “sistema-mundo” que encuentra sus raíces en la teoría de la dependencia, la cual destaca la existencia de países centrales que configuran los modos de relacionamiento entre las unidades estatales. Dichas unidades no ocupan el mismo rol dentro del sistema-mundo, este se divide en países periféricos y países centrales quienes ejercen su influencia sobre los primeros y generan dependencia en



diferentes niveles, en función de sus intereses. La capacidad de definición, toma de decisiones y acción, por parte de los países periféricos se encuentra delimitada y condicionada por las presiones que los Estados centrales puedan ejercer sobre ellos, y por su capacidad de independencia económica, autonomía tecnológica y esquema de relaciones de interdependencia con otros países de la periferia.

Bajo estos principios, Argentina se suma al concierto de Estados modernos como un país periférico, desde el momento histórico que declara su emancipación de la corona española. En los años de vida de Argentina, las capacidades políticas, económicas y científico-tecnológicas fueron condicionadas por el lugar y papel que los países centrales le asignaron en la semiperiferia del funcionamiento del sistema capitalista. La expresión de soberanía nacional se refleja y delimita en el nivel y grado de inserción argentina en el sistema internacional, y en su capacidad de influir en la definición y aplicación de normas, reglas y procedimientos de alcance global, y en promover y defender sus intereses políticos, económicos, sociales en los escenarios de debate, negociación y resolución de controversias, así también en su proyección y afirmación de liderazgo e integración de bloques regionales, subregionales y de cooperación bilateral.

Argentina, en la trayectoria del desarrollo de sus capacidades tecnológicas, productivas, comerciales y militares, avanzó en su integración a diversos regímenes internacionales, para hacerse partícipe en grupos de Estados partes con capacidades específicas en el tratamiento y ordenamiento de diversas temáticas y problemáticas de la agenda global. El funcionamiento de estos regímenes y la participación de grupos de Estados con capacidades particulares, por un lado, hace al control y seguimiento por la comunidad internacional de los avances y novedades en cada temática particular, y, por otro lado, procede al ejercicio de presiones e influencias, a través de procedimientos especiales, y garantiza el sostenimiento del modelo de poder del orden mundial y el relacionamiento entre centro y periferia, en cada proceso histórico.

Con respecto a la participación de los Estados partes en los regímenes internacionales, Krasner define este instrumento como un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos orientados a tratar un área, temática o problemática de las relaciones internacionales y sustentados sobre las expectativas de ciertos actores convergentes del sistema internacional. (Krasner, 1983, págs. 3-4) Los principios se construyen sobre creencias respecto a la “realidad” de los acontecimientos y funcionamiento del sistema internacional, fundadas sobre hechos y causalidades que se comprenden bajo la lógica de la perspectiva ideológico-política de cada uno de los actores del sistema. Las normas se elaboran por los Estados que integran el régimen como estándares de comportamiento, expresados como derechos y obligaciones de cada participante. Consecuentemente, se diseñan reglas específicas de actuación que determinan los instrumentos procedimentales de la toma de decisiones colectivas, su implementación y el seguimiento. Estos instrumentos se constituyen a través de acuerdos formales e informales, de alcance bilateral, regional y global, y sobre diferentes temáticas específicas. (Little, 2001)

La instauración de los regímenes internacionales se introduce en el escenario internacional de la mano y como continuidad de las políticas de disuasión de los países centrales, y se consolidan en la década de los 1970s, con la instalación del nuevo orden mundial del “liberalismo globalizado”. Su enfoque fue reorientado a la necesidad de consolidar el poder hegemónico de los Estados Unidos (EE.UU.) y reorientar la agenda internacional hacia el desarrollo de la capacidad económica, tecnológica, productiva como variable de poder, desde el centro hacia los países de interés en la periferia. Por tanto, un régimen internacional es un instrumento de poder para generar cierto “orden” en el sistema “anárquico” internacional -tal como lo definen las teóricas clásicas de (neo)realismo, (neo)liberalismo, y (neo)estructuralismo-, a través de la constitución de una “comunidad” de “actores racionales”, que buscan colaborar y cooperar entre sí, bajo el concepto de la interdependencia económica, generando beneficios para los Estados, promoviendo el “bien común” y un “estado hegemónico con buena voluntad” para el mantenimiento del orden mundial liberal. En términos de Wallerstein, estas reglas de



mantenimiento del orden del sistema-mundo, se configuraron en base a los intereses y deseos de los países que ejercen mayor influencia en su formulación; es decir, los países centrales sobre los periféricos. Los regímenes internacionales son estructuras diseñadas para condicionar el comportamiento de los Estados, es decir, limitar acciones, anticipar respuestas, regular comportamientos.

En ese sentido, Argentina, como país semiperiférico dentro del “sistema-mundo”, se encuentra limitada por las presiones y restricciones que puedan ejercer los países centrales sobre ella. Es así como, su participación en el diseño, desarrollo, aplicación y seguimiento de los regímenes internacionales de los cuales Argentina integra en la materia de control de transferencias de armas, desarme y defensa no ofensiva, se encuentra condicionada, por un lado, por sus propios modelos de Estado consecutivos, su agenda de intereses, y sus capacidades consolidadas internamente de desarrollo económico, científico-tecnológico, social y militar, de disuasión e influencia de poder; y, por el otro, a las presiones políticas y condicionamientos multidimensionales externos que los países centrales ejercieron en cada coyuntura crítica de la trayectoria histórica del país y sus intentos de lograr mayores niveles de soberanía y autonomía política, económica, científico-tecnológica, y social. (O’Donnell & Linck, 1973, págs. 15-75)

Dentro de la multiplicidad de regímenes existentes políticos, económicos, ambientalistas, de transporte y telecomunicaciones, entre otros, Argentina participa del régimen de seguridad internacional formulado por las Naciones Unidas (NNUU). El mismo fue fundado en 1945 con la firma de la Carta de Naciones Unidas, la cual en su artículo 2 declara expresamente la prohibición del uso de la fuerza como método para la solución de controversias. A este principio se lo conoce como: solución pacífica de las controversias. Este principio, ya incorporado dentro de la costumbre internacional, aboga por la resolución de diferencias entre Estados por medios pacíficos. Acciones como el aumento de arsenales, desarrollo tecnológico para nuevos armamentos, o incremento del porcentaje del PBI destinado al sector militar son percibidos como amenazas a la paz y la seguridad internacional. Es por ello, que el régimen de seguridad internacional de Naciones Unidas fundamenta sus bases en tres conceptos: a) desarme y desmilitarización, b) control de armamentos y no proliferación, y c) defensa no ofensiva. (Buzan & Herring, 1998, págs. 201-262)

Buzan y Herring conciben al desarme y desmilitarización no solo como la eliminación de armamentos, sino también de las estructuras productivas e instituciones que regulan la dinámica de las armas dentro de los Estados. Es decir, “el desarme requiere tanto la medida superficial de destruir las armas que ya existen, como la medida estructural más profunda de extirpar los medios y los intereses detrás de una mayor producción militar.” (Buzan & Herring, 1998, pág. 251)

Definen el régimen de control de armamentos como la gestión de arsenales, “bajo la etiqueta “reducción de armas”. El control de armas busca hacer que el instrumento militar sea más efectivo (reduciendo sus efectos colaterales contraproducentes) y menos costoso.” Bajo el régimen de control de armas se presume “que las partes involucradas, aunque sean rivales, quieren evitar la guerra. Los objetivos son reducir o negar las capacidades de primer ataque nuclear, dejar de lado el despliegue de nuevas tecnologías desestabilizadoras y mantener el status quo militar en el nivel más bajo, compatible con relaciones militares estables.” El control de armas se interpreta, entonces, como el manejo político de un conflicto: “Su palabra clave es moderación, en lugar de reducción.” (Buzan & Herring, 1998, págs. 211-212)

Por último, en cuanto a la estrategia de no proliferación y defensa no ofensiva, los autores interpretan que las razones por las cuales un Estado puede armarse bajo esta estrategia, es para defender los intereses vitales dentro del territorio nacional. Esta estrategia se contraponen con la estrategia ofensiva la cual persigue como objetivo la acción militar para dañar los intereses vitales de un adversario en su territorio de origen. Por tanto, la posesión de cierto tipo de armamento se encuentra condicionado y limitado a los permitidos por el régimen de no



proliferación y defensa no ofensiva: es decir, aquellos armamentos y tecnologías que tienen como fin defender y asegurar los intereses vitales del Estado poseedor dentro de su territorio nacional. El régimen de no proliferación y defensa no ofensiva “tiene como objetivo principal eliminar el temor por parte de otros actores de ser atacados. Lo hace reduciendo el potencial ofensivo de las capacidades militares diseñadas para la defensa” (Buzan & Herring, 1998, pág. 237)

La trayectoria del régimen nacional de control de armas y materiales estratégicos

Argentina se incorporó tempranamente en el grupo de Estados naciones que establecieron un régimen de control interno y de exportaciones de armas de fuego y explosivos, mediante la sanción de la Ley N° 12.709 en 1941. La norma creó la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFFMM) bajo la conducción del General Savio, con autarquía dentro de la jurisdicción del Ministerio de Guerra, y nucleando todas las fábricas, talleres e instalaciones de producción de materias primas y materiales de uso militar, públicas y privadas. Este hecho se dio en pleno desarrollo de la II Guerra Mundial, y el proceso de establecimiento de un nuevo orden mundial dirigido por el concepto de intervencionismo estatal en las economías nacionales, el impulso de los procesos de industrialización de los sectores estratégicos y el financiamiento a las industrias militares. El gobierno conservador de Ortiz y Castillo permitió el impulso de la industria militar a las Fuerzas Armadas, en un contexto nacional de inestabilidad política, económica y social, respondiendo a la demanda del sector militar de avanzar en el desarrollo de capacidades autónomas de tecnología militar, mientras Argentina posicionaba su política exterior en la neutralidad. (Rapoport, 2000, págs. 280-283)

La norma estableció las bases de un esquema nacional de control interno y de exportaciones de armas de fuego y explosivos, sustentado en la promoción del progreso industrial orientado a tecnologías de uso militar y sensibles, en la prohibición de la exportación de materias primas, insumos y materiales estratégicos, y la centralización y organización de este sector económico, tanto público como privado, en manos del Estado. Las entidades del sector deberían obtener la autorización de la DGFFMM, y su producción estaba priorizada para el uso de la defensa nacional y de sectores estratégicos de la economía nacional. El Estado tenía el monopolio de la exportación de armas, municiones, explosivos y material de guerra; la exportación a otros países requería la autorización previa del Congreso Nacional cuando éstas superaran los \$500.000 pesos argentinos.

Ya finalizada la II Guerra Mundial y con la configuración del orden bipolar sobre el sistema-mundo, se observa dentro de este proceso histórico conocido como Guerra Fría, una tendencia hacia la construcción de bloques regionales basados en principios de solidaridad, interdependencia y cooperación internacional. Algunos de los ámbitos abordados dentro de estos bloques fueron, además del económico, principalmente, la seguridad y la defensa. Muestra de ello son, el nacimiento de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (1949), organismo conformado por EE.UU. como líder del bloque, y sus países satélites del momento en el bloque capitalista, mientras que el bloque socialista se organizó bajo el Pacto de Varsovia (1955).

En este período histórico, se dieron los procesos de descolonización en el denominado “Tercer Mundo” y se crearon nuevas unidades nacionales, incorporadas en el escenario internacional bajo el precepto de “sistema-mundo”, como Estados periféricos. La Guerra Fría se caracterizó por la rivalidad entre dos superpotencias –EE.UU y la Unión Soviética- quienes no se enfrentaron directamente en la arena militar, pero sí lo hicieron a través de sus esferas de influencia. La competencia por incrementar el grado y alcance de su influencia y ganar socios adeptos para la constitución de sus bloques, se tornó una meta crucial para la cual cada potencia financiaba y proveía de armamento a gobiernos, a las FF.AA para efectuar golpes de Estado, o a grupos políticos internos dentro de los Estados periféricos: el objetivo era fijar alianzas durables que no atentaran contra el status quo del orden establecido. Como explica Hobsbawm, “pocos estados del tercer mundo, cualquiera que



fuese su tamaño, pasaron los años cincuenta (o a la fecha de su independencia) sin revolución, sin golpes militares para reprimir, prevenir o realizar la revolución, o cualquier otro tipo de conflicto armado interno.” (Hobsbawm, 2022, págs. 222-223)

Hobsbawm explica, además, que durante la década del 50’ “Todo el mundo exportaba armas. [...] el surgimiento de una época de guerrillas y terrorismo originó una gran demanda de armas ligeras, portátiles y suficientemente destructivas y mortíferas, y los bajos fondos de las ciudades de finales del siglo XX proporcionaron un nuevo mercado civil a esos productos”. (Hobsbawm, 2022, pág. 371) El problema que acarreó esta situación una vez finalizada la Guerra Fría la necesidad desde los países centrales de controlar la tenencia y proliferación horizontal de capacidades tecnológicas militares y de disuasión estratégica, como fue el caso nuclear. (Aybet, 2001) Es por ello, que la reducción, control y destrucción del armamento y las tecnologías sensibles adquiridos por civiles y Estados en la semiperiferia, se tornaron centrales dentro del régimen de seguridad internacional de Naciones Unidas y de los nuevos bloques regionales.

En 1950, bajo el gobierno de Perón se promulgó la Ley N° 13.945 que estableció el primer régimen de control de armas, explosivos y demás materiales sensibles, cuyas bases jurídicas se caracterizan por una contundencia multidisciplinaria y por su relevancia diacrónica, dado que tienen vigencia en la actualidad. La norma estableció las reglas y condiciones para la introducción, la adquisición, tenencia, portación, el uso y transporte, la transferencia, el transporte y la exportación de armas, municiones, explosivos, agresivos químicos, clasificados como de guerra o uso civil, como así también repuestos, partes y dispositivos relacionados, dentro del país. Las FF.AA. resultaron ser el único sujeto exceptuado por el alcance de esta norma ya que eran el órgano de aplicación de control, y se establecieron los esquemas de inspección bajo la competencia del Ministerio de Defensa (MinDef). Asimismo, se creó el primer Registro Nacional de Armas de Guerra, convocando la ciudadanía y los sectores empresariales a declarar las armas que tuvieran en su poder los particulares, en consonancia con la “Ley de la Nación en tiempo de guerra” (Ley N° 13.234/48) que comprendía “las previsiones relacionadas con la dirección de la guerra total, el empleo de personas y recursos, la movilización industrial y la organización económica de la Nación”. (Falivene & H.L., 2018, pág. 301) Así también, estableció penalidades, su aplicación, medidas administrativas y multas, el decomiso o secuestro de los materiales y la suspensión de autorizaciones, y sanciones incorporadas en el Código Penal por delitos contra el orden público. Se generó la figura de Legítimo Usuario de Armas y demás materiales, y las diferentes tipologías y categorías de actividades y usos, los formatos y requisitos de emisión de las autorizaciones, control y fiscalización efectivo sobre los usuarios, las actividades, instalaciones, y los materiales controlados.

La rigurosidad de la normativa refleja una visión estratégica y comprensión cabal por parte del Estado sobre las problemáticas criminales, de seguridad pública y defensa nacional, generadas por la circulación de armas de materiales sensibles en manos de la ciudadanía y de individuos no regulados, en el marco del sistema de defensa establecido en la Ley N° 13.234 con una concepción de la “Nación en armas.” (Barcat, 2020) Así también, la norma previó altos estándares de seguridad y calidad de productos y servicios que podrían importarse y exportarse, y los riesgos que representaba el comercio de armas y materiales sensibles en el contexto de la posguerra. Se caracteriza por una visión de inserción transversal en el esquema de promoción industrial, y de generación de capacidades para el sistema de defensa, de seguridad pública y los sectores productivos, contribuyendo en el fortalecimiento y cierto nivel de autonomía de las capacidades del Estado. Las reglas y condiciones de la norma constituyeron cierto nivel de introducción de las normas internacionales de aquel momento en el plexo normativo argentino, y en la aplicación transversal de las políticas de defensa nacional, seguridad pública y la criminal, promoción industrial, de comercio exterior y la diplomática. Cabe destacar que esta norma es el pilar fundamental del Sistema Nacional de Gestión Integral de Materiales Controlados en la





actualidad, aun con las modificaciones realizadas por los gobiernos sucesivos, y aun con el avance del mercado de materiales controlados durante el transcurso del tiempo.

Con el derrocamiento del gobierno de Perón en 1955 por la denominada “Revolución Libertadora”, Argentina adoptó la doctrina de seguridad nacional y orientó su alineamiento político, económico y militar a los designios de EE.UU., consumándose como un país más, bajo su esfera de influencia dentro del bloque capitalista. Osuna y Pontonero explican que “durante el período 1955-1983, para el actor militar el control del orden interno pasó a constituir una preocupación política central” y “el objetivo principal era el control de la población, aspecto que se vinculaba con la necesidad de combatir contra un “enemigo interno” que se escondía en ella. Por ese motivo, las medidas prescriptas se dirigían a lograr el mantenimiento de la seguridad nacional y reunir esfuerzos para reducir o aniquilar la amenaza de insurgencia socialista en la periferia, con la finalidad de mantener el orden mundial hegemónico de EE.UU. (Osuna & Pontonero, 2020)

Durante el gobierno de Frondizi, las FF.AA. y Fuerzas de Seguridad (FF.SS). desarrollaron sus doctrinas y actuación bajo el denominado Plan CONINTES, (Comoción Interna del Estado) orientado a la represión interna, la militarización de los grandes centros urbanos, la realización de allanamientos y detenciones de líderes políticos opositores, en un marco de violencia armada calificada por el gobierno como terroristas y de insurrección. Tal como explica Barcat “se modificó el Código Penal con la ley 15276/60, que incrementó las penas de los artículos 211 y 212 (según ley 11179/21) para quien “introdujera al país, exportare, fabricare, transportare, vendiere, transmitiere a cualquier título, empleare o tuviere en su poder explosivos, agresivos químicos o materias afines, sustancias o instrumentos destinados a su fabricación, armas, municiones, elementos nucleares y demás materiales considerados de guerra”, (con la introducción del el término “armas” individualmente considerado, a distinción de sus predecesores sólo referidos a la expresión “explosivos” existente hasta esa época). También se sancionó la Ley Nacional N° 15.293 denominada de “Emergencia para la represión de actividades terroristas”, que en sus artículos 8° y 9° penalizaban a quien introdujera, exportare, fabricare, transportare, vendiere, transmitiere por cualquier otro título, empleare o tuviere en su poder explosivos, agresivos químicos, armas, municiones, elementos nucleares y demás materiales considerados de guerra y de uso civil.” (Barcat, 2020)

Durante los sucesivos gobiernos militares desde 1955 hasta el retorno de Perón, las normativas nacionales orientadas al control de armas se intensificaron con el objetivo de generar condiciones necesarias de control interno, en un escenario nacional de violencia armada. En ese marco se dictaron los Decretos N° 8.172/72, 2.625/73, 3.610/73 cuyo objeto fue restringir la autorización de portación de armas portátiles y la custodia del transporte de armas y municiones, así también para el transporte de caudales para entidades financieras, en todo el territorio del país, al personal de las FF.AA, FF.SS y entidades de seguridad civiles.

La Ley N° 20.010 (1972) sustentada en el artículo 5° del Estatuto de la Revolución Argentina, modificó la Ley N° 12.709, jerarquizando la autorización de la instalación y funcionamiento en el país de fábricas de armas de guerra bajo la aceptación del Poder Ejecutivo (PEN), previo dictamen del MinDef, y dejando bajo la órbita de la DGFFMM las autorizaciones de la instalación de fábricas de armas de uso civil, con la finalidad de aumentar el control del Estado sobre el sector productivo estratégico y sobre las importaciones y exportaciones de armamento de guerra. El impacto más relevante sobre el régimen de control fue la derogación de la Ley N° 13.945, y la promulgación del Decreto Ley N° 20.429 (1973), con el objetivo de restringir el alcance de las armas en manos de la ciudadanía, y colocar la tenencia de armas como elemento esencial de las FF.AA. y FF.SS. para la aplicación de la doctrina de seguridad nacional. Dicha norma, creó el Registro Nacional de Arsenales en el ámbito del MinDef, y quitó la participación de la DGFFMM del control y emisión de autorizaciones para el sector productivo. Asimismo otorgó competencias a las FF.SS federales y provinciales para realizar los





controles de fiscalización, incautar y decomisar materiales de usuarios y reubicarlos para el uso de las instituciones militares y/o de seguridad. Facilitaba el accionar de fiscalización provincial, sin necesaria coordinación con el MinDef, en concordancia con, por un lado, el plan de descentralización y autonomización de las provincias y municipios de la política nacional, y, por otro lado, la persecución política, retención y penalización local de líderes, militantes políticos y sindicales, y grupos políticos de la resistencia popular. (Canelo, 2016)

Las modificaciones resultaron en la concentración del sector de fabricación de tecnologías militares, la reducción de la participación privada en el sector productivo, mientras tanto, se daba el proceso de privatización de las empresas públicas impulsado por el Ministerio de Hacienda, y la introducción de armas y otros materiales controlados para uso de las FF.AA, FF.SS y órganos civiles autorizados, vinculados a la aplicación de la doctrina de seguridad nacional. . Con el avance del desarrollo de la Guerra Fría, la guerra en Vietnam, la revolución cubana y el surgimiento de los movimientos guerrilleros anticolonialistas en la periferia, desde el centro y la dominación hegemónica de EEUU, se desarrollaron las doctrinas de seguridad nacional, se crearon los espacios y estrategias de nuevas dependencias orientados a la seguridad nacional y la asistencia técnica financiera para la adquisición de tecnología militar, y la restricción al acceso de tecnologías estratégicas a países no aliados y grupos organizados locales en la periferia.

La adquisición e incorporación de armamento y materiales controlados, y el entrenamiento de las FF.AA. y FF.SS., fueron financiados por los denominados Programas de Asistencia Militar (1952) y del Acta de Asistencia Extranjera (1961-1970) promovidos por el gobierno de los EE.UU. Los mencionados programas fueron aplicados mediante firma de acuerdos con los gobiernos cívico-militares en Latinoamérica cuyos objetivos eran: a) brindar asistencia técnica financiera y deuda orientada a acciones de reestructuración del Estado y de reorientación de las políticas públicas, así también para la adquisición de armamento, b) entregar armamentos y equipamiento para el entrenamiento de las FF.AA y FF.SS para la lucha contrainsurgente, que sería utilizado contra las expresiones locales del comunismo o peronismo en el caso argentino, c) generar la dependencia tecnológica y doctrinaria, d) contribuir al desarrollo del complejo industrial-militar estadounidense mediante la demanda de producción de tecnologías estratégicas, y, e) disminuir el comercio de armas con los países del bloque soviético.

Durante el gobierno constitucional de Cámpora, se dictó el Decreto N° 4.693/73, que reglamentó parcialmente la Ley N° 20.429. Con respecto a esta norma, Barcat sobresalta que “esta norma se destacó por definir especificaciones técnicas más óptimas y completas que las de sus predecesoras 3189/60 y 8172/72, y por un dato curioso en su proceso de sanción, ya que no obstante corresponder su creación al gobierno militar saliente, fue publicada en el gobierno constitucional entrante, lo que convalide el esquema normativo realizado por el gobierno militar.” (Barcat, 2020)

En la presidencia de María Estela Martínez de Perón, el Decreto N° 395/75 reemplazó el N° 4693/1973, y se consolidó como el reglamentario de la Ley de armas y explosivos N° 20.429: ambas normas se encuentran vigentes a la fecha, siendo las normas centrales del Sistema Nacional de Gestión Integral de Materiales Controlados. La norma enmarca la clasificación de armas, dispositivos complementarios, partes, municiones y agresivos químicos, con sus respectivas definiciones, su correspondiente uso determinado por tipo de usuario; estableció reglas para la fabricación, compra-venta, importación y exportación, para el resguardo y depósito, y para todas las actividades permitidas y autorizadas, así también, los requisitos para cada tipo de legítimo usuario; determinó la aplicación de aranceles, multas, infracciones, sanciones y medidas precautorias, decomiso, entre otras previsiones.



Durante el gobierno de facto denominado “proceso de Reorganización Nacional” endureció el control sobre el acceso, uso y transporte de armas individual por la ciudadanía, mediante sanción de la Ley Decreto N° 21.268 (1976), y los Decretos N° 948/1978 y 440/1979. Aunque se mantuvo la vigencia de la Ley N° 20.429 y su decreto reglamentario, las modificaciones efectuadas se orientaban en citar a la ciudadanía a declarar y regularizar sus armas ante en un tiempo de 48 hs a partir de la publicación de la Ley N° 21.268, y en restringir el uso, la portación y el transporte de armas solamente para las FF.AA., FF.SS., servicios policiales y penitenciarios provinciales, empresas y agentes de seguridad privada y transporte de caudales, estableciendo penalidades de reclusión mayores a 10 años para aquellos que cometieran delitos con uso y portación de armas y explosivos e incumplían con las reglas de control interno. Como último accionar de la dictadura en la temática, en 1983, mediante el Decreto N° 302 se reglamentó el régimen de tenencia, uso, transporte, importación y exportación de explosivos y afines, habilitando los puertos autorizados para el comercio exterior, de la Ley N° 20.429: dicha norma sigue vigente y conforma parte del Sistema Nacional de Gestión Integral de Materiales Controlados, con modificaciones realizadas a la fecha.

En 1983 Alfonsín asumió como presidente de la Nación, inaugurando un nuevo capítulo en la historia argentina moderna. Alfonsín fue el primer mandatario electo en elecciones libres después de la última dictadura cívico-militar y transitó el periodo de la recuperación del orden democrático en Argentina. La agenda pública que propuso Alfonsín ponía en foco en el restablecimiento del Estado de derecho y las garantías democráticas y evitar la interrupción de dicho proceso: así se restableció el Código Penal y las Leyes de la Democracia, mediante la Ley N° 23.077 (1984). Expresó su compromiso con la recuperación de los derechos humanos y el juzgamiento de los culpables de delitos de lesa humanidad, así como combatir cualquier tipo de violencia, y propuso el reemplazo de la doctrina de “Seguridad Nacional” por una política de defensa para el Instrumento Militar, así como subordinar a las Fuerzas Armadas (FF.AA.) al poder civil y reducir la cantidad de conscriptos. Se promulgó la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, redefiniendo los principios básicos de defensa, la finalidad y estructura del sistema de defensa, la organización de las FF.AA., y la organización territorial y movilización del servicio de defensa nacional. Reconociendo la importancia de esta ley, tanto el gobierno de Alfonsín como de Menem, y De la Rúa, la dejaron sin efecto hasta 2006. Como política exterior planteó el desarrollo de una estrategia independiente en el contexto de la Guerra Fría, la solución pacífica de los conflictos y la profundización de la relación con los países latinoamericanos. En su perspectiva económica se proyectaba la reorientación del perfil de la economía, reactivar y proteger los sectores productivos, controlar las importaciones con una barrera arancelaria, generar empleo y recuperar los ingresos de los sectores obreros, subordinar la actividad financiera del mercado y renegociar la deuda externa.

Con respecto a las relaciones entre Argentina y el continente europeo, la estrategia exterior de Alfonsín se diseñó para diversificar las relaciones internacionales del país. Se impulsó una agenda política conjunta con el viejo continente que promovía las iniciativas de desarme y moratoria nuclear, la redemocratización y la política de derechos humanos en América Latina, la solución del conflicto centroamericano y un acercamiento declarativo con respecto a la deuda externa. Aunque Argentina esperaba un fuerte apoyo de los europeos para poder renegociar su deuda externa, la banca privada y los gobiernos de Alemania, España, Francia e Italia condicionaron las inversiones que reactivarían la economía argentina posterior a la renegociación de la deuda con el FMI. Por consiguiente, el cambio en la política económica contrajo un giro en la estrategia exterior con Europa, en buscar la asociación particular y privilegiar inversiones en el aparato productivo argentino, en lugar del sector público.

En materia de desarrollo tecnológico de carácter estratégico militar, durante el gobierno de Alfonsín se dio continuidad al Programa Cóndor I y II, denominado “Plan de Satelización” en el Decreto “S” N° 604/1985, que



consideraba el fortalecimiento del desarrollo tecnológico nacional de la industria espacial, y en el marco de la crisis económica y de la deuda, y dada la presión presupuestaria, buscaba atraer ingresos para el financiamiento del Programa, a través de la venta de exportaciones de la industria espacial, “sin comprometer la situación en su sector externo.” Como describe de León, “con el objetivo de fabricar un vehículo de lanzamiento de prestaciones duales (de uso civil y militar) la Fuerza Aérea Argentina decidió el desarrollo de un nuevo cohete de grandes dimensiones {...} de fines exclusivamente militares. Para 1989 se había realizado una importante inversión en infraestructura y equipamiento, que incluyó la capacitación de cientos de especialistas en un campo de alto nivel tecnológico. La Argentina logró dominar para ese momento el ciclo de producción de combustibles sólidos de alto rendimiento para cohetes, así como para la tecnología de desarrollo de toberas, materiales compuestos, tubos de motores, aerodinámica hipersónica y guiado y control, entre otros. En síntesis, tecnologías llamadas de usos duales, que permiten tanto el desarrollo de misiles con fines militares como lanzadores satelitales (cohetes espaciales).” (De León, 2015, pág. 14)

Complementariamente, con el Decreto “S” N° 1325/1987, se efectuaron los contratos de las empresas nacionales y extranjeras que llevarían adelante las transacciones de compra, venta, importación y exportación de los productos necesarios para el desarrollo del proyecto, así también de para la contratación de personal especializado. (De León, 2015, págs. 284-292) El desarrollo del Programa se daba con vista de exportar la tecnología a países del Medio Oriente, y en pleno proceso de la guerra entre Irán e Irak (1980-1988), en 1985 se firmó el contrato con Egipto para la transferencia de tecnología. (De León, 2015, págs. 115-130) En este contexto, se dieron varias autorizaciones por el Ejecutivo Nacional de exportación de material controlados y sensibles por empresas nacionales, tales como DGFFMM, Tecnología Aeroespacial S.A., Empresa de Desarrollos Especiales S.A, Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para las FF.AA. (CITEFA), Ingeniería MUNEX S.A, Tanque Argentino Mediano S.E., entre otras, a otros países de la región, a las Fuerzas Armadas de Perú y Bolivia y Panamá, a Kenia, Sri Lanka, Egipto e Irán. Se puede conjeturar desde la evaluación de los mencionados decretos que la venta al exterior de estos materiales surgía desde la necesidad de generar ingresos para el sector público, reduciendo el presupuesto y gasto militar en mantenimiento de equipamiento, e indirectamente a realizar acciones de desmilitarización de las FF.AA.

En concordancia a los avances internacionales en materia de control de transferencias de armamento y tecnologías sensibles, y dado el interés del gobierno de Alfonsín de garantizar la posición argentina de neutralidad, mantenimiento de la paz, en el escenario internacional, se avanzó en fortalecer la relación tecnológica con Europa, a través de firmas de tratados, convenciones, y su participación en regímenes internacionales especializados. Generó el primer antecedente nacional de coordinación de la política de exportación de material bélico, a través de la sanción del Decreto N° 1.097/1985 que creó la Comisión de Coordinación de Política de Exportación de Material Bélico, integrada por el Ministerio de Defensa, de quien dependía el Registro Nacional de Armas (ReNAr), conducía las FF.AA. y supervisaba sus Programas y Proyectos tecnológicos; el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, de quien dependía la negociación con los países europeos y los países interesados en la adquisición de la tecnología, así también quien se encargaba de la revisión previa de la solicitud de exportación de materiales controlados y sensibles; de Economía; y de Obras y Servicios Públicos, de quien dependían centros y proyectos de I+D de tecnologías sensitivas, dado el proceso de reestructuración del Estado.

Con respecto al control interno de armas y materiales, en 1986 se sancionó la Ley N° 23.474 cuyo objeto fue reconfigurar los requisitos de seguridad en la exposición y resguardo en la comercialización de armas en el territorio nacional, asignando la responsabilidad de aplicación al Ministerio de Interior, bajo cuya competencia tenía a las FF.SS. federales. Ampliando el alcance de control del ReNAr respecto a las instalaciones



relacionadas, y en pleno proceso de reestructuración organizacional de las FF.AA, mediante el Decreto N° 73/1988, se asignó bajo la competencia del Registro, la registración y fiscalización de los polígonos de tiro que previamente se encontraban en la dependencia y control de la Dirección de Tiro del Ejército.

Menem asumió su mandato presidencial en 1989, con el apoyo de los países centrales, las corporaciones transnacionales y las organizaciones financieras internacionales, adhiriendo al paquete de medidas económicas ortodoxas del denominado “Consenso de Washington”. Con Ley N° 23.696 de la Emergencia Administrativa y Ley N° 23.697 de Emergencia Económica, el gobierno fijó los ejes de su agenda pública que autorizaron la privatización de empresas públicas, la venta de bienes e inmuebles, la reforma administrativa del Estado, la abolición del régimen de la compra nacional para las contrataciones públicas, la suspensión de los regímenes de promoción industrial, la compensación de deudas entre particulares y el sector público, la desregulación del mercado, entre otras disposiciones. El desmantelamiento del Estado del bienestar y la venta de los recursos y capacidades estatales, más la contracción de una deuda externa extrema, resultó en la profundización de los desequilibrios económicos y sociales que llevaron el sistema hasta su colapso en 2001.

Con respecto a la política exterior, el gobierno menemista interrumpió la política tradicional de neutralidad que había tomado Argentina desde la II Guerra Mundial, y envió tropas y material bélico a participar en la guerra del Golfo como aliado de los EE.UU. El alineamiento automático significó el control y desmantelamiento de proyectos tecnológicos de nivel estratégico para la Argentina en los sectores nuclear y misilístico, ya que implicaban cierto nivel de amenaza y desequilibrio para la política global digitada por los países centrales. En los primeros años de los noventa, Menem firmó un paquete de tratados y convenios de cooperación internacional en materia de no proliferación de armas de destrucción masiva y de control de exportaciones de tecnologías sensibles. En 1992 ratificó el Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y posteriormente Argentina adhirió a los principios de la Organización Internacional de Energía Atómica; y, través de la firma del Acuerdo de Cooperación Nuclear con los EE.UU, el sector nuclear argentino reorientó su desarrollo hacia el uso civil y enfocó sus actividades en la construcción de reactores, la investigación aplicada en medicina y la industria, el estudio del ciclo del combustible y la administración de residuos nucleares. Después de muchas presiones externas, en 1991 Menem decidió abandonar el Programa de construcción del misil balístico Cóndor II, y en 1993 firmó el Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de Argentina y EEUU sobre la transferencia y protección de tecnología estratégica, el denominado “COCOM”, y antecesor del Acuerdo de Wassenaar. Con la intromisión de EE.UU. en la política de defensa nacional, y científico-tecnológica, se concretó el desmantelamiento final del misil y de las instalaciones en Villa María, y el despido de los especialistas. En ese contexto, Argentina puso freno al desarrollo de sus capacidades tecnológicas estratégicas, ya condicionadas por su lugar en la semiperiferia y se autolimitó a la dependencia tecnológica y doctrinaria en el ámbito militar y de seguridad, a los países industrializados, sometiéndose a estrictos controles internacionales de producción y exportación de tecnologías sensibles.

Implementando los compromisos internacionales, a través del Decreto N° 603/1992, se reemplazó el Decreto N° 1.097/1985, se estableció un régimen nacional de control responsable sobre las exportaciones nucleares, de tecnología misilística, de sustancias químicas y demás elementos sensibles. Además de los Ministerios que integran a la Comisión, cuando corresponde por cuestiones de necesidad, participan la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE) y el Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Defensa (CITEDEF).

Con la complementariedad de los Decretos N° 1.291/93 y 657/95, la Comisión tiene las tareas de evaluar las solicitudes de Licencia Previa a la Exportación, en relación a la transferencia de materiales, equipos, tecnologías, asistencia técnica y/o servicios que estén nombrados en los listados de los Anexos del Decreto;



conceder las Licencias Previas a la Exportación que corresponden a elementos comprendidos en los Anexos, como también otorgar el Certificado de Importación en casos que conforman los requisitos de la correspondiente reglamentación. El Anexo A denomina todos los equipos y tecnología misilística sujetos a control de exportación por parte del Gobierno Nacional. En este listado se han incorporado también los productos y criterios recomendados en el Régimen de Control de Tecnología Misilística (MTCR), incluyendo los componentes destinados al desarrollo de vehículos lanzadores satelitales. No se autoriza ninguna actividad de transferencia que puede contribuir en cualquier grado al desarrollo misilístico. En el Anexo B se incorporan todas las sustancias químicas, como también los denominados precursores, que pueden utilizarse en la producción de armas químicas y bacteriológicas. Todas estas sustancias se encuentran sujetas a licencias de exportación, y no se autoriza la transferencia de ellas cuando existe la presunción de que ellas serán destinadas a la producción de armas de destrucción masiva. El Anexo C determinó la lista de productos nucleares o de uso nuclear. En términos generales, no se autoriza la exportación de materiales, equipos, tecnología, asistencias técnicas y/o servicios vinculados a la conversión y el enriquecimiento de uranio, el procesamiento de combustible, la producción de agua pesada y la fabricación de plutonio.

La exclusión explícita del ReNAr y de las armas y explosivos de “uso civil” y “uso civil condicional” de la integración de la Comisión de Coordinación de Políticas de Exportación de Material Bélico y del Régimen de Control relativo, se concretó con el Decreto N° 760/1992. La norma efectuó la desregulación de exportación de armas considerando “que los controles existentes resultan excesivos en la actualidad, sobre todo para las armas consideradas por nuestra legislación como “uso civil” o de “uso civil condicional {ya que} ellas carecen de valor estratégico que haga necesario mantener el régimen legal existente.” Sin embargo, asignó la responsabilidad al ReNAr de realizar la verificación técnica y registración del material controlado destinado a la exportación. Considerando los intentos de efectuar un control interno a la circulación de armas y materiales controlados, desde 1941, aun bajo diferentes conceptos de modelos de Estado y de seguridad y defensa nacional, surgen dudas sobre los objetivos reales de la decisión del gobierno menemista de desregular el mercado interno de las armas. Durante todo el gobierno, bajo ese marco de desregulación, se realizaron varias exportaciones de armamento de guerra, uso civil y uso civil condicional a desde la DGFFMM y otros organismos del sector de industria militar a Pakistán, Panamá, Bolivia, Sri Lanka, Venezuela, y Perú, bajo un esquema de control que remitía al ReNAr la autorización de exportación, sin la revisión de la Comisión, y con la previa toma de conocimiento del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, en pleno desarrollo de la guerra entre Ecuador y Perú. Como otro dato importante, se decretó el levantamiento del embargo a la entonces República de Yugoslavia, para el envío de armamento, mientras se desarrollaba la guerra en la zona de los Balcanes.

En términos de control interno, se realizaron varias modificaciones al régimen establecido por la Ley N° 20.429 y sus normas complementarias y modificatorias. Mediante la Ley N° 24.492 (1995), el Decreto N° 252/1994, 821/1996, 1.002/1999, la Disposición ReNAr N° 72/1998, se reguló bajo la competencia del Registro la recategorización de las armas, nuevos requisitos de autorización de legítimo/a usuario/a, la transferencia y/o venta de armas a legítimos/a usuarios/a, el reempadronamiento nacional obligatorio de armas no registradas. Además, se reglamentó la registración y autorización de servicios privados de seguridad, tales como la vigilancia privada, custodia personal y de bienes, investigación privada, y videovigilancia, que tuvieron su formalización en el nuevo régimen de seguridad interior establecido durante la recuperación democrática. En ese contexto, se inició el proceso de desarrollo del Banco Nacional de Datos Informatizados del ReNAr y la incorporación de tecnología informática para la construcción de los registros.

Durante la gestión de De la Rúa, se modificó la integración de la Comisión Nacional de Control de Exportaciones Sensitivas y Material Bélico, mediante el Decreto N° 437/2000, incluyendo el compromiso





asumido con el Acuerdo Wassenaar, reglamentando la competencia del ReNAr en la exportación de armas y material controlado, incluyendo los listados correspondientes clasificado y categorizado. En la misma línea, en 2001 se sancionó el Decreto N° 37 reasignando las funciones de registración, fiscalización y autorización de transferencias explosivos desde DGFFMM al ReNAr, generando la concentración del control interno de uso de armas y explosivos por el Registro Nacional, y transfiriendo los registros preexistentes, y permitiendo la celebración de convenios con entes especializados con capacidades técnicas necesarias para la realización de análisis físicoquímicos y ensayos balísticos para el control de explosivos y armamentos. Este es el caso, de la vinculación con la Facultad de Ingeniería del Ejército Argentino y CITEDEF.

A partir del 2003 hasta 2015, los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández recuperaron el papel central del Estado en el manejo de las relaciones entre mercado y sociedad, con la intención de revertir la dominación política y económica del Estado y la sociedad por las corporaciones financieras y especulativas, mediante la generación de políticas públicas que pudieran dar respuesta a cuestiones estratégicas y a las demandas sociales. Bajo un modelo de “desarrollismo inclusivo semiperiférico” se promovió la reforma institucional para lograr mayor capacidad y eficiencia estatal, se formuló una agenda pública que otorgó un rol principal a la ciencia y la tecnología, comprendiendo su necesidad para lograr desarrollar la economía nacional, bajo el concepto del primer gobierno peronista. Asimismo, varias cuestiones relacionadas a la defensa nacional se jerarquizaron en la agenda nacional.

Considerando las innumerables limitaciones institucionales y tensiones políticas y sociales, tanto internas como externas al Estado nacional, los gobiernos kirchneristas determinaron que el eje primordial y transversal de las políticas públicas debió ser el desendeudamiento externo mediante la reestructuración de la deuda. Primordial, porque la deuda externa tenía a la Argentina con las manos atadas; necesitaba librarse de esa cadena de sometimiento y sufrimiento y recuperar su autonomía económica. Ese eje fue el que enmarcó el camino hacia el crecimiento económico nacional, la recuperación de la capacidad productiva, la generación del empleo y la redistribución de ingreso. Fue transversal, porque el desendeudamiento permitió avanzar en la formulación e implementación de un conjunto de políticas públicas que apuntaban a la recuperación de las capacidades del Estado, estratégicas y operativas, así como las que profundizaron sobre la inclusión social y la distribución de ingreso para revertir la pobreza.

El segundo eje prioritario, en actuación conjunta a la política macroeconómica, fue la transformación del papel del Estado, hacia un modelo Estado-centrista en búsqueda de nuevas formas de intervención a las tensiones entre el sistema capitalista y las demandas sociales. El nuevo proyecto político nacional planteaba el avance hacia un gobierno abierto que brindase nuevas formas de participación ciudadana; la modernización, ampliación y diversificación del Estado, con un papel de “iniciador” que respondiera institucionalmente a las problemáticas sociales, como “regulador” y “propulsor” de la economía y como “proveedor” de servicios, enfocando sobre el desarrollo con inclusión social; la democratización y la afirmación de la autoridad civil sobre los instrumentos coercitivos estatales; la defensa y promoción de los derechos humanos; la lucha contra la corrupción y la impunidad judicial; y el reforzamiento de la política exterior con los países vecinos reconstruyendo los cimientos de la integración regional. (Moreno, 2003)

Desde los primeros momentos en el gobierno, Kirchner argumentó que, para fortalecer la democracia y la institucionalidad del sector de la defensa, había que proponer un proyecto formal para la jurisdicción que redefiniera el rol de las FF.AA. en la construcción de un nuevo país. En su primer discurso como comandante en Jefe de las FF.AA. en la Cena de Camaradería de 2003, Kirchner definió los ejes del proyecto político e institucional para el sector de la defensa, considerando “los cambios operados en la política mundial”: a) el involucramiento tanto de militares como de civiles en la defensa integral de la Patria; b) la reestructuración de





las FF.AA. en términos organizacionales, funcionales y de capacidades de despliegue territorial, incorporando la función del accionar integrado en emergencias; c) combatir la impunidad en el ámbito militar, profesionalizando a los uniformados para lograr calidad institucional; d) modernizar el Sistema de Defensa mediante la investigación tecnológica en coordinación con otros organismos gubernamentales, contribuyendo al bienestar de la población; e) vincular la política de defensa de modo inseparable con la política exterior, canalizando el reclamo para la recuperación de las Malvinas por la vía diplomática, profundizando los lazos de integración y cooperación regional, y participar en las misiones de paz de la ONU; f) adaptar el sector de defensa en el marco de un proyecto nacional de trabajo, producción y crecimiento sustentable, integrando a las FF.AA. al mismo. La proyección industrialista y de bienestar social en el discurso de Néstor Kirchner, colocaba al desarrollo de la investigación científica y tecnológica en un lugar céntrico de la agenda política nacional y sectorial, haciendo especial hincapié en la necesidad de “aprovechar y recuperar la capacidad de producción industrial de laboratorios, fábricas y talleres militares.” (Lorca, 2003)

El punto de partida del proceso de transformación institucional de la jurisdicción fue la reglamentación de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, 18 años después de su promulgación. En el Decreto N° 727 de 2006 que reglamentó dicha ley se avanzó en una definición de la misión principal de los órganos que conforman el Sistema de Defensa: el Ministerio de Defensa determina la dirección, ordenamiento y coordinación de las actividades del Sistema; el Estado Mayor Conjunto de las FF.AA. (EMCOFFAA) es responsable de formular y actualizar la doctrina militar conjunta, elaborar el planeamiento militar conjunto, dirigir el adiestramiento militar conjunto y controlar el planeamiento estratégico operacional y la eficacia del accionar militar conjunto; y, las FF.AA. emplean sus recursos solamente ante agresiones de origen externo perpetradas por otros Estados.

Luego, la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las FF.AA. (DOFFFAA), aprobada por el Decreto N° 1.691 de 2006, determinó como política de Estado la plena conducción política de los asuntos de la Defensa Nacional, de las FF.AA. y del Instrumento Militar de la Defensa Nacional, y la consolidación del perfil defensivo y cooperativo con la región y el mundo. Definió que la misión principal de las FF.AA. y del Instrumento Militar es “conjurar y repeler toda agresión externa militar, estatal, a fin de garantizar y salvaguardar de modo permanente los intereses vitales de la Nación, cuales son los de su soberanía, independencia y autodeterminación, su integridad territorial y la vida y la libertad de sus habitantes.” Aclaró que las misiones secundarias no deben afectar las capacidades militares requeridas para el cumplimiento de la misión principal y esencial para el Estado. Asimismo, estableció que el proceso de modernización y adecuación del Instrumento Militar debe ser continuo, progresivo y planificado, en función de las nuevas exigencias y condiciones tanto estratégicas a nivel región y global, y como las nacionales de carácter político-institucional, económico y operativo. Además, precisó que el diseño de las FF.AA. debe basarse en el accionar militar conjunto e integrado para lograr aptitud y eficacia, a partir del control y gestión integral y centralizada de la totalidad de los medios y recursos militares disponibles por el conjunto de los organismos que conforman el Sistema de Defensa.

Bajo los mencionados conceptos de diseño del instrumento militar y con un enfoque orientado a la planificación por capacidades para la preparación de la defensa, la DOFFFAA contempla la promoción, el desarrollo y la consolidación, integrada y coordinadamente, de capacidades para la vigilancia, comando, control, comunicaciones, informática e inteligencia, para la movilidad táctica y estratégica, y para el concreto desarrollo de las operaciones de combate, en los ámbitos territorial, aeroespacial y marítimo de la Nación. Destaca que en caso que el Sistema de Defensa carezca de capacidades suficientes para cumplir con sus misiones podrá apelar al desarrollo de una “fuerza activa sustancial” significando “la mínima organización que en forma sistémica posee todos los atributos que le permiten desarrollar de manera autónoma todas las operaciones inherentes a la



potencialidad de que se trate.” Para el cumplimiento eficiente de dichas misiones, el equipamiento a incorporar debería tener rasgos de polivalencia, versatilidad y flexibilidad operacional; enumerándose como formas de obtención del mismo la recuperación y modernización de material actual y/o la incorporación de material nuevo. Entonces, el criterio de priorización que se fijó como política de incorporación de material incluye eventuales adquisiciones con la condición de transferencia de tecnología, nuevos desarrollos nacionales o equipamiento necesario para el adiestramiento operativo simulado.

Mientras el proceso de planeamiento iniciaba su desarrollo, el MinDef emitió la Resolución Conjunta N° 663 de 2006 equiparada por la Resolución General de la AFIP 2092/2006 que reformó el régimen de control de importaciones de material bélico. Aunque la Ley N° 19.348 y los Decretos N° 4874/1959 y 2921/1970 establecen excepciones para las importaciones de material secreto de las FF.AA., el MinDef determinó controlar las importaciones de las FF.AA. exigiéndoles elaborar planes anuales de adquisiciones de material bélico en el exterior y presentarlos a la Secretaría de Planeamiento para su verificación técnica y presupuestaria, y evaluación política. La Resolución Conjunta exigía la autorización de la Secretaría de Planeamiento para cada solicitud de importación por parte de las FF.AA. En ese sentido, se generó el primer antecedente para retrotraer la descentralización y autonomía de compra indiscriminada de equipamiento de las FF.AA., iniciando así la centralización de la política, objetivos y gestión de adquisiciones en la conducción civil del MinDef, y llevando a cabo el primer intento de planificación de obtención de medios para la defensa. No obstante, lejos de fundar conceptos de sustitución de importaciones, esta norma no establecía una política explícita de adquisición por compensaciones, ni de transferencia de tecnología.

En este marco de transformación de la estructura del Estado y poniendo en funcionamiento e implementación las políticas de defensa nacional, seguridad interior e inteligencia nacional, en 2004 se sancionó la Ley N° 25.938 que creó el Registro Nacional de Armas de Fuego y Materiales Controlados, Secuestrados o Incautados, con competencia de control asignada al ReNAr. El objetivo de la norma es ejercer un mayor control sobre los depósitos policiales y judiciales a nivel federal y provincial. Dicha normativa, determinó que tipo de información que las FF.SS. federales y provinciales, así también las fiscalías y juzgados de jurisdicción federal y provincial, deberían informar a al ReNAr y los plazos correspondientes, respecto a los materiales resguardados temporaria o definitivamente, para poder centralizar la información, efectuar un control sobre el accionar de las FF.SS. y diseñar políticas criminales orientadas a armas y materiales controlados. Además, esta norma permitía la incorporación de información en la Base Nacional de Datos Informatizados del ReNAr respecto a armas que se encontraban en circulación en el mercado ilegal o en estado irregular, y fortalecía la retroalimentación de la información al Sistema Judicial al momento de contribuir con información respecto a la trazabilidad de los materiales y los/las usuarios/as vinculados, con la finalidad de aportar a las investigaciones judiciales.

En el proceso de democratización del Ministerio de Defensa y el Instrumento Militar, y separar el Sistema de Defensa de los asuntos de seguridad pública y de control de la ciudadanía y los sectores productivos, así también, para ejercer un control sobre el propio Sistema de Defensa con respecto a sus arsenales y materiales controlados, mediante el Decreto N° 1.023/2006 el ReNAr se transfirió a la jurisdicción del Ministerio de Interior, hasta que en 2015. Se fortaleció la incorporación de personal civil en la burocracia del organismo, aun manteniéndose una cultura militar y policial con la persistencia de personal de las FF.AA. y FF.SS. De la misma manera, en el ámbito del Ministerio de Interior, el ReNAr inició un proceso de articulación y cooperación con varias agencias y organismos del Estado nacional, provincial y municipal, para la gestión de sus operaciones., y así también amplió su presencia federal con la apertura de oficinas de funcionamiento multiagencial, lo cual permitió un proceso de democratización, apertura a la ciudadanía. No obstante, a partir de las normativas internas del organismo, relativas a la reglamentación de las normas de primer nivel, se identifica una perspectiva



de control hacia la ciudadanía, fuera de sumarse al ejercicio conjunto de control civil de las FF.AA. y FF.SS. por otros órganos del Estado nacional, y una pérdida y falta de la perspectiva de colaboración en la promoción industrial, en la generación de capacidades técnicas, tecnológicas y cognitivas vinculadas al desarrollo tecnológico nacional de materiales controlados, y una desvinculación con el papel estratégico que fue pensado el Registro en sus orígenes.

En 2015, durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner, se elaboró un proyecto de ley por el Estado nacional y la participación activa de la sociedad civil especializada en la temática, universidades publicase y legisladores nacionales. El Congreso Nacional sancionó la Ley N° 27.192 y se creó la Agencia Nacional de Materiales Controlados (ANMaC): Un organismo democratizado y jerarquizado en el Estado Nacional, ente descentralizado del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, con autarquía económica y financiera, con personería judicial propia y capacidad de actuación en el ámbito del derecho público y privado. Este organismo es un caso único en la región, dado que su conducción es civil y por fuera de las jurisdicciones del Ministerio de Defensa, Ministerio de Seguridad, y del Instrumento Militar y de las FF.SS. Su misión es la aplicación, control y fiscalización de la Ley Nacional de Armas y Explosivos N° 20.429 (1973) y sus normas complementarias reglamentarias y modificatorias, previamente mencionadas; la Ley Nacional de Registro Nacional de Armas de Fuego y Materiales Controlados Secuestrados o Incautados N° 25.938 (2004); y la Ley Nacional de Declaración de la Emergencia en materia de Control de Armas de Fuego y demás Materiales Controlados y de creación del Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego N° 26.216 (2006) y sus complementarias.

Es importante destacar, la Ley N° 26.216, fue incorporada como una novedad en el marco normativo argentino, a pedido de organizaciones de la sociedad civil, en un contexto de crisis socio-económica, inseguridad y violencia con uso de armas, para promover el desarme voluntario de la ciudadanía, con la finalidad de: a) disminuir el uso y proliferación de armas de fuego en la sociedad civil; b) reducir los accidentes, hechos de violencia y delitos ocasionados por el acceso y uso de armas de fuego; c) sensibilizar y concientizar la sociedad civil acerca de los riesgos que representa la presencia de un arma de fuego, d) promover una cultura de la no violencia y la resolución pacífica de los conflictos; e) controlar y reducir la conflictividad con el uso de armas de fuego; f) incidir y reducir el circulante de armas de fuego en mercados ilegales. Además, esta normativa, dio creación al Comité de Coordinación y el Consejo Consultivo de Políticas de Control de Armas de Fuego, integrados por los Ministerios de Justicia y Derechos Humanos, Interior, Seguridad, Defensa, Relaciones Exteriores y Culto, Economía, Géneros y Diversidades, Educación, Salud, Desarrollo Social, organizaciones de la sociedad civil especializadas, el Sistema Interuniversitario Nacional, el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, y organizaciones gubernamentales internacionales, tal como se reglamentó en la Resolución MJDDHH N° 370/2022.

El funcionamiento de la ANMaC tiene alcance federal mediante sus Delegaciones, Agencias Registrales y Oficinas Aeroportuarias, y Puestos Fijos y Móviles de Recepción de Desarme Voluntario, así también con instalaciones de resguardo de materiales controlados que conforman la Red Federal de Depósitos, junto con el Banco Nacional de Materiales Controlados (BANMaC I y II). La Agencia cuenta con equipos de inspección y verificación de usuarios/as legítimos/as, que fiscalizan la trazabilidad de los materiales por los/las usuarios/as y garantiza la reducción de circulantes de carácter ilegal. Su sustento de accionar son las bases registrales del organismo. Mediante la Disposición ReNAr N° 643/2012, se desarrolló el Sistema de Gestión Integral de Materiales Controlados (SIGIMAC), una plataforma de control en línea y con alcance federal. A través del Sistema, la ANMaC efectúa las gestiones relacionadas al registrar, autorizar, controlar y fiscalizar toda actividad vinculada a la fabricación, comercialización, adquisición, transferencia, traslado, tenencia, portación, uso,



entrega, resguardo, destrucción, introducción, salida, importación, tránsito, exportación, secuestros, incautaciones y decomisos; realizada con armas de fuego, municiones, pólvoras, explosivos y afines, materiales de usos especiales, y otros materiales controlados, sus usuarios, las instalaciones fabriles, de almacenamiento, guarda y comercialización. La registración se realiza conforme las clasificaciones de materiales controlados vigentes, dentro del territorio nacional, con la sola exclusión del armamento perteneciente a las FF.AA. Esta exclusión es una excepción remanente en toda la normativa base del régimen de control desde 1941, ya que el control desde el seno de las FF.AA. no incluía el control sobre ellas mismas, sino de los usuarios del sistema, y la ciudadanía.

Todas las acciones registrales previamente mencionadas se resguardan en el Banco Nacional Informatizado de Datos (BNID), una de las bases de datos con mayor envergadura en Argentina y la región, dado que se viene nutriendo de datos hace más de 30 años. Se destaca que el Sistema Nacional de Materiales Controlados contempla la conservación de sus registros materiales y digitales por tiempo indefinido. Su funcionamiento permite el rastreo de armas de fuego y demás materiales controlados, facilitando el conocimiento de la trazabilidad de cada material registrado en toda su vida útil, y bajo la tenencia y uso de cada uno/a de sus usuarios/as hasta su destrucción final. En detalle los datos registrados en el BNID son: a) Personas físicas y jurídicas comprendidas en la normativa vigente en la materia; b) Materiales controlados; c) Instalaciones y establecimientos; d) Actos autorizados, rechazados y observados; e) Sanciones aplicadas; f) Materiales controlados secuestrados o incautados y decomisados; g) Materiales controlados sustraídos, extraviados y con pedido de secuestro; h) Materiales controlados destruidos. La búsqueda en el BNID se realiza con técnicas parametrizadas que incluyen su número de serie y un Código Único de Identificación de Material (CUIM): un código alfanumérico virtual que se asigna a cada arma de fuego que se fabrica, importa, introduce, exporta y/o se resguarda y destruye en la Argentina, independientemente del número de serie inserto en cada arma.

Respecto al marcaje de armas de fuego, de acuerdo a los artículos 11, 12 y 13 del Decreto Reglamentario N° 395/75 de la Ley Nacional N° 20.429, y su aplicación jurisdiccional mediante la Disposición RENAR N° 42/00, se establece la obligatoriedad de marcar con número de serie y si éstas no lo tuvieran, previa comprobación de la ausencia de supresión, se le otorgará uno para su grabado. Las armas portátiles destinadas a la utilización oficial del Estado, tienen marcajes específicos que así las identifican. La ANMaC efectúa el registro de productos fabricados, importados, exportados, comercializados y con tenencia de uso a usuarios/as legítimos/as, de acuerdo a la Disposición RENAR N° 1588/2012: a) tipo de arma; b) sistema de disparo; c) marca y modelo; d) calibre; e) N° de serie; f) N° de CUIM; g) documentación registral del/a usuario/a; así también aplicando similares criterios de control sobre materiales de uso especial y explosivos, pólvoras y afines.

El funcionamiento del SIGIMAC y del BNID representa una herramienta concreta de apoyo a la investigación judicial de cualquier hecho de violencia y delito cometido con el uso de armas, bajo la normativa nacional argentina y los compromisos internacionales. La ANMaC es fuente de información para el Poder Judicial en las jurisdicciones nacionales y provinciales, así también para el trabajo que efectúan las FF.SS bajo instrucciones de la Justicia.

Los datos que se incorporan en el SIGIMAC nutren los registros del Sistema Nacional, y para un efectivo control registral, se ha desarrollado un Nomenclador Técnico Oficial (NTO): una base que homogeneiza las denominaciones y clasificaciones de armas de fuego, municiones, explosivos, equipos de protección y demás materiales controlados, en Argentina. El Nomenclador es utilizado por el universo de usuarios/as del Sistema Nacional y contribuye a una mayor indemnidad de los datos contenidos en el BNID, toda vez que permite nominar unívocamente a cada una de las armas de fuego y demás materiales controlados.



Con respecto a las armas de fuego y demás materiales controlados, la ANMaC centraliza el registro de armas de fuego y materiales controlados secuestrados, incautados y decomisados, con la información emitida por las Fuerzas de Seguridad, los Servicios Penitenciarios, otros organismos públicos, así también el Poder Judicial en las jurisdicciones nacional y provinciales. Los datos que conforman el mencionado Registro y nutren al BNID son: a) Lugar y fecha del secuestro o incautación y descripción sumario de las circunstancias; b) tipo de arma, sistema de disparo, marca, modelo si lo tuviere o fuese conocido, calibre y numeración de serie; c) tratándose de munición, tipo, calibre y cantidad de la misma; d) Detalle preciso de todo otro material controlado que fuere objeto del secuestro y/o incautación; e) Autoridad judicial o administrativa interviniente, carátula, número de la causa y datos de las personas involucradas.

El organismo se encarga de las gestiones de destrucción, con carácter exclusivo y excluyente en todo el territorio nacional, de todo material controlado en el marco de las Leyes N° 20.429, 25.938, 26.216, sus complementarias, modificatorias y prórrogas. Parte de sus funciones es determinar los métodos y procedimientos de destrucción de materiales controlados, garantizando su eficacia, eficiencia y sustentabilidad en términos registrales, legales y en relación con el medio ambiente. El proceso de destrucción se integra por: a) la recepción del material en la Red de Depósitos de la ANMaC, bajo la conformación de Actas, que incluyen las cantidades y los datos básicos de registro de producto de las armas de fuego, y las instrucciones de los órganos policiales y judiciales para el decomiso y destrucción; b) su ordenamiento por tipología de normativa y por lotes para la destrucción en el Modulo de Administración de Depósitos (MODADE-SIGIMAC), en un trabajo conjunto entre las áreas de resguardo, verificación, control registral y sistemas informáticos; c) la verificación técnica de cada arma de fuego y demás materiales controlados recibidas y la elaboración de informes, fotografías registrales y su efectiva registración en el MODADE-SIGIMAC, cuando las mismas han sido secuestradas en la comisión del delito; d) en caso que las armas se encuentran registradas, se efectúa un control registral y legal sobre el material, y se actualizan los registros necesarios en el BNID; e) se realiza la elaboración del Acto administrativo que incluye los aportes de todas las áreas intervinientes, acompañado por los dictámenes jurídicos, que finaliza con la firma de la máxima autoridad de la ANMaC y su publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina; f) el traslado del material a destruir a la planta de destrucción, bajo la custodia de las Fuerzas de Seguridad, mientras el acto de destrucción es supervisado y certificado por la Escribanía General de la Nación; su cierre se concreta con la firma de un Acta por el Escribano General de la Nación y la máxima autoridad de la ANMaC.

Este análisis exploratorio de la trayectoria histórica de la temática de control de armas y materiales sensibles en Argentina, desde 1941 hasta la actualidad, construye la organización, características, límites y condiciones, la perspectiva de enfoque y alcance de las políticas y acciones de control que desarrolló el Sistema Nacional de Gestión Integral de Materiales Controlados, en diferentes coyunturas críticas. Se identifica que tanto el desarrollo del marco normativo, organizacional e institucional, la perspectiva y visión del Sistema, así también la agenda de políticas públicas y acciones que impulsa, no pueden estudiarse aisladamente de la historia argentina y mundial, y urge el desarrollo de análisis multidisciplinarios en el marco de comprensión de los modelos de Estado que transcurrieron la línea histórica del país, de sus agendas políticas y de los vaivenes políticos en el sistema internacional. La vacancia del tratamiento de la temática en todas las disciplinas y bloques teóricos y científicos, genera la falta de la actualización de los conocimientos relacionados y la posibilidad de construir y transferir información procesada tanto en el ámbito universitario, en el científico-tecnológico, como al Estado Nacional, para la toma de decisiones, la evaluación de las políticas y acciones, y la proyección al futuro. Tal como fue evaluado el contenido empírico, se demuestra que esta temática y problemática del control de armas y materiales sensibles, debería incluirse en los análisis





multidisciplinarios de las políticas de defensa nacional, de seguridad nacional e internacional, de la economía política, de promoción industrial y comercio exterior, de ciencia y tecnología, y de relaciones exteriores.

Argentina como Estado parte en los regímenes internacionales de control de armas, no proliferación de tecnologías sensibles, desmilitarización y desarme

Desde la década de los 1970s, a partir de la transformación del sistema económico-financiero internacional, la nueva distribución de las cadenas de producción entre regiones y países del centro y la periferia en correlación con la intensificación de la tecnologización de las estructuras productivas nacionales, y el surgimiento de los movimientos revolucionarios, anarquistas, anticoloniales y antiimperialistas en la periferia; el sistema internacional fortaleció la creación de nuevos instrumentos de control y generación de acuerdos de cooperación. Con la finalización de la Guerra Fría, la disolución de la ex Unión Soviética, la caída del muro de Berlín, y la instauración del nuevo orden mundial en la década de los 1990s, el denominado “neoliberalismo globalizado”, se consolidó la hegemonía política, económica y militar de EE.UU. Mientras tanto se incorporaba una multiplicidad de actores en la participación del funcionamiento del sistema internacional, como las organizaciones de bloques estatales regionales, organizaciones internacionales no gubernamentales, científicos/as y tecnólogos/as en representación de universidades, denominado así el contexto multipolar por el liberalismo institucionalista. En ese marco, se promovió el florecimiento de instrumentos legales, de asistencia y cooperación, y regímenes internacionales, cuyo objeto es el control y seguimiento del acceso, proliferación, uso, fabricación, comercio, transferencia, de tecnologías sensibles, de armamento convencional, municiones, explosivos, y relacionados, así también la promoción de reglas y estrategias de desmilitarización y desarme, y de modificación o modernización de los sistemas de defensa nacionales, especialmente en la periferia, impulsando su la democratización, profesionalización, y conducción civil del instrumento militar, y el respeto por los derechos humanos.

En ese contexto, y a partir de la recuperación de la democracia en 1983, Argentina impulsó su agenda de política exterior para incorporarse a una variedad de instituciones de carácter bilateral, regional e internacional. Su inserción internacional se concentró en la cooperación con los organismos e instrumentos financieros y económicos, para tratar la cuestión de la deuda externa, e hizo hincapié en la democratización y profesionalización del sistema de defensa, de su política de defensa no ofensiva orientada a las amenazas estatales externas, eliminando la doctrina de seguridad nacional de su marco normativo, mediante la sanción de las Leyes de Defensa Nacional (23.554), de Seguridad Interior (24.059), y de Inteligencia Nacional (25.520), y la no-proliferación de armas convencionales, sensibles y de destrucción masiva. (Rapoport, 2000, págs. 894-904).

Argentina es signataria de una serie de acuerdos bilaterales, por ejemplo, con Chile en el Acuerdo sobre Cooperación en el Campo de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear (Ley N°22886/1983); con Brasil para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear (Ley N° 24.046/1991); con Chile y Brasil en el Compromiso de Mendoza sobre la Prohibición Completa de las Armas Químicas y Biológicas (1991); con Canadá en el Acuerdo para la Cooperación en el Desarrollo y Aplicación de la Energía Atómica para Fines Pacíficos; con EE.UU. el Memorándum de Entendimiento sobre la Transferencia y Protección de Tecnología Estratégica (1994); con la Secretaria General de la Organización de los Estados Americanos en el Acuerdo de Cooperación y Asistencia Técnica relativa al proyecto de destrucción de existencias de minas antipersonal almacenadas (2003); con la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPEQ) (2009), entre otros.

Es Estado parte de varios tratados y convenios de control de transferencias de armas convencionales, de no proliferación de armas de destrucción masiva, y de desarme y desmilitarización, tales como: el Tratado de





No-Proliferación Nuclear; la Convención de Armas Biológicas y Tóxicas; las Convenciones de Armas Químicas y Biológicas; el Tratado de Prohibición de Pruebas Nucleares; el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe; el Tratado sobre los Principios de las Actividades de los Estados en la Exploración y Utilización del Espacio Ultraterrestre, incluso la Luna y Otros Cuerpos Celestes; la Convención sobre la Responsabilidad Internacional por Daños Causados por Objetos Espaciales; la Convención sobre el Registro de Objetos Lanzados al Espacio Ultraterrestre; la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción; la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, Producción, Almacenamiento y Uso de Armas Químicas y sobre su Destrucción; la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, Producción y Almacenamiento de Armas Bacteriológicas y Tóxicas y sobre su Destrucción; la Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales Excesivamente Nocivas o de Efectos Indiscriminados, y sus cuatro Protocolos anexos (fragmentos no localizables; minas y armas trampa; armas incendiarias y armas láser); el Tratado de Comercio de Armas; la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales; la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales relacionados (CIFTA), la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, entre otros.

Complementariamente, participa en la aplicación del Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones; el Programa de Acción para la Prevenir, Combatir, y Erradicar el Comercio Ilícito de Armas Pequeñas y Livianas en todos sus aspectos (UNPoA) y el Instrumento Internacional de Rastreo del UNPoA; los tres (3) Protocolos de la Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan ser consideradas Excesivamente Nocivas o Tener Efectos Indiscriminados (Ley N° 24.974, 24.536, 26.625); entre otros.

Además, integra como Estado parte los siguientes regímenes internacionales de control de exportaciones de material bélico y sensible, tales como el Acuerdo de Wassenaar (WA); el Régimen de Control de Tecnología Misilística (MTCR); El Código de Conducta de la Haya (HCOG); el Grupo de Australia (GA); el Grupo de Suministradores Nucleares (GSN); el Comité Zangger; la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), entre otros.

### Conclusiones

El presente trabajo presenta un análisis exploratorio de la trayectoria histórica de la creación del sistema nacional de control de armas, municiones, explosivos, materiales estratégicos y sensibles en Argentina desde la década de los 1940s hasta la actualidad, con un corte empírico en el año 2015. A través de una perspectiva multidisciplinaria y multidimensional, se identificaron y se conectaron diferentes mecanismos causales que han generado el desarrollo normativo, institucional, organizacional, y político de la temática de control de armas y materiales en diferentes contextos nacionales e internacionales, y los mecanismos que han influenciado la inserción de Argentina en los regímenes internacionales de control de transferencias de armas y demás materiales sensibles. Además, se evaluó el nivel y grado de vinculación causal entre el modelo de Estado y el proceso de desarrollo de las políticas de exterior y de defensa nacional, su impacto sobre el desarrollo científico tecnológico para la defensa en un país semiperiférico como Argentina. En resumen, el modelo de Estado en el gobierno de cada periodo, determinó la visión y misión de la agenda de políticas públicas de economía política, promoción industrial y comercio exterior; de ciencia y tecnología orientada al desarrollo estratégico militar y dual; de defensa nacional, sus directivas políticas, doctrinas y organización de las FF.AA.; de seguridad pública,



política criminal y justicia; y de política exterior, en términos generales, y específicamente, respecto a la política de control de armas y no proliferación de materiales controlados y sensibles, y desarme y desmilitarización.

A lo largo del recorrido realizado en este trabajo, se ha evidenciado cómo los modelos de Estado, sus políticas internas y relaciones exteriores, se han visto condicionados tanto por la posición semiperiférica que Argentina tiene dentro del sistema-mundo, y la influencia de los Estados centrales dentro de los regímenes internacionales analizados. Se considera adecuada la postura del bloque conceptual de Wallerstein, Hobsbawm, Buzan y Herring, Krasner, entre otros, presentada en el presente trabajo, para el análisis de esta problemática, y su aplicación contribuye en la identificación de los mecanismos de influencia del poder hegemónico, a través de los regímenes de seguridad internacional sobre las políticas del Estado Argentino respecto a la defensa nacional, seguridad interior, el control y comercio exterior de armas y tecnologías sensibles, y desarrollo científico-tecnológico y productivo orientado a tecnologías estratégicas de uso militar y dual. Este bloque conceptual permite seguir el estudio con profundidad y detenimiento, con mayor alcance histórico, sobre los mecanismos causales que resultaron al estado actual del régimen legal y el funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión Integral de Materiales Controlados y del sistema de control de materiales sensibles.

Las políticas públicas implementadas por el Estado nacional en materia de control y desarrollo de armamento y materiales sensibles respondieron en gran parte -excepto el gobierno peronista entre 1950-1955- al hecho histórico de creación de esferas de influencia de poder por parte de las superpotencias, que durante la Guerra Fría se disputaron la hegemonía del orden global. Argentina por su cercanía geográfica, afinidad cultural, acercamientos políticos previos fue incorporada al eje capitalista dominado por EE.UU. Para ello, diferentes análisis históricos manifiestan que, ante la necesidad de garantizar dicho alineamiento político a los intereses estadounidenses, los EE.UU. apoyó política, económica y militarmente, y financió regímenes militares al interior de los Estados latinoamericano, como es el caso de Guatemala, Costa Rica, Bolivia, entre otros. La instauración del Estado de Terror, en manos de los gobiernos de facto cívico-militares, se realizó bajo estrategias militares aprendidas, principalmente del Instrumento Militar francés en un primer momento, cuando este se encontraba combatiendo los movimientos de liberación nacional en sus colonias (Vietnam y Argelia) y luego del estadounidense. De esta fase de aprendizaje se extrajeron estrategias de sometimiento y reducción de la sociedad para permitir la introducción del régimen económico diseñado por EE.UU. Recursos como la desaparición forzada y tortura, fueron estrategias claves utilizadas “para prevenir atentados y salvar la vida de miles de inocentes” amparados bajo la Doctrina de Seguridad Nacional. (Mazzei, 2022, pág. 127)

Argentina como parte integrante de la región latinoamericana, no fue la excepción. Entonces, lo que el análisis de este trabajo aporta al debate y conocimiento establecido, es que a través de la dinámica del sistema-mundo, cuando el centro occidental se concentró en la construcción de la hegemonía de EEUU, se proliferó la doctrina de seguridad nacional en la periferia alineada con el control interno de armas y materiales sensibles. De la mano, estas dos estrategias se basaban en la lógica de aniquilar la amenaza del “enemigo interno”, reprimir a la ciudadanía, para reducir la posibilidad de surgimiento de gobiernos democráticos o movimientos políticos populares, antiimperialistas y anticolonialistas. Mientras tanto, desde el centro se financiaba la adquisición de armamento y la capacitación de FF.AA y FF.SS. para el control y represión interna, se generó la dependencia tecnológica y doctrinaria con los países importadores del centro, y se redujo la capacidad productiva del sector de armas y materiales controlados, dada la liberación de importaciones, la reducción de la demanda interna, la restricción del comercio exterior. De esta manera, se limitaron los procesos de desarrollo de capacidades científico-tecnológicas, en términos generales, y, en específico, de uso militar y duales, así también, productivas y económicas, generando deudas y dependencias financieras.



Con la instauración del nuevo orden mundial de “liberalismo globalizado” se impulsó desde el seno de las NN.UU. la agenda del desarrollo sostenible y la seguridad humana, generando nuevas estrategias y doctrinas de intromisión del centro en la periferia, utilizando nuevas herramientas e instrumentos para el fortalecimiento de la (inter)dependencia, para construir las bases de la comunidad internacional, con reglas e instrumentos diseñados por los Estados con poder y capacidad de influencia. Entonces, el enfoque sobre los asuntos militares se orienta sobre la reducción de los gastos militares, la desmilitarización, el desarme, la defensa no ofensiva, y control de exportaciones de armas y materiales sensibles, y generando nuevas condiciones y limitaciones para el desarrollo de capacidades científico-tecnológicas orientadas a la defensa nacional, y de tecnologías estratégicas de uso militar y dual, la transformación de tecnologías estratégicas para el uso pacífico, y la restricción en el financiamiento de la generación de conocimientos específicos multidisciplinarios sobre las temáticas vinculadas. Se introducen, de esta manera, los regímenes internacionales de control y no proliferación de armas y materiales sensibles, para controlar las capacidades tecnológicas y militares, efectuar sanciones, imponer condicionamientos y presiones económicas, políticos, sociales, tecnológicas a países en la periferia.

Argentina contribuye y se nutre del intercambio dinámico de información entre los Estados partes de estos instrumentos internacionales, mientras tanto logra, aunque sea parcialmente, incorporar y retroalimentar con conocimientos y capacidades al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, el Sistema de Defensa Nacional, el sistema de promoción industrial y comercial, y al Estado Nacional. No obstante, se denota que el Estado se encuentra con dificultades para generar los mecanismos de aprovechamiento de esta retroalimentación, con la excepción del sector nuclear, y con menor alcance, el espacial, desde la inserción argentina en los regímenes internacionales de no proliferación y control de tecnologías sensibles. Por ejemplo, en el ámbito de materiales de uso especial, Argentina tiene una vacancia de tratamiento del tema en el seno del sistema universitario y científico-tecnológico, dado que la concentración del conocimiento técnico y de ingeniería se encuentra en laboratorios y centros de I+D dependientes de las FF.AA. y del Sistema de Defensa, y el INTI, cuyos trabajos no nutren la generación de estadísticas y de propuestas de normas técnicas de certificación, homologación, y calidad y seguridad, destinados a los órganos de control y toma de decisiones. A su vez, la cantidad limitada de profesionales técnicos en la materia y su dependencia profesional, hace que se dificulte la generación de carreras universitarias orientadas, aun pudiendo nutrirse del intercambio con otros Estados partes de estos regímenes internacionales.

A su vez, la retroalimentación entre los Estados partes en los regímenes internacionales, exige generar esquemas de control internos con indicadores de seguimiento específicos, diseñados en esos espacios, que podrían permitir nutrir los ciclos de planeamiento de políticas públicas y de acciones estratégicas, así también, de proyecciones de desarrollos tecnológicos en la semiperiferia, y su potencial inserción en los mercados. Sin embargo, en el diseño de planificación estratégica, tanto del sistema de defensa, como de ciencia y tecnología, y de materiales controlados, se identifica una restrictiva visión y proyección de la actuación argentina y de defensa de los intereses nacionales, en los escenarios de control e intercambio de información, así también con respecto a la inserción de productos y servicios argentinos relacionados en los mercados internacionales. Surge, entonces, la posibilidad de parte del Estado argentino de avanzar en la consolidación y promoción de estos conceptos y acciones de manera estratégica y constante en la política exterior argentina, con acciones proactivas de defensa de los intereses nacionales y la soberanía tecnológica, así como de aportes para la actualización de la normativa nacional, y de modificación de los instrumentos internacionales, en pos de fortalecer el posicionamiento político como miembro de la comunidad internacional.

La participación de la República Argentina en las instituciones nombradas en la sección anterior, refleja su compromiso ante las causas de la no-proliferación de armas de destrucción masiva, y de paz y seguridad



internacional; sin embargo, hace falta fortalecer la agenda de fomentar el desarrollo tecnológico nacional en las ramas productivas posibles y generar los mecanismos de cooperación regionales necesarios para promover la agenda de comercio exterior. El compromiso no se consolida con la mera presencia en estos regímenes y tratados: aún, se necesita una participación más activa para poder defender a los intereses nacionales de desarrollo tecnológico, como también desde la perspectiva de la defensa pasiva, y al mismo tiempo fomentar los mecanismos de control de la proliferación de armas de destrucción masiva.

Esta perspectiva crítica, se basa en los aprendizajes del recorrido histórico por las últimas décadas de la historia moderna, y como los avances tecnológicos desarrollados durante la Guerra Fría tuvieron un impacto decisivo en el modo de vida de la población en general. Para Hobsbawm, el desarrollo tecnológico promovido por la guerra “contribuyó a la multiplicación de los productos de antes, mejorados, sino a la de productos desconocidos, incluidos muchos que prácticamente nadie se los imaginaba siquiera antes de la guerra. Algunos productos revolucionarios, como los materiales sintéticos conocidos como “plásticos”, habían sido desarrollados en el período entre guerras o incluso habían llegado a ser producidos comercialmente como el nylon (1935), el poliéster y el polietileno. Otros, como la televisión y los magnetófonos, apenas acaban de salir de su fase experimental. La guerra, con su demanda de alta tecnología, preparó una serie de procesos revolucionarios luego adaptados al uso civil [...]. Sin ellas el transistor (inventado en 1947) y los primeros ordenadores digitales civiles (1946) habrían aparecido mucho más tarde. Fue tal vez una suerte que la energía nuclear, empleada al principio con fines destructivos durante la guerra, permaneció en gran medida fuera de la economía civil, salvo como una aportación marginal a la producción mundial de energía eléctrica. La revolución tecnológica, alentada por la carrera armamentística de este modo transformó completamente la vida cotidiana en los países ricos e incluso, en menor medida, en los pobres, donde la radio llegaba ahora hasta las aldeas más remotas gracias a los transistores y a las pilas miniaturizadas de larga duración. [...] La «Investigación y Desarrollo» (I+D) se hizo crucial en el crecimiento económico y, por eso, la ya entonces enorme ventaja de las «economías de mercado desarrolladas» sobre las demás se consolidó”. (Hobsbawm, 2022, págs. 231-232) Por tanto, deja en evidencia que los hechos históricos sustentan que el desarrollo de la industria militar no solo ha permitido perfeccionar los armamentos utilizados con fines bélicos, sino también, que sus descubrimientos han sido adoptados por otros sectores productivos de la economía nacional, y la implementación de una estrategia de desarme y desmilitarización de manera exhaustiva tendrá efectos colaterales negativos en todo el sector industrial nacional. (Buzan & Herring, 1998)

En cierre, de estas conclusiones, cabe destacar que este trabajo surgió a partir de la identificación de la vacancia del tratamiento de la temática en todas las disciplinas y bloques teóricos y científicos en Argentina, y plantea contribuir en convocar a la comunidad académica a motivar y orientar esfuerzos desde todas las disciplinas y ciencias para atender la falta de la actualización de los conocimientos relacionados. De esta manera, se busca la posibilidad de construir y transferir información procesada tanto en el ámbito universitario, en el científico-tecnológico, como al Estado Nacional, para la toma de decisiones, la evaluación de las políticas y acciones, y la proyección al futuro. El aporte del análisis empírico de este trabajo es manifestar que la temática y problemática del control de armas y materiales sensibles, podría tener un lugar interesante en los debates académicos y análisis multidisciplinarios de las políticas de defensa nacional, de seguridad nacional e internacional, de la economía política, de promoción industrial y comercio exterior, de ciencia y tecnología, y de relaciones exteriores.

#### Bibliografía

Aybet, G. (2001). *The Dynamics of European Security Cooperation, 1945-1991*. . Londres: Palgrave.



- Barcat, E. (2020). Origen de la normativa sobre armas de fuego en Argentina: análisis de sus causas y fundamentos. *Casus Belli I*, 227-203.
- Buzan, B., & Herring, E. (1998). *The Arms Dynamic in World Politics*. . Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Canelo, P. (2016). *La Política Secreta de la Ultima Dictadura Argentina (1976-1983)*. Buenos Aires: Edhasa.
- De León, G. (4 de marzo de 2015). Tesis doctoral. “El Proyecto Misilístico Cóndor. Su origen, desarrollo y cancelación.” . Buenos Aires, Argentina: Universidad de San Andrés.
- Falivene, G., & H.L., y. D. (2018). *El Estado Peronista. Los planes quinquenales del peronismo: la primera experiencia argentina de planificación integral*. Jose C. Paz: EDUNPAZ.
- Hobsbawm, E. (2022). *Historia del Siglo XX*. Buenos Aires: Crítica.
- Krasner, S. (1983). *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variable en International Regimes*. . Nueva York: Cornell University Press.
- Little, R. (2001). *International Regimes*. En J. Baylis, S. Smith, & e. al., *The Globalization of World Politics* (págs. 299-313). Oxford: Oxford University Press.
- Lorca, J. (18 de septiembre de 2003). Un cambio del modelo de país. Página 12. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/25623-9364-2003-09-18.html>, Recuperado el 26 de junio de 2017.
- Mazzei, D. (2022). La misión militar francesa en la Escuela Superior de Guerra y los orígenes de la Guerra Sucia, 1957-1962. *Revista de Ciencias Sociales*, N° 13, 105-137.
- Moreno, S. (8 de octubre de 2003). La nueva agenda de la Casa Rosada. Pagina 12. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-26464-2003-10-08.html>, Recuperado el 19 de mayo de 2017.
- O'Donnell, G., & Linck, D. (1973). *Dependencia y autonomía. Formas de dependencia y estrategias de liberación*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Osuna, M., & Pontoriero, E. (2020). El impacto de la Doctrina “de la Seguridad Nacional” en la Argentina durante la Guerra Fría (1955-1983). *Izquierdas* 49, 352-364.
- Rapoport, M. (2000). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, . Buenos Aires : Ediciones Macchi.



## Desafíos para la gestión del empleo público en gobiernos locales: un estudio de cuatro municipios del conurbano noroeste bonaerense

Ricardo A. Paparás

([rpaparas@campus.ungs.edu.ar](mailto:rpaparas@campus.ungs.edu.ar))

Gabriela Mansilla

([gmansill@campus.ungs.edu.ar](mailto:gmansill@campus.ungs.edu.ar))

Joan S. Dodaro

([jsdodaro@gmail.com](mailto:jsdodaro@gmail.com))

Jacqueline F. Torres

([jacquelinetorres90@gmail.com](mailto:jacquelinetorres90@gmail.com))

Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

### Resumen

La gestión del empleo público en los gobiernos locales es una temática poco estudiada. Las referencias existentes prácticamente no se ocupan de las relaciones laborales en dicho ámbito y, en cambio, aluden de forma general al patronazgo y la politización del servicio civil. Sin embargo, nuestro país posee alrededor de mil trescientos municipios con regímenes, prácticas y situaciones contextuales distintivas, que requieren ser estudiadas en profundidad. Esto implica conocer cómo se gestiona el empleo en municipios particulares, a la vez que se incorpora al estudio al actor gremial. En esta línea, la ponencia se propone analizar los modelos de gestión del empleo público, de forma comparada, de cuatro municipios del noroeste del conurbano bonaerense (San Miguel, Malvinas Argentinas, Vicente López y Tigre), con el fin de dar cuenta del marco contextual en el que se desarrollan, identificar los mecanismos de acceso y carrera, la aplicación de la evaluación de desempeño y capacitación y el desarrollo de las relaciones laborales. La metodología consiste en un estudio comparativo de casos, con un diseño cuali-cuantitativo, cuya técnica de recolección de datos está basada en el análisis documental, el relevamiento de fuentes secundarias y entrevistas semi-estructuradas a funcionarias/os municipales de RRHH y representantes sindicales.

**Palabras clave:** *Empleo Público, Gobiernos Locales, Burocracia, Sindicatos*

Trabajo preparado para su presentación en el XV Congreso Nacional y VIII Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022.

### 1. Introducción





Contrariamente a lo que sucede con los niveles centrales o federales, e incluso provinciales o estatales, hay pocas referencias en relación al estudio de la gestión del empleo en gobiernos locales en América Latina. Entre las existentes, constituye un tópico común marcar una presencia determinante de burocracias clientelares (Oszlak, 2001; Cortázar Velarde, Lafuente y Sanginés, 2014).

Este sistema clientelar, también llamado patrimonialización de los cargos públicos, se basa en la priorización de criterios de lealtad política o afiliación partidaria para el ingreso a la administración, sin tomar en cuenta requisitos técnico-profesionales. En este sentido, las burocracias adolecen de una baja autonomía y gran fragilidad, ya que los cambios en el elenco gobernante pueden generar cambios y desvinculaciones masivas de funcionarios/os (Zuñanic y Iacoviello, 2010).

En lo que concierne a la Argentina, también resultan escasas las investigaciones que abordan la temática del empleo público municipal. En ellas también se pone de resalto el fenómeno de la patrimonialización. Por un lado, se muestra a los municipios como principales empleadores en muchos territorios, frente a la debilidad de los mercados privados, donde hay una baja aplicación de sistemas de concursos para el ingreso y una percepción social de clientelismo y nepotismo (Iturburu, 2007).

Por otro lado, se señala el carácter informal de la gestión del empleo municipal, que se condice con una extrema politización y debilidad institucional de las administraciones locales (Cao, 2008; Tecco, 2006; Bonardo, 2009). Otras autoras expresan este fenómeno en contraposición con la profesionalización, donde esta última tendencia aparece de forma muy incipiente merced a los procesos de modernización encarados por los municipios para el caso mendocino (Llano, 2017; Llano, Bilbao y Belmonte, 2018).

Menos estudiadas aún son las cuestiones referidas a las relaciones laborales en el sector público para el ámbito municipal. Barzola, Nassano y Oyarzo (2012) relatan que para los poderes ejecutivos locales existían a la fecha del estudio 530 organizaciones sindicales municipales (150 en la provincia de Buenos Aires) y dieciséis federaciones provinciales (dos en la provincia de Buenos Aires). En términos de negociación colectiva, las prácticas resultaban menos institucionalizadas que en el nivel nacional o provincial, aunque en los últimos años se verificaba un mayor dinamismo de los gobiernos locales por determinar colectivamente los salarios de sus empleados municipales a través de reuniones paritarias, a la vez que se experimentaba una mayor conflictividad laboral que en otros niveles de gobierno.

Sin desconocer este diagnóstico general, resulta necesario dar cuenta de la enorme heterogeneidad existente entre los distintos municipios argentinos (Iturburu, 2007; Cao, 2008). De hecho, nuestro país posee alrededor de mil trescientos gobiernos locales con categoría de municipios, con regímenes, prácticas y situaciones contextuales distintivas. En este sentido, cada provincia establece su propio régimen municipal (art. 5 de la CN), por lo que sería esperable encontrar disparidades en la forma en



que se gestiona el empleo en municipios pertenecientes a distintas jurisdicciones provinciales, y diferentes ámbitos de actuación gremial. Por este motivo, se requieren de estudios en profundidad que permitan observar las características que adopta el empleo público local en las diferentes regiones y ámbitos provinciales.

De acuerdo a estas consideraciones, en este trabajo nos concentramos en el estudio de municipios de la provincia de Buenos Aires, que posee un marco normativo e institucional propio. Del universo de los 135 Partidos -que es el nombre con el que se designa a estos gobiernos locales en la provincia-, hemos realizado un recorte para aquellos pertenecientes al Gran Buenos Aires -también llamado Conurbano- (24 Partidos), y dentro de ellos, cuatro que integran el noroeste de dicha región: Tigre, Vicente López, San Miguel y Malvinas Argentinas.

La elección de dichos municipios se debe a la intención de reconocer, de forma exploratoria, las realidades que en materia de empleo público presentan aquellos que integran el conurbano, atendiendo a una porción particular de su territorio. A la vez, dentro de ésta, hemos buscado abarcar la primera y segunda corona; una amplitud en términos de partidos gobernantes; la continuidad o ruptura de éstos en el poder en los últimos años; y el grado de desarrollo medido por la autonomía financiera (véase Anexo).

Las dimensiones utilizadas para llevar adelante la presente indagación surgen del modelo de gestión de recursos humanos para el sector público elaborado por Longo (2004), quien refiere a políticas y prácticas de gestión incorporadas en diferentes componentes o subsistemas. En primer lugar, el autor considera la presencia de estrategias y el grado de centralización de la gestión del sistema en las áreas de recursos humanos y de la planificación de las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal para llevar adelante las políticas públicas, que otorgan coherencia a todo el sistema.

En el mencionado modelo podemos identificar el subsistema que organiza y gestiona la organización del trabajo (el diseño de puestos y la definición de los perfiles) y aquel que hace lo propio con la gestión del empleo (la incorporación, movilidad y desvinculación), donde se identifican los mecanismos de reclutamiento y selección más arraigados de acuerdo a los perfiles buscados por los distintos organismos públicos. También aparece el que regula la gestión del rendimiento (la planificación y evaluación del rendimiento), la gestión de la compensación (el régimen salarial y extrasalarial) y la gestión del desarrollo (la promoción, carrera y capacitación) (Longo, 2004: 113-116).

En cuanto a las relaciones laborales, son soslayadas en dicho modelo, donde sólo aparecen como un elemento contextual que interactúa con el sistema. Sin embargo, nuestro país tiene una extensa tradición sindicalista que ha permeado a la administración pública. La tendencia que podemos llamar



laboralista, incorpora la negociación colectiva como una forma de articular las relaciones laborales entre la administración en su calidad de empleadora y el colectivo del personal con representación sindical. De esta forma, se reconoce representatividad institucional al actor gremial en la definición del sistema, donde el convenio colectivo se instituye en un dispositivo que define el proceso sistemático de pertenencia a la organización, el que no sólo se limita a encauzar las cuestiones de índole salarial (Villarroel, 2013: p. 33).

De acuerdo a lo expuesto, esta ponencia se propone analizar los modelos de gestión del empleo público, de forma comparada, de los cuatro municipios reseñados, con el fin de dar cuenta del marco contextual en el que se desarrollan, identificar los mecanismos de acceso y carrera, la aplicación de la evaluación de desempeño y capacitación y el desarrollo de las relaciones laborales.

La metodología utilizada para tal fin consiste en un estudio comparativo de casos, con un diseño cuali-cuantitativo, cuya técnica de recolección de datos está basada en el análisis documental, el relevamiento de fuentes secundarias y entrevistas semi-estructuradas a funcionarias/os municipales de RRHH de los cuatro municipios y representantes sindicales de las principales entidades actuantes en cada territorio.

A continuación, se describe la situación contextual y el marco normativo bajo el que se lleva adelante la gestión del empleo público en los cuatro municipios; en la tercera sección se recogen las prácticas observadas en relación a las dimensiones expuestas; luego se aborda la cuestión de las relaciones laborales y su impacto en el sistema; y, por último, se esbozan las conclusiones generales de esta investigación.

## **2. Marco contextual y normativo vigente**

Como se ha señalado más arriba, las provincias dictan sus propios regímenes municipales. A esto debemos sumarle el mandato de garantizar la autonomía de sus municipios (art. 123 de la CN). Sin embargo, ello no ha sido receptado en la Constitución de la provincia de Buenos Aires. En la práctica, sus gobiernos locales enfrentan restricciones para administrarse. En materia de empleo público, la provincia establece por un lado el marco normativo general aplicable a todos los municipios, y por otro el soporte informático, el Sistema RAFAM<sup>1</sup>, ligado a un control legal y patrimonial a través del Tribunal de Cuentas provincial.

Más allá de las escasas referencias sobre la materia que aparecen en la Ley Orgánica de Municipalidades, la norma general que regula el empleo público a nivel local es la Ley 14.656 del

---

<sup>1</sup> De acuerdo con el Decreto Provincial N° 2980/00 la Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal (RAFAM) provee una visión ampliada de la administración financiera al considerar al conjunto de los sistemas financieros y reales. El Sistema Informático RAFAM es un software provisto por el Ministerio de Economía provincial y de aplicación obligatoria para todos los municipios. A través del mismo se gestionan los sistemas en forma modular, incorporando un núcleo administrativo contable, un sistema de Ingresos Públicos y otro de Administración de Personal.



Régimen Marco de Empleo Municipal y Negociación Colectiva, sancionada a fines de 2014. Dicha ley reconoce la autonomía a cada municipio para dictar su propio régimen de empleo, mediante Ordenanza y Convención Colectiva, cuestión que había sido obstaculizada por su antecesora, la centralista Ley 11.757 (Verdala, 2015; Doval, 2016).

La citada norma establece contenidos mínimos a incluir en los contratos de trabajo y un piso mínimo de derechos a favor de las personas trabajadoras, que no pueden ser vulnerados. Por lo tanto, los regímenes de empleo municipales que se dicten a partir de ella, no pueden implicar retrocesos en materia de esos derechos laborales.

Asimismo, en lo que hace al ingreso al empleo público municipal, determina que el mismo se deberá formalizar mediante acto administrativo emanado de autoridad competente, previo concurso público abierto o procedimiento especial de selección, debiendo ingresar por la categoría correspondiente al grado inferior de la clase inicial de cada agrupamiento. Fija excepciones para habilitar ingresos en categorías superiores, mediante la acreditación de capacidad manifiesta o de formación suficiente.

También dispone limitaciones para la contratación de personal por fuera de la planta permanente, restringiendo el total de personas contratadas al veinte por ciento de ésta. Para dicho fin, establece un proceso de regularización progresiva de las plantas en un plazo de cinco años desde la vigencia de la ley. Así es como fija en doce meses el período de prueba para todo nombramiento, con pase automático a planta permanente cumplido el mismo, siempre que no medie previamente una oposición fundada y debidamente notificada por la autoridad competente. El alcance de esta garantía allana el camino a la resolución de situaciones de inestabilidad laboral prolongada que se verificaban en muchos municipios (Doval, 2016: 7).

A partir de la puesta en vigencia de la Ley 14.656, los municipios bonaerenses fueron adaptando su propia regulación del empleo público al nuevo marco normativo. Mediante sendas ordenanzas, los cuatro casos estudiados actualizaron sus ordenamientos, pero con diferente alcance. Mientras dos de ellos -Malvinas Argentinas y Tigre- dictaron convenios colectivos, los otros dos establecieron un estatuto -San Miguel- y un régimen de empleo público -Vicente López-<sup>2</sup>.

Como puede observarse en el Cuadro N° 1, en todos los casos se establecen dos modalidades de contratación: la planta permanente, que goza de estabilidad, y la temporaria/transitoria, que no posee ese derecho, y que comprende diversos tipos de prestaciones, tales como la mensualizada (o jornalizada), destajista y reemplazante. Sólo Vicente López incorpora la posibilidad de flexibilizar las condiciones de prestación de servicios de las plantas permanente y temporaria a través de las llamadas

---

<sup>2</sup> Cabe poner de manifiesto que los cuatro ordenamientos representan marcos generales de regulación del empleo público. La diferencia estriba en que en los primeros dos casos resultan de una negociación colectiva, en el tercero retoma la denominación clásica y en el último se adopta la terminología moderna en la materia. Por otro lado, sólo Tigre ha dictado una regulación específica aplicable a su administración central, esto es, un escalafón, el que aparece dentro del CCT. En los demás casos no se ha logrado identificar algún ordenamiento en este sentido.



modalidades prestacionales. Cabe señalar que estas normas dan cuenta del personal de la administración central y los organismos descentralizados, donde aquel que se desempeña en el ámbito hospitalario y el docente pueden aparecer por fuera del escalafón general (San Miguel) o dentro, como agrupamiento (Tigre para personal sanitario).

También hay coincidencia en cuanto a la incorporación a planta permanente: la misma se realiza por la categoría correspondiente al grado inferior de la clase inicial de cada agrupamiento (con excepciones) mediante concurso público abierto o procedimiento especial de selección, lo que está de acuerdo con el marco regulatorio provincial. Ello se formaliza mediante acto administrativo emanado de autoridad competente, previo concurso público abierto o procedimiento especial de selección. Por último, todo nombramiento resulta provisional hasta tanto la persona adquiera la estabilidad, derecho que se alcanza a partir de los doce meses -período de prueba-.

En cuanto a la planta temporaria, su designación se produce por acto administrativo correspondiente de la autoridad de aplicación o por contrato escrito, donde se tiene que establecer obligatoriamente la tarea a desarrollar, la jornada de trabajo, el tiempo de contratación y la remuneración a percibir por el trabajador. En el caso de Malvinas Argentinas se advierte que los contratados no deben superar el veinte por ciento de la planta permanente. En Tigre, el convenio colectivo avanza aún más, reconociendo situaciones de hecho, hacia una regularización total de las personas contratadas<sup>3</sup>.

El derecho a la carrera administrativa sólo alcanza a la planta permanente, por lo que únicamente para ésta está contemplada la posibilidad de promoción de cargo. Las normativas establecen que la progresión debe basarse en mecanismos transparentes de selección y concurso. En Malvinas Argentinas se hace referencia a la Junta de Ascensos y Calificaciones, encargada de llevar adelante dicho proceso (confeccionar la nómina del personal que reúna las condiciones requeridas para los ascensos, atender los reclamos en lo inherente a los ascensos, dictaminar sobre convocatoria a concursos para puestos vacantes y sobre concursos realizados).

---

<sup>3</sup> En su acápite 6.1.12 establece que: “Las partes acuerdan un período de dos (2) años para la implementación y operatividad de esta norma, en cuanto al pase a planta permanente se refiere y no a la estabilidad laboral propiamente dicha, por lo cual durante cada uno de esos dos (2) años se deberá pasar a planta estable el cincuenta por ciento (50%) del personal trabajador que actualmente reviste como personal temporario y que tengan más de 12 meses de antigüedad, siendo los criterios para su implementación la mayor antigüedad del trabajador, el menor reporte de sanciones disciplinarias y el cumplimiento de los horarios laborales.

Los trabajadores que a la firma del presente tenga más de 12 meses de antigüedad se considerarán que han cumplido el período de prueba y para operar eventualmente su desvinculación antes de efectivizar el pase a planta EL MUNICIPIO deberá instruir una actuación administrativa en la cual se verifique el ejercicio del derecho de defensa del personal trabajador y se considere la opinión de la entidad gremial.

Producida la incorporación definitiva al cargo, el agente adquiere la estabilidad en el empleo. Los agentes de planta permanente tienen derecho a la estabilidad, entendida está como el derecho a conservar el empleo hasta que los agentes se encuentren en condiciones de jubilarse, en tanto cumplan con los requisitos establecidos por la presente ordenanza para su reconocimiento y conservación. La estabilidad no es extensible a las funciones.”



**Cuadro N° 1. Mecanismos de contratación, ingreso, promoción, evaluación de desempeño y capacitación según normas municipales**

Municipio	San Miguel	Malvinas	Vte López	Tigre
<b>Número y nombre de la norma</b>	<i>Ordenanza 30/15. Estatuto de Empleo Público Municipal</i>	<i>Ordenanza 1668/16. Convenio Colectivo de Trabajo de Malvinas Argentinas</i>	<i>Ordenanza 34394/15. Régimen de Empleo Público para el Personal de la Municipalidad de Vicente López</i>	<i>Ordenanza 3815/21. Convenio Colectivo Unico de Trabajo</i>
<b>Tipos de contratación</b>	Planta permanente y transitoria (temporario, destajista y reemplazante)	Planta permanente y transitoria (mensualizados y jornalizados)	Planta permanente y transitoria. Modalidades prestacionales (flexibiliza las plantas)	Planta permanente y planta transitoria (mensualizado, destajista y reemplazo)
<b>Mecanismos de ingreso</b>	Ingreso por concurso por clase inicial salvo excepciones. Período de prueba no aplica a temporarios	Período de prueba no aplica a temporarios. Contratos no debe superar el 20% de planta permanente	Ingreso por concurso por clase inicial salvo excepciones. Período de prueba no aplica a temporarios	Ingreso por concurso por clase inicial salvo excepciones. Período de prueba aplica a temporarios (pase a planta cuando exceden los 12 meses de antigüedad)
<b>Mecanismos de promoción</b>	Progreso a través de mecanismos transparentes de selección y concurso para planta permanente	Ascensos por concursos mediante Juntas de ascensos, calificaciones, disciplina y médica, para planta permanente	Progreso a través de mecanismos transparentes de selección y concurso para planta permanente	Progreso a través de mecanismos transparentes de selección y concurso para planta permanente
<b>Evaluación de desempeño</b>	Evaluación de desempeño anual (gestión, desempeño personal, cumplimiento de objetivos, asistencias y ejecución de programas)	Régimen de calificaciones reglamentado por Junta de Ascenso y Calificaciones. Vincula con adicional por mérito. Cese por no alcanzar calificación mínima	Evaluación de desempeño anual. Remuneración toma en cuenta productividad en el trabajo. Cese por dos evaluaciones negativas en forma consecutiva o tres alternadas en un plazo de cinco años	Evaluación de desempeño anual por vía reglamentaria. Incentivo por productividad. Cese por no alcanzar calificación mínima. Participación de las entidades gremiales
<b>Capacitación</b>	Derecho a la capacitación. Cursos de perfeccionamiento generales o específicos, internos o externos a la administración	Programa de Formación del Personal Municipal. Capacitación inicial. Capacitación para la función. Refuerzo anual. Capacitación técnica. Capacitación alternativa	Derecho a la capacitación. Formación personal, profesional y cultural para capacitar en nuevas técnicas y procesos de trabajo	Derecho a la capacitación. Formación, desarrollo y crecimiento personal, profesional y cultural.

Fuente: Elaboración propia.

Las normas locales de empleo público también consideran la evaluación de desempeño anual. En el caso de Malvinas Argentinas y Tigre, sujetas al régimen de calificaciones que se reglamente con acuerdo de los gremios, y coordinada por las respectivas Juntas de Ascensos y Calificaciones. Se contempla la posibilidad de aplicación de adicional por mérito o incentivo por productividad -variable





y excepcional según calificación-, y se establece que no alcanzar las calificaciones mínimas puede derivar en la cesantía del agente.

San Miguel y Vicente López establecen dichas evaluaciones anuales de gestión, desempeño personal, cumplimiento de objetivos, asistencias y ejecución de programas, según corresponda. De ellos, sólo en Vicente López se establece que la remuneración debe tener en cuenta el rendimiento evidenciado en el cumplimiento del trabajo, acreditado a través de las respectivas evaluaciones anuales, y que dos evaluaciones negativas en forma consecutiva o tres alternadas en un plazo de cinco años implican el cese del personal.

En los cuatro casos la evaluación de desempeño no aparece claramente vinculada a las promociones y ascensos, por lo que puede presumirse que el criterio que prima para la progresión sigue siendo la antigüedad. En cuanto a su vínculo con la formación, las normas tampoco son específicas al respecto.

La capacitación aparece como un derecho -y obligación con la finalidad de mejorar el servicio- sólo para el personal de planta permanente y como un principio de la carrera administrativa. En las normativas generales se dispone que el Departamento Ejecutivo proyectará y realizará planteles de formación personal, profesional y cultural con el objeto de capacitar a todo el personal en nuevas técnicas y procesos de trabajo y potenciarlos en su crecimiento personal y profesional. Diferentes decretos establecen programas de capacitación.

Cabe mencionar el caso de Malvinas Argentinas, que habilita un sistema de becas de capacitación a través del Decreto 2008/17, aplicable principalmente al personal hospitalario. Allí se enuncia de forma taxativa que la vinculación entre el becario y el municipio no configura una relación de empleo público

<sup>4</sup>.

### **3. De la normativa a la práctica**

Una cuestión importante que debemos resaltar es la dificultad para acceder a la información de la gestión en el nivel municipal, suponiendo que esta existe, es decir, que los gobiernos disponen de ella.

En este sentido, y pese a los avances en términos de transparencia que se han evidenciado en los últimos años, la mayoría de los municipios de la provincia de Buenos Aires presenta una baja o nula exposición de datos de sus cuentas públicas, entre las que se encuentra la incidencia del gasto en personal dentro del presupuesto anual. De los casos estudiados, Tigre presenta un rango medio de exposición, Vicente López y Malvinas Argentinas, un nivel bajo, y San Miguel una exposición nula (ASAP, 2022).

---

<sup>4</sup> Esta cuestión toma relevancia para el municipio ya que, como se verá, el sistema de becas significa una porción mayoritaria de las personas que llevan adelante sus funciones, tomando en cuenta todas las modalidades contratación, con mayor impacto en el ámbito hospitalario.



Si en el plano fiscal los municipios son reticentes a publicar información, esta situación se agrava en lo que refiere al empleo público. Si acceder a las normativas reguladoras presenta alguna dificultad, mayor es el desafío de obtener información del dimensionamiento del personal<sup>5</sup>, el régimen retributivo y las prácticas llevadas adelante.

### *3.1. Los mecanismos de acceso, carrera y la compensación*

A partir de las entrevistas realizadas a funcionarios de Recursos Humanos y representantes sindicales, pudo constatarse que, más allá de lo establecido en las ordenanzas municipales, los gobiernos locales recurren a diversos tipos de contratos para establecer vinculaciones permanentes y temporarias con la administración, con o sin relación de dependencia. Además de las mencionadas plantas permanente y transitoria, se valen del régimen de pasantías que está amparado por la Ley nacional 26.427 de 2008, sistemas de becas, en varios casos articuladas con Nación, y locaciones de servicios o de obras que encubren relaciones de empleo.

En el Cuadro N° 2 se resume la información sobre la preponderancia de cada tipo de contratación en los municipios relevados. Si bien se trata en varios casos de estimaciones, muestra a las claras que a siete años de la sanción de la Ley 14.656, no se ha logrado cumplir con el artículo 70, que plantea un límite en las contrataciones al 20 % de la planta permanente. Es de destacar, a su vez, la importancia de los contratos de becas y otras modalidades en San Miguel y, principalmente, en Malvinas Argentinas. En este último caso, la proliferación del vínculo laboral con bajo nivel de formalización (becas de capacitación y locación de servicios) se verifica especialmente en el ámbito hospitalario, de gran importancia en la jurisdicción.

La existencia de una cantidad importante de trabajadoras/es en la región bajo contrataciones irregulares constituye de por sí una fuente de inestabilidad. Esto implica una situación desigual -en derechos, garantías y remuneración- respecto a sus pares que revisten en planta permanente, y una mayor vulnerabilidad ante la arbitrariedad política, frente al riesgo real o potencial de perder el trabajo. Es común observar cómo las personas con contratos temporarios son “invitadas” a participar de actividades proselitistas del partido del Ejecutivo municipal, especialmente en épocas electorales, dentro y fuera de sus horarios laborales.

### **Cuadro N° 2. Estimación cantidad de agentes por modalidad de contratación. Año 2021**

---

<sup>5</sup> Cabe aclarar que el municipio de Vicente López publica en su página web, con una frecuencia anual, la dotación de personal, con diferentes aperturas y con distribución de género.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

	Vicente López	Tigre	Malvinas Argentinas *	San Miguel **
Planta Permanente	1.503	2.000	600	500
Planta Temporaria	2.439	2.500	2.400	3.800
Becarias/os y otros	S/D	S/D	3.000	700
Total	3.942	4.500	6.000	5.000
Relación Temporaria / Permanente	162%	125%	400%	760%

\* Becas principalmente en sector salud

\*\* Corresponde a 2019

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas a responsables de áreas de recursos humanos y portal de datos abiertos de Vicente López.

Dejando de lado las situaciones especiales que se verifican en los sistemas de salud municipales, las incorporaciones de nuevo personal a la administración se dan principalmente por dos vías: el ingreso a la planta transitoria y los convenios de pasantías a un año con Universidades, que vencido el plazo pueden dar lugar a su conversión en contratos temporarios. Con menor difusión aparece el sistema de becas.

Estas formas de acceso se verifican en los casos en que existen vacantes que surgen de jubilaciones de agentes de planta permanente, cuando se crean nuevos puestos correspondientes a la creación de áreas o programas, o por requerimientos de personal ante mayor demanda de trabajo (como sucedió con las áreas que debieron reforzarse para atender la pandemia por COVID-19).

Entendiendo que el ingreso a la administración no se produce para ocupar puestos de planta permanente, cabe preguntarse si el reclutamiento y la selección de perfiles atienden a criterios imparciales. Los funcionarios responsables de las áreas de recursos humanos señalan casi con unanimidad que para ello se priorizan requisitos objetivos fundados en mérito e idoneidad para el ingreso mediante búsqueda y selección. De hecho, los municipios han ampliado sus redes de búsqueda a través de herramientas informáticas (portales de empleo), dependencias (oficina de empleo) y convenios (bolsas de empleo en universidades).

Pese a ello, estos mecanismos más transparentes parecen garantizarse en mayor medida para los puestos especializados, quedando lugar para algún grado de discrecionalidad en la incorporación para las categorías más bajas y de menor calificación por parte de las áreas interesadas. En este último caso, el proceso de selección pasa a estar protagonizada por las/os responsables de las propias áreas que necesitan incorporar personal, quienes privilegian la cercanía y la confianza para el armado de sus equipos de trabajo.



Es entonces que el ingreso del personal responde a criterios que no siempre se ajustan al modelo burocrático racional-legal weberiano para constituir los cuadros administrativos, fundado en la idoneidad, capacidad, competencia técnica y meritocrática e independencia política del gobernante. Especialmente en los cargos menos profesionalizados se percibe algún grado de discrecionalidad, en el sentido de designaciones directas por influencia política o recomendación personal (Verdala, 2015: 47).

También, en relación a los puestos de menor especialización, un funcionario de Recursos Humanos de un municipio hizo referencia al rol de las contrataciones sin estabilidad, especialmente las pasantías, como una herramienta que permite dar trabajo, frente a limitación presupuestaria y al contexto económico y social. De acuerdo a esta visión, el gobierno cumple así un rol social, de transformación y generación de oportunidades, ya que esas personas no podrían insertarse en el sector privado.

Si bien las normas establecen para la promoción mecanismos de selección y concursos, quienes revisten en planta permanente, encuentran normalmente vedada la posibilidad de ascender en la carrera. La posibilidad de crecimiento pareciera estar más relacionada con la existencia de vacantes y la antigüedad. A partir de las entrevistas se pudo constatar que los problemas derivados del congelamiento de ascensos suelen resolverse por la vía de adicionales salariales por permanencia en la función.

Por otro lado, como la progresión está vedada para los otros tipos de contrataciones, lo relevante allí es la posibilidad de efectivizar el vínculo laboral a través de la incorporación a planta. Esto sucede, en la práctica, a partir de contar con un cierto recorrido como transitoria/o. En este sentido, si bien se mencionan aspectos como el mérito, la capacidad y la antigüedad para alcanzar la estabilidad, en la práctica se produce por designación por acto administrativo firmado por el Departamento Ejecutivo, más allá de que en el mismo se establezca una justificación que recoge la valoración de la autoridad directa y la/el Secretaria/o correspondiente.

Teniendo en cuenta la situación expuesta en cuanto a la composición del empleo municipal, el pase a planta permanente aparece como una necesidad y un reclamo de los gremios en cada uno de los gobiernos locales, en atención al desbalance a favor de las modalidades de contratación más precarias. El municipio de Vicente López manifestó avances en términos de pase a planta de agentes con más de nueve años de antigüedad. El caso más emblemático lo constituye Tigre, donde el Intendente y los gremios acordaron la efectivización de las personas contratadas bajo transitoriedad, en un todo de acuerdo con lo establecido en su convenio colectivo, y con la meta de que hacia fines de 2022 no quede ningún/una trabajador/a con más de un año de antigüedad que esté en planta transitoria.

De lo expuesto hasta aquí puede entreverse que los municipios de Tigre y Vicente López se encuentran en mejor situación -institucional, política y presupuestaria- en relación al empleo público que Malvinas



Argentinas y San Miguel. Esto es así respecto a la proporción de contrataciones en planta permanente y, como se observa en el Cuadro N° 3, también en términos salariales.

**Cuadro N° 3. Régimen salarial de planta permanente. Salario Base, administrativo con dedicación de 40hs**

Municipio	Mes	Categoría Inferior	Categoría Superior	Inferior/ Superior
Tigre	jul-22	\$ 60.133,33	\$ 137.333,33	44%
Vicente López	jul-22	\$ 38.722,74	\$ 78.695,24	49%
Malvinas Argentinas	mar-22	\$ 32.473,34	\$ 68.351,58	48%
San Miguel	abr-22	\$ 21.796,27	\$ 45.866,83	48%

Nota: No incluye adicionales. Categorías: Tigre, 1 a 18; Vicente López, Administrativo IV a Director; y Malvinas Argentinas y San Miguel, 6 a 17.

Fuente: Elaboración propia a partir de escalas salariales vigentes.

Los salarios son sustancialmente más altos en el municipio de Tigre, bastante por encima de Vicente López que aparece un poco más arriba que Malvinas Argentinas, quedando San Miguel relegado al último lugar. Por otro lado, el abanico salarial es prácticamente idéntico: los sueldos de la categoría superior casi duplican a los de la inferior, siendo este guarismo levemente inferior en Tigre. Es importante advertir que se trata de salarios base, sin tomar en cuenta los adicionales, que están regulados y se aplican con diferente intensidad en los municipios reseñados<sup>6</sup>. Más allá de esta observación, la correlación evidenciada entre los cuatro municipios está en sintonía con el gasto en personal que realizan en relación a la planta ocupada, de acuerdo a los últimos datos publicados -del 2013- por la Dirección Provincial de Coordinación Municipal del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y el Instituto de Previsión Social.

### 3.2. La evaluación de desempeño y la capacitación

Con relación a la evaluación de desempeño, dos municipios, Malvinas Argentinas y San Miguel, no las están aplicando. En el primer caso, debido a decisiones políticas. En el segundo, por retrasos en la sanción y puesta en marcha de un plan de carrera administrativa, confeccionado en 2018, que contempla la progresión horizontal con el requisito de evaluaciones de desempeño positivas y créditos de capacitación.

En Tigre el área de RH brinda un formulario para que las Secretarías realicen la evaluación cada dos años, la que tiene incidencia al momento de producir los pases a planta permanente.

<sup>6</sup> La comparación realizada requiere una consideración adicional. En el período en el que se ha recabado la información se ha experimentado una alta inflación, lo que pudo tener impacto en las diferentes negociaciones paritarias en cuanto a un mayor o menor retraso en la recomposición del valor real de los salarios.



En el caso de Vicente López, desde el año 2018, en la definición de puestos incorporaron la gestión por competencias. En este sentido, han definido diecinueve competencias que aplican a la selección y la evaluación de desempeño. Esta evaluación la realizan todos los años, alcanzando entre el 90 y el 99 % del personal evaluable. Los resultados permiten distribuir entre el personal una bonificación por desempeño, que se paga desde el año 2013 a quienes cumplen los siguientes requisitos: evaluación del rendimiento positiva, ausencia de sanciones disciplinarias y asistencia. Existe un cupo, por lo que cada Secretaría define qué personas la reciben. De acuerdo al resultado de la evaluación y a la modalidad de contratación, la bonificación constituye un porcentaje del sueldo que se percibe en el mes de mayo, aunque con la irrupción de la pandemia se suspendió el pago y no se ha restituido aún.

En cuanto a la capacitación, en San Miguel la planificación y puesta en marcha de esta tecnología administrativa es llevada a cabo por el área de Capital Humano. En Tigre se trata de una Dirección Coordinación, dependiente del área de RH, y en Vicente López también aparece dentro de las funciones de una Dirección General dependiente de la Secretaría del ramo. Malvinas Argentinas también en años recientes creó y puso en marcha un área específica para la formación.

De forma sintética, pueden encontrarse dos grandes líneas de capacitaciones en los cuatro casos relevados: una general y transversal a todo el municipio, relacionada con conocimientos básicos y políticas formativas transversales, como RCP, la aplicación de la Ley Micaela en cuestiones de género, herramientas informáticas, entre otras; la otra más específica y a demanda de las áreas interesadas, donde puede aparecer algún grado de planificación de corto plazo.

Sobre este último tipo, es en San Miguel y Vicente López donde aparece un mayor énfasis en el armado de planes de formación, basados en detección de necesidades a partir de reuniones con autoridades de las diferentes Secretarías y encuestas.

Por otra parte, dentro de las capacitaciones de tipo general podrían incluirse aquellas destinadas a la atención al vecino, aunque las personas destinatarias sean más específicas, las que han sido especialmente mencionadas en el caso de San Miguel.

Si bien se observa algún grado de centralización en la definición y puesta en marcha de esta política, en atención a la necesidad de establecer algún tipo de coordinación con las Secretarías. Sin embargo, en Tigre hay Secretarías que realizan también sus propias capacitaciones y luego informan al área de RH para que puedan ingresarlas al legajo del personal. Esta situación es muy patente en las áreas de salud y de educación, donde, de acuerdo a su singularidad, tienen capacitadores propios.

Las capacitaciones que realizan las/os trabajadoras/es se vinculan con incentivos al menos en el caso de Vicente López, especialmente en los mandos medios, aunque, como se comentó, dichas bonificaciones permanecen suspendidas.





#### 4. Las relaciones laborales

En los municipios seleccionados existen sindicatos de base, con representación de las/os trabajadoras/es que se desempeñan en la administración local, varios de ellos con una larga trayectoria que los vincula con los movimientos obreros del primer peronismo. Por ejemplo, el Sindicato de Trabajadores Municipales de San Miguel, José C. Paz y Malvinas Argentinas -ex General Sarmiento- (STMSMJCPMA), que fue creado en el año 1947.

A la vez, también tienen alguna incidencia sindicatos nacionales de primer grado, en coordinación con los gremios de base o actuando de forma autónoma en el territorio. Esta última situación se verifica con la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) que tiene intervención directa en Malvinas Argentinas y con la Asociación Trabajadores del Estado (ATE) cuenta con afiliados principalmente en el sector de salud municipal de los cuatro gobiernos locales. En el cuadro N° 4 se resume toda esta información.

**Cuadro N° 4. Entidades sindicales actuantes en los municipios**

Municipio	Sindicatos
<b>Tigre</b>	Sindicato de Trabajadores Municipales de Tigre (STMT) Asociación de Trabajadores Municipales de Tigre (ATRAMUTI) Asociación Trabajadores del Estado (ATE) -ámbito hospitalario, sin representación legal-
<b>Vicente López</b>	Sindicato de Trabajadores Municipales de Vicente López (STMVL) Asociación Trabajadores del Estado (ATE) -ámbito hospitalario, sin representación legal-
<b>Malvinas Argentinas</b>	Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) Sindicato de Trabajadores Municipales de San Miguel, José C. Paz y Malvinas Argentinas (STMSMJCPMA) Sindicato de Trabajadores Municipales de Malvinas Argentinas (STMMA) Asociación Trabajadores del Estado (ATE) -ámbito hospitalario, sin representación legal-
<b>San Miguel</b>	Sindicato de Trabajadores Municipales de San Miguel, José C. Paz y Malvinas Argentinas (STMSMJCPMA) Sindicato de Trabajadores Municipales de San Miguel (STMSM) Asociación Trabajadores del Estado (ATE) -ámbito hospitalario, sin representación legal-

Fuente: Elaboración propia

Los sindicatos de base, a su vez, se reúnen en Federaciones que representan al conjunto de municipios de la provincia. Por una parte, aparece la Federación de Sindicatos de Trabajadores Municipales de la Provincia de Buenos Aires (FSTMPBA), cuyo origen se remonta al año 1948. Por el otro, la Federación de Sindicatos Municipales Bonaerenses (FeSiMuBo), creada como escisión de la primera



el año 2004, y que tuvo un rol preponderante en la redacción y en la negociación política y parlamentaria que culminó con la sanción de la Ley 14.656.

Tradicionalmente, las entidades sindicales han intervenido frente a los ejecutivos municipales ante conflictos con trabajadoras/es individuales y, principalmente, estableciendo procesos de negociación con una menor o mayor institucionalización de cara a las mejoras o recomposiciones salariales y, en parte, a las condiciones trabajo. La sanción de la Ley 14.656 significó un cambio importante en este sentido, ya que colocó al colectivo de las/os trabajadoras/es en un lugar importante para la gestión del sistema de empleo público, superando -al menos en la letra de la norma- al rol muchas veces reactivo al que quedaban relegadas.

Entonces, la citada ley implicó un avance desde el sistema estatutario a un sistema contractualista de las relaciones laborales, donde el actor gremial cobra relevancia. En este sentido, en su artículo primero establece que “las relaciones de empleo público de los trabajadores de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires se rigen por las Ordenanzas dictadas por sus Departamentos Deliberativos y los Convenios Colectivos de Trabajo”.

Como se expresó más arriba, dos municipios firmaron convenios colectivos: Malvinas Argentinas en 2016 y Tigre en 2021. Además, en Vicente López el STMVL participó activamente en la sanción del Régimen de Empleo Público<sup>7</sup>.

Actualmente, los sindicatos están muy presentes en la negociación paritaria salarial, especialmente frente al contexto de alta inflación. En Vicente López dicho ámbito aparece muy institucionalizado, donde, además del STMVL, participa ATE.

En San Miguel, Malvinas Argentinas y Tigre las paritarias se basan en reuniones ad-hoc con los intendentes, dependiendo mucho de las voluntades políticas de los mismos. Pese a la existencia de procedimientos que emanan de la Ley 14.656, en la práctica se establecen conversaciones informales en la cuales se tocan principalmente cuestiones salariales, sin que se avance hacia una institucionalización de las mismas.

Estos tres municipios tienen una relación muy fluida con uno de los sindicatos de base, que es aquel que suele ser llamado para establecer las revisiones salariales y está más alineado con el ejecutivo municipal<sup>8</sup>, mientras que el otro, más combativo, participa con un carácter más reactivo<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Según expresa el Secretario General del STMVL, esta resulta superadora de la Ley 14.656 en regímenes vacacionales, salud, entre otras, a la vez que elimina la figura de la disponibilidad.

<sup>8</sup> Nos referimos al STMT en Tigre, al STMSM en San Miguel, y al STMMA en Malvinas Argentinas.

<sup>9</sup> En el caso de Tigre, la ATraMuTi ha logrado importantes reivindicaciones, lo que, según su Secretario General, se refleja en el constante aumento de afiliados que vienen teniendo. En San Miguel y Malvinas Argentinas, el STMSMJCPMA, aunque muy activo en sus reclamos, no pareciera tener una incidencia tan decisiva.



Los sindicatos reunidos en la FeSiMuBo tuvieron un papel determinante para la sanción de la Ley 14.656 que estableció limitaciones en la contratación sin estabilidad y la normalización de las situaciones irregulares en los municipios bonaerenses. Esto dio lugar a que Tigre y Vicente López avancen, como se señaló anteriormente, en el pase a planta permanente de personas contratadas. En este sentido, en todos los municipios los sindicatos de base llevan adelante algún tipo de veeduría respecto de las/os trabajadoras/es seleccionadas/s para tal fin (presentando listas con personal temporario afiliado de mayor antigüedad), sin lograr avances en San Miguel y Malvinas Argentinas.

Una situación que aqueja a las/os afiliadas/os contratadas/os es que no suelen realizar reclamos o participar de las medidas gremiales frente a conflictos, por temor a perder sus trabajos. Por otra parte, como los salarios son bajos, especialmente el San Miguel y Malvinas Argentinas, gran parte de las/os trabajadoras/es poseen otro trabajo, además del que desempeñan en el ámbito público.

En cuanto a la formación, es un campo en que los sindicatos no tienen intervención, como sí sucede en el nivel nacional. De acuerdo a las entrevistas realizadas con referentes gremiales, en la práctica faltan planes de capacitación: para el trabajo rutinario las/os empleadas/os con mayor antigüedad les enseñan a los nuevos, por lo que la eficiencia del trabajo termina dependiendo de la organización de cada distrito.

## **5. Reflexiones finales**

Existe una enorme heterogeneidad entre los municipios argentinos. La forma en que llevan adelante sus sistemas de administración y gestión administrativa dependen de las regulaciones propias de los ámbitos provinciales en el que se desenvuelven, así como de los diferentes contextos territoriales y la historia, que imprimen su sello en las políticas y prácticas que llevan adelante. En lo que hace a los sistemas de empleo público, esto lleva a la necesidad de estudiar en profundidad y de forma situada cada caso en particular, con el fin de evitar caer en apreciaciones demasiado generales.

Los casos analizados presentan similitudes y diferencias. En primer lugar, San Miguel y Malvinas Argentinas comparten recorrido, ya que proceden del desprendimiento del antiguo municipio de General Sarmiento. Este origen común los identifica en una política de personal que ha tendido a mantener un mayor grado de precariedad en el vínculo con sus trabajadoras/es y un alcance de sus gremios más limitado. Sin embargo, esto no ha impedido que Malvinas Argentinas logre firmar su propio Convenio Colectivo.

Por otra parte, la sanción de la Ley 14.656 de Empleo Municipal implicó un avance considerable en las relaciones laborales para los municipios de la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, en los casos estudiados, la modalidad de empleo más difundida es la transitoriedad, una figura que restringe a un mínimo los derechos de las/os trabajadoras/es, negándoles la estabilidad y la carrera. En esos casos, la permanencia queda librada al arbitrio de las autoridades. En este sentido, tanto la planta temporaria



como el sistema de pasantías son los principales resortes de ingreso a la administración, siendo la segunda modalidad más restrictiva, ya que la ley que la regula limita el plazo de permanencia como máximo a un año y medio.

Los ingresos a planta permanente se terminan dando en general por jerarquización de personal que ya se desempeñaba en la administración bajo modalidades más precarizadas, mediando actos administrativos que le otorguen validez. Este camino ha sido emprendido por Vicente López y con mayor ímpetu por Tigre -al punto de incorporarlo en su convenio colectivo-. En San Miguel y Malvinas Argentinas, se percibe aún una lógica más cercana la politización de las plantas, lo cual puede ir en desmedro de su autonomía.

Es también en estos dos últimos municipios en donde se observan condiciones salariales y de contexto socioeconómico, más precarias que en Tigre y Vicente López.

Por otra parte, se observa una limitada implementación de sistemas de evaluación de desempeño y capacitación. En Vicente López, la primera ha permitido establecer desembolsos por el concepto de bonificación por desempeño (actualmente suspendidos). Adicionalmente, en algunos casos los planes de formación están descentralizados en Secretarías que pueden llevar adelante sus propias capacitaciones. En el contexto de la postpandemia, se ha avanzado hacia esquemas de formación virtuales, internas o externas.

Es de destacar la ausencia de datos para conocer la situación del empleo en los municipios y en sus modalidades de contratación -con la excepción de Vicente López que publica parte de dicha información en su portal de datos abiertos-. Surge así la necesidad de garantizar la producción, disponibilidad y publicidad de información sobre el empleo municipal para conocimiento de la sociedad y como base de la toma de decisiones de las autoridades gubernamentales.

Las relaciones laborales han tenido un impulso muy fuerte a partir de la sanción de la Ley 14.656, que institucionalizó -al menos desde el punto de vista normativo- las negociaciones colectivas. En la práctica se observa que, con excepción de Vicente López, los municipios relevados no han logrado establecer ámbitos formalizados para resolver los conflictos, dependiendo en gran parte de la voluntad de los ejecutivos municipales para tal fin.

Esto a pesar de la gran cantidad de entidades con intervención en el territorio. En general, la mayor preocupación que aparece en términos sindicales es la recomposición salarial frente al contexto inflacionario, la recategorización de las/os trabajadoras/es, y el pase a planta permanente de aquellas/os que revisten principalmente como transitorias/os.



### Referencias bibliográficas

- ASAP (2022). Transparencia fiscal municipal. Provincia de Buenos Aires. Informe N° 17. Dirección de Estudios Municipales. Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP), La Plata, mayo de 2022.
- Barzola, Victoria.; Lira, Lucía; Nassano, Marisa y Oyarzo, Leandro (2012). Relaciones del Trabajo en la Administración Pública argentina: Primeros aportes para una perspectiva general. VII Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2012, La Plata, Argentina. En Memoria Académica.
- Bonardo, Dora (2009). Los recursos humanos en el ámbito municipal y el desarrollo local. Revista Pilquen-Sección Ciencias Sociales, (11), 1-7.
- Cao, Horacio (2008). La administración pública argentina: nación, provincias y municipios. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
- Cortázar Velarde, Juan C.; Lafuente, Mariano y Sanginés, Mario (2014). Una década de reformas del servicio civil en américa latina (2004–13). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Doval, Hernán (2016). 14.656 (La Ley): Reseña, análisis y texto de la Ley 14.656 de Relaciones Laborales y Negociación Colectiva. Editado por FESIMUBO (Federación de Sindicatos Municipales Bonaerenses).
- Iturburu, Mónica (2007). Modernización en los municipios argentinos [en] D. Cravacuore y R. Israel, R. (comp.) Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 - 2005), 67-209. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Autónoma de Chile, Buenos Aires.
- Llano, Mercedes (2017). Explorando herramientas para analizar el nivel de profesionalización de los sistemas de empleo público municipales. XIII Congreso Nacional de Ciencia Política. Buenos Aires.
- Llano, Mercedes; Bilbao, Miriam y Belmonte, Alejandro (2018). Burocracia y sistema político a nivel subnacional. Factores asociados a la profesionalización de los sistemas de gestión de empleo público en los municipios mendocinos. XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia. Rosario.
- Longo, Francisco (2004). Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público. Barcelona: Paidós.
- Oszlak, Oscar (2001). El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros. Red de Gestión Pública y Transparencia, BID. Washington DC.
- Tecco, Claudio A. (2006). La gestión del desarrollo local y la administración de bienes públicos. Sobre modelos y prácticas en la organización de la gestión municipal [en] Adriana Rofman y Alejandro Villar (comps.) Desarrollo local. Una revisión crítica del debate, 215-230. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Verdala, Armando (2015). Nuevo Régimen Marco de Empleo Municipal. Revista Rap, (440), 37-58.
- Villarroel, Amalia B. (2013). El empleo público y la negociación colectiva en el Estado argentino. Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.



Zuñanic, Laura y Iacoviello, Mercedes (2010). La burocracia en América Latina. ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública, 58(59), 9-41.

### Normativas

Decreto-Ley 6769. Ley orgánica de las municipalidades (LOM). 29 de abril de 1958.

Ley 25.164. Ley Marco de Regulación del Empleo Público. 15 de septiembre de 1999.

Ley 14.656. Régimen Marco de Empleo Municipal y Negociación Colectiva. 9 de diciembre de 2014.

Ordenanza 34.394/15. Régimen de Empleo Público para el Personal de la Municipalidad de Vicente López. 3 de diciembre de 2015.

Ordenanza 30/15. Estatuto de Empleo Público Municipal (Municipalidad de San Miguel). 9 de diciembre de 2015.

Ordenanza 1.668/16. Convenio Colectivo de Trabajo Malvinas Argentinas. 11 de agosto de 2016.

Ordenanza 3.815/21. Convenio Colectivo Único de Trabajo (Tigre). 27 de julio de 2021.

### Anexo - Características de los municipios escogidos

Partido	Ubicación geográfica	Partido gobernante	Continuidad/ruptura del partido gobernante	Autonomía financiera - año 2020 (*)
Malvinas Argentinas	Segunda Corona	Frente de Todos	Ruptura (hasta 2015 Frente Popular)	Media (39,6 %)
San Miguel	Segunda Corona	Juntos por el Cambio	Ruptura (hasta 2016 Alianza Unidos Por Una Nueva Alternativa)	Media baja (33,9 %)
Tigre	Segunda Corona	Frente de Todos	Continuidad (hasta 2019 Alianza Unidos Por Una Nueva Alternativa)	Alta (66,3 %)
Vicente López	Primera Corona	Juntos por el Cambio	Continuidad	Alta (69,7 %)

(\*) Autonomía Financiera medida como ingresos de origen municipal sobre ingresos totales. Fuente: Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires.





XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**Mesa Redonda: “LOS PROYECTOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA AVANCES Y DESAFÍOS - Presentación de documentos de proyectos elaborados por alumnos/as de la Cátedra de Programación y Evaluación de Proyectos de la Facultad de Ciencia Política y RRII - UNR. “**

Jean Escobar  
[escobar.jean@gmail.com](mailto:escobar.jean@gmail.com)

UNR

Flor Abella  
[mflorabella@yahoo.com.ar](mailto:mflorabella@yahoo.com.ar)

UNR

Gonzalo Martorell  
[gmartorell@gmail.com](mailto:gmartorell@gmail.com)

UNR

**Resumen:** (150 y 200 palabras) : Desde la Cátedra de Programación y Evaluación de Proyectos de la Facultad de Ciencia Política y RRII - UNR se pone énfasis en la metodología de Formulación de proyectos como herramienta para mejorar el abordaje de problemas, como así también la implementación de propuestas en el ámbito de la gestión pública, dotando de mayor racionalidad e integralidad el proceso de definición de problemas, análisis de sus principales causas y efectos, desarrollo de alternativas, ponderación y selección de las mismas, como así también la implementación de herramientas de monitoreo y evaluación de productos, resultados e impactos.

En este sentido, la mesa redonda buscará compartir los documentos de proyectos elaborados por alumnos/as de la Cátedra en el marco de su trabajo final. La propuesta intentará que los/as estudiantes puedan mostrar sus trabajos para continuar fortaleciendo la formulación de proyectos como ámbito de trabajo profesional como futuros/as administradores/as públicos en provincia, municipios, comunas y organizaciones de la sociedad civil (OSC) . De esta manera, se convocará a grupos de alumnos/as que hayan aprobado la materia y que les resulte interesante participar de esta actividad favoreciendo el intercambio de experiencias entre ellos/as y el público participante. Los mismos abordan distintas situaciones problemáticas: migraciones, diversidad sexual e inserción laboral; alimentación, educación, asistencia alimentaria



## **1- Introducción**

Desde la Cátedra de Programación y Evaluación de Proyectos de la Facultad de Ciencia Política y RRII - UNR se pone énfasis en la metodología de Formulación de proyectos como herramienta para mejorar el abordaje de problemas, como así también la implementación de propuestas en el ámbito de la gestión pública, dotando de mayor racionalidad e integralidad el proceso de definición de problemas, análisis de sus principales causas y efectos, desarrollo de alternativas, ponderación y selección de las mismas, como así también la implementación de herramientas de monitoreo y evaluación de productos, resultados e impactos.

En este sentido, la mesa redonda buscará compartir los documentos de proyectos elaborados por alumnos/as de la Cátedra en el marco de su trabajo final promoviendo el intercambio de experiencias entre ellos/as y el público participante. De esta manera, se convocó a grupos de alumnos/as que abordaron distintas situaciones problemáticas migrantes y diversidad sexual; alimentación e infancias; alimentación y políticas públicas así como también la problemática de la producción pesquera.

Este escrito describe brevemente las actividades que realizamos desde la cátedra con los/as alumnos/a, cómo los invitamos a que piensen sus proyectos en el marco de los Objetivos de Desarrollo así como también puedan incorporar la perspectiva de género a los mismos. Además, se presentarán sucintamente las temáticas y las intervenciones que han desarrollado los/as estudiantes que expondrán en la mesa redonda.

## **2- La Cátedra de Programación y Evaluación de Proyectos de la Facultad de Ciencia Política y RRII**

La materia forma parte del quinto año de la terminalidad de Administración Pública y se propone introducir a los/as futuros/as administradores/as públicos en la generación, implementación y evaluación de proyectos de desarrollo socio-económico y científico-tecnológicos. En este sentido, la formación la planteamos como introductoria y generalista, de acuerdo al plan de la carrera y reconociendo que los dominios técnicos específicos son producto de la habilidad generada en la práctica, en la capacitación especializada continua y en la necesidad institucional establecida a través de la relación laboral.

Es importante mencionar que, la programación y la evaluación de proyectos en tanto disciplina contribuye al diseño de proyectos en el marco de los nuevos paradigmas de Gobierno Abierto, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030) y Desarrollo Sostenible con Igualdad, en la medida que el enfoque de proyectos se constituye en soporte de las estrategias generales de desarrollo. En este sentido, instamos a los/as alumnos/as a que puedan referenciar sus proyectos de intervención con un



## ODS vinculados a la temática que están abordando

Por otro lado, en el año 2019 se comenzó con la incorporación de la perspectiva de género en el programa académico de la materia. Fue importante tomar dos criterios; uno cuantitativo donde se pretende garantizar un mínimo de autoras mujeres por unidad y, otro más bien cualitativo donde se incluyó la perspectiva de género en las diferentes etapas del diseño de proyectos. Aquí se pretendió hacer hincapié en la construcción y definición del problema y en la llamada evaluación ex ante, considerando que todas las alternativas de intervención en la problemática planteada deben considerar la información sobre la línea de base respecto a la temática de género; es necesario tener en cuenta desde un principio que la información básica debe contener la situación de partida de hombres y mujeres y la valoración de los posibles efectos de la introducción o modificación de una norma sobre la igualdad de oportunidades entre los mismos.

En este último punto, se busca tener en cuenta los siguientes aspectos: los papeles que desempeñan mujeres y hombres en el contexto sobre el que se pretende regular o intervenir; las diferencias relevantes entre mujeres y hombres, en relación con el disfrute de los derechos, el acceso a los recursos, la participación y los valores vinculados a uno u otro sexo en dicho contexto; limitaciones distintas de mujeres y hombres para participar u obtener beneficios de la propuesta que se está realizando. Se busca responder a los siguientes interrogantes sobre la alternativa seleccionada: ¿Contribuirá a la igualdad de género? ¿Cómo?, ¿Cuáles son, en el campo de intervención, los objetivos de igualdad de género ya existentes? ¿Qué se busca?, ¿Cuáles son sus expectativas y necesidades? ¿Cómo difieren entre hombres y mujeres?, ¿La intervención tiene en cuenta los diferentes roles e intereses de hombres y mujeres?, entre otras.

Más aún, se incentiva a los y las alumnos/as a la incorporación del lenguaje no sexista en todos los documentos a presentar en el marco de la Cátedra, entendiendo el uso de lenguaje como fundamental en la formulación de proyectos.

Por otra parte, es necesario aclarar que a partir de 2016, ante la dificultad que tenían los/as alumnos/as para identificar situaciones problemáticas para formular sus documentos de proyectos, la cátedra comenzó a proponer una problemática considerada parte de la agenda pública para trabajar a lo largo del curso. De este modo se plantearon los temas de juventudes, discapacidad, desigualdad de género, migraciones, alimentación, mercado de trabajo en la pandemia y pospandemia y cambio climático .

Es importante destacar que para cada uno de esos temas se invitaron distintos especialistas en las temáticas escogidas tanto de nuestra propia facultad así como también de otras unidades académicas y otros espacios institucionales. Han participado de estas jornadas: Lic. Magda Bergami (Grupo Juventudes - FcPolit); Lic. Virginia Ferreyra (FcPolit); Lic Noelia Figueroa (AGESEX) ; Dra Mariana Garcia (Grupo Migraciones- Fcpolit); Ing. Terrile; Lic Norma Valentino (CIET), Julio Neffa (CEIL), Soledad Casasola: Miembro de la Plataforma Ambiental de la UNR, Lichu Zeno: Coordinador del Gabinete Ambiental y Cambio Climático en la Municipalidad de Rosario, Irina Farras: Integrante de la



## Multisectorial por los Humedales

Las presentaciones de estos/as invitados/as han buscado que los/as alumnos/as puedan introducirse en la problemática e identificar sus principales causas y efectos, y que puedan acercarse a sus principales conceptos. Más aún, en cada una de las exposiciones se mencionaron las políticas públicas nacionales, provinciales y locales referidas a la temática como la normativa que las abordaban: convenciones internacionales, leyes nacionales y provinciales, entre otras. Además, en las exposiciones se sugieren bibliografía y fuentes secundarias para que los/as alumnos/as puedan indagar así como posibles marcos institucionales donde referenciar las prácticas.

Al finalizar el cursado, los/as alumnos/as cuentan con un espacio de tutorías personalizadas con integrantes de la cátedra para el seguimiento de las etapas de sus documentos de proyectos. En este espacio es vital importancia el “Manual para el diseño de proyectos sociales” elaborado por la cátedra y que sirve de guía para orientar la redacción, relevamiento, orden y componentes de los proyectos.

De todo lo expuesto aquí, han surgido los documentos de proyectos que los/as alumnos/as han formulados y que se presentan a continuación.

## **3- Alimentación, Migraciones y Mercado de trabajo: Los proyectos de los/as alumnos/as de la cátedra**

### **3.1 - La Mesa Alimentaria Rosario**

El proyecto Mesa Alimentaria de Rosario busca reivindicar el rol del Estado como partícipe fundamental en la búsqueda de la seguridad y la soberanía alimentaria en el ámbito local. Desde esta óptica, no basta con impulsar políticas que apunten a combatir el hambre, sino que se debe combatir también la malnutrición, que constituye la causa de enfermedades y desigualdades para los sectores más vulnerables de la población. Este paradigma pretende volver a poner en valor al alimento, priorizar su consumo en base a necesidades reales, con políticas públicas que contemplen criterios nutricionales antes que la asistencia masiva con productos de baja calidad.

Para lograr estos fines, toda acción a desarrollar no solo debe ser coordinada y organizada, de manera que sea posible el principio de economía de recursos y de equidad en el reparto de los mismos, sino que debe posicionarse desde una visión de participación tanto en el momento de diagnóstico como en la totalidad de las etapas contenidas en el proceso de construcción de las propuestas. De esta manera, la participación garantiza la perdurabilidad en el tiempo de lo que pretende constituirse como política de Estado, siendo el Estado Local el conductor natural del proceso de asistencia alimentaria, ya que posee la responsabilidad política, las herramientas y la cercanía necesarias para hacerlo.

De acuerdo a la información recabada para la elaboración de la presente alternativa, fundamentada en



una multiplicidad de entrevistas realizadas a funcionarios estatales y referentes de organizaciones sociales, se considera que el sistema actual de asistencia alimentaria en la ciudad de Rosario es ineficiente debido a las siguientes causas: la desconcentración en las compras de alimentos, la discrecionalidad en la asignación de recursos y el acompañamiento estatal a las organizaciones, y la fragmentación de las partidas presupuestarias y de los programas de intervención por parte de los distintos niveles del Estado.

De esta manera, se pretende construir espacios de articulación para armonizar la variedad de intervenciones e iniciativas, evitar incoherencias, duplicación de intervenciones, superposición de partidas; lo que lleva a una maximización de recursos humanos, técnicos, económicos y logísticos. Estos problemas requieren de un encadenamiento de intervenciones que ataquen la mayor cantidad de dimensiones: sistémica, logística, productiva, económica, política, cultural, educativa, entre otras.

Por su parte, cabe destacar que el proyecto establece como objetivo general contribuir a la erradicación de la malnutrición de las personas que reciben asistencia alimentaria en los 112 barrios populares de la ciudad de Rosario. Mientras que dentro de sus objetivos específicos se pueden identificar dos: 1- Mejorar la coordinación de los actores que constituyen el esquema de asistencia alimentaria, mediante la participación activa de los 11 actores más relevantes en la institucionalización de un Consejo de Gobierno, al plazo de doce meses; y 2- Mejorar el funcionamiento del esquema de asistencia alimentaria mediante la elaboración de al menos 3 propuestas tendientes a atacar su ineficiencia, desarrolladas por 3 comisiones de trabajo, a lo largo de 11 encuentros, al finalizar el proyecto. Con respecto a este último objetivo, la mejora del esquema se verá reflejada al momento de la presentación de las tres propuestas que pretenden una mayor eficiencia, transparencia y coordinación en el manejo de los recursos. Estas propuestas deben partir de un argumento técnico sólido, pero la voluntad política de los actores será el elemento determinante.

Concretamente, la propuesta tiende a beneficiar de forma directa a los 11 actores que intervienen en el esquema de asistencia alimentaria en la ciudad de Rosario (Estados: Municipal, Provincial, y Nacional, UNR, Comisión de Salud del Concejo, Cáritas, BAR, MOSP, FOL, UTEP y Red de Iglesias Evangélicas); e impacta positivamente sobre las 394.161 personas que reciben asistencia alimentaria a través de 1634 organizaciones sociales y comunitarias en la ciudad de Rosario.

El proyecto consta de dos ejes de intervención, coincidentes con los objetivos específicos. El primero consiste en la construcción del Consejo de Gobierno, que pretende ser un espacio de coordinación política donde se establece la agenda, las metodologías de trabajo y los lineamientos estratégicos, a los fines de direccionar los esfuerzos de los distintos actores en torno a objetivos y metas comunes, los que deberán surgir de las discusiones propias al interior de dicho espacio, conducidos por el Ejecutivo Municipal. A su vez, el Consejo tendrá la misión de crear las Comisiones de Trabajo, encargadas del estudio de cada eje temático y al desarrollo de propuestas, a partir de la confluencia de cuadros técnicos.



La construcción del Consejo requerirá también de una estrategia de comunicación y visibilización de la temática que incorpore a los medios de comunicación para que la problemática sea posicionada como importante, estructural y urgente, y para que los actores se vean atraídos por la idea de encontrarse en un mismo espacio para discutir y concretar acciones comunes. La estrategia comunicacional deberá reflejar de manera transparente los avances y definiciones que surjan a partir del proyecto, y para ello incorporar diversas herramientas tecnológicas al alcance de la ciudadanía y los actores como: medios de comunicación y sitio web por un lado, y la confección de un Boletín Alimentario, por el otro. Esta última herramienta tiene el objetivo de difundir el conocimiento producido, recetas, conclusiones de estudios realizados, entre otras cuestiones que puedan llegar a ser de interés para los actores y la ciudadanía en general.

Este organismo asumirá también la función de construir convenios con actores externos, ya sean locales, provinciales, nacionales o internacionales, a los fines de otorgar solidez al esquema de asistencia alimentaria en la ciudad. Las temáticas de los convenios pueden ser diversas: acuerdos para la provisión de instrumentos, financiamiento, capacitación e infraestructura para la cocción de alimentos, acercamiento de programas o políticas vinculadas a lo alimentario, convenios con entidades vinculadas a la investigación para profundizar la producción de conocimiento, entre otros.

El segundo momento de la intervención consiste en la creación de tres comisiones encargadas de diagnosticar, elaborar propuestas y conformar los indicadores de evaluación para cada una de ellas, a los fines de brindar conocimiento para la toma de decisiones. La primera estará abocada a la organización de las compras de alimentos, otra a establecer criterios para la confección de partidas, y la tercera orientada a revertir la fragmentación de las partidas y programas.

Como parte del trabajo de estas comisiones, y por considerarse un paso previo necesario para la elaboración de las propuestas, se desarrollará un diagnóstico (que consta de tres encuentros) a partir de un momento de recopilación y procesamiento de información de la situación actual de la asistencia alimentaria en los 112 barrios populares de la ciudad de Rosario.

La realización del diagnóstico consta de lo siguiente: Relevamiento de los programas y partidas disponibles, según su origen y de los recursos que recibe cada organización; Recaudación de información acerca de los requerimientos nutricionales de la población asistida; Relevamiento de las organizaciones territoriales y sus capacidades, de los beneficiarios asistidos y comidas brindadas; Relevamiento de buenas prácticas a potenciar; Mapeo de escuelas e identificación de sus mecanismos de compra de alimentos.

El siguiente paso consiste en el momento de diseño de la/s propuesta/s concretas a desarrollar por cada comisión. Para este momento se requieren de 6 encuentros de trabajo en comisión donde se realizarán avances que serán presentados en cada encuentro del Consejo. Posteriormente, cada comisión tiene la labor de diseñar indicadores y herramientas de evaluación que posibiliten la medición de los resultados de cada iniciativa (a trabajar en 2 encuentros). Esto es fundamental para la garantía de un impacto positivo sobre el esquema, y para la aplicación de posibles modificaciones al momento de la





implementación de la propuesta, en caso de resultar necesario para lograr el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos.

Una vez elaboradas al menos una propuesta por cada comisión temática, las mismas serán elevadas al Consejo de Gobierno para que sean debatidas, negociadas, aprobadas o sometidas a modificación.

Por último, el trayecto de aprendizaje desarrollado durante el cursado de la materia Proyectos, implicó la incorporación de la capacidad de pensar de forma planificada, en base a objetivos generales y específicos para el abordaje de una situación compleja, y contemplando la importancia de la evaluación de las intervenciones realizadas. La idea de integralidad e intersectorialidad como paradigma de abordaje son conceptos fundamentales. A esto se suma la necesidad de identificar actores y construir con los mismos, en base a una conducción clara que se refleja en este caso en la Municipalidad como conductor del proceso, empoderando a la sociedad civil y revalorizando el rol de la política.

Por último, se ha podido dar cuenta de la importancia de un proyecto transformador que pueda tener una continuidad una vez finalizada la etapa del proyecto presentada, elemento que le suma un valor agregado desde la óptica de la perdurabilidad de la política en el tiempo.

### **3.2. “Malnutrición infantil por exceso de peso. Estrategias para un abordaje preventivo, oportuno y eficiente”**

Este proyecto es un proyecto de intervención social que apunta a disminuir los niveles de malnutrición por exceso de peso en niñas y niños entre 6 a 12 años en pacientes que son atendidos en los Centros de Salud y derivados a las especialidades de Endocrinología y Nutrición del Hospital de Niños “Víctor J. Vilela”. El presente documento de proyecto contiene una minuciosa etapa diagnóstica, la cual identifica los principales aspectos teóricos conceptuales referidos a la problemática. Como así también se realiza análisis de la situación nacional, provincial, local. Finalmente, el proyecto focaliza la problemática en el Hospital de Niños “Víctor J. Vilela”. En el cual, se vislumbran serias dificultades para su correcto abordaje, estableciendo para ello una serie de alternativas, permitiendo ponderar una sobre ellas, en las cuales se decide intervenir estratégicamente en base a dos ejes, con sus líneas de acción correspondientes y la evaluación de la propuesta elaborada.



## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

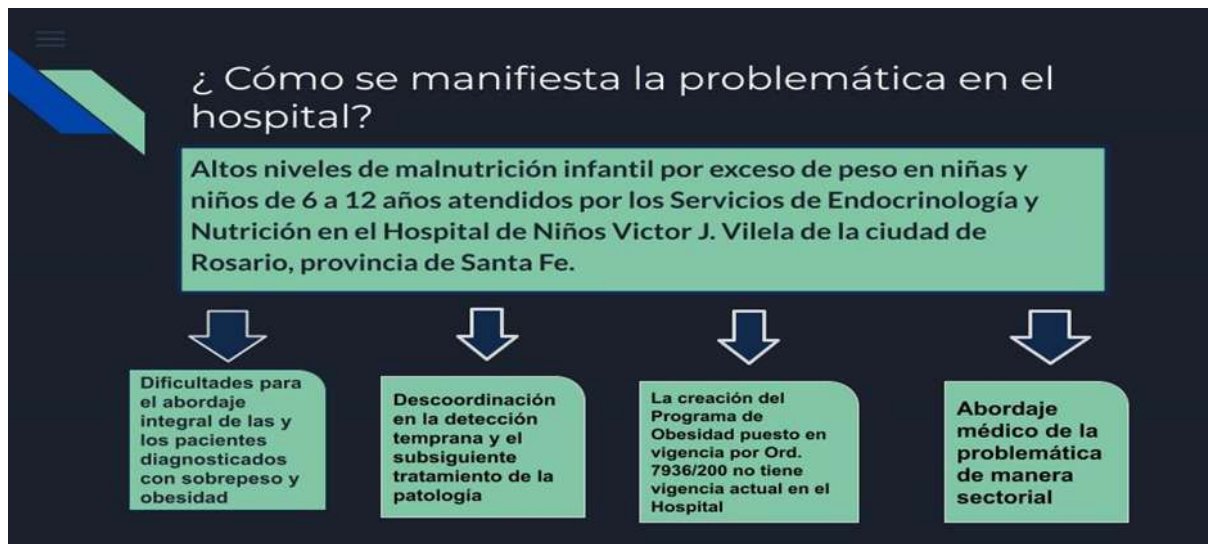
### Ilustración N° 1: Historias clínicas de niños/as según porcentaje de obesidad



Fuente: Elaboración propia, agosto 2021.

El proyecto focaliza la problemática en el Hospital de Niños "V. Vilela". En el cual, se vislumbran serias dificultades para su correcto abordaje, estableciendo para ello una serie de alternativas, permitiendo ponderar una sobre ellas, en las cuales se decide intervenir estratégicamente en base a dos ejes, con sus líneas de acción correspondientes a la evaluación de la propuesta elaborada.

### Ilustración N° 2: Causalidades de la malnutrición infantil en el Hospital de Niños V. Vilela



Fuente: Elaboración propia, agosto 2021

De esta manera, planteamos como objetivo general: Contribuir a la disminución de los niveles de sobrepeso y obesidad infantil a través de la detección temprana y el subsiguiente tratamiento de la patología en niñas, niños de 6 a 12 años que se atienden en el hospital de Niños "V. Vilela" de la



ciudad de Rosario.

Para dar cuenta de dicho objetivo, se plantearon los siguientes específicos: **A-** Lograr que al menos el 60% de los y las pacientes de 6 a 12 años con Sobrepeso y/o Obesidad infantil sean correctamente diagnosticados en los Centros de Atención Primaria de la Salud de la ciudad de Rosario a través del diseño y la implementación de un protocolo de detección temprana al finalizar el proyecto. **B-** Poseer centralizada y sistematizada la información médica sobre la situación de llegada de entre el 90% y el 100% de los pacientes derivados por malnutrición por exceso de peso, a las especialidades de Endocrinología y Nutrición del Hospital de Niños “Víctor J. Vilela” 7 mediante la conformación e implementación de un sistema de monitoreo de pacientes derivados al finalizar el proyecto.

De estos se desprenden como beneficiarios directos del proyecto: **1-** Aproximadamente 48.944 niños y niñas de 6 a 12 años que presentan o pueden presentar síntomas de malnutrición infantil por exceso de peso que son atendidos en el Hospital de Niños “Víctor J. Vilela” y que recurren a los Centros de Atención Primaria de la Salud de la ciudad de Rosario, quienes podrán ser detectados oportunamente con la patología e iniciar un tratamiento especializado en la institución de forma temprana. **2- 7** (siete) Especialistas del Servicio de Endocrinología y Nutrición del Hospital de Niños “Víctor J Vilela” como así también a los 75 (setenta y cinco) pediatras de cabecera de los Centros de Atención Primaria, quienes, al poseer un panorama más específico de información sobre la problemática del paciente, podrán optimizar la cantidad de consultas realizadas en la institución. Los beneficiarios/as indirectos serían: **1-** Familiares de los y las pacientes que podrán acompañar el tratamiento de los mismos/as. **2-** El resto de las y los niños que se atienden en el sistema de salud pública al liberarse una mayor cantidad de turnos en las especialidades del Servicio de Endocrinología y Nutrición del Hospital de Niños “Víctor J. Vilela” de la ciudad de Rosario.

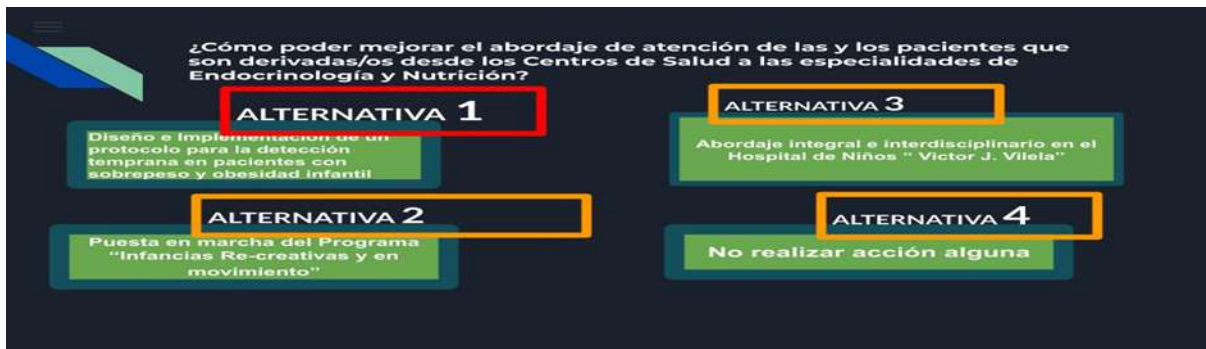
La propuesta de intervención consiste en el Diseño e Implementación de un protocolo para la detección temprana. La presente estrategia de intervención está diseñada en relación con los problemas detectados y trabajados en la etapa diagnóstica del presente trabajo, y se desarrollará a partir de dos ejes propuestos y cada uno con sus líneas de acción correspondiente, lo que permitirá vislumbrar la correspondencia y dinamismo en la puesta en marcha de la estrategia de intervención.

### **Ilustración N°3: Alternativas de intervención para el problema identificado**



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



**Fuente: Elaboración propia, agosto 2021**

**EJE N° 1: Diseño e Implementación del Protocolo:** El desarrollo de este primer eje de trabajo estará destinado a lograr que al menos el 60% de los y las pacientes de 6 a 12 años con Sobrepeso y/o Obesidad Infantil sean correctamente diagnosticados en los Centros de Atención Primaria de la Salud de la ciudad 61 de Rosario a través del diseño y la implementación de un protocolo de detección temprana que permita optimizar la asignación de turnos al finalizar el proyecto.

**EJE N° 2: Sistema de Monitoreo y Seguimiento de la Derivación de Pacientes:** En este segundo eje, se busca centralizar y sistematizar la información médica sobre la situación de llegada del 100% de los pacientes derivados por malnutrición por exceso de peso, a las especialidades de Endocrinología y Nutrición del Hospital de Niños "Víctor J. Vilela" mediante la conformación de un sistema de monitoreo al finalizar el proyecto.

El proyecto tendrá un costo de \$2.885.890 y será financiado del costo total (54,55 %) y (45,45 %) será financiado tanto por la Municipalidad de Rosario como por la Fundación del Hospital de Niños "Víctor J. Vilela" de la ciudad de Rosario.

A modo de reflexión final, quisiéramos destacar la relevancia de la materia en su contribución a brindarnos las herramientas necesarias para la elaboración, implementación y evaluación de proyectos, la cual apunta a, - ni más ni menos- formarnos como futuros administradores públicos y que hace al funcionamiento del estado de las distintas partes que componen la Administración Pública en todos sus niveles, tendiente a la promoción del desarrollo económico, científico, tecnológico. Valoramos esta instancia de aprendizaje y formación la que además nos permitió vislumbrar nuestro rol como futuros politólogos y politólogas en los diferentes ámbitos de aplicación, en nuestro caso el aporte en el diseño de estrategias focalizada en salud pública, nos permitió dar cuenta de la amplitud y alcance de la carrera.

### **3.3 - Informalidad laboral en la pesca artesanal. El caso del Barrio Remanso Valerio.**

La pesca artesanal es una actividad muy difundida en la región del Aglomerado Gran Rosario, que se



extiende a lo largo del río Paraná y más en términos generales relevante en toda la Cuenca Hídrica del Plata. Este tipo de pesca se caracteriza por ser una actividad de baja escala de explotación, intensiva en mano de obra, y que presenta una productividad relativamente baja. Generalmente la pesca, que es la actividad primaria de la cadena productiva del pescado, cuando se trata de pesca continental, es llevada a cabo por pescadores artesanales de forma independiente, sin presentar una actividad laboral vinculada formalmente con el resto de los actores del encadenamiento, que en su mayoría sí son empresas formales del rubro. La baja productividad y el trabajo autónomo de los<sup>10</sup> pescadores artesanales ha llevado a que las condiciones laborales de estos sean sumamente precarias (FAO: 2020, p. 38), presentando jornadas laborales intermitentes debido a externalidades negativas muchas veces vinculadas a cuestiones climáticas, como pueden ser los temporales, la variación del nivel del río, o la temporalidad que presenta la fauna ictícola; presentando ingresos bajos, muchas veces que no alcanzan un Salario Mínimo Vital y Móvil; jornadas laborales extendidas, entre otras características.

La pesca artesanal es una actividad fundamental por dos cuestiones. En un primer aspecto, cumple un rol muy importante en materia medioambiental y ecológica, ya que estos trabajadores desarrollan una labor sumamente armónica con su entorno (FAO: 2020, p. 8), evitando los excesos de la sobrepesca que generan las compañías pesqueras industriales, logrando preservar el ciclo vital de la fauna ictícola, su renovación y respetando las temporadas bajas de reproducción y migración para poder contar con recursos en las próximas campañas. A esto se le suma que realizan la pesca a través de embarcaciones pequeñas y con motores con pocos caballos de fuerza, más amigables y menos contaminantes con el río por la menor utilización de combustible. Por otro lado, es una actividad generadora de empleo genuino, que, además tiene una fuerte raigambre cultural, siendo una profesión para quien la ejerce pero también un modo de vida, teniendo en cuenta que no es extraño conocer “barrios de pescadores” donde esta actividad es constitutiva de la comunidad, dándole una identidad concreta a su población, la identidad pescadora. Pero en los aspectos más concretos, es una actividad que genera puestos de trabajo, siendo muchas veces el ingreso único de un núcleo familiar. Según estimaciones de distintas organizaciones ligadas al sector, se calcula que la pesca continental emplea aproximadamente a 20 mil individuos en todo el territorio nacional, siendo que 5 mil corresponden a la Provincia de Santa Fe, aunque sea de forma parcial. Mientras que si observamos el [mapa productivo-laboral](#) elaborado por el CEP XXI de la Secretaría de Industria de la Nación y el Ministerio de Trabajo de la Nación, que presenta información sobre establecimientos productivos registrados según rama de actividad y empleo asalariado registrado, se puede observar que la actividad de la pesca artesanal, dentro de la rama de agricultura ganadería y pesca, genera en todo el país tan sólo 353 puestos de trabajo registrados, correspondiendo 38 al Departamento Victoria de la Provincia de Entre Ríos (Santa Fe no presenta empleo registrado en la actividad, por lo que se podría suponer que si existe algún trabajador formal posee domicilio legal al otro lado del Río Paraná). Además, si se inspecciona la rama de industria, en

---

<sup>10</sup> A lo largo del escrito se utiliza la acepción masculina para referirse a los/as pescadores/as debido a la contundente preponderancia de los hombres en la labor, históricamente masculinizada. No refleja la posición de los estudiantes, que creen fundamental la inclusión de la mujer en la labor y la transversalización de la perspectiva de género en la misma.





la elaboración de pescados de río y lagunas, se encuentran 420 puestos de trabajo asalariados registrados de los cuales 41 son de Santa Fe, repartiéndose casi en su totalidad entre el Departamento Rosario y Constitución, al sur del anterior. A partir de estas constataciones de información, es viable comprender que la pesca artesanal es una actividad productiva predominantemente informal, siendo que la gran mayoría de los trabajadores lo hace por su cuenta y no están registrados en ningún tipo de régimen de formalización laboral y aportes previsionales como lo puede ser el monotributo.

Por lo tanto para comprender el trabajo se debe desarrollar mínimamente los conceptos de empleo precario de la OIT y de pesca artesanal. Se aborda al empleo precario como:

***trabajo mal pagado**, especialmente si está asociados con un nivel de ingreso al nivel de o bajo el nivel de pobreza y variable; inseguro, entendiendo que hay **incertidumbre** con respecto a la continuidad en el empleo y el riesgo de la pérdida de trabajo es alto; con mínimo control por parte de los trabajadores, donde el trabajador, individual o colectivamente, no tiene opinión sobre las condiciones de trabajo, salario o el ritmo de trabajo; y **desprotegido**, entendiendo que el trabajo no está protegido por la ley o negociación colectiva con respecto a la seguridad y salubridad ocupacional, protección social, discriminación u otros derechos normalmente dados a los trabajadores en una relación laboral. Una característica distintiva de la precariedad es que el trabajador carga con los riesgos asociados con el trabajo, en vez de la empresa que contrata al trabajador.[...] Ciertos sectores son más comúnmente asociados con el trabajo precario, reflejando, en parte, los diferentes grados de regulación que gobiernan varios sectores, incluyendo la presencia -o ausencia- de representación sindical o negociación colectiva (OIT 2016:18). [La traducción del inglés es propia].*

Mientras que la noción de pesca artesanal es tomada directamente de la legislación provincial de Santa Fe, más específicamente la ley número 12.212 que define a la actividad como la que, entre otras cosas, se realiza utilizando embarcaciones a remo o motor de hasta 55 HP de potencia, y en la que se “pesca por cuenta propia, sin establecer relaciones de dependencia laboral con terceras personas. El producto de la pesca es de su propiedad y el mismo debe ser destinado al consumo familiar, la venta directa al público, a comercios o acopiadores, según su propia decisión”, además de que en el artículo 22 se establece que “debe entenderse “por Pesca Comercial” a todo acto o procedimiento de captura de peces con fines de lucro por cualquier medio o sistema autorizado por la Autoridad de Aplicación. Solamente podrá ser realizada por los Pescadores Artesanales.” (Ley No 12.212-PESF-2003). Los autores Peteán y Capatto agregan la conceptualización del pescador artesanal-comercial como aquel que comercializa sus capturas, y el de subsistencia, también artesanal, pero que utiliza su pesca como complemento del alimento del núcleo familiar (2011). Ambos se llevan a cabo a pequeña escala.





El objetivo del trabajo teniendo en cuenta que el eje central gira alrededor del concepto de empleo precario, que incluye la informalidad laboral como un aspecto fundamental, es el de generar instancias organizativas de trabajo concretas que disminuyan la precariedad laboral de los pescadores artesanales. Para ello se busca intervenir en tres aspectos concretos: los ingresos bajos (medidos según el Salario Mínimo, Vital y Móvil); las irregularidades en los ritmos de trabajo y los ingresos variables; y las malas condiciones de trabajo.

La propuesta de intervención se trata de la formación de un pool de productores pesqueros con participación público-privada. Es una instancia que busca formalizarse como entidad en una mutual que pueda reunir a una pequeña cantidad de pescadores para que sea un objetivo realizable en el corto plazo, es decir que el proyecto cuente con un aspecto de sostenibilidad en el tiempo. La mutual estaría formada por pescadores, un representante del gobierno provincial, uno de la municipalidad de Granadero Baigorria, donde se encuentra la población objetivo, en el barrio Remanso Valerio, y un representante del Consejo Provincial Pesquero. Esta entidad tendría como objetivo en un principio la adquisición común de insumos para la pesca de sus socios a través del capital propio o de Aportes No Reembolsables, teniendo en cuenta que la entidad mutual no capitaliza sus ganancias sino que las reinvierte para el interior o prestando servicios a terceros. Esta mutual tendrá en su seno a productores primarios (pescadores) y, además, administrará un camión refrigerante para el acopio (aprobado por la Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria) y transporte de la producción que será adquirido por la Provincia de Santa Fe, y cedida en figura de comodato, con renovación anual, que será efectiva siempre y cuando se mantenga la figura legal de la mutual funcionando correctamente. La mutual, con su capital derivado de la actividad pesquera, mantendrá los costos del camión refrigerante, incluyendo al chofer, y adquirirá para el transporte la producción de otros pescadores de la región a un precio justo y previamente acordado, funcionando, ya que contará con la participación de representantes del sector público, como intermediario mixto entre frigoríficos, el eslabón más importante de la cadena de valor, y los pescadores.

Transversalmente, se propondrán, campañas de difusión y concientización sobre el consumo de pescado, se dará a conocer y se abrirán espacios para la comercialización en el Remanso Valerio. Además se acercarán herramientas de seguridad, abrigos y protectores solares para los pescadores. Se brindarán capacitaciones sobre agregado de valor a la producción, cuidados bromatológicos en el tratamiento de la producción de alimentos y de normas de seguridad navegable, con el fin de que puedan acceder a un carnet naval. Otro eje será la promoción del registro en el RENAF como trabajadores de la agricultura familiar y en el padrón provincial de pesca artesanal con el fin del acceso a un subsidio del Fondo de Reconversión Pesquera en los períodos de veda.

Como conclusión, cabe observar que para que la intervención sobre el sector de la pesca artesanal, que emplea a miles de personas a lo largo de la Argentina, sea efectiva y logre el objetivo que este trabajo busca, que es preservar los puestos de trabajo logrando mejores condiciones tanto de ingreso



como laborales, es necesario un abordaje de política integral que no busque soluciones sencillas o idealistas a una problemática que comparte características comunes con grandes sectores de la economía nacional, como lo es la informalidad, pero que además es constituido por una serie de características propias que moldean su fisionomía. El conocimiento de la población objetivo es fundamental, comprendiendo que además de los problemas propios de la pesca artesanal como es la precariedad laboral, se ve afectado por males que abundan en la sociedad contemporánea como lo son la violencia, el aumento del consumo problemático, la inflación y el encarecimiento de los insumos o bienes importados, todos aspectos que alejan a las poblaciones pesqueras de la actividad, marginandolos hacia empleos incluso más precarios o que no son de su preferencia. Además es necesario rever la legislación provincial actual, que se enfoca primordialmente en la preservación de los recursos ambientales, lo cual se entiende como positivo, pero que no toma en cuenta las condiciones de los trabajadores que dependen de su desarrollo humano, social y económico de la actividad, siendo que la norma se enfoca más en la reconversión laboral (incluso destinando fondos a ese fin) y no en la creación de condiciones propicias para las poblaciones pesqueras y su actividad. Por lo tanto este proyecto se posiciona en contra de la reconversión laboral compulsiva, comprendiendo que son procesos que terminan siendo perjudiciales para, al menos, una generación de trabajadores, y busca a través de estas y otras investigaciones aportar para generar un marco de intervención pública que promueva el asociativismo y ayude a erradicar la precariedad laboral.

Como síntesis, durante todo el recorrido llevado a cabo en este trabajo, se valora positivamente las herramientas que brindó la cátedra de Programación y Evaluación de Proyectos, ya que los/as futuros/as politólogos/as deben poseer recursos teórico-prácticos para afrontar la planificación, elaboración, ejecución y monitoreo de proyectos y políticas públicas, donde la relación entre el conocimiento académico y la práctica profesional sociopolítica formen parte de un círculo virtuoso que aporte sus frutos a la comunidad en pos de intervenciones territoriales de mayor calidad, eficacia y eficiencia.

### 3.4- “Sin fronteras en la diversidad. Estrategia de Intermediación en Espacios Laborales”

“Sin fronteras en diversidad. Estrategia de Intermediación de Espacios Laborales” es un proyecto que se orienta, mediante la generación de instancias de intermediación laboral en comercios a cielo abierto, a disminuir las vulnerabilidades de las personas migrantes del colectivo LGBTIQ+ y a su vez que busca potenciar sus expectativas de vida en la ciudad de Rosario. Se propone integrar a la población objetivo al ámbito laboral formal posibilitando un salario estable, atravesando las barreras socio culturales heteronormativas.

La intervención propuesta tiene como objetivo general la contribución a la disminución de las vulnerabilidades de las personas migrantes del colectivo LGBTIQ+ en la ciudad de Rosario (Sta. Fe), a través de un dispositivo que garantice un empleo formal para las mismas. Para ello se propusieron tres



objetivos específicos: 1- Conformar un dispositivo llamado “Empleo Formal Inclusivo” con más del 60% de los actores donde se puedan coordinar acciones entre las diferentes instituciones convocadas, posibilitando la integración de la población migrante LGBTIQ+ a un empleo formal a través de una instancia de mediación, al final el proyecto. 2 – Capacitar al menos al 60% de representantes de las asociaciones comerciales a cielo abierto que se nuclean bajo la Federación de Centros Comerciales a Cielo Abierto delegación Rosario, en dos instancias formativas llamadas “Conocernos nos Iguala”, sobre integración laboral y sensibilización, destinadas a disminuir las barreras sociales, culturales y económicas que dificultan la integración de la población migrante LGBTIQ+, al finalizar el proyecto.

La estrategia de intervención se basa en tres instancias constitutivas dentro del ámbito local desde la Dirección General de Empleo, en conjunto con la Secretaría de Género y Derechos Humanos. La primera de estas instancias es la formación de un dispositivo denominado “Empleo Formal Inclusivo” orientado a elaborar un recursero con los lineamientos teóricos conceptuales adecuados a la población objetivo que faciliten el posterior abordaje de la problemática. En esta primer instancia, se hará una invitación formal para la elaboración del recursero a los Ministerios de Trabajo tanto Nacional, como Provincial y al Ministerios de las Mujeres, Género y Diversidad de la Nación Argentina, como también al Ministerio de Igualdad, Género y Diversidad de la provincia de Santa Fe. El objetivo de la invitación es contemplar todas las miradas, de las diferentes administraciones, ya que tanto la problemática de inclusión LGBTIQ+ como los migrantes que llegan al país, corresponden a las tres.

En una segunda instancia, se desarrollará una capacitación denominada “Conocernos nos Iguala, igualar nos integra” para los comerciantes interesados en participar de la propuesta, orientadas a visibilizar el contexto en el cual viven las personas que son migrantes y pertenecientes a la comunidad LGBTIQ+. Las capacitaciones se van a desarrollar en dos instancias formativas presenciales, de una hora cada una en el Distrito Centro de la Ciudad; y un tercer momento será el envío de un formulario a los participantes a modo de cierre y devolución sobre las jornadas. Es importante brindar un espacio de intercambio que posibilite la participación mediante los aportes de los comerciantes.

En la tercera y última instancia, se llevará a cabo un espacio de intermediación laboral que promueva las posibilidades de ingreso a un empleo formal a cada solicitante de la población objetivo. Dentro del mismo, se realizará una entrevista formal inclusiva por parte de los dueños de los locales, con presencia del Dispositivo “Empleo Formal Inclusivo”, que garantizará la transparencia de las entrevistas, el respeto al recursero y la inclusión de las personas del colectivo migrantes LGBTIQ+ interesadas en el puesto laboral. La entrevista consta de un formato de entrevista laboral pero a su vez incluye una tercera parte, en este caso, el dispositivo que actúa como mediador en la misma.

De esta manera, los/as beneficiarios/as directos de esta intervención serán:

- FALGBT (Federación Rosario)



- Ministerio de Trabajo de la Nación Argentina
- Ministerio de Mujeres Géneros y Diversidad de la Nación Argentina
- Ministerio de Trabajo de la Provincia de Santa Fe
- Ministerio de Igualdad Género y Diversidad de la Provincia de Santa Fe
- Dirección General de Empleo de la Municipalidad de Rosario
- Dirección de Diversidad Sexual de la Municipalidad de Rosario
- Asociaciones Comerciales nucleadas bajo la Federación de Centros Comerciales a Cielo Abierto delegación Rosario

Y entre los indirectos encontraremos a la población migrante LGBTIQ+ residente en la Ciudad de Rosario.

El presupuesto que se utilizará para el presente proyecto es de un monto de \$2.500.400,00 (pesos dos millones quinientos mil cuatrocientos con 00/100) y será financiado en su totalidad por la Municipalidad de Rosario. Teniendo en cuenta que parte del personal tanto de los Ministerios (Nacionales y Provinciales) y de las Direcciones Municipales, están solventados por los presupuestos de los respectivos Departamentos Ejecutivos. Tendrá una duración de 12 (doce) meses.

Por último, respecto a lo aprendido, en primer lugar, la materia nos aportó una mirada concreta y clara sobre las diferentes etapas que componen la realización de un proyecto, y sus complejidades. En segundo lugar, nos aportó una visión general de todo el proceso de elaboración del proyecto, desde una metodología territorial e integral de las problemáticas de la población objetivo. Es decir, poder identificar aquellos padecimientos y dificultades que abordaba el colectivo LGBTIQ+, en su cotidianidad para luego plasmarlo en un proyecto que trate de dar respuesta a los problemas presentados.

Para finalizar, nos parece importante mencionar que haber realizado el proyecto, tal cual indicó la cátedra, nos permitió entender la importancia que tienen los proyectos en la administración pública.

#### **4- A modo de cierre**

Las distintas propuestas de intervención aquí descriptas son el resultado del trabajo realizado por los/as alumnos/as a partir de las distintas herramientas que les acercamos a lo largo de las clases dando cuenta del aporte que pueda realizar la Ciencia Política en distintas temáticas que afectan a la



población.

En este sentido, los/as alumnos/as han podido identificar a partir de un tema de agenda pública propuesta por la cátedra (alimentación, migraciones, mercado de trabajo) una problemática concreta con sus principales causalidades y efectos a las que pudieron referenciar y pensar en una estrategia de intervención. Además, han podido establecer modelos evaluativos con sus respectivos indicadores que permitirán dar cuenta del grado de alcance que esas intervenciones.

Como cátedra, en relación al trabajo aúlico, queda el desafío de seguir profundizando algunos criterios en el diseño de los proyectos como la incorporación de la perspectiva de género y la disminución del impacto ambiental.

Y por otro lado, poder realizar convenios de Extensión de las Actividades Curriculares, en el marco de la Secretaría de Extensión, con las distintas instituciones y organizaciones en la cuales se insertan los trabajos de los/as alumnos/as para poder llevarlos adelante.

## 5- Bibliografía

ACNUR (2011) “Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado”.

(2014) “La protección internacional de las personas LGBTI”.

ALLEMANDI, L.; CASTRONUEVO, L.; GIACOBONE, G., y TISCORNIA, V. “Análisis de la cadena de suministro de frutas y verduras en Argentina” (2018) en Proyecto de investigación: “Coherencia entre las Políticas de Prevención de Enfermedades No-transmisibles y las Políticas Agroalimentarias en Argentina: Análisis del Marco Regulatorio Nacional”. Estudio financiado por IDRC Canadá (Proyecto 108179-001).

BARRANCOS, D.; (2014) “Género y sexualidades disidentes en la Argentina: de la agencia por derechos a la legislación positiva”, Cuadernos intercambio sobre Centroamérica y el Caribe, Vol. 11 N°2, Julio – Diciembre, 2014, ISSN.

Book Institucional, Hospital de Niños Víctor J. Vilela, 2012. Informe Consultorio externo, noviembre de 2010.

CIDH (2015) Informe sobre “Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América”.

DIEZ DE VELASCO M. (2013) “Instituciones de Derecho Internacional Público”, Madrid, Editorial



Tecnos (Grupo Anayas, S.A).

FAO (2020). *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2020. La sostenibilidad en acción*. Roma.

MESA DE ENLACE DE INFORMACIÓN, SSP. Año 2018. Análisis del sobrepeso y obesidad de la población infanto-juvenil, atendida en centros de salud municipales.

Ministerio de Economía (2022). *Mapa productivo - laboral argentino*.  
<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiM2Q4MjQ5ODctYzE5MS00MTAyLWI3YWVtMTUwYWMzNWVjZmQyIiwidCI6ImNiODg0ZGI1LTl0ODU0tNGY5Yi05Mzh1LTNINjlxZjlyMjU3YiIsImMiOiR9>

NIRENBERG, Olga, BRAWERMAN J y RUIZ V. (2003) Programación y evaluación de proyectos sociales. Editorial Paidós, Buenos Aires Argentina.

O'DONNELL, G y OSZLAK, O. (1980) "Políticas públicas y Regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", Buenos Aires, Documento de Estudios CEDES Vol.3 N°2.

OIT (2020). *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*. Organización Internacional del Trabajo.

PETEÁN, J. y CAPPATO, J. (2006). *Cooperativas de pescadores artesanales y habitantes ribereños del Paraná: una experiencia de economía solidaria*. Proteger Ediciones.

PLAN NACIONAL DE IGUALDAD EN LA DIVERSIDAD (2021/2023).

PRINCIPIOS DE YOGYAKARTA (2007) "Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género".

2° Encuesta Nacional de Nutrición y Salud, EnnyS 2. Resumen Ejecutivo. Sept, 2019.

TEORÍA QUEER "Políticas Bolleras, Maricas, Trans, Mestizas", Barcelona, Cervantes, 2005.

UNICEF (2017) Perspectiva de Género ¿De qué hablamos cuando hablamos de perspectiva de género?. Disponible en:  
[https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org.argentina/files/2018-04/COM-1\\_PerspectivaGenero\\_WEB.pdf](https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org.argentina/files/2018-04/COM-1_PerspectivaGenero_WEB.pdf)

UNR-Editora. Construcción de la Salud según sus protagonistas. Salud en el Municipio. Principios orientadores. Ejes de Gestión. Entrevistas. Secretaría de Salud Pública. UNR Editora. Rosario,





República Argentina, noviembre de 2003.

VIZCARRA BORDI, Ivonne. Argumentos. Estudios críticos de la Sociedad. Vol. 2, núm. 57, mayo a agosto. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México. 2008.

UNICEF (2017) Perspectiva de Género ¿De qué hablamos cuando hablamos de perspectiva de género?. Disponible en:  
[https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org.argentina/files/2018-04/COM-1\\_PerspectivaGenero\\_WEB.pdf](https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org.argentina/files/2018-04/COM-1_PerspectivaGenero_WEB.pdf)

UNICEF. (2019) Obesidad: una cuestión de derechos de niños, niñas y adolescentes. Recomendaciones de Políticas para su protección. Unicef, abril, 2019.

#### Normativa:

CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA (1994)

Ley provincial 12212 de 2004. Por la cual se regula la captura, cría y/o cultivo de los recursos pesqueros; la investigación y capacitación; la comercialización e industrialización; la fiscalización de la producción pesquera en sus etapas de captura, recolección, desembarco, transporte, elaboración, depósito y comercio; y el registro de embarcaciones, transportes terrestres, establecimientos, productos, subproductos y derivados de la pesca, dentro de la jurisdicción de la Provincia de Santa Fe. 4 de enero de 2004.

#### Sitios webs:

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/>.

Dirección General de Empleo, Municipalidad de Rosario. Disponible en:

<https://www.rosario.gob.ar/inicio/secretaria-de-desarrollo-economico-y-empleo>

Dirección de Diversidad, Municipalidad de Rosario. Disponible en:

<https://www.rosario.gob.ar/inicio/secretaria-de-genero-y-derechos-humanos>

Federación Argentina LGBT. Disponible en: <https://falgbt.org/>

FCCA Región Rosario – Federación de Centros Comerciales a Cielo Abierto. Disponible



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

en: <https://www.fccaregionrosario.org/>

Gobierno de la provincia de Santa Fe. Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar>

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Disponible en:

<https://www.argentina.gob.ar/trabajo>

Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad. Disponible en:

<https://www.argentina.gob.ar/generos>

Ministerio de Trabajo, provincia de Santa Fe. Disponible en:

<https://www.santafe.gov.ar/index.php/content/view/full/93760>

Ministerio de Igualdad, Género y Diversidad, provincia de Santa Fe, Disponible en:

<https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/235832>

Organización de las Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.un.org/es/our-work>.

Organización Internacional para las Migraciones. Disponible en: <https://www.iom.int/es>.

LE MONDE Diplomatique, septiembre 2020. Disponible en : <https://www.eldiplo.org/wp->

Sitio web del BAR. Disponible en: <http://barosario.org.ar/nosotros/> [visitado el 02/07/2021]

Sitio web de la FAO; "La Seguridad Alimentaria. Información para la toma de decisiones". Disponible en Conceptos básicos de seguridad alimentaria y nutricional [Visitado el 02/07/2021]

Sitio web del Gobierno de Santa Fe. Disponible en:

<https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/imprimir/268202/> [vistado el 02/07/2021]

Sitio web del INDEC. Disponible en: Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina [Visitado el día 02/07/2021]

Sitio web del IPEC. Disponible en: <http://www.estadisticasantafe.gob.ar/?s=ipc> [visitado el 02/07/2021]

Sitio web del Ministerio de Desarrollo Social Nacional. Disponible en:

<https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/tarjeta-alimentar/preguntas-frecuentes> [Visitado el día 02/07/2021]

Sitio web de la Municipalidad de Rosario. Disponible en: Seguridad y soberanía alimentaria: El Municipio promueve una nutrición adecuada en la primera infancia Sitio oficial de la OMS.

Disponible en Alimentación sana [Visitado el 02/07/2021] Sitio oficial de la OMS. Disponible en Malnutrición. [Visitado el 02/07/2021]

[www.who.it](http://www.who.it): OMS. Estrategia mundial sobre el régimen alimentario, actividad física y salud.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Sitio web Rosario Noticias, “Seguridad y soberanía alimentaria: El Municipio promueve una nutrición adecuada en la primera infancia”, 5 de diciembre de 2020. Disponible en Seguridad y soberanía alimentaria: El Municipio promueve una nutrición adecuada en la primera infancia [Visitado el 02/07/2021]

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (2015) “Lineamientos para la planificación territorial”, Programa de Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Buenos Aires, Argentina. <content/uploads/2020/09/MIgraciones-5-baja.pdf>.



## Apuntes y reflexiones sobre la dimensión política de la innovación pública local

Lic. Exequiel Rodríguez

[exequiel.rodriguez@icloud.com](mailto:exequiel.rodriguez@icloud.com)

UNR/CONICET

### Resumen

Este trabajo se propone desarrollar algunas reflexiones en torno a los desafíos y oportunidades que la “Era Exponencial” presenta a los gobiernos locales contemporáneos. En concreto, se hace hincapié en las particularidades de los municipios y sus capacidades, fundamentalmente en términos de proximidad y cercanía. En la misma sintonía, se recupera la noción de innovación pública, y su centralidad para el abordaje de problemas complejos. Se sostiene que toda innovación tiene transcendencia política, y que, si la idea de innovación como constructora de valor público se enlaza con las mencionadas particularidades de los gobiernos locales, se puede argumentar que los municipios se ubican en una posición única y privilegiada para incidir en las problemáticas contemporáneas. En este sentido, el empoderamiento de los gobiernos locales se vislumbra como una alternativa potable para el desarrollo de sociedades más justas, democráticas e inclusivas.

### Los gobiernos locales en un mundo complejo: era exponencial y problemas malditos

La pandemia de COVID-19 no sólo ha evidenciado la incertidumbre, la celeridad de los cambios y la complejidad de los desafíos que deben abordar los gobiernos, sino que también ha reconfigurado las agendas públicas, sin diferenciar jurisdicciones ni niveles de gestión (Cravacuore, 2020; Oszlak, 2020b; Pagés et al., 2020; Ramió, 2020). La crisis del coronavirus constituye una inigualable y urgente oportunidad de revisar las agendas de políticas locales y las capacidades necesarias para gestionarlas (Grandinetti y Nari, 2021) y ha reafirmado la caracterización de un mundo que ya era definido como complejo.

En el último quinquenio se ha consolidado la idea de una “4.º Revolución Industrial” (4RI) (Schwab, 2016; Pombo et al., 2018; Ramió, 2018; Javaid et al., 2020) o “Era Exponencial” (Oszlak, 2020a), donde la rápida aparición y expansión de las tecnologías digitales y de automatización, junto al crecimiento exponencial de los *smartphones*, los adelantos tecnológicos y la reproducción constante de *big data*, han favorecido a la consolidación de un contexto global cuyo impacto sobre gobiernos, ciudadanos y economías es irrevocable. Esta “revolución” se diferencia de las tres previas en cuanto a la velocidad de los avances y cambios, la gran cantidad de desarrollos cotidianos, y la orientación sistémica y global de las transformaciones (Pombo et al., 2018). En este contexto, gestionar lo público



con éxito cobra cada vez más importancia porque los problemas públicos (sociales, económicos, políticos) resultan cada vez más complejos (Acuña y Chudnovsky, 2017).

En este escenario, los municipios ya no son aquellas administraciones reducidas a un número limitado de funciones básicas, ni tampoco se limitan a ejecutar decisiones de otras esferas de gobierno. Es en las ciudades -la escala territorial más cercana- donde hoy se perciben los procesos y efectos de la globalización, y es también en este escenario en el que la proximidad emerge como poder capaz de articular soluciones adecuadas a los problemas concretos y reales de la ciudadanía (Subirats, 2016). En este contexto, los gobiernos locales ya no se entienden como delegaciones orientadas a las actividades básicas tradicionales (alumbrado, barrido, limpieza, etc.), sino que los nuevos desafíos y problemas, y los cambios políticos, sociales y tecnológicos han acercado y revitalizado la interacción con sus ciudadanos como un valor insustituible para mejorar el bienestar común.

Como se verá más adelante, la innovación se vuelve central para el abordaje de estos contextos, y resulta significativa para la resolución de los denominados *wicked problems* o *problemas malditos* (Churchman, 1967). La literatura en gestión y políticas públicas ha tomado este término para referirse a aquellos *problemas retorcidos*, cuyas características específicas remiten a su multidimensionalidad y complejidad. Son diferentes a los problemas meramente técnicos, que pueden definirse, entenderse o consensuarse, y resolverse a partir de la aplicación de técnicas estandarizadas. Contrariamente, el abordaje de problemas malditos necesita de la exploración estratégica de alternativas múltiples, y de cierta arbitrariedad orientada por valores para su solución (Grandinetti y Nari, 2016). Estos problemas demandan exponencialmente mayores y mejores capacidades, que se hallan al exterior de las organizaciones tradicionales, especialmente las del sector público. El modelo burocrático tradicional —jerárquico, vertical, rígido, cerrado...— obstaculiza el tratamiento de estos problemas, siendo la pandemia (y la pospandemia) un *wicked problem* por antonomasia. Las nuevas agendas de los gobiernos locales, establecida mayormente a partir de problemas de este tipo, requiere capacidades de gestión particulares, ya que estos no se pueden resolver o abordar con criterios exclusivamente técnicos (Grandinetti y Nari, 2021).

En este sentido, según Pobes Gamarra et al. (2015), encontrar soluciones innovadoras desde el Estado a problemas malditos presenta dos dificultades paralelas. Una, en el orden cognitivo: producto de la especialización progresiva del saber, su comprensión se torna dificultosa, de la misma forma que se vuelve más complejo establecer el diálogo entre los actores involucrados para un abordaje colectivo. La segunda dificultad se da en el orden operativo, ya que estos problemas demandan enfoques transversales para los que las organizaciones tradicionales no están diseñadas: no están capacitadas para la articulación dinámica de áreas distintas, ni para coordinar el trabajo en red, ni para actuar de manera flexible y reaccionar a un ambiente cambiante. En esta línea, Subirats (2016) desarrolla la idea de “gobierno de la complejidad”: los gobiernos deben aceptar la existencia de actores y niveles interdependientes que interactúan entre sí; asumir la importancia del contenido de las políticas, más que de la asignación de responsabilidades; reconocer lo multifacético de los problemas



contemporáneos; y ser capaces de generar complicidades con el objetivo de sumar recursos y estrategias de acción.

De esta manera, los gobiernos se ven empujados a generar capacidades para la “Era Exponencial”, para innovar ante la incertidumbre. La idea de innovar, en este sentido, remite al desarrollo de capacidades para liderar procesos de desarrollo de ideas para el abordaje y la resolución de problemas públicos (Grandinetti, 2019a, 2019b). De alguna manera la relación innovación-capacidades es una relación de interdependencia: la innovación es productora de capacidades para adaptarse a los cambios vigentes y para movilizar el sentido y la profundidad de esos cambios. Pero, a la vez, las capacidades son necesarias para producir innovaciones (Grandinetti, 2019a, 2019b).

### **Gobierno Abierto e innovación pública**

La perspectiva académica del Gobierno Abierto (Oszlak, 2012; Maríñez Navarro, 2014; Meijer, Curtin y Hillerbrandt, 2012; Calderón y Lorenzo, 2010; Nan, 2012; Criado y Ruvalcaba, 2016; Grandinetti, 2018; Ruvalcaba, 2018) se reconoce como referencia para estudiar las innovaciones en los gobiernos locales. El paradigma de Gobierno Abierto (GA) es una de las respuestas, en términos de modelos de gestión, que los gobiernos han instrumentado para adaptarse a este nuevo clima de época, en torno a tres pilares básicos: transparencia, colaboración y participación. En investigaciones anteriores (Rodríguez, 2018) se ha visto que, a lo largo del su desarrollo, la idea de GA se ha complejizado, incorporando elementos ligados a la rendición de cuentas, a la innovación pública, al desarrollo sostenible, a la cooperación público-privada, etc.; al mismo tiempo que la dimensión tecnológica, respecto a su potencialidad para la puesta en práctica del paradigma, ha adquirido una relevancia central.

Ahora bien, ¿cuál es el vínculo entre GA e innovación pública? La innovación es imprescindible para movilizar nuevas formas y mecanismos de participación, colaboración y transparencia (Acevedo y Dassen, 2016; Ramírez Alujas, 2016) -pilares del paradigma de GA-, ya que estos principios implican un cambio no sólo en cuanto a las prácticas de la administración pública, sino también de la misma concepción de la acción estatal, donde la información no sea vista como algo exclusivo del gobierno, donde se busca aprovechar las capacidades que surgen de la sociedad civil, de la ciudadanía y del mercado, y donde el ciudadano deja de ser un beneficiario o un cliente para convertirse en actor involucrado y protagonista de la vida en sociedad y de su administración (Hernández Bonivento, Gandur y Najles, 2014).

En un contexto de globalización, complejización y 4RI, las instituciones políticas siguen ancladas al territorio, por ende, los Estados-nación se manejan con dificultad en escenarios en los que los problemas son demasiado amplios y globales. También se da el caso contrario: los problemas pueden resultar demasiado concretos y específicos. (Subirats y Fuster Morell, 2013). En este contexto los municipios se ven empujados a desarrollar capacidades para la innovación abierta: capacidades para





liderar procesos abiertos de desarrollo de ideas innovativas entre los diversos actores sociales para resolver problemas públicos (Grandinetti, 2019). Esta necesidad de capacidades de innovación no desconoce las capacidades previas de eficiencia, eficacia, liderazgo y coordinación, por el contrario, las requiere como sustento y las resignifica. Sin embargo, el desarrollo de estas capacidades ha sido dispar, y en muchos casos nulo, en los gobiernos locales (Brugué, Canal y Paya, 2015; Cravacuore, 2011; Criado, 2016). Siguiendo a Meijer (2018), es posible señalar que las capacidades de innovación pública en los gobiernos locales se basan en cinco funciones que requieren ser llevadas adelante por el estado: movilización, experimentación, institucionalización, equilibrio y coordinación, a fin de poner en marcha sistemas de innovación pública abierta.

En resumen, en un contexto de 4RI, las capacidades específicas de los gobiernos locales en innovación pública son un elemento fundamental para la implementación exitosa de políticas de GA y merecen ser estudiadas como fenómeno característico de la administración pública contemporánea. La novedad del fenómeno del GA, su crecimiento reciente y exponencial, su relevancia para el campo de la ciencia política —a partir de la relación intrínseca que posee con problemáticas inherentes a la gestión pública—, la escasez de trabajos en español, y la necesidad de profundizar sobre las capacidades que tienen los gobiernos locales para innovar son algunas de las cuestiones que han motivado el interés en la temática.

### **Capacidades gubernamentales e innovación pública**

Según Grandinetti y Nari (2021), la idea de capacidad gubernamental puede definirse como “la generación de coaliciones estratégicas que permitan establecer prioridades, definir metas y llevarlas a cabo” (Peters y Pierre, 1998). Más recientemente (Scholl y Scholl, 2014; Criado, 2016; Noveck, 2015) se ha destacado la necesidad de modelos de *gobernanza inteligente*, tomando como base los cambios sociales, tecnológicos, ambientales y productivos en la sociedad contemporánea.

En síntesis, las capacidades públicas son entendidas como el factor facilitador que permite construir valor público y alcanzar las metas de gestión en contextos de alta incertidumbre. Se basan en la capitalización y, a la vez, en la construcción de inteligencia: organizacional, tecnológica y social, en entramados públicos a modo de ecosistemas organizacionales polifónicos (Grandinetti y Nari, 2021).

Por otra parte, en cuanto a la idea de innovación pública, de acuerdo con Grandinetti (2018), es posible identificar tres momentos primordiales en torno a ella, desde la década de 1990 hasta nuestros días, emparentados con las diversas corrientes de gestión pública prevalentes a lo largo del tiempo.

En el modelo de *innovación lineal*, la innovación se entiende en términos de impulsos de incorporación tecnológica, que hacen posible nuevos productos y procesos. Estos saltos tecnológicos operan como dinamizadores vía el trasplante o la imitación (Grandinetti, 2018). Esta mirada esquiva un elemento esencial: el conocimiento innovador y sus efectos en todas las esferas de la vida en



comunidad influyen en la estructura y dinámica de la sociedad. Al descartar la cuestión política, esta forma de entender la innovación impide la reflexión acerca de los fines de la vida en sociedad y diluye los procesos de innovación en un presente continuo de aparente neutralidad (Rodríguez & Rodríguez, 2013). En sintonía con los argumentos desarrollados por Ronderos & Valderrama (2003), la visión lineal en torno a la innovación se conecta con la idea de *determinismo tecnológico*. Sus referentes sostienen que la fuente más importante de cambios sociales a lo largo de la historia proviene de las innovaciones tecnológicas. Según esta corriente, la tecnología por sí misma actúa como motor del cambio social. Esto quiere decir que la implementación de una tecnología específica causa transformaciones sociales, moldea y condiciona las conductas, las costumbres y el funcionamiento general de la sociedad que la acoge.

La perspectiva determinista se caracteriza por considerar la relación entre tecnología y sociedad como unidireccional. Supone, además, que la tecnología se desarrolla en un medio externo al social, como un factor exógeno con una dinámica propia. Se acostumbra a identificar la lógica del desarrollo tecnológico con la mejora de la eficiencia de los artefactos técnicos. Se considera que cada innovación en un ámbito concreto produce un artefacto más eficiente que sus predecesores. La eficiencia aparece como motor interno de la innovación, y se interpreta como un factor puramente técnico, objetivo, indiscutible y al margen de cualquier consideración social o valorativa (Ronderos & Valderrama, 2003).

Esta perspectiva es similar a la idea de *solucionismo tecnológico* desarrollada por Morozov (2012). El autor toma prestado este término del mundo de la arquitectura y la planificación urbana, en el que designa la búsqueda de soluciones atractivas, monumentales y de mentalidad estrecha a problemas por demás complejos, fluidos y polémicos. Así, puede definirse como la pretensión de agotar en la tecnología la búsqueda de respuestas y soluciones para problemas multifacéticos y complejos, que poseen cimientos fundamentalmente sociales o políticos (los *wicked problems* desarrollados anteriormente).

En palabras de Winner (1986), si suponemos que las nuevas tecnologías se introducen con el fin de lograr una eficacia cada vez mayor, la historia de la tecnología nos contradecirá de vez en cuando. De acuerdo con nuestro sentido común, prejuicios y preconceptos, entendemos a la tecnología en términos de herramientas neutrales que pueden utilizarse “bien” o “mal”, pero no consideramos la posibilidad de que un determinado invento pudo haber sido diseñado y construido con la intención de producir un conjunto de consecuencias lógicas y temporalmente previas a sus usos habituales. En este sentido, la implantación de soluciones tecnológicas no es neutral, sino que responde a un modelo de estratificación (Ragnedda, 2018): las potencialidades de las tecnologías no se aprovechan equitativamente; existe una asimetría significativa de recursos y de ritmos de implementación que posiblemente conduzcan a la reproducción y multiplicación de las desigualdades sociales.

Ronderos & Valderrama (2003) sostienen que, vista desde la perspectiva del constructivismo social de la tecnología, el diseño y la evolución de los artefactos y del conocimiento tecnológico no sigue una



trayectoria “natural”, sino que depende fuertemente de los contextos en los cuales se desarrolla, depende de muchas más personas que un simple inventor, depende de grupos sociales enteros en interacción continua sobre largos periodos de tiempo. Estos análisis, además, revelan las tensiones y las relaciones de poder de las sociedades en las cuales se hacen estos desarrollos, un aspecto crítico que no se considera o se da por descontado en los análisis que se inscriben dentro de la corriente determinista. Baricco (2019) sugiere que tendemos a identificar a la tecnología como causa, y que más bien tendríamos que interpretarla como efecto.

Winner (1986), en este sentido, distingue dos modos en que los artefactos participan de, encarnan o ejercen cualidades políticas: en primer lugar, sugiere que algunas tecnologías se prestan para encarnar las intenciones políticas de sus creadores o de quienes las usan; segundo, afirma que existen “tecnologías inherentemente políticas”. Rechazar el solucionismo no significa rechazar la tecnología, más bien, resalta la existencia de otros caminos más fructíferos, humanos y responsables para reflexionar sobre el papel de la tecnología a la hora de posibilitar la prosperidad humana (Morozov, 2012).

El segundo modelo es el de la *innovación permanente*. Este modelo se basa en el aprendizaje de los actores y genera un cambio en la forma de concebir la innovación: ya no se ve como novedad y cambio radical. Más bien, se fundamenta en la regeneración de procesos o productos a partir de la socialización, reflexión y síntesis sobre las prácticas preexistentes. La innovación es consecuencia de la convergencia entre diferentes saberes para la resolución de problemáticas novedosas. Esta categorización no implica la desaparición del modelo lineal, más bien se trata de una coexistencia entre modelos en una etapa de baja visibilidad de la cuestión (Grandinetti, 2018).

Hoy se puede identificar el modelo de la *innovación abierta*: se relaciona más que nunca con las tecnologías de la información y el mundo 4.0, pero sobre todo apunta al diseño colaborativo y la resolución de problemas complejos. Este modelo se centra en la cooperación, donde los límites se desdibujan y el eje se ubica especialmente en la construcción de alianzas (Grandinetti, 2018). El modelo de innovación abierta se caracteriza por el desarrollo de ecosistemas y redes de colaboración, la circulación del conocimiento y el co-diseño de procesos, productos y servicios, la flexibilidad de los equipos y los recursos, y, particularmente, la centralidad de las personas.

Puede afirmarse, entonces, que la apertura, la horizontalidad y la flexibilidad se vuelven condición necesaria para el desarrollo de innovaciones en el mundo de hoy: la complejidad que caracteriza a las sociedades actuales requiere del diseño de modalidades de gobierno en donde se hagan más densas las redes asociativas entre el Estado y los actores no estatales (Pinto y Flisfich, 2011). En la misma línea, Nari (2009) sostiene que la creciente complejidad de los asuntos públicos pone al descubierto la capacidad de los actores y de las organizaciones para estar a la altura de los conflictos que deben abordar.

Esta delimitación cronológica, sin embargo, en muchos casos se disuelve en las prácticas, ya que es



posible identificar iniciativas correspondientes a los diferentes enfoques en las distintas temporalidades. Sobre todo, es posible identificar una persistencia del modelo de innovación lineal, que aún perdura en diferentes nichos de gestión en América Latina. Esto se corresponde con la coexistencia de diversos enfoques de las políticas públicas, debido, en parte, al efecto imitación y a la vigencia de la Nueva Gestión Pública a través del tiempo.

En este sentido, la idea de la innovación y el progreso asociados al avance tecnológico persiste con fuerza en el imaginario colectivo cultural, político y económico de forma evidente: destinar a la tecnología una porción del presupuesto nacional sería una de las formas para lograr el desarrollo económico de la sociedad, y para el individuo, la incorporación en el mundo, por ende el éxito personal, depende en buena medida de los recursos tecnológicos y técnicos que posea o a los que pueda acceder (Ronderos y Valderrama, 2003). En esta línea, en América Latina, diversas conceptualizaciones en el campo de la ciencia, la tecnología y la innovación frecuentemente se aplicaron de forma mecánica, sin una consideración crítica sobre sus usos para la realidad latinoamericana. Nociones como la de Sistema Nacional de Innovación van a irrumpir fuertemente, en general de manera acrítica e instrumentalizada en el discurso, y en una buena porción de las prácticas de las políticas de ciencia, tecnología e innovación (Kreimer, Vessuri, Velho y Arellano, 2014).

Una de las definiciones de innovación más utilizadas en el mundo es la del Manual de Oslo (OCDE, 2018). La edición de 2018 la define como:

*“... un producto o proceso nuevo o mejorado (o una combinación de estos) que difiere significativamente de los productos o procesos anteriores y que ha sido puesto a disposición de los usuarios potenciales (si es un producto) o puesto en uso por la unidad (si es un proceso)”.*

Sin embargo, la innovación no puede reducirse simplemente a sus productos e implementaciones meramente técnicas. Es importante considerar cómo surge, qué factores la condicionan y qué consecuencias sociales tiene.

Los procesos de innovación no son mecánicos, ni poseen causas y efectos conectados de forma simple y automática. Los procesos innovativos y sus consecuencias sociales se entretienen de formas muy complejas, y responden a las contingencias y condiciones del contexto en el que se producen. Los impactos de la innovación, en resumen, están mediatizados por componentes no necesariamente tecnológicos. Y a la vez, son influenciados por los fenómenos sociales que los rodean. Desde esta perspectiva, la visión lineal de la innovación pierde todo sentido.

### **La dimensión política de la innovación**

En este marco, se puede afirmar que toda innovación tiene transcendencia política. No existen las innovaciones ni las tecnologías neutrales. En términos althusserianos —entendiendo a la ideología como la representación de una relación imaginaria con las condiciones reales de existencia (Althusser,



1984)— el discurso tecnocrático de la innovación esconde su carácter ideológico, mostrando a ambas como si fueran un fenómeno estrictamente epistémico. Es decir, la innovación es exhibida como un artefacto que deriva solamente del trabajo cognitivo orientado al desarrollo de un producto. Pero lo que se deja de lado, el componente político, abarca el por qué y para qué de la innovación, la pregunta por sus fines y consecuencias políticas (Rodríguez y Rodríguez, 2013).

En este sentido, los procesos de innovación, particularmente en el sector público, deben ir acompañados y sostenidos por un proyecto político que genere consensos y orientaciones comunes, que produzca las coaliciones estratégicas que establezcan prioridades, definan metas, y las cumplan. Esta idea de la innovación pública como constructora de valor se refuerza al entender la innovación como impulsora de equilibrios entre intereses y perspectivas diversos, optando por aquellos que contribuyen más satisfactoriamente al bien común (Grandinetti y Zurbriggen, 2021). Innovar no es sólo construir una novedad, es decir, el proceso epistémico-cognitivo de desarrollar un producto o un proceso novedoso, sino que este proceso de construcción debe incluir la orientación hacia un fin eminentemente político: el de la sociedad en la que queremos vivir (Rodríguez y Rodríguez, 2013).

Si esta idea de innovación como constructora de valor público, con un componente político inherente, se enlaza con las particularidades de los gobiernos locales desarrolladas al principio, se puede argumentar que los municipios, hoy en día, poseen un potencial especial para el abordaje de los problemas contemporáneos: las ciudades son esos espacios vitales, donde se producen las experiencias sociales, políticas, económicas y culturales cotidianas, donde se garantizan y crean derechos, donde nacen proyectos colectivos, donde, en síntesis, se funda la arena de lo común (Blanco, Gomà y Subirats, 2018). En este sentido, el empoderamiento de los gobiernos locales se vislumbra como una alternativa potable para el desarrollo de sociedades más justas, igualitarias e inclusivas.

## Reflexiones finales

Para concluir, resulta oportuno reflexionar sobre el rol del Estado —y su perspectiva eminentemente política— en los procesos de innovación trayendo a colación las contribuciones de la economista Mariana Mazzucato. Su ejemplo más conocido es el del iPhone: aquella supuesta innovación insignia fruto del talento individual de Steve Jobs. Mazzucato indica cómo este tipo de innovaciones son posibles, en realidad, gracias al sostén y el involucramiento de diferentes agencias del Estado más que desde el mito de los emprendedores de garaje de Silicon Valley (Mazzucato, 2014).

Innovar no es sólo construir una novedad, es decir, el proceso epistémico-cognitivo de desarrollar un producto o un proceso novedoso, sino que este proceso de construcción debe incluir la orientación hacia un fin eminentemente político: el de la sociedad en la que queremos vivir. ¿Por qué este interrogante tiene tanta relevancia? Se recupera, para responder, la siguiente reflexión: la pregunta por el tipo de sociedad en la que deseamos vivir constituye un instrumento metodológico fecundo para jerarquizar los problemas, construir nuevos problemas de indagación y resignificar otros existentes



(Rodríguez & Rodríguez, 2013). Resulta erróneo celebrar a la innovación como un fin en sí mismo. Para que la tecnología “aumente” efectivamente la realidad, sería conveniente que sus diseñadores e ingenieros tengan una idea más definida de las prácticas complejas que la componen (Morozov, 2012).

El concepto de innovación, además, posee un valor extra (Rodríguez & Rodríguez, 2013): tiene la capacidad de articular y conectar el presente con el futuro, es decir, es valioso para abordar el interrogante sobre cómo es la sociedad que queremos, pero también la pregunta sobre cómo se pasa de la sociedad actual a la deseada. En resumen, resulta necesario que las acciones e investigaciones en torno a la innovación no caigan en el extendido sentido común acerca de una supuesta neutralidad del campo. Resultan alentadoras las palabras de Kreimer, Vessuri, Velho & Arellano (2014), quienes destacan que los avances latinoamericanos en el campo ayudan a los decisores públicos y a la ciudadanía a comprender las consecuencias de los cambios del presente y consolidan el desarrollo de respuestas más justas y equitativas frente a los retos del mundo actual.

Una concepción de innovación pública local que la entienda como un proceso epistémico y político, que responde los tiempos complejos de la 4.º Revolución Industrial y los *wicked problems* de la actualidad, y que aprovecha el potencial de la cercanía y la proximidad de los municipios para impulsar la inteligencia colectiva, la colaboración y la construcción de redes, puede ser el rumbo que guíe, con justicia social, los procesos de creación colectiva de valor público para abordar los problemas que afectan la ciudadanía. La participación ciudadana, la co-creación de políticas públicas y el compromiso social, después de todo, son algunas de las manifestaciones que puede adquirir la apertura de los gobiernos y de las administraciones públicas, y la democratización de las sociedades.

### Referencias bibliográficas

- Acevedo, S. y Dassen, N. (2016). *Innovando para una mejor gestión. La contribución de los laboratorios de innovación pública*. Ed. Banco Interamericano de Desarrollo
- Acuña, C., y Chudnovsky, M. (2017). *12 notas de concepto para entender mejor al Estado, las políticas públicas y su gestión*. Buenos Aires: Ed. CAF
- Althusser, L. (1984). *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*. Ed. Nueva Visión
- Baricco, A. (2019). *The Game*. Ed. Anagrama
- Blanco, I.; Gomà, R. y Subirats, J. (2018). *Construyendo el municipalismo común*. Barcelona: Ed. Universidad Autónoma de Barcelona
- Brugué, Q., Canal, R., y Paya, P. (2015). ¿Inteligencia administrativa para abordar “problemas malditos”? El caso de las comisiones interdepartamentales. *Gestión y Política Pública*, XXIV(1), 85–130
- Calderón, C. y Lorenzo, S. (coords.). (2010). *Open Government: Gobierno Abierto*. Madrid: Ed. Algón
- Cravacuore, D. (2011). El asociativismo intermunicipal reciente en la República Argentina. Trabajo presentado en el VI Congreso Argentino de Administración Pública. Resistencia, Argentina, julio de 2011





- Cravacuore, D. (2020). Municipios de Argentina ante la pandemia del COVID-19. Trabajo presentado en el XXV Congreso Internacional del CLAD. Lisboa, Portugal, noviembre de 2020
- Churchman, C. W. (1967). Wicked Problems. *Management Sciences*, 14
- Criado, J. I. (2016). Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública. *Revista de estudios políticos*, 173
- Criado, J. y Ruvalcaba, E. (2016). ¿Qué es y qué se entiende por Gobierno Abierto? Análisis de la percepción e implementación del Gobierno Abierto en el ámbito local español. *Colección NovaGob Academia*, nº 1, diciembre de 2016
- Grandinetti, R. (2018). Innovación en la gestión pública: más allá y más acá del gobierno abierto. *Revista Estado Abierto*, 2(3)
- Grandinetti, R. (2019a). Los municipios desafiando sus límites: la construcción de capacidades para la innovación. Trabajo presentado en el XXIV Congreso Internacional del CLAD. Buenos Aires, Argentina, noviembre de 2019
- Grandinetti, R. (2019b). La innovación en la construcción de futuros públicos. En Finkelievich, S. et al. (comps.), *El futuro ya no es lo que era*. Buenos Aires: Ed. TeseoPress. ISBN 9789878608402
- Grandinetti, R. y Nari, P. (2016). Gobernanza territorial: la difícil y tensiva articulación de la acción pública urbana. En Rofman, A. (comp.), *Participación, políticas públicas y territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Ed. UNGS
- Grandinetti, R. y Nari, P. (2021). Ciudades latinoamericanas: la necesidad de ser capaces de gestionar una nueva agenda urbana. *AyP Continuidad*, 8(14)
- Grandinetti, R. y Zurbriggen, C. (2021). ¿Hackeando lo público? Innovación para la construcción de nuevas capacidades públicas. En *¿Hackear lo público? Innovación en la gestión pública*. Ed. CLAD
- Hernández Bonivento, J.; Gandur, M. y Najles, J. (2014). *Gobierno Municipal Abierto en América Latina. De la proximidad administrativa a la acción colaborativa*. Ed. Organización de los Estados Americanos
- Javaid, M.; Haleem, A.; Vaishya, R.; Bahl, S.; Suman, R. y Vaish, A. (2020). Industry 4.0 technologies and their applications in fighting COVID-19 pandemic. *Diabetes & Metabolic Syndrome*, 14(4)
- Kreimer, P.; Vessuri, H.; Velho, L. y Arellano, A. (comps.) (2014). *Perspectivas recientes en el estudio social de la ciencia, la tecnología y la sociedad*. México: Ed. Siglo XXI
- Maríñez Navarro, F. (2014). La transparencia: una reflexión ante la propuesta de Gobierno Abierto. En Walter, J. y Pando, D. (comps.), *Planificación Estratégica. Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público*. Ed. SAAP (Sociedad Argentina de Análisis Político) y CERALE (Centro de Estudios e Investigaciones América Latina-Europa) de la Universidad de San Andrés
- Mazzucato, M. (2014). *El Estado emprendedor*. Ed. RBA
- Meijer, A. (2018). Public Innovation Capacity: Developing and Testing a Self-Assessment Survey Instrument. *International Journal of Public Administration*, 00(00), 1–11
- Meijer, A.; Curtin, D. y Hillerbrandt, M. (2012). Open government: connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10-29
- Morozov, E. (2012). *La locura del solucionismo tecnológico*. Madrid: Ed. Clave Intelectual



- Nan, T. (2012). Citizens' attitudes toward Open Government and Government 2.0. *International Review of Administrative Sciences*, 78 (2), 346-368
- Nari, P. (2009). Las redes de políticas en la gestión del territorio. Trabajo presentado en el V Congreso Argentino de Administración Pública. San Juan, Argentina, 2009
- Noveck, B. S. (2015). *Ciudadanos inteligentes, estado más inteligente: las tecnologías de la experiencia y el futuro del gobierno*. Ed. Universidad de Harvard
- OCDE (2018). *Oslo Manual 2018. Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/science/oslo-manual-2018-9789264304604-en.htm>
- Oszlak, O. (2012). Gobierno Abierto: promesas, supuestos, desafíos. Trabajo presentado en la VIII Conferencia Anual de INPAE. San Juan de Puerto Rico, abril de 2012
- Oszlak, O. (2020a). *El Estado en la Era Exponencial*. Buenos Aires: Ed. Instituto Nacional de la Administración Pública. ISBN 978-987-9483-38-1
- Oszlak, O. (2020b). El Estado después de la pandemia COVID-19. En *CUINAP. Cuadernos del Instituto Nacional de la Administración Pública*, Año 1, n.º 11. ISSN 2683-9644
- Pagés, C.; Aclan, C.; Alfonso, M.; Arroio, R.; Irigoyen, J.; Mejía, I.; Mendieta, C.; Moreno, S.; Munte, A.; Peñaherrera, S.; Pombo, C.; Regalia, F.; Savedoff, W.; Stein, E. y Tejerina, L. (2020). *Del confinamiento a la reapertura: Consideraciones estratégicas para el reinicio de las actividades en América Latina y el Caribe en el marco de la COVID-19*. Ed. Banco Interamericano de Desarrollo
- Peters, B. G. y Pierre, J. (1998). ¿Gobernanza sin gobierno? Repensar la administración pública. *Revista de investigación y teoría de la administración pública*, 8 (2)
- Pinto, A. y Flisfich, A. (2011). Transformaciones, logros y desafíos: Democracia, Ciudadanía y Estado. En Pinto, A. y Flisfich, A. (coords.), *El Estado de Ciudadanía*. Buenos Aires: Ed. Sudamericana
- Pobes Gamarra, I.; Palomar i Baget, J. y Garcia Fortuny, M. (2015). Abordar problemas malditos con ayuda del diseño de servicios. Trabajo presentado en el VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG. Madrid, España, septiembre-octubre de 2015
- Pombo, C.; Gupta, R. y Stankovic, M. (2018). *Servicios sociales para ciudadanos digitales*. Ed. Banco Interamericano de Desarrollo
- Ragnedda, M. (2018). *The Third Digital Divide. A Weberian Approach to Digital Inequalities*. Ed. Routledge
- Ramió, C. (2018). Los retos de la administración pública del futuro: sostenibilidad económica, innovación y robotización. *RICEG. Revista Internacional de Ciencias del Estado y de Gobierno*, 1(3)
- Ramió, C. (2020). Coronavirus, modelos de Estado, toma de decisiones y la transformación de la gestión pública. *GIGAPP Estudios / Working Papers*, 7(182), pp. 493-515, ISSN 2174-9515
- Ramírez Alujas, A. (2016). Laboratorios de gobierno como plataformas para la innovación pública. En Cejudo, G.; Dussauge Laguna, M. y Michel, C. (coords.), *La innovación en el sector público: tendencias internacionales y experiencias mexicanas* (pp. 163-203). México: Ed. INAP y CIDE
- Rodríguez, E. (2018). Laboratorios de innovación pública: apuntes para una hoja de ruta en materia de buenas prácticas. *Revista Estado Abierto*, 3(1), 107-132



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- Rodríguez, L. y Rodríguez, P. (2013). Complejidad de la innovación. Aspectos políticos y epistemológicos de la construcción de la novedad. *Revista Información y Cooperación Cuaderno Institucional*, 4(2)
- Ronderos, P. y Valderrama, A. (2003). El futuro de la tecnología. Una aproximación desde la historiografía. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación*, 5
- Ruvalcaba, E. (2018). *La Adopción del Gobierno Abierto como Política Pública en los Gobiernos Locales*. Ed. Universidad Autónoma de Madrid
- Schwab, K. (2016). *The Fourth Industrial Revolution*. Ginebra: Ed. World Economic Forum
- Scholl H. J. y Scholl M. C. (2014). Smart Governance: A Roadmap for Research and Practice. *I Conference 2014 Proceedings* (p. 163–176)
- Subirats, J. (2016). *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*. Madrid: Ed. Catarata
- Subirats, J. y Fuster Morell, M. (2013). Gobierno Abierto y políticas públicas. Los dilemas de un proceso inevitable. *Revista TELOS (Cuadernos de Comunicación e Innovación)*, ISSN: 0213-084X, enero-abril de 2013
- Winner, L. (1986). *La ballena y el reactor. Una búsqueda de los límites en la era de la alta tecnología*. Barcelona: Ed. Gedisa



## SEGURIDAD Y SISTEMA PENAL: LA SENSACIÓN DE (IN)SEGURIDAD

Franco Mattiello<sup>11</sup>

[Mattiello166@est.derecho.uba.ar](mailto:Mattiello166@est.derecho.uba.ar)

Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires

### RESUMEN

Es constante la referencia al “problema de la inseguridad” en los medios, la discusión pública o privada, en fin, en cualquier ámbito en el que es posible garantizar la convivencia y el intercambio social y de ideas entre distintas personas. Es también recurrente oír a presuntos expertos en “temas de seguridad” brindando conferencias magistrales en los medios, ofreciendo soluciones mágicas a un problema que por su propia idiosincrasia es sumamente complejo. Dicha circunstancia permite plantearse una serie de interrogantes: ¿Cómo abordar la problemática de la “inseguridad”? ¿Es posible erradicar el delito en nuestras sociedades actuales? ¿Cuál es la relación existente entre el sistema penal y las políticas públicas de esta índole y la seguridad? ¿Cuáles son los intereses que se encuentran en juego en torno a la cuestión de la seguridad y a la cuestión criminal en general? ¿Cuál es la influencia real de las agencias de comunicación y prensa en la creación de desconcierto e, incluso, miedo a la inseguridad en la sociedad civil?

En este contexto, se plantea una falsa dicotomía entre la realidad objetiva de los datos del delito y la sensación de inseguridad, como si se tratara de elementos que se excluyen entre sí. Es decir, pareciera que no es posible la elaboración de una teoría amplia de la cuestión criminal que incluya y comprenda ambos elementos. Este es, a resumidas cuentas, el objeto de la presente ponencia, procurando elaborar una tesis que permita abarcar el fenómeno de la criminalidad y las políticas públicas de seguridad, tanto desde su faz objetiva (datos del delito) como desde la óptica subjetiva (sensación de inseguridad), y analizar, desde dicho punto de partida, la relación existente entre el sistema penal y el sistema de seguridad pública.

### PALABRAS CLAVE

**Derecho penal- Sistema Penal- Seguridad- Sensación de Inseguridad- Políticas Públicas de Seguridad- Poder Punitivo Estatal- Medios de Comunicación- Criminalidad- Gestión de la Conflictividad- Delito- Castigo-**

---

<sup>11</sup> Mattiello Franco (2022), Seguridad y Sistema Penal: La Sensación de (In)Seguridad, XV Congreso Nacional y VIII Congreso Internacional sobre Democracia, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Rosario.



## I. INTRODUCCIÓN

Son relativamente escasas las temáticas concretas que siempre, independientemente del transcurso de los años, conforman el interés central de la denominada “opinión pública”. La cuestión de la seguridad y su inexorable relación con el sistema penal es una de ellas, la cual ha sido, es y seguramente seguirá siendo objeto de las más variadas manipulaciones discursivas y hasta dogmáticas.

Es constante la referencia al “problema de la inseguridad” en los medios de comunicación oficiales, en las redes sociales, en las conversaciones de café, en fin, en cualquier ámbito en el que es posible garantizar la convivencia y el intercambio social entre distintas personas. Es también recurrente oír a autodenominados expertos en “temas de seguridad” brindando conferencias magistrales en los medios, ofreciendo soluciones mágicas a un problema que por su propia idiosincrasia es sumamente complejo. Estos autoproclamados expertos han logrado, a través de una ingeniosa técnica discursivo-cultural, instalarse como quienes son portadores de la verdad absoluta, y de posicionar a quienes proponen tratar las cosas de un modo distinto – más racional, de hecho- como “protectores de malhechores”; “defensores del desorden”, entre otras categorizaciones que no es posible reproducir aquí. La simplificación y el reduccionismo discursivo es moneda corriente en lo que hace a la cuestión de la seguridad, al punto de que pareciera estar vedada la reflexión crítica en esta materia.

Esto es, en parte, el objeto del presente, aunque quizás con el planteamiento de una serie de interrogantes sea posible exponer con mayor claridad qué es lo que pretendo reflexionar: ¿Cuál es la relación verdaderamente existente entre la cuestión de la seguridad y el sistema penal? ¿En qué medida las reformas al sistema penal, tales como el incremento de la voracidad punitiva del Estado, influyen en la disminución de los “hechos de inseguridad”? ¿Es posible hablar de un “sentimiento de inseguridad”? ¿Cómo y en qué medida influyen los relatos de los medios de comunicación en la generación de un “sentimiento de inseguridad”? ¿Cuáles son los intereses que se esconden detrás del incesante fogueo del sentimiento de inseguridad?

Si existe o no una relación entre la seguridad y el sistema penal, pasa a ser una cuestión secundaria cuando se comprende que se trata de una problemática de carácter esencialmente político, en la que se encuentran en juego una serie de intereses de diversas agencias y que existe un manejo de la subjetividad individual sumamente eficiente que moldea la concepción que tiene gran parte de la llamada “opinión pública”. Dicho en otras palabras, la cuestión gira en torno a una serie de expectativas, de sensaciones, las que, muchas veces, no representan con suma fidelidad la realidad fáctica existente en un tiempo determinado.

En este escenario, ¿cómo debe configurarse la actuación de quienes tienen a su cargo la gestión de la seguridad y la justicia en los distintos niveles de toma de decisiones? ¿Cómo debe abordarse conceptualmente el fenómeno de la seguridad?



## II. LA SENSACIÓN DE (IN)SEGURIDAD. HECHOS ILÍCITOS Y EL CONCEPTO DE CRIMINALIDAD

Hablar de “sensación de inseguridad” es un desafío muy grande, pues, es propenso a despertar una catarata inagotable de consideraciones poco positivas respecto de quien escribe, las que muchas veces impide que el tema sea abordado con la racionalidad que se merece. Esto es así porque se ha instalado alrededor de la “sensación de inseguridad” la idea de que ésta implica – necesariamente- negar la ocurrencia de delitos o de hechos de inseguridad propiamente dichos. Comenzaré por aclarar que esto no es así; que hablar de sensación de inseguridad de ninguna manera obsta a considerar la existencia de delitos, sino que, como se desarrollará a continuación, se trata de dos fases distintas – aunque complementarias- para abordar la misma cuestión.

¿Qué es el miedo a la inseguridad? Gabriel KESSLER lo define como un entramado de representaciones, discursos, emociones y acciones<sup>12</sup>. Es decir, se trataría, aparentemente, de una cuestión estrictamente subjetiva que no tendría, necesariamente, correspondencia con hechos fácticos de la realidad. En este sentido, afirma el autor que *“el miedo es una experiencia individualmente experimentada, socialmente construida y culturalmente compartida”*<sup>13</sup>, y concluye diciendo que la inseguridad no puede ser más que una percepción o un sentimiento, porque expresa una demanda, la sensación de una aporía con respecto a la capacidad del Estado para garantizar un umbral aceptable de riesgos que se perciben ligados al delito<sup>14</sup>.

Hasta aquí pareciera que la seguridad es una mera sensación, proyectada por diversos estímulos externos, que se introyectan en la subjetividad del individuo, provocándole un miedo, a veces insuperable, de ejercer y construir su proyecto de vida con normalidad y libertad. Afirmar esto, en los términos expuestos, sería falso, aunque negarlo contundentemente, también. Entonces, ¿dónde corresponde ubicar a la sensación de inseguridad? Como se dijo al comienzo, hablar de que la seguridad es una sensación no quiere decir en absoluto que no se cometan delitos, no se trata de negar ciega y caprichosamente una realidad, sino que lo que se quiere decir es que no es en esta instancia donde deben contemplarse las tasas de delito. Quien ha entendido esto con absoluta claridad ha sido León Carlos ARSLANIAN, quien expresó que la sensación de inseguridad es “una categoría criminológica tan relevante como los índices delictuales y no un mero efugio de funcionarios en apuros, como cierta prensa pretende hacer creer a una sociedad pacata víctima de sus comentarios deletéreos y de la propia desinformación en que se encuentra sumida”<sup>15</sup>. Entonces, no se trataría de una “inseguridad real” – que expresa los datos del delito-, por un lado, y el temor a ésta- que representa emociones y demandas-, por el otro<sup>16</sup>, sino que, ambas constituyen los aspectos objetivo y subjetivo de un fenómeno más amplio y complejo que las engloba, que es el de la *criminalidad o seguridad*<sup>17</sup>; es

<sup>12</sup> KESSLER, Gabriel, “El sentimiento de Inseguridad: sociología del temor al delito”, 1ª ed., Buenos Aires. Siglo 21 Editores, 2009. P.35

<sup>13</sup> *Ibidem*. P.48.

<sup>14</sup> *Ibidem*. P.12.

<sup>15</sup> ARSLANIAN, León Carlos, *Un Cambio es Posible*, 1ª ed., Buenos Aires, Edhasa, 2008. P. 271

<sup>16</sup> KESSLER, El Sentimiento de Inseguridad... P.11

<sup>17</sup> A los efectos del presente trabajo, ambos conceptos serán utilizados indistintamente, haciendo las veces de sinónimos.





decir, aquella conflictividad social que deviene violenta o delictiva, en tanto repercute en lesiones a bienes jurídicos esenciales protegidos por el derecho, y valorados socialmente de una forma positiva.

Si se siguen las reglas de la lógica, toda construcción de conceptos debe necesariamente corresponderse con hechos constatables en la realidad fáctica. Pero, además, debe tenerse presente que los hechos y los fenómenos sociales en general no son pura y exclusivamente de carácter objetivo. Es decir, tienen carácter o, mejor dicho, momentos de orden objetivo y de orden subjetivo. Por lo tanto, los conceptos que se elaboren doctrinariamente deben comprender estos momentos objetivos y subjetivos para hacer una descripción fiel y acorde de la realidad fáctica. Algo así puede extraerse de SAVIGNY, cuando expresaba – refiriéndose a la labor de los juristas romanos- que “los conceptos y preceptos de su ciencia no son para ellos un producto de su arbitrio, son entes reales, cuya existencia y cuya genealogía han llegado a conocer a través de un trato íntimo prolongado”<sup>18</sup>. En esta definición, es factible apreciar un aspecto objetivo (entes reales) y otro subjetivo (conocimiento a través de un trato íntimo prolongado) en lo que respecta a la elaboración de conceptos. Desde el punto de vista de los hechos, IHERING reflexionaba que “los bienes y disfrutes que condicionan la vida del hombre no son en su apreciación sólo los de naturaleza sensible, material, sino también los inmateriales e ideales”<sup>19</sup>. Si bien ambos autores se refieren a la elaboración de conceptos jurídicos, se trata de definiciones y consideraciones que bien pueden utilizarse para la construcción de conceptos a nivel general.

Esto justifica e impone la necesidad de naturaleza lógica de analizar el fenómeno de la criminalidad, en tanto fenómeno social, económico, cultural, político económico y, en definitiva, complejo, en dos momentos: uno objetivo, constituido por los hechos delictivos propiamente dichos, expresados en encuestas y estadísticas criminales; y, por el otro lado, el momento subjetivo, que tiene correspondencia con las percepciones de la ciudadanía respecto a este fenómeno.

Ahora bien, el problema está en que dichos momentos del fenómeno de la criminalidad, no necesariamente tienen una relación de inmanencia, en tanto correspondientes entre sí, sino que en muchos casos no es posible identificar relación alguna entre ellos. Es decir, tal como afirma KESSLER, no siempre existe correspondencia entre los números del delito y el miedo que se le tiene<sup>20</sup>, siendo posible que el miedo al delito se incremente aún en momentos en los que se observa una disminución de los índices delictivos. De hecho, el autor citado señala al respecto que en las últimas dos décadas los delitos contra la propiedad se multiplicaron por dos, mientras que el temor a ser víctima del delito se incrementó en diez veces, representando alrededor de un 60 u 80% de las preocupaciones de la gente<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> SAVIGNY, F.C. V., *Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* (1814), Hildesheim (Georg Olms), 1967. P. 29

<sup>19</sup> RODRÍGUEZ PANIAGUA, José María, *Anuario de Filosofía del Derecho*, ISSN 0518-0872, N°4, 1987. P. 268

<sup>20</sup> *Ibidem*. P.32.

<sup>21</sup> *Ibidem*. P. 68 y ss.



Para enfatizar la afirmación vertida por KESSLER, resulta relevante detenerse en comparar las percepciones de la ciudadanía respecto de la seguridad con las tasas de delito en un periodo determinado, a cuyos efectos se ha optado por analizar el periodo comprendido 2017 a 2021.

A fines meramente didácticos, y procurando seguir una misma línea de análisis, se han tomado las encuestas realizadas por el Centro de Opinión Pública de la Universidad de Belgrano de los años 2017 a 2021<sup>22</sup>, para analizar las percepciones de la ciudadanía respecto a la cuestión de la inseguridad. En rigor, en el año 2017, de un muestreo efectivo de 620 personas encuestadas entre junio y julio de dicho período, surgió que el 51% creía que la inseguridad en la Argentina era alta, considerando el 47% que tales niveles se mantenían idénticos a los del año previo. En 2018 se produjo un cambio considerable en las percepciones de los encuestados, conforme la cual el 61% percibía que la inseguridad en el país era “media”, mientras que el 29% seguía sosteniendo que aquella era “alta”. Ahora bien, al preguntárseles si creían que, en comparación con el año 2017 el delito había aumentado, disminuido o si se había mantenido, el 52% respondió que se había mantenido igual. Es interesante detenerse en este aspecto, puesto que, por un lado, se observa un descenso de 22 puntos porcentuales en quienes creían que la inseguridad en la Argentina era alta, pero por el otro, más de la mitad de los encuestados creen que el nivel de delito se ha mantenido invariable. Es posible ver, entonces, una primera aproximación a los niveles de confusión y manipulación de las percepciones de las que es susceptible la ciudadanía a partir de la sensación de inseguridad. Retomando con el análisis de las encuestas, en el año 2019 se modificó el enfoque de las preguntas, y se consultó a las personas encuestadas cómo creían que sería la inseguridad para el año 2020, respondiendo el 39% que ésta sería menor, un 33% que se mantendría igual; un 18% que la inseguridad sería mayor, y el 10% restante no respondió. En el año 2020 se repitió esta metodología, con el propósito de averiguar las expectativas de las personas encuestadas para el año 2021. Al respecto, el 40% respondió que creía que la inseguridad sería mayor en el año 2021; el 22% consideró que se mantendría igual; un nimio 9% tenía expectativas de percibir un descenso en materia de inseguridad, y el 10% restante no respondió. Para culminar con esta etapa del análisis, resta observar las encuestas del año 2021, donde fue posible relevar que, para el 41% de los encuestados, el delito se mantuvo en los mismos niveles que en el año 2020, mientras que el 38% consideraba que había acaecido un aumento. Finalmente, un 12% percibía un descenso en los niveles delictuales, y el 9% restante no respondió.

Ahora bien, de conformidad con la concepción planteada al inicio, y tras analizar el aspecto subjetivo del fenómeno de la “seguridad” (es decir, la sensación o el sentimiento de inseguridad), corresponde relevar los datos oficiales en materia de tasas delictivas, para constatar si las percepciones de la ciudadanía tienen un correlato, o no, con éstos.

Dicho lo anterior, si se toman las estadísticas publicadas por el Ministerio de Seguridad de la Nación, se puede constatar con facilidad que las percepciones de las personas encuestadas no siempre (o, mejor dicho, prácticamente nunca) condicen con los índices delictivos materialmente existentes. A estos

---

<sup>22</sup> Para mayor abundamiento, remitirse a: <https://ub.edu.ar/centros-de-estudios-ub/centros-de-estudio-copub-sondeos>



finés, se tomará como baremo los datos referidos a los homicidios dolosos, puesto que, éstos son, según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), uno de los indicadores más completos, comparables y precisos para medir la violencia<sup>23</sup>.

Al respecto, resumidamente puede mencionarse que, en el año 2017 se han registrado un total de 2.289 víctimas de homicidio, lo cual equivale a una tasa del 5,1 por cada 100.000 habitantes. El año siguiente, dicha cifra fue de 2.362 víctimas, siendo la tasa del 5,1 por cada 100.000 habitantes. Llegado el año 2019, el relevamiento del Ministerio de Seguridad de la Nación da cuenta de un total de 2.291 víctimas, esto es, una tasa del 4,9 por cada 100.000 habitantes. En 2020 se tomó conocimiento de 2.416 víctimas de homicidio (tasa de 5,3 por cada 100.000 habitantes); y, finalmente, en 2021 – últimos registros con que se cuentan a la fecha- se observó un descenso en la cantidad de víctimas, siendo ésta de 2.092 casos<sup>24</sup>.

A partir de estos datos, puede constatar lo que ha referido Gabriel Kessler: *la sensación de inseguridad (reflejada en las encuestas) no encuentra su correlato en los hechos, en los datos concretos*. En efecto, podrá apreciar el lector que, mientras que en el año 2018 el 52% de las personas encuestadas percibía que el delito se había mantenido igual que en el año 2017, en los datos se observaba un incremento objetivo, en dicho período, en la cantidad de víctimas de homicidio del 3,89%. Esta dinámica se repite en los demás periodos analizados en los párrafos anteriores, siendo la más evidente la del año 2021, donde el 41% de los encuestados creía que los niveles de delito se habían mantenido inalterados respecto del 2020, pero los datos – nuevamente- demostraron que, en la realidad, la tasa delictiva descendió en un 13,41%.

Entonces, si se sostiene que la sensación de inseguridad no necesariamente responde a los índices delictivos, cabe preguntarse cuáles son los factores externos que condicionan dicha percepción. Esto será objeto de tratamiento en el acápite anterior.

### **III. MEDIOS DE COMUNICACIÓN, DEMANDA PUNITIVA Y EL MERCADO DE LA INSEGURIDAD**

Desde el aspecto subjetivo del fenómeno de criminalidad, esto es, la “sensación de inseguridad” es motivada por una serie de elementos externos, muchos de los cuales pueden identificarse muy fácilmente. Quizás el más obvio de éstos es la influencia que los medios de comunicación tienen en la construcción de sentido, en general, y en la generación de temor a ser víctima de delitos en particular. KESSLER ha alertado este fenómeno, observando que la inseguridad, con el paso del tiempo, se ha convertido en una sección cotidiana en los noticieros, que ya no sólo se incluyen en la sección de “policiales”; sino que se han hecho de las tapas de la sección de interés general<sup>25</sup>. Aquí es posible

<sup>23</sup> UNDOC, Estudio Mundial sobre el Homicidio 2019. Pág. 7. Consultar en:

[https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL\\_HOMICIDE\\_Report\\_ExSum\\_spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL_HOMICIDE_Report_ExSum_spanish.pdf)

<sup>24</sup> Para consultar la fuente de los datos mencionados, remitirse a: <https://estadisticascriminales.minseg.gob.ar/#>

<sup>25</sup> KESSLER... P.13



hacer un paralelismo con la idea de “criminología mediática” de Eugenio Raúl ZAFFARONI, quien en su obra “La Palabra de los Muertos”, manifiesta que “existe una criminología mediática que poco tiene que ver con la académica. Podría decirse que, en paralelo a las palabras de la academia, hay otra construcción criminológica que responde a *una creación de la realidad a través de la información, subinformación y desinformación mediática en convergencia con prejuicios y creencias*, que se basa en una etiología criminal simplista asentada en una causalidad mágica.”<sup>26</sup>

Cuando se aborda la cuestión de los medios de comunicación, y su papel en la sociedad, las posturas son diversas e, incluso, antagónicas. Concretamente, hay quienes hablan de un cuarto poder; hay quienes hablan de que los medios son los garantes de la libertad de expresión; o bien, quienes entienden que los medios de comunicación son una maquinaria de manipulación y formulación de mentiras. Entonces, el papel de los medios de comunicación en la sociedad, así como su cuota de poder relativa, no es algo sobre lo que exista cierto acuerdo homogeneizado, de manera que el espacio disponible para el pensamiento y reflexión sobre la cuestión es muy fecundo. Las agencias de propaganda o medios de comunicación masivos manipulan el fluido simbólico, noticioso y, en cierto punto, de buena parte de los conocimientos, sensaciones, reflexiones y percepciones de la “audiencia”. Es más, son, incluso, capaces de manipular, moldear, redireccionar los mismísimos deseos de las personas, lo cual es altamente llamativo, en tanto los deseos son el más importante motor de acción de una población, junto con el amor y el odio. Estas corporaciones mediáticas juegan un partido fundamental en lo que comúnmente se suele denominar “batalla cultural”. ¿Cómo lo hacen? Básicamente condicionan (marcan) la agenda pública, la política, la económica, la social, ubicando como urgentes algunos sucesos o cuestiones desde una postura claramente definida, es decir, nunca neutral, y, en consecuencia, postergando el lugar en la agenda que otras cuestiones, de igual o incluso mayor trascendencia e importancia, poseen. Una de las temáticas mayormente susceptibles de manipulación mediática en la agenda pública es, junto con la cuestión económica, la cuestión de la inseguridad.

En esta instancia, no queda otra salida que preguntarse cuáles son los motivos y los intereses que conforman este escenario. Es claro que no puede tratarse de intereses únicos ni homogéneos, sino que existe una amplia y diversa puja de poder que es transmitida e introyectada en las consciencias individuales por los comunicadores sociales. Pueden mencionarse intereses relacionados con las preferencias de orden políticos de los “dueños de la imprenta”, relacionados con un sentimiento de animadversión respecto a ciertos actores de la vida pública, o bien con la intención de favorecer el desarrollo de determinados mercados, tales como el negocio de la seguridad privada, de la videovigilancia digital, e incluso el negocio inmobiliario de los “countries” o barrios cerrados. Sobre los mercados de la seguridad privada resulta de interés reparar, por un breve instante.

La creciente inseguridad, no sólo en Argentina, sino en cualquier país del mundo, trae como consecuencia directamente proporcional un incremento en la demanda ciudadana en torno a esta

---

<sup>26</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl, “La Palabra de los Muertos”, 1ª ed., 3ª reimp., CABA. Ediar. 2017 P.365.



problemática. En este escenario, las personas – tanto físicas como jurídicas- invierten en su seguridad personal de las más diversas formas: desde la contratación de guardias o sistemas de vigilancia para sus hogares o establecimientos comerciales, o bien trasladándose a barrios privados o countries. Estos métodos de proveerse su seguridad personal tienen un nexo común que los une: todos son proveídos por el mercado. Esta tendencia de la ciudadanía de acudir a los privados para proveerse de un “servicio” que históricamente ha sido competencia insoslayable de los Estados responde a una idea de que éstos no se encuentran en condiciones de brindar respuestas acabadas y eficaces a la problemática de la inseguridad. Y esta percepción encuentra su origen, en parte, en las editoriales de los medios de comunicación, en las redes sociales, y demás instrumentos de difusión masiva de ideas. Con esto no se pretende decir que no es cierto que la política falle en la gestión pública de la seguridad. De hecho, es evidente que existe – en general- una falta de conducción política absoluta en la temática, un desinterés por la formación de cuadros aptos para asumir tales responsabilidades gubernamentales, lo cual trae como consecuencia los resultados que todos conocemos. Ya lo ha expresado SOARES, afirmando con notable claridad expositiva que “la ausencia de política provocó sucesivos fracasos, alimentando la retórica vacía y demagógica pero más poderosa del populismo conservador, que elogia la brutalidad policial, estúpidamente interpretada como operabilidad eficiente”<sup>27</sup>. Pero no corresponde detenerse en dicha cuestión en este trabajo. El punto aquí es que, si bien se reconocen los errores de la política en esta temática, también es cierto que existen agentes de manipulación que puján por generar estados de desconcierto y caos, maximizando los problemas a niveles que no conciben con la realidad, con el propósito de construir escenarios propicios para el fomento de determinados mercados relacionados con la seguridad. Uno de estos mercados es el de las empresas de seguridad privada, que consiste en la potestad que se le concede a privados de velar por la seguridad de determinados puntos de vigilancia, tales como bancos, establecimientos comerciales, barrios privados, y cualquier otro objetivo identificable, así como también prestar servicios de custodia personal, o de eventos, espectáculos, etcétera. Es más, a partir de estas construcciones jurídicas – empresas de seguridad privada- se autoriza que particulares circulen por la vía pública armados, a los fines de dar cumplimiento a funciones que, como se ha mencionado reiteradamente, constituyen responsabilidades primarias del Estado, tanto Nacional como Provincial. Ello da cuenta, nuevamente, que, a medida que se alimenta el sentimiento de desconfianza respecto de la capacidad del Estado para resolver las problemáticas vinculadas con la seguridad, avanza la privatización y comercialización del bien jurídico “seguridad”, todo lo cual está estrechamente motivado en el interés de lucro que guía a estas empresas. Aquí el temor de la ciudadanía respecto a ser víctimas de situaciones de inseguridad cobra nuevamente un papel preponderante.

Este fenómeno de la privatización de la seguridad significó un importante aumento en toda la región de personal de vigilancia o de seguridad privada que fue acompañado por un aumento continuo en la

---

<sup>27</sup> SOARES, L.E, La Experiencia de la Inadecuación: contradicciones y complementariedad entre academia y activismo cívico y militancia política, en C. Basombrío (comp.), *Activistas e Intelectuales de Sociedad Civil en la Función Pública de América Latina*, Buenos Aires, Cedes. 2006. P. 408/409.



demanda de armas de fuego y sus municiones, particularmente en los países centroamericanos, pero que no debe ser subestimado en el caso de nuestro país. El incremento de guardias de seguridad armados, así como el de arsenales o depósitos de armas privados, impactan al mismo tiempo en los riesgos de robos y extravíos de armas hacia el mercado ilegal y su uso potencial en acciones violentas y criminales<sup>28</sup>.

Es posible identificar sobre este particular notables déficits de orden normativo, empezando por mencionar que en la Argentina no existe una legislación nacional que tienda a homogeneizar criterios objetivos para el funcionamiento de estas personas jurídicas que ejercen una actividad propia de los Estados. En efecto, la prestación de servicios de seguridad privada ha sido objeto de legislación local por la universalidad de las Provincias de nuestro país, estableciendo, por ejemplo, las actividades que están facultadas a realizar, los requisitos que deben de cumplir quienes pretendiesen prestar dicho servicio, regímenes de inhabilidad y/o incompatibilidades, actividades prohibidas, entre otras cuestiones. Sin perjuicio de esta mención, excede los alcances de esta ponencia detenerse en el análisis normativo minucioso y pormenorizado del ordenamiento aplicable a la actividad comercial de prestación de servicios de seguridad privada.

Por otra parte, es posible traer a colación el auge de la videovigilancia que, si bien es un instrumento utilizado casi universalmente por los Gobiernos locales – muchos de los cuales han sancionado normas provinciales o, incluso, ordenanzas municipales, sobre la materia-, también se observa que los particulares acuden a la instalación de videocámaras en sus hogares o en sus establecimientos comerciales, dado que hacen que éstas personas se sientan “más seguras”. Una vez más, entra en juego la percepción de las personas frente al fenómeno criminal, pues, es sabido que las cámaras de seguridad no son del todo útiles para evitar ser víctima de un delito, salvo para hechos muy particulares donde – eventualmente- el sujeto, por verse observado por una cámara y, en virtud de ello, vislumbrarse las eventuales consecuencias penales que podría conllevarle su conducta, se disuade de continuar con su propósito criminal. A una reflexión similar llegó el Ministerio del Interior del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, tras analizar los resultados de la implementación masiva de videocámaras que se produjo en dicho país entre los años 1994 y 2007. En efecto, en el documento “Estrategia nacional sobre videovigilancia” del año 2007, el Ministerio del Interior británico admite haber cometido numerosos errores, al abocarse de lleno a una tecnología que, en su momento, se encontraba poco contrastada, sin una visión integral y contextualizada de la utilización de estos mecanismos. El mismo informe concluyó que, por un lado, *“aparentemente, el uso de sistemas de videovigilancia parecía ejercer tan solo un efecto mínimo sobre los índices de criminalidad de las zonas en las que se habían implantado”*; y, por otro lado, se dijo que *cualquier política que pretenda abordar incluso los delitos más violentos solo con los medios de videovigilancia está condenada al*

---

<sup>28</sup> BACOUILLARD, Rémi; GUERRERO Duplat, Camilo; BUSTAMANTE, Julián; “Proliferación de armas y violencia armada en el sector de la seguridad privada en América Latina y el Caribe: Desafíos y oportunidades para la acción”, Perú: Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UNLIREC), 2014. P. 33





*fracaso... y a agravar el mal que supuestamente debía curar*"<sup>29</sup>. Con esta referencia, lo que se pretende es poner de relieve que, si bien se asume que las cámaras de videovigilancia, así como cualquier otro medio de seguridad electrónica, pueden resultar sumamente útiles en un plan estratégico e integral de seguridad, por sí solas, no cumplen ninguna función más que crear una sensación de seguridad en quienes resultan observados por las cámaras.

Excede los alcances del presente trabajo el análisis pormenorizado de los mercados anteriormente descritos. Se los ha traído a la discusión a los efectos de señalar que, detrás de los mensajes constantes de las agencias de comunicación, consistentes en señalar al Estado como ineficaz en la “lucha contra el delito y la inseguridad”, se encuentran intereses de orden corporativo y mercantil en puja por cooptar un espacio de gestión propio de los Estados. Es decir, esta deslegitimación del Estado como garante de la seguridad de los individuos que habitan en él tiene por objeto dar lugar al incremento exponencial de la rentabilidad del mercado de las agencias de seguridad, de la videovigilancia, al mercado inmobiliario de los barrios cerrados o *countries*, etcétera, trayendo como efecto una suerte de “privatización de la seguridad pública”. Entonces, el mercado se vale de la sensación de inseguridad de la ciudadanía y sus temores y percepciones, a través de factores externos de influencia cultural como los medios de comunicación y las redes sociales, para desplazar al Estado del ejercicio de funciones que históricamente le han sido propias, y que constituyen un deber primario de todo Estado constitucional de derecho.

En orden de ideas, cuando la seguridad pasa a ser un bien comercializable, termina convirtiéndose en un nuevo factor de desigualdad<sup>30</sup>, donde sólo acceden a ella quienes pueden pagarla. Este hecho de la realidad empírica es lo que ha propiciado y justificado el incremento en la demanda de la seguridad privada en la región y en el mundo. Por otro lado, producto de una regulación, cuanto menos ambigua, por parte del Estado, el acceso a la seguridad privada y sus reglas, quedan sometidas al total arbitrio del mercado<sup>31</sup>.

#### IV. LA SEGURIDAD Y EL SISTEMA PENAL

A los efectos de analizar la relación entre el sistema penal y el sistema de seguridad pública (si es que existe), debe partirse de una noción preliminar de qué se entiende por cada uno de éstos, y adentrarse en el análisis de sus fundamentos, bases y fines.

Como todo concepto, el de seguridad pública ha sido objeto de múltiples definiciones, muchas de las cuales resultan disímiles. De hecho, se han utilizado conceptos diversos para referirse al mismo, a los cuales se les asigna un contenido político distinto. Es decir, si bien se reconoce que “seguridad

<sup>29</sup> Ministerio de Estado del Interior para Seguridad y Lucha contra el Terrorismo, Estrategia Nacional sobre Videovigilancia, 2007. Ver en: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2007/nov/uk-national-cctv-strategy.pdf>

<sup>30</sup> ARIAS, Patricia, Seguridad Privada en América Latina: el lucro y los dilemas de una regulación deficitaria, Chile, FLACSO, 2009. P

<sup>31</sup> *Ibidem*. P.



pública”, “seguridad ciudadana”, “seguridad interior”, o “seguridad democrática”, entre otros, no son sinónimos, sino que se trata de enunciados con significantes claramente definidos que los diferencian los unos de los otros, en función del sentido político que pretende asignársele a cada uno de ellos, a los efectos de este trabajo se utilizarán como sinónimos.

En ese sentido, pueden tomarse conceptos de carácter normativo, sociológico, criminológico, entre otros que se elaboran doctrinariamente, a los efectos de establecer una base conceptual que permita la realización o legitimación de determinados fines.

Por ejemplo, tomando un concepto de tipo exclusivamente normativo de “seguridad interior”, encontramos la Ley Nacional de Seguridad Interior N° 24.059, que en su artículo 2 la define como “la situación de hecho basada en el derecho en la cual *se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional*”. (énfasis agregado) Por su parte, en la legislación española se adopta el término “seguridad ciudadana”, al cual se lo presenta como “un requisito indispensable para el pleno *ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas, y su salvaguarda, como bien jurídico de carácter colectivo*” que “es función del Estado, con sujeción a la Constitución y a las Leyes”<sup>32</sup>; ampliando luego que contempla un “conjunto plural y diversificado de actuaciones de distinta naturaleza orientadas a la tutela de la seguridad ciudadana, mediante la *protección de personas y bienes* y el mantenimiento de la tranquilidad de los ciudadanos”. Quizás la mayor precisión descriptiva se aprecia en el preámbulo de la norma mencionada, donde se expresa que “la seguridad ciudadana es la *garantía de que los derechos y libertades reconocidos y amparados por las constituciones democráticas puedan ser ejercidos libremente por la ciudadanía* y no meras declaraciones formales carentes de eficacia jurídica. En este sentido, la seguridad ciudadana se configura como uno de los elementos esenciales del Estado de Derecho” (énfasis agregado). De tales definiciones normativas, es factible constatar puntos comunes, en virtud de los cuales la seguridad interior, pública, ciudadana, o cualquiera fuera el concepto adoptado, tiene por fin último la protección de determinados bienes jurídicos de las personas.

Desde la sociología también se han elaborado algunos conceptos sobre la temática. Por ejemplo, Marcelo SAÍN, al referirse a la idea de “política de seguridad pública”, expresa que “es el conjunto de estrategias e intervenciones públicas implementadas por diferentes actores estatales y sociales – públicos o privados- a los efectos específicos de *abordar y resolver riesgos y conflictos, concretos o previsibles, de carácter violento y/o delictivo, que lesionen los derechos y las libertades de las personas en un determinado ámbito espaciotemporal*. Se trata, pues, de una política de gestión de determinada conflictividad social, esto es, de aquella conflictividad que se manifiesta en hechos de violencia y/o en acciones delictivas; todo ello, mediante su prevención, conjuración e investigación

---

<sup>32</sup> Ley Orgánica N° 4/2015, del 30 de Marzo de 2015. Ver en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-3442>



administrativa y/o persecución penal de sus responsables”<sup>33</sup> (el destacado me pertenece). En un sentido análogo se expresa Alberto BINDER, quien concibe a la seguridad como un sistema que debe ser gobernado por el Estado, sin dejar de reconocer el importante papel de la participación ciudadana. En lo que aquí interesa, el citado autor considera que, en el ejercicio de la gestión del sistema de seguridad pública, “se debe enfatizar el carácter de bien público de la seguridad y la importancia de la gestión y el control estatal de esa seguridad”<sup>34</sup>. Pero quizás la postura de Michel FOUCAULT es la más clara a los efectos de exponer la contradicción de fines y funciones entre el sistema de seguridad y el sistema penal que se pretende demostrar en esta instancia del análisis. En rigor, al estudiar los dispositivos de seguridad, FOUCAULT refiere a que éste no adopta un punto de vista prohibitivo ni imperativo, es decir, de lo que se impide ni de lo que es obligatorio, sino que toma distancia para identificar y comprender el punto en el que los hechos van a desenvolverse, para así elaborar estrategias de regulación. Más claramente, señala Foucault que “en otras palabras, la ley prohíbe, la disciplina prescribe, y la seguridad, sin prohibir ni proscribir, y aunque eventualmente se dé algunos instrumentos vinculados con la interdicción y la prescripción, tiene la función esencial de responder a una realidad de tal manera que la respuesta la anule: la anule, la limite, la frente o la regule”<sup>35</sup> (énfasis agregado).

En síntesis, en función de las definiciones anteriormente desarrolladas, podría afirmarse la seguridad tiene por objeto garantizar y promover los derechos, libertades y garantías de los individuos, mediante la resolución de los conflictos sociales por medios distintos a los prohibitivos y/o imperativos, sin perjuicio de que, en determinadas circunstancias – es decir, cuando la no intervención punitiva del Estado podría provocar un agravamiento del conflicto- acuda a tales medios prohibitivos, imperativos y/o represivos.

Mencionadas algunas de las concepciones que fueran vertidas sobre el concepto de seguridad y del sistema de seguridad – en sus distintas vertientes-, corresponde abocarse a lo propio con el sistema penal, a los efectos de analizar si existe o no compatibilidad en los fines y objetivos declarados de ambos sistemas.

A lo largo de la historia del pensamiento de la dogmática penal han existido discursos que han procurado legitimar el funcionamiento irrestricto del sistema penal, materializado en un poder de disciplinamiento feroz, pero presentándolo a la comunidad como un ejercicio del poder necesario para garantizar el bienestar general. Ahora bien, una concepción democrática, crítica y, en definitiva, racional del derecho penal, en tanto conjunto de normas y principios cuyo propósito es reducir el ejercicio del poder punitivo del Estado impone entender al sistema penal de una manera distinta a aquella que legitima el ejercicio de la coacción estatal como un bien para el delincuente, para la sociedad, o para ambos.

---

<sup>33</sup> SAÍN, Marcelo Fabián, *El Leviatán Azul: Policía y Política en Argentina*, 2ª ed., Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2015. P. 71/72

<sup>34</sup> BINDER, Alberto M., *Política de Seguridad y Control de la Criminalidad*, 1ª ed., Buenos Aires, Ad-Hoc. 2010. P. 67/68

<sup>35</sup> FOUCAULT, Michel, *Seguridad, Territorio, Población*. Curso en el Collège de France (1977-1978), ed., de Michel Senellart; Trad. de Horacio Pons. Buenos Aires, FCE, 2006. P. 69



En esta lógica de pensamiento se encuadran los teóricos críticos del derecho penal, tales como Luigi FERRAJOLI, Alessandro BARATTA, Eugenio Raúl ZAFFARONI, entre muchos otros. Según la visión de Alessandro BARATTA, aquellas posturas legitimantes del sistema penal conforman un mito que se resume en dos proposiciones: (a) el primer mito sostiene que el derecho penal protege igualmente a todos los ciudadanos contra las ofensas de los bienes esenciales; (b) mientras que el segundo mito es que la ley penal es igual para todos, esto es, todos los autores de comportamientos antisociales y violadores de normas penalmente sancionadas tienen iguales chances de llegar a ser sujetos del proceso de criminalización. Al respecto, además de afirmar la falsedad de tales mitos, BARATTA sentencia que “no solo las normas del derecho penal se forman y aplican selectivamente, reflejando las relaciones de desigualdad existentes, sino que el derecho penal ejerce también una función activa, de reproducción y producción, respecto a las relaciones de desigualdad”<sup>36</sup>. Es decir, para el autor citado el sistema penal, lejos de garantizar derechos en igualdad de condiciones, lo que en verdad hace es potenciar las desigualdades sociales de base existentes en una estructura social como la actual – y la de su tiempo, claro está-. La visión de ZAFFARONI es con creces más escéptica, aunque más contundente al respecto. Expresa este autor que “el poder punitivo no tutela los bienes jurídicos de las víctimas del delito, pues, por esencia es un modelo que no se ocupa de eso, sino que, por el contrario, confisca el derecho de la víctima: si esa tutela no la proporciona ninguna otra área jurídica, la víctima debe soportar el resultado lesivo de un conflicto que queda sin solución”<sup>37</sup>.

Entonces, si partimos de esta concepción del sistema penal y asumimos que éste no resuelve los conflictos, sino que los suspende hasta que éstos se disuelven con el tiempo, ¿cuál es la relación entre el sistema penal y el sistema de seguridad pública? O, retrotrayendo el interrogante a un estadio anterior ¿existe relación entre el sistema penal y el sistema de seguridad?

## V. DELITO, CASTIGO Y FALSAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD

El interrogante planteado en el acápite anterior permite adentrarse en el análisis del delito propiamente dicho en tanto fenómeno social, las consideraciones criminológicas que se han vertido al respecto y las pretensas respuestas que los Estados – en materia de políticas públicas- han diseñado para tratar de resolver esta problemática. En este sentido, el recurso de las preguntas retóricas vuelve a ser de suma utilidad para estructurar el análisis: ¿Qué entendemos por delito? ¿Es posible acabar con el delito? ¿Puede el poder punitivo acabar con el delito? ¿Qué son y que entendemos por falsas políticas de seguridad?

La respuesta de qué es el delito no resulta pacífica, pues varía según desde donde se la aborde. Por ejemplo, puede responderse que el delito es aquella acción típica, antijurídica y culpable, en virtud de la cual el Estado se encuentra habilitado para ejercer su poder de coerción (poder punitivo) contra

<sup>36</sup> BARATTA, Alessandro, *Criminología Crítica y Crítica del Derecho Penal*, 1ª ed., 10ª reimp., Bolonia, Siglo XXI editores, 2013. P. 168/173

<sup>37</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raul; SLOKAR, Alejandro; ALAGIA, Alejandro, *Derecho Penal: parte general*; 2ª ed., 3ª reimp. Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Ediar. 2014. P. 53



alguien. Pero dicha definición no resulta útil a los fines del presente trabajo, por lo que corresponde remitirse y observar cómo han definido al delito los distintos pensamientos criminológicos que se han desarrollado a lo largo de la historia.

En un primer momento histórico, a partir del Siglo XII europeo con el Estado absolutista, se adoptó una concepción del delito como “infracción” o “desafío” a la autoridad del soberano, por lo que los conflictos dejaron de ser meramente individuales, y en virtud de lo cual el Estado comenzó a “confiscar el conflicto” de las partes, so pretexto de que el soberano era el afectado por el daño, y no el individuo<sup>38</sup>. En este contexto, la necesidad de averiguar la verdad y de castigar a los presuntos responsables se volvió un imperativo del Estado absolutista.

Con la irrupción de las ideas ilustradas, surgió la necesidad de limitar el poder brutal del Estado absolutista, siendo la protección de los derechos del individuo el límite racionalizador y, a su vez, la doble herramienta justificadora y limitadora del poder punitivo, a partir de la cual comienzan a aparecer las garantías procesales penales que hoy día conocemos<sup>39</sup>. No obstante, las ideas ilustradas, especialmente las del contractualismo, escondían también su necesidad de castigar, a veces con suma severidad, a los detractores del “contrato social”, quienes por esa misma razón eran merecedores de castigo. Quizás quien mejor expresó esta dialéctica fue el marqués de BECARÍA quien entendió que el origen del castigo radicaba en el mismo contrato social y en la necesidad de defenderlo de los ataques de los individuos<sup>40</sup>.

Arribado el Siglo XIX, aparece el positivismo criminológico biologista como un producto de la medicalización del discurso criminológico, conforme al cual – a resumidas cuentas- el delito consistía en una manifestación de un estado de inferioridad biológica del individuo, una condición patológica de éste, y en virtud de lo cual la defensa social contra el crimen exigía la neutralización de los delincuentes por parte del poder punitivo<sup>41</sup>. Esta fue, probablemente, el estadio más bajo del desarrollo del pensamiento político criminal.

Es, quizás, con las primeras obras de los teóricos de la reacción social que comienza concebirse al delito como una construcción social, y se abre campo al reconocimiento del papel de las estructuras sociales, en general, y los efectos del poder punitivo, en particular, como responsables – en mayor o menor medida- de la “desviación” o del delito. Expresan TAYLOR, WALTON y YOUNG que *“las causas de la desviación se encuentran, en última instancia, en las desigualdades sociales más amplias de poder y autoridad. En otras palabras, opinamos que la mayor parte del comportamiento desviado*

---

<sup>38</sup> ANITUA, Gabriel Ignacio, Historia de los Pensamientos Criminológicos, 1ª ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Didot, 2015. P. 52/53

<sup>39</sup> Ibidem. P. 117/118

<sup>40</sup> Ibidem. P. 128

<sup>41</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raul, La Palabra de los Muertos... P. 100



*corresponde a acciones conscientes de los individuos destinados a hacer frente a los problemas generados por una sociedad sobre la cual ejercen escaso control”.*<sup>42</sup>

Independientemente de cómo imaginan al delito y sus causas, la mayoría de los criminólogos afirman que es posible acabar con el aquél, pero sin brindar precisiones concretas sobre cómo hacerlo. No se ocupan del diseño y elaboración de programas de acción de políticas criminales orientadas a la resolución de los conflictos sociales que, por ser considerados como reprochables por el legislador, encajan en las estructuras típicas previstas en los ordenamientos penales de los Estados y, en consecuencia, habilitan la imposición de un castigo. En rigor, es común la referencia a la “construcción de nuevas dinámicas de relacionarse entre los individuos”, o la necesidad de “cambios en las estructuras de consumo y producción de una sociedad determinada”, como elementos necesarios para erradicar el delito. Por ejemplo, HEGEL apela a una suerte de evolución del espíritu humano, suponiendo que en un determinado estadio de dicha “evolución” el delito desaparecería<sup>43</sup>. Por su parte, MARX sostiene que es posible que exista una sociedad libre de delitos, entendiendo que éstos son producto de las dinámicas imperantes en un sistema de producción y dominación capitalista. En rigor, para MARX (y para algunos marxistas), sólo cuando las fuerzas materiales se desarrollen hasta el punto en que se puedan abolir la dominación de clase y el imperio del Estado será posible concebir una sociedad libre de delitos<sup>44</sup>. No surge, entonces, de MARX ni del marxismo, ni de HEGEL, ni de cualquier otro criminólogo (salvo alguna honrosa excepción) un programa de acción concreto y racional a partir del cual sería posible alcanzar una sociedad sin delitos. Resulta cuanto menos paradigmático afirmar con tanta contundencia que es posible eliminar el delito de la sociedad, pero postergando dicha solución a una ficción tan lejana como es “abolir la dominación de clase y el imperio del Estado”; o “alcanzar un determinado estadio de la evolución del espíritu”.

En definitiva, prácticamente todos los criminólogos clásicos que afirman la posibilidad de la eliminación total del delito en una sociedad, transportan la resolución de una problemática actualmente existente a soluciones metafísicas, cuya probabilidad de ocurrencia es realmente escasa. Una concepción semejante no es aceptable si se pretende dar una respuesta concreta y actual a las problemáticas de la inseguridad.

DURKHEIM ha sido el primero en plantear una postura distinta al respecto, asumiendo que el delito es un hecho social normal, que siempre ha existido y seguirá existiendo. Sobre esta postura de DURKHEIM, se ha dicho que el delito persiste precisamente porque es obra de hombres cuyas ideas se consideran ilegítimas dentro de la consciencia colectiva existente<sup>45</sup>. Ahora bien, DURKHEIM consideraba, en un sentido que sería retomado por FOUCAULT más adelante, que el problema no radica en el delito en sí – pues, como se dijo, es un hecho social ordinario y normal- sino en la existencia de altas tasas de

<sup>42</sup> TAYLOR, Ian; WALTON, Paul; YOUNG, Jock, La Nueva Criminología: contribución a una teoría social de la conducta desviada, 4ª ed., Buenos Aires; Amorrortu, 2017. P. 183

<sup>43</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raul; SLOKAR, Alejandro; ALAGIA, Alejandro, Derecho Penal... 2014. P. 56/60

<sup>44</sup> Ibidem. P. 246.

<sup>45</sup> Ibidem. P. 103





criminalidad que se tornen intolerables para el conjunto social, lo cual conduce a la anomia. En sentido análogo, Michael FOUCAULT entiende que el enfoque de la política criminal (o política de seguridad) debe radicar en mantener al delito dentro de límites que sean social y económicamente aceptables, alrededor de una media que se considere óptima para garantizar un funcionamiento social determinado

46

Asumir que el delito es un hecho social normal, supone un acto de nobleza y honestidad política, intelectual e institucional, en tanto se plantea la problemática social de cara al electorado sin hipocresías, ni pronunciamientos que supongan la falsa posibilidad de vivir en una realidad social inexistente. Caso contrario, irrumpe la demagogia punitiva, enmarcada en aseveraciones y declaraciones que, no sólo resultan inútiles para resolver las controversias relacionadas con el delito, sino que derivan en un ejercicio desmedido y autoritario del poder punitivo estatal, habilitando la prisionización de personas inocentes sin un proceso penal previo (prisiones preventivas), abusos de las medidas de coerción procesal (allanamientos sin orden, detenciones por presentar el sujeto características personales estereotipadas socialmente como peligrosas, violaciones a la privacidad de la correspondencia y las telecomunicaciones, entre otros incommensurables abusos), pudiendo, incluso, llegar al supuesto extremo de represiones que derivan en la muerte de las víctimas de este poder punitivo desenfrenado. Esta demagogia punitiva se produce, nada más y nada menos, con la legitimación y sustento del factor subjetivo de la criminalidad mencionado al comienzo de este trabajo; es decir, la sensación (o sentimiento, en términos de KESSLER) de inseguridad.

Diseñar una política de seguridad enfocándose única y exclusivamente en la sensación de inseguridad trae como consecuencia inevitable la aparición de lo que RECASENS I BRUNET ha denominado “falsas políticas de seguridad”. Para entender este concepto, es menester detenerse en el concepto de “políticas de seguridad”, definiéndolas el citado autor como un conjunto de iniciativas y decisiones basadas en una lectura interpretativa de la realidad, mediante las cuales quienes ejercen el poder político intentan dirigir las actividades y recursos de las instituciones dedicadas a garantizar la integridad de los ciudadanos con la finalidad de transformar la realidad<sup>47</sup>. Por “transformar la realidad” puede entenderse el hecho de producir cambios sociales relevantes, lo cual, traído a la temática que se viene trabajando, vendría a ser, por ejemplo, reducir las tasas de delitos en un territorio determinado. *Contrario sensu*, una “falsa política de seguridad” es aquella que tan solo pretende crear una apariencia de transformación de la realidad<sup>48</sup>. Es decir, buscan hacerle creer a la ciudadanía que “se está haciendo algo” por tratar la inseguridad. Así las cosas, para instalar una falsa política de seguridad, es necesario que aquella produzca la suficiente confianza de la ciudadanía de que resulta efectiva para “combatir” la inseguridad. En este particular, RECASENS I BRUNET plantea el rol central que reviste la confianza a la hora de proponer y ejecutar una política de seguridad, expresando que “*la confianza y la credibilidad no se establecen sólo en el momento de ejecutar una política, sino y de modo muy especial, en el*

<sup>46</sup> FOUCAULT, Michel, Seguridad, Territorio y Población... P.20.

<sup>47</sup> RECASENS I BRUNET, Amadeu, “La Seguridad y sus Políticas”. 2007. P. 150.

<sup>48</sup> Ibidem... P. 153.



*momento de proponerla*”<sup>49</sup>. Si bien la confianza de la comunidad en las políticas de seguridad propuestas por una determinada gestión de gobierno constituye una base de sustentación que contribuye a su eficacia, también es el caldo de cultivo para la elaboración de las falsas políticas de seguridad, buscando hacerle creer a la ciudadanía que se está haciendo algo, cuando en realidad la medida adoptada lejos está de producir cambios efectivos en la realidad social.

El ejemplo por antonomasia de una falsa política de seguridad sería la teoría de las “ventanas rotas”. Concretamente, esta teoría, según WILSON y KELLING, permite concluir que la propiedad descuidada o abandonada va a incentivar la comisión de hechos delictivos, respecto de ellas, o de sus alrededores<sup>50</sup>. De manera que, lo que se pretende “probar” con esta tesis es que el accionar policial debe alinearse con las lógicas de “tolerancia cero”, reprimiendo la totalidad de las conductas que considerasen indeseables, por más nimias que sean, pues el más mínimo permisivismo que toleren las fuerzas de seguridad sería interpretado por “la delincuencia” como “vía libre” para la comisión de mayores ilícitos.

Así, cuando el problema no es tanto el delito, sino la sensación de inseguridad, se recurre las “falsas políticas de seguridad”, tales como los abusos de las prisiones preventivas; incrementos desmedidos de las penas, etcétera. Y tanto los legisladores como los magistrados se han convertido en expertos en la utilización de estas herramientas de construcción de apariencias. Los legisladores, mediante la sanción de normas representativas de la demagogia punitiva, pretendiendo hacer creer al electorado que se está trabajando para “combatir la inseguridad”. Los magistrados también acuden a estas técnicas para evitar ser objeto del señalamiento de los medios de comunicación o de la propia sociedad civil. Lo hacen a través de sus actos de gobierno, que son las sentencias, mediante la adopción de resoluciones judiciales abiertamente violatorias de los principios y garantías constitucionales que gobiernan nuestra sistemática penal, e incluso incurriendo en contradicciones con lo que, en su carácter de autores y profesores de dogmática, escriben.

En la República Argentina, así como en cualquier otro Estado que pueda imaginarse, existen sobrados ejemplos de falsas políticas de seguridad. A los efectos de graficarlo, se traerá a colación un ejemplo de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, puesto que permite observar con claridad esta dinámica comunicacional que el legislador pretende dar a la sociedad para hacerle creer que se está ocupando de la problemática de la inseguridad, ya sea endureciendo el sistema punitivo – cuando ocurre un hecho de inseguridad que toma estado público y genera conmoción en la opinión pública (o, mejor dicho, opinión publicada)-, o bien, limitando la severidad penal – cuando, por el contrario, sucede algún hecho de violencia institucional que demuestra, no sólo la ineficacia del sistema penal para resolver conflictos, sino su violencia intrínseca-. El endurecimiento del sistema punitivo puede darse mediante el aumento de penas y la criminalización de nuevas conductas (inflación penal), o

---

<sup>49</sup> *Ibidem*. P.154

<sup>50</sup> WILSON, James Q & KELLING, George L., “Broken Windows. The police and neighborhood safety”, *the Atlantic Monthly*, Volume 249, Nº 3, pp. 67-69 (P. 3).



también mediante reformas de orden procesal que importen limitar el acceso a institutos legales que apuestan a una solución de conflictos alternativa al sistema punitivo, tales como la Suspensión del Proceso a Prueba, los regímenes de excarcelaciones, la legislación relacionada con la prisión preventiva, con las salidas transitorias, etcétera. De hecho, si se toma la célebre frase del penalista alemán Ernst BELING, quien decía que “el derecho penal no le toca al delincuente un solo pelo”<sup>51</sup>, es posible concluir que las falsas políticas de seguridad se expresan con notable crudeza en las reformas del ordenamiento procesal penal, más que en aquellas vinculadas con la ley de fondo.

A partir de un relevamiento propio, se evidencia esta dinámica en la Provincia de Buenos Aires durante los años 2005 a 2020, tomando como punto de partida el Fallo Verbitsky de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el cual constituyó un avance determinante en materia de derechos de las personas privadas de su libertad, así como en cuanto a las garantías constitucionales del proceso penal. A resumidas cuentas, el máximo tribunal del país exhortó a la provincia de Buenos Aires a adecuar, por un lado, su legislación procesal penal en materia de prisión preventiva y excarcelación, y, por el otro, su legislación de ejecución penal y penitenciaria a los estándares constitucionales e internacionales.

Al respecto, es menester hacer un somero análisis de cuáles son éstos estándares, a los fines de dar un contexto a las reformas que se analizarán a continuación. La norma fundamental que debe mencionarse cuando se habla de garantías constitucionales del proceso penal es el artículo 18 de la Constitución Nacional y los Artículos 16 a 21 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. En cuanto al primero, dispone: “Ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, ni juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa. Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo; ni arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente. Es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos. El domicilio es inviolable, como también la correspondencia epistolar y los papeles privados; y una ley determinará en qué casos y con qué justificativos podrá procederse a su allanamiento y ocupación. Quedan abolidos para siempre la pena de muerte por causas políticas, toda especie de tormento y los azotes. Las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas, y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que aquélla exija, hará responsable al juez que la autorice”.

Por su parte, el artículo 16 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires establece: “Nadie podrá ser detenido sin que preceda indagación sumaria que produzca semiplena prueba o indicio vehemente de un hecho que merezca pena corporal, salvo en caso flagrante, en que todo delincuente puede ser detenido por cualquiera persona y conducido inmediatamente a presencia de su juez; ni podrá ser constituido en prisión sin orden escrita de juez competente”. Seguidamente, el artículo 20, inciso 1º

---

<sup>51</sup> BELING, Ernst, Derecho Procesal Penal... citado en MAIER, Julio B.J., Derecho Procesal Penal: fundamentos, T.I, 2ª ed., 3ª reimp., Buenos Aires, Editores del Puerto, 2004. P. 84



establece la garantía del habeas corpus para toda persona que, de modo actual o inminente, sufra en forma ilegal o arbitraria, cualquier tipo de restricción o amenaza en su libertad personal.

En cuanto a los estándares internacionales, son varios los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos que gozan de jerarquía constitucional, en virtud del artículo 75, inc. 22 CN, que establecen disposiciones sobre garantías procesales. En honor a la brevedad, se trae a modo de ejemplo la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH). En efecto, el Artículo XXV de la DADDH establece: “Nadie puede ser privado de su libertad sino en los casos y según las formas establecidas por leyes preexistentes. Nadie puede ser detenido por incumplimiento de obligaciones de carácter netamente civil. Todo individuo que haya sido privado de su libertad tiene derecho a que el juez verifique sin demora la legalidad de la medida y a ser juzgado sin dilación injustificada o, de lo contrario, a ser puesto en libertad. Tiene derecho también a su tratamiento humano durante la privación de su libertad”. Disposiciones similares pueden encontrarse en los artículos 7 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH); el Artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; entre otros.

Lo anterior podría sintetizarse en tres máximas: La primera, que la regla es que toda persona tiene derecho a pasar el proceso en libertad – siendo la prisión preventiva, en consecuencia, una excepción-; la segunda, que toda persona que se encontrare detenida tiene derecho a recibir un trato humano y digno; y la tercera, el principio de inocencia; es decir, toda persona es inocente hasta que se pruebe lo contrario. El principio de los principios<sup>52</sup>, el cual se ve obviamente afectado cuando se dispone una prisión preventiva respecto de un imputado. Esto es, ni más ni menos, lo que el fallo Verbitsky viene a recordarle a la Provincia de Buenos Aires.

Cuando se observa la evolución de las reformas en el ordenamiento procesal penal de la Provincia de Buenos Aires, se aprecia un “comienzo de cumplimiento”, en tanto aquella adoptó los estándares indicados por la Corte Suprema en “Verbitsky” – que no son otros que los previstos por las normas constitucionales e internacionales previamente citadas-, pero, al poco tiempo, dicha tendencia comenzó a invertirse, siendo ello consecuente con el aumento de los índices criminales y, fundamentalmente, del temor a la inseguridad de la ciudadanía.

Al poco tiempo de dictado el fallo Verbitsky, la Provincia de Buenos Aires, a instancias del Poder Ejecutivo envió un proyecto de Ley a la Honorable Legislatura que poco después se convirtió en la Ley N° 13.449. La misma tenía por objeto dar cumplimiento a lo dispuesto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el mentado precedente judicial, reformando el régimen restrictivo en materia de excarcelación que regía desde el año 2000. Concretamente, dicha norma modificó siete artículos del Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires – en adelante, CPPBA- (artículos 144; 148; 156; 157; 159; 169; 171) e incorporó un artículo por el cual se establece la celebración de una audiencia previa a resolver sobre el dictado de la prisión preventiva (actual Art. 168 Bis); todos ellos,

---

<sup>52</sup> BOVINO, Alberto, “El encarcelamiento preventivo en los tratados de derechos humanos”, en Problemas del derecho procesal contemporáneo, Editorial Del Puerto, Buenos Aires, 1998, p. 130.



menos la modificación al 156, vinculados a prisionización. Concretamente, en lo que respecta a la libertad del imputado, a los supuestos de procedencia de la prisión preventiva y de la excarcelación y a medidas alternativas a la prisión preventiva. En primer término, modificó el Art. 144 CPPBA, estableciendo la regla de que el imputado, en principio, permanecerá en libertad durante la sustanciación del proceso, salvo que procedieren los requisitos para dictar la prisión preventiva. El Art. 148 CPPBA estableció criterios objetivos para meritar los requisitos de procedencia de la prisión preventiva (peligro de fuga y peligro de entorpecimiento de la investigación), sacando dicha consideración del arbitrio exclusivo del magistrado. La modificación al Art. 157 CPPBA estableció los requisitos para que una detención se convirtiere posteriormente en prisión preventiva. La modificación al Art. 159 CPPBA (alternativas a la prisión preventiva) estableció el carácter excepcional, de última ratio, de la prisión preventiva, respetando de esa manera el principio según el cual el imputado tiene derecho a pasar el proceso en libertad. Las modificaciones a los artículos 169 y 171 CPPBA importaban ampliar los supuestos de procedencia de la excarcelación – respecto del primero-, y limitar los supuestos en los que el magistrado puede denegarla – respecto del segundo-.

Ahora bien, la tendencia posterior fue la deshacer lo andado hasta entonces, retrocediendo progresivamente en los estándares mínimos establecidos por las normas constitucionales e internacionales, y recordadas a la provincia de Buenos Aires por el precedente Verbitsky. En efecto, al poco tiempo de la sanción de la Ley N° 13.449, el Poder Ejecutivo remitió a la Honorable Legislatura un proyecto de Ley<sup>53</sup>, que posteriormente se convirtió en la Ley 13.943. Esta Ley contiene graves problemas de constitucionalidad vinculados, a los principios mencionados con anterioridad. A criterio del CELS, esta ley resulta palmariamente contraria a lo que estableció la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Verbitsky”<sup>54</sup>. Resumidamente, esta ley restringió el uso de las medidas alternativas a la prisión preventiva a partir de la modificación de los artículos 159 y 163 del CPPBA.

Asimismo, pretendió – aunque no lo logró- eliminar la posibilidad de impugnar prisiones preventivas a través de la acción de *habeas corpus*<sup>55</sup>. Las reformas incorporadas por esta ley, en la práctica, tornaban excepcionales los supuestos en los que procede la libertad durante el proceso y extenderá el uso generalizado de la prisión preventiva<sup>56</sup>.

Asimismo, inauguró la tenencia de una política criminal enmarcada en los discursos de “ley y orden” y de “mano dura” que se siguió en los años posteriores, propiciando la generalización del encierro sin la menor evaluación o preocupación por las consecuencias sociales que esto genera y sin ningún reparo respecto de su demostrada ineficacia<sup>57</sup>.

---

<sup>53</sup> Ver Expediente A/7-2008-2009.

<sup>54</sup> Opinión del CELS sobre el proyecto de ley de reforma del Código Procesal Penal de la provincia de Buenos Aires. P. 2. [https://www.cels.org.ar/common/documentos/reforma\\_CPP\\_Nov08final.pdf](https://www.cels.org.ar/common/documentos/reforma_CPP_Nov08final.pdf)

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> *Ibidem*.

<sup>57</sup> *Ibidem*.



Dos años después de la Ley N° 13.943, en 2010, se dictó otra nueva norma que volvió a restringir un poco más los casos de procedencia de la excarcelación. Ello así, pues, la Ley 14.128<sup>58</sup> modificó el artículo 169 (entre otros) estableciendo mayores requisitos que deben darse para que el magistrado pueda conceder la excarcelación respecto de un imputado. Tres años después, en 2013, se dictaron dos leyes, a instancias del Poder Ejecutivo Provincial – Leyes N° 14.434 y 14.517- que introdujeron modificaciones al artículo 171 del CPPBA que establece los supuestos en los que el magistrado deberá denegar la excarcelación solicitada por el imputado y su defensa técnica. La primera de las normas agregó que no procedería la excarcelación en los supuestos de tenencia o portación ilegítima de arma de fuego de cualquier calibre; y la segunda establece lo mismo, con ínfimas modificaciones, dado que la anterior norma había sido objeto de cuestionamientos judiciales.

En ese mismo año se dictó una Ley que significó una esperanza de democratización del Proceso Penal en la Provincia de Buenos Aires, al establecer el Juicio por Jurados. Esta Ley, que fue la N° 14.543, llegó para cumplir con una manda constitucional del legislador originario de 1853, de establecer el Juicio popular por Jurados (Art. 118 CN), así como en numerosos artículos de la Constitución Provincial.

Finalmente, llegado al año 2020, se sancionó la Ley 15.232, que adhiere a la Ley Nacional de Víctimas N.º 27372, reproduce sus disposiciones, y plantea modificaciones al Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires, entre ellas – y en lo que interesa al tema sub examine- modifica el Art. 168 Bis, disponiendo que en la audiencia preliminar donde el juez deberá resolver el dictado de la prisión preventiva, su morigeración, la imposición de alternativas a ésta, la internación provisional de la persona imputada, o la caducidad o cese de cualquiera de ellas, debe escucharse previamente a la víctima. En materia de ejecución penal, modifica el Art. 3º de la Ley 12.256, incorporando a la víctima en todas aquellas resoluciones que tomará el Juez de Garantías relativas a salidas transitorias, libertad asistida, libertad condicional y cese provisorio o definitivo de las medidas de seguridad. Modifica el Art. 19 de la Ley 12.256, estableciendo que deberá comunicarse a la víctima la decisión del Juez de otorgar prisión domiciliaria al condenado que hubiera sido su agresor. Modificó el Art. 100 de la Ley 12.256, estableciendo que, cuando el juez dispusiere el ingreso al régimen abierto y las salidas transitorias de las personas condenadas, deberá comunicárselo a la víctima, aun cuando esta no se haya constituido en querellante. Idéntica disposición incorpora la modificación al Art. 105, respecto de la concesión del régimen de libertad asistida.

En materia de Ejecución Penal, en los últimos 10 años, se han planteado – además de la norma mencionada con anterioridad- tres reformas de las cuales, ninguna importó una modificación sustancial al régimen de ejecución penal en la provincia de Buenos Aires, tendiente a resignificar el rol de la prisión como una institución cuya función sea resocializar y reintegrar socialmente a aquellas personas que fueren privadas de su libertad.

---

<sup>58</sup> Ver en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/xAZzgl0B.html>





Es evidente que la tendencia posterior al dictado del fallo Verbitsky y a la sanción de la Ley 13.449 – en cumplimiento de lo dispuesto por aquél-, a excepción del establecimiento del Juicio Por Jurados en la Provincia, importaron un retroceso constante y progresivo en materia de garantías constitucionales del proceso penal y de los derechos de los privados de su libertad. Asimismo, al observarse los proyectos de Ley confeccionados en la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires en los últimos 17 años resalta con todo esplendor la pereza intelectual del legislador para proponer soluciones de fondo a problemas estructurales y de fondo existentes en materia de seguridad, justicia y sistema penitenciario en la provincia de Buenos Aires. Así, pareciera que el legislador se ha visto tentado por las falsas soluciones de la demagogia punitiva que tan buen recibimiento tienen por la “opinión pública”, en lugar de proponer las reformas que tiendan a la construcción de un sistema penal digno y democrático. Esta tendencia de responder a las demandas vindicativas de ciertos grupos concentrados de poder, con el objeto de agradar a la opinión pública lleva a los legisladores a juridizar todos los problemas, y, por lo tanto, pretender resolverlos con leyes y más leyes “para la tribuna” que se contradicen las unas con las otras y que nunca nadie aplica<sup>59</sup>.

Y ¿cuál ha sido el resultado de esta concepción? Bien, que desde 2008 –cuando inició esta tendencia punitiva-, donde la cantidad de personas privadas de su libertad en el servicio penitenciario bonaerense era de 27.590, hoy haya alcanzado el total de 51.247 internos. Es decir, un incremento de más del 180%, y de las cuales el 53% no cuentan con condena<sup>60</sup>.

El caso de la Provincia de Buenos Aires, que se reproduce con exactitud en todo el territorio nacional, permite vislumbrar sin mayores dificultades que lo que sucede es que, a diferencia de lo que algunos tienden a creer, la respuesta punitiva y violenta lejos de ser eficaz, lo que hace en verdad es reproducir, perpetuar e incrementar los niveles de violencia y conflicto.

Ahora bien, ésta genera en la ciudadanía la falsa creencia de que el Estado está trabajando en la resolución de la cuestión de la “inseguridad”, en tanto las políticas de “mano dura” impactan de forma directa en el sentimiento de inseguridad. Por lo que constituyen un ejemplo más de “falsas políticas de seguridad” que nada resuelven, más que saciar la sed punitiva de una sociedad atemorizada y vindicativa.

## VI. CONCLUSIÓN

En el presente trabajo se partió de la necesidad exegética de elaborar un concepto amplio de la “criminalidad” o “seguridad” que abarque los dos momentos necesarios que tienen todos los fenómenos sociales: el momento objetivo y el subjetivo. Pero dicha labor no se reduce a una mera necesidad lógica o exegética, sino que tiene una finalidad política. Esto es, mientras mejor construyamos los conceptos, mientras más específicos y precisos seamos en su definición, mejor será

<sup>59</sup> BINDER, Alberto, Política de Seguridad y Control de la Criminalidad. 1a ed., Buenos Aires. Ad-Hoc. 2010. P.10

<sup>60</sup> Para mayor abundamiento, remitirse a: <https://www.comisionporlamemoria.org/datosabiertos/carceles/>



la descripción de la realidad a partir de aquellos y, por consiguiente, estaremos en mejores condiciones de elaborar mejores decisiones en materia de políticas públicas para dar respuesta a las problemáticas que se buscan resolver.

A partir de esta conceptualización, fue posible observar el rol preponderante del aspecto subjetivo del fenómeno criminal, esto es, la sensación o sentimiento de inseguridad. Dicha posición no es, *per se*, negativa, dado que toda política de seguridad requiere de la confianza y apoyo de la ciudadanía para ser verdaderamente efectiva. La participación ciudadana constituye, en múltiples aspectos, un aporte central para el desarrollo de políticas públicas de seguridad, en tanto refuerzan la credibilidad de la ciudadanía en el sistema y en la conducción civil, política y democrática de las agencias de seguridad.

Pero, por el otro lado – y quizás aquello en lo que más se ha centrado la atención del análisis- se ha procurado desenmascarar las manipulaciones subjetivas que distintos agentes ejercen sobre la sensación o sentimiento de inseguridad de la ciudadanía, con el propósito de simular preocupación sobre la temática. Esto da lugar a la aparición de las mencionadas “falsas políticas de seguridad” que, por lo general, consisten en un endurecimiento feroz e irracional del aparato punitivo del Estado bajo el ropaje de reformas a la legislación penal y/o procesal penal que, lejos de mejorar las condiciones de seguridad de la población – verbigracia, mediante una reducción de las tasas delictivas-, aumenta los niveles de intolerancia y violencia entre individuos, dificultando – o directamente imposibilitando- la convivencia social. Ni hablar de que, si se lleva esto al extremo, podría acabarse en supuestos de ejecuciones sin procesos, casos de gatillo fácil y demás variantes de la violencia institucional o, incluso, la ejecución de masacres por parte del propio Estado.

Ariel LARROUDE ha expresado con notable claridad que “todas las políticas públicas en materia político criminal nunca tuvieron la finalidad de reducir el delito, sino de administrar el miedo. Y cuando lo que se busca es administrar el miedo, lo que se hace es intentar persuadir y trabajar sobre la fibra más íntima del ser humano: su supervivencia. Este paradigma es el que nos ha llevado a los escenarios cortoplacistas y complejos de los que no ha escapado ninguna bandera política”<sup>61</sup>.

Hace años que la dinámica de gestión en materia de seguridad pública se alinea en los términos expresados por LARROUDE, lo cual nos ha traído al escenario en el que actualmente nos encontramos. En virtud de ello, la alternativa no puede ser otra que encaminar la construcción de un nuevo paradigma de la política de seguridad que tenga como núcleo la gestión de la conflictividad social, asumiendo que el sistema penal en nada colabora para dicho fin. En un contexto como el actual, la necesidad de la formación de cuadros de gestión, que estén capacitados desde una perspectiva multidimensional, multiagencial e interdisciplinaria deviene inexorable, si lo que se pretende es abandonar la administración de los miedos y asumir una clara y concreta conducción civil, política y democrática de la seguridad pública.

---

<sup>61</sup> LARROUDE, Ariel, Crimen, Política y Estado, 1ª ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ediar, 2019. P.49



## **BIBLIOGRAFÍA**

ANITUA, Gabriel Ignacio, Historia de los Pensamientos Criminológicos, 1ª ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Didot, 2015.

ARIAS, Patricia, Seguridad Privada en América Latina: el lucro y los dilemas de una regulación deficitaria, Chile, FLACSO, 2009.

ARSLANIAN, León Carlos, Un Cambio es Posible, 1ª ed., Buenos Aires, Edhasa, 2008.

BACOUILLARD, Rémi; GUERRERO Duplat, Camilo; BUSTAMANTE, Julián; “Proliferación de armas y violencia armada en el sector de la seguridad privada en América Latina y el Caribe: Desafíos y oportunidades para la acción”, Perú: Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UNLIREC), 2014

BARATTA, Alessandro, Criminología Crítica y Crítica del Derecho Penal, 1ª ed., 10ª reimp., Bolonia, Siglo XXI editores, 2013.

BELING, Ernst, Derecho Procesal Penal... citado en MAIER, Julio B.J., Derecho Procesal Penal: fundamentos, T.I, 2ª ed., 3ª reimp., Buenos Aires, Editores del Puerto, 2004.

BINDER, Alberto M., Política de Seguridad y Control de la Criminalidad, 1ª ed., Buenos Aires, Ad-Hoc. 2010.

BOVINO, Alberto, “El encarcelamiento preventivo en los tratados de derechos humanos”, en Problemas del derecho procesal contemporáneo, Editorial Del Puerto, Buenos Aires, 1998.

FOUCAULT, Michel, Seguridad, Territorio, Población. Curso en el Collège de France (1977-1978), ed., de Michel Senellart; Trad. de Horacio Pons. Buenos Aires, FCE, 2006.

KESSLER, Gabriel, “El sentimiento de Inseguridad: sociología del temor al delito”, 1ª ed., Buenos Aires. Siglo 21 Editores, 2009.

LARROUDE, Ariel, Crimen, Política y Estado, 1ª ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ediar, 2019.

Ley Orgánica N° 4/2015, del 30 de Marzo de 2015. Ver en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-3442>

Ministerio de Estado del Interior para Seguridad y Lucha contra el Terrorismo, Estrategia Nacional sobre Videovigilancia, 2007. Ver en: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2007/nov/uk-national-cctv-strategy.pdf>

Opinión del CELS sobre el proyecto de ley de reforma del Código Procesal Penal de la provincia de Buenos Aires. [https://www.cels.org.ar/common/documentos/reforma\\_CPP\\_Nov08final.pdf](https://www.cels.org.ar/common/documentos/reforma_CPP_Nov08final.pdf)



RECASENS I BRUNET, Amadeu, “La Seguridad y sus Políticas”. 2007.

RODRÍGUEZ PANIAGUA, José María, Anuario de Filosofía del Derecho, ISSN 0518-0872, N°4, 1987.

SAÍN, Marcelo Fabián, El Leviatán Azul: Policía y Política en Argentina, 2ª ed., Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2015.

SAVIGNY, F.C. V., Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (1814), Hildesheim (Georg Olms), 1967.

SOARES, L.E, La Experiencia de la Inadecuación: contradicciones y complementariedad entre academia y activismo cívico y militancia política, en C. Basombrío (comp.), Activistas e Intelectuales de Sociedad Civil en la Función Pública de América Latina, Buenos Aires, Cedes. 2006.

TAYLOR, Ian; WALTON, Paul; YOUNG, Jock, La Nueva Criminología: contribución a una teoría social de la conducta desviada, 4ª ed., Buenos Aires; Amorrortu, 2017.

UNDOC, Estudio Mundial sobre el Homicidio 2019. Consultar en: [https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL\\_HOMICIDE\\_Report\\_ExSum\\_spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL_HOMICIDE_Report_ExSum_spanish.pdf)

WILSON, James Q & KELLING, George L., “Broken Windows. The police and neighborhood safety”, the Atlantic Monthly, Volume 249, N° 3, pp. 67-69

ZAFFARONI, Eugenio Raul; SLOKAR, Alejandro; ALAGIA, Alejandro, Derecho Penal: parte general; 2ª ed., 3ª reimp. Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Ediar. 2014.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl, “La Palabra de los Muertos”, 1ª ed., 3ª reimp., CABA. Ediar. 2017



## Interrelaciones de la burocracia estatal y/o gobiernos cordobeses y empresarios ligados al agronegocio entre 1996 -2016

Dra. Vanesa Villarreal (UNVM - IAPCS)<sup>62</sup>

### Resumen:

Este resumen incluye información e ideas expuestas en mi tesis doctorado *El Estado cordobés y los empresarios del agronegocio (1996-2016)*, defendida el 6 de septiembre de 2019.<sup>63</sup>

Para comprender la persistencia del desarrollo dominante en la Argentina, específicamente en la provincia de Córdoba, debemos indagar la relación entre el Estado y los empresarios ligados al agronegocio. Para ello, pondremos mayor atención en la tendencia a la monoproducción agrícola observable en la provincia cordobesa en estos últimos 20 años. Este nuevo ordenamiento implica alianzas de poder que garantizan la expansión del agronegocio, modelo sostenido por el *boom* de los precios internacionales que permite la propagación de la actividad en determinadas provincias de la Argentina. En este contexto, el agronegocio es una economía globalizada compuesta por una racionalidad capitalista que demanda una homogeneización en la producción agrícola. El agronegocio se compone de un conjunto de dimensiones o pilares: *tecnológico, político-estatal, trabajo, tierra, organizacional y financiero*, todo lo cual permite aumentar la productividad, rentabilidad y competitividad de los procesos productivos desde la reorganización de los territorios.

El creciente aumento de la producción del monocultivo de soja en la Argentina y particularmente en la provincia de Córdoba en tiempos recientes ha provocado transformaciones no sólo económicas sino también sociales. Esas observaciones sobre las distintas modificaciones generadas por el agronegocio nos condujeron a interrogantes acerca del *rol del Estado* -en este caso, provincial- y las decisiones adoptadas por los sucesivos gobiernos con relación a las formas y distribución de los recursos en un modo de producción capitalista específico, como el configurado en el mundo agrario de países que ostentan determinados niveles de desarrollo económico y tecnológico.

Con este resumen, pretendemos realizar un aporte como parte del equipo de investigación *Transformaciones agrorurales (2003-2018): Sujetos, políticas y tramas productivas* en el cual, entre otros aspectos, se examina la estructura social del sector agrario. Específicamente, nos proponemos *analizar la correlación entre el desarrollo vertiginoso de la producción de soja en Córdoba con la adopción de políticas públicas y marcos jurídicos orientadas a promover el monocultivo en el territorio provincial*.

En pos de tal objetivo, relevamos y analizamos sistemáticamente 5760 Boletines oficiales de la provincia publicados desde el 1 de enero de 1996 al 31 de diciembre del 2016. Con la recopilación y análisis de dichos documentos oficiales de la administración pública cordobesa realizamos un cuadro donde se observa el proceso histórico de expansión del agronegocio en relación con el grado de

<sup>62</sup> Politóloga por la Universidad Nacional de Villa María y Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario. E-mail: [villarrealvanesa@gmail.com](mailto:villarrealvanesa@gmail.com)

<sup>63</sup> <https://rehip.unr.edu.ar/handle/2133/16039> consultado el 04/05/20



compromiso de los gobiernos nacionales y provinciales. En este cuadro se puede sintetizar cómo fueron variando las distintas etapas de desarrollo del modelo agrario dominante en la provincia de Córdoba. Asimismo, puede observarse cómo los gobiernos provinciales a través de sus decisiones, políticas y acciones fueron beneficiando a determinados intereses del sector agrario relacionados con el mencionado modelo.

Hemos observado que el auge del agronegocio en la provincia de Córdoba es el resultado de un proceso que no se dio de la noche a la mañana: por el contrario, se fue configurando de acuerdo al contexto económico internacional y nacional. Además, incidieron en dicho proceso un conjunto de acciones gubernamentales cada vez más precisas a medida que se fueron sucediendo las distintas administraciones provinciales. Considerando estas razones, proponemos examinar cada gestión de gobierno identificando sus especificidades en relación con el proceso estudiado.

#### *Introducción:*

El creciente aumento en la producción del monocultivo de soja en la Argentina y particularmente en la provincia de Córdoba en tiempos recientes; ha provocado transformaciones no sólo económicas sino también sociales. Estas modificaciones generadas por el agronegocio nos condujeron a interrogantes acerca del rol del Estado -en este caso, provincial- y las decisiones que adoptan los sucesivos gobiernos con relación a las formas y distribución de los recursos en un modo de producción capitalista específico, como el configurado en el mundo agrario de países que ostentan determinados niveles de desarrollo económico y tecnológico.

Hemos partido de una premisa básica: los gobiernos detentan habitualmente un margen de autonomía relativa, históricamente variable, mediante el cual pueden perjudicar o beneficiar los intereses de determinados sectores sociales, y dentro de éstos los empresariales, lo que se expresará en la elaboración y aplicación de determinadas políticas públicas y marcos jurídicos. Esta perspectiva de análisis nos ha permitido realizar nexos entre la esfera política y la económica, proponiendo una *mirada relacional*.

La economía de buena parte de los países periféricos, entre ellos los latinoamericanos, se ha basado crecientemente en una reconfiguración de la exportación en gran escala de bienes primarios. Al respecto, Maristella Svampa sostiene: “en el último decenio, América Latina realizó el pasaje del consenso de Washington, asentado sobre la valorización financiera, al *consenso de commodities*, basado en la explotación de bienes primarios en gran escala” (2013:30, las itálicas nos pertenecen). Este nuevo ordenamiento implica alianzas de poder que garanticen la expansión del agronegocio, modelo sostenido por el *boom* de los precios internacionales que permite la propagación de la actividad en determinadas provincias de la Argentina.

En este contexto, se reconfiguran las asociaciones empresariales del sector agrícola, produciéndose una reconfiguración de la estructura social agraria. Esto provoca la institucionalización e incluso el reposicionamiento de distintas entidades empresariales relacionadas con el mundo agrario, como es el caso de la *Sociedad de Acopiadores de Granos de la Provincia de Córdoba* (Acopiadores de Córdoba),





*Confederaciones de Asociaciones Rurales de la Tercera Zona (CARTEZ), Federación Agraria Argentina (FAA),<sup>64</sup> Sociedad Rural Argentina (SRA), Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO), Asociación Argentina de Productores de Siembra Directa (AAPRESID) y Asociación de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (AACREA).*

La realidad de la provincia de Córdoba no es ajena al escenario internacional y nacional: el cultivo de soja representa del 80 al 85 % del área cultivada, mientras que la superficie sembrada y cosechada con esta oleaginosa aumentó un 133% en el período 1980-2005 (Álvarez, 2008). Esto representa un notable crecimiento de la actividad en pocos años, ocasionando una reconfiguración o, en algunos casos, el desplazamiento de otras actividades productivas.

La creciente incorporación de una determinada innovación tecnológica en el sector agrícola permitió cultivar tierras provinciales que, hasta entonces, eran consideradas infértiles. Estas transformaciones y especificidades posicionan a Córdoba como la provincia con más producción de soja en la Argentina, teniendo en cuenta la superficie sembrada y la cantidad de toneladas cosechadas. Este contexto significativo nos permite no sólo analizar los cambios en las relaciones de producción y la aparición de nuevos actores empresariales, así como la resignificación de actores y entidades preexistentes, sino también el rol del Estado provincial en este escenario, lo cual es el objeto de interés en esta ponencia.

En 1996, el entonces Secretario de Agricultura de la Nación, Felipe Solá, firmó la resolución 167 que autorizaba la producción y comercialización de la soja transgénica con uso de glifosato en el territorio nacional. Esta habilitación permite observar que Córdoba es una de las provincias con mayor transformación del país en relación con la expansión del agronegocio en épocas recientes: la superficie cultivada en Córdoba representa la mitad de la provincia. Según datos del 2015 del Ministerio de Agricultura de la Nación, los cultivos se extienden sobre 668.875 hectáreas, 12.818 más de las que se contabilizaban en el 2014. Este espacio representa el 47,6% de toda la superficie geográfica de la provincia. Teniendo en cuenta que la provincia de Córdoba pasó de 2.906.200 toneladas en 1996 a un record de producción de 18.619.067 toneladas en el 2014 de soja, estos datos proporcionados por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación muestran que la provincia mediterránea superó ampliamente a Santa Fe -otra provincia ligada históricamente a la producción de soja-.

En este cuadro, este trabajo pretende realizar un análisis relacional; el análisis de la interrelación entre estos dos planos -*la política o el Estado y la economía*- posee gran relevancia para problematizar las consecuencias de las decisiones que adoptaron los sucesivos gobiernos sobre las formas y distribución de los recursos en la economía.

*Aproximaciones teóricas: Política y Economía un dialogo necesario*

---

<sup>64</sup> Incorporamos a la Federación Agraria Argentina dentro del grupo de asociaciones empresariales ligadas al agronegocio –sin desconocer su historia o trayectoria en la defensa de los pequeños productores rurales, iniciada con el recordado “Grito de Alcorta”- dado que, según hemos observado empíricamente, en muchas de las políticas públicas en materia agraria impulsadas por el gobierno provincial aparece la FAA junto con otras entidades empresariales operando como grupos influyentes en las decisiones tomadas por el gobierno cordobés.



La idea de articular lo político con las esferas sociales y económicas para repensar la situación actual de nuestras sociedades es alentada por líneas de investigaciones enmarcadas en perspectivas integradoras. Al respecto, Eduardo Gudynas sostiene:

“(…) se argumenta que plantear el problema como la búsqueda de una nueva relación mercado-Estado es una simplificación. Esto se debe a que se coloca en un mismo plano, como si fueran categorías análogas, dos conceptos que en realidad son muy diferentes y no necesariamente conmensurables” (2009: 55).

En esta línea de trabajo, es necesario poder visualizar la lógica del Estado y el mercado en la asignación de los recursos y políticas públicas que tienden a favorecer la expansión de distintas actividades y modelos productivos, como es el caso de la agricultura globalizada.

De acuerdo con discusiones actuales sobre las formaciones sociales latinoamericanas en la actualidad -considerando el proceso de reconfiguración del sistema capitalista como sistema mundial y en su especificidad regional, proceso expresado en determinados modelos de desarrollo hegemónicos- se visualizan cambios en el sistema de relaciones entre las naciones dominantes y las dependientes, así como entre las estructuras sociales de éstas últimas y las grandes corporaciones económicas transnacionales en un escenario de globalización (Giddens, 2003; Sassen, 2010; Rofman y Romero, 1973).

Entendemos que estas estructuras y procesos se modificaron a partir del auge de la globalización iniciada durante los años 1970, fenómeno acentuado y expandido durante la década de 1990. Los análisis y estudios –en buena parte, de origen latinoamericano- realizados en las décadas de los cincuentas y de los sesentas del siglo veinte acerca de las relaciones entre las naciones/ regiones desarrolladas o centrales (altamente industrializadas) y las periféricas, sin dejar de proporcionar conceptos y razonamientos actualmente aplicables y fructíferos (como la noción misma de *dependencia* externa), probablemente requieran una reactualización para adquirir nociones conceptuales que nos permitan analizar adecuadamente el contexto actual.

Teniendo en cuenta la nueva dinámica del modelo productivo agrario hoy dominante, ésta conlleva una profundización de lo que Harvey denomina *acumulación por desposesión*:

“(…) una revisión general del rol permanente y de la persistencia de prácticas depredadoras de acumulación ‘primitiva’ u ‘originaria’ a lo largo de la geografía histórica de la acumulación de capital resulta muy pertinente, tal como lo han señalado recientemente muchos analistas. Dado que denominar ‘primitivo’ u ‘originario’ a un proceso en curso parece desacertado, en adelante voy a sustituir estos términos por el concepto de ‘acumulación por desposesión’” (2005:113).

La explotación de bienes primarios no es una actividad novedosa en América Latina; sin embargo, en las últimas décadas fue profundizándose un modelo de acumulación en cuya matriz se han intensificado las actividades tendientes a la extracción y exportación de bienes naturales, todo lo cual



fue concomitante con un proceso de centralización y concentración del capital financiero y tecnológico.

En este sentido, los procesos asociados a la globalización agro-rural dieron lugar a la conformación del llamado *modelo de agronegocio*. En este sentido Gras y Hernández expresan:

“Este liderazgo productivo de la región ha sido resultado de la expansión de lógicas de acumulación de capital que configuran el llamado *modelo de agronegocio*, y que, en el caso argentino, explica hoy más del 80% de la producción agrícola para el mercado internacional. Este modelo retoma la asimilación entre tecnología, crecimiento de la productividad y desarrollo, principios característicos de la oleada modernizadora de la década de 1960 que, con variantes, primó como orientación de la economía luego de la caída del peronismo en 1955.

En la actualidad, el modelo se plantea un horizonte mayor: un desarrollo que excede el mero crecimiento económico, pues aspira a fundar una sociedad con capacidad de integrar en su dinamismo a todos los sectores, principalmente porque los nuevos esquemas empresariales no van a depender de la propiedad de la tierra, sino de la articulación de una economía de servicios orientada tecnológicamente. Actores de diverso perfil y procedencia sectorial (incluidos los industriales) podrán integrarse al negocio agrícola bajo la dirección del *agronegocio*” (2016: 17).

El término *agronegocio* fue introducido en 1972 por Ray Goldberg de la *Harvard Business School*, quien escribe:

“El *agronegocio* ha sido rápidamente reconocido como la actividad económica más importante del mundo, que emplea a más del 60 por ciento de la población mundial económicamente activa. Según le hemos definido en la *Harvard Business School*, consta de todos los participantes en el sistema de alimentación vertical, desde quien abastece al agricultor hasta el procesador, el distribuidor y el consumidor último...El *agribusiness* comprende a todos los individuos y organizaciones que participan en la producción, procesamiento, transporte, almacenamiento, financiación, regulación y comercialización de los abastecimientos de alimentos y de fibras en todo el mundo. En efecto, el *agribusiness* es un sistema de la semilla al consumidor compuesto de una serie de actividades estrechamente relacionadas que, juntas, permiten que la producción agrícola circule desde el bancal hasta el mercado... Las actividades y decisiones adoptadas en un punto del sistema afectan a los demás segmentos...La naturaleza interactiva del sistema y la necesidad de estrecha coordinación es en gran medida el resultado de las características agrónomas únicas del *agribusiness*” (citado en Gunder Frank, 1980: 121).

Si bien esta definición de *agronegocio* data de la década de los setenta del siglo pasado, nos permite visualizar la lógica vertical de producción de alimentos en una determinada fase de desarrollo del capitalismo donde la “comida” se convierte en un negocio. Además, podemos identificar la



complejidad de relaciones de las actividades que componen la producción agrícola en este momento histórico; más allá de que el pasaje citado corresponde a un mundo que aún no se encuentra en una etapa avanzada de globalización. En relación con lo anterior, incorporamos la definición que emplean las autoras Gras y Hernández del modelo agrícola:

“Entendemos por el término como un modelo o lógica de producción que, con variantes nacionales y locales (por la conjugación que los actores hacen de las lógicas macro con las historias y tradiciones propias), puede ser analizado en función de los siguientes elementos centrales: a) transectorialidad: mayor integración y extensión de la cadena de valor, dinámica guiada no sólo por la integración técnica de los procesos productivos (vertical) sino también por la articulación horizontal de otras actividades que se valorizan como oportunidades para el capital. b) La priorización de las necesidades del consumidor global respecto del local. c) La generalización, ampliación e intensificación del papel del capital en los procesos productivos agrarios. d) La estandarización de las tecnologías utilizadas, con una intensificación en el uso de insumos de origen industrial, y la generación de tecnologías basadas en la transgénesis (semillas) que apuntan a reducir las especificidades biológicas y climáticas del agro, cuya optimización requiere de escalas cada vez mayores. e) El acaparamiento de tierras para la producción en gran escala, proceso en el que tienen participación central grandes corporaciones financieras y que imprime a las disputas por la tierra el carácter de un fenómeno global” (2013: 25-26).

A partir de estas referencias teóricas, podemos reflexionar y reconocer la influencia de la globalización en las relaciones macro y micro en distintos territorios; es importante, también, visualizar las decisiones del aparato estatal con respecto al desarrollo de distintos lazos sociales donde determinados actores se benefician de lo que estipulan políticas públicas y marcos jurídicos que impulsan los gobiernos. En este orden, los beneficiados son los que confluyen dentro del círculo de producción y sobre todo de circulación de bienes y servicios relacionados con el modelo agrario globalizado.

En este marco, la perspectiva de Guillermo O’Donnell sobre el Estado nos permite problematizar la relación entre la política y la economía, al respecto sostiene: “garantiza y organiza la reproducción de la sociedad *qua* capitalista, porque se halla, respecto de ella, en una relación de *complicidad estructural*. El Estado es parte, como aspecto, de la sociedad –incluso, y primordialmente, de las relaciones capitalistas de producción-” (1984: 219, las itálicas nos pertenecen). En este mismo orden, Leo Panitch y Sam Gindin sostienen:

“De todos modos, el aspecto más defectuoso de estas teorías era su visión reduccionista e instrumentalista del estado. El imperialismo no es reducible a una explicación económica, aún cuando las fuerzas económicas constituyen un aspecto fundamental del mismo. En este sentido, es necesario mantener al imperialismo y al capitalismo como dos conceptos distintos. La competencia entre capitalistas en la arena internacional, el intercambio



desigual y el desarrollo desperejo son todos aspectos propios del capitalismo y su relación con el imperialismo sólo puede ser entendida mediante una teorización del estado. Cuando los estados preparan el terreno para la expansión de sus capitales nacionales hacia el exterior, incluso si la dirigen, esto sólo puede ser entendido a partir del hecho que son relativamente autónomos para mantener el orden social y asegurar las condiciones de acumulación del capital. (2004: 26)”

Las nociones de Estado examinadas nos permiten realizar nexos entre la política y la esfera económica y productiva, aceptando la importancia de la política en el análisis social, sin dejar de advertir los tangibles condicionamientos que la realidad socio-económica impone sobre la actividad política. Del mismo modo, tampoco recurrimos a planteamientos deterministas que despojan al Estado y a la acción política consciente y organizada de todo margen de autonomía, de especificidad y de capacidad de transformación societal. En este orden, Max Weber sostiene que “el capitalismo y la burocracia se encontraron uno al otro y son íntimamente el uno para el otro” (cit. en Evans, 1996, pág. 534).

La noción de complicidad estructural, propuesta por O’Donnell, posibilita ampliar aún más el rol del aparato estatal en los mecanismos de decisión que posee al momento de relacionarse con las fuerzas expresadas por distintos núcleos empresariales -como los relacionados con el agronegocio-. Además, nos permite considerar el lugar del Estado en la relación entre distintas naciones dentro del proceso de acumulación desigual del capital a nivel planetario. No solamente los Estados son aún actores importantes, sino que tienen la capacidad de animar o inhibir procesos y decisiones frente a los designios de las empresas transnacionales (Dicken, 1992: 103). En palabras de Schmitter:

“Existe acuerdo entre los teóricos especializados en el Estado sobre la importancia de la autonomía relativa, pero existe también desacuerdo sobre qué es y por qué existe. El Estado puede (algunos dirían debe) formular y aplicar políticas que no sean mero reflejo de las preferencias ya establecidas y de las demandas articuladas de los grupos, estratos y clases de la sociedad, pero no está claro si esta capacidad es un atributo permanente o un suceso episódico, una necesidad funcional o una opción eventual, una propiedad consistente o una respuesta coyuntural. Bajo estas divergencias teóricas (y, a veces, escolásticas) está el tema central de si el Estado tiene “intereses” propios y los recursos necesarios para hacerlos prevalecer ante la resistencia de aquellos grupos con intereses opuestos. Esto, a su vez, está ligado a la pregunta de si el Estado puede diseñar sus propios “instrumentos de intervención”, es decir, si puede elegir el contenido y las formas de su interacción con los grupos sociales y si puede imponer a esos grupos la concepción de intereses y la forma de acción colectiva que él prefiere” (1985:49-50).

Acerca de los vínculos entre los grupos privilegiados en lo respecta en lo económico y el Estado, y la manera en que aquellos suelen incidir en éste, el sociólogo inglés Tom Bottomore explica:



“Acompañando a la gradual extensión de la propiedad pública se ha producido un incremento de la regulación gubernamental de la economía como conjunto, íntimamente relacionado con la planificación para el crecimiento de la economía, y también eso, según se ha afirmado, disminuye el poder de los propietarios privados de la riqueza. Pero la asociación entre corporaciones de negocios y gobierno puede ser interpretada de diversas maneras; como el control creciente de los intereses privados por una autoridad política elegida, o como el progresivo control del gobierno por los intereses privados. *No es nada fácil desenmarañar estas corrientes de influencia y de poder que se manifiestan en direcciones contrarias, pero se puede intentar considerando la medida en que los representantes de las grandes corporaciones ocupan cargos políticos importantes, y examinando el carácter de determinadas decisiones políticas o de la política económica y social general durante un período de tiempo más largo*” (1976:142, 143 – las itálicas nos pertenecen).<sup>65</sup>

Para desenmarañar la compleja trama de relaciones entre el capital privado y los proyectos que son impulsados por el Estado, -en este caso provincial- proponemos recuperar la propuesta conceptual de Carla Gras y Valeria Hernández (2013) sobre los cuatros pilares elementales sobre los que se asienta el modelo agrario dominante:

- a) pilar tecnológico: incluyendo biotecnologías y sistemas de innovación, la incorporación de nuevas tecnologías configuró un factor importante de la transformación de los sistemas de producción agropecuarios, al punto que algunos autores hablan de la existencia de un nuevo paradigma tecnológico mientras que otros afirman que se trata de la tercera revolución agrícola;
- b) pilar financiero: en lo referido a la valoración de las *commodities* agrícolas, el capital financiero influye “por arriba” al alterar los precios y las rentabilidades relativas sobre las especializaciones productivas de cada país. Se crearon mercados de materias primas en los 1990s -Bolsa de Chicago- y a través del capital financiero se extendió el desarrollo de *fondos de inversión* que habilitó un fuerte ingreso de capitales a la producción agropecuaria con la participación de grandes empresas industriales y de servicios. Este nuevo contexto provocó que los productores privilegien los logros financieros por sobre los productivos;
- c) pilar productivo: tierra y trabajo. Estos dos factores claves del agronegocio se vieron afectados en la nueva configuración productiva. La concentración de la tierra se ha profundizado en este último tiempo y ha sido un rasgo distintivo de la nueva estructura agraria argentina, pero este “acaparamiento” no implica tener la propiedad de la tierra sino el arrendamiento de la misma. Comienzan a aparecer actores muy influyentes denominados los “sin tierra”. En cuanto al trabajo, comienza una reconfiguración de actores<sup>66</sup> vinculados a determinadas tareas, las principales son la terciarización (contratismo) y la especialización tecnológica. Esto implica una red del negocio agrícola

<sup>65</sup> Citamos este pasaje de Bottomore sin ignorar que corresponde un contexto histórico social distante del nuestro. No obstante la base de su razonamiento -en cuanto a las íntimas relaciones entre el empresariado y el Estado- es aplicable a nuestro interés.

<sup>66</sup> La figura del contratista no es nueva en el mundo agrario, no obstante en el marco del agronegocio adquiere una especificidad. Ahora se relaciona mucho más con la tecnología avanzada.





donde se vincula el trabajo físico (prestadoras de servicios agrícolas: tractorista de la sembradora, el maquinista de la cosechadora o de la fumigadora, el piloto de la fumigadora, entre otras) y el intelectual (*agribusinessman*: especialistas, técnicos, entre otros).

d) pilar organizacional: las estrategias empresariales y las nuevas identidades profesionales. El análisis del modelo de agronegocio requiere considerar también los modos en que los actores se apropiaron de estos pilares que hemos venido analizando. Estos modos conjugan la lógica del negocio globalizado, coyunturas territoriales y trayectorias empresariales. Es posible identificar estilos locales del *agribusiness*. En este contexto, fueron pocos los actores que pudieron reconvertirse en la nueva trama de relaciones de producción. Y los que pudieron, fueron participando en distintas estrategias empresariales individuales y colectivas, como son las asociaciones de empresarios “innovadores”.

En este conjunto de pilares elementales del agronegocio, consideramos que se podría agregar uno más. El quinto pilar lo denominaremos *político – estatal*: éste implica las diferentes estrategias del sector político–estatal orientadas a generar las condiciones óptimas respecto de la lógica productiva del agronegocio y de la racionalidad empresarial asociada al mismo.

Los pilares enumerados no son estáticos, pues se entrecruzan y se superponen como parte de la complejidad que presupone la realidad social y política de los fenómenos en estudio, a pesar de tener un grado de autonomía relativa. En este panorama, el *pilar político–estatal* se encuentra entrecruzado y superpuesto con los demás pilares mostrando la heterogeneidad al momento de analizar al agronegocio.

El *pilar político-estatal* –como categoría de análisis- nos permite visualizar las acciones concretas del gobierno (legislaciones, políticas públicas, impuestos, relaciones laborales) permitiendo facilitar la fluidez de los flujos propios del agronegocio. En palabras de Milton Santos:

“Aquello que comúnmente se denomina ‘espacio de flujos’ no abarca realmente todo el espacio. Se trata, en realidad, de un subsistema formado por puntos o, como máximo, líneas y manchas, donde el soporte esencial es el conjunto de artefactos destinados a facilitar la fluidez y autorizar el movimiento de los factores esenciales de la economía globalizada” (2000: 251).

Esquema 1:



## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



Esta aproximación teórica propuesta sobre los vínculos entre el Estado y el empresariado ligado al agronegocio nos permite considerar al heterogéneo y diversificado conjunto de políticas públicas y marcos jurídicos provinciales relevados y analizados a través de la técnica de recolección de información denominada *análisis documental*.

Las fuentes documentales analizadas fueron los Boletines Oficiales de la provincia de Córdoba, cuyo análisis sistemático nos permitió identificar leyes, decretos y programas impulsados por las dependencias del gobierno provincial, tanto relativas al poder ejecutivo como legislativo. El total de Boletines Oficiales analizados –la periodicidad habitual de su publicación es diaria– fue de 5.760. En estos boletines están plasmadas ideas y acciones del Estado provincial que de una u otra manera han circulado e influido públicamente durante los últimos veinte años.

### *Examen de las acciones gubernamentales (poderes públicos: Ejecutivo y Legislativos)*

El examen de las distintas políticas públicas nos permite elaborar etapas del proceso histórico de los sucesos gobiernos provinciales con respecto a cada una de las acciones llevadas a cabo durante veinte años, acciones que pueden visualizarse a través del paso del tiempo en dependencias gubernamentales y legislaciones. Éstas fueron el marco regulatorio para promover un determinado modelo agrario e ir reconfigurando la escena política y económica.

En este sentido, a través del cuadro N° 1 se pretende articular el proceso de desarrollo del agronegocio en la provincia de Córdoba con el proceso histórico, correspondiente al accionar de los sucesivos gobiernos provinciales.

Cuadro N°1:



PROCESO HISTÓRICO DE EXPANSIÓN DEL AGRONEGOCIO EN RELACIÓN CON EL GRADO DE COMPROMISO DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES	
GOBIERNOS PROVINCIALES	ETAPAS
MESTRE UCR 1995-1999	ETAPA DE LEGITIMA CIÓN
I GOBIERNO DE DE LA SOTA UPC 1999 – 2003	
II GOBIERNO DE DE LA SOTA UPC 2003 – 2007	ETAPA DE CONSOLI DACIÓN Y JERARQUI ZACIÓN
I GOBIERNO DE SCHIARETTI UPC 2007 – 2011	
III GOBIERNO DE DE LA SOTA UPC 2011 – 2015	ETAPA DE CONTINUI DAD Y AUGE
II GOBIERNO DE SCHIARETTI UPC 2015 - 2019	

Fuente: Elaboración propia a partir del examen de los boletines oficiales de la provincia de Córdoba (1996-2016)

El proceso de descentralización generado durante la década de 1990 generó una ampliación de la autonomía de los gobiernos provinciales y locales, a partir de la cual éstos comenzaron a tener mayores posibilidades de elaborar y sancionar marcos jurídicos y políticas públicas propias. En este orden, el Estado provincial de Córdoba, actuando como “Estado asegurador agrario”, ha promovido acciones con la intención de incentivar el agronegocio como el principal modelo productivo en el



territorio provincial, mediante iniciativas concretas y específicas problematizadas en esta investigación. Al mismo tiempo, generó meros paliativos orientados a amortiguar los efectos nocivos de dicha orientación sobre los sectores excluidos o menos favorecidos de la cadena de producción implicada por la agricultura transgénica.

En este cuadro, puede observarse un Estado provincial intervencionista, activo y comprometido con la promoción del agronegocio en la provincia, estableciendo una red estratégica con las entidades empresariales. Según hemos podido comprobar, el Estado provincial articuló de manera recurrente con entidades empresariales ligadas al agro, en lo referido a la elaboración e implementación de políticas públicas destinadas al sector. Las entidades con mayor participación en la toma de decisiones públicas, según pudimos detectar, son CARTEZ, SR, FAA, CONINAGRO, AACREA y AAPRESID, apareciendo como un sector supuestamente homogéneo.

En nuestro examen de marcos jurídicos, planes y programas no observamos la participación de otros sectores que, como las asociaciones mencionadas, también forman parte del sector agrario, aunque al parecer no gozan de la influencia pública y de la capacidad de *lobby* demostradas por aquellas. En este escenario de inclusiones y exclusiones selectivas, nunca fueron consultados seriamente por los funcionarios gubernamentales un conjunto de sectores: pequeños productores vinculados con la agricultura familiar, sindicatos de trabajadores rurales, organizaciones socio-ambientales, entre otros.

Las cuatro etapas históricas presentadas anteriormente no son compartimientos estancos sino que se relacionan entre sí, ya que es complejo identificar una fecha específica que corresponda al inicio y final de cada periodo. Por esa razón, hemos tomado la decisión de visualizar el proceso histórico del agronegocio en Córdoba con los distintos gobiernos provinciales, proponiendo cuatro periodos diferenciables: *de legitimación, de consolidación, de jerarquización y de continuidad*. Podemos articular tales etapas con la evolución y las estimaciones de la producción de soja en la provincia de Córdoba: empíricamente, parece existir una correlación entre el aumento de la producción de la soja y la implementación de diferentes políticas públicas y marcos jurídicos en consonancia con los intereses empresariales del agronegocio. (Ver cuadro N°: 2)

Cuadro N° 2: Estimaciones sobre la producción de soja en la Provincia de Córdoba

<b>Producción de soja en la Provincia de Córdoba (1996-2016)</b>			
<b>Campaña</b>	<b>Superficie sembrada</b>	<b>Superficie Cosechada</b>	<b>Producción</b>
1996/97	1.901.300	1.818.700	2.906.200
1997/98	2.096.800	2.070.300	5.820.700
1998/99	2.564.600	2.459.950	5.263.300
1999/00	2.729.600	2.707.400	6.932.900
2000/01	3.151.500	3.088.960	8.154.200
2001/02	3.452.900	3.444.370	9.658.300
2002/03	3.564.352	3.543.402	9.851.100



XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

2003/04	4.172.940	4.128.670	8.376.200
2004/05	3.981.145	3.925.909	11.190.869
2005/06	4.343.718	4.273.718	11.123.165
2006/07	4.477.882	4.447.482	14.173.030
2007/08	4.699.230	4.660.530	12.750.000
2008/09	5.196.748	5.128.458	11.172.286
2009/10	5.128.640	5.033.690	12.993.225
2010/11	5.054.390	5.040.290	12.252.266
2011/12	5.014.250	4.857.850	9.783.899
2012/13	5.349.312	5.256.042	13.080.804
2013/14	5.052.760	4.965.360	14.917.671
2014/15	5.413.330	5.284.530	18.619.067
2015/16	5.579.530	5.299.930	17.922.969

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

Hemos intentado demostrar que la dimensión político-estatal, junto a otras dimensiones de análisis incluidas en la matriz del agronegocio, fue decisiva para el desarrollo del modelo productivo vigente: sin políticas públicas y regulaciones jurídicas estatales apropiadas, no habría sido posible el crecimiento exponencial de la producción de soja en el territorio provincial a lo largo de las dos últimas décadas.

En términos de criterios de clasificación, se consideró que el *pilar político-estatal* se articula y retroalimenta con los demás pilares incluidos en el modelo teórico propuesto por Gras y Hernández que a su vez se relacionan entre sí. En base a tal criterio, proponemos las siguientes categorías de análisis para examinar los boletines oficiales de la provincia de Córdoba:

- \* *Pilar político-estatal*
- \* *Pilar político-estatal-Pilar tecnológico*
- \* *Pilar político-estatal- Pilar productivo: tierra y trabajo*
- \* *Pilar político-estatal- Pilar financiero*
- \* *Pilar político-estatal- Pilar organizacional*

A partir del análisis de las acciones gubernamentales (poderes ejecutivo y legislativo) se realizaron varios cuadros que fueron construidos a partir de lo que denominamos *filtros*.<sup>67</sup> En total fueron cuatro filtros realizados que explicaremos a continuación.

El primer filtro se realizó con los 5760 boletines oficiales de Córdoba, dando como resultado una base de datos mucho menor. De ese resultado se obtuvo un segundo filtro donde quedaron sólo 916 acciones gubernamentales, con las especificidades del accionar de las distintas dependencias

<sup>67</sup> Llamamos filtros a la metodología de recopilación de datos que utilizamos en esta investigación. Los filtros son un escaneo de "lectura rápida" cada vez más precisa y exhaustiva de los boletines oficiales analizados, de tal manera que a medida que van pasando los filtros se va obteniendo la información más concisa.



gubernamentales relacionadas con la agricultura y el ambiente. También, se consideró las acciones de los distintos gobernadores y marcos jurídicos. En el siguiente cuadro N° 3 se observa la cantidad de boletines oficiales, segundo filtro, que abordan el accionar del gobierno y del poder legislativo de la provincia. Asimismo, cabe mencionar que en esta instancia las acciones estatales no están organizadas con los criterios teóricos- metodológicos que aparecerán luego en cuadros más precisos en el capítulo IV de este trabajo, sino que se busca identificar acciones estatales ligadas a la agroindustria, agricultura familiar, agroecología, y toda actividad que surja de las entidades gubernamentales relacionadas con la agricultura y el ambiente:

Cuadro N° 3: Segundo Filtro

SEGUNDO FILTRO															
GOB.	Año	MESES											Total		
		E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N		D	
<b>Mestre - UCR (1995 - 1999) El inicio</b>	1996	3	-	3	1	3	1	1	-	3	1	6	1	5	37
	1997	3	1	1	4	5	4	2	4	2	3	-	-	29	
	1998	-	1	-	-	-	-	-	1	1	-	6	9	18	
	1999	1	-	2	-	1	5	4	3	7	8	3	1	35	
<b>De la Sota - UPC (1999 - 2003) Etapa de consolidación</b>	2000	3	3	5	9	8	7	3	9	5	1	4	1	82	
	2001	4	4	3	7	8	3	1	5	4	6	1	1	75	
	2002	1	3	1	3	6	8	2	-	8	1	5	3	112	
	2003	5	1	2	1	9	1	3	7	1	1	3	4	73	
<b>De la Sota- UPC (2003 - 2007) Etapa de consolidación</b>	2004	9	4	4	6	2	2	1	-	4	2	3	5	79	
	2005	-	-	4	7	1	-	1	-	4	2	8	4	55	
	2006	-	2	5	4	7	4	2	6	8	3	1	4	46	
	2007	1	1	-	1	7	-	-	3	-	-	-	-	13	
<b>Schiaretti - UPC (2007 - 2011) Auge y jerarquización</b>	2008	2	-	2	4	-	-	2	1	1	6	-	4	22	
	2009	1	1	1	1	1	6	1	1	3	5	3	7	31	
	2010	4	1	8	2	3	1	5	3	4	-	2	5	38	
	2011	4	6	2	1	1	6	4	1	4	1	2	2	34	
<b>De la Sota - UPC (2011 - 2015) Etapa de profundización</b>	2012	-	1	5	1	4	5	-	-	-	2	-	-	18	
	2013	-	1	-	7	-	3	4	8	1	2	4	3	33	
	2014	-	2	-	1	3	2	1	1	2	1	1	1	15	
	2015	-	3	3	1	4	-	3	3	2	-	1	3	23	
<b>Schiaretti - UPC</b>	2016	2	-	4	3	6	4	5	7	5	2	5	5	48	







*A modo de conclusiones:*

En el presente trabajo hemos realizado una síntesis del contenido que posee la tesis doctoral defendida el día 06 de septiembre de 2019. Tratamos de reconstruir las principales especificidades teóricas – metodológica propuesta para responder nuestro objeto de estudio. De modo que, se indagó y se reconstruyó los principales rasgos del proceso de expansión y profundización del *agronegocio* en Argentina, centrándonos, específicamente, en la escala provincial de Córdoba. En este contexto, hemos abordado un conjunto de variables a fin de destacar el avance cuantitativo de dicho modelo agrario, examinando las considerables y significativas transformaciones experimentadas por la provincia de Córdoba en lo relativo a sus principales actividades productivas y su territorio, como consecuencia de la introducción de la lógica del modelo agrario dominante. *Este proceso fue ampliamente favorecido desde las instancias gubernamentales provinciales, tomando en consideración el accionar de los Poderes ejecutivo y legislativo.*

A partir de la inclusión de la *dimensión político-estatal* que incorporamos junto a otras dimensiones o pilares propuestos por otros investigadores como constitutivos del modelo de agronegocios o *agribusiness* –pilar productivo: tierra y trabajo; pilar tecnológico; pilar financiero; pilar organizacional-, y mediante un trabajo de campo basado en la consulta a Boletines Oficiales de la provincia, análisis de debates parlamentarios y entrevistas a especialistas, hemos constatado empíricamente la configuración de vínculos y articulaciones de *reciprocidad* entre los sucesivos gobiernos provinciales de Córdoba -independientemente del partido político en el poder en cada momento- y sectores privados, pertenecientes al mundo empresarial, inscriptos en la lógica del agronegocio en el período 1996- 2016.

Tales lazos tomaron múltiples formas: desde políticas públicas, regulaciones y discursos públicos de funcionarios gubernamentales dirigidos a argumentar y legitimar los intereses económicos y sociales del empresariado del agronegocio, hasta la incorporación de referentes del sector en las áreas del gobierno ligadas a la agricultura, actores cuyas actividades económicas principales se asociaban con dicho modelo.

Hemos podido reconocer una considerable e ininterrumpida influencia de *asociaciones empresariales* identificadas con determinadas facetas del agronegocio –especialmente, de entidades representativas de los autodefinidos “empresarios innovadores”- en los espacios y procesos de toma de decisiones públicas relacionadas con el mundo agrario. Los criterios y opiniones de dichas asociaciones, según pudimos constatar, fueron habitualmente escuchadas y tenidas en cuenta de manera especial por los funcionarios de turno –cuando no eran ellos mismos autoridades o socios de dichas entidades- con menoscabo de otras perspectivas, de otros intereses, de otras necesidades y de otras voces enunciadas por sectores subalternos respecto del paradigma dominante.

Puede observarse un Estado provincial intervencionista, activo y comprometido con la promoción del agronegocio en la provincia, estableciendo una red estratégica con las entidades empresariales, no sólo de consulta y apoyo en la toma de decisión, sino también, puede observarse movimientos de cargos privados a cargos públicos o viceversa; lo que peyorativamente llamamos *puertas giratorias*.



Las entidades con mayor participación en la toma de decisiones públicas, según pudimos detectar, son CARTEZ, SR, FAA, CONINAGRO, AAPRESID y AACREA, apareciendo como un sector supuestamente homogéneo.

En cuanto a la sistematización de la información hemos distinguido cuatro etapas históricas que no son compartimientos estancos sino que se relacionan entre sí, ya que es complejo identificar una fecha específica que corresponda al inicio y final de cada periodo. Por esa razón, hemos tomado la decisión de articular el proceso histórico del agronegocio en Argentina con los distintos gobiernos nacionales y los gobiernos provinciales cordobeses, proponiendo cuatro períodos diferenciables: de *legitimación*, de *consolidación*, de *jerarquización* y de *continuidad*.

En definitiva, nos centramos en las interrelaciones de los empresarios con la burocracia estatal y/o gobierno de turno (1996 -2016). Se tuvo en cuenta el proceso de Reforma del Estado durante los años 90 o el nuevo rol del Estado en la posconvertibilidad y se realizaron aportes sobre las características de las políticas públicas pero vinculándolas con la dinámica del empresariado y sus consecuencias sobre el Estado, sus capacidades y, más en general o indirectamente, en el desarrollo.

#### *Referencias bibliográficas:*

- BOTTOMORE, Tom (1976) *La Sociología como crítica social*. Barcelona. Ediciones Península.
- EVANS, Peter B. (1996) “El Estado como problema y como solución” en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 35. Nº 140, enero – marzo 1996. P (529 – 562)
- GIDDENS, Anthony (2003) *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- GRAS, Carla y HERNÁNDEZ, Valeria (2013) “Los pilares del modelo de *agribusiness* y sus estilos personales”. En: GRAS, Carla y HERNÁNDEZ Valeria (Coords.) *El agro como negocio. Producción, sociedad y territorios en la globalización*. Buenos Aires: Editorial Biblios.
- GRAS, Carla y HERNÁNDEZ, Valeria (2016) *Radiografía del nuevo campo argentino del terrateniente al empresario transnacional*. Buenos Aires, Siglo veintiuno Editores.
- GUDYNAS, Eduardo (2009) “Estado y mercado en América Latina: una pareja desaparecida. Cuando el mercado es plural y el Estado es heterogéneo”. En: *Revista Nueva Sociedad* Nº 221, mayo-junio.
- GUNDER FRANK, André (1980) *La crisis mundial. Tomo II: El tercer Mundo*. Barcelona. Editorial Bruguera.
- HARVEY, David (2005) *El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión*. CLACSO. Disponible en <http://www.ger-gemsa.org.ar/wp-content/imagenes/c9fe1572-430b-978e.pdf>
- O'DONNELL, Guillermo (1984) “Apuntes para una teoría del Estado”. En: Oszlak, Oscar, *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós.
- PANITCH, Leo y GINDIN, Sam (2004) “Capitalismo global e imperio norteamericano” en *Socialist Register. El nuevo desafío imperial*. Buenos Aires. CLACSO.
- ROMERO, Luis A. y ROFMAN, Alejandro B. (1973) *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- SANTOS, Milton (2000) *La naturaleza del espacio: Técnica y tiempo razón y emoción*. Barcelona. Editorial Ariel S.A.
- SANTOS, Milton (2000) *La naturaleza del espacio: Técnica y tiempo razón y emoción*. Barcelona. Editorial Ariel S.A.
- SASSEN, Saskia (2007) *Una sociología de la globalización Madrid*: Katz Editores. Buenos Aires.
- SCHMITTER, Philippe (1985) “Neocorporatismo y Estado” en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas –REIS-* N° 31/1985. P (47-78)
- SVAMPA, Maristella. (2008) *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires: Siglo XXI-CLACSO



**Área temática de Opinión pública, comunicación y medios.**

**Nacionalismo, anarquismo, feminismo, radicalismo y peronismo en el cine argentino entre 1910 y 1950. Un estudio que realiza las obras de los escritores santafesinos Gustavo Martínez Zuviría, José González Castillo, Emma de la Barra, Alcides Greca y Raúl Mende.**

Paulo Ballan

[pauloballan@gmail.com](mailto:pauloballan@gmail.com)

Facultad de Ciencia Política y RRII, U. N. R.

Mesa redonda: Pensar con imágenes: cuando el cine revela los sentidos de una época

Resumen

El presente trabajo es el resultado de una investigación política a lo largo de la historia de la cinematografía nacional y la literatura local.

Un recorrido historiográfico de las ideas políticas que marcaron a la sociedad argentina. Se postulan a cinco escritores santafesinos como paradigmáticos para comprender los emergentes ideológicos del siglo XX: el nacionalismo, el anarquismo, el feminismo, el radicalismo y el peronismo.

Una nación es un territorio de conflictos. La Argentina opulenta y desigual del centenario discutía su identidad cultural. Esas tensiones se complejizaron en los años venideros.

La memoria se construye con sedimentos de diferentes procedencias. En las primeras décadas del siglo se marcan mojones de distintas corrientes de pensamiento.

Esos mojones, seleccionados en el presente estudio, son obras literarias y cinematográficas que emergen como catalizadoras de un clima de época. De esa manera se traza un horizonte de herencias de filosofía política.

El presente estudio logra vivenciar los hechos sociales, políticos y artísticos más relevantes a partir de intelectuales y poetas que dio la provincia de Santa Fe.

Esta historización se propone discutir con el contexto tomando herramientas de muchas disciplinas desde la esencia de la comunicación para interrogar esas producciones

Introducción.

El cine y la política tienen una estrecha relación. Parte de esta convergencia se puede observar en las tensiones que muestra la gran imagen en movimiento en las cuatro primeras décadas del siglo XX.

A principios del siglo XX, en la pantalla se produce una lucha por la producción de sentido. En la Argentina, se cifra la tensión entre la identidad política consolidada y la construcción política de nuevos sujetos sociales.

Para emprender este recorrido se propone auscultar las producciones del arte cinematográfico más relevante del siglo XX con largometrajes que nacen de la literatura de escritores santafesinos.

En el recorte se realiza las obras de los escritores santafesinos Gustavo Martínez Zuviría, José González Castillo, Emma de la Barra, Alcides Greca y Raúl Mende, cuyas obras han sido llevadas a la pantalla grande.

Hay un fuerte énfasis en la literatura local y regional, como también en las culturas populares. Para descubrir en sus vasos comunicantes donde está en disputa la construcción de nuevos sujetos políticos.



El cine es la magia de un arte que permite una lectura colectiva a partir de un aprendizaje vivencial. Es un multiplicador de sentidos.

¿Cómo se organiza una memoria social? Son múltiples las fuentes.

Nos proponemos en este recorrido extraer ideas políticas de un país con una cultura política en conformación, donde se construyen nuevos enfoques desde cada pieza artística, libro y film, seleccionados. Están sumados en esta conversación a los que dijeron algo sobre qué es un país y cómo debe ser una sociedad. De Martínez Zuviría a Emma de la Barra, de José González Castillo a Alcides Greca y Raúl Mende.

Hugo Wast. El nacionalismo oligárquico y la patria en minúscula.

La Argentina opulenta y desigual del centenario discutía su identidad cultural. El nacionalismo argentino que se fortaleció a partir de 1880 se debatía entre un nacionalismo liberal y otro católico, y sus expresiones más violentas con claras tendencias xenófobas y antisemitas.

El cine de ficción nacional nace al calor de los preparativos y festejos del Centenario de la Revolución de Mayo. Entre 1909 y 1910 el director italiano Mario Gallo filma 'El fusilamiento de Dorrego', que se inspira en una obra de teatro cuyo nombre era 'Dorrego' del dramaturgo rosarino David Peña. Y también filma El Himno argentino y la Revolución de Mayo.

La primera de esas películas es inhallable. La falta de una Cinemateca Nacional es un vacío lacerante en la memoria cultural de un país tan prolífero en el arte cinematográfico.

David Peña es un dramaturgo rosarino, prácticamente desconocido en la actualidad, que desarrolló toda una renovación dentro del arte escénico. Él escribe una obra de teatro sobre Dorrego y esa obra de teatro fue la inspiración para que el italiano Mario Gallo filme la primera película de ficción en Argentina en 1909, El fusilamiento de Dorrego.

La oligarquía ya se había encargado de contar una versión de la historia con un relato de los hechos que oficiaba de autojustificación en el poder. Es muy interesante lo que hace David Peña porque es un revisionismo antes del revisionismo, antes de que existiera la escuela histórica del revisionismo él comienza a reversionar la vida de los caudillos federales.

Desde el poder, el pensamiento nacionalista -cancerberos de una raza y una cultura- gesta grupos de choque, en 1919 se constituye La Liga Patriótica, liderada por el rosarino Manuel Carlés, un violento grupo parapolicial de amplia capacidad operativa a nivel nacional, responsable de numerosos asesinatos y violencia criminal.

El nacionalismo criollo adquiere un gran difusor en la pluma de Hugo Wast, seudónimo de Martínez Zuviría, un nacionalismo católico a diferencia de Leopoldo Lugones – el Lugones de su último viraje ideológico-.

Nos detenemos en la obra de Hugo Wast, tanto literaria como filmica, dos de los dispositivos comunicacionales más importantes que contó el nacionalismo para dar su batalla cultural.

El nacionalismo de Hugo Wast entronca con lo más rancio y violento del nacionalismo antisemita oligárquico en las obras El Kahal y Oro. Mientras que sus otras novelas difunden ideas de un alarde nacionalista sin mal. Que son las que contaron con gran aceptación por parte del público. Analizaremos cinco de esas novelas, que fueron las que tuvieron una transposición al lenguaje cinematográfico.

Si bien Hugo Wast no nació en Santa Fe, pero vivió en su adolescencia y juventud, estudió abogacía en Santa Fe capital, fue uno de los fundadores del Partido Demócrata Progresista, y se presentó como candidato a vicegobernador. Luego se afincará definitivamente en Buenos Aires en el año 31, durante el gobierno de facto de Uriburu, asumiendo el cargo de director de la Biblioteca Nacional.

Se llevaron al cine las siguientes obras de Martínez Zuviría: Flor de durazno (1917) dirigida por Francisco Defilippis Novoa, La que no perdonó (1938) dirigida por José Agustín Ferreira; La casa de los cuervos (1941)





dirigida por Carlos Borcosque; El camino de las llamas (1942) con la dirección de Mario Soffici y guión de Ulyses Petit de Murat y Homero Manzi; y Valle Negro (1943) con la dirección de Carlos Borcosque.

Ya mencionamos que sus dos novelas El Kahal y Oro están teñidas de agresividad dogmática, con claro contenido antisemita. Las otras obras, que fueron llevadas al cine, tienen un trasfondo severo matizado con pasajes entrañables. Su literatura está signada por la sencillez y el sentimentalismo, lo que permitió que sus obras sean valoradas por un público amplio social, generacional y culturalmente.

En las mencionadas obras de Hugo Wast contaron con una respuesta favorable del público lector y del gran público cinematográfico. A diferencia de otros nacionalistas escritores que destilaban en sus obras grandes niveles de odio, con la representación de un otro negativo, con arquetipos clausurante, por ejemplo la mirada despectiva sobre los inmigrantes que destila la novela Juvenilla de Miguel Cané, reforzando la idea de inmigrantes no deseados, que el autor plasmó en la ley de Residencia en 1902 que autorizaba la expulsión de los inmigrantes que “perturban el orden público”. Una ley hecha a medida para expulsar anarquistas. Otro ejemplo significativo es la novela En la sangre de Eugenio Cambaceres donde el inmigrante es presentado como un ser ignorante e inmoral.

A diferencia de los mencionados, la escritura de Hugo Wast pulsa otros temas. El nacionalismo que insufla en sus novelas que fueron adaptadas al lenguaje cinematográfico gozaron del favor del gran público. Veamos los principales ejes narrativos presentes en las mencionadas novelas:

Permanente presencia de la iglesia católica, con hombres del clero, viriles y laboriosos, en Flor de Durazno, La que no perdonó y en La casa de los Cuervos;

Un patriotismo sin mal, una comunión entre pueblo y ejército en El camino de las llamas;

Hombres y mujeres del campo popular que se expresan con un vocabulario pertinente al universo vocabular de los sectores populares pero alejados de toda vulgaridad o grosería, presente en todas sus novelas;

Configura hombres de honor, que saben reconocer la valentía en el enemigo, fundamentalmente en El camino de las llamas;

Unión del hombre y el paisaje, como genuinas expresiones de los valores de la tierra, presente en todas sus novelas;

Preocupación por la cuestión social, fundamentalmente en Flor de Durazno;

Melodramas con trasfondo histórico, fundamentalmente en El camino de las llamas, La que no perdonó y en La casa de los Cuervos.

Los personajes populares de Wast son genuinas expresiones de los valores de la tierra o, mejor dicho, de esa tierra idealizada, de un patriotismo sin mal. El escritor también sabe exponer nobles sentimientos, y resaltar virtudes morales y de lealtad y valentía, configura hombres de honor, con soldados que reconocen la valentía inclusive en el enemigo. Y plasma una unión jubilosa entre ejército y pueblo.

El nacionalismo popular está presente en toda la obra de Hugo Wast. Sus dramas se desarrollan en diferentes puntos del país, y su bibliografía filmada da cuenta de ello. El ambiente litoraleño, cordillerano y el de las serranías son esenciales en la narrativa de Wast, que establece en el epicentro de sus historias la relación hombre-paisaje. La casa de los cuervos y La que no perdonó son historias localizadas en Santa Fe; El camino de las llamas en Mendoza; y en Córdoba, Flor de Durazno y Valle Negro. Gran pintor de escenarios, con un estilo limpio, desmalezado de todo rebuscamiento, logra de manera efectiva la presencia del entorno social y ambiental con una notable contundencia a base de precisión descriptiva.

La formación de Gustavo Martínez Zuviría como doctor en leyes, su experiencia como político, y su ferviente catolicismo, es el background que le permite maquetear a los personajes desde lo histórico, lo espiritual y lo psicológico.



Sus novelas son materiales literarios interesantes para analizar, criticar e incluso valorar. No es fácil llegar a Hugo Wast. Hay que recorrer un camino que está señalizado con carteles que denuncian su antisemitismo y su conservadurismo más acérrimo. En tal sentido pesa sobre él una suerte de olvido o ninguneo.

Releerlo desde un punto de vista crítico permite discutir muchos temas de la historia, la literatura y los gustos populares. Aunque no sea un autor cómodo. En Francia existe una discusión similar sobre Céline por su creación literaria y su contracara, su pensamiento extremista y apoyo al nazismo.

José González Castillo. Las filodramáticas anarquistas. El arte como vehículo de ideas igualitarias.

La Argentina oligárquica se ufanaba del dudoso mote de ser el granero del mundo, mientras escondía cuestiones flagrantes de desigualdad social que describió de manera rigurosa Juan Bialet Massé en 1905 en su “Informe sobre el estado de las clases obreras argentinas”.

Cuando la economía argentina ocupaba el 6to lugar a nivel mundial, se instaura en 1901 el servicio militar obligatorio, y en el 1906 se somete a toda la población masculina de 20 años a una revisión médica. El 40% de la población padecía de desnutrición.

Rosario fue un bastión de anarquistas y entre los años 1901 y 1907 se encadenan en la ciudad una serie de huelgas generales.

El anarquismo encarnaba una respuesta a la violencia por parte del Estado y de los dueños de los medios de producción. Era la acción directa por medio de la huelga insurreccional y el sabotaje ante el abuso de los patrones y las sangrientas represiones.

El politólogo Ricardo Falcón explicaba que en el periódico “La Vanguardia el 2 de noviembre de 1902, decía que, hasta entonces Rosario, había sido el cuartel general, y la influencia que estos ejercen se nota desde que uno baja del tren” . . . “Enrique Dickman, fue quien bautizó a la ciudad como la Barcelona argentina”. Esa comparación se refiere a que la ciudad europea se había convertido en la capital internacional del anarquismo, un fenómeno único de una gran ciudad, con su punto álgido por los años 30, donde los trabajadores asumieron el control de casi la totalidad de las fábricas y empresas.

Falcón afirma que el movimiento “del anarquismo local era mayor en comparación con Buenos Aires, y eso se explica por la más débil presencia socialista y por la inexistencia de una corriente Sindicalista Revolucionaria”.

“Cuando en 1902, se produjo la primera huelga general nacional, Rosario ya tenía una tradición en ese sentido”, prosigue el investigador rosarino: “En 1896, se había producido una huelga general, local, la primera que tuvo lugar en el país y en un año antes, en 1901, otra a raíz de un conflicto en la Refinería de Azúcar y la consecuente muerte del obrero Budeslavich y finalmente una tercera a principios de ese mismo año”.

Los anarquistas se preocuparon en la educación para denunciar los abusos y formar obreros en las ideas libertarias e igualitarias. Para eso crearon periódicos, bibliotecas, y grupos de teatros.

Obreros, intelectuales, artistas, dramaturgos convivían en esa desigual capital de la pampa húmeda. Las historias personales de estos autores permiten reconstruir la historia de Rosario. Por ejemplo, la de José González Castillo. Gran letrista de tango, de sólida formación ideológica política, su trabajo cultural estuvo relacionado con las filodramáticas anarquistas de principio de siglo XIX. Por su militancia anarquista fue detenido y llevado a realizar trabajos forzados en la construcción del lago del Parque Independencia. Contar estas pequeñas anécdotas permiten entender la historia local y nacional a través de estos autores.

Fue forzado, juntos a otros reclusos, a excavar a pico y pala el pozo del laguito y con la carretilla fueron armando “la montañita” del coqueto y parisino sector del parque.



Este escritor fue el referente de las filodramáticas anarquistas que florecieron a nivel nacional, y en Rosario particularmente. Sobre este punto José González Castillo dice que “el teatro de Ibsen fue la más extraordinaria y fecunda de esas influencias para el teatro nacional”.

En sus estudios del teatro argentino, Beatriz Seibel resalta la importancia de esos emprendimientos culturales: “Los grupos filodramáticos anarquistas continúan sus actividades, mientras intelectuales criollos se integran en los numerosos conjuntos que se inician a partir de 1901 en ciudades como Rosario, Bahía Blanca, Mendoza”.

Fue el dramaturgo y poeta noruego Henrik Ibsen quien desarrolló el llamado “drama de tesis o discusión”, que representaba temas sociales de manera realista con un objetivo denunciante.

El rasgo característico de las obras de teatro de tesis es “que trata temas sociales problemáticos a través de debates entre los personajes sobre el escenario, quienes típicamente representan puntos de vista en conflicto dentro de un contexto social realista”.

Radicado en Buenos Aires González Castillo interactúa en el mundo del arte como letrista de tango, dramaturgo y guionista de cine. En 1905, con una compañía integrada por panaderos de ideario anarquista, estrenó su primera obra, *Los rebeldes*. Luego la compañía de Pepe Podestá presentó *Del fango*, y luego se sucedieron otras obras con el cual logró reconocimiento entre los colegas y el público: *Entre bueyes no hay cornadas*, *El retrato del pibe*, *La telaraña*. Y también *El mayor prejuicio*, *Los invertidos*, *La mala reputación*, ...entre medio centenar de obras y sainetes.

También escribió los guiones e intertítulos de varias películas silentes, como *Nobleza gaucha* (1915), *Resaca* (1916) y *Juan sin ropa* (1919). Esta última película merece una mención especial por la gran pericia del director francés Georges Benoît, de incorporar notables registros visuales de la realidad afílmica que documenta asambleas de obreros, escenas de masas de trabajadores y la represión policial. Si bien no es una película revolucionaria testimonia el clima en la Argentina, entre las masacres de la Semana Roja de 1909 y la de la Semana Trágica de 1919.

De su trabajo en el mundo cinematográfico destaca la película que se realizó sobre la base de una de sus letras de tango más reconocidas, *El organito de la tarde* (1925), dirigida por el prolífero cineasta José Agustín Ferreyra.

Los 41 versos que componen la letra del tango *El organito de la tarde* le alcanzan a González Castillo para relatar el dolor que llevan dos personajes. El rengue que junto a su pata de palo arrastra la desdicha del abandono de su amada. Y el organillero que junto a su pesada vejez carga la ausencia de su hija. En cinco estrofas demuestra la agudeza de su sentido dramático.

José González Castillo es un experimentado en el lenguaje dramático, y en particular el drama de tesis. Sus numerosas obras de teatro demuestran una clara preocupación para ilustrar situaciones y conflictos de personas víctimas de atropellos: homosexuales, travestis, madres solteras, víctimas de la prostitución, hijos extramatrimoniales, son algunos de los temas donde puso la lupa para cuestionar injusticias sociales, falta de derechos y abusos de autoridad.

Emma de la Barra. Literatura antisistémica

No hay nada más temible que una mujer con inteligencia, con imaginación y con humor, dijo Emma de la Barra, escritora nacida en el siglo XIX en Rosario (1861) y luego radicada en Buenos Aires.

Emma de la Barra publica la novela *Stella* en 1905. Su escritura tiene potencia feminista. Su afilada pluma describe la sociedad pacata y machista, fundamentalmente la de la aristocracia porteña. Ubicándose en un lugar de contrapoder, una ideología disconforme con el orden social establecido.



Su libro es considerado por la crítica como la primera novela en donde se presenta a la mujer moderna del siglo XX, es decir, esa mujer inteligente e independiente. Tuvo un récord de lectores y su éxito se repitió en 1943 cuando su novela se adaptó al lenguaje cinematográfico.

La vida de Emma de la Barra es apasionante, nunca detuvo sus inquietudes intelectuales y sus obras de acción social. No sólo fundó La Cruz Roja Argentina, sino que además empeñó toda su fortuna en la construcción de un barrio obrero en la ciudad de La Plata.

Pero la escritora emerge a partir de perder gran parte de su fortuna y quedar viuda en 1904. Emma de la Barra entra en un febril trabajo literario y escribe en un mes la novela Stella. Tuvo que usar un pseudónimo masculino para lograr publicar su primer libro. Por eso ese libro publicado en 1905 se hizo bajo el seudónimo de "César Duayén".

El misterio se revela tres años después. George Sand, Ellis Bell, George Eliot y César Duayén, entre otros de la literatura universal, están emparentados. Son mujeres que por cuestionamientos sociales debieron publicar con nombres masculinos.

Emma explicará que eligió construir un seudónimo con el nombre César, que remite a la tradición imperial, y el apellido Duayén que sería la pronunciación francesa de "decano". Con fina ironía había logrado construir un nombre para que nadie dude de su autoridad para hablar.

En el estudio Narrativa de mujeres argentinas se lee la siguiente apreciación: "Antes de la publicación de esta novela, ninguna tuvo un personaje femenino que personificara a la "nueva mujer": educada, inteligente, culta, responsable y, después de cumplir con todas sus responsabilidades, independiente".

Mientras las jovencitas frívolas coquetean con los millonarios del Jockey Club, Alex -la protagonista- representa a una mujer moderna. Esbelta, inteligente y noble con una actitud que con su sola presencia denuncia la cultura pacata y machista de la sociedad, y también al amor burgués teñido de hipocresía. En esa sociedad la estabilidad de un matrimonio se logra –en palabras de la autora– con una mujer "sin inteligencia, sin imaginación y sin humor".

En el estudio biográfico realizado por Lydia Pinkus se resaltan los rasgos autobiográficos presentes en la novela. Ana María y Alex, es decir la madre y la hermana de Stella, son el antes y el después de Emma de la Barra. Ana María es casada sin que se conozca su consentimiento, y además pierde su fortuna en una mala inversión. Alejandra –o Alex– es símbolo de independencia, audacia y sobre todo de inteligencia. Entre Ana María y Alex hay otro símbolo de mujer que representa la tullida Stella. Dice Pinkus que representa "... un período de transición, de duelo, de indefensión y nostalgia por el amparo perdido. Stella es un símbolo de la disfunción, 'natural', de la mujer. De lo que debe ser: modelo de abnegación, de resignación y prédica cristiana. Stella es la virtud pasiva que se recompensa con la seguridad. Stella es la dependencia contra la que lucha la protagonista". Emma de la Barra seguirá escribiendo sobre la mujer en el marco de las costumbres de la sociedad argentina, después de Stella, publicará Mecha Iturbe y por último una novela por entregas para la revista Hogar llamada Eleonora.

En la década del 40 el director de cine Benito Perojo filmó la versión cinematográfica. La actuación protagónica fue de Zully Moreno. El imponente personaje de Alejandra llevará a esta actriz a lograr el punto máximo de estrellato de su carrera.

Alcides Greca. El poder del comité.

Entre 1880 y 1890 la República Argentina se consolida como un país agroexportador, con un régimen político conservador. La ostentación y la opulencia de la elite gobernante crecían proporcionalmente a la pobreza y marginación del resto de la población.



Atento a las presiones sociales, los conservadores acceden a la reforma electoral del sufragio universal masculino, secreto y obligatorio. La reforma estaba prevista como una forma de institucionalizar los reclamos. No estaba en los cálculos perder en manos del radicalismo.

La Unión Cívica Radical preocupada por la cuestión social imanta voluntades, a través de la estrategia territorial de los comités partidarios distribuidos ampliamente. El radicalismo encontró en Santa Fe un fuerte arraigo y fue la primera provincia donde aseguró su triunfo.

Alcides Greca nació en la localidad de San Javier en 1889. En su temprana juventud se acercó a las ideas socialistas para luego abrazar las banderas enarboladas por el radicalismo.

Formó parte de una familia numerosa, él y su hermano Alejandro se comprometerían con la política. Alcides y Alejandro Greca estudiaron en La Plata y, cuando regresaron a Santa Fe se sumaron a las filas del radicalismo.

Con la reforma electoral el radicalismo gana la primera prueba electoral en Santa Fe, con Manuel Menchaca gobernador y Ricardo Caballero vice, cuatro años antes de las elecciones que llevarían a Hipólito Yrigoyen a la primera presidencia. Caballero se destaca en sus arengas pro-laboristas. Sin duda ese discurso cautivó al dinámico movimiento obrero rosarino, en particular, y santafesino en general.

Entre los múltiples conflictos sociales cabe recordar la actitud denunciante de Alcides Greca a favor de los trabajadores en las fuertes masacres del 20 y 21 en el norte santafesino, con la participación de ejércitos privados a la orden de la compañía La Forestal. “Ante el levantamiento obrero en La Forestal, esa tropa mercenaria cometió inequidades que oscurecen las fechorías de los mismos cosacos...”, denunció Greca en 1923.

Alcides fue diputado provincial en dos períodos consecutivos entre 1912 y 1920, luego fue senador y diputado nacional, cuya reelección queda inconclusa por el golpe de Estado del año 30 que derrocó a Hipólito Yrigoyen.

Su hermano, Alejandro Greca, en la década del 30 se sumó a FORJA y de allí al peronismo sin dejar de ser yrigoyenista. Durante el peronismo continuó su carrera política en el ámbito académico, en 1948 fue Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad del Litoral y, en 1949, Vice-rector de la universidad.

Alcides Greca fue político, abogado, periodista, escritor y cineasta. En 1927 publica la novela Viento norte, que retoma el hilo documental de la sublevación indígena que retrató en el film El último malón (1918).

El film posee una fuerte impronta documentalista. Los personajes centrales fueron protagonistas de los hechos narrados, por ejemplo el cacique mocoví Mariano fue el líder del levantamiento indígena ocurrido en 1904. Hay un interés de documentar los hechos mostrándolos en un contexto real, rehuendo -en gran medida- de la artificialidad de los decorados o vestuarios. Constituyéndose en unos de los films más paradigmáticos de la cinematografía nacional para la discusión sobre la cuestión indígena. Este tema lo retomará en su próxima obra, esta vez literaria.

“La trama de Viento Norte está constituida con episodios verídicos y personajes tomados de la realidad”, aclara el autor en el comienzo de la novela que retoma el hilo documental de la sublevación indígena que retrató en el film El último malón (1918).

Alcides Greca estructuró la novela entre las acciones del presente y pausas reflexivas del personaje central Almandos Montiel, joven médico recién llegado de Buenos Aires, que por momentos funciona como un alter ego de Greca, ya que personaje y autor comparten un compromiso político.

Hay pasajes vibrantes de la novela, tanto en la narración de los hechos históricos protagonizados por los mocovíes, como las ironías que se permite el autor sobre el funcionamiento del sistema político.

Greca tiene un excelente humor para describir esa astucia sin moral de los politiqueros -a partir del personaje de ficción Celedonio Godoy-: “Santa Fe contaba con dos recordman mundiales de permanencia en el agua: Pedro





Candioti, el famoso nadador que realizara la travesía Santa Fe-Campana, en ochenta y seis horas, y don Celedonio Godoy, el mejor pez conocido en las turbias aguas de la política”.

“El cacique blanco” se llama el capítulo que dedica Greca a desmenuzar los vicios de la política criolla, el “vizardismo”, sinónimo de mañas, ambiciones y mezquindades. Esas prácticas corrompidas son presentadas a lo largo de la novela.

Otro trabajo específico donde denuncia la corruptela política en trama literaria, es en su obra Cuentos de comité (1931), donde Greca repasa una serie de anécdotas corrosivas de las andanzas en sus campañas radicales.

Con la irrupción del orden constitucional en el año 30, Alcides Greca por su resistencia, fue arrestado en dos oportunidades y confinado a la cárcel de la isla Martín García. Volcará su experiencia de los varios meses privado de la libertad, junto a otros correligionarios, en el libro Tras los alambrados de Martín García (1934).

Siguió escribiendo libros literarios, ensayos políticos y estudios jurídicos. Muere en la ciudad de Rosario en el año 1956.

Raúl Mende. El cine y la comunidad organizada.

En 1930 se produjo el primer golpe de Estado del siglo XX. Los grupos de poder relacionados con el liberalismo oligárquico violentaron la historia institucional contemporánea. Desplazado el radicalismo del gobierno, se impuso una restauración conservadora que duró hasta el surgimiento del segundo movimiento de masas, el peronismo.

Durante el peronismo se profundizaron las características fundamentales de la sociedad de masas. La movilidad social fomentada por el yrigoyenismo se acrecienta con el peronismo. Los avances en materia laboral y la constitución del tiempo libre para el ocio recreativo, está en consonancia con el surgimiento y expansión de los medios masivos de comunicación, que tienen en el epicentro al cine.

No existió durante el peronismo “un cine peronista”, es decir que no hubo una ruptura conceptual o modificación estética con respecto al cine que se venía haciendo desde los años 30 con la consolidación de los grandes estudios cinematográficos. Recién se verá en la próxima generación, los jóvenes de la década del 60, algunos planteos rupturistas que se plasmarán en directores como Leonardo Favio, Jorge Cedrón o grupos como Cine y liberación con Fernando ‘Pino’ Solanas, Octavio Getino, Nemesio Juárez, Gerardo Vallejo, Enrique Juárez.

Durante el primer y segundo gobierno peronista algunas películas condicen con el clima de época donde se destaca el abordaje de lo social, o el nuevo rol de la mujer a partir de derechos consagrados. Sobresalen las figuras de Hugo del Carril y Tita Merello como las más representativas de este período. En ese sentido se destacan producciones de gran calidad como por ejemplo Las aguas bajan turbias (1952), un soberbio film que aborda la realidad social de los trabajadores del litoral, y varios de los films protagonizados por la actriz Tita Merello que representaba a esa nueva mujer que enfrenta las imposiciones de una sociedad patriarcal, siempre personificando papeles protagónicos de mujeres que luchan desde un claro lugar de dispoder para ganarse su lugar.

Y también hay otros films que incorporaban torpes escenas propagandísticas.

“¿No se dan cuenta de que están construyendo una nueva humanidad?”, dice el personaje de Julia, extasiada, en plena Ciudad Infantil Eva Perón, en el film El Baldío estrenado en 1952, dirigido por Carlos Rinaldi, y que recayó en José María Fernández Unsain el guión cinematográfico. Adaptación de la obra de teatro homónima.





El elenco contó con grandes artistas como Olga Zubarry, Beba Bidart y Agustín Irusta. Un año antes se estrenó la obra teatral *El baldío*, firmada por Jorge Mar, seudónimo de Raúl Mende, según consigna el historiador del teatro argentino Osvaldo Pellettieri.

Corría el año 1918 y en la localidad santafesina de Egusquiza, departamento Castellanos, nació el hijo de un maestro rural y una catequista. Su nombre completo era Raúl Antonio von Mende, rebautizado por Eva Duarte simplemente como “Mendé”. Fue seminarista, luego se recibió de médico en la Universidad Nacional de Córdoba. Tuvo desde el comienzo gran participación intelectual y política en el justicialismo.

En 1942, como médico especializado en Cardiología, se radicó en la ciudad de Esperanza, localidad donde pocos años después fue elegido intendente. Fue activista católico y militó en diferentes organizaciones. La influencia de la *Rerum Novarum* y los postulados del general Perón lo llevaron a abrazar intensamente la causa política y social.

En 1946, publica *Nuestra ciudad futura* (Problemas de Esperanza, vistos a la luz de los planes quinquenal y trienal). Y en 1947, asume como ministro de Bienestar y Seguridad Social de Santa Fe y, simultáneamente, publica un libro emblemático: *Doctrina Peronista del Estado*. Raúl Mende, en el mencionado libro, dice: “Los odres son viejos. El vino es nuevo, pero tiene aroma y sabor añejos. Esta doctrina peronista es vino nuevo. Los odres –sentido cristiano, auténtico sentido cristiano, y por lo tanto social, y por lo tanto humanista– son viejos como el Cristianismo, que infunde su aroma y su sabor a la nueva concepción peronista”.

Rápidamente se ganó la confianza del presidente Perón y fue uno de los principales colaboradores en la redacción de los documentos más trascendentes. Por ejemplo, en el discurso de Perón en la inauguración del Congreso Mundial de Filosofía en Mendoza cuya conferencia será publicada y difundida como *La comunidad organizada -esbozo filosófico-*. Años después será el director de la Escuela Superior Peronista.

José Pablo Feinmann a Raúl Mende, lo define lapidariamente como “un inefable del régimen”, y sostiene que ningún militante de los 70 habría podido leer a Mende. En décadas posteriores, este viejo teórico del peronismo será visto como un tomista arcaico.

A finales de la década del 40, Raúl Mende escribe la obra teatral *El Baldío*. Es publicada en 1951 con el seudónimo Jorge Mar, en la Revista de la Universidad de Buenos Aires que dirigía el Padre Hernán Benítez –recordado sacerdote jesuita, asesor espiritual de Eva Perón–. En el momento de la publicación ocupaba el cargo de ministro de Asuntos Técnicos, importante función donde recaía la misión de la formulación y aplicación del Primer Plan Quinquenal del gobierno Nacional. Ocupará esa función hasta que el golpe de Estado lo obliga a exiliarse. Luego de su retorno al país falleció en la localidad santafesina de Esperanza, en diciembre de 1963.

Hay una clara intención por parte del autor de representar en la obra *El Baldío* las transformaciones venturosas en materia social del gobierno de Perón. Dice Pellettieri: “En la obra se escenifica el recorrido espacial que iba desde la villa miseria al floreciente barrio obrero”. En la obra se tematiza la tercera posición, afín a la política exterior peronista. Un tema caro para Mende que fue también autor del libro *Tercera Posición*, publicado en 1948. Fue uno de los principales apóstoles de Perón en difundir que el justicialismo se oponía diametralmente tanto del colectivismo comunista como del individualismo capitalista.

El peronismo generó una movilidad social ascendente. Esto significó que amplios sectores de la sociedad aumenten su consumo tanto de bienes materiales como de bienes culturales.

Varios artistas e intelectuales acercan sus apreciaciones para comprender la avalancha de cambios relacionados con la modernización, la industrialización, la sindicalización y, fundamentalmente, la irrupción de una cultura popular oficial que trajo aparejado el peronismo.



Según la investigadora e historiadora de los medios de comunicación, Mirta Varela, el peronismo llevó adelante una estrategia comunicacional de promoción y control. Es decir que las principales características del mapa comunicacional durante el peronismo se libraban entre las tensiones generadas por el fomento de la industria cultural y el férreo control de contenidos.

Con respecto al teatro, durante el primer peronismo hay un puñado de obras con contenido propagandístico. La autora de *El costumbrismo en el Teatro Argentino*, Laura Mogliani ubica a la obra *El Baldío* dentro del concepto “nativismo”, una de las características del teatro entre los años 40 y mediados de los 50. Dice Mogliani que “el peronismo no logró generar un arte nuevo, que se correspondiera con su estructura de sentimiento (como por ejemplo fue el muralismo para la revolución mexicana)”. En el teatro “... propició obras que reformulaban la poética de géneros tradicionales, como el nativismo y el sainete”. El nativismo es entendido como la construcción y desarrollo cultural de los nativos para enfrentar a las imposiciones extranjerizantes. A la obra *El baldío* la incluye entre una variante de las obras nativistas que en su aspecto semántico comunicaban la visión justicialista

### Conclusión

Contar la historia desde los intelectuales, desde los verdaderos productores artísticos, tomando como eje aquellos que han nacido o han vivido en la provincia de Santa Fe permite desarrollar otra mirada, una mirada histórica, regional y nacional, a partir de referentes muy cercanos a nuestra realidad geográfica.

Es una forma de acercar la historia. No verlo como algo que sucedió a lo lejos, sino por personas que han transitado las mismas calles que transitamos nosotros.

En sus obras literarias y artísticas se vuelcan voces con resonancias. Discusiones expansivas. Son nacionalistas, anarquistas, feministas, radicales y peronistas, que escriben y sus ideas se proyectan en la gran pantalla del cine. Sus libros son historias vivientes que se explayan en las salas de cine. Las historias conversan con cada espectador. La sala de cine se transforma en un ágora, un teatro de las ideas, donde el espectador ve, observa, piensa, interpreta, reconoce y se reconoce en una corriente de pensamiento inmerso en un clima de época.

Asomarse a las profundidades de esa prolífica y compleja relación, permite reflexionar sobre las tensiones en la construcción de una identidad cultural política. Esos libros y esas pantallas fueron el encuadre de una realidad que proyecta nuestra sociedad.

### Bibliografía

Caneto, Guillermo “Historia de los primeros años del cine en la Argentina. 1895- 1910”. Editorial Fundación Cinemateca Argentina. Buenos Aires, 1996.

Cuarterolo, Andrea. “El arte de ‘instruir deleitando’. Discursos positivistas y nacionalistas en el cine argentino del primer Centenario”

D’Anna, Eduardo. “La literatura de Rosario: el siglo XIX”. Ed. Fundación Ross, 1989.

De la Barra, Emma (Duayen, César). “Stella”. Editorial Buena Vista, 2011.

Falcón, Ricardo. “Izquierdas, régimen político, cuestión étnica y cuestión social en Argentina (1890-1912)”. *Estudios Sociales*, 40(1), 193-221. (2011)<https://doi.org/10.14409/es.v40i1.2678>

Feinmann, José Pablo. “Peronismo. Filosofía política de una persistencia argentina”. Editorial Planeta, 2011.

Fletcher, Lea. “Narrativa de mujeres argentinas: bibliografía de los siglos XIX y XX”. Buenos Aires. Feminaria Editora, 2007.

Getino, Octavio. “Cine Argentino (Entre lo posible y lo deseable)”. Fundación CICCUS, 2005.

Greca, Alcides. *Cuentos del comité*. 1a ed. Santa Fe: Espacio Santafesino Ediciones, 2015.



- Greca, Alcides. “Viento norte”. Editorial Rosario, 1929.
- González, Horacio. “Restos Pampeanos”. Editorial Colihue. Buenos Aires, 1999.
- Gorodischer, Angélica. “La cámara oscura”. Emecé Editores. Buenos Aires, 2009.
- Guiamet, Ricardo. “Cine silente vs. cine mudo: el primitivo cine gauchesco santafesino”. Ed. Ciudad Gótica. Rosario, 2012.
- Koss, Natacha. “Las innovaciones teatrales de José González Castillo”. La revista del CCC [en línea]. Mayo/Agosto 2011, N° 12. [citado 2014-01-28]. Disponible en Internet: <http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/249/>.
- Maturana, José de. “Apuntes para la historia. Sobre Enrique García Velloso”. Revista Bambalinas, Año II, N° 46, Buenos Aires, 22 de febrero del 1919.
- Mogliani, Laura. “Nativismo y costumbrismo en el teatro argentino”. Buenos Aires, 1999
- Piglia, Ricardo. Crítica y Ficción. Editorial Debolsillo. Buenos Aires, 2014
- Schumann, Peter B. “Historia del cine latinoamericano”. Editorial Legasa, 1987
- Wast, Hugo. Obras Completas. Ediciones FAX. Madrid, 1956.

#### Filmografía

- El baldío (1952), dirigida por Carlos Rinaldi. Guión de José María Fernández Unsain, basado en la obra teatral homónima de Raúl Mende.
- El camino de las llamas (1942), dirigida por Mario Soffici. Guión de Ulyses Petit de Murat y Homero Manzi, basado en la novela homónima de Hugo Wast.
- El organito de la tarde (1925), dirigida y guionada por José Agustín Ferreyra. Basado en el tango homónimo de José González Castillo
- El último malón (1918), dirigida por Alcides Greca.
- Flor de durazno (1917), dirigida por Francisco Defilippis Novoa. Guión de Hugo Wast, basado en su novela homónima.
- Flor de durazno (1945), dirigida y guionada por Miguel Zacarías. Film mexicano, basado en la novela homónima de Hugo Wast.
- La cámara oscura (2007), dirigida por María Victoria Menis. Guión de Alejandro Fernández Murray y María Victoria Menis, basado en el cuento homónimo de Angélica Gorodischer
- La casa de los cuervos (1922), realizada por Eduardo Martínez de la Pera y Ernesto Gunche, basado en la novela homónima de Hugo Wast.
- La casa de los cuervos (1941), dirigida por Carlos Borcosque. Guión de Hugo Wast, basado en su novela homónima.
- La que no perdonó (1938), dirigida por José Agustín Ferreyra. Guión de José Agustín Ferreyra y Pablo Suero, basado en la novela homónima de Hugo Wast.
- Stella (1943), dirigida por Benito Perojo. Guión de Benito Perojo y Pedro E. Pico, basado en la novela homónima de César Duayén, seudónimo de Emma de la Barra.
- Valle negro (1943), dirigida por Carlos Borcosque. Guión de Jack Hall y Carlos Borcosque, basado en novela homónima de Hugo Wast.



## La gestión de las redes sociales en las administraciones locales: análisis de las capitales subnacionales en Argentina

Lucia Bonetto Cornatosky

[bonettolucia8@gmail.com](mailto:bonettolucia8@gmail.com)

Universidad Nacional de Rosario

María Milagros Faggiani

[mmfaggiani@gmail.com](mailto:mmfaggiani@gmail.com)

Universidad Católica de Córdoba

### Resumen

Transitamos un nuevo paradigma organizado en torno a las Tecnologías de la Información y la Comunicación. El Estado, por su parte, no es ajeno a los cambios que acontecen en el entramado social. Por el contrario, es interpelado por estas transformaciones, que rápidamente devienen en exigencias de adaptación. Consecuentemente, uno de los enormes desafíos que debe enfrentar la administración pública es la adecuación al ecosistema digital. Por ende, la utilización de los nuevos medios y más específicamente de las redes sociales desde las administraciones locales, representa un intento de éstas por estrechar sus vínculos con la ciudadanía.

Este trabajo analiza la gestión de las redes sociales por parte de los gobiernos locales en las capitales de las jurisdicciones subnacionales de Argentina. Se pone el foco en estudiar cuáles son sus prácticas de comportamiento digital al igual que la interacción ciudadana que se produce a partir del contenido generado por los gobiernos. Los resultados obtenidos dejan entrever que queda un largo camino por recorrer en tanto las estrategias de comunicación se fundamentan en la difusión de contenido sin mayor utilización de herramientas que incentiven el vínculo con la comunidad..

### 1. Introducción

Transitamos un nuevo paradigma organizado en torno a las Tecnologías de la Información y la Comunicación. El advenimiento de la cuarta revolución industrial puso en jaque el ecosistema de medios generando transformaciones en la realidad política, económica, social y comunicacional. El Estado, por su parte, no es ajeno a los cambios que acontecen en el entramado social. Por ende, tampoco lo es la comunicación política, que debe adaptarse a los nuevos patrones culturales, incorporando espacios de disputa en el debate público. Aparecen así herramientas, como las redes sociales, que habilitan la posibilidad de generar un contacto más directo entre el sector público y los ciudadanos (Criado Grande & Rojas Martín, 2013a; Valenti et al., 2015).



Los esfuerzos por describir y comprender las características propias del ecosistema digital y su implicancia dentro de la comunicación política han sido significativos. Más aún, representa un enorme desafío para los equipos gubernamentales la profesionalización de la comunicación en el plano digital, en tanto deben adaptar su estrategia a nuevas lógicas de funcionamiento antes desconocidas. Especialmente para los gobiernos locales que, además, enfrentan actualmente demandas constantes y concretas en la calidad de vida de la ciudadanía a las cuales en muchas ocasiones no pueden dar respuesta (Arias & Doldan, 2021; Bayón, 2015; Fortunato, 2012; Muzzin, 2018). Empero, no todas las administraciones locales eligieron el mismo camino para el manejo de las plataformas digitales, más especialmente en lo que se refiere al uso y prácticas en redes sociales.

Existen numerosos trabajos de investigación que estudian la incorporación de las redes sociales en las administraciones locales (Alonso & López, 2019; Criado Grande & Rojas Martín, 2013a, 2013b; Estebaranz González & Ramilo Araujo, 2013; García Aguilar, 2012; Matassi & Boczkowski, 2020; Roa, 2013; Rojas Martín, 2013; Valenti et al., 2015). Más específicamente, se identifican estudios vinculados a gobiernos municipales (alcaldías, intendencias y prefeituras) de ciudades latinoamericanas de más de 1.000.000 de habitantes; como así también asociados fundamentalmente al desempeño de los gobiernos españoles. En este último caso, hay antecedentes vinculados a ayuntamientos de las capitales de provincia y ciudades de más de 50.000 habitantes, como también en zonas rurales (Alonso & López, 2019).

Tomando las investigaciones previamente mencionadas, emerge la necesidad de describir y analizar los mecanismos mediante los cuales las administraciones locales de las capitales subnacionales argentinas (de entre 1.300.000 y 30.000 habitantes), han incorporado la utilización de redes sociales como una nuevas plataformas para entablar vínculos con la ciudadanía. De ahí que, en el presente trabajo, se seleccionó como muestra las capitales de las 23 provincias del país en vistas a obtener datos que reflejen el carácter federal del Estado argentino. Se propone una sistematización y descripción sobre el uso de las redes sociales en las administraciones locales en las plataformas de Facebook, Instagram, Twitter y Tiktok durante el mes de agosto de 2022.

## 2. Marco teórico

### ***La Sociedad de la Información***

Durante el último tercio del siglo XX, transitamos una serie de transformaciones aceleradas que marcaron el advenimiento de un nuevo paradigma organizado fundamentalmente en torno a las tecnologías de la información (TIC). Se entiende por TIC el “[...] conjunto de tecnologías que permiten la adquisición, producción, almacenamiento, tratamiento, comunicación, registro, difusión y presentación de informaciones, en forma de voz, imágenes y datos contenidos en señales de naturaleza acústica, óptica o electromagnética” (Finkelievich, 2016, p. 25). En un contexto de plena globalización, los nuevos dispositivos tecnológicos permearon en tal dimensión la realidad política, económica, social y comunicacional que dieron lugar al surgimiento de una nueva conformación societaria conocida como la Sociedad de la Información, donde el incremento de la productividad está



atado a la posibilidad de aplicación de conocimientos e información, a la gestión, producción y distribución (Miller, 2018).

El paradigma informacional destaca, por un lado, la capacidad de imprimir conocimiento e información a la tecnología para la producción de nuevos conocimientos y tecnologías. Por otro lado, el rol creativo de las personas usuarias en tanto pueden acceder y hacer uso de las TIC gracias a la reducción de sus precios relativos y la disponibilidad universal de la información. En este contexto, la velocidad e intensidad de las transformaciones en la Sociedad de la Información permiten que las personas, e incluso las instituciones, estén conectadas a una red global mediante dispositivos tecnológicos de forma ubicua, convergente e instantánea para producir, intercambiar y distribuir información. Fue a través de la masificación de los ordenadores de uso personal y con la introducción de la World Wide Web como sistema hipermedial de visualización e integración de la información mundial disponible, que se inició la democratización del acceso a internet (Bernal Cerquera & Kippes, 2022).

La revolución informática contribuyó a su reacomodamiento, produciendo transformaciones en los actores que le dan vida, como también en las vinculaciones y reglas del juego que allí se entretienen. Comunicar en la Sociedad de la Información demanda conocer las grandes transformaciones que acontecieron con la masificación del acceso a internet y las que continuarán suscitándose en el futuro próximo

El ecosistema digital originado a partir de la cuarta revolución industrial<sup>68</sup>, se describe en términos analíticos como un conjunto donde prima la convergencia mediática; la saturación informática; la multiplicidad de audiencias y donde el teléfono móvil es el dispositivo reinante (Igarza, 2012, 2019a, 2019b; Scolari, 2008). Sin embargo, esta categorización sólo sirve a fines pedagógicos, ya que en la práctica estos elementos se conjugan y se interrelacionan permanentemente.

### **Aproximaciones a la comunicación política en el ecosistema digital**

La comunicación política se trata de un concepto polisémico, que ha sido abordado desde diferentes enfoques y perspectivas teóricas desde su surgimiento. A fines del siglo XX, dos definiciones resultan de especial interés para contribuir al entendimiento de la comunicación política en el universo digital: la de Dominique Wolton (1998) y la de María José Canel (1999). A continuación se desarrollarán brevemente algunos aspectos de cada una de ellas, tomándolas como puntapié para realizar una aproximación teórica del término que se adecúe a los canales por los que fluye hoy la comunicación política.

---

<sup>68</sup> Klaus Schwab (2016) afirma que estamos transitando la cuarta revolución industrial caracterizada por un internet más ubicuo y móvil, con sensores más pequeños y potentes que son cada vez más baratos, y por la inteligencia artificial y el aprendizaje propio de la máquina. El poder de almacenamiento, de procesamiento y los bajos costos del acceso al conocimiento son tan solo algunos de los acontecimientos que denotan el tránsito de una cuarta revolución industrial. De esta manera, el funcionamiento de las instituciones sociales, educativas, sanitarias e incluso políticas también se ven afectadas y fuertemente demandadas hacia una adaptación. De ahí que se trata de cambios que por su velocidad, amplitud y profundidad son históricos.





Al referirse a comunicación política, Dominique Wolton la comprende como “el espacio en el que se intercambian los discursos contradictorios de los tres actores que tienen legitimidad para expresarse públicamente sobre política, y que son los políticos, los periodistas y la opinión pública a través de los sondeos”(Wolton, 1998, p. 31). El autor parte del supuesto de que la comunicación política, en esencia, remite al conflicto por la construcción de sentido. Esta disputa discursiva se entretiene entre actores que gozan de legitimidad para expresarse públicamente, a saber: los políticos, los periodistas y la opinión pública.

Sin embargo, por las características propias del ecosistema digital, se entiende que los medios de comunicación y los periodistas que allí se desempeñan, han perdido el monopolio de la intermediación entre los políticos y los ciudadanos. La comunidad ya no depende exclusivamente de los medios masivos para estar informada. Con la democratización del acceso a internet y la masificación de los dispositivos móviles hiperconectados a la red, los ciudadanos están posibilitados de acceder a la información. En numerosas ocasiones las personas acceden a la red para informarse a través de medios digitales, ya sea mediante diarios o radios online, blogs o redes sociales. Incluso con estas últimas, es posible que una persona entre directamente en contacto con un político o una figura pública.

Al momento en el que Wolton conceptualizaba la comunicación política, las redes sociales aún no habían sido desarrolladas, por lo que consecuentemente no podían concebirse como un canal de utilidad para comprender la comunicación política. Sin embargo, en la actualidad resulta indispensable divisar las redes sociales como un nuevo espacio de disputa de sentidos, con la particularidad que las redes sociales le otorgan al ciudadano un enorme poder: la posibilidad de (auto)construir subjetividades y canalizar participaciones, sin dependencia de los medios tradicionales, antiguos monopolizadores de la opinión pública. Son numerosas las ocasiones en las que las redes sociales o medios sociales digitales (Durán Barba & Nieto, 2022; Galup, 2019; Gutiérrez-Rubí, 2014) actúan como mecanismos de expresión y movilización política. Gutiérrez Rubí (2014) introduce el concepto de política móvil para referir a la participación ciudadana mediada por las TIC:

“Las herramientas de uso masivo y vinculado a distintos dispositivos móviles permiten dibujar una participación abierta y dinámica: la política móvil. Cualquier ciudadano, a través de un simple clic es capaz de compartir un mensaje con su red y crear un efecto de movilización en cadena”.  
(Gutiérrez-Rubí, 2014, p. 61)

Así, los medios sociales digitales se consolidan como canales válidos para participar políticamente y producir comunicaciones en la esfera pública. Incluso, no solo los ciudadanos, sino también los gobiernos -con sus respectivas áreas y dependencias gubernamentales- y los propios medios de comunicación edificaron sitios web institucionales y construyeron perfiles públicos oficiales en Facebook, Instagram, Twitter y Tik Tok. De modo que, con la incorporación de estas nuevas herramientas de participación política, numerosos actores pueden potencialmente ingresar en la esfera de la comunicación política.

En esa dirección, cobra sentido también la definición de María José Canel, quien destaca la participación de otros actores en la disputa por la construcción de sentidos:



“[...] la actividad de determinadas personas e instituciones (políticos, comunicadores, periodistas y ciudadanos), en la que, como resultado de la interacción, se produce un intercambio de mensajes con los que se articula la toma de decisiones políticas, así como la aplicación de estas en la comunidad”. (Rísolo, 2020, p. 106)

Como señala Canel (en Rísolo, 2020), en la esfera digital toman cuerpo otros actores capaces de producir discursos que disputan la conformación de la agenda: las personas y las instituciones. Organizaciones de la sociedad civil, empresas de diversos rubros, dependencias gubernamentales y partidos políticos, son sólo algunos ejemplos que dejan traslucir la diversidad y la complejidad de actores que intervienen en la esfera pública. De este modo, multiplica la cantidad de actores que se expresan en la esfera pública, reconociéndolos como interlocutores válidos.

A su vez, Canel abre lugar a la consideración de la comunicación política más allá del elemento meramente discursivo y la destaca como una actividad, como una acción: “[...] la comunicación política es una actividad incorpora no sólo aquellos mensajes que se explicitan mediante las comunicaciones, sino también los que aparecen de forma implícita o expresados gestual y corporalmente” (Rísolo, 2020, p. 106). Si bien una porción significativa de la comunicación política transcurre en el plano verbal, esto no significa que acabe en ella. Esta aproximación permite ir más allá para concebir la gestualidad, la expresión corporal y los silencios, al igual que la apariencia física, como elementos que también comunican.

Teniendo en consideración las aproximaciones conceptuales antes presentadas, en el presente trabajo se entenderá a la comunicación política como el espacio donde diversos actores e instituciones, se encuentran mediante elementos discursivos y no discursivos y canalizan su participación a través de canales online y offline, a los fines de legitimar posiciones políticas fundadas valores y creencias comunes. De esta manera, la comunicación política se presenta como un campo de disputa para la construcción de subjetividades que se encuentran socialmente arraigadas en un tiempo y un espacio determinado.

### **Comunicación política aplicada: La comunicación gubernamental**

Una vez definida, es importante recordar que la comunicación política engloba distintas vertientes, en este trabajo se enfatizará en una sólo de ellas: la comunicación gubernamental. Ésta es específica del ejercicio de la gestión ejecutiva, ya sea en el plano local, provincial o nacional. Se aboca a la construcción de aceptación ciudadana en virtud de las decisiones, implementación e impactos de las políticas públicas ejecutadas, aportando a la edificación de consensos contingentes y a la consolidación de legitimidad política. “La gestión y la comunicación constituyen así la cara y la contracara de la gubernamentalidad contemporánea” (L. Graglia, 2020, p. 15)

Es la encargada de promover un proyecto político de desarrollo para una comunidad por lo que persigue el objetivo de respaldar y legitimar las acciones políticas que una entidad de gobierno o sus representantes llevan adelante en el marco de su función. Una de sus responsabilidades es construir legitimidad en torno al gobierno de turno, sus valores y propuestas de gestión. En definitiva, es una



labor de construcción de sentido político. Tal como sostiene Riorda, hacer comunicación gubernamental implica que:

“[...] la realidad es un producto social y que los primeros significados por los cuales la realidad es construida pertenecen al lenguaje. [...] El enfoque constructor ubica el énfasis de investigación sobre las ideas o los significados políticos y los procesos por los cuales la gente adquiere el sentido del mundo político”. (Riorda & Elizalde, 2020, p. 100)

Lo que se busca es que “[...] la gente pueda interpretar los actos de acuerdo a los intereses o a las definiciones que de manera previa o a posterior se vayan instalando desde el gobierno mediante su comunicación” (Riorda, 2005, p. 1). Es en esta búsqueda de construcción de legitimidad que se anhela que las acciones de gobierno sean mayormente aceptadas mediante la pedagogía o el poder de enseñanza. Si la comunicación gubernamental no tiene una buena performance, no es posible establecer consensos ni mucho menos dotar de legitimidad un proyecto político. Y si los acuerdos no existen, hablar de una buena gestión es una falacia (Arias & Doldan, 2021; Fara & Veggetti, 2018; Riorda, 2020).

Los gobiernos toman contacto con la sociedad mediante la implementación de políticas públicas tendientes a satisfacer necesidades y demandas sociales. Sin embargo, este vínculo es reafirmado y reconstruido a través de la comunicación, como también de las historias y vivencias que se entretienen en la puesta en marcha de cada decisión política. De ahí que comunicar no es informar. Tampoco es abrir una ventana para gritar lo que el gobierno quiere transmitir y a continuación cerrarla para evitar oír la respuesta social. Comunicar es reforzar los vínculos con la comunidad, es entablar diálogos y canales de comunicación de doble vía. En pocas palabras comunicar desde el gobierno es potenciar los consensos sociales y administrar los disensos en torno al proyecto político que implementa un gobierno (Arias & Doldan, 2021; L. Graglia, 2020; Riorda, 2005, 2020).

### La comunicación en los gobiernos locales

A los fines de lograr una mayor aproximación a la realidad de los gobiernos locales, se tomará como punto de partida la definición propuesta por Graglia:

“[...] una forma de gobierno elegida democráticamente, independientemente del alcance y contenido de sus autonomías, del tamaño de sus poblaciones (ciudades, municipalidades, comunas, etc.), de sus competencias materiales (amplias o restringidas) y territoriales (sistemas de municipios colindantes o no colindantes, etc.) y de sus recursos económicos y financieros (propios o de otras jurisdicciones, etc.)” (E. Graglia, 2006, p. 54).

Como bien destaca el autor, los gobiernos locales tienen características peculiares aunque, como afirma Hernández (2004), la esencia de los mismos radica en las relaciones de vecindad entre los miembros que integran la sociedad. La descentralización política, económica, financiera y administrativa encuentra su fundamento en la inmediatez del vínculo entre los representantes y los representados. Siendo los gobiernos locales la unidad política más cercana a los ciudadanos, tienen al alcance de su mano los problemas y necesidades de la comunidad que gobiernan. Es por ello que se espera puedan accionar con mayor rapidez en búsqueda de soluciones. La revalorización de los niveles



subnacionales, dan lugar a una transformación en la vinculación Estado-sociedad, ligadas a la mejora de la gestión y a la ampliación de espacios de participación y democratización.

Cravacuore (2007); Blutman, Cao e Iturburu en Miller (2018); y Grandinetti y Nari en Miller (2018) coinciden en que el rol de los municipios ha tenido importantes transformaciones en las últimas décadas. De ahí que, a causa de las crecientes demandas ciudadanas y la capacidad efectiva de dar respuesta a las mismas (Cravacuore, 2007) o por retirada de los niveles gubernamentales superiores a los municipales -también conceptualizadas como transferencias implícitas- (E. Graglia, 2018), los gobiernos locales comenzaron a asumir nuevas responsabilidades: preservación del medio ambiente, seguridad ciudadana, promoción económica, defensa del consumidor, justicia y resolución de conflictos comunales, promoción social y educación.

Esto tiene su correlato en mayores demandas ciudadanas, que exigen mejoras constantes y concretas en la calidad de vida en el menor tiempo posible, y todo ello sin un incremento en las tasas e impuestos que pagan a nivel municipal (Arias & Doldan, 2021). De esta manera, la ciudadanía exige una ciudad mejor, que sea diferente: única, propia, accesible, cercana, próxima, segura. Simultáneamente, tiende a valorar gestiones de gobierno que sean capaces de garantizar las cuestiones básicas pero también que logren anticipar e interpretar las nuevas demandas (Fortunato, 2012).

El municipio se convierte así en la entidad gubernamental más próxima a la que los ciudadanos acuden para la atención de sus necesidades básicas y reclamos, no importa si esas demandas dependen o no de ese nivel de gobierno. De esta manera, los municipios son la primera línea de contacto con el ciudadano y, por ende, quienes son demandados por respuestas rápidas y oportunas (Arias & Doldan, 2021; Bayón, 2015). Es en este contexto que cobra mayor relevancia el vínculo con la comunidad. Siempre se debe tener la brújula política, orientada fundamentalmente sobre las demandas ciudadanas. Una buena gestión pública no necesariamente es redituable electoralmente cuando las demandas ciudadanas no son satisfechas y las percepciones sobre la calidad de la gestión tienden a ser poco favorables (Muzzin, 2018).

Por esto mismo, es recomendable que los líderes locales establezcan un nuevo vínculo con la ciudadanía, incentivando la participación en los asuntos públicos. A su vez, reduciendo la brecha con la clase dirigente, que ha venido ensanchándose progresivamente a causa de las sucesivas crisis representativas, constantes promesas incumplidas y recurrentes frustraciones a nivel de expectativas (Arias y Doldán, 2021). Los políticos que conversan y dialogan -tanto offline como online - obtienen más réditos que aquellos que prefieren la calidez de una sede y su comunicación con el ciudadano la dejan para el flyer o el folleto de campaña habitual sin interactuar con la ciudadanía. Es preciso activar la escucha para entender y la empatía para resolver las demandas de vecinos y vecinas (Carrillo, 2017).

### **El Estado en el ecosistema digital**

El pasaje del paradigma industrial al informacional, como se planteó anteriormente, trajo aparejado una alteración del ecosistema en su conjunto: cantidad de actores con capacidad para comunicar en la esfera pública y construir nuevas agendas, vinculación entre medios tradicionales y digitales, fluctuaciones en los hábitos de vida y específicamente de consumo de la información, etc. Se



trata por lo tanto de un proceso que supera a grandes creces la faceta tecnológica, para impactar de lleno en el sistema social.

El Estado, por su parte, no es ajeno a los cambios que acontecen en el entramado social. Por el contrario, es interpelado por estas transformaciones, que rápidamente devienen en exigencias de adaptación. Oszlak (2020) conceptualiza esta era como disruptiva, en la que “los gobiernos y organizaciones del sector público se encuentran en el epicentro de esta `tormenta perfecta` y deben replantearse qué significa gestionar en una era disruptiva. Para colmo, deben hacerlo al tiempo en que deben recuperar la confianza pública [...]” (Oszlak, 2020, p. 28). La capacidad del Estado, al igual que de muchas otras instituciones, resulta limitada en comparación a la velocidad de las transformaciones.

### Vinculación con la ciudadanía: plataformas digitales

El nuevo ecosistema digital permite el surgimiento de herramientas que, manejadas de forma adecuada, pueden contribuir a mejorar la comunicación entre el sector público y los ciudadanos (Criado Grande & Rojas Martín, 2013b; Valenti et al., 2015). Las redes sociales, al igual que los sitios web y las aplicaciones móviles, son algunas de las estrategias del gobierno abierto que contribuyen al fortalecimiento del vínculo entre las administraciones públicas y la ciudadanía (Roa, 2013). Se trata de nuevos canales que evitan mediaciones, lo que representa un fenómeno novedoso en relación a la matriz sociocomunicacional del siglo XX.

“Las interfaces del siglo XX le enseñaron a la política a hablar. El presente le exige, además de decir, escuchar y dialogar. Básicamente, porque se desarrolla sobre redes colaborativas que, a diferencia de los medios tradicionales, permiten que los ciudadanos respondan y reaccionen a lo que reciben” (Galup, 2019, p. 25)

Desde la perspectiva ciudadana se trata de herramientas que reducen la brecha entre representantes y representados, pudiendo entablar diálogos directos con los gobernantes. Se hace referencia a estas herramientas como bidireccionales e interactivas, donde existen conversaciones que se dan en ambos sentidos (ciudadanía-gobierno y gobierno-ciudadanía) y que, en numerosos casos, representa un valor intrínseco. Estas herramientas permiten que los ciudadanos tengan algún grado de incidencia sobre la agenda pública. Los actores de la sociedad civil pueden emitir sus opiniones de forma simple, rápida y directa. Mientras que desde la perspectiva de las instituciones públicas, permite recibir información de forma permanente y actualizada que contribuya a la toma de decisiones. Así, el flujo informativo contribuye al fortalecimiento de las instituciones públicas que poseen en sus manos mayor cantidad de datos, informaciones y opiniones que le permitirían esbozar sus gestiones políticas centradas en los ciudadanos (Galup, 2019; Rojas Martín, 2013).

### Redes sociales en gobiernos locales

Las redes sociales se han incorporado de forma notable en las administraciones públicas durante los últimos años (Alonso y López, 2019; Criado Grande y Rojas Martín, 2013a; García



Aguilar, 2012; Riorda, 2005, 2020). La adhesión fue rápida y más bien de forma informal. (Riorda & Conrero, 2017) desde una perspectiva institucionalista, analizan el grado de formalización de los equipos de comunicación digital dentro de los gobiernos locales, atendiendo también a su composición, mecanismos de coordinación y gestión. Por lo tanto, a mayor institucionalización y profesionalización dentro de los equipos de gestión digital, aumentan las probabilidades de adaptación a las nuevas tendencias online.

La adaptación de los gobiernos locales al ecosistema digital demanda desarrollar un nuevo perfil dentro de los diferentes niveles de gobierno, figura conceptualizada por Valenti et al. (2015) como gobernautas. Se trata de gobernantes que entienden la lógica del entorno digital y que a partir de eso desarrollan la habilidad para tomar provecho de la filosofía 2.0 y de las bondades propias de la comunicación bidireccional para “[...] recuperar la confianza de la gente y generar soluciones que mejoren la calidad de vida” (Valenti et al., 2015, p. 6). Es a partir de la presencia y uso de los medios digitales que se abrirá un nuevo campo de batalla por la disputa de sentidos asociados a la realidad política. Se trata de un conflicto por el poder simbólico y por la capacidad para imponer percepciones mediante elementos discursivos que se entretujan a partir de códigos y valores socialmente compartidos en un contexto dado.

(Baggiolini & Castro Rojas, 2016) destacan tres particularidades de los nuevos medios que son también compartidas por las redes sociales: en primer lugar el carácter rizomático y expansión viral del contenido que permite llegar a una enorme cantidad de interlocutores; en segundo lugar la posibilidad de entablar diálogos de muchos a muchos es decir contempla una multiplicidad de emisores posibles; y en tercer lugar la hipertextualidad de las plataformas en tanto permiten navegar de forma no lineal sobre los contenidos digitales. Aguirre Sala (2012) añade la utilización de las redes por amateurs, en tanto no requieren un nivel de profesionalismo alto para poder ser usuario activo y consecuentemente afirma que las mismas no tienen barreras de ingreso.

Además, Roa (2013) destaca 24 razones por las que las administraciones públicas incorporan las redes sociales a sus estrategias de gobierno. Entre ellas, se destacan la capacidad para segmentar información y dirigirla hacia públicos específicos, la posibilidad de geolocalizar información; la factibilidad de realizar una escucha activa mediante el monitoreo de cuentas para conocer el estado de opinión pública; y finalmente menciona la interactividad y el feedback que éstas proporcionan como una enorme ventaja para los gobiernos locales. Sin embargo, el autor hace una distinción cuando afirma que:

“Se configuran como una solución ventajosa para las administraciones a la hora de crear canales de comunicación bidireccionales, siempre y cuando se proyecten como parte de un plan estratégico de comunicación y sean puestas en marcha por parte de equipos capacitados” (Roa, 2013, p.137)

De lo antedicho se desprende que las redes sociales demandan al menos dos consideraciones. Por un lado, la elaboración de un plan de comunicación que contemple objetivos, públicos, metas y estrategias (Longo en Riorda y Conrero, 2017); por otro lado la implementación en manos de equipos que comprendan el funcionamiento del ecosistema digital y sepan adaptar el contenido a cada





plataforma. De la misma manera, emerge la necesidad de desarrollar buenas prácticas entre los gobiernos locales, de forma tal que incentiven la participación ciudadana.

En definitiva, aunque las redes sociales se incorporaron a las administraciones públicas, no todas ellas optan por una estrategia acorde al contexto 2.0 del ecosistema digital. Roberto Rodríguez (2017) detecta que algunas de las deficiencias más frecuentes son la difusión de información, baja e inconstante frecuencia para la generación de contenido (en relación a países anglosajones), bajo nivel de respuesta a ciudadanos, entre otros. Consecuentemente el autor concluye que no se trata de un déficit tecnológico sino más bien de un problema estratégico (y político) por parte de los gobiernos locales.

Las redes sociales son herramientas de participación política y de mejoramiento de la calidad democrática (Aruguete & Calvo, 2020; Galup, 2019; Gutiérrez-Rubí, 2014). Si las redes representan una oportunidad para la densificación y fortalecimiento de lazos democráticos, es indispensable que los gobiernos locales desarrollen estrategias político-comunicacionales que les permitan entablar vínculos con una comunidad que está demandando participar de los procesos públicos para poder reconstruir la confianza sobre las instituciones democráticas (Galup, 2019; J. E. Graglia, 2019). En otras palabras, la incorporación de buenas prácticas político comunicacionales en los gobiernos locales es menester para el desarrollo de gestiones más participativas y basadas en datos, para la toma de decisiones informadas, para reconstruir vínculos con la ciudadanía y para recuperar la confianza en las instituciones políticas (J. E. Graglia, 2019)

### 3. Objetivos

Este trabajo de investigación tiene como objetivo principal ofrecer una sistematización sobre el uso de las redes sociales en las administraciones locales de las capitales subnacionales para conocer los mecanismos mediante los cuales los gobiernos desarrollan vínculos con la ciudadanía que gobiernan. En vistas a este propósito, se desarrollaron una serie de acciones específicas:

- Diseñar una matriz que permita monitorear el rendimiento de la comunicación de los gobiernos municipales en Argentina para las redes sociales Facebook, Instagram, Twitter y TikTok.
- Identificar la cantidad de seguidores promedio de las municipalidades de las capitales subnacionales en relación a su tamaño poblacional.
- Vislumbrar los rasgos más sobresalientes del uso de las redes sociales, en particular, analizando su presencia en las plataformas, la dimensión de su comunidad, la sistematicidad al momento de producir contenido como así también sus prácticas más habituales en ellas.
- Sistematizar y describir las acciones básicas de las municipalidades en virtud de la utilización de elementos que incentiven la participación, indexadores de contenido y utilización de etiquetas.
- Ordenar y describir las acciones básicas de las administraciones locales de capitales subnacionales en redes sociales: reacción, comentario, compartido, engagement y tipo de publicación.



#### 4. Marco Metodológico

En primera instancia, se realizó una revisión bibliográfica para conocer estudios anteriores sobre el fenómeno y así profundizar el estado del arte del tema de estudio. En ese sentido, se prestó especial atención al abordaje del fenómeno, a sus conclusiones y a su metodología de abordaje. El diseño de investigación es predominantemente descriptivo ya que apunta a brindar una visión general y aproximativa sobre la comunicación digital de los gobiernos de las capitales subnacionales en redes sociales en Argentina. Se trata además de un estudio seccional que analiza el comportamiento de variables en una población en un contexto determinado.

En función de los objetivos y de la investigación bibliográfica se optó por un método cuantitativo, siendo el relevamiento vía manual de redes sociales la técnica elegida para la recolección de datos por su facilidad en el acceso. Durante el mes de agosto de 2022 se realizó un análisis de presencia de las capitales subnacionales de Argentina en redes sociales, navegando a través de sus perfiles oficiales en redes sociales. En una primera instancia se consideraron las cuentas del cuento @institucionoficial; sin embargo rápidamente se detectó que en muchos casos los perfiles existían pero no respondían a la búsqueda deseada. De ahí que se amplió a instituciones oficiales de capitales subnacionales argentinas que posean el tilde azul o cuyas cuentas se pudo verificar fehacientemente se correspondían con la cuenta madre o rectora del gobierno municipal en cuestión. De ahí que se estudiaron las 23 capitales de gobiernos subnacionales: La Plata, San Fernando del Valle de Catamarca, Resistencia, Rawson, Córdoba, Corrientes, Paraná, Formosa, San Salvador de Jujuy, Santa Rosa, La Rioja, Mendoza, Posadas, Neuquén, Viedma, Salta, San Juan, San Luis, Río Gallegos, Santa Fe, Santiago del Estero, Ushuaia y San Miguel de Tucumán.

Las redes sociales elegidas para el trabajo en cuestión fueron Facebook, Instagram, Twitter y Tiktok. Las tres primeras redes sociales se encuentran dentro de las cinco redes sociales más utilizadas dentro de Argentina (Reuters Institute & University of Oxford, 2021). TikTok, por su parte, ha sido una de las redes sociales que más creció en el periodo 2021-2022. En ese sentido, el informe de Consumo de tráfico en internet (Telecom), muestra que TikTok refleja un crecimiento del 170% en este período temporal. Se trata de una red social cuyo público principal son las juventudes, en tanto el 43% de los usuarios a nivel mundial tienen menos de 25 años (Lutvak, 2022). Su reciente incorporación como parte de las estrategias de comunicación de administraciones locales gubernamentales y dirigentes políticos refleja la importancia para las capitales de los gobiernos subnacionales de conectar con una audiencia joven.

Finalmente, en cuanto a la etapa seleccionada para el análisis, se optó por el abordaje de la información contenida durante el mes de agosto de 2022, abarcando un plazo total de 31 días. Se considera que la misma representa una cifra considerable para describir y analizar la actividad de las capitales subnacionales en redes sociales, como también para ponderar su desempeño adaptativo al universo de estas plataformas. Se trata así de un ejercicio modesto y con finalidad meramente exploratoria, a los fines de incentivar estudios derivados que analicen las estrategias político-comunicacionales que se despliegan específicamente en los diferentes niveles de gobierno de la República Argentina.



**a. Dimensiones de análisis**

Para analizar el comportamiento digital y la interacción ciudadana que se produce como consecuencia del contenido producido en redes sociales por los gobiernos de las capitales subnacionales, se tuvieron en cuenta las contribuciones de (Alonso & López, 2019; Estebaranz González & Ramilo Araujo, 2013; Valenti et al., 2015); (Gutiérrez Montoya et al., 2018) y el IV Estudio de la Actividad de las marcas en Medios Sociales de IAB Spain Research (2016).

Fue a partir de su contribución metodológica que se establecieron las siguientes dimensiones de análisis:

- Cantidad de habitantes: Población que habita las capitales de los gobiernos subnacionales
- Presencia: Existencia de una cuenta oficial en las plataformas Facebook, Instagram, Twitter y Tiktok.
- Dimensión de la comunidad: Cantidad de seguidores en las plataformas.
- Promedio de publicaciones diario: Cantidad de publicaciones realizadas en promedio por mes en cada red social.
- Elementos que incentiven la participación: Utilización de preguntas dirigidas a incentivar la participación ciudadana en las publicaciones; hipervínculos internos o externos a la plataforma; como así también si el mensaje incluye algún agradecimiento o si está expresado en tono de gratitud, pudiendo ser destinado a alguna personalidad, grupo o sector de la sociedad. A lo largo del trabajo este tipo de elementos serán también mencionados como calls to action.
- Utilización de indexadores de contenido: Cantidad de publicaciones que incluyen la utilización de hashtags (#) que operan como facilitadores para las búsquedas temáticas en cada red social. La unidad de registro para esta variable de análisis serán los textos (copies) de las publicaciones, por lo que no es válida para imágenes, placas o videos.
- Utilización de etiquetas: Cantidad de publicaciones que etiquetan al menos a una cuenta dentro de la red social, utilizando el @ para generar la etiqueta. La unidad de registro para esta variable de análisis serán los textos (copies) de las publicaciones, por lo que no es válida para imágenes, placas o videos.
- Reacción: Número de me gusta, me encanta, me importa, me divierte, me asombra, me entristece o me enoja que posee una publicación.
- Generación de contenido: Cantidad de comentarios que los usuarios generan en una publicación.
- Sugerencia: Cantidad de compartidos o recomendaciones de los usuarios en una publicación.
- Guardados: Cantidad de videos guardados en la red social Tik Tok.
- Engagement: Número total de interacciones (sumatoria de reacciones, comentarios y compartidos) dividido en la cantidad de publicaciones diarias.
- Tipo de publicaciones: Contiene enlaces, videos, imágenes o no posee más que elementos textuales (esta última opción solamente resulta válida en las redes Facebook y Twitter).



## 5. Resultados

### a. Facebook

En esta red social la totalidad de las administraciones locales de las capitales subnacionales tienen **presencia digital**, de ahí que es la única red social estudiada donde el 100% de los casos de estudio registraron cuentas activas con publicación periódica de contenido. En todos los casos se trata de páginas, lo que habilita el análisis de métricas y la realización de pautas publicitarias. Sin embargo, solo el 34% de las municipalidades han hecho uso de esta herramienta, siendo la que más se destaca la administración de San Fernando del Valle de Catamarca con un 27% de sus posteos pautados.

**Tabla 1. Población por localidad y su vinculación con los seguidores en la red social Facebook**

Capital	Población	Seguidores	Relación con población
Córdoba	1,317,298	247,000	18.75%
Corrientes	346,334	108,000	31.18%
Formosa	222,226	80,000	36.00%
La Plata	193,144	162,000	83.88%
La Rioja	178,872	35,000	19.57%
Mendoza	114,893	201,000	174.95%
Neuquén	231,198	57,000	24.65%
Paraná	247,139	55,000	22.25%
Posadas	275,028	64,000	23.27%
Rawson	31,787	14,000	44.04%
Resistencia	290,723	50,000	17.20%
Río Gallegos	95,796	62,000	64.72%
Salta	520,683	26,000	4.99%
San Fernando del Valle de Catamarca	159,139	67,000	42.10%
San Juan	107,850	31,000	28.74%
San Luis	169,947	47,000	27.66%
San Salvador de Jujuy	548,866	73,000	13.30%
Santa Fe	257,970	63,000	24.42%
Santa Rosa	391,164	24,000	6.14%
Santiago del Estero	103,241	29,000	28.09%



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Tucumán	252,192	114,000	45.20%
Ushuaia	56,825	61,000	107.35%
Viedma	52,789	32,000	60.62%

En relación a la **dimensión de las comunidades**, encontramos que son muy distintas entre las diferentes municipalidades. En ese sentido, encontramos casos como los de Córdoba, que tiene 264.000 seguidores y otros como los de Rawson donde el número desciende a 14.000. Sin embargo, es necesario tener en consideración el tamaño de la comunidad vinculado a la cantidad de habitantes de cada localidad. En este sentido, si bien la cantidad de seguidores en Facebook de Córdoba es alta, un dato interesante surge si se lo vincula con la dimensión de la comunidad en Facebook con la población local. En ese sentido, se asume que la mayor cantidad de seguidores de la página de Facebook son oriundos de esta municipalidad. Así, se puede ver el porcentaje de penetración de la administración local en la red social.

Si atendemos la **relación población/cantidad de seguidores**, se observa que un 26,1% (6) de las municipalidades son seguidos por menos del 20% de sus habitantes; un 39,1% (9) de las administraciones son seguidos por entre el 21-40% de sus habitantes; un 17,4% (4) son seguidos por el 41-60% de su población y un 4,3% (1) es seguido por el 61-80% de sus pobladores. En este sentido, son paradigmáticos los casos de La Plata, Mendoza y Ushuaia, donde encontramos que la cantidad de seguidores es mayor al 80%. Incluso en estos dos últimos casos, la dimensión de la comunidad supera a la de sus habitantes.

En relación al **contenido generado**, encontramos que en el 100% de las cuentas se registra actividad en el período analizado. En ese sentido, en torno al promedio de publicaciones diarias, encontramos que 7 municipios (30,4%) publican aproximadamente 2 veces al día; mientras que otros 6 municipios (26,1%) postean en promedio 5 acciones comunicacionales al día. Un caso llamativo es el de la Municipalidad de Río Gallegos que presenta un promedio de 15,97 publicaciones por día.

**Tabla 2. Promedio de publicaciones diarias en Facebook**

Menos de 2 publicaciones al día	2 publicaciones por día	3 publicaciones por día	4 publicaciones por día	5 publicaciones por día	Más de 5 publicaciones al día
La Plata San Fernando del Valle de Catamarca Santa Rosa	Santiago del Estero San Juan Viedma Corrientes Paraná Salta La Rioja	Resistencia Formosa Posadas	Mendoza Rawson	Neuquén Ushuaia Córdoba Tucumán San Luis San Salvador de Jujuy	Santa Fe Río Gallegos



En relación a los **incentivos a la participación**, se destaca que la gran mayoría utiliza esta herramienta, en tanto sólo una de las administraciones locales (Santiago del Estero) no hace uso de ella. En solamente 3 municipios (13%) se utiliza en más del 60% de sus publicaciones. Esto demuestra que la gran mayoría de gobiernos locales (87%) no están promoviendo la participación comunitaria, sino que se enfocan más en difundir el contenido más que en entablar vínculos con la ciudadanía. Además de su baja frecuencia, normalmente el mismo se asocia con invitaciones para acceder a links externos donde pueden leer más información sobre la actividad<sup>69</sup>.

En torno al empleo de **etiquetas**, encontramos que existen dos municipalidades que en el período de análisis no hicieron uso de la herramienta: Santiago del Estero y Rawson. Las administraciones restantes usan las etiquetas, aunque solo el 26,1% (6) lo hacen en al menos el 20% de sus publicaciones. De ahí que el 65% (15) no trabaja de forma sistemática en la densificación de vínculos sociales a través de redes. Adicionalmente, se destacan dos elementos de relevancia: en primer lugar, la etiqueta que se utiliza con mayor frecuencia es la de la persona que está a cargo del Poder Ejecutivo local. En segundo lugar, en numerosas ocasiones se observa que las mismas están mal colocadas. Posiblemente este último caso puede deberse a que en ocasiones se replica el contenido en las redes de Facebook e Instagram, sin chequear que las etiquetas sean similares en ambas plataformas.

En cuanto a la implementación de **hashtags** como indexadores de contenido, existe cierto consenso generalizado en tanto 22 de las 23 municipalidades los implementan. En esa dirección, se destaca que el 43,5% lo utiliza en más del 80% de sus publicaciones, mayormente vinculado al slogan de la gestión de gobierno. De ahí que son hashtags específicos, que lo asocian directamente a la marca política de gobierno y se deja de lado la posibilidad de conectar con la audiencia de forma temática o a través de hashtags más generales que podrían tener mayor consumo de la audiencia.

---

<sup>69</sup> Sin embargo, frente a la incapacidad de medir la tasa de usuarios que efectivamente clickean para ampliar más información, no es posible realizar aseveraciones sobre su eficacia.





**Tabla 3. Porcentaje de uso de hashtags en Facebook**

0-20% de publicaciones con hashtags	20,1% a 40% de publicaciones con hashtags	40,1% a 60% de publicaciones con hashtags	60,1% a 80% de publicaciones con hashtags	Más del 80,1% de publicaciones con hashtags
Santiago del Estero San Juan	Mendoza Río Gallegos Salta La Plata	Paraná Corrientes Santa Fe San Salvador de Jujuy Rawson	Resistencia Santa Rosa	La Rioja Viedma Tucumán San Fernando del Valle de Catamarca Formosa Ushuaia Neuquén Córdoba San Luis Posadas

En referencia a las **reacciones** se destaca que el 69,6% de las administraciones locales reciben entre 20 y 100 reacciones por posteo; mientras que el 21,7% restante reciben entre 101-200 reacciones. En ese sentido, destaca el caso de la Municipalidad de Córdoba donde es la única que tiene un promedio de reacciones que ronda en 240 aproximadamente. Cabe mencionar que en este punto no se realizaron distinciones entre las diferentes reacciones provistas por Facebook (me gusta, me encanta, me importa, me divierte, me asombra, me entristece y me enoja), por lo que se descarta que todas las reacciones recibidas sean positivas. Sin embargo, resulta un dato de interés el mero hecho de conocer los parámetros generales de las administraciones locales de las capitales subnacionales.

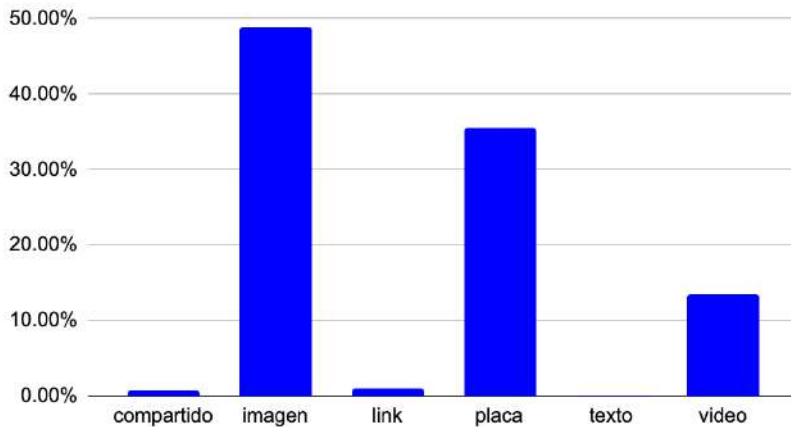
En alusión a los **comentarios**, el 69,6% (16) de los municipios reciben entre 1 y 10 comentarios en promedio por posteo ; mientras que solo el 30,4% (7) reciben más de 10 comentarios. Empero, la mayor parte de los comentarios no son respondidos por parte de la entidad gubernamental. De ahí que, a la baja participación ciudadana se añada una falta de respuesta por parte de los gobiernos locales ante las inquietudes ciudadanas. La falta de interacción o de diálogo por parte de los gobiernos locales se percibe como una amenaza a la legitimación de estos canales como vías de participación ciudadana. Finalmente, un caso a resaltar es nuevamente el de la municipalidad de Córdoba que conlleva alrededor de 53 comentarios promedio por publicación.

Respecto a los **compartidos** de las publicaciones, se observa que este índice es bajo en relación a las reacciones y a los comentarios. De ahí que el 17,4% (4) reciben entre 1 y 10 compartidos; el 21,7% (6) entre 11 y 20 compartidos; el 52,2% (12) entre 21 y 40 compartidos y solo una administración local (San Fernando del Valle de Catamarca) consigue que la media de compartidos por publicación sea mayor a 40.



En relación al **engagement**, se destaca que el 60,9% (14) de las administraciones locales tiene un

**Gráfico 1. Tipos de publicaciones Facebook**



engagement de entre 0 y 100; mientras que el 34,8% (8) arrojan un engagement de entre 101-200. Existe un único caso donde la cifra asciende a 326 en el caso de la Municipalidad de Córdoba, tratándose así de un caso extremo.

Finalmente en lo respectivo al **tipo de contenido** que se publica, se destaca que en esta red social el recurso más utilizado es el de la fotografía con un porcentaje del 48,8%. En segundo lugar se encuentra el diseño gráfico de

placas con un 35,5%, seguido por la utilización de piezas audiovisuales con un 13,5%. Los porcentajes restantes se distribuyen entre publicaciones solamente con hipervínculos (1,1%), compartidos<sup>70</sup> (0,8%) y exclusivamente con texto (0,09%).

## b. Instagram

Similar a lo que acontece con Facebook, sucede que todos los municipios tienen **presencia** en esta red. Sólo se registró un caso único que fue el gobierno de la ciudad de Santiago del Estero quien, a pesar de tener una cuenta en esta red social, no presentó actividad durante el período analizado.

**Tabla 4. Población por localidad y su vinculación con los seguidores en la red social Instagram**

Capital	Población	Seguidores	Relación población seguidores
Córdoba	1,317,298	109,000	8.27%
Corrientes	346,334	61,100	17.64%
Formosa	222,226	32,600	14.67%
La Plata	193,144	81,700	42.30%
La Rioja	178,872	6,400	3.58%

<sup>70</sup> Aquí se consideró la acción que realizó la entidad municipal al momento de generar el contenido, dejando de lado si se trataba de una imagen, video, placa, etc. En ese sentido, se optó por ponderar este criterio por sobre otro entendiendo que las publicaciones compartidas tienen menor alcance que cualquier contenido original producido desde la cuenta



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Mendoza	114,893	130,000	113.15%
Neuquén	231,198	22,500	9.73%
Paraná	247,139	28,900	11.69%
Posadas	275,028	32,700	11.89%
Rawson	31,787	2,700	8.49%
Resistencia	290,723	30,900	10.63%
Río Gallegos	95,796	11,400	11.90%
Salta	520,683	16,100	3.09%
Catamarca	159,139	18,700	11.75%
San Juan	107,850	12,900	11.96%
San Luis	169,947	3,800	2.24%
San Salvador de Jujuy	548,866	13,300	2.42%
Santa Fe	257,970	58,100	22.52%
Santiago del Estero	103,241	2,202	2.13%
Santa Rosa	391,164	9,900	2.53%
Tucumán	252,192	29,800	11.82%
Ushuaia	56,825	28,500	50.15%
Viedma	52,789	10,600	20.08%

En lo que respecta a la **dimensión de las comunidades**, encontramos que al igual que en Facebook son muy distintas entre las diferentes municipalidades. Se destaca Mendoza como la que más seguidores tiene (130.000) y nuevamente Rawson como la que menor cantidad tiene (2.700). Vale la pena en este sentido, volver a vincular el dato de la comunidad con la cantidad de población de los municipios. Esto nos muestra que a diferencia de la plataforma anterior, las comunidades en Instagram suelen cubrir un menor porcentaje de la población. De las 23 municipalidades, 17 (el 73%) tienen una comunidad de instagram que representa menos del 15% de los habitantes de la localidad. De las restantes, en 5 igual se mantiene un número menor al 50% de la población. Solo en el caso de Mendoza, una vez más la comunidad de Instagram es mayor al tamaño poblacional del municipio.

En relación al **promedio de publicaciones**, en general se observa que es menor que en Facebook. El 50% de los municipios con actividad publican menos de dos veces al día. De la mitad restante, todas publican entre 2 y 6 veces por día en promedio. La única excepción es Río Gallegos que, al igual que en Facebook, comparte mucha mayor cantidad de contenido, alcanzando un promedio de 15 posteos diarios.



**Tabla 5. Promedio de publicaciones diarias en Instagram**

Menos de 2 publicaciones al día	2 publicaciones por día	3 publicaciones por día	4 publicaciones por día	5 publicaciones por día	Más de 5 publicaciones al día
Santiago del Estero San Fernando del Valle de Catamarca Resistencia La Plata Santa Fe Paraná San Salvador de Jujuy Santa Rosa La Rioja Córdoba San Juan	Salta Tucumán Viedma Corrientes	Formosa Posadas	Mendoza Rawson	Ushuaia Neuquén	San Luis Río Gallegos

En relación a los **incentivos a la acción**, todas las administraciones locales lo utilizan en sus cuentas de Instagram, a excepción de Paraná. Desde felicitaciones, invitaciones a comentar o a ver el “link en bio”, los municipios intentan que los usuarios interactúen con sus publicaciones. La cantidad de veces que lo hacen, varía mucho en cada una de las localidades. El 25% lo hacen en menos del 10% de sus publicaciones, el 50% lo hacen entre el 10 y el 60% de sus posteos y el otro 25% lo hace en más del 60% de ellos. Una cuestión a considerar en esta plataforma, es el caso de las municipalidades que replican contenido de Facebook. Cuando incluyen links en el copy de Instagram, a diferencia de lo que sucede en Facebook, los usuarios no pueden acceder directamente al hipervínculo. Por esto en algunos casos se invita a que ingresen al link de la biografía, pero esto demanda más acciones para los usuarios. En consecuencia, es menos probable que se realice.

En cuanto a las **etiquetas**, se destaca que también casi todas las localidades las utilizan. Sólo Rawson y Resistencia no recurren a ellas. De todas formas, usan esta herramienta en una pequeña proporción de sus publicaciones. El 90% las utiliza en menos del 35% de sus posteos, y de ellas, casi la mitad lo usan en menos del 10% de las publicaciones que realizan. En el 10% con más uso de etiquetas se destacan San Luis y Neuquén que las usan en casi el 60% y 90% de sus posteos respectivamente.

En lo que respecta a los **hashtags**, son una herramienta sumamente usada en Instagram. El 70% de las municipalidades la utilizan en más del 70% de sus publicaciones. Llegando a alcanzar incluso el 100% de los posteos en el caso de Catamarca y San Luis. Las provincias restantes, las utilizan entre el 23% y el 54% de sus posteos. Además, a diferencia de Facebook, encontramos el uso de hashtags genéricos,



no sólo aquellos asociados a la gestión. Esto permite que puedan usarse como indexadores y logren conectar con gente interesada en los temas de los que habla el posteo.

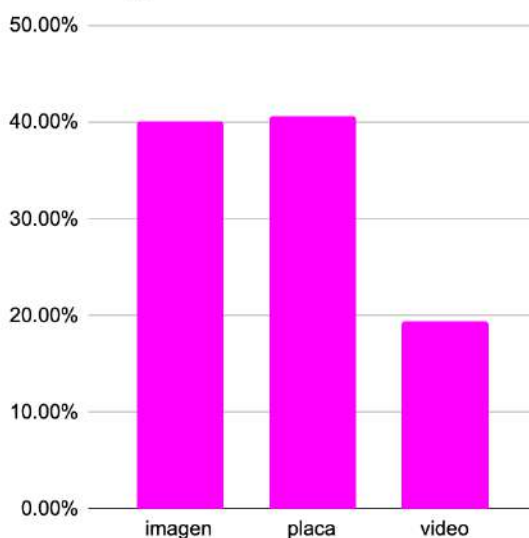
En relación a las **interacciones**, encontramos que Instagram el 50% de las municipalidades tiene menos de 100 me gusta promedio en sus publicaciones. El 27% tiene entre 100 y 200 me gusta promedio mientras que el 18% tiene entre 200 y 500. Fuera de estos grupos queda la ciudad de Córdoba que alcanza mucho más que todas las demás con casi 1300 me gusta promedio en sus posteos. En referencia a los comentarios, encontramos que los usuarios son mucho menos propensos a comentar en este tipo de publicaciones. El 36% de los municipios reciben menos de dos comentarios en promedio. Otro 36% recibe entre dos y cinco comentarios promedio. Un 14% recibe entre 5 y 10 comentarios y el 14% restante obtiene más de 10 comentarios.

De lo anterior también encontramos una gran disparidad en el **engagement** que logran alcanzar las distintas municipalidades. Encontramos que el 23% de ellas tienen entre 0 y 50 puntos en esta variable, el 27% entre 50 y 100, otro 27% entre 100 y 200, un 18% entre 200 y 550, y Córdoba, con el 0,05% se destaca por tener 1357, separándose ampliamente de todas demás.

**Tabla 6. Engagement en Instagram**

Engagement entre 0-50	Engagement entre 50-100	Engagement entre 100-200	Engagement entre 200-550	Engagement +550
Rawson La Rioja San Luis Río Gallegos Ushuaia	Santa Rosa Viedma Neuquén Salta San Juan San Salvador de Jujuy	Resistencia Paraná Tucumán Posadas Catamarca Formosa	Corrientes Santa Fe Mendoza La Plata	Córdoba

**Gráfico 2. Tipo de publicaciones en Instagram**



En relación al tipo de contenido, la variación en instagram, por la misma lógica de la plataforma es menor al de Facebook y Twitter. En este sentido, el 40% incluye fotografías, otro 40% placas y finalmente un 20% de los posteos son de video. En este sentido, se destaca que las municipalidades que menos postean, suelen ser las que más publicaciones con formato de video publican. En este sentido, se da cuenta de que hay un entendimiento de la plataforma que privilegia actualmente el contenido de vídeo. Su baja frecuencia de publicaciones puede indicar dos cuestiones: por un lado, asociarse a que es mejor priorizar la calidad antes



que la cantidad de contenido; mientras que por otro lado, reflejar una cierta complejidad operativa para la producción de este tipo de piezas, lo que hace que necesariamente se publique menos.

### c. Twitter

En twitter se observa que casi la totalidad de las municipalidades tienen **presencia**, sólo dos municipalidades no cuentan con sitios en esta plataforma: Santiago del Estero y Santa Rosa. Sin embargo, el uso que los distintos municipios hacen de la red es completamente diferente entre sí. De esta manera, también divergen los tamaños de las comunidades. Mientras que San Luis tiene tan sólo 155 seguidores, la municipalidad de Córdoba tiene 104 mil. Sin embargo, al igual que en Instagram e incluso de forma más acentuada, encontramos que la cantidad de seguidores es poca en comparación a los habitantes locales. De esta forma, 17 de los 21 con presencia cuentan con una comunidad que apenas representa menos del 10% de la población. Sólo 3 municipios cuentan con entre un 10 y un 25% de la población en la plataforma y únicamente Mendoza llega a más de eso con el 39% -un porcentaje de todas formas menor al de sus demás redes-.

**Tabla 7. Población por localidad y su vinculación con los seguidores en la red social Twitter**

Capital	Población	Seguidores	Relación seguidores población
Córdoba	1,317,298	104503	7.93%
Corrientes	346,334	21748	6.28%
Formosa	222,226	204	0.09%
La Plata	193,144	41015	21.24%
La Rioja	178,872	6985	3.91%
Mendoza	114,893	45132	39.28%
Neuquén	231,198	4074	1.76%
Paraná	247,139	5363	2.17%
Posadas	275,028	14802	5.38%
Rawson	31,787	1920	6.04%
Resistencia	290,723	4387	1.51%
Río Gallegos	95,796	840	0.88%
Salta	520,683	22389	4.30%
San Fernando del Valle de Catamarca	159,139	3986	2.50%
San Juan	107,850	850	0.79%





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

San Luis	169,947	155	0.09%
San Salvador de Jujuy	548,866	6771	1.23%
Santa Fe	257,970	37259	14.44%
Tucumán	252,192	12391	4.91%
Ushuaia	56,825	8683	15.28%
Viedma	52,789	3398	6.44%

En cuanto a la actividad, destacamos que durante el período de análisis la cuenta de Resistencia no tuvo **actividad**. De las restantes, la mayoría de los municipios publican menos de 4 tweets al día. En ese sentido, podemos distinguir entre quienes publican menos de un tweet al día (Catamarca, Posadas, Viedma), quienes publican entre uno y tres tweets por día (San Juan, Formosa, Neuquén, La Rioja, La Plata), quienes lo hacen entre tres y cinco tweets (Río Gallegos, Mendoza, San Salvador de Jujuy, Rawson, Salta, San Luis), quienes publican entre cinco y diez tweets al día (Corrientes, Tucumán, Paraná) y quienes publican más de 10 veces al día (Córdoba, Ushuaia, Santa Fe). Se destaca además Santa Fe con una gran cantidad de tweets en comparación a todos los demás puesto que del período analizado, tienen un promedio de casi 30 tweets diarios, más del doble del municipio que le sigue en cantidad de tweets.

**Tabla 8. Promedio de publicaciones diarias en Twitter**

Menos de 2 publicaciones al día	2 publicaciones por día	3 publicaciones por día	4 publicaciones por día	5-10 publicaciones por día	Más de 10 publicaciones al día
Viedma Posadas San Fernando del Valle de Catamarca San Juan Formosa Neuquén	La Rioja	La Plata Río Gallegos Mendoza San Salvador de Jujuy	Rawson Salta San Luis	Corrientes Paraná Tucumán	Córdoba Ushuaia Santa Fe

En esta red, además, tuvimos en consideración la cantidad de veces que se **retwitteó** a otras cuentas. Esto nos muestra cuánto las comunidades interactúan con otros usuarios y dialogan en la plataforma. En este sentido, 13 de las 21 municipalidades con presencia en la red no retuitean otras cuentas. De las que sí lo hacen, encontramos que tres han hecho uso de este recurso sólo menos de 5 veces en el mes, otras cuatro lo han usado entre 10 y 30 veces, y finalmente, sólo Posadas retwitteó más de 30 veces



alcanzando 69 retweets. Se destaca, además, que este es el tipo de contenido que más publica ya que justamente este municipio es el que menos contenido publicó por cuenta propia.

En relación a los **incentivos a la participación**, se destaca casi la totalidad de los municipios a excepción de Posadas, utilizaron esta herramienta. En general, se observa que lo más frecuente es la invitación a la lectura de notas en sitios webs gubernamentales. Sin embargo, casi la mitad de las cuentas, 9 de ellas, lo utilizan en menos del 10% de sus publicaciones. Las localidades restantes, utilizan esta herramienta entre un 10% y un 78%.

En cuanto al uso de **etiquetas**, se destaca que se recurre a esta herramienta con menos frecuencia. Cuatro municipios (Posadas, Rawson, Formosa y Viedma) no recurren a ella en ninguno de sus tweets. De las otras 16 municipalidades restantes que generan contenido en la plataforma, sólo 3 hacen uso de este recurso en más del 16% de sus tweets: Córdoba, que utiliza etiquetas el 25.08% de las veces, Salta que lo hace en el 50.36% de sus tweets y Neuquén con un 80.85%. En la mayoría de los casos, a su vez, la cuenta más etiquetada es la del intendente o intendenta de la localidad.

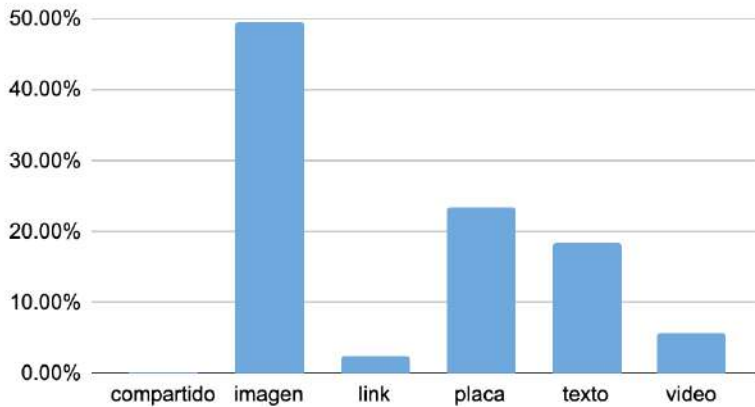
En relación al uso de los **hashtags**, se destaca que todas las municipalidades que generan contenido en la plataforma los usan. La mayoría (11 de ellas) lo hacen en más del 40% de sus publicaciones. Incluso, alguna de las municipalidades como es el caso de Catamarca, Santa Fe y San Luis lo hacen en más del 90% de sus publicaciones. En contraposición, sólo cuatro municipios los aplican en menos del 10% de los tweets que realizan (Rawson, San Juan, Tucumán y Mendoza).

En cuanto a las **interacciones**, esta plataforma se caracteriza por tener un nivel mucho menor que las anteriores. El 60% de las cuentas en la red, sólo reciben menos de 5 me gusta promedio por tweet. El 25% reciben entre 5 y 10 me gusta, y tan sólo el 15 restante recibe más de 10 me gusta promedio por tweet. En el caso de los retweets este número desciende aún más: el 75% de los municipios recibe menos de un retweet promedio. Del 35% restante, sólo uno (La Plata) consigue más de 5 retweets promedio. En cuanto al nivel de generación de contenido que se produce por los seguidores, es decir, el porcentaje de respuestas obtenidas, se destaca que el 70% sólo reciben una respuesta promedio. La cuenta que más respuestas obtiene por tweet es la de Salta, que alcanza únicamente cinco en promedio. Teniendo en cuenta el bajo nivel de interacciones, es que en consecuencia, también el **engagement** es relativamente bajo en esta plataforma. De esta forma, el 40% de los municipios tiene un engagement menor a 5. El 35% tiene un engagement entre cinco y 10 mientras que sólo el 15% supera el 10.

En relación a los **tipos de publicaciones** que encontramos en la plataforma, el 49% de los tweets incluyen fotografías, este suele ser el formato predominante en la comunicación del 60% de los municipios. El siguiente tipo de contenido que más aparece es el vinculado a placas, con un 23% de tweets que van acompañadas de este formato. El tercero, corresponde al uso de únicamente texto, algo que llama la atención porque no es común observarlo en otras plataformas como Facebook e Instagram. Aquí, vale la pena aclarar que la mayoría de los municipios utilizan este formato en menos del 20% de sus publicaciones. Sin embargo, existen excepciones como son el caso de Santa Fe y Posadas que lo utilizan en el 69 y el 46% de sus tweets respectivamente. El contenido restante se divide entre citas a otros tweets (0,20%), links (2,58%) y videos (5,67%).



Gráfico 3. Tipo de publicaciones en Twitter



Se trata de la red social que tiene menor **presencia gubernamental**, en tanto sólo 10 de 23 administraciones locales analizadas, tienen cuentas activas. Por cuenta activa se entiende la realización de al menos una publicación al mes. En ese sentido, dentro de las municipalidades que hacen uso de esta herramienta, Córdoba destaca por sus 25.100 seguidores, seguida por Corrientes con 934 seguidores, San Salvador de Jujuy con 207 seguidores, Formosa con 201 seguidores, Río Gallegos con 163 seguidores, Paraná con 71 seguidores, San Luis con 59 seguidores, Salta con 16 seguidores y finalmente San Juan que tiene una cuenta pero que no presenta seguidores. En esta red, las comunidades se destacan por ser pequeñas, de esta forma, su representación cuando la vinculamos con la cantidad de habitantes es de menos del 1% de la población. Solamente Córdoba, con la comunidad más grande, llega a pasar esta barrera, representando sus seguidores en Tik Tok un 1,9% de la población.

#### d. TikTok

Tabla 9. Población por localidad y su vinculación con los seguidores en la red social Tik Tok

Capital	Población	Seguidores	Relación población seguidores
Córdoba	1,317,298	25100	1.905%
Corrientes	346,334	934	0.270%
San Salvador de Jujuy	257,970	207	0.080%
Formosa	222,226	201	0.090%
Posadas	275,028	184	0.067%
Río Gallegos	95,796	163	0.170%
Paraná	247,139	71	0.029%
San Luis	169,947	59	0.035%
Salta	520,683	16	0.003%
San Juan	107,850	0	0.000%



En torno al **promedio de publicaciones diarias** encontramos que se trata de la red social con menor frecuencia en la producción de contenido. En todos los casos, el promedio de publicaciones diarias es menor a 1. En ese sentido, el gobierno de la ciudad de Formosa tiene el índice de producción más alto con 22 videos mensuales, seguido por Corrientes con 12 y en tercer lugar se ubica Córdoba con un total de 9 producciones audiovisuales al mes. Las restantes administraciones tienen frecuencias mensuales de 7 (Río Gallegos) y 4 (San Salvador de Jujuy). Es una de las redes sociales a las que menos se adaptaron las administraciones gubernamentales aún.

En torno al uso de **incentivos a la participación** y **etiquetas**, encontramos que estas herramientas son prácticamente nulas en tanto una sola administración municipal utilizó calls to action en el 9% de sus producciones y ninguna de ellas utilizó etiquetas. Sin embargo, este dato contrasta con la **utilización de hashtags** donde la totalidad de municipios los utilizan al publicar. Se destaca el caso de Córdoba que los implementa en el 100% de sus producciones. Como contrapartida, el caso que menos lo utiliza es el de Río Gallegos, con un promedio de 57% de hashtags en sus copias.

En referencia a las interacciones, se observa una reducción considerable de las reacciones, comentarios y compartidos promedio. En ese sentido, la publicación que mejores **reacciones** obtiene es la de San Salvador de Jujuy con 18 reacciones promedio por publicación; mientras que la que menos obtiene es Río Gallegos con 2 reacciones. Asociado a los **comentarios** encontramos que ninguna de las municipalidades obtiene siquiera uno por publicación. Se observa que su comunidad de seguidores tiende a no comentar este tipo de producciones. En alusión a los **compartidos** el indicador mejora levemente. La municipalidad de San Salvador de Jujuy arroja un promedio de 1,5 por publicación. Por último, otro indicador que permite visualizar de forma pública esta red, son los **guardados**. Sin embargo, esta dimensión en todos los casos presenta un promedio menor a 1 en los videos publicados. Finalmente, en alusión al **engagement** se destaca la Municipalidad de Córdoba con cifras que ascienden hasta 2.214 como un caso extremo. Las administraciones locales restantes que tienen sus cuentas activas, tienen entre 9 y 20 puntos de engagement.

Si bien Tik Tok es una red donde el contenido es exclusivamente audiovisual, sucede que en numerosos casos el tipo de contenido producido es más bien tradicional en tanto no se utilizan herramientas más allá de las música tendencia en la red. Utilización más profunda del recurso: hablar mientras se mueve la boca, fondos de otro color, etc.

## 6. Cruzamiento

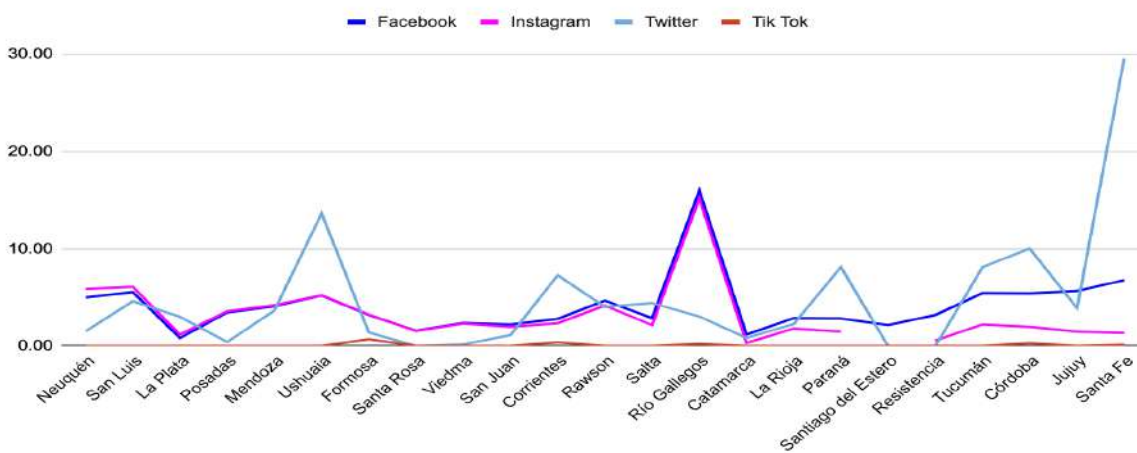
Cuando comparamos las redes sociales, vemos que en general, los municipios tienden a tener **presencia** en Facebook e Instagram, siendo éstas sus plataformas principales. Todos cuentan con una página en esta plataforma, y sólo en Instagram encontramos que la municipalidad de Santiago del Estero no tiene actividad. Fuera de ese caso particular, la mayoría de los municipios tienen presencia en estas dos plataformas. En Twitter, encontramos que el número empieza a reducirse: tanto Santiago del Estero como Santa Rosa no cuentan con un usuario en esta red. A ellas se les suma además Resistencia que si bien tiene una cuenta institucional, la misma no posee actividad. Finalmente, en Tik



Tok, se observa que todavía su uso es muy incipiente. Únicamente 10 municipios cuentan con un usuario en la plataforma y sólo la mitad de ellos han publicado en el período de análisis.

En relación a la **cantidad de publicaciones diarias**, como se puede ver en el gráfico 4, existe mayor coincidencia entre lo publicado en Facebook y en Instagram. En el 70% de las cuentas la diferencia de publicaciones diarias es menor a una (1). En muchos casos incluso, se denota que se replica contenido muy similar entre ambas cuentas ya sea en términos de cantidad y tipo de publicaciones, como también en los textos y tipos de contenido que se ejecutan al momento de publicar. Las administraciones que más diferencian entre ellas son las de Tucumán, Córdoba, Jujuy y Santa Fe que suelen postear entre 3 y 5 veces más en Facebook que en Instagram, por lo que existe evidencia de que en algunos casos, al menos publican otros hechos comunicacionales más en Facebook. Sin embargo, en los casos que se postea en torno al mismo hecho comunicacional, sucede que en la mayor parte de los casos se utiliza el mismo cuerpo textual con contenido similar en términos visuales/audiovisuales. Por otro lado, en Twitter, la producción de contenido es mucho más variada entre las distintas municipalidades y se diferencia más con las dos redes anteriores. En este sentido, como se ve en la línea celeste del gráfico 4, esta plataforma alcanza picos más altos en comparación. Finalmente, en Tik Tok, al ser aún una red de poco uso, se destaca que la frecuencia de publicación es mucho menor que en todas las demás.

Gráfico 4. Promedio de publicaciones diarias por plataforma



Por otro lado, cuando analizamos el uso de distintas herramientas presentes en las redes como los **calls to action**, las **etiquetas** y los **hashtags**, encontramos que su uso varía en cada una de las redes. En primer lugar, destacar que los indexadores de contenido son el recurso que más se utiliza en todas las plataformas. Especialmente en Tik Tok y en Instagram, es donde tienen más uso. Aparecen en el 82% y en el 75% de sus publicaciones respectivamente. En Facebook, continúa un valor alto alcanzando al 62% de los posteos. En cambio, disminuye en gran medida en Twitter donde sólo alcanza al 45%.

En segundo lugar, encontramos que las etiquetas son el recurso que menos se utiliza en todas las redes. En Tik Tok, de por sí, no se utilizan etiquetas en ninguno de los posteos realizados. En las otras redes,

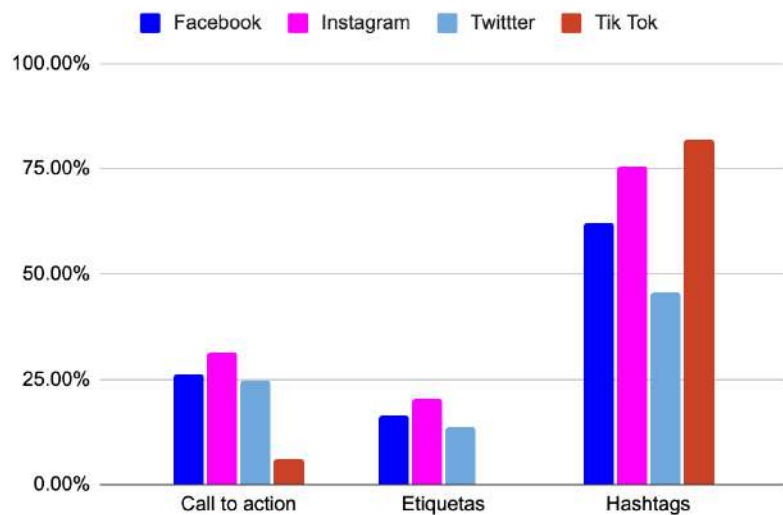


el porcentaje de uso es también bastante bajo: en Facebook se usa en sólo el 16.40%, en Instagram en el 20.22% y en Twitter en el 13.50%. De esta manera, Instagram aparece como la en la que más se hace uso de etiquetas.

Finalmente, en tercer lugar, encontramos que el uso de invitaciones a la acción es bastante similar entre la mayoría de las plataformas. Instagram se utiliza en el 30% de los posteos, en Facebook en el 26% y en Twitter en el 24%. Así, vemos cómo este recurso se utiliza 1 de cada 4

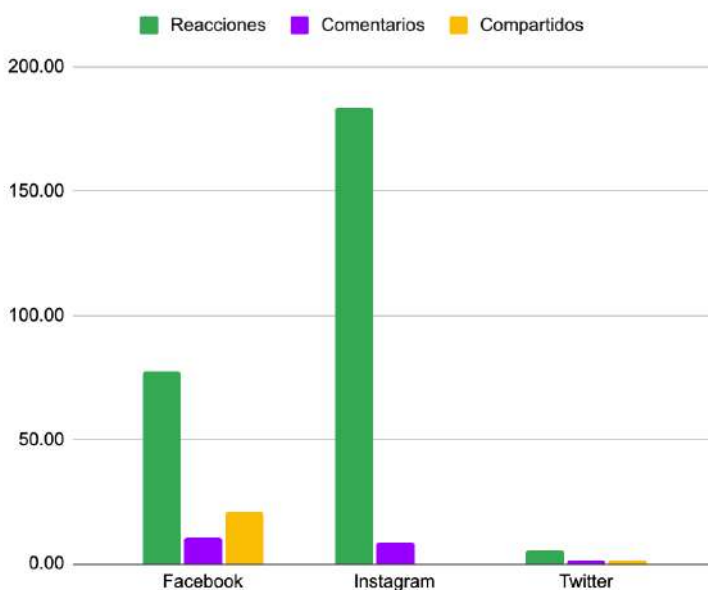
publicaciones en gran parte de las plataformas. En Tik Tok, sólo el 6% de los vídeos contienen este tipo de herramientas.

Gráfico 5. Herramientas en redes sociales



red  
las  
las  
En

Gráfico 6. Nivel de interacciones



debido a la poca cantidad de municipios con usuarios y actividad en Tik Tok basado a los diferentes patrones de rendimiento obtenidos por los pocos municipios que publican- en este análisis se consideró que no era representativo incluir a Tik Tok para comparar por interacciones.

Si se mide el rendimiento de las publicaciones en función de las **interacciones** que cada una obtiene, se perciben variaciones relevantes entre las distintas plataformas<sup>71</sup>. De esta manera, en las tres restantes redes encontramos que Instagram es la que mayor nivel de interacción genera, alcanzando 183 me gusta promedio entre todos los municipios. Más del doble que en Facebook donde se obtienen 77 reacciones promedio. Twitter, muy por debajo de ambas,

-debido a la poca cantidad de municipios con





apenas alcanza unos 5 me gusta promedio.

En relación a los **comentarios**, en Twitter son prácticamente nulos con un nivel de 1,22 respuestas promedio. En Instagram, hay un nivel de conversación mayor con 8,9 comentarios promedio y Facebook se consagra como la red donde más comentan obteniendo un promedio de 10,4. Por otro lado, en Instagram no se pudo acceder a la cantidad de compartidos puesto que no es una métrica visible, pero en Facebook estos alcanzan un promedio de 21 compartidos promedio por posteo. Un número 20 veces mayor al de Twitter, en donde solamente consiguen un promedio de 1,3 retweets.

Cuando comparamos el **tipo de contenido** subido en las distintas plataformas encontramos que predomina el contenido

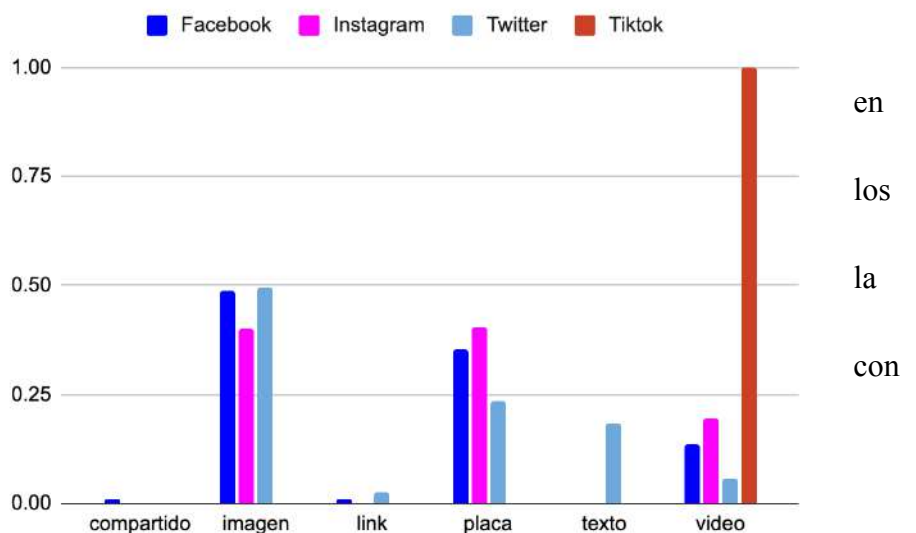
visual. Las imágenes y las placas son lo que más se difunde en la mayoría de las plataformas. En Facebook y Twitter, las fotografías componen casi el 50% de posteos. En Instagram, se trata del 40% de ellos, pero misma cantidad de publicaciones es compartida placas. Las placas, a su vez, componen el 35% del contenido generado en Facebook y el 23% del de Twitter. Esta disminución se

además explicada por el alto porcentaje de posteos (casi el 20%) que sólo involucran texto que es posible encontrar en esta red, algo que sólo podría suceder en Facebook y que igual no sucede.

Por su parte, el vídeo es el predominante en Tik Tok por el propio uso de la red donde el 100% de las publicaciones deben llevar este formato. En ese sentido, se destaca un uso más bien convencional por parte de los gobiernos en torno al tipo de contenido. Si bien utilizan algunos elementos sobreimpresos o música, sucede que en la mayoría de los casos se limitan a la generación de contenido propio más que a responder preguntas de usuarios o challengers (Ariza et al., 2022). La siguiente plataforma que más hace uso de los vídeos es Instagram, donde por la aparición del formato reel hace que este tipo de contenido sea privilegiado por la red. Así es que ocupan el 20% del contenido. Mientras, en Facebook esta modalidad baja al 13% y en Twitter al 5%.

Por último, quedan en Facebook y en Twitter el contenido con formato de link y compartidos de contenido de otras cuentas. El primero, tiene más uso en Twitter, donde ocupa el 2,5% de los tweets. En la otra plataforma está presente solo en el 1,1% de las publicaciones. En cambio, los compartidos aparecen en Facebook en 0,8% de los posteos mientras que en Twitter lo hace en el 0,2%.

Gráfico 7. Tipos de publicaciones



en  
los  
la  
con

ve

ve

ve

ve

ve

ve

ve

ve



## 7. Conclusiones

El objetivo de la investigación era describir y analizar los mecanismos mediante los cuales las administraciones locales de las capitales subnacionales argentinas incorporaron la utilización de redes sociales como herramienta de vinculación ciudadana. Se evidencia un esfuerzo sostenido por parte de los municipios por adaptarse al ecosistema digital. Si bien se encontró que la totalidad de los gobiernos municipales analizados tienen presencia en Facebook y en Instagram, sucede que en Twitter y Tik Tok -en esta última en mayor medida- se presentan mayores dificultades para la producción de contenido de forma sistemática, que se adapte al lenguaje propio de la red y que además promueva la vinculación con la ciudadanía. De ahí que aún queda mucho camino por recorrer.

La relación entre la cantidad de seguidores y la población de un municipio deja entrever que la red donde éstos tienen mayor penetración en la sociedad es en Facebook. Si bien esta relación difiere considerablemente entre las administraciones, sucede que ésta es mayor a cualquier otra red social. En segundo lugar está Instagram con casi el 73% de las municipalidades tienen comunidades menores al 15% de la población. En tercer lugar está Twitter con un porcentaje de penetración que oscila entre 0-10% en 17 casos de los 21 casos. Finalmente Tik tok obtiene cifras de comunidad que rondan entre el 1-2% de la población. Cabe destacar que existen algunos casos extremos donde la comunidad digital supera a la cantidad de habitantes de la localidad: Mendoza y Ushuaia en Facebook; y Mendoza en Instagram.

En lo referente a la producción de contenido, se observa que existe cierta tendencia generalizada hacia la traslación del mismo contenido en términos discursivos, fundamentalmente en lo que refiere a Facebook e Instagram. Si bien no todo el contenido que se publica en ambas redes es el mismo, sucede que, en las ocasiones donde se trata de un hecho similar a comunicar en ambas, se lo operativiza de manera semejante. De ahí que se ocasionen problemas como la falta de correspondencia entre las (reducidas) etiquetas que se utiliza en el corpus textual.

Por otro lado, una de las buenas prácticas que internalizaron mejor las administraciones municipales es la inclusión de indexadores (#) de contenido, en tanto en la mayoría de las redes sociales (menos en Twitter), el mismo se utiliza con una frecuencia mayor al 50% de las publicaciones. Si bien se trata de una herramienta muy frecuentada, sucede que se trata de hashtags específicos que lo asocian directamente a la marca política de gobierno. Esto ocasiona que este tipo de publicaciones sea visualizado solamente por un nicho muy específico que conoce de la práctica municipal y que se encuentra directamente en la búsqueda de este contenido. De esta manera, se deja de lado la posibilidad de conectar con la audiencia de otras formas, ya sea mediante la definición temática (#obras #salud) o a través de hashtags más generales (#calidaddevida #bienestar) que podrían tener un consumo más masivo por parte de la audiencia.

En alusión a los elementos que promueven la vinculación con la comunidad, se encontró que la gran mayoría de gobiernos locales (87%) no están promoviendo la participación comunitaria, sino que se enfocan más en difundir el contenido más que en entablar vínculos con la ciudadanía. De ahí que los incentivos a la participación son uno de los indicadores con más bajo rendimiento. Resulta



indispensable trabajar en la incorporación de estas prácticas al momento de diagramar las estrategias político-comunicacionales.

En términos de interacciones, se detectó que Instagram es la red que mejor rendimiento obtuvo en términos de reacciones; mientras que Facebook es la que consigue más comentarios. De ahí que en esta última red, la tendencia es hacia el diálogo y la conversación con las entidades gubernamentales. Twitter, por su parte, presentó un bajo rendimiento en todas sus interacciones pudiendo explicarse, al menos parcialmente, por la práctica gubernamental que se está utilizando mayormente en la red.

Finalmente, en alusión al tipo de contenido, se detectan ciertos patrones en común entre Facebook y Twitter en tanto en ambos predomina más bien la fotografía sobre cualquier otro elemento. Instagram, por su parte, presenta índices similares entre imágenes y placas. Por último, en Tik Tok se observa lógicamente una predominancia del componente audiovisual en su aplicación más bien convencional.

Este trabajo de investigación buscó ofrecer una primera sistematización sobre el uso de las redes sociales en las administraciones locales de las capitales subnacionales argentinas, poniendo especial atención en la descripción y análisis de los mecanismos mediante los cuales los gobiernos se vinculan con la ciudadanía en estos entornos. De ahí que la matriz presentada ofrece una metodología de análisis que permitiría, al menos inicialmente, monitorear el rendimiento de la comunicación de los gobiernos municipales en Argentina para las redes sociales Facebook, Instagram, Twitter y TikTok.

Consecuentemente esta investigación pretende ser tan solo el inicio de otras tantas asociadas al uso de redes sociales en gobiernos subnacionales en Argentina, dejando sentado para próximos trabajos el análisis no solo desde la generación de contenido gubernamental, sino también desde la óptica ciudadana. Se incentiva el desarrollo de investigaciones que tomen en consideración la polaridad de las reacciones o el tipo de comentario que realizan las comunidades en las páginas gubernamentales, prestando atención a la bidireccionalidad y a la colaboración ciudadana para la distribución del contenido.

## 8. Bibliografía

- Alonso, E. L., & López, B. M. (2019). La gestión de los medios sociales en la Administración local: Análisis de los municipios rurales españoles. *Vivat Academia. Revista de Comunicación*, 77-99. <https://doi.org/10.15178/va.2019.148.77-99>
- Arias, G., & Doldán, L. (2021). *Comunicar lo local: Estrategias electorales y de gobierno en el ámbito local* (2da ed.). La Crujía.
- Ariza, A., March, V., & Torres, S. (2022). Horacio “tiktokker”: Un análisis de los discursos, herramientas, temas y contenidos en la comunicación política del jefe de Gobierno porteño en TikTok. *Austral Comunicación*, 11(1), Article 1. <https://doi.org/10.26422/aucom.2022.1101.ari>
- Aruguete, N., & Calvo, E. (2020). *Fake news, trolls y otros encantos* (1º Edición). siglo XXI.
- Baggiolini, L., & Castro Rojas, S. C. (2016). Las redes de la política: Universo narrativo, campañas y microrrelato en Twitter. *In Mediaciones de la Comunicación*, 11, 159-180. <https://doi.org/10.18861/ic.2016.11.11.2621>
- Bayón, E. (2015). La coexistencia y diferenciación entre las campañas locales y nacionales: El reto de



- las campañas electorales locales. *Más poder local*, 23, 6-8.
- Bernal Cerquera, L., & Kippes, R. (2022). Los recursos audiovisuales e inmersivos en las nuevas formas de comunicación de la ciencia: Hacia la construcción de un modelo. En *Inmersión. Miradas (producciones) colectivas sobre objetos digitales* (1º Edición, pp. 100-111). UNR Editora. <https://tiendavirtual.unr.edu.ar/producto/inmersion/>
- Carrillo, F. (2017). Principios del nuevo discurso político local. *Más poder local*, 32, 22-23.
- Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos (1990 – 2005). En *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 – 2005)* (pp. 25-49). Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile.  
<https://riedesarrollo.org/portfolio/manual-de-gobiernos-locales-en-iberoamerica-2016/>
- Criado Grande, J. I., & Rojas Martín, F. (2013a). Aproximación general sobre la adopción y uso de las redes sociales en las administraciones públicas. En *Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un gobierno abierto* (1º edición, pp. 16-31). Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Criado Grande, J. I., & Rojas Martín, F. (Eds.). (2013b). *Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un gobierno abierto* (1º edición). Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Durán Barba, J., & Nieto, S. (2022). *La nueva sociedad: Poder femenino, electores impredecibles y revolución tecnológica: de la transformación al caos*.
- Estebaranz González, J., & Ramilo Araujo, M. (2013). Gobiernos y administraciones locales vascas en las redes sociales. En *Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un gobierno abierto* (1º edición). Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Fara, C., & Veggetti, F. (2018). ¿Cómo plantear una estrategia de comunicación desde el gobierno? En *Acciones para una buena comunicación de gobiernos locales: Manual de marketing y comunicación política*. KAS.
- Finqueliévich, S. (2016). *I-Polis. Ciudades en la era de internet* (Primera). Diseño.
- Fortunato, M. (2012). Comunicación política y gobiernos locales: La comunicación municipal. Todavía enamorada de la piedra. *Más poder local*, 9, 8-9.
- Galup, L. (2019). *Big data & política. De los relatos a los datos. Persuadir en la era de las redes sociales* (1º Edición). Ediciones B.
- García Aguilar, J. A. (2012). La crisis de las Redes Sociales de Gobierno. *PAAKAT: Revista de Tecnología y Sociedad*, 3, Article 3.  
<http://www.udgvirtual.udg.mx/paakat/index.php/paakat/article/view/181>
- Graglia, E. (2006). Municipalismo y regionalización en Argentina: El caso de Córdoba. *Diálogo Político*, 1, 28.
- Graglia, E. (2018). *Políticas públicas: 12 retos del siglo 21* (1º Edición). ICES, Instituto de Ciencias del Estado y la Sociedad : ACEP, Asociación Civil Estudios Populares : Konrad Adenauer Stiftung.
- Graglia, J. E. (2019). *Innovación política. 7 llaves para recuperar la confianza perdida*. Konrad



Adenauer Stiftung.

- Graglia, L. (2020). *Política, gestión y comunicación: Hacia el desarrollo y la legitimidad en democracia* (1° edición). Konrad Adenauer Stiftung.
- Gutiérrez Montoya, G. A., Sánchez Jiménez, M. Á., Galiano Coronil, A., Gutiérrez Montoya, G. A., Sánchez Jiménez, M. Á., & Galiano Coronil, A. (2018). Redes sociales como medio de promoción turística en los países iberoamericanos. *RETOS. Revista de Ciencias de la Administración y Economía*, 8(15), 135-150.
- Gutiérrez-Rubí, A. (2014). *Tecnopolítica*. Grafiko.
- Igarza, R. (2012). Internet en transición: A la búsqueda de un nuevo estatuto para la cultura digital. En *En la ruta digital: Cultura, convergencia tecnológica y acceso* (pp. 147-158). Secretaría de Cultura de la Nación : Dirección Nacional de Industrias Culturales.
- Igarza, R. (2019a). *¿El fin de los medios?* [Apuntes de cátedra. Comunicación Digital I. Maestría en Comunicación Digital Interactiva].
- Igarza, R. (2019b). *Ubicuidad: Las nuevas formas de relación con el sistema cultural-mediático* [Apuntes de cátedra. Comunicación Digital I. Maestría en Comunicación Digital Interactiva].
- Lutvak, A. (2022, junio 30). *Elecciones 2023: Por qué TikTok puede ser una red muy influyente en la campaña*.
- Matassi, M., & Boczkowski, P. J. (2020). Redes sociales en Iberoamérica. Artículo de revisión. *El Profesional de la Información*, 29(1). <https://doi.org/10.3145/epi.2020.ene.04>
- Miller, E. (2018). *Estrategias de gobierno electrónico y de gobierno abierto a nivel local. El caso de la municipalidad de Rosario (2003-2017)*. Universidad Nacional de Rosario.
- Muzzin, R. (2018). Claves de comunicación para la calidad de la gestión en la administración pública local. En *Acciones para una buena comunicación de gobiernos locales: Manual de marketing y comunicación política*. KAS.
- Oszlak, O. (2020). El Estado como regulador, proveedor de servicios y promotor de la innovación. En *Desafíos de la administración pública en el contexto de la Revoluciónn 4.0* (1° edición, pp. 25-60). Konrad Adenauer Stiftung.
- Reuters Institute, & University of Oxford. (2021). *Digital News Report 2021*. <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/es/digital-news-report/2021>
- Riorda, M. (2005). *Hacia un modelo de comunicacion gubernamental para el consenso*. <http://www.cienciared.com.ar/ra/usr/9/257/fisec04riorda.pdf>
- Riorda, M. (2020). Gobierno bien pero comunico mal. En *Comunicación gubernamental: Más 360° que nunca*.
- Riorda, M., & Conrero, S. (2017). La gestión de redes cambia toda la gestión: Los procesos de cambio organizacional en los gobiernos locales a partir del uso de las redes sociales digitales. *Austral Comunicación*, 6(1), 05-44. <https://doi.org/10.26422/aucom.2017.0601.rior>
- Riorda, M., & Elizalde, L. (2020). Planificación estratégica de la comunicación gubernamental: Realismo e innovación. En *Comunicación gubernamental: Más 360° que nunca* (2° Edición, pp. 25-57). La Crujía.



- Ríscolo, F. R. (2020). El campo de la comunicación política: El lugar de la comunicación de gobierno. *Postdata*, 25(1), 99-135.
- Roa, J. M. (2013). Las redes sociales, una potente herramienta al servicio del open government. En *Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un gobierno abierto* (1º edición, pp. 119-139). Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Roberto Rodríguez, R. (2017). ¿En camino hacia el gobierno 2.0?: Análisis del uso de redes sociales por los ministerios españoles para fomentar la transparencia y la participación ciudadana. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 23(2), 937-954. <https://doi.org/10.5209/ESMP.58025>
- Rojas Martín, F. (2013). Hacia las administraciones públicas 2.0: Una propuesta de modelo teórico para el estudio de las redes sociales digitales. En *Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un gobierno abierto* (1º edición). Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Scolari, C. (2008). *Hipermediaciones* (Primera). Gedisa.
- Valenti, P., Lopez-Ghio, R., Straface, F., & Riorda, M. (2015). *El gobernauta latinoamericano: Estudio del perfil de los gobernantes latinoamericanos en redes sociales*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).  
<http://www.iadb.org/en/publications/publication-detail,7101.html?id=79181>
- Wolton, D. (1998). La comunicación política: Construcción de un modelo. En *El nuevo espacio público* (pp. 28-46). Gedisa.





## Pedro Costa - Poética de la migración

Agustina Cabrera

[Agustina8belen@gmail.com](mailto:Agustina8belen@gmail.com)

Facultad de Psicología - Universidad Nacional de Rosario

### Mesa redonda: “Pensar con imágenes: cuando el cine revela los sentidos de una época”

**Resumen:** El presente escrito propone una mirada recortada respecto a los modos de pensar el contexto social articulado al hacer político. Sostenemos que el cine como arte es una herramienta imprescindible para pensar dicha relación a partir de las imágenes, en tanto que aquel no resulta ajeno a los modos de elaboración de un contexto determinado. El cine no es inocente, no es neutral, y la mirada de los realizadores queda inevitablemente plasmada en cada elección, en cada plano. A partir de ello, es posible iniciar un recorrido a través de la filmografía del director portugués Pedro Costa quien, a partir de su cine, invita a los espectadores a adentrarse en una reconstrucción particular de la historia de Portugal. Este registro constituye una apuesta casi documental sobre cómo ciertos acontecimientos socioculturales, entre ellos revoluciones y revueltas del siglo XX, todavía continúan haciendo huella y generando efectos en los sujetos que viven en las distintas partes del país. Sujetos enajenados, cuyos lazos desatados dan cuenta de la fragilidad en la construcción de una comunidad.

### Introducción

Incontables veces se torna impreciso poder tomar registro de lo que está aconteciendo en el momento, más aún si se trata de eventos que nos afectan directamente como sujetos y ciudadanos. De los movimientos políticos y los sucesos socioculturales sólo podemos conocer sus efectos a posteriori, cuando intentamos reconstruir la historia dotándola de palabras. Al decir de Barthes (1995), en tanto somos seres vivientes no podemos decir nada sobre la historia, sino que, más bien, somos lo contrario a la misma, vamos a contrapelo a medida que se va narrando. Aún así, es posible pensar que no sólo las palabras pueden aportar a una narración política, sino que las imágenes resultan un medio pertinente para ello.

Desde la fotografía hasta el cine, podríamos decir que una historia puede ser contada apelando a los elementos figurables de aquellas disciplinas. Particularmente, con sus armados ficcionales, las imágenes cinematográficas instauran una vía posible de elaboración de aquello que no ha sido relatado todavía. La imagen tiene la capacidad de poder cifrar y narrar una historia (Barthes, 1995), la de un sujeto, la de una comunidad. A partir de allí, pueden hacerse visibles los mecanismos que subyacen al sostén de una coyuntura determinada, como así también, permite disminuir las distancias ante aquello que puede resultar lejano a nuestro entendimiento. Al menos este es el hilo conductor de los distintos trabajos que se enmarcan en nuestra mesa redonda: pensar con imágenes, hacerlas hablar, y por sobre todo, que ellas nos



hablen sobre aquello de lo que es más complejo tener noción, de aquello cuyo acercamiento es más laberíntico. Intentar pensar al mundo, que es tan vasto “que sólo puede cartografiarse o imitarse de forma indirecta, por medio de un objeto que funcione como su interpretación alegórica” (Jameson, 1995, p. 199). Erróneo sería decir que pensar con imágenes es más simple, más directo. Se trata, en cambio, de añadir otro recurso, el de la figurabilidad de la imagen, para poder palpar de otros modos aquello que se nos escapa, una realidad siempre en constante acontecer, y vivencias que todavía se siguen reconstruyendo.

Una imagen no se puede abordar por sí sola, sino en un conjunto, en una relación con otras imágenes, al menos cuando hablamos de cine. En este caso, una imagen siempre remite a otra, al Otro (Ranciére, 2011). La imagen instaaura un juego de relaciones que les otorga corporeidad a las mismas. Ello probablemente se deba al mecanismo del montaje, aquel que da sentido a la relación entre imágenes, las hace moverse, situándolas en tiempo y espacio. Ahora bien, esto podría no existir en la realidad efectiva: el montaje ya nos da la pauta de cierta artificialidad en las imágenes a las que, en vano, podríamos adjudicarles un sentido de realidad. No se trata de que lo que vemos en pantalla intente *parecerse* a una realidad imitable. Acaso se trate de un corte, de una interpretación, que siempre es una construcción, una invención singular, única, sobre aquello que acontece. Las imágenes producen un “distanciamiento, una desemejanza” (p. 29) respecto a aquello que quiere representar.

El cine como arte, aunque durante mucho tiempo quiso velar sus intenciones, lejos está de resultar ingenuo o de mostrarse inocente respecto de lo que acontece a su alrededor. El cine, por lo tanto, se presenta como un “aparato ideológico productor de imágenes que circulan en la sociedad y donde esta reconoce el presente de sus tipos, el pasado de su leyenda o los futuros que se imagina” (Ranciére, 2019, p. 13) Porque de eso se trata: la cinematografía está inmersa en una estructura de producción de la que no puede desligarse, y no podemos negar que el ojo, que la mirada de quien realiza una obra -en este caso una película- introduce una visión y un modo de ver el mundo. En cada decisión, en cada plano y en cada diálogo, algo de una intención se deja traducir. Algo de ello nos advirtió Bazin (1976) cuando plantea que “tanto por el contenido plástico de la imagen como por los recursos del montaje, el cine dispone de todo un arsenal de procedimientos para imponer al espectador su interpretación del acontecimiento representado” (p. 61). En el espectador está reconocer que justamente se trata de una interpretación del mundo, la imagen que vemos ya se encuentra mediada por una visión particular.

Proponemos entonces adentrarnos en alguna de esas cosmovisiones en un intento por dimensionar apenas algunas cuestiones que acontecen en nuestro complejo mundo, de hacerlas más cercanas, y por qué no, digeribles. En este caso, ciertos tipos de cine que se alejan de la narración clásica hollywoodense nos brindan una mirada más poética y humana sobre la cuestión social, sus quiebres y sus discusiones. Dentro de estos desvíos cinematográficos encontramos del otro lado del océano a Pedro Costa (Lisboa, 1959), director portugués que desde 1989 realiza obras cinematográficas con una densidad inigualable, una opacidad poco antes vista y una demora que nos invita a reflexionar y repensar los aportes de este arte en el modo de entender el mundo y procesar acontecimientos políticos.

### **Desde la mirada de Pedro Costa**



Su cine nos permite pensar cómo la imagen cinematográfica sobrepasa sus límites e instaura una reflexión sociológica sobre el acontecer actual de la cultura portuguesa. Primeramente, es posible evidenciar que Portugal no posee una historia sencilla, particularmente respecto a los últimos 100 años. Aquel país se vió afectado de una fuerte disputa política interna, muchos cambios de regímenes políticos y con ello una gran inestabilidad social. El intento cinematográfico de Pedro Costa puede ceñirse en los efectos aletargados de distintos acontecimientos ocurridos durante el siglo XX: la Revolución a comienzos de siglo, la prolongada dictadura, guerras civiles y las distintas revueltas liberadoras, como la Revolución de los Claveles (1974) que culminaría con el régimen autoritario del dictador António de Oliveira. La constitución como República en 1910 da cuenta del armado de una historia tardía, hecha de a fragmentos, interrumpida algunos años después por una turbulenta y muy larga dictadura (De la Torre Gómez, 1992). Quizás aquí encontramos algunas semejanzas con nuestro país, cuya historia también fue escrita de a saltos, plagada de intermisiones y cortes, de momentos oscuros. La pregunta es, ¿cómo habitar un territorio que abruma por sus cambios, tanta crisis y choque político?

Quizás este sea el interrogante que insiste en el cine de Pedro Costa. Lo curioso es que, incluso sin referir directamente a estos momentos históricos, se pregunta acerca de sus consecuencias a lo largo del tiempo. Consecuencias que resultan invisibles, que marcan los cuerpos e instauran vidas nómadas, sin arraigo alguno. Portugal se transforma en un país con una enorme cantidad de emigrantes, de aquellos que vienen de ex colonias africanas; de ciudadanos que, por la coyuntura que atraviesan, deben buscar otro lugar donde vivir. Sin embargo, muchos permanecieron, aunque sin hallar raíces a las que aferrarse. Muchas mujeres sin trabajo, muchos hombres que venden su fuerza de trabajo en las obras de construcción. Se constituye entonces una migración interna, que fuerza a ir de un lado a otro en búsqueda de mejores oportunidades. Lisboa, particularmente el barrio de Fontainhas, y Cabo Verde -cuya independencia de Portugal cumplió apenas 47 años- son, entre otros, las zonas privilegiadas para recibir esas errancias.

Las películas de Pedro Costa poco pretenden ser neutrales, sino que apelan, desde sus particularidades, a reescribir la historia de Portugal desde sus partes ausentes, desde las lagunas, desde lo borrado. Allí donde se posibilita “cifrase en nuevas figuras la experiencia de quienes han sido relegados al margen de las circulaciones económicas y las trayectorias sociales” (Ranciére, 2019, p. 141). Es una apuesta política desde la ficción, en donde los protagonistas son los mismos arqueólogos de un pasado hecho de silencios y fragmentos. Costa instaura un tratamiento antropológico de la imagen que, lejos de buscar una perfección y pulcritud de la misma, sitúa en primer plano el orden de lo mundano, donde priman escenas sin sets armados ni decorados artificiales. Sólo locaciones naturales, casas ya habitadas, cargadas de vida y muerte. Aquí incluso podríamos situar cierta disrupción por parte de Costa en relación a toda una tradición y un modo de hacer cine que los grandes teóricos avalan. Tal es el caso de André Bazin (1976), quien postulaba que mientras más armada la escena, más auténtica era en relación a la esencia del cine, ya que para él lo demás es un intento por “hacernos olvidar la escena” (p. 91). En todo caso, con Pedro Costa, ninguna escena puede ser olvidada, y aunque muchas veces entremos en un clima casi documental, es bien notorio que se trata de su cosmovisión plasmada en imágenes. Sólo cuenta con una cámara fija, con actores que no son tanto actores sino ciudadanos de la comunidad. Y es entre estos elementos -que de



a ratos no se complementan armoniosamente como se espera- donde se moldea la forma de la espera y de los silencios.

### Más allá del límite de la imagen:

Con su intento de ficción cuidada, de a ratos como un documental casi antropológico, Pedro Costa elabora un espacio político de imágenes que nos invitan a deslizarnos en una coyuntura que no cesa de



instaurar preguntas desde su primer largometraje, *Sangre*, estrenado en 1989. Esta película resulta un trabajo muy interesante para pensar el choque entre generaciones y evidenciar eso que no encaja, la distancia irreductible entre los adultos, que han visto y vivido en horror de Portugal, y las infancias y adolescencias, cuya esperanza se traduce en cada gesto, en cada intención. Hay algo de un sistema filiatorio fragmentado, de ausencia de autoridades: los hermanos Vicente y Nino se cuidan entre sí, se pierden, se encuentran. Una historia plagada de partidas y de retornos, de personajes que

aparecen y se van; se desvanecen. Los adultos (cuyos personajes curiosamente carecen de nombres) miran hacia el fuera de campo, como si hubiese más allá que se sostiene como promesa... mirar más allá, a punto de irse. Ya desde el inicio de filmografía, aparece la dificultad de rastrear de dónde vienen las imágenes. En vano resulta intentar situarlas en algún tiempo y espacio determinado. *Sangre* es una cartografía del silencio, de lo no dicho, al menos de decirse que se enuncian en la oscuridad sólo para recuperarse bajo la luz de la luna, entre hermandades, en la juventud esperanzadora. En eso que Pedro Costa anuncia, se figuran infancias sin proyectos, sin futuro. Es ahí donde se propone construir prosperidades, generar imágenes que posibiliten espacios de cuidado y de ternura ante ese contexto tan incierto que arrasa. Este signo de esperanza no se pierde, sino que volveremos a encontrarlo años después en su film *Huesos* (1997), otra de las pocas películas donde se plasma en las escenas un ápice de ilusión depositado en las juventudes, un grado de optimismo y la aparición de otro mundo posible donde la construcción de



un  
su



lazos tenga lugar; lazos que han sido fragmentados en las generaciones anteriores y han sido imposibilitados por las crisis y las constantes huidas.

El cine de este flamante director portugués nos invita a la configuración de un nuevo lenguaje, de un cambio de paradigma en el modo de ver y decir una verdad, un modo más humilde, menos artificioso (sin dejar de ser inventivo). Su trabajo es ir “más allá del umbral” (Galuppo, 2020, p. 45), más allá de aquello que está preestablecido en el modo de narrar historias, instaurando otra relación posible con las imágenes. Es en este caso un tratamiento de las imágenes como un fósil, y no como una imagen-dato, una imagen que contenga una significación en sí misma, sino que, como mencionamos anteriormente, remite siempre a otra imagen, responde a una estructura de sentido -muchas veces indeterminado- que la sobrepasa. Una estructura plagada de silencios e interrupciones, de pausas y demoras. En tanto fósil, se abre a una “apertura que lo hace hablar más allá de sí mismo” (p. 83) Casi como una operación, este otro tratamiento de la imagen va acortando las distancias entre quien las construye y la realidad que intenta representar; teniendo en cuenta que toda representación yerra en su cometido, que se queda corta, se repliega sobre sí misma e incluso puede mentir. En ese espectáculo de las representaciones, donde se desencaja la estructura entre lo visible y lo decible, Pedro Costa se hace eco de unas voces silenciadas, quizás incluso la suya, que sólo por medio de lo figurable de la imagen puede encontrar lugar para ser enunciado.

Jacques Ranciere (2019) realiza un estudio muy pertinente sobre cómo el cine de Pedro Costa instaure relaciones entre la ficción y la política, entre “el adentro y el afuera” (p. 121). Se trata de hacer hablar a aquellos que han quedado relegados, desplazados de la estructura social, de la promesa de un futuro posible. Hacer presente la ausencia a la que han sido destinados, a un destierro sin fin, al desamparo perpetuo. En palabras del filósofo francés:

ya no se trata de poner de relieve la capacidad de los hombres del pueblo de levantarse a plena luz para apoderarse de los grandes textos que argumentan las aporías de lo justo e injusto. Se trata de saber si un decorado de paredes leprosas, casuchas invadidas por los mosquitos y habitaciones cruzadas por los ruidos del exterior constituye un mundo; si los cuerpos derrumbados y las voces estremecidas por la tos (...) forman una conversación; si esta misma conversación es el ruido de cuerpos sufrientes o la meditación sobre la vida que esos seres han elegido. (p. 121)

Partiendo de esta premisa, podemos pensar que este cine inaugura una reflexión sensible a través de las imágenes, posibilitando un tratamiento poético. Con ello, este director relata modos de existencia que van a contrapelo del mundo. La existencia de los desposeídos. Bordea con sus planos una detención del tiempo y del sistema productivo capitalista. No hay prisa, porque no hay futuro, y eso se evidencia en el desplazamiento casi fantasmal de los personajes, casi flotando entre los cuartos, casi ausentes.

### **Portavoces en la repetición**

En el intento por hacer concretas algunas particularidades de su cine, podemos pensar que cada una de sus películas conlleva un nombre propio, un personaje que es designado como portavoz de una vivencia que va más allá de su historia personal: nombres que insisten y son bordeados constantemente en cada narración, a modo de no olvidar que estamos situados en un contexto determinado de la coyuntura





portuguesa, pero además consignando que es la manera que Costa ha encontrado para hacer surgir ciertas verdades. Presenciamos las historias de Mariana, de Vanda, de Vitalina Varela, de Ventura, viajeros sin destino (Particularmente, estos últimos dos personajes vuelven a reencontrarse en varios de sus films, dando cuenta de una historia inacabada que todavía merece ser contada). Los mismos ciudadanos son aquellos que pueden re-presentar su realidad, a modo de intentar procesar y elaborar los sucesos que los atraviesan.

El personaje de Mariana (Inés de Medeiros) se constituye como la figura central de su segundo largometraje, *Casa de Lava* (1994), un film que retrata explícitamente el ir y venir de un lado al otro, sin pertenecer. Para ello, apela a la construcción de un personaje sin nombre ni historia que cae en coma al accidentarse trabajando en Lisboa, aunque vive en Cabo Verde. Ni allí ni aquí alguien puede dar cuenta de su existencia. Los datos que vamos conociendo de este personaje no los sabemos sino a través de la mirada perspicaz de Mariana, enfermera de Lisboa que atiende a este hombre incierto, que nadie reclama, que nadie busca, salvo a partir de una carta sin firma, la cual pide que su cuerpo sea llevado de nuevo a Cabo Verde, donde nadie lo espera. En palabras de Ranciére (2019), “Resultaba como consecuencia que

la carta ya no había sido escrita  
nadie en particular” (p. 135),  
carta sin emisor ni destino  
alguno. Mariana debe mover  
y tierra para despertar a sus  
habitantes de un letargo,  
hacerlos reaccionar e intentar  
ubicar a este trabajador errante  
algún lugar, que alguien lo  
nombre, lo reconozca. Ella lo  
hasta el límite de lo posible y  
suya la lucha por la vida y la  
de este hombre que no tiene



por  
una  
cielo  
en  
asiste  
hace  
salud

historia. Mariana le inventa una y lo rodea de fantasmas, hasta quedar ella vaciada de sentido, carente de un pasado. La construcción de historias entonces se desliza de un personaje a otro; cuando uno logra reconstruir la suya, el otro pierde recuerdos, se borran paulatinamente en la narración. Quizás esto da cuenta de la dificultad misma en la elaboración de aquello que lo constituye y lo precede a uno. Con las imágenes inciertas de esta película, Costa instaura una apertura hacia la ambigüedad de sentido, la multiplicidad de interpretaciones y la posibilidad de mantenerse en lo no-dicho. Los personajes poco dicen, insinúan, en una historia pequeña que gira en torno a este hombre cuya presencia nadie reclama, o que reclaman en anonimato. Nadie lo llama, todos lo llaman en silencio. Nadie y todos, ahí rodeando un "muerto"; así le dicen.

A través de estos microrrelatos podemos remitirnos poco a poco en la historia de un país que genera migraciones forzosas y constantes en su interior, de un pueblo a otro, de una ciudad a otra, en busca de





algún elemento que estructure la vida de los sujetos, que los sujete justamente a algo. Se hace notable la figura del *mirar más allá* fácilmente evidenciable en tantas escenas, en un intento por buscar una salida a ese cuadro, a ese marco preestablecido, a esa historia ya dicha de a pedazos. En la imagen de la izquierda



vemos a Vanda Duarte, joven con problemas de adicción cuya historia se relata en *El cuarto de Vanda* (2000). Esta joven habitante del barrio de Fontainhas es una transeúnte más del mismo sitio, una habitante más que espera a que los días simplemente pasen entre cada inyección de heroína. En *El Cuarto de Vanda*, hay una imagen que se repite constantemente, pero cada vez no es sino distinta, más profunda: Aquella imagen de Vanda sentada en su cama consumiendo sustancias. Es como si el tiempo no pasara, es

una retórica de la detención y la ausencia de promesas hacia el futuro. Un detenimiento como acercamiento a la pulsión de muerte, a cero, a la nada posterior a la sensación de vacío que Vanda puede sentir luego de consumir heroína. Cada vez, una vez más. Una suspensión del tiempo, de la vida, en el cuarto de Vanda, tan emblemático, donde todo sucede. Por fuera de ese lugar, de su habitación, el panorama no ofrece nada distinto, excepto pobreza y miseria. Vanda debe mirar mucho más allá de lo que el cuadro de la cámara le permite, debe inventarse un futuro al mismo tiempo en que las casas de su barrio van siendo destruidas y desmoronadas paulatinamente. Aquí se explicita entonces el interrogante que le adjudicamos a Costa, la dificultad de retratar un futuro en medio del caos.





En determinado punto de su filmografía, este realizador comienza a narrar una y otra vez la misma historia desde distintas perspectivas, desde diversos tiempos, siempre apelando a los mismos sujetos que actúan casi de sí mismos, manteniendo sus nombres y semblantes. Allí ubicamos a Vitalina Varela y a Ventura (que contemplan la vida en la imagen superior), personas cuyas vidas han sido devoradas por los cambios históricos y arrastrados a una errancia sin fin, a un silencio estructural, a una mirada que no cesa de perderse. Y, por momentos, se hace evidente que hay un borramiento de la línea divisoria entre la ficción y lo documental. Tomando elementos de ambos, logra una narrativa fuera de la estructura, una suspensión de las certezas sobre lo que vemos, una entrega a mirar como si fuera un cuadro, con sus detalles, sus trazos y sus tropiezos, sus tachaduras y por sobretodo, las huellas de que hay una mirada crítica que plasma su obra. Ventura es un hombre mayor migrante de Cabo Verde, un hombre quizás con muchas vidas, cuyos puntos de memoria se tornan inciertos película tras película.

Comenzamos a oír su historia en *Juventud en Marcha* (2006), donde se presenta a un albañil jubilado, abandonado mujer que “hizo sus maletas y se fue”. Este enunciado insiste constantemente, lo repite el cansancio a modo de procesar dicha ausencia. Vanda, la joven protagonista de su película del 2000, vuelve a aparecer en pantalla. Se la ve distinta, más adulta, lejana las adicciones, reflexionando críticamente su pasado y su presente. Ambos ¿dialogan?

hablan, pero rara vez se escuchan. Es como si no necesitaran interlocutor alguno. Cada uno habla de lo suyo, de lo que tienen y no tienen, de lo desvalidos que se sienten, las huellas de la ausencia y las



por su

hasta

ya a  
sobre  
se

carencias que inevitablemente hacen peso en sus vidas cotidianas. Entre escena y escena vuelven a encontrarse en ese cuarto, el cuarto de Vanda, aunque ya no es el mismo. Acaso en esos encuentros también se instaure un descanso ante la fatiga de los días, para depositar allí una presencia desprejuiciada entre quienes han vivido mucho y se preguntan cómo seguir.

Para responder a dicha pregunta, Ventura vaga entre barrios más modernos, presentándonos imágenes que, aunque más iluminadas, no son más esperanzadoras. Ventura se muestra desencajado y



por primera vez, quizás la única hasta el momento, la cámara de Pedro Costa realiza un movimiento panorámico (Aumont, 2015), se desliza siguiendo a Ventura dentro de uno de los departamentos lujosos. Lo sigue para no perderlo en esa extrañeza que se presenta. Este hombre continúa



deambulando por lugares, llegando incluso hasta un museo donde es interceptado, dando a indicar que él no pertenece allí, y nunca podría hacerlo. Ventura explora el museo, visualizando entre sus paredes las manos de los obreros que lo construyeron, sus propias manos. Los grandes monumentos levantados por aquellas manos anónimas a las que ahora les cierran las puertas. Otra vez, una no-pertenencia. *Juventud en Marcha* es el intento de este personaje por ubicarse en algún lugar, hablar con otros, relatar su historia en sus fragmentos y construir ese después, el después de lo que ha vivido toda su vida, un trabajo de sol a sol. Pareciera ser que entonces un ápice de liberación comienza a gestarse, sin embargo, Pedro Costa nos lleva, unos años después, a la continuación de esta historia que continúa haciéndose opaca.

Sin embargo, la presencia de Ventura no cesa de incomodar y vuelve a aparecer en *Caballo Dinero* (2014) aunque pareciera ser un personaje totalmente nuevo, ya que poco entendemos en dónde ni en qué tiempo estamos. Ventura desaparece, es buscado, es hallado. La temporalidad se entremezcla, se disipa. Nos vemos implicados en cine sin tiempo, con un tiempo-otro, donde pasado, presente y futuro se desdibujan hasta llevarnos a la incertidumbre. La película comienza con imágenes de archivo



que revelan una historia, quizás la historia de la Portugal que Pedro Costa relata. Paulatinamente esas imágenes nos derivan en un cuadro de un hombre. Allí la película se detiene, se abre a un tiempo otro, al tiempo de Ventura, siempre incierto y construido de a pequeños pedazos. En este film, Ventura cae enfermo en un hospital, pero en un comienzo, desde sus ojos, no vemos sino un túnel, algo oscuro y sin fin, tal vez representación de la vida que ha tenido que atravesar, larga y sin horizonte. Es un hombre que no se deja capturar por la cámara, al menos en un comienzo su mirada se pierde, se deja escapar, se va deslizando entre las sombras de la noche.

Aquella incertidumbre que hace huecos en la narración torna de a ratos insoportable e insostenible el



poder ver una obra con la densidad de estas películas. Sin embargo, Costa insiste en prolongar la duda y la ausencia de certezas, de fechas, de un tiempo presente enmarcado. Nunca llegamos a ver los rostros de esos otros personajes que lo asisten, que le hablan. Pareciera estar siempre solo en un



no-lugar, hasta que la presencia de Vitalina Varela se hace sentir, personaje que no tendrá preponderancia sino a posteriori, en una película que lleva su nombre. Es ella quien viene a resquebrajar las medidas de tiempo y espacio tal como Ventura las concibe. La muerte de su esposo, que no acontece sino en un film que data de 2019, aquí ya parece haber tenido lugar. Entonces, ¿quién tiene razón? ¿Quién ocupa el lugar de la cordura? ¿Estamos en Cabo Verde? ¿En Portugal? Poco podemos decir. Sin dudas es una película visualmente mucho más limpia, moderna y atractiva que sus otras películas. Sin embargo, la narrativa nos marea y nos pierde en las oscuridades de Portugal. Son retratos, imágenes de lo confuso. Sin tiempo, abrumados por una nube negra y opaca que nos envuelve a nosotros y también a los personajes (que no lo son tanto, quizás también son transeúntes como nosotros).

Qué es parte de la fantasía y qué de lo real, eso queda a cuenta de cada uno. En el largometraje titulado *Vitalina Varela (2019)* conocemos un poco más acerca de esta mujer de Cabo Verde que ha perdido a su marido en Lisboa, cuya muerte no es sino la formalización de una ausencia que ya se venía gestando hace años. Ambos separados geográficamente durante todo su matrimonio, impedidos a acercarse por decisiones que los y nos sobrepasan, se reencuentran luego en conversaciones más allá de la vida, en la muerte, en un plano casi fantasmagórico. Allí es donde Vitalina puede hablar con su difunto esposo, reprocharle cosas, interrogarlo sobre aquello que él no le dijo jamás, y finalmente, reunirse en las palabras y en los silencios de él, en donde ella espera una respuesta. En esa espera aguarda Ventura que, aunque en un papel secundario, se posiciona como un personaje vital entre toda esa miseria, aloja la ausencia de certezas y el desmoronamiento propio del duelo. Este hombre se pone las vestiduras de un sacerdote, dispuesto a recibir los relatos y secretos del otro, a alojar esas palabras que circulan sin llegar a ningún lugar. Un hombre que no fuera un bandido, tal como Vitalina los concibe a todos. Es una película que se abre hacia la luz, y siempre que vemos luz, nitidez en el cine de Pedro Costa, también viene acompañado de un ápice de prosperidad.

Es así que el cine de este director se abre paso, entre sus imágenes, a un “gran combate de Ventura y los suyos, trasplantados a un espacio artificial, un reductor en el que habrán de rehacer sus vidas alejados de sus raíces” (Peña, 2009, p. 26).

### Una imagen política



Una de las aristas importantes para concebir a este cine como político se debe al hecho de que rompe con el modo contemporáneo de narrar historias. Se trata de una poética de la pausa, donde la imagen se detiene y se prolonga el tiempo necesario para instaurar una reflexión. Aunque de modo evidente “nada suceda”, algo está





aconteciendo. Con la cámara siempre inmóvil, mas no ciega, retrata lo más cotidiano de los vecinos de Portugal, de Lisboa, de Cabo Verde. Se trata de no olvidarnos de los rituales que enmarcan lo cotidiano, lo que no sirve, lo que se repite casi por inercia, los diálogos mundanos entre vecinos y familias, entre amigos y desconocidos. Imágenes de habitaciones despobladas, de camas deshechas, vasos a medio tomar y focos de luces que iluminan los lúgubres cuartos. Con tonos sobrios, sepias, e incluso a veces jugando con las sombras del blanco y negro, Pedro Costa habla de esos restos que el mundo productivo deshecha, dando lugar a aquella “riqueza del mundo común y capacidad de los individuos del montón ya no pueden incluirse en ninguna fórmula dialéctica” (Ranciére, 2019, p. 122)

En este punto, resulta valioso destacar que sus películas sostienen procesos reflexivos cuyos personajes dan cuerpo, otorgándoles sentido a través de los monólogos internos; sus películas no son sin postulaciones existenciales e introspectivas. Allí donde los personajes yacen inmóviles, una voz en off intenta traducirnos qué sucede detrás de aquellos cuerpos desplazados, en aquellas miradas perdidas y abrumadas por el peso de lo cotidiano, por aquel ruido de todos los días, por el hastío, la tensión social. Hombres y mujeres deambulan de distintas maneras, a los primeros los vemos constantemente sobrepasados por sus trabajos en la construcción, todos los hombres son obreros, representan al común del pueblo. Entre la suciedad de sus rostros y sus manos callosas, se encuentra una sensibilidad que merece ser expuesta en esas imágenes que Pedro Costa insiste en mostrar. Las mujeres mantienen su enigma, pareciera ser que son llevadas a tomar decisiones de las que poco tenemos noticias, son ellas las que deben hacerse espacio en un mundo que no frena, que tiene prisa para ir hacia un lugar totalmente incierto. Entre toda esa atmósfera que agobia, Pedro Costa nos envuelve, a nosotros y a sus personajes, en pequeños instantes corpóreos de introspección, a veces cargados de lamento, de culpa, de sentimientos de pérdida y nostalgia ante el exilio que puede ser nombrado como simbólico. Es la sensación de habitar un no-lugar, de transitar una pertenencia nómada.

Permanentemente vemos las huellas pregnantas de la pobreza en lo lúgubre de sus imágenes, postulando cómo los personajes se habitúan a ese contexto que, por ser perpetuado, les resulta natural. Hay una vulnerabilidad económica y simbólica que los personajes parecen no registrar, o, al menos, no reconocer que algo existe más allá, que otras calidades de vida son posibles. En este punto, adherimos a la forma en la que Ranciére (2008) lee el cine de costa: Contrariamente a la moral admitida que nos prohíbe estetizar la miseria, Pedro Costa parece utilizar toda ocasión valorizar los recursos de arte presentados por ese decorado de vida mínima” (p. 80) Es allí donde reside su potencia de su cine y en última instancia su éxito como cineasta.

Con ayuda de imágenes poco pulcras, opacas, sucias, Pedro Costa transmite esta sensación de incomodidad que sólo nosotros vemos, cuerpos desencajados en las pequeñas villas, extrañados, desvalidos. La fragilidad se hace explícita incluso en la imposibilidad de construir lazos a partir de la vulnerabilidad. Eso no existe. Rara vez vemos un sentido de comunidad en el cine de Pedro Costa; más bien encontramos cuerpos, sujetos, en su individualidad nómada intentando ubicar un ápice de correspondencia. Es un cine de la errancia, del vagabundeo dentro del propio territorio. Es un registro de la no-pertenencia incluso en el lugar natal. Los personajes deambulan como fantasmas de cuarto en



cuarto, de un trabajo a otro, de Cabo Verde a Lisboa, y viceversa. Mirar hacia abajo, hacia el horizonte, eso no importa. Mirar, con la mirada vacía hacia ninguna parte.

Es un cine sobre todo político respecto a las elecciones calculadas que realiza el director. Antes que apelar a actores profesionales, los protagonistas son inmigrantes reales de Cabo Verde. Antes que perpetuar una modalidad narrativa causal, prefiere la circularidad de relatos, incluso entre películas, manteniendo en su esencia a los personajes. Antes que recurrir a un montaje que priorice la multiplicidad de planos-secuencia, Pedro Costa hace foco en planos fijos, con su cámara estática que nos inunda de planos interiores con una gran profundidad de campo donde podemos apreciar los detalles de la vida humana en su simplicidad. Antes que brindar un mensaje ético, prefiere elaborar una dimensión estética y poética de la vulnerabilidad y abordar los arreglos simbólicos que construyen los diversos personajes de sus historias.

En estos retratos de la vulnerabilidad en Portugal, Pedro Costa ficciona una realidad inabarcable, elaborando con sus imágenes un modo de pensar singular que, lejos de arrasar con lo humano, lo pone en primer plano, lo registra en esas cámaras que no quieren moverse, en un intento por traducir las fragilidades. Como dice Lucrecia Martel, hacer cine es “inventar recursos para ver el mundo” (2018).

### ***Filmografía completa de Pedro Costa:***

- É Tudo Invenção Nossa* (cortometraje) - 1984
- O Sangue* (Sangre) - 1989
- Casa de Lava* (Casa de lava o Casa bajo tierra) - 1995
- Ossos* (Huesos) - 1997
- No Quarto da Vanda* (El cuarto de Vanda) - 2000
- ¿Dónde yace tu sonrisa escondida?* (Documental) - 2001
- Juventude em Marcha* - (Juventud en marcha) - 2006
- Memories* - 2007
- O Estado do Mundo* (Colaboración con otros directores) - 2007
- Ne Change Rien* (Documental) - 2009
- Cavalo Dinheiro* - 2014
- Vitalina Varela* - 2019

### **Bibliografía:**

- Aumont, J. (2015) *Estética del cine*. Espacio filmico, montaje, narración, lenguaje. Paidós comunicación.
- Barthes, R. (1995) *La cámara lúcida. Nota sobre la fotografía*. Paidós comunicación.
- Bazin, A. (1976) *¿Qué es el cine?* Ediciones Rialp.
- De la Torre Gómez, H. (1992) *Portugal en el Siglo XX*. Ediciones Istmo.
- Galuppo, G. (2020) *Los mecanismos frágiles*. Últimas imágenes desde la vida dañada. Ver Poder.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- Jameson, F. (1995) *La estética geopolítica*. Cine y espacio en el sistema mundial. Ediciones Paidós.
- Peña, J. (2009) La audacia es bella. En *Cahiers Du Cinema*. Especial N° 6: 25-27.
- Ranciére, J. (2008) *El espectador emancipado*. Bordes Manantial.
- Ranciére, J. (2011) *El destino de las imágenes*. Prometeo libros.
- Ranciére, J. (2019) *Las distancias del cine*. Manantial.
- Martel, L. (2018) Seminario impartido en la Escuela de Cinematografía y del Audiovisual de la Comunidad de Madrid. Recuperado en [Phonurgia, la perspectiva sonora del cine y la escritura, con Lucrecia Martel](#)



## **Lucrecia Martel - Transgredir con la mirada y la escucha. Un recorrido por la película “La Niña Santa”.**

Capisano Catalina.

[capisanocatalina@gmail.com](mailto:capisanocatalina@gmail.com)

Facultad de Ciencia Política y RRII, U.N.R.

### **Resumen**

El presente trabajo propone realizar un análisis de la película La Niña Santa (2004), con el objetivo de problematizar acerca de la presentación de la mujer en el film. En primera instancia se lleva adelante un breve recorrido por el Nuevo Cine Argentino como movimiento artístico y político. Me detengo en Lucrecia Martel, directora de la película y una de las figuras más reconocidas dentro del NCA. Finalmente, el análisis de una obra que logra transgredir, de diversas maneras, la mirada patriarcal dentro del cine.

### **Nuevo Cine Argentino.**

Para introducirnos en el mundo de Lucrecia Martel es necesario primero hacer un repaso por el Nuevo Cine Argentino. Aquel movimiento tanto artístico como político, que se caracterizó por transgredir lo previamente establecido, romper con lo hecho y con los modos de hacer hasta el momento, para abrir nuevos horizontes, nuevas posibilidades, nuevas formas de pensar el cine, de hacer cine. Transgresión desde lo técnico, hasta lo temático. Transgresión que escuchó las voces de una época, todo aquello que sucedía por todas partes, pero a su vez parecía permanecer en los márgenes. Lo no dicho, lo no visible, lo silenciado, hecho película.

No había una serie de instrucciones prescritas sobre “cómo hacer”, obras que pertenecieran al NCA. Es decir, no existió una pretensión a priori por parte de los cineastas de formar un movimiento homogéneo, signado por una igualdad en la narrativa o estética, producto de una búsqueda programada de “crear” el NCA como tal. Más bien, parece haber sido consecuencia del sentir de una época, una mirada propia de estos directores y directoras que supieron ver y retratar las emociones que se estaban palpando, las situaciones que se estaban dando, todo desde un realismo casi estático en comparación al cine tradicional, pero a su vez sumamente crudo.

La sociedad argentina de los años 90 y principios de los 00 ha sido caracterizada reiteradamente como una sociedad en crisis, signada por el caos y por un colapso emocional que se sentía por todas partes. A su vez, una imposibilidad de movimiento y desarraigo en relación a todos estos cambios, un



embotamiento frente a las transformaciones que se estaban dando, como una sensación de no saber (o no tener) hacia donde ir. Bien sabemos que la implementación de aquellas políticas neoliberales propias de esa etapa, lejos estuvieron de causar un daño meramente económico, sino que produjeron también un quiebre en las subjetividades, un cambio en las relaciones sociales, que pasan a ser pensadas y vividas desde la inteligibilidad del mercado. Quiebre de lo colectivo, de los lazos de solidaridad, una desigualdad creciente y un egoísmo latente.

Todo esto se vio reflejado en las películas del NCA, donde aparecen diversas huellas del estallido sensorial de esos momentos. Para traer un ejemplo de la cineasta que hoy nos convoca, Lucrecia Martel en una entrevista con Ivan Pinto para la revista la Fuga (2015), comenta:



L.M: Bueno, La mujer sin cabeza surgió a partir de la cantidad de accidentes que hubo en los 90s, que fue la era de la 4x4 en la Argentina, en donde había gente que atropellaba a otros y se iba. Y no uno, ¡muchos!

I.P: ¿Y justo en los 90s, no?

L.M: Si, en los 90s, con todo el neoliberalismo, cuando empezaron a aparecer estas camionetas. Y te digo, deben haber

existido diez casos conocidos en el año de conductores que abandonaban a personas que habían atropellado. Y algunos muy conocidos, porque involucraron a gente del espectáculo.

Martel siempre afirma que no hay una búsqueda a priori de posicionarse en sus películas, es decir que no construye tal escenario con intención de denunciar tal otra cosa. Problematiza mostrando situaciones cotidianas porque en ellas ya hay cosas por ver y problematizar. En ese momento, lo cotidiano era el individualismo, y abandonar personas atropelladas.

Si existía una regla dentro del NCA era romper con todas las establecidas anteriormente en relación a cómo debe ser una película. Si hay algo que estaba claro, era hacia donde no ir, que no hacer, por lo que la mayoría de estas producciones se caracterizan por alejarse del cine comercial. Despoje que se dio no sólo en términos económicos, ya que estamos hablando de películas que se realizaron con bajos presupuestos, un cine independiente que se mantenía casi al margen de las grandes productoras, sino que también se alejaron del cine tradicional en términos creativos.

Cuando decimos cine comercial estamos pensando en aquellos films donde, en términos deleuzianos, pareciera ser que el “Todo” está dado. Todo cierra, todo responde a un por qué. todo encuentra su explicación y linealidad. Tenemos una narrativa central, un relato que es crucial, tenemos un inicio,



tenemos un nudo y un desenlace. Incluso no es necesario prestar demasiada atención, sabemos los remates, anticipamos lo que puede llegar a pasar, e incluso si el final es “sorpresivo”, seguido habrá un comentario de porque las cosas se dieron así.

Flashbacks que te explican aquello que parecía haber quedado suelto, una banda sonora que es agregada al final de la película y que tiene la función de acompañar lo que estamos viendo, un guión que se caracteriza por la literalidad de las palabras, historias que calcan lo visto en el cine norteamericano. Lo que resulta fundamental es también dejar claro que este tipo de películas comerciales se insertan casi perfectamente en la dinámica del sistema capitalista. Rapidez, instantaneidad, banalidad, explicación y lógica. Todo cierra, todo cotiza. Con todo, casi que no hay espacio para pensar algo por fuera de lo que se presenta.

El cine comercial o industrial se ha impuesto finalmente ahogando a cualquier otro tipo de imagen. La industria se ha convertido en una gigantesca maquinaria de redundancia: de confirmar lo que ya pensamos y lo que ya sentimos. Esta redundancia es un movimiento en falso en donde el cine nos muestra lo que ya sabemos y lo que ya esperamos. Esta coincidencia entre mercancía y expectativas, que es el aspecto demagógico del capitalismo utilizado como estrategia de dominación, se lleva adelante mediante lo que llamaré la «imagen hegemónica» (Fernandez, 2017, p.3)

No quiero dar a entender que estas películas sean peores, y que otras, propias del cine independiente sean mejores, no hay un bueno y un malo. De hecho se podría decir que estamos hablando de extremos, en tanto siempre hay películas donde se combinan aspectos que responden a una manera más bien tradicional de pensar el cine, con otros quizás innovadores. La invitación es a reflexionar, y para hablar del NCA deviene necesario pensar a qué respondía, de qué tomaba distancia.

Pues, se despega de todo esto. En la construcción narrativa de las películas, se caracterizó por adoptar un enfoque documental, y no tanto teatral, una suerte de registro de la cotidianidad. Una cotidianidad inquietante, o cruel, quizás también a veces burda, donde aparentemente nada sucede, pero es solo en lo aparente, porque sucede de todo. Aquí hay un punto de encuentro con lo que Gilles Deleuze postula ya en los años 80 sobre el neorrealismo italiano, que no apunta hacia una representación o reproducción de lo real sino que se dirige a ello, no se centra en lo real ya descifrado sino que lo plantea como un escenario para descifrar (Deleuze, 1986).

En el aspecto técnico de las películas, también encontramos renovación y aires de novedad. Por ejemplo en el tratamiento del sonido, que ya no va a ser simplemente un agregado, una herramienta que acompañe, sino que vamos a notar una mayor libertad en la implementación de la banda sonora, que va a adquirir un lugar central en las producciones. Aguilar (2006) afirma, “La sonorización estaba subordinada a la tarea de completar la narración y lograr el mejor acabado técnico y expresivo del film.



En varias películas de los años noventa, en cambio, el sonido adquiere mayor autonomía y un tratamiento que no está necesariamente destinado a ir detrás de las imágenes” (p.94).

En definitiva, los films del NCA van a caracterizarse por una cierta indeterminación, por una apertura del pensamiento y a más de una lectura posible, a diferencia de un cine tradicional signado por la construcción de un relato lineal, cerrado, acabado. Apertura dada por diversas herramientas que permiten escapes a otras líneas mas allá de lo visible, apertura dada por la ausencia de una literalidad en la narrativa, por la ausencia de explicaciones conclusivas.

Finales abiertos, ausencia de énfasis, ausencia de alegorías, personajes más ambiguos, rechazo al cine de tesis, trayectoria algo errática de la narración, personajes zombies inmersos en lo que les pasa, omisión de datos nacionales contextuales, rechazo de la demanda identitaria y la demanda política: todas estas decisiones que, en mayor o menor medida, se detectan en estos films, hacen a la opacidad de las historias, que en vez de entregarnos todo digerido abren el juego de la interpretación (Aguilar, 2006, p.27).

### La mujer en el Nuevo Cine Argentino.

Es imposible pensar las producciones cinematográficas por de la sociedad de la son parte. Anteriormente mencionaba como el guarda un vínculo fundamental con el contexto social, político y cultural de la Argentina de ese entonces, en tanto es producto y



fuera que

NCA

consecuencia de ese contexto. Asimismo, es posible y sumamente interesante pensar los encuentros (o desencuentros) que se dan entre la mujer y el cine.

Históricamente, la mujer ha sido pensada y presentada desde una mirada profundamente patriarcal, reflejando y perpetuando estereotipos arraigados en la sociedad en relación al ser-mujer. El cine, en tanto producción cultural, puede reflejar estas concepciones como un espejo, y



así sostenerlas y reproducirlas, pero también puede transgredirlas, abrir nuevas líneas de pensamiento. Como bien sostiene Kratje (2013) “Entendido como industria cultural, arte de masas o dispositivo socio-tecnológico es un objeto ineludible a los fines de analizar la narrativización del cuerpo como arena de conflictos de género” (p.7). Relaciones desiguales de género que permean la sociedad, cánones y estereotipos arraigados, una mirada patriarcal, un retrato heteronormativo, todo esto ha aparecido y continúa apareciendo en la gran pantalla, y detrás de ella. Actuando como un espejo que refleja lo naturalizado y al mismo tiempo lo perpetúa.

La mujer se convirtió en una construcción producto de la sociedad patriarcal que, lejos de incluirla en la producción artística, como ingenuamente se podría pensar, la mantenía relegada a un único extremo del proceso, limitada a un papel de completa pasividad. La mujer estaba totalmente ausente en el arte, era sólo un objeto más que llenaba el vacío lienzo como también podían serlo la arquitectura o la naturaleza (Mulvey, 2007).



Pero hubo excepciones a la histórica regla, hubo salidas a lo preestablecido y hubo mujeres cineastas que han sabido construir films con otros lentes, distintos a los acostumbrados (esto último bien podría conjugarse también en presente). En Argentina los primeros pasos sólidos fueron dados por María Luisa Bemberg y Lila Stantic en los años ochenta, con ellas ingresa de manera definitiva la mirada de la mujer en el cine. Ambas realizadoras transgredieron mediante contenidos vanguardistas las formas de hacer cine, con perspectiva de género y una actitud crítica y hasta de denuncia.

Hay que hacer una salvedad, no quiero dar a entender que haya un “cine de mujeres” y un “cine de varones”, o lo que sería lo mismo, un cine masculino y otro femenino. Pensar en esos términos sería reproducir lo signado por un orden patriarcal, donde a la mujer se la relaciona con ciertos atributos y al hombre con otros. También sería dar a entender que todas las películas hechas por mujeres serían lo mismo por el simple hecho de ser realizadas por mujeres, cuando bien sabemos que existen notables diferencias entre las mismas. El cine de Bemberg y Stantic no es el mismo ni persigue las mismas intenciones que el de directoras actuales como lo son Lucía Puenzo, Albertina Carri, Lucrecia Martel, entre otras. Incluso entre estas últimas, que son parte de una misma etapa, hay importantes disimilitudes.





“En la actualidad, a pesar de la importancia adquirida por la organización La mujer y el cine, no existe el colectivo “mujeres” a la hora de catalogar o clasificar la producción cinematográfica local, Aunque muchos críticos reproducen el discurso cinematográfico clasificatorio según el cual, la acción es producida por varones mientras la búsqueda interior es propia de la mirada femenina (nuevamente lo público es asociado al mundo masculino, mientras lo interior, privado y sentimental es parte de la arena de lo femenino), la verdad es que observamos las prácticas profesionales que se desarrollaron en los últimos años, veremos que son absolutamente diversas y heterogéneas” (Kriger, 2014, p.8)

El NCA trajo consigo varias rupturas con el cine tradicional. Rupturas en la producción de las películas, en la difusión de las mismas, en lo técnico, en lo temático. Y además, una serie de rupturas con las representaciones y discursos heteronormativos propios del cine hasta ese momento. Dentro de este movimiento, el ingreso y presencia de mujeres cineastas es contundente. Entre ellas, voy a detenerme en Lucrecia Martel, quien en relación a la representación de la mujer en sus films, comenta, “Cualquier mujer que tenga un discurso público o privado no puede sustraerse a lo que es y ese lenguaje va a estar impregnado de toda su experiencia y la experiencia va a ser de mujer (..) Yo no me pongo a pensar, primero, a ver quiero ver como representar a la mujer, no me hace falta, porque ya soy mujer, porque tengo un pensamiento sobre el poder (..) no estoy haciendo un esfuerzo por representar a la mujer, siento que eso está de hecho dado” (Entrevista a Lucrecia en Playboy Colombia, 2018).

### Lucrecia Martel.



Lucrecia Martel nace en Salta, lugar al que siempre vuelve, en la realidad y en los recuerdos, para crear sus películas. Dentro de una numerosa familia de clase media, hizo de sus familiares los primeros protagonistas. Los perseguía con su cámara y los observaba detenidamente, atesorando y registrando una cotidianeidad que para ella, aun siendo pequeña, resultaba interesante.

Por más que durante su adolescencia siempre supuso que iba a ser científica, a los 19 años emprendió viaje hacia Buenos Aires, en vistas de estudiar Publicidad, pensando que era una mezcla de lo científico y lo creativo. Resulta que en cuanto fue a anotarse a la Universidad del Salvador, se cruzó con una foto del Papá y allí mismo se retiró. Se anotó entonces en Comunicación Social, carrera nueva



en la Universidad de Buenos Aires, y paralelamente hacia un curso de dibujos animados en la Escuela de Cine de Animación de Avellaneda, con mucho gusto por el lado técnico de la realización.

Lucrecia empezó a entablar relaciones con gente que hacía cine, y se fue entusiasmado se mundo. Aprendiendo junto a amigos a los cuales ayudaba a hacer cortos, leyendo y viendo películas. Terminó inscribiéndose durante el año 89, en el CERC, hoy Escuela Nacional de Experimentación y Realización Cinematográfica (ENERC), en un contexto de hiperinflación donde los recursos y materiales de la escuela eran escasos.

Luego de dirigir varios cortometrajes como *El 56* (1988), *Besos Rojos* (1991) y *Rey Muerto* (1995), y de realizar series de televisión como *D.N.I* y el programa infantil *Magazine For Fai*, en el año 2001 Lucrecia estrena su primer largometraje, que pasaría a ser un ícono del Nuevo Cine Argentino, *La Ciénaga*.



Esta primera obra de la cineasta habla mucho del estilo de Lucrecia Martel, y además tiene varios puntos de encuentro con *La Niña Santa* (2004). En primer lugar, el personaje del Dr Jano nace de un canto que dos niñas entonaban por casualidad durante el casting para *La Ciénaga* (que luego será parte de la película, en la escena donde Marianita y Verito cantan frente al ventilador). “*Doctor Jano, cirujano/hoy tenemos que operar/en la sala de*

*emergencias/a una chica de su edad/Ella tiene veintiún años/Usted tiene un año más/Doctor Jano, cirujano/No se vaya a enamorar.*” Lucrecia afirma que de esta rima nace el personaje del Dr Jano, y con ello también parte de la trama de *La Niña Santa*.

Si bien en *La Niña Santa* hay un hilo narrativo más definido, en ambas películas algo del orden de lo estático, lo latente, parece que nada está pasando pero en realidad pasa de todo. Durante el transcurso *Ciénaga* podemos notar como se anuncia la muerte de Luchito, que juega a hacerse el muerto, a no respirar, queda delante de las escopetas cuando los otros niños salen a Recién sobre el final de la película, con la y muerte del niño, hay un suceso concreto



hay  
donde  
de La  
cazar.  
caída  
que



rompe con la quietud, finalmente una herida letal, entre todas las que vemos en la película. En *La Niña Santa*, la película termina cuando está por revelarse la situación entre el Dr. Jano y Amalia, justo cuando está por explotar toda la tensión latente en el film.

Transgrediendo los límites de lo visual, Lucrecia apuesta a trabajar las potencialidades que ofrece el cine (principalmente en el tratamiento del sonido) para escapar de la “percepción domesticada”. Así por ejemplo, lo sintomático se repite, de distintas maneras, en ambas películas.

[Mientras que en *La Ciénaga* había muchas heridas] En esta película (refiriéndose a *La Niña Santa*) el síntoma físico es la fiebre. No tenía que haber nada externo, todo tenía que ser invisible, no tenía que haber laceraciones ni roturas. La fiebre se relaciona con el deseo y el éxtasis religioso, es el cuerpo caliente. Cuando escribo, casi siempre empiezo por las enfermedades. Para mí, lejos de ser una cosa tan negativa, como muchas veces suele suceder porque se aproxima la muerte, la enfermedad tiene algo maravilloso, que es la desactivación de la percepción domesticada (Entrevista a Lucrecia en Enriquez, 2004).



Lucrecia se corre de la construcción tradicional, donde como decía anteriormente, hay un inicio, un nudo y un desenlace. En sus obras siempre sucede lo inesperado, (a veces no tan sorprendente si logramos afinar el oído). Si el de Martel fuera un cine comercial, en *La Niña Santa* todo se reduciría a que en un principio se expusiera el Dr. Jano, que este fuera castigado y la niña inocente salvada, todo cierra, final redondo, final feliz. Pero nunca es así, “El cine que a mí me gusta transitar -como

espectadora y directora- es el de la ambigüedad, que no genera nada radical, que no va a cambiar el mundo, pero que al menos propone un territorio menos seguro. Política y vitalmente no hay nada tan peligroso como creer que hay un lugar hecho, dado, y que es inamovible” (entrevista a Lucrecia en Garzón, 2007).

### **La Niña Santa.**

Durante las clases de catequesis se habla sobre la vocación, el llamado de Dios, el plan divino. ¿Cómo es el llamado? ¿Y si me pide que mate a alguien? ¿Cómo distinguir entre la tentación del Diablo y





el llamado de Dios?. Amalia y Josefina escuchan, principalmente Amalia en quien notamos una mirada que insinúa preocupación e intriga por el tema. Pero mientras, las amigas también se hablan al oído, susurrando sobre un beso “que no la dejaba ni respirar” entre la profesora Ines, quien da la clase, y un hombre.

Las chicas salen de clase. Se acercan a escuchar a un hombre en la calle que está “tocando” el



theremin, entre comillas pues el theremin es un instrumento que no es necesario tocar para extraerle sonidos, genera un efecto sin contacto. No como lo que va a pasar a continuación, que es justamente un contacto que desencadena una serie de efectos. Amalia está entre la muchedumbre amontonada que escucha la música del señor, y justo detrás de ella se encuentra Jano, quien va a apoyar su cuerpo sobre el de ella.

La niña abre los ojos, frunce el ceño, confundida, sorprendida, pero estática. Mira hacia atrás pero el hombre se retira rápidamente.

Este contacto desencadena en la muchacha una serie de sentimientos y emociones que confunde con el llamado de Dios, pero que en realidad son propios de su despertar sexual. Un juego de cruces entre lo sagrado y lo profano, que a Lucrecia Martel le interesa mostrar. “Es un cuento sobre el bien y el mal, no sobre el enfrentamiento entre el bien y el mal, sino sobre las dificultades para distinguirlos. Un cuento sobre los peligros del discernimiento entre el bien y el mal” (Entrevista a Lucrecia, 2004).

La niña va a perseguir al Jano durante toda la película, convirtiéndose en la acosadora, anunciándose a través de sonidos. “Dios nos llama y eso es la vocación, nos llama para salvar y ser salvados, ese es el sentido único que tiene que tener nuestra existencia”, explica Ines en clase de catequesis, Amalia está segura de que su misión en el plan divino es salvar a este hombre.



y

Jano es un otorrinolaringólogo que se está alojando en el hotel de la madre de Amalia, Helena, a causa de un congreso de medicina que se celebra en el mismo. “Helena desea a Jano, que desea a Amalia, que





desea a Jano, que desea también a Helena, la madre de Amalia” (Christofoletti, 2020, p.87). Éste es el resumen que hace Natalia Christofoletti sobre el film, que me resulta cómico y a la vez totalmente acertado. En *La Niña Santa*, al igual que en varias producciones de Martel, el deseo está siempre latente, circulando por todos lados, entre todos los personajes.

### **No tan Santa.**



En esta obra, la mujer pasa de ser pensada y retratada como objeto de deseo, objeto de placer visual, a ser mostrada como sujeto activo deseante. Martel introduce la mirada femenina, el deseo femenino tanto en el personaje de Amelia como en el de Helena, a las cuales vamos a ver atravesadas y movilizadas por su deseo sexual durante todo el film.

En Amelia, la situación de abuso desencadena su despertar sexual, resultando en una atracción casi obsesiva con el Dr Jano, a quien persigue, busca, seduce, acosa. La mujer pasa a ser la que mira y el hombre el observado. Una inversión de roles que rompe con la idea de la mujer como víctima pasiva e inocente, para posicionarla como victimaria. Podemos percibir como Martel pone en relieve el rol de víctima de la mujer en el cine, incluso de un modo perverso e irónico.

Como espectadores podríamos insinuar que luego de la situación de abuso veríamos a una niña traumada, angustiada, tensa, perdida. Pues pasa todo lo contrario, escena tras escena va a plantearse este interrogante, la niña santa, ¿qué tan santa es?. Amalia hasta busca que la situación se repita, busca que el Dr. Jano vuelva a entablar contacto físico con ella, a lo que él escapa.



Incluso se toma la situación con gracia, o con poca seriedad. En una de las escenas, cuando Amalia, Josefina y Helena están desayunando en el hotel, ésta última se levanta a saludar al Dr Jano, y las dos



niñas se quedan en la mesa. Josefina le pregunta a Amalia, ¿Ese es?, a lo que Amalia responde con un “Shh” y una leve sonrisa que lejos de demostrar preocupación, denota más bien algo de picardía. Ella es consciente de lo que sucedió, entiende que la tocaron sin consentimiento y la gravedad de aquello. Pero no quiere que se sepa, no por miedo, sino porque está segura de que es su misión salvar al Dr Jano, y porque además, disfruta de sostener esa tensión que se da en la persecución que lleva adelante. Seguir el supuesto llamado de Dios, con la mezcla de un goce que se enciende.



El tratamiento de la maternidad también es interesante y novedoso. Hay un quiebre con la conservadora idea de la mujer que contrae matrimonio y permanece en él, también con la imagen de una madre presente que se dedica enteramente a sus hijos, devota de ellos y sumamente atenta a sus vivencias. Helena lejos está de ser todo esto, sino que es una mujer divorciada y ausente en cuanto al vínculo con su hija, con la cual no tiene una relación

íntima. En varias escenas la vemos despistada, o quizás solo prestando atención a ella misma, volando en los aires.

Helena es un personaje atravesado por la sexualidad, portadora de una sensualidad innata. Por un lado tenemos su atracción hacia el Dr Jano, donde allí desde un lugar activo busca conquistarlo, notamos como lo mira y en esa mirada vemos deseo, escuchamos como le habla, y oímos deseo. Y por otro lado, Helena también es objeto de miradas, y ella disfruta de esto, de ser vista. Cuando la escuchamos durante la prueba de audición en la cabina, rodeada de médicos que la oyen, percibimos en su voz un tono sensual, como de provocación. Jano se pone los auriculares, en las miradas entre ambos personajes y en lo sonoro, la atracción se hace notar.

La figura de Helena se contrapone a la de la madre de Josefina, quien simboliza ese modelo de madre ligada a la religión, la moral, el deber-ser. También hay una diferencia en relación al espacio que habitan las distintas familias, para Amalia y Helena el hotel es su casa, en donde se inscriben todos los vínculos familiares, que se extienden a personas que trabajan en el hotel y que no son parientes de sangre pero que “son como la familia” (dice Helena sobre Mirta). Una familia con fronteras difusas, que no responde al modelo tradicional. La madre de Josefina no está de acuerdo con esto, en una de las





escenas sostiene "Yo no entiendo cómo Helena no se da cuenta de que esa chica (por Amalia) necesita una casa, un hogar. No se puede criar...".



La relación de amistad entre Josefina y Amelia tampoco está exenta de señales de erotismo. Tiene algo de lo indeterminado. Son amigas y a través de miradas, gestos, actitudes, la naturaleza de ese vínculo se pone en cuestionamiento, haciendo pensar que por momentos hay ciertas intencionalidades que escapan de lo que solemos pensar como amistad. Lucrecia juega con esta indefinición, el momento en que vemos un beso entre las dos chicas, es retratado con tal neutralidad y

naturalidad, que hace parecer que simplemente es un acto más de amistad, permeado por la inocencia de la pre-adolescencia.

El deseo es retratado por la cámara que busca los cuerpos, y por un sonido que agudiza el oído. Casi nunca vemos a los cuerpos enteros, estos se fragmentan en el encuadre, mas bien el film está signado por planos detalle y planos medios que persiguen la mirada, la boca, las manos, las orejas, los susurros.

### **El llamado.**

Todo el tiempo hay un paralelismo entre lo religioso y lo sexual, entre el descubrimiento de la vocación y la iniciación de la sexualidad. Hay algo del orden de la revelación que se mantiene en ambos temas, lo que no está, lo que no se dice, y que cuando aparece, aparece a través del sentimiento. Sentimiento que moviliza el cuerpo, que revoluciona las emociones, invadiendo todo con un calor desconocido e intrigante.



La visibilidad no es característica del catolicismo. Todo ello se mueve en otro plano que no es el de lo visible, salvo por algún "milagro" que se presente, si es que lo interpretamos como tal. Pero en definitiva, tiene que ver más bien con lo sensorial, lo íntimo, la pasividad ("No hay que desesperar" le



dice Ines a las chicas), la escucha. Si vemos a Dios, va a ser a través del sentir y la escucha, porque él nos va a llamar, “Lo importante es estar alerta”.



A través de este juego del llamado y la escucha, también en este ida y vuelta entre el misticismo y erotismo, y en toda la película en sí, el sonido es central. Christofolletti (2020) sostiene “El paisaje sonoro de La Niña Santa se asemeja al del interior de una Iglesia. Y esto se debe principalmente a dos elementos: constantes reverberaciones y ruidos de baja frecuencia” (p.92). Asimismo,

comentando sobre la voz de Amalia y como ella se expresa, la autora advierte que es a través de susurros. La vemos susurrando sus oraciones y susurrando ideas con Josefina. “El aura de catedral que tiene la película es incrementada por los susurros, comunes tanto en las iglesias como al hacer el amor” (Christofolletti, 2020, p.96)

Pero además, el film gira y se desenvuelve en torno a la temática del sonido, que posibilita relaciones entre los personajes. Además de la idea del llamado, El Congreso que tiene lugar en el hotel es un encuentro sobre audición. Jano, se especializa en el "Síndrome de Ménière", que es descrito por él mismo como la escucha de un sonido que "Puede ser como un pitido o como un sonido de radio mal sintonizada. A veces parecen voces lejanas y las frecuencias son graves". Helena sufre de este malestar, lo cual posibilita el encuentro con Jano, que además le propone interpretar el rol de paciente en la presentación del cierre del congreso.

### **La posibilidad de pensar.**

La película finaliza antes de que todo estalle. Helena vestida de rojo, esperando en el escenario, simbolizando el peligro. El Dr Jano se entera por palabras de su propia hija que está por saberse la situación con Amalia. Nervioso, está por subir al escenario, rechaza usar corbata, posiblemente porque el mismo ya está demasiado ajustado.





En el lobby del hotel, los padres de Josefina esperan por Helena, para contarle lo sucedido entre Amalia y Jano. Mientras los vemos sentados en un sillón, aparece una joven de limpieza del hotel que tira un aerosol desinfectante, como si estuviera desinfectando a los propios huéspedes del hotel. ¿Serán los padres de Josefina, los que también van a desinfectar a los cuerpos impuros y sucios del Dr Jano y Amalia, al revelar la situación?



Finalmente, vemos a las dos amigas en la pileta, haciendo plancha boca arriba, empujando con los bordes, yendo y viniendo inmersas en el agua. Y la última frase del film, dicha por Amalia, “Hola, hola, ¿escuchas?”. Me gusta pensar que es una señal que nos da Lucrecia, como si nos dijera, ¿pudieron escuchar la película?, englobando y remarcando la importancia del plano sonoro durante todo el film.

Sobre el final de *La Niña Santa*, Martel comenta, “Termina antes de una revelación.

O no. Para mí es importante imaginar que podría no haber nada revelado. Si hubiese filmado un final, habría convertido toda la película en un juicio. Así, en cambio, existe la posibilidad de pensar” (Entrevista a Lucrecia en Enriquez, 2004). Esta respuesta me fascina, y me parece que de alguna manera sirve para no-concluir con el análisis de *La Niña Santa*. Escapando de las literalidades, abrazando lo no dicho, huyendo de la hegemonía de la linealidad comercial para introducirnos en un mundo mucho más rico, más sincero. Un mundo donde lo real deviene ámbito de reflexión, donde se acepta que aquel Todo del que habla Deleuze no está dado y por tanto no puede cesar de cambiar, ni de crearse.



En relación a la idea de un juicio, no puedo evitar relacionar con Maite Larrauri quien retomando las ideas Deleuze y Guattari, explica por qué los juicios trascendentes aprisionan la vida, aquella trascendencia consiste en creer en una realidad superior según la cual se puede establecer lo





que está bien y lo que está mal. Poca importancia tiene que esa realidad la situemos en los cielos, en las ideas, en el futuro, en la promesa política de un mundo mejor. Lo que tienen en común todas las trascendencias es la voluntad de juzgar la vida desde el exterior (Larrauri, 2000). Liberándose, y liberándonos de los juicios morales que todo lo limitan, Lucrecia Martel, abre la posibilidad de pensar con imágenes, más allá de cualquier atadura.

### **Bibliografía**

- Aguilar, G.M. (2006). *Otros mundos: ensayos sobre el nuevo cine argentino*. Santiago Arcos editor.
- Fernández, P. G. (2017). El cine de Lucrecia Martel como imagen crítica. La experiencia del Deseo más allá de la Clase, el Género y la Raza. *RELIGACIÓN. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 2 (8),15-27.
- Deleuze, G. (1986). *La imagen-tiempo; Estudios sobre cine*. Vol 1 y 2. Trad. Irene Agoff. Barcelona. Paidós Ibérica.
- Kratje, J. (2013). El cuerpo y la sexualidad como locus de disputa. Aportes para una lectura crítica de las figuraciones filmicas de las mujeres en el cine argentino en *Papeles de Trabajo*, N° 12, 248-271. Universidad Nacional de San martin.
- Mulvey, L. (2007). El placer visual y el cine narrativo. En Karen Cordero Reiman e India Sáenz (Comps.), *Crítica feminista en la teoría e historia del arte*. México: Universidad Iberoamericana.
- Kruger, C. (2014), ¿Cuántas somos en la producción de imágenes y sonido?, en *Cinemas d' Amérique Latine* No.22, Toulouse: Association Rencontres Cinemas d' Amerique Latine (ARCALT) y Presses Universitaires du Mirail, p. 68-69.
- Christofoletti Barrenha, N. (2020) *La experiencia del cine de Lucrecia Martel. Residuos de tiempo y sonidos a orilla de la pileta*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Larrauri, M. (2000). *El deseo según Gilles Deleuze*. Valencia, Tandem Edicions, S.L.

### **Entrevistas.**

- Entrevista a Lucrecia Martel con Ivan Pinto Veas para la revista la Fuga (2015). Recuperado de < <https://www.lafuga.cl/lucrecia-martel/735> >
- Entrevista a Lucrecia Martel con Mariana Enriquez para Radar, Pagina12 (2004). Recuperado de < <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/radar/9-1390-2004-05-02.html> >
- Entrevista a Lucrecia Martel para Playboy Colombia (2018). Recuperado de < <https://www.youtube.com/watch?v=8sGWtORznnI&t=965s> >

### **Filmografía:**

- La Ciénaga** (2000), dirigida por Lucrecia Martel.
- La Niña Santa** (2004), dirigida por Lucrecia Martel.



## **La paradoja de la paradoja: nuevos desafíos de la libertad de expresión en el siglo XXI.**

Josefina Dal Lago.

[josefinadallago@hotmail.com](mailto:josefinadallago@hotmail.com)

Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Rosario

**“Una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.”  
Corte IDH, OC- 5/85, párrafo 70.**

**Resumen:** La ponencia que aquí presentamos se inscribe en los caminos a los que nos arrojan dos interrogantes filosóficos, jurídicos y políticos modernos que se ven constantemente actualizados: ¿Ha variado el ejercicio de la libertad de expresión? ¿Se necesitan nuevas regulaciones y controles para garantizar otros derechos vigentes en nuestro sistema democrático?

Existe un hecho temporal concreto: las circunstancias fácticas cambiaron. En la sociedad pos-moderna existen nuevos instrumentos para ejercer el derecho a la libertad de expresión que están dados por las diversas posibilidades ofrecidas por internet y las redes sociales. Se expresan a través de TICS con una marcada extraterritorialidad y con la aparición de audiencias planetarias, que trascienden fronteras y hacen imposible el control por parte de un solo Estado.

Los Estados no tienen una caja de herramientas donde buscar cómo solucionar estos problemas ni existen soluciones dicotómicas o absolutas, no hay recetas. Entonces, se trata de apostar por nuevas reflexiones, por rastrear discusiones y dar los debates incómodos que interpelen la libertad de expresión en nuestra pirámide jurídica para comenzar a evaluarla en su relación con otros derechos esenciales para nuestra democracia.

### **I. Introducción. Antecedentes históricos.**

El punto de partida ante cualquier análisis en el Derecho es saber identificar y reconocer la densidad histórica del derecho en cuestión. La interpretación histórica es un factor clave en nuestra materia para entender cómo a lo largo de la historia la libertad de expresión ha tenido diversos matices y tonalidades incluso contradictorios los unos con los otros.



El presente artículo parte de una interpretación histórica que no se limitará a analizar el contexto histórico preciso en el que nace la libertad de expresión sino que también se indagará sobre cómo el concepto mutó a partir de los cambios que sufrió la sociedad en cada época.

En la Antigua Grecia ya se hablaba de libertad de expresión. El concepto se encontraba ligado directamente a la idea de democracia (*demos: pueblo*) como expresión del pueblo y participación en la plaza pública a partir del reconocimiento de que la libertad pertenece al orden de la razón. En el libro “La República” en el pasaje VIII Platón ya escribe: “¿No sucede que son primeramente libres los ciudadanos, y que en el Estado abunda la libertad, particularmente la **libertad de palabra** y la libertad de hacer en el Estado lo que a cada uno le da la gana? (Rep. VIII 557b)” .<sup>72</sup>

En la Edad Media y a partir del desarrollo de John Milton, quien fuera autor de la mítica obra de “El paraíso perdido”, resurge la libertad de expresión para denunciar las restricciones que sufría la prensa y los escritores, haciendo especial hincapié en la censura previa y en el derecho a publicar e imprimir.

Sin embargo, la realidad es que alcanzó su punto de inflexión con la Revolución Francesa, a través del manifiesto formal de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y la Constitución Política de 1791. Una revolución que, a pesar de haber nacido en Francia producto de la caída de la monarquía absoluta, generó repercusiones en todo occidente, con ideas más concretas de independencia como también de libertades, garantías y derechos.

Tanto la Declaración como la Constitución se constituyeron como modelos a seguir que sirvieron de motor ideológico y como guías democráticas. En todos los ordenamientos jurídicos del globo comenzaron a replantearse las competencias tanto del Estado como de la Iglesia, naciendo derechos ligados a la religión, la libertad de culto, de conciencia y de expresión, como derechos fundamentales e inmunes al poder estatal.

Se trató de un cambio de conciencia que implicó una transformación y un replanteamiento de las competencias, concibiendo a los derechos como naturales, inherentes a la persona e incluso anteriores al nacimiento mismo de los Estados.

En este orden de ideas, y lejos de intentar un análisis histórico lineal, en nuestro contexto regional se dio una valoración cuasi absoluta de la libertad de expresión en países como Argentina ya que los países latinoamericanos fueron atravesados por gobiernos de facto que promovían el silencio y la censura durante gran parte del siglo XX.

En 1976, en nuestro país la Junta Militar difundió el Comunicado N° 19 donde resolvía reprimir con “*la pena de reclusión por tiempo indeterminado el que por cualquier medio difundiere, divulgare o propagare comunicados o imágenes provenientes o atribuidas a asociaciones ilícitas o a personas o grupos notoriamente dedicados a actividades subversivas o de terrorismo*”.

La época incorporó palabras en su léxico: exiliados, desaparecidos, víctimas del terrorismo de estado, censura (y autocensura), lista negra, quema de libros, restricciones de prensa, literarias, teatrales y cinematográficas; desaparición forzada de personas, entre otras.

---

<sup>72</sup> Platón, *La República*, 370 a.c., Pasaje VIII 557 b.





Se trató de una asfixia legal a la libertad de expresión con acciones materiales y psicológicas sobre la población con el objetivo principal de impedir la difusión de ideas contrarias al orden establecido por las Fuerzas Armadas, sus valores y principios morales. Su instrumento principal era el adoctrinamiento de los medios de comunicación y, como consecuencia, de la población.

El debate más profundo y arduo con el que nos encontramos es que fueron numerosos los ejemplos y antecedentes en los que se reglamentaron y limitaron contenidos pero no con el objetivo de enriquecer el debate, multiplicar voces y que aquellas sean heterogéneas para garantizar el derecho a la igualdad de expresión y el derecho a la información, sino con el efecto contrario: agravando la cuestión y reduciendo las alternativas a las controladas exclusivamente por el Estado, distorsionando el debate con correcciones y reglamentaciones excesivas, como fueron los casos de las dictaduras cívico-militares.

Esa es la razón por la que la balanza suele inclinarse a favor de un gobierno limitado en facultades reglamentarias y la razón por la que el Estado destina cada vez menos a la comunicación pública dejándolo en manos del mercado.

Aquí radica la importancia de realizar un análisis en clave histórica de la libertad de expresión, reconociendo los motivos que llevaron a considerarla hoy un derecho humano con singular repercusión para el régimen democrático.

## **II. La libertad de expresión como derecho fundamental y requisito indispensable de las democracias.**

Con el avance del liberalismo comenzaron a trasladarse las ideas liberales desde el plano económico al plano político y social, con una férrea defensa de los derechos individuales.

Para el liberalismo, la no-censura pareciera constituirse en razón necesaria y suficiente para hablar de libertad de expresión. En cambio, para el igualitarismo, la no-censura puede ser, en todo caso, una condición necesaria pero en absoluto suficiente para asegurar el derecho a la libre expresión que requeriría, para considerarse satisfecho, de varios otros componentes. Principalmente dos: la discusión pública; y la inclusión, en ese debate, de todas las diversas voces existentes.<sup>73</sup>

**El “laissez faire” era una realidad omnipresente.** El ideal era la ausencia y abstención de regulación por parte del Estado en pos de un mercado libre de ideas y de opiniones, sin ningún tipo de limitación, con voces diversas y disonantes, en la que el único límite y regla era la no intromisión por parte del Estado y un gobierno limitado.

---

<sup>73</sup> Gargarella, Roberto, “Estadios de la libertad de expresión. Una lectura igualitaria (a partir de “Editorial Río Negro” y “Perfil”, Blog: Seminario de Teoría Constitucional y Filosofía Política <http://seminariogargarella.blogspot.com.ar/2011/05/estadios-de-la-libertad-de-expresion.htm> ; 2011 ; 22/07/2022.



Como consecuencia de la Revolución Francesa, la caída de las monarquías absolutas en diferentes continentes y el avance de teorías liberales, **la libertad de expresión nace como un derecho fundamental y requisito indispensable de las democracias modernas.**

Los doctrinarios y la población en general interpretaron que había que escoger el riesgo menos grave donde la mejor ley es la ley que no existe. El peor de los riesgos era, analizando el contexto histórico y los antecedentes, un Estado que monopoliza y controla la información como lo fue en el caso de las dictaduras cívico-militares latinoamericanas. El peor de los riesgos era la regulación estatal, por la capacidad y los recursos técnicos y económicos con los que cuenta un Estado en comparación a los particulares.

La propia sociedad, los lectores, los oyentes y luego los televidentes, fueron los titulares y la autoridad de contralor en lo atinente a la libertad de expresión. **Todo se resolvía en un libre mercado.** Se defendían las libertades individuales a partir de la no intervención gubernamental, con un mercado en el que las personas eligen libremente qué escuchar y cuáles de estas ideas son merecedoras de atención y cuáles no.

**En este orden de ideas, las distintas naciones incorporaron a la libertad de expresión en sus ordenamientos jurídicos de forma diversa, pero todas coincidieron de que se trataba del principal cimiento y pilar de los Estados democráticos y de las democracias contemporáneas, condicionando prácticamente el desarrollo de las democracias al paralelo desarrollo de la libertad de expresión.**

Todas las legislaciones reconocían algo en común: que la libertad de expresión actúa como base y fundamento de un Estado Democrático de Derecho. Incluso nuestra Corte Suprema de Justicia, siglos más tarde, en un juicio que tuvo al Grupo Clarín como actor se encargó de reconocer tal libertad *“como una piedra angular de la existencia misma de una sociedad democrática”*.<sup>74</sup>

Explica Gargarella que, en el ámbito político y social, se trató de una “hiperjerarquización” del derecho a la libertad de expresión, un valor preponderante y prácticamente único que fue férreamente resguardado y privilegiado por los “defensores del mercado libre de ideas” según los cuales *“la mejor política en materia de libertad de expresión es la ausencia de política”*.<sup>75</sup>

La libertad de expresión actuaba entonces como condición *sine qua non* de la democracia, una no podía existir sin la otra, y como garante básica de muchos otros derechos, en especial del derecho a la libertad de pensamiento y de opinión, de la libertad de asociación y de la participación en el gobierno.

## **I. Las circunstancias fácticas cambiaron.**

<sup>74</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Grupo Clarín S.A. y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional y otro s/ Acción meramente declarativa”, 2013, considerandos 21 y 22, 10/07/2022.

<sup>75</sup> Gargarella, Roberto *Constitucionalismo y libertad de expresión*, Buenos Aires, , Roberto Gargarella (ed) , Abeledo Perrot, Artículo publicado en *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional*, 2009.



En la sociedad pos-moderna reconocemos las típicas, clásicas y exhaustivamente desarrolladas “violaciones directas a la libertad de expresión”, tales como la censura previa, la persecución de periodistas, los discursos de odio, la prohibición de publicaciones y de partidos políticos extremistas, etc. Estas circunstancias han dado lugar a numerosos y renombrados fallos en el plano regional tales como: “La Última Tentación de Cristo vs. Chile”; “Ivcher Bronstein vs. Perú”; “Herrera Ulloa vs. Costa Rica”, “Ricardo Canese vs. Paraguay”; y en nuestro país con los fallos “Kimel vs. Argentina” y “Fontevicchia y otros c/ República Argentina”. A través de los mencionados *leading cases*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se encargó de analizar las posibles tensiones entre los derechos a la intimidad, a la privacidad, al honor, a la imagen, a la reputación con la libertad de expresión. Sin embargo en la actualidad también comienzan a problematizar debates más profundos a raíz de la aparición de los medios de comunicación y las redes sociales: **las violaciones indirectas a la libertad de expresión.**

Las violaciones nacen cuando comienza a reconocerse que la libertad de expresión no solo podía ser violada por el poder estatal y público sino también por los propios ciudadanos, los privados.

La Corte Interamericana añadió que:

En los términos amplios de la Convención, la libertad de expresión se puede ver también afectada sin la intervención directa de la acción estatal. Tal supuesto podría llegar a configurarse, por ejemplo, cuando por efecto de la existencia de monopolios u oligopolios en la propiedad de los medios de comunicación, se establecen en la práctica ‘medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.’<sup>76</sup>

De ahí que hoy tenemos dos interrogantes filosóficos, jurídicos y políticos modernos que se ven constantemente actualizados: ¿Ha variado el ejercicio de la libertad de expresión? ¿Se necesitan nuevas medidas, regulaciones y controles para garantizar otros derechos vigentes en nuestro sistema democrático atento a las nuevas circunstancias fácticas?

Existe un hecho temporal concreto: **las circunstancias fácticas cambiaron.** La sociedad cambió, las formas de comunicarnos, expresarnos e informarnos también lo hicieron.

**Lo primero a considerar cuando se analizan este cambio de circunstancias fácticas es que los instrumentos y mecanismos por excelencia para ejercer el derecho a la libertad de expresión, además de los medios tradicionales, están dados por las diversas posibilidades ofrecidas por Internet.** En la sociedad pos-moderna y producto de una globalización silenciosa pero totalizadora todos estos soportes e instrumentos comunicacionales son utilizados en los cinco continentes a pesar de sus ostensibles diferencias culturales.

Los medios de comunicación tradicionales, Internet y las redes sociales basados en teorías de autonomía y libertad plena propias del liberalismo, cuentan con unos pocos propietarios en todo el

<sup>76</sup> Corte IDH, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-5/85, 13 de noviembre de 1985, Serie A núm. 5, párr. 56.



mundo pero simultáneamente con un alcance masivo en la difusión y, como consecuencia, en la formación de la opinión pública.

**La protección de la libertad de expresión como mecanismo de limitación del Estado para evitar el surgimiento de monopolios de comunicación e información, paradójicamente genera el efecto que se buscaba evitar tradicionalmente con la diferencia de que los sujetos activos cambiaron o mínimamente se ampliaron.**

La información en el siglo XXI está guiada por los intereses de un grupo de empresarios comunicacionales, con derechos exclusivos, que se ven influidos por el rating; ganancias; prioridades o incluso intereses económicos, políticos, culturales, sociales. De tal modo, se advierte una tendencia a la primacía de los derechos individuales como por ejemplo el derecho a expresarse libremente y a no sufrir censuras ni limitaciones arbitrarias, por sobre los derechos colectivos o sociales, que se vinculan con la relación que tiene el derecho a la libertad de expresión con el orden democrático y el Estado de Derecho. Desencadenando que todo contenido informativo en el que no tengan ningún interés quede fuera del objetivo:

Y así es como se potencia una industria mediática y de la cultura altamente concentrada y regida por criterios exclusivamente comerciales, bajo los cuales lo que cuenta son los criterios de rentabilidad por sobre aquellos de interés público.<sup>77</sup>

No todas las opiniones serán oídas, no existirá tal libertad de expresión o será sólo para algunos. Lo que en otras palabras el sociólogo brasileño Emir Sader, Secretario Ejecutivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, calificó como el “*monopolio de la palabra*” o dueños de las palabras.

De esta manera son unas pocas voces privilegiadas las que se replican en los medios tradicionales de comunicación, voces de las fuerzas que dominan en la actualidad la estructura social, que actúan como caja de resonancia de posiciones hegemónicas y predominantes en un proceso, muchas veces, no deliberativo. Los empresarios comunicacionales deciden qué voces escuchamos, controlan las principales vías de acceso de información y como efecto indirecto influyen en las decisiones y acciones de la sociedad favoreciendo determinados resultados.

Su consecuencia mediata es el nacimiento de un vínculo y una cadena lógica entre los grandes grupos de poder concentrados, los medios de comunicación y la opinión pública. Siendo la información un factor determinante que moldea la opinión pública, condiciona la implementación de políticas públicas y toma de decisiones e impacta de forma mediata en la vida de cada uno de los ciudadanos, influyendo y modificando el escenario económico, político y social de un país y del mundo.

Los Estados deben no sólo garantizar la libertad de expresión mediante la omisión de la censura o de la concreción de restricciones arbitrarias, sino también interviniendo para llevar a cabo acciones negativas o pasivas y **acciones positivas y activas** para modificar situaciones

---

<sup>77</sup> Leon, Osvaldo, *Democratizar la palabra: movimientos convergentes en comunicación*, Alai, 2013.



discriminatorias con respecto a determinados grupos, al ser uno de sus deberes el de garantizar la igualdad, diversidad y la no discriminación en el derecho a expresarse.

En este orden de ideas resulta sumamente enrevesado un análisis de la libertad de expresión y su choque con el derecho a la información plural y diversidad, **resultando en muchos casos peligroso ya que puede ser utilizado como argumento y justificación por parte del propio Estado para controlar la información.**

## **II. Nuevos desafíos: las TICS, la desinformación y las fake news.**

Cuando hacemos referencia a la libertad de expresión en la actualidad no sólo aludimos a los medios tradicionales de comunicación como puede ser la prensa escrita, radio o televisión, sino que debemos atender a nuevos desafíos: las tecnologías de la información y la comunicación (TICS).

Manuel Castells escribe sobre una “era del conocimiento” y de la información, teniendo la comunicación un aspecto central y siendo una de las actividades productivas más importantes a nivel global.

Internet es fundamentalmente un espacio social, cada vez más extendido y diversificado (...)

Por eso, **la preservación de la libertad de expresión y comunicación en Internet es la principal cuestión de la libertad de expresión en nuestro mundo.**<sup>78</sup>

Byung Chul Han<sup>79</sup> también define, en uno de sus últimos libros, a nuestra época como la época de las NO-COSAS, una transición de la era de las cosas a la era de las no-cosas, siendo la información y no las cosas las que determinan el mundo en el que vivimos. El autor y filósofo supera lo definido por Giovanni Sartori<sup>80</sup> como el “*Homo videns*” para pasar a hablar del “*Phono sapiens*”.

Hoy existen medios de comunicación que no conocíamos y que no son los tradicionales pero que están en auge con particularidades específicas. **El internet y las redes sociales se expresan a través de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación en todo el mundo gracias a la globalización, la extraterritorialidad y la aparición de audiencias planetarias que trascienden fronteras y hacen imposible el control por parte de un solo Estado.**

Se trata de medios de comunicación abiertos, en la mayoría de los casos gratuitos, diversos, descentralizados, universales y de acceso sin ningún tipo de discriminación. Así las TICS juegan un rol central.

Un primer problema radica en que la población a través de variedad de dispositivos **son consumidoras de las redes sociales y no solo eso, sino que pueden convertirse en creadoras y co-creadoras de información**, con solo un click, al instante y a nivel global. Cualquiera puede agregar contenido a Internet sin ningún tipo de límite ni control, lo que Vinton Cerf, el “padre del Internet” llamó

<sup>78</sup> CASTELLS, Manuel, *Innovación, Libertad y Poder en la Era de la Información*, 2005, p.3.

<sup>79</sup> Han, Byung-Chul, *No-cosas*, 1° ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Taurus, 2021.

<sup>80</sup> Sartori, Giovanni, *HOMOVIDENS*, Gius. Laterza & Figli Spa, Roma-Bari, 1997.



“innovación sin permiso”, en contraste con los medios tradicionales de comunicación en los que se requiere una licencia.

El Internet y las redes sociales se convierten en un entorno mucho más dinámico, participativo y abierto. La ampliación de los canales de comunicación hace más fácil la interacción y el intercambio de contenidos, difusión y recepción de información proveniente de miles de kilómetros de distancia. Redes sociales, como Twitter, se convierten en escenarios políticos donde se moldea la opinión pública y se replican las emociones actuando como “cámaras de eco”.

Así, pasamos de analizar a los medios de comunicación como moldeadores de la opinión pública de forma vertical para pasar a investigar a las redes sociales como medios interactivos en los que también pueden moldearse una opinión, pero de forma horizontal, ya que los sujetos dejan de ser solo consumidores de contenidos para pasar a ser también creadores. Pasan de ser receptores de información a ser emisores.

Frente a la capacidad de las redes sociales e Internet de moldear la información y las opiniones de forma horizontal se presenta un segundo problema: el fenómeno de la **INFODEMIA**. La infodemia ha sido definida por la Organización Mundial de la Salud con el anglicismo “infodemic” para referirse a un exceso de información acerca de un tema, mucha de la cual son rumores que dificultan que las personas encuentren fuentes y orientación fiable cuando lo necesiten.

En tiempos de infodemia y abundante información frente a, por ejemplo, procesos electorales o la pandemia del Covid 19, la información brindada a través de internet y redes sociales desinforma más que informa. Aparecen como palabras recurrentes: algoritmos, big data, bots, cibertropas, influencers, trolls, trollsceners, punteros digitales, Cambridge Analytica y proveedores de soportes como Google, Facebook, Instagram, Youtube y Twitter.

Comienza a exhibirse en este escenario un tercer problema: la “**DESINFODEMIA**”, una epidemia y una cultura de la desinformación, construyéndose así otro enemigo que no está signado por el exceso de información sino por un oleaje de información errónea que contamina la información.

Su principal instrumento de difusión son las FAKE NEWS que confunden, enferman y generan odio de forma imperceptible y escurridiza. En palabras de Julián Maradeo no solo nos encontramos ante información falsa difundida voluntaria e intencionalmente sino a contenidos engañosos, conexiones falsas, sesgadas, contextos falsos o manipulados e incluso sátiras, parodias, memes o cuentas fake.

Siempre han existido noticias falsas pero ahora atendiendo al fenómeno de la horizontalidad, se difunden y propagan con gran velocidad y amplitud en todo el globo, provocando a partir de su repetición que una falsedad muchas veces se torne en verdad.

Ante esta problemática surgen organizaciones civiles independientes como en el caso de nuestro país “**CHEQUEADO**”, que verifican el discurso público y la información falsa en las redes sociales. Incluso las organizaciones que se dedican a lo que se conoce como el “*fact checking*” tienen severas críticas que dan lugar a nuevas preguntas sobre quienes controlan o “chequean” a los “chequeadores”.

En ese marco surge la epidemia de la “**POSVERDAD**” definido por la RAE como la “*distorsión deliberada de una realidad, que manipula creencias y emociones con el fin de influir en la opinión pública y en actitudes sociales.*”





Si bien no podemos negar los efectos beneficiosos de las TICS, el Internet y las redes sociales y que esta conquista no puede ser dejada de lado solo con la excusa de evitar la comisión de ilícitos en la red o de información falsa, debemos reconocer que se trata de un problema contemporáneo. **Un ecosistema tan amplio que no se encuentra reglado de forma suficiente y que puede tener aspectos negativos que no pueden ignorarse.** El quid de la cuestión radica en que se trata de un medio de comunicación esencial que ofrece nuevas oportunidades para obtener y brindar información pero también para difundirla. **Así se presentan nuevas amenazas y desafíos.**

De tal forma, *“el derecho de los ciudadanos a informarse debidamente está sufriendo el impacto de este fenómeno que se vuelve cada vez más peligroso y que influye de distintas maneras en las prácticas democráticas”*.<sup>81</sup>

**En la actualidad prácticamente no existen regulaciones expresas ni controles frente a una infodemia que lo atraviesa todo, una época signada por la abundante información y en muchos casos, por la desinformación.**

Sin embargo no podemos seguir enalteciendo y endiosando una libertad de expresión sin condicionamientos ni límites ya que las circunstancias fácticas cambiaron y existen otros derechos fundamentales que colisionan con esta. No debemos utilizar criterios de jerarquía absoluta o prevalencia de un derecho por sobre el otro sino que en determinados casos concretos y frente a estas nuevas amenazas es nuestro deber ponderar los derechos confrontados.

Por un lado existe el derecho a la **igualdad de expresión**, contrario al ideal liberal de “libre mercado de ideas” la libertad de elección depende, también, de la diversidad y calidad de las opciones abiertas frente a cada uno.<sup>82</sup>

Hoy sabemos que, para proteger la democracia, los medios de comunicación deben ser plurales y diversos en pos de facilitar el intercambio de información, el debate y las opiniones diferentes como elementos necesarios para ejercer plenamente la libertad de expresión. **Dejando de lado el concepto tradicional de “libertad de expresión” para dar nacimiento a una “igualdad de expresión” muy poco desarrollada.** Se trata de que la libertad de expresión no sea propiedad de unos pocos, de democratizarla y desarrollar políticas públicas que garanticen la diversidad enmarcado en el derecho humano a la información y la comunicación.

Hoy existe una dificultad de la población de EXPRESARSE y de acceder a los canales de comunicación, muchas personas y minorías tienen restringido y negado su derecho a expresarse libre e igualitariamente, desapareciendo el ideal de debate público amplio en el que participen todas las voces o que estas se encuentren representadas, atento al artículo 1° de nuestra Constitución Nacional.

La libertad de expresión es un derecho universal, un derecho de todos, y no solo de las grandes corporaciones de la media... Es un derecho de la sociedad a estar bien informada, es una cuestión de justicia y ciudadanía vinculada directamente al principio de diversidad de los medios. Por eso, el

---

<sup>81</sup> Federación Internacional de Periodistas, *¿Qué son las fake news? Guía para combatir la desinformación en la era de posverdad*, 2018 [https://www.ifj.org/fileadmin/user\\_upload/Fake\\_News\\_-\\_FIP\\_AmLat.pdf](https://www.ifj.org/fileadmin/user_upload/Fake_News_-_FIP_AmLat.pdf)

<sup>82</sup> Raz, Joseph, *The Morality of Freedom*, Clarendon Press, 1986.



monopolio de la comunicación está contra, justamente, la libertad de expresión y el ejercicio pleno de la ciudadanía.<sup>83</sup>

En este sentido se torna imperioso tener en cuenta lo sostenido por el profesor Roberto Gargarella en cuanto a las similitudes entre el liberalismo y el igualitarismo. Ambas teorías rechazan las censuras, sin perjuicio de que el igualitarismo pone énfasis en las violaciones indirectas, ya que reconoce que *puede menoscabarse no sólo a través de acciones sino también a través de omisiones*.

Para el liberalismo, la no-censura pareciera constituirse en razón necesaria y suficiente para hablar de libertad de expresión. En cambio, para el igualitarismo, la no-censura puede ser, en todo caso, una condición necesaria pero en absoluto suficiente para asegurar el derecho a la libre expresión que requeriría, para considerarse satisfecho, de varios otros componentes. **Principalmente dos: la discusión pública; y la inclusión, en ese debate, de todas las diversas voces existentes.**<sup>84</sup>

Por otro lado cabe analizar el otro lado de la moneda: **el derecho de acceder a una información de carácter plural**. La Corte Interamericana ha señalado que:

Dada la importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática y la responsabilidad que entraña para los medios de comunicación social y para quienes ejercen profesionalmente estas labores, el Estado debe minimizar las restricciones a la información y equilibrar, en la mayor medida posible, la participación de las distintas corrientes en el debate público, impulsando el **pluralismo informativo**. En estos términos se puede explicar la protección de los derechos humanos de quien enfrenta el poder de los medios, que deben ejercer con responsabilidad la función social que desarrollan, y el esfuerzo por asegurar condiciones estructurales que permitan la expresión equitativa de las ideas.<sup>85</sup>

**Esto implica reconocer a la libertad de expresión como fundamento de los estados democráticos, pero también como amenaza a ellos en algunas ocasiones. Reconociendo que actúa de forma pacífica con el derecho a la información pero que también en determinadas ocasiones se encuentra en pugna con éste y, sobre todo, con el derecho a una información de carácter plural y a una opinión pública libre de condicionamientos, tan necesario en una sociedad que pretende ser diversa.**

### **III.¿Soluciones o no-soluciones? Solución y problema. La paradoja de la paradoja, los efectos contraproducentes de los efectos contraproducentes.**

<sup>83</sup> Leon, Osvaldo, 2013, opcit.

<sup>84</sup> Gargarella, Roberto, opcit.

<sup>85</sup> Corte IDH, “Caso Ríos y otros vs. Venezuela, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”, Sentencia de 28 de enero de 2009, Serie C núm. 194, párr. 106.



El autor Jamie Bertlett abre su libro con una advertencia: “*En los próximos años o bien la tecnología destruirá la democracia y el orden social tal como los conocemos, o la política impondrá su autoridad sobre el mundo digital. Se vuelve cada vez más claro que la tecnología está ganando esta batalla.*”<sup>86</sup>

El contexto actual desarrollado da cuenta de cómo los monopolios y oligopolios de los medios de comunicación como forma tradicional de control social, del mismo modo que internet y las redes sociales como métodos no tradicionales que dan lugar a fenómenos como la infodemia y la desinfodemia, pueden impactar sobre la libertad de expresión, menoscabando el derecho a la información plural, a la igualdad de expresión y por consiguiente, mermar la democracia. **Deteriorando y dañando de una manera abarcante y silenciosa lo que procura proteger: que no es más que la libre circulación de ideas. He aquí la paradoja de las paradojas y los efectos contraproducentes de los efectos contraproducentes.**

Es un deber de los Estados adaptarse a los nuevos cambios, a la evolución y avances históricos de la sociedad a partir del reconocimiento de nuevos derechos y la imposición de nuevos límites antes impensados. **El Estado debe crear un marco regulatorio y establecer límites y autoridades de control encargadas de evitar abusos.** No estamos en el campo de la libertad de expresión cuando lo que se informa es erróneo o se expresa con el sólo fin de dañar o alterar otros derechos de raigambre constitucional, como el derecho a la verdad.

Es deber del Estado preservar el debate público de amenazas a la libre circulación de informaciones, ideas y opiniones, así como fomentar un ambiente democrático y robusto para su plena expresión.<sup>87</sup>

**Resulta necesario que el Estado se erija como el garante para el ejercicio efectivo de los derechos y libertades**, en el marco de los límites impuestos por el bloque de constitucionalidad y el principio de razonabilidad, respetando la libertad de expresión, pero informando a través de distintos medios, regulando y controlando en determinados casos concretos en pos de garantizar el derecho de acceso a la información de carácter plural y a la igualdad de expresión.

Los artículos 13, 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos consagran los requisitos esenciales ante cualquier restricción de la libertad de expresión, que pueden resumirse en:

1. Consagración legal;
2. Búsqueda de una finalidad imperativa;
3. Necesidad, idoneidad y proporcionalidad de la medida para alcanzar la finalidad perseguida;
4. Garantías judiciales; y

<sup>86</sup> Bertlett, Jamie, *The People vs Tech: How the Internet is Killing Democracy (and How We Can Save It)*, 2018.

<sup>87</sup> Amnistía Internacional Argentina, “*El debate público limitado: trolling y agresiones a la libre expresión de periodistas y defensores de DDHH en Twitter Argentina*”, 2018.



5. Satisfacción del debido proceso.

**Los Estados no tienen una caja de herramientas donde buscar cómo solucionar estos problemas ni existen soluciones dicotómicas o absolutas, no hay recetas.**

**Se tratan de reflexiones, discusiones y debates incómodos y para nada complacientes que modificarán el lugar nodal de la libertad de expresión en nuestra pirámide jurídica para comenzar a evaluarla en su relación con otros derechos también esenciales para nuestra sociedad democrática.**

**Debemos buscar un equilibrio, aunque este sea frágil y muchas veces peligroso atento a los antecedentes históricos ya desarrollados.**

Hoy los empresarios comunicacionales, las estructuras empresariales o los proveedores de las TICS no son los únicos responsables de la desinformación sino que la información falsa o la falta de información se convirtió en una responsabilidad de todos, todos tenemos al alcance de un celular en cualquier momento y en cualquier lugar del mundo acceso a internet, sin ningún tipo de licencia o concesión como ocurría antes con los medios tradicionales de comunicación. Como consecuencia, se torna dificultoso y enrevesado regular, controlar e identificar responsabilidades.

**Esta es una de las razones por las que Bartlett plantea que tenemos una antigua democracia analógica con instituciones, reglas y normas que fueron diseñadas para un mundo offline. Las circunstancias fácticas cambiaron. Hoy vivimos en un mundo on-line en el que los mismos preceptos legales que hacen referencia a la libertad de expresión se aplican a pesar de la alteración y de la transformación drástica en las formas de comunicarnos, propias de una sociedad posmoderna.**

La libertad de expresión no debe ser definitiva ni estable ya que se trata de un producto histórico en el que no debe asegurarse su permanencia sin mutaciones. Debemos hacer frente a los nuevos desafíos con una arquitectura política y legal adecuada a los nuevos tiempos. **Debemos repensar y reinventar teorías más complejas ante un mundo más complejo, es otro el contexto y son otras las condiciones dentro de las que la libertad de expresión se mueve en la actualidad.**

**Para hacer frente a los problemas desarrollados es vital que como ciudadanos podamos tomar conciencia de que es una cuestión que tiene incidencia en nuestras percepciones, decisiones, acciones y como consecuencia en las políticas públicas, que afecta la integridad democrática y la desestabiliza socavando la confiabilidad de los ciudadanos y generando confusión y descrédito. Se trata de una problemática posmoderna que debe ser abordada con nuevos principios, derechos y regulaciones.**

Mariano Gutierrez<sup>88</sup> plantea, en materia penal pero trasladable al presente análisis, herramientas para entrenar una mirada crítica, sin analizar únicamente la mirada jurídica, el discurso, la lógica formal, los principios, las leyes, la constitución o el “deber ser”. Debemos comenzar a analizar la práctica y el “ser”, pensar la complejidad.

---

<sup>88</sup> Gutierrez, Mariano, *“PRÁCTICAS, DISCURSOS, FUNCIONES, DISFUNCIONES. HERRAMIENTAS PARA ENTRENAR LA MIRADA CRÍTICA SOBRE EL SISTEMA PENAL”*, 2010.



¿No es una paradoja que el objetivo de la libertad de expresión sea acorde a nuestros principios constitucionales y democráticos pero que en el plano fáctico los resultados sean los contrarios? ¿No es contraproducente? ¿Provocan los efectos en la dirección que apuntan?

No establecer límites a la libertad de expresión en busca de una pluralidad de voces tiene como resultado real y fáctico lo contrario a lo deseado: **empobrece más que enriquece el debate público poniendo en peligro lo que busca defender. El dilema es cómo el Estado puede imponer límites y a la vez garantizar la libertad de expresión entre iguales.**

**En ocasiones una norma puede ser más coherente con postulados constitucionales o legales históricos pero si sus resultados son los mismos y lo único que se altera son los sujetos, debemos llamarnos a discusiones profundas e incómodas y para nada complacientes en las que el objetivo debe ser garantizar la libertad de expresión como también el derecho a una igualdad de expresión y el acceso a una información de carácter plural, derechos esenciales para una democracia.**

## BIBLIOGRAFÍA

- Amnistía Internacional Argentina (2018) “El debate público limitado: trolling y agresiones a la libre expresión de periodistas y defensores de DDHH en Twitter Argentina”.
- Bertlett, Jamie (2018) “The People vs Tech: How the Internet is Killing Democracy (and How We Can Save It)”.
- Cerf, Vinton (2015) Entrevista, <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16466775>,
- Denis de Moraes (2011) La cruzada de los medios en América Latina, Buenos Aires, Paidós.
- Federación Internacional de Periodistas (2018) ¿Qué son las fake news? Guía para combatir la desinformación en la era de posverdad, [https://www.ifj.org/fileadmin/user\\_upload/Fake\\_News\\_-\\_FIP\\_AmLat.pdf](https://www.ifj.org/fileadmin/user_upload/Fake_News_-_FIP_AmLat.pdf), 2018.
- Gargarella, Roberto (2009) Constitucionalismo y libertad de expresión. Artículo publicado Teoría y Crítica del Derecho Constitucional, Roberto Gargarella (ed), Abeledo Perrot. Buenos Aires.
- Gargarella, Roberto (2011) Estadios de la libertad de expresión. Una lectura igualitaria (a partir de “Editorial Río Negro” y “Perfil”. Blog: Seminario de Teoría Constitucional y Filosofía Política <http://seminariogargarella.blogspot.com.ar/2011/05/estadios-de-la-libertad-de-expresion.html>
- Gutierrez, Mariano (2010) “PRÁCTICAS, DISCURSOS, FUNCIONES, DISFUNCIONES. HERRAMIENTAS PARA ENTRENAR LA MIRADA CRÍTICA SOBRE EL SISTEMA PENAL”.
- Han, Byung Chul (2021) “No-cosas: quiebre del mundo de hoy”.
- Ibáñez Fanéz, Jordi (ed.); Arias Maldonado, Manuel; Camps, Victoria (2017). En la era de la posverdad.
- León, Osvaldo (2013) Democratizar la palabra, movimientos convergentes en comunicación, Alai.
- Maradeo, Julian (2021), Fake News: como se fabrican en Argentina y en el mundo.



- Matthew, d'Ancona (2017), *Post-Truth: The New War on Truth and How to Fight Back*, Ebury Press.
- Milton, John (1890) *Areopagitica: A speech of Mr. John Milton for the liberty of unlicensed printing to the Parliament of England*.
- Owen, Fiss (1996) *The Irony of Free Speech*, Harvard University Press, Cambridge.
- Owen, Fiss (1997) *Libertad de expresión y estructura social*, Fontamara, México.
- Owen, Fiss (2004) *Libertad de expresión y estructura social Traducción de Pablo Larrañaga*. Artículo publicado en *Problemas Contemporáneos de la Libertad de Expresión*, Miguel Carbonell (ed), México, Porrúa, CNDH-
- Raz, Joseph (1986) *The Morality of Freedom*, Clarendon Press, 1986.
- Relator especial de la ONU sobre la libertad de expresión. Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión.
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013). *LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INTERNET*.
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con los aportes del Departamento de Cooperación y Observación Electoral y el Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. *Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales*, 2019.
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2016), *Estándares para una Internet Libre, Abierta e Incluyente*.
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015) , *Estándares de libertad de expresión para la transición a una televisión digital abierta, diversa, plural e inclusiva*.
- Sartori, Giovanni (1997) "Homo Videns. La sociedad teledirigida".
- Serrano, Pascual (2016) *Medios democráticos: una revolución pendiente en la comunicación*.





## Neoliberalismo y el Nuevo Cine Argentino con su ofensiva sensible

Mesa Redonda: Pensar con imágenes: cuando el cine revela los sentidos de una época

Cecilia Macarena Pelliza

**Resumen:** La presente ponencia se basa en la hipótesis de que las producciones del Nuevo Cine Argentino (NCA) lograron mayoritariamente visibilizar las transformaciones subjetivas producto de la embestida neoliberal de finales de siglo XX en Argentina, convirtiéndose en una clínica de lo social. En este sentido se realizará un breve contexto de la situación económica, social y política de la década del '90 –década de surgimiento del fenómeno a analizar-, se describirá su surgimiento en el marco de la lógica hegemónica de aquellos años, se analizará su respuesta, para finalmente pensar desde la noción de desamparo desde la cual el Nuevo Cine Argentino planteó ofensiva sensible ante la embestida neoliberal.

### Neoliberalismo y el Nuevo Cine Argentino con su ofensiva sensible

*Hemos pensado que los grandes autores de cine podían ser comparados no sólo con pintores, arquitectos, músicos, sino también con pensadores. Ellos piensan con imágenes-movimiento y con imágenes-tiempo, en lugar de conceptos. La enorme proporción de ineptitud en la producción cinematográfica no es una objeción: no es mayor que en otros terrenos, aunque tenga consecuencias económicas e industriales sin parangón. Los grandes autores de cine son, únicamente, más vulnerables: impedirles realizar su obra es infinitamente más fácil. La historia del cine es un prolongado martirologio, Pero, aun así, el cine forma parte de la historia del arte y del pensamiento, bajo las insustituibles formas autónomas que esos autores supieron inventar y, a pesar de todo, hacer viables.*  
(Deleuze; 1984:12)<sup>89</sup>

La presente ponencia se basa en la hipótesis de que las producciones del Nuevo Cine Argentino (NCA) lograron mayoritariamente visibilizar las transformaciones subjetivas producto de la embestida neoliberal de finales de siglo XX en Argentina, convirtiéndose en una clínica de lo social. En este sentido se realizará un breve contexto de la situación económica, social y política de la década del '90 –década de surgimiento del fenómeno a analizar-, se describirá su surgimiento en el marco de la lógica hegemónica de aquellos años, se analizará su respuesta, para finalmente pensar desde la noción de

---

<sup>89</sup> Deleuze, G., *La imagen movimiento. Estudios sobre cine 1*. Barcelona, Paidós, 1984.



desamparo desde la cual el Nuevo Cine Argentino planteó ofensiva sensible ante la embestida neoliberal.

En primer lugar, para contextualizar brevemente la década sobre la cual se trabajará, se puede decir que el año 1989 se caracterizó por la emergencia de una crisis económica cuyo signo más visible fue una hiperinflación sin precedentes en la historia argentina, cercana al 5000% anual. Esta crisis puede ser leída como el agotamiento definitivo del modelo de industrialización sustitutiva, caracterizado por una fuerte intervención del Estado en la economía. La hiperinflación fue provocada, entre otros factores, por la imposibilidad fiscal del Estado de hacer frente a las demandas de los grupos económicos concentrados y de los acreedores del Estado (surgidos como grupos de presión durante la última dictadura militar y consolidados a lo largo de los años 80). Al asumir como presidente Carlos Menem, comienza a aplicar una serie de medidas de neto corte neoliberal que terminarían definitivamente con el modelo de industrialización sustitutiva, consolidando la transición hacia un nuevo modelo de acumulación, de "valorización financiera", cuyo patrón de desarrollo está basado en las señales del mercado y en la entrada de capitales financieros externos en forma de inversiones privadas y créditos<sup>90</sup>. Se pasa entonces de un modelo con fuerte injerencia estatal en la economía y predominio del mercado interno, a otro caracterizado por la apertura comercial y financiera, la desregulación de los mercados, la desvinculación del Estado en procesos de producción y regulación económica, con la privatización de empresas estatales y servicios públicos (muchos de los cuales fueron entregados en condiciones oligopólicas, ante la urgente necesidad de financiamiento). Todo esto apuntaba a priorizar la estabilidad macroeconómica con déficit fiscal e inflación controlados, y la estabilidad del tipo de cambio con la instauración a partir de 1991 del régimen de Convertibilidad (que fijaba la paridad entre peso y dólar, pudiendo solo emitir pesos ante el respaldo de idéntica masa de dólares). Estas medidas, si bien permitieron retomar el crecimiento económico (al menos hasta 1998), no lograron eliminar las crisis cíclicas: de hecho, la apertura comercial y financiera y la renuncia a la adecuación del tipo de cambio hicieron al país muy dependiente de las condiciones externas de mercado. Pero, fundamentalmente, este nuevo modelo trae aparejada una "decadencia" en la estructura social: la existencia de indicadores desfavorables como desigualdad en los ingresos, pobreza o desempleo, que en el modelo de industrialización sustitutiva se asociaban a situaciones de crisis (y, por lo tanto, transitorias), se transformaron en inherentes a la estructura del nuevo modelo: esto es, incluso durante períodos de crecimiento económico, el desempleo, la inequidad en los ingresos y la pobreza, se mantienen muy altos.

Es en este contexto que surge el NCA, condicionado por el neoliberalismo y la crisis profunda que este dejó hacia comienzos del nuevo milenio. Dos escenas del cine nacional filmadas poco antes de que estalle la crisis social y financiera de 2001 en Argentina llamaron la atención de la crítica por su carácter premonitorio de la revuelta que se viviría unos meses después. Una es el saqueo y posterior

---

<sup>90</sup> Aronskind, R., *La hiperinflación de 1989: radiografía del país posdictatorial*, publicado el 16 de marzo de 2019 en la revista Spoiler, de la Facultad de Sociales UBA. Disponible en: <http://spoiler.sociales.uba.ar/2019/03/16/la-hiperinflacion-de-1989-radiografia-del-pais-posdictatorial/>



quema de un supermercado por una muchedumbre desesperada de pobres urbanos en el corto Ojos de fuego, de Jorge Gaggero (1996) -uno de los cortos de Historias Breves-; la segunda es la protesta de un grupo de clientes furiosos golpeando las puertas de un banco en Nueve Reinas, de Fabián Bielinsky (2000). Según Jens Anderman, “si, de acuerdo con la lectura aceptada, el cine podía predecir lo que estaba por venir, fue porque él mismo estaba expuesto al infierno social y económico que tomó como su tema principal”<sup>91</sup>. Durante la dictadura el costo de las entradas había aumentado hasta expulsar del cine a los sectores populares. Gentino detalla que en 1976 una entrada estaba alrededor de treinta centavos de dólar y en 1980 había escalado hasta los cinco dólares. Esto tuvo sus claras consecuencias en la difusión de las películas. “La mayor parte de las salas del interior y de los barrios de las grandes ciudades comenzaron a cerrar y el parque exhibidor se acomodó así a las necesidades de la producción norteamericana, reduciendo al mínimo las posibilidades del cine argentino para funcionar comercialmente en su propio mercado. Esta tendencia continuó durante la década de 1980, incrementada por la rápida expansión del video hogareño y de la televisión por cable” (Peña; 2012:226).

En 1994 una nueva ley de cine intenta brindar herramientas para revertir esta situación, pero las ilusiones iniciales de que esta situación se revirtiera que se despertaron en la actividad cinematográfica nacional, sucumbieron ante el peso de la realidad. La nueva ley de cine cambió la denominación del Instituto Nacional de Cine por Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA) haciéndose cargo de los nuevos formatos que empezaban a surgir y restituyó el fondo de fomento al agregar, al porcentaje de lo recaudado en salas, aportes proporcionales impuestos a la exhibición cinematográfica en televisión y video. Sin embargo, este aporte fue destinado a subsidiar producciones de los mismos aportantes sin ninguna responsabilidad cultural con ese Estado que los subsidió. “Con impecable lógica menemista, la gestión de Mahárbiz -Julio Mahárbiz fue designado al frente del INCAA en 1995- se ocupó de beneficiar a quienes menos lo necesitaban, que en el período fueron las flamantes corporaciones multimediáticas”<sup>92</sup>.

A su vez, el menemismo definió su política económica basada en la supuesta paridad cambiaria “un peso-un dólar” que en pocos años resultó ruinoso, pero paradójicamente benefició a la actividad cinematográfica, cuyos insumos principales se pagan en dólares. Lo mismo sucedió con el negocio de la distribución, que multiplicó estrenos de producciones independientes o de cinematografías periféricas. En este contexto, finalmente “la renovación llegó, pero, como en la década de 1960, no se produjo gracias a la prosperidad de la pseudoindustria ni a las políticas aplicadas por el INCAA sino a pesar de ambas. Los factores determinantes que la explican fueron esencialmente tres: 1) la multiplicación de carreras terciarias, públicas y privadas, relacionadas con lo audiovisual; 2) la revolución digital, que a lo largo de la década redujo sustancialmente costo de las principales

---

<sup>91</sup> Andermann, J., Nuevo Cine Argentino. CABA, Paidós, 2015.

<sup>92</sup> Peña; 2012:226.



herramientas de producción, y 3) la falta de representación de toda una generación en el cine argentino de entonces”<sup>93</sup>.

La burbuja económica menemista permitió también la aparición regular de varias revistas de cine simultáneas, que alentaron esas evoluciones con mayor o menor optimismo. Son estas mismas publicaciones las que empiezan a preguntarse por la existencia de un Nuevo Cine Argentino (NCA) y las que juegan un papel fundamental en la difusión de este fenómeno, no sólo a través de la prensa escrita, gran difusora de ensayos, debates y críticas sobre las películas de este nuevo circuito que se empezaba a formar, sino también a través de la organización de festivales que se transformaron en referentes de la nueva ola de la cinematografía nacional. Estos festivales son tomados por el gobierno de la ciudad de Buenos Aires que en abril de 1999 lanza el BAFICI, Buenos Aires Festival Internacional de Cine Independiente, evento referente del sector hasta el día de la fecha. Es justamente ahí que aparece Mundo Grúa, de Pablo Trappero, haciéndose ganador de la primera competencia.

Films como *Pizza, birra y faso* (1998), de Bruno Stagnaro e Israel Adrián Caetano, *Mundo grúa* (1999) de Pablo Trappero, *La Ciénega* (2000), de Lucrecia Martel, por nombrar algunas de las más representativas de la primera etapa del fenómeno, muestran los cambios en las identidades colectivas durante la década del '90. Como ha destacado Gonzalo Aguilar (2006), lo que estaba en juego con este nuevo cine no eran tanto las cuestiones estéticas o temáticas, sino reconocer que “si bien es cierto que hay profundas diferencias de poéticas en el nuevo cine, desde otra perspectiva es absolutamente justificado señalar que, con las películas de los últimos años, se constituyó un nuevo régimen creativo que puede denominarse, sin vacilaciones, nuevo cine argentino”. Lo novedoso para un relato de la historia del cine en la Argentina en las últimas décadas está en entender las nuevas correlaciones entre producción y estética, la invención de modos no convencionales de producción y distribución, la aparición de una nueva generación de productores –con formación y capacidad para moverse en medios internacionales–, y la inserción y el reconocimiento del INCAA como órgano fundamental para el desarrollo del cine local.

Como ha marcado Fernando Peña (2012), después de 2001 se ha expandido el documental político, con un apoyo fundamental en las nuevas tecnologías digitales, ofreciendo una visión alternativa de la realidad a la que ofrecían los medios masivos de comunicación. Además, como destaca el mismo Peña, ese desarrollo del documental político ha sido acompañado por la multiplicación de los films – con cerca de 2500 títulos desde comienzos de los años noventa –, en un contexto de producción atomizada e independiente. El rol del Estado no ha sido menor en este proceso, en especial después de 2001, incentivando y apoyando la producción audiovisual, y la multiplicación de pantallas. Aun así, es en este último rubro donde las deudas son mayores y queda mucho por hacer.

Decíamos entonces que es en este contexto en el que surge el Nuevo Cine Argentino, sin embargo, esta crisis no se queda sólo en el plano económico sino que lleva la nueva lógica a todos los niveles de lo social. Durante la década del '90 se profundizan en Argentina una serie de transformaciones

---

<sup>93</sup> Peña; 2012:226.



estructurales bajo la lógica neoliberal que modifican el tramado productivo, económico, cultural y subjetivo del país<sup>94</sup>. Esta serie de modificaciones no siguen un orden específico, sino que se van coproduciendo, simultáneamente y apalancándose las unas en las otras. Para pensar esto resulta reveladora la noción de agenciamiento propuesta por Gilles Deleuze, en tanto ordenamiento -social, político, económico, cultural y subjetivo- que pone a los agentes –no sólo sujetos, sino también instituciones, Estados, mercados, valores- a producir una lógica determinada y reproducirla. La palabra proviene del verbo latino *agis* que significa hacer y, efectivamente, la noción de agenciamiento está ligada a una pragmática: se trata de agentes puestos a un hacer mundo y sostenerlo<sup>95</sup>. También, siguiendo a Michell Foucault, nos servirá pensar esta serie de transformaciones bajo la noción de dispositivo, en tanto disposición de mecanismos o artificios organizados para acometer una acción<sup>96</sup>. Se suele caer en el error de pensar que el panóptico, la arquitectura carcelaria ideada por el filósofo utilitarista Jeremy Bentham hacia fines del siglo XVIII, es lo que Foucault piensa como dispositivo y no lo que bien describió como panoptismo. Una cárcel no es un dispositivo en sí mismo, sino sólo una tecnología del poder vigente. El dispositivo es el panoptismo, es decir, las condiciones que hacen posible la emergencia de esta tecnología. Esto es: el conjunto de saberes que determinarán qué es lo que debe estar adentro y qué afuera, las fuerzas que hagan efectivo el encierro, y las subjetividades que se construyan en ese adentro y ese afuera de la cárcel, que lo acepten, que lo afiancen. Tres tipos de líneas: saber, poder y subjetivación co-funcionando y que encuentran una realidad material en esta arquitectura carcelaria. Estas tres instancias no poseen contornos definitivos, sino que se relacionan unas con otras. Una relación de co-funcionamiento entre elementos heterogéneos<sup>97</sup>.

Es desde estas perspectivas sociofilosóficas que se parte para analizar las transformaciones subjetivas que se dan en los '90 en el país. ¿Qué sujetos se co-construyeron a la par de las transformaciones en el sistema productivo y en la economía de mercado? ¿Cuáles fueron los efectos sobre la subjetividad de esta embestida neoliberal? Diego Sztulwark afirma que el héroe neoliberal ya no es el hombre de Estado sino el empresario; en este sentido, lo neoliberal se concibe como una fase de la acumulación del capital que se basa en su estrecha relación con los modos de vida, en la que no se produce capital sin crear subjetividad<sup>98</sup>. En esta línea, y tomando a Maurizio Lazzaratto, sostiene que en el capitalismo contemporáneo las empresas no producen solo mercancías, sino también el mundo en que esas mercancías funcionan como realización del deseo. Agregó a esta afirmación otra cita del mismo libro que Sztulwark menciona: “En las sociedades de control, la finalidad no es más sustraer, como en las sociedades de soberanía, ni combinar y aumentar la potencia de las fuerzas, como en las sociedades disciplinarias. En las sociedades de control, el problema es efectuar mundos”<sup>99</sup>. Ignacio Lewkowicz analiza particularmente este pasaje subjetivo en la Argentina, en su libro *Pensar sin Estado* (2004), y

<sup>94</sup> Prestifilippo, A., & Wegelin, L., “El neoliberalismo como trama ideológica en la Argentina reciente” en *Utopía y Praxis Latinoamericana*, vol. 21, núm. 74, 2016. Universidad del Zulia.

<sup>95</sup> Deleuze, G. & Guattari, F., *Mil Mesetas. Capitalismo y esquizofrenia*. Valencia, Pre-textos, 1988.

<sup>96</sup> Foucault, M., “El juego de Michel Foucault” en *Saber y verdad*. Madrid, Ediciones La Piqueta, 1991.

<sup>97</sup> Deleuze, G., “Que es un dispositivo”, en *Michel Foucault filósofo*. Barcelona, Gedisa, 1995.

<sup>98</sup> Sztulwark, D., *La ofensiva sensible: neoliberalismo, populismo y el reverso de lo político*. CABA, Caja Negra, 2019.

<sup>99</sup> Lazzaratto, M., *Políticas del acontecimiento*. Buenos Aires, Tinta Limón, 2006. (pág.109)



pone como momento de cristalización de estas nuevas subjetividades la reforma constitucional de 1994 en la que, por primera vez, bajo el artículo 42 sobre nuevos derechos y garantías se otorga rango constitucional a los derechos del consumidor: “En el fundamento de nuestro contrato no hay solo ciudadanos, también hay consumidores”<sup>100</sup>.

Es necesario remarcar que las reformas estructurales neoliberales que aterrizan en Argentina no son ajenas al contexto de la política internacional. Lejos de ser una rara avis en el mapa mundial, forman parte de una serie de ordenamientos políticos y económicos implementados tras el Consenso de Washington. Meses después de que se produzca, Francis Fukuyama, anunciaba, ante la caída del Muro de Berlín y el final de la Guerra Fría, el fin de la historia entendida esta como lucha de ideologías. Según esta mirada, a partir de ese momento el mundo se encaminaba hacia un consenso neoliberal sin contradicciones ideológicas en el que todo era posible<sup>101</sup>. Es en el mismo año de esta publicación que Deleuze escribe *El agotado* (1992), pero no es la historia lo que ha llegado a su fin según su planteo. Lo que se intenta agotar en este discurso post-historicista es la imposibilidad. Proliferan los discursos satisfechos con la muerte de las utopías, acompañados por la ilusión de posibilidad de toda alternativa dentro de la nueva economía de mercado. Ante la posibilidad de todo el agotamiento es justamente el de lo imposible. ¿Cómo algo sería imposible en un mundo sin contradicciones ideológicas? ¿Cómo algo sería imposible en el mundo en el que todo es posible? Lo imposible como esa legibilidad que falta, que hace insostenible el mundo tal como se lo conoce y abre una nueva producción deseante, queda clausurado. Esta es la lectura de Jun Fujita Hirose, quien afirma que este ‘fin de la historia’ encierra en verdad una clausura violenta que viene a embestir las subjetividades para enmarcarlas en la nueva lógica neoliberal<sup>102</sup>:

*“Nunca más tendrán que temer frente a esa imposibilidad de la revolución que ustedes mismos han creado, pues de aquí en adelante estarán por siempre al interior de un espacio-tiempo puramente centrado sobre la economía de mercado capitalista y la política liberal democrática; en el mundo, liberado o purificado así finalmente de todas sus viejas imposibilidades, no les quedan más que posibilidades, todo es posible de aquí en adelante, ya no hay imposible; sí, se trata efectivamente de un fin, pero no en absoluto el de lo posible; es lo imposible lo que toca su fin, su agotamiento o su expiración...”* (Hirose; 2014:75)<sup>103</sup>.

Siguiendo a estos autores los nuevos sujetos de la historia serían consumidores, agotados, vaciados de utopías, de ideales revolucionarios, y sin embargo con todo por hacer. En este punto resulta revelador el planteo de Byung Chul Han en el cual afirma que la sociedad del siglo XXI ya no es una sociedad disciplinaria, sino una sociedad de logros, en donde sus habitantes ya no son ‘sujetos de obediencia’ sino de logro, devenidos en empresarios de sí mismos en busca del éxito neoliberal. La explotación se internaliza y ahora es autoexplotación, autooptimización. El sujeto se explota a sí mismo creyendo que

<sup>100</sup> Lewkowicz, I., *Pensar sin Estado. La subjetividad en la era de la fluidez*. Buenos Aires, Paidós, 2004.

<sup>101</sup> Fukuyama, F., *El fin de la historia y el último hombre*. Estados Unidos, Free Press, 1992.

<sup>102</sup> Fujita Hirose, J., *Cine-capital. Cómo las imágenes devienen revolucionarias*. Buenos Aires, Tinta Limón, 2014.

<sup>103</sup> Ídem. (pág.75)





se está realizando. “Tras el espejismo de la libertad se esconde el dominio neoliberal. El dominio se consume en el momento en que coincide con la libertad. Esta sensación de libertad resulta fatídica en la medida en que vuelve imposible toda resistencia, toda revolución”<sup>104</sup>. Así las cosas, cuando el sujeto se agote de esta carrera, no pondrá en tela de juicio al sistema, sino a él mismo. Internalizada la dominación, también se internaliza la culpa por no haber logrado lo que en el sistema neoliberal se esperaba de él. El nuevo espacio-tiempo, en el que todo es posible, no produce revolucionarios, sino, sujetos depresivos, cansados.

El Nuevo Cine Argentino nace atravesado por este nuevo agenciamiento mundial y mostrará entonces las subjetividades propias de este espacio tiempo. Ya no intentará desentramar una verdad -como lo intentaron las producciones de la década del '80, inmediatamente anteriores a este movimiento, tratando de entender el horror reciente, tal como lo plantean los estudios de Amado<sup>105</sup>- sino que se presentará como un paño liso en el que se inscribe de manera testimonial las huellas de un presente en que el pasado dictatorial se aleja al mismo tiempo que avanza una embestida neoliberal<sup>106</sup>. Un presente atravesado por una lógica de la posibilidad que aplasta el tiempo, la historia y las singularidades en un capitalismo mundial integrado. Ya no se buscará una imagen justa, sino captar justo una imagen. Son dos modos distintos de tratamiento de la imagen, mientras una busca la verdad, la segunda crea una nueva visibilidad<sup>107</sup>. Frente a la posibilidad de todo, el NCA busca crear Otros mundos (2006), como titula Gonzalo Aguilar<sup>108</sup> su libro en el que indaga este fenómeno, referencia ineludible para este estudio. Deleuze, plantea que el problema común de las artes no es reproducir o crear formas, sino captar fuerzas. No es hacer lo visible, sino hacer visible, tomando la célebre fórmula del pintor Paul Klee<sup>109</sup>. Este hacer visible parte de la necesidad de mostrar lo que se oculta en una época y también lo que tiene de intolerable, las fuerzas en pugna. En este sentido el arte, es entendido como una clínica de lo social, en tanto devela el tramado subjetivo, sus ataduras, opresiones y potencias, y al hacerlo presenta una salud<sup>110</sup>.

Deleuze encontró en el arte, y particularmente en el cine, un aliado del pensamiento. En sus estudios sobre cine plantea que al tratarse el cine de un arte industrial, pone en juego como ningún otro el dinero. “El cine como arte vive en una relación directa con un complot permanente, con una conspiración internacional que lo condiciona desde dentro, como el enemigo más íntimo, más indispensable. Esta conspiración es la del dinero; lo que define al arte industrial no es la reproducción mecánica, sino la relación, ahora interna, con el dinero”<sup>111</sup>. El dinero es el reverso de todas las imágenes que el cine muestra y monta por el anverso, plantea Deleuze y de este modo establece una relación constitutiva entre las películas que se están haciendo y el dinero. En este sentido el cine se

<sup>104</sup> Han, B.C., *La expulsión de lo distinto*, Barcelona, Herder Editorial, 2017.

<sup>105</sup> Amado, A., *La imagen justa, Cine argentino y política (1980 – 2007)*. Buenos Aires, Colihue, 2009.

<sup>106</sup> Andermann, J., *Nuevo Cine Argentino*. CABA, Paidós, 2015.

<sup>107</sup> Deleuze, G., *Cine III. Verdad y tiempo: potencias de lo falso*. CABA, Cactus, 2018.

<sup>108</sup> Aguilar, G., *Otros mundos. Un ensayo sobre el nuevo cine argentino*. Buenos Aires, Santiago Arcos Editor, 2006.

<sup>109</sup> Deleuze, G., *Francis Bacon. Lógica de la sensación*. Madrid, Arena Libros, 2002.

<sup>110</sup> Deleuze, G., *Crítica y clínica*. Barcelona, Editorial Anagrama, 1996.

<sup>111</sup> Deleuze, G., *La imagen tiempo. Estudios sobre cine 2*. Barcelona, Paidós, 1986.



convierte él mismo en un dispositivo de visibilización de una lógica imperante. Sin embargo, el cine brinda una posibilidad de fuga. Siguiendo los estudios de Deleuze, Fujita Hirose plantea que el pasaje del cine clásico al cine moderno, se da justamente cuando el montaje deja de tener una primacía en el film y las imágenes se abren a una indeterminación. Dejan de estar determinadas por la lógica del relato, por la acción en la trama, y proliferan los signos. Ya no somos embestidos por una linealidad de acciones y reacciones que configuran una historia, sino que se instala una democracia de signos en donde no deja de existir el montaje, el relato, pero se presentan además toda otra variedad de signos sonoros y visuales puestos a producir sentido, no a reproducir. Un sentido que falta, un devenir revolucionario de las imágenes, que develan una pugna de fuerzas y al hacerlo presentan una crítica y una clínica de lo social<sup>112</sup>.

El NCA instauró en el estado de cosas una nueva legibilidad y si entendemos que se posiciona dentro de lo que Deleuze caracteriza como cine moderno es, justamente, en tanto se constituyó como un fenómeno de videncia en el cual una sociedad pudo apreciar lo que tenía de intolerable. El mundo se apareció en las producciones de estos jóvenes realizadores como una mala película, intolerable, saturada de clichés. Este es el esfuerzo moderno, encontrar, hacer ver lo que una época tiene de intolerable, de imposible. A la fórmula ‘piza con champagne’, ilustradora de la cultura neoliberal que se impone en los ’90 en la Argentina, el cine responderá con un Piza, birra y faso, mostrando justamente lo intolerable de la década. En este punto es que el NCA se conecta con la propuesta del cinema novo, un cine rupturista, políticamente radicalizado y formalmente experimental, surgido en Brasil a mediados del siglo XX en abierto enfrentamiento a la colonización estética de Hollywood. Glauber Rocha, uno de sus máximos representantes y uno de los más importantes directores del cine latinoamericano, describía de este modo lo que fue la propuesta estética del cinema novo:

*“El hambre latino, por eso, no es solamente un síntoma alarmante: es el nervio de su propia sociedad. Ahí reside la trágica originalidad del cinema novo frente al cine mundial: nuestra originalidad es nuestro hambre [...]. El cinema novo narró, describió, poetizó, discursó, analizó, excitó los temas del hambre: personajes comiendo tierra, personajes comiendo raíces, personajes robando para comer, personajes matando para comer, personajes huyendo para comer, personajes sucios, feos, descarnados, viviendo en casas sucias, feas, oscuras; fue esta galería de hambrientos la que identificó al cinema novo con el miserabilismo tan condenado por el gobierno, por la crítica al servicio de los intereses nacionales, por los productores y por el público -este último no soportando las imágenes de la propia miseria. Este miserabilismo se opone a la tendencia de lo digestivo: películas de gente rica, en casas bonitas, andando en automóviles de lujo; películas alegres, cómicas, rápidas, sin mensaje, de objetivos puramente industriales”.*

(Rocha; 2011:32)

---

<sup>112</sup> Fujita Hirose, J., *Cine-capital. Cómo las imágenes devienen revolucionarias*. Buenos Aires, Tinta Limón, 2014.



La respuesta al hambre del cinema novo fue la violencia de sus imágenes, pero no por sensacionalistas, sino por apelar a la sensación. Es que tal como nos advierte Deleuze, la violencia tiene dos sentidos muy diferentes, y cuando se habla de la violencia de las imágenes del cinema novo en palabra de sus propios directores, o, como mostraremos más adelante, la violencia de las imágenes del NCA, nada tienen que ver con la violencia de la guerra, lo sensacional, el cliché. “A la violencia de lo representado (lo sensacional, el cliché) se opone la violencia de la sensación. Esta se funde con una acción directa sobre el sistema nervioso, los niveles por los que pasa, los dominios que atraviesa: siendo Figura, no le debe nada a la naturaleza de un objeto figurado” (Deleuze; 2002:45). De este modo la sensación se opone a lo sensacional, al sensacionalismo, y es con esta marcación que se puede hablar de dos violencias, la de la sensación y la del espectáculo. Para acceder a la primera hay que, necesariamente, renunciar a la segunda.

El NCA ante la espectacularización de la vida que se imponía en la sociedad neoliberal de los años '90 respondió con otra violencia, una violencia de la sensación. Tanto el movimiento surgido en la Brasil tropical de los '60 como el NCA dan respuesta a una pregunta, cada cual en su tiempo y espacio y a su modo, que es la siguiente: ¿Cómo inventar un cine en un contexto de subdesarrollo económico y de colonialidad cultural? Frente al aspiracional de gente bella, rubia, tomando champagne, el NCA mostró a pibes a la deriva, en un sistema en el que su única posibilidad era la imposibilidad de la vida, un sistema que como opción les ofrecía su autodestrucción. Independientemente del sector social al que se pertenezca, lo que hizo el NCA es mostrar la captura de las fuerzas vitales por parte del neoliberalismo.

La embestida neoliberal que se produce en los años '90 se dirige no sólo a configurar un capitalismo financiero, sino también a configurar las subjetividades que habitarán en él. Mecanismos de subjetivación que apuntaron a la captura del deseo y de la fuerza vital. Esto es lo que mostró el NCA. Pero para que esta expresión sea posible, fue necesario primero que los realizadores organizaran ellos sus propios encuentros que fugaran a la lógica empresarial que se instalaba en la producción cinematográfica local. O quizás sea justamente en función de esta organización de los encuentros que fue posible la expresión del NCA. Ante la asfixia que se imponía en el medio, un grupo de jóvenes decidieron expresar esta asfixia e hicieron de ella su materia prima. Porque estos esfuerzos de visibilización, de creación, no son posibles en soledad, sino a través de alianzas. Ante la saturación de clichés, los jóvenes realizadores organizaron sus encuentros para que el deseo emerja. El conatus, el aumento de la potencia de actuar, sólo resulta bien en la medida en que es redoblado por otro esfuerzo, a saber, el de denegar los clichés que plagan la pantalla y encontrar los modos bajo los cuales otra creación sea posible. Esta es la tarea que intuitivamente emprendió la camada de realizadores que dio vida al NCA.

*“Por más que el esfuerzo por perseverar, por aumentar la potencia de actuar, por experimentar pasiones alegres, por llevar al máximo el poder de ser afectado, sea siempre efectuado, solo resulta bien en la medida en que el hombre organiza sus encuentros: es decir, por encontrar entre los otros modos aquellos que convienen con su naturaleza y se componen*



*con él, y encontrarse con ellos bajo los aspectos en que convienen y se componen”.* (Deleuze; 2001:141)

Organizar los encuentros, encontrar los modos que componen con lo que se quiere hacer, aún en circunstancias adversas, fundamentalmente en circunstancias adversas, habla de un instinto de salud a la manera nietzschiana. La gran salud. “Los períodos de convulsión son siempre los más difíciles de vivir, pero es en estos momentos que la vida grita más alto y despierta a aquellos que todavía no sucumbieron íntegramente a la condición de zombies” (Rolnik; 2019:21). Cuando Nietzsche habla del instinto de salud se refiere justamente a un instinto de defensa y ataque por el cual uno liquida todo lo que hiera. El organizar los encuentros que potencien la vida, que compongan con aquello que se quiere hacer, que se está llamado a hacer, en estos períodos de crisis es este gritar más alto de la vida. La gran salud es entonces una salud que no sólo se posee, sino que además se conquista y tiene que conquistarse continuamente, pues una y otra vez se la entrega.

Deleuze habla de la literatura y de cualquier creación artística como de una salud, de una gran salud. Y del creador como un médico, de sí mismo y del mundo. Un exorcista de los clichés que pueblan el mundo y ahogan la potencia vital. Saca de este modo la creación artística del plano individual, en tanto considera que no se escribe con la propia neurosis, ni con los recuerdos propios. Mas bien, inscribe la creación artística en un tramado político, económico y social. Una creación micropolítica y clínica que no tiene nada que ver con el arte terapia, sino con el apelar a una transformación de la sensibilidad y de la representación, inventando a cada paso los protocolos necesarios que permitan renombrar, sentir y percibir el mundo. Esto es lo que hizo el NCA. Creó otro modo de organización productiva, repetimos, alejado de la lógica empresarial, y es en este sentido en que se puede decir que fue un cine médico de sí y del mundo. Univocidad. Un mismo sentido de lo que se dice y lo que se hace, cómo se lo hace, el pasaje de la vida al lenguaje. El devenir que se dice en el lenguaje debe suceder en el mundo. La línea de fuga que se traza en el pensamiento debe trazarse en el propio estado de cosas.

El NCA frente a la embestida neoliberal que enfermó las subjetividades para extraerle su potencia vital, respondió con una terapéutica en imágenes. Una serie de escenas que brindó otra legibilidad de lo que sucedía en ese momento en la Argentina. Un fenómeno de videncia que estableció una resistencia a diferentes formas de sometimiento social y político. Si todo esto que decimos es así, y el NCA se sitúa como portador de una gran salud, de un instinto de salud, se deberían recetar sus películas como se recetan vitaminas.

*“Y en aquella visibilidad es donde el cuerpo lucha activamente, afirma una posibilidad de triunfar, que no tenía en cuanto ellas permanecían invisibles en el seno de un espectáculo que nos quitaba nuestras fuerzas y nos desviaba. Es como si ahora llegara a ser posible un combate. La lucha con la sombra es la única lucha real. Cuando la sensación visual se enfrenta a la fuerza invisible que la condiciona, despeja entonces una fuerza que puede vencer a esta, o bien hacerse su amiga. La vida grita contra la muerte, pero la muerte ya no*



*es precisamente sino eso demasiado-visible que nos hace desfallecer; es la fuerza invisible que la vida detecta, desaloja y muestra gritando". (Deleuze; 2002:68)*

### **El Nuevo Cine Argentino, una ofensiva sensible ante el desamparo**

La noción de amparo, proviene del verbo amparar y este del latín anteparare. De este modo se hacía referencia a la acción de poner un parapeto, una barricada defensiva por delante, con el fin de prevenir, protegerse, de la acción exterior. Justamente, la noción de desamparo refiere entonces al encontrarse sin protecciones, sin escudos. Quien se encuentra desamparado, se halla sin amparo o refugio. Esta condición no es mala por sí misma, salvo que se vea en el afuera, en esa intemperie a la que se es arrojado, una amenaza. Los autores del Nuevo Cine Argentino hicieron una apuesta a todo lo contrario.

Se podría decir entonces que la noción de desamparo puede leerse bajo dos signos distintos. Bajo el signo dramático, o bajo el signo trágico retomando entonces, a tal fin, la diferencia que desarrolla Nietzsche en relación a las figuras de Dionisos y Cristo. El martirio es el mismo, la pasión es la misma, pero cambia el signo. Drama y tragedia, son entonces dos modos de existencia. Se podrían trazar varios paralelismos entre la historia de Dioniso y la de Jesús, hijo único del único Dios cristiano (lo cual ya marcaría una diferencia sustancial). Sin embargo, el signo bajo el cual Jesús y Dioniso asumen su tormento es totalmente distinto. Dioniso enloquecerá, se enfurecerá, vagará sin aceptar quitamente las injusticias recibidas, pero sabiéndose capaz de enfrentarlas. Jesús, al menos en la lectura que triunfó y es difundida, aceptará el sufrimiento como castigo por la existencia errante de los hombres. Dioniso hará de la errancia la afirmación de la existencia.

El cristianismo hará de la crucifixión de Jesús el acto mediante el cual este dios salva a la vida, la limpia de pecados, del pecado original con el que todo ser nace producto de ese error que cometieron en el origen Eva y Adán. Cristo, el crucificado, juzga la vida, le dicta la condena y paga la fianza. A partir de ese momento todo ser será deudor de esa fianza pagada por ser expiado de un error que no cometió, pero por el que sin embargo se lo responsabiliza a través de un sinfín de cadenas de actos que se remiten entre sí. La vida, culpable e injusta, es la causa del sufrimiento.

Son dos movimientos. La vida justifica el sufrimiento, a la vez que este sufrimiento acusa a la vida, testimonia contra ella. Que haya sufrimiento en la vida significa para el cristianismo, en primer lugar, que la vida no es justa, que es incluso esencialmente injusta, que paga por el sufrimiento una injusticia esencial: como es culpable, sufre. Después significa que debe ser redimida de su injusticia, salvada por este mismo sufrimiento que la acusaba hace un momento: sufre, y así se limpia de la culpa. Estos dos aspectos del cristianismo forman lo que Nietzsche llama la mala conciencia, o la interiorización del dolor.

Quienes viven bajo este signo, un signo dramático, aman la vida como el ave de rapiña al cordero: tierno, mutilado y moribundo, dice Nietzsche. Dioniso, en cambio, es el dios para quien la vida no tiene por qué ser justificada, para quien la vida es esencialmente justa. Más aún, es ella la que se



encarga de exculpar, incluso afirmar, el sufrimiento más arduo. He aquí la diferencia, en el primer caso se afirmaba el sufrimiento, acá lo que se afirma es la vida. Hay que entender. Desde esta perspectiva, la vida no resuelve ni explica el dolor al interiorizarlo, no lo hace condición de la existencia, sino que lo afirma en el elemento de su exterioridad. Es algo que le puede suceder a quien vive, no la condición por la que hay que pasar si se vive. Se afirma la vida que es afirmar el azar del encuentro con lo otro, incluso cuando eso otro sea el sufrimiento.

La negación de la vida es su extrema depreciación, mientras que la afirmación de la vida es su extrema apreciación. Dos tipos de sufrimientos y de sufrientes: los que sufren por un empobrecimiento de la vida o los que sufren por la sobreabundancia de la vida. Los que hacen del sufrimiento un medio para acusar a la vida, contradecirla y justificarla, o los que hacen de la vida una afirmación en sí misma, incluso cuando conlleva dolor.

Desde el punto de vista de un salvador, la vida debe ser el camino que conduce a la santidad, desde el punto de vista de Dioniso, la existencia parece lo bastante santa en sí misma como para justificar de sobras, incluso, una inmensidad de sufrimiento. Afirma todo lo que aparece, incluso el más áspero sufrimiento y aparece en todo lo que se afirma. Esa es el sentido trágico de la vida, la tragedia como la alegría del vivir. No porque no haya tristezas, sino porque son sentidas también ellas como afirmación de la vida, de la existencia, de la potencia.

Podemos retomar aquí a Deleuze en sus clases sobre Spinoza, en dónde afirma que “finalmente la tristeza es de seguro inevitable. Pero no es de eso que la humanidad muere. La humanidad muere por aquello que se sobrecarga a partir de las tristezas inevitables. Es una especie de fabricación de tristezas, de fantástica fábrica de tristezas. Y hay instituciones para engendrar la tristeza. Y aparatos. La tele, todo eso... Es inevitable que haya aparatos de tristeza porque todo poder tiene necesidad de la tristeza. No hay poder alegre”(2), no hay poder trágico. El poder es per se, dramático. Lo trágico es alegría. Esta fue la afirmación del Nuevo Cine Argentino, un cambio de signo: el desamparo como movimiento de afirmación.

En los '90 las instituciones engendraron tristeza mostrando un cuerpo social desamparado bajo un signo dramático. Esto es, sin conexiones ni posibilidades de afirmación, en las que las políticas económicas y de represión social afectaron a los ciudadanos que, sin importar si aceptaban mansamente la opresión o protestaban contra ella, quedaron desamparados ante un Estado que les ha soltó la mano. Sin refugio, sin asidero. Pero decíamos que esta condición de hallarse sin amparo, sin refugio, no es mala por sí misma, salvo que se vea en el afuera, en esa intemperie a la que se es arrojado, una amenaza. Sin dudas el afuera no se presenta como un espacio amigable, ya que los mismos poderes que entristecen han tramado un espacio de desánimo. Poder pensar nuevas tramas que hagan de esta intemperie un nuevo escenario de posibilidades, se presenta como imperioso. Y esto ya es objeto de afirmación, es decir de alegría, aunque nos esté valiendo una gran tristeza. La clave en la tarea que se presenta será entonces no sentirse culpable por nada, no interiorizar la tristeza, sino





problematizarla. ¿Por qué el desánimo invade las calles? ¿Por qué se hace responsable al cuerpo social de las acciones que se dirigen contra él?

Byung Chul-Han ensaya una respuesta. Según él, estamos en una fase del sistema capitalista en donde “quien fracasa en la sociedad neoliberal del rendimiento, se hace responsable a sí mismo y se avergüenza en lugar de poner en duda a la sociedad o al sistema. En esto consiste la especial inteligencia del régimen neoliberal: dirigiendo la agresividad hacia sí mismo el explotado no se convierte en revolucionario, sino en depresivo”(3).

Por otro lado, también es necesario problematizar ese adentro que se presenta como resguardo, como refugio, como garantía de unidad y seguridad. En el caso del neoliberalismo, el adentro era el aceptar una lógica del consumo, en la que se es a partir del mercado. Y para esto lo primero es preguntarse si existe tal cosa, un espacio en lo que todo esté sabido y codificado de antemano, en que no haya peligros y en donde el objetivo sea justamente permanecer ahí, haciendo de ese encierro la existencia. En principio se podría decir que eso no es más que una ficción fomentada por microfascismos que ven el afuera, la diferencia, lo otro, como amenaza. En segundo lugar, habría que pensar quién, o quienes fomentan esta endogamia.

Si ese montaje se desarma, lo que habría entonces que afirmar es el desamparo, siempre primario, inicial y caótico al que somos arrojados al llegar al mundo. La existencia es primordialmente desamparada y una existencia verdadera es aquella que afirme ese azar, ese caos y, en consecuencia, esas conexiones con el exterior, con lo otro, sin murallas ni barricadas. Afirmando la inocencia del devenir. Afirmando un ejercicio de la libertad. Porque nadie es culpable por quedar fuera, por ser ese afuera, porque en definitiva todo es un afuera que muchos prefieren ver sectorizado, dividido en murallas, parcelado.

Una existencia dramática o una existencia trágica, una vida para el sufrimiento o una vida inclusive con todo el sufrimiento, no es una oposición dialéctica. Más bien, esta última, la mirada trágica, la afirmación, es la oposición a la propia dialéctica, la afirmación diferencial contra la negación dialéctica que en un juego de espejo justifica la vida por el sufrimiento y luego es el sufrimiento el que salva la vida en una especie de síntesis de la existencia. Una existencia en definitiva negada, sintética, chiquita. Dioniso afirma su existencia y con ello, toda existencia, sin modelos, juicios o salvadores.

Ettiene Sourian escribe: “Con existir algunos instantes, entre abismos de nada, podemos proferir un canto que suene más allá de la existencia, con la potencia de la palabra mágica, y pueda hacer sentir, quizás incluso a los Dioses, en sus intermundos, la nostalgia de existir; y las ansias de descender aquí, al lado nuestro, como nuestros compañeros y guías”(15).

El desprenderse de lo dado es siempre una pequeña muerte que busca consagrar la gran muerte, son dos facetas de un mismo movimiento. Por un lado, el sujeto entristecido por lo que ya no es, por lo que está dejando de ser: pequeña muerte, pequeño desamparo. Por el otro, el estallido de la subjetividad en ese acto creativo de abrir nuevos paisajes, de arribar a una isla desierta: gran muerte, gran desamparo



que habilita un nuevo comienzo. La primera es una tristeza sentida en el plano del sujeto, la segunda un estallido del sujeto. La tragedia.

*“¿Qué seres existen en la isla desierta? - sólo cabe responde que allí existe ya el hombre, pero un hombre extraño, absolutamente separado, absolutamente creador, en definitiva una Idea de hombre, un prototipo, un hombre que sería casi un dios, una mujer que sería casi una diosa, un gran Amnésico...”(5).*

## Bibliografía

- Aguilar, G., *Otros mundos. Un ensayo sobre el nuevo cine argentino*. Buenos Aires, Santiago Arcos Editor, 2006. Peña; 2012:226.
- Amado, A., *La imagen justa, Cine argentino y política (1980 – 2007)*. Buenos Aires, Colihue, 2009.
- Andermann, J., *Nuevo Cine Argentino*. CABA, Paidós, 2015.
- Aronskind, R., *La hiperinflación de 1989: radiografía del país posdictatorial*, publicado el 16 de marzo de 2019 en la revista *Espoiler*, de la Facultad de Sociales UBA. Disponible en: <http://espoiler.sociales.uba.ar/2019/03/16/la-hiperinflacion-de-1989-radiografia-del-pais-posdictatorial/>
- Deleuze, G., *Cine III. Verdad y tiempo: potencias de lo falso*. CABA, Cactus, 2018.
- Deleuze, G., *Crítica y clínica*. Barcelona, Editorial Anagrama, 1996.
- Deleuze, G., *Francis Bacon. Lógica de la sensación*. Madrid, Arena Libros, 2002.
- Deleuze, G., *La imagen movimiento. Estudios sobre cine 1*. Barcelona, Paidós, 1984.
- Deleuze, G., *La imagen tiempo. Estudios sobre cine 2*. Barcelona, Paidós, 1986.
- Fujita Hirose, J., *Cine-capital. Cómo las imágenes devienen revolucionarias*. Buenos Aires, Tinta Limón, 2014.
- Han, B.C., *La expulsión de lo distinto*, Barcelona, Herder Editorial, 2017.
- Prestifilippo, A., & Wegelin, L., “El neoliberalismo como trama ideológica en la Argentina reciente” en *Utopía y Praxis Latinoamericana*, vol. 21, núm. 74, 2016. Universidad del Zulia.



## Democracia y política en Twitter: ¿plaza pública o prisioneros de una ilusión comunicativa?<sup>113</sup>

Simón Pérez Seballos  
[simon.perezse@usach.cl](mailto:simon.perezse@usach.cl)

Universidad de Santiago de Chile

### Resumen:

La red social Twitter se ha consolidado como un espacio prioritario para ejercer el debate político. En esta territorialidad digital, los movimientos sociales y ciudadanos han comenzado a adquirir mayor visibilidad, desplazando la hegemonía de los partidos políticos y abriendo el margen de lo posible dentro de la discusión democrática, planteando una apropiación conceptual de la política que aspire a reconfigurar el reparto de lo sensible, en la línea de lo planteado por Rancière.

Dentro de Twitter han emergido con fuerza demandas y reivindicaciones sociales, erigiéndose como un referente ineludible de la comunicación política ciudadana y como una inédita plaza pública virtual. Sin embargo, es necesario problematizar la noción de democracia y política presente en Twitter, ya que, con su aparente candidez y obnubilación que genera su énfasis horizontal, podría conducir irreflexivamente hacia escenarios de colonialismo digital, donde serían los algoritmos y el Big Data quienes determinen cuáles serían o no los temas a discutirse y los límites de sus alcances.

En ese sentido, ¿es posible desplegar realmente debates políticos y ciudadanos o podría producirse la inquietante paradoja de estar prisioneros dentro de una ilusión comunicativa, un reflejo de las propias proyecciones de quien las emite?

La red social Twitter se ha erigido como un espacio central para ejercer el debate político y ciudadano (Castells, 2012) (Casero-Ripollés, 2018). Desde su fundación en el año 2006, su instantaneidad, usabilidad y alcance global la han posicionado como un espacio prioritario de intercambio y encuentro aparentemente democrático, aspirando a la realización de un diálogo intersubjetivo, donde todos tendrían el derecho, al menos hipotéticamente, a la palabra en igualdad de condiciones.

Twitter se ha establecido como el paradigma de la comunicación política ciudadana y como una inédita plaza pública virtual, aspirando, al menos desde un punto de vista discursivo, a constituirse como el nuevo espacio de diálogo, disputa y antagonismo político.

Con su énfasis de instantaneidad, desarrollo y penetración global, además de su aparente despliegue horizontal, Twitter se presenta como un espacio virtual preponderante de discusión política, además de condensar una importante vía de socialización de temáticas de interés ciudadano.

---

<sup>113</sup> Trabajo preparado para su presentación en el XV Congreso Nacional y VIII Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022.



Considerando algunas cifras relevantes, en Chile, de acuerdo a Fernández Medina y Núñez-Mussa (2022), “Twitter se mantiene como plataforma preferida para debatir sobre política, aunque a veces puede transformarse en una colección de burbujas polarizadas de odiadores, posturas inamovibles y desinformación”.

Pese a su énfasis primordialmente informativo, se consigna que Twitter se encuentra en el quinto puesto, bajo redes sociales como Instagram o Facebook, en la escala de preferencias para informarse sobre noticias (19%) y para cualquier fin (30%) (Fernández Medina y Núñez-Mussa, 2022).

A nivel global, según su último reporte de financiero, el 2022 la red social cuenta con 196,3 millones alrededor del mundo y con 41,5 millones de usuarios activos diarios (Portilla, 2022).

Sobre sus potencialidades, uno de sus fundadores, Jack Dorsey, considera que Twitter es un lugar pertinente para intercambiar ideas y mantener una conversación significativa. “Y lo mejor es que todo el mundo puede ver esas conversaciones. Para mí, la calidad de una conversación no está en la velocidad, sino en las preguntas que uno hace, las profundidades en que uno quiera meterse en un tema, el intercambio de opiniones... Y eso depende de cada persona” (Sánchez, 2017).

Sin duda, las nuevas redes sociales y el desarrollo de formas de comunicación horizontal proporcionan potencialidades de disputa, disrupción y cuestionamiento político impensado hace algunas décadas, reapropiándose del estatuto de la palabra que antes estaba restringido a expertos y autoridades, muchas veces de dudosa legitimidad. En ese sentido, desde un tenor positivo, “los ciudadanos de la era de la información pueden inventar nuevos programas para sus vidas con los materiales de sus sufrimientos, sus miedos sueños y esperanzas (...). Subvierten la práctica habitual de comunicación ocupando el medio y creando el mensaje” (Castells, 2012: 26).

Asimismo, ese ideal comunicacional, de despliegue horizontal y democrático de la palabra expresada a través de redes sociales como Twitter, podría vincularse con una de las acepciones de *parresía* consignada por Foucault, (2017: 126), donde se la caracteriza como la posibilidad “de acceder a la palabra, el derecho a la palabra para todos, la palabra determinante en el campo político, la palabra en tanto que es un acto de afirmación de sí mismo y de su opinión dentro del campo político”.

### **Twitter y la consolidación del presentismo**

Es relevante señalar que Twitter desde su concepción primigenia, ha transitado en medio de dos formas de comprender su objetivo como red social.

Por un lado, entendida como un medio para comunicar lo que le sucedería, en su cotidianidad, a un individuo particular (“qué hago yo”), dándolo a conocer al mundo; y, por otro lado, como una manera de expresar lo que percibo en el mundo (“qué veo yo”) (Bilton, 2014). O sea, se presenta una tensión entre *lo que se siente* y *lo que se percibe*, siempre desde una individualidad, y lo que veo que ocurre



como elemento disruptivo de lo cotidiano, transitando hacia un énfasis primordialmente informativo, *presentista*, propio de la actualidad y el énfasis de la instantaneidad.

Como agrega Bilton (2014: 136), “a muchos podría parecerles una cuestión de semántica. Pero eran dos maneras completamente distintas de utilizar Twitter. ¿Gira en torno a mí o gira en torno a ti? ¿Gira en torno a mi ego o gira en torno a los demás? En realidad, giraba en torno a ambas cosas”, y ahí la genialidad de dicha red social.

De esta forma, es importante consignar que los usuarios de Twitter, con este énfasis en búsqueda de eternizar lo cotidiano -desde lo efímero hasta lo disruptivo de la rutina-, podrían encontrarse insertos dentro de un proceso de consolidación del régimen de *presentismo* consignado por Hartog (2007), erigido con fuerza durante el siglo XX y que se ha solidificado a través del desarrollo de nuevas tecnologías, como las redes sociales.

Tal como consigna Hartog (2007: 135), “*Praesens*, hacía notar el lingüista Émile Benveniste, significa etimológicamente “lo que está frente a mí”, por tanto “inminente, urgente”, “sin demora”, según el sentido de la preposición latina *prae*. El presente es lo inminente: el cuerpo del corredor inclinado hacia delante en el momento de arrancar”.

Las redes sociales, con esa sacralización de las lógicas propias de la inmediatez, han contribuido a fortalecer esta fascinación por el presentismo, donde el individuo se sitúa en un espacio que aspira a lo eterno, como si nadie muriera -y en el que los muertos no tienen lugar-, donde juegan un papel preponderante en esta ecuación “las técnicas de supresión del tiempo, gracias al desarrollo de las “carreteras de la información” y la promoción universal del tiempo llamado “real”. Todos podrían fácilmente completar el catálogo de los comportamientos diarios, que muestran una obsesión por el tiempo: dominarlo siempre más y mejor, o, aún más, suprimirlo” (Hartog, 2007: 141).

Al respecto, es paradójico constatar que el posicionamiento en el presente estuvo marcado en algún momento por una condición de fatalidad y de desdicha, como daba cuenta el existencialismo bajo el desarrollo de la filosofía de Jean Paul Sartre. Ahí, el existencialismo constataba algo aparentemente inevitable y definitivo: que solo estamos insertos en un intersticio llamado presente, donde no habría nada que antecede ni nada que se vislumbre en un horizonte lejano.

Sin embargo, esa aparente fatalidad solo era un punto de articulación, un primer paso (“bajo los adoquines, arena de playa”), sin duda situado en un escenario de presentismo, pero que buscaba no solo ser constatado sino desafiado mediante la acción, a través de la disrupción política.

En cambio, con el énfasis que otorga la instantaneidad propia de las redes sociales, la televisión en directo y la saturación propia de un régimen presentista que aspira a vanagloriar las ventajas de lo inminente que se eterniza, se sitúa en un contexto de lo inevitable, que renuncia a asumir algún grado de sospecha en torno a su estatuto de despliegue y existencia. Es relevante consignar la siguiente reflexión de Hartog, donde puntualiza:



“En esta progresiva invasión del horizonte por un presente cada vez más inflado, hipertrofiado, es muy claro que el papel impulsor fue asumido por la súbita extensión y las exigencias cada vez más grandes de una sociedad de consumo, en las que las innovaciones tecnológicas y la búsqueda de beneficios cada vez más vertiginosos vuelven obsoletos a los hombres y a las cosas cada vez con mayor rapidez” (Hartog, 2007: 140)

Incluso, se podría señalar que el uso de plataformas como Twitter se inserta en una búsqueda de construcción de acontecimientos en microescalas, insertos dentro de un proceso de genera su propia auto-conmemoración.

Un ejemplo paradigmático de esta lógica fue inaugurada por el 11 de septiembre de 2001 mediante el formato televisivo, que “llevó al límite la lógica del acontecimiento contemporáneo que, al dejarse ver en su propia constitución, se historiza en seguida y es ya, en sí mismo, su propia conmemoración: bajo las miradas de las cámaras (Hartog, 2007:130).

Pensando en las redes sociales y Twitter en particular, se despliegan heterogéneas muestras de este énfasis que busca proyectar su propia conmemoración o que, al menos, ansía lograrlo. Coberturas ciudadanas en torno a condiciones de abusos e injusticias, movilizaciones feministas o protestas relacionadas con conflictos medioambientales, caminan en esta dirección.

Algunas de ellas, paradigmáticas, han emergido con fuerza en los últimos años a nivel global, dando cuenta de demandas sociales, reivindicaciones y denuncias de abusos e injusticias sociales, como Black Lives Matter (Tillery, 2019), el movimiento #MeToo (Brünker, Wischnewski, Mirbabaie, Meinert, 2020), intentando generarse un despliegue donde “el espacio público de los movimientos sociales se construye como espacio híbrido entre las redes sociales de Internet y el espacio urbano ocupado (...)” (Castells, 2012: 28).

Como señala Tillery (2019), el movimiento Black Lives Matter (BLM) nació como una iniciativa política desde Twitter, en el momento en que Patrice Cullors, Alicia Garza y Opal Tometi, en julio de 2013, crearon el hashtag #BlackLivesMatter como una forma de repudio ante la absolución de George Zimmerman en el tiroteo de Trayvon Martin.

De esta manera, “Twitter ha sido una herramienta indispensable para los activistas de BLM en su labor de construir su movimiento. La mayoría de los estudios existentes han destacado el papel que desempeñan los hashtags en la formación de diálogos entre los activistas de BLM y sus adherentes” (Tillery, 2019: 318).

Por su parte, en el caso del movimiento #MeToo, “los usuarios de Twitter se centraron en participar en la comunidad en línea y apoyaron a las víctimas publicando hashtags, compartiendo noticias, URLs o artículos y, lo más importante, animaron a otros a participar en el movimiento social (online)” (Brünker, Wischnewski, Mirbabaie, Meinert, 2020: 2357).





Igualmente, es innegable el impacto que ha jugado esta red social en heterogéneos hitos de la historia reciente, como la elección de Obama, la primavera árabe, e incluso el estallido social en Chile (Rivera Gallardo, 2021), también pensándolo como un activo “territorio político digital” (Freire Castello, Nicolás, 2019).

Sin embargo, pese a las potencialidades y características de Twitter, como el alcance y su énfasis en el presentismo, desplegado a través del uso de hashtags, retuits, menciones y la posibilidad de construir comunidades, puede ser un arma de doble filo, donde “el anonimato y la impunidad que se deriva de éste han servido de cobertura para que se den situaciones de acoso, manipulación o infoxicación, así como la generación de falsos rumores o manipulación de pruebas” (Rodríguez Terceño y Barrientos Báez, 2019: 1287).

Considerando lo anterior, ¿es posible afirmar que Twitter, en su aspiración horizontal, anclada en el presentismo y en su despliegue aparentemente democrático de acceso a la palabra en igualdad de condiciones, podría contener un énfasis de parresía, consignada por Foucault, en su despliegue comunicacional?

El problema que se bosqueja, vinculado con el “acto de afirmación de sí mismo”, es que no se desplegaría a-priori dentro de un campo político, propio de una intersubjetividad comunicacional de énfasis propiamente ciudadano.

### **Política, intersubjetividad y distorsión en Twitter**

Como se ha bosquejado, Twitter se ha desplegado en un contexto donde aparentemente todos tendrían derecho a la palabra, dentro de una territorialidad virtual que aspira a cierta horizontalidad política, donde todos estarían posicionados en un espacio que habilitaría un apropiamiento de sus potencialidades en igualdad de condiciones.

Sin embargo, como puntualiza Arendt (2019), para poder insertarse en un contexto político entre iguales, que vincule un proceso de diálogo intersubjetivo dentro de un espacio común, se requeriría de la irrupción de la *isonomía*, de una libertad de palabra que de cuenta de un despliegue que condense en sí trazos de politicidad.

Acerca de ello, Arendt (2019) explicita que “*isonomía* no significa que todos sean iguales ante la ley ni tampoco que la ley sea la misma para todos, sino que simplemente todos tienen el mismo derecho a la actividad política, y esta actividad era en la polis preferentemente la de hablar los unos con los otros” (p. 68).

Arendt (2019) señala que en el momento en que los griegos “decían que los esclavos y los bárbaros eran *aneu logou*, que no poseían la palabra, se referían a que se hallaban en una situación en que el habla libre era imposible. En la misma situación se haya el déspota, que sólo sabe ordenar; para poder hablar necesita de otros de igual condición” (p. 69).



Por ende, poseer la palabra requeriría de un espacio común, de un hábitat compartido, de un diálogo entre iguales sin restricciones, que posibilite un entendimiento colaborativo que surja entre una aparente ingenuidad en búsqueda de un alcance compartido, que aspire a encontrar puntos concomitantes con un otro que no me resulte ajeno.

Al respecto, Arendt agrega:

“Solamente en la libertad del conversar surge en su objetividad visible desde todos lados el mundo del que se habla. Vivir en un mundo real y hablar sobre él con otros son en el fondo lo mismo, y a los griegos la vida privada les parecía «idiota» porque le faltaba esta diversidad del hablar sobre algo y, consiguientemente, la experiencia de cómo van verdaderamente las cosas en el mundo” (Arendt, 2019: 78).

Considerando lo anterior y posicionando la mirada dentro de la territorialidad digital, los movimientos sociales, ciudadanos y no pertenecientes a estructuras políticas tradicionales han comenzado a adquirir mayor visibilidad y presencia en los últimos años, desplazando la hegemonía de los partidos políticos y aspirando a abrir el margen de lo posible dentro de la discusión democrática.

De esta forma, planteando una apropiación conceptual de la política algo más flexible y ajena a un cierto énfasis que busca circunscribirla dentro de los marcos institucionales y partidistas, esta se presenta de una manera más disruptiva y abierta a múltiples posibilidades interpretativas.

La conceptualización planteada por Rancière (2010: 45) sobre la política contribuye en esta dirección, al definirla como una actividad “que rompe la configuración sensible donde se definen las partes y sus partes o su ausencia por un supuesto que por definición no tiene lugar en ella: la de una parte de las que no tienen parte”.

En ese sentido, la actividad política lograría materializarse cuando “desplaza a un cuerpo del lugar que le estaba asignado o cambia el destino de un lugar; hacer ver lo que no tenía razón para ser visto, hace escuchar como discurso allí donde sólo el ruido tenía lugar, hace escuchar como discurso lo que no era escuchado más como ruido” (Rancière, 2010: 45).

Profundizando en ello, Rancière (2010: 55) ejemplifica esta *distorsión política*, que para él conformaría la estructura original de la política, a través de *la parte de las que no tienen parte*. Para ello, utiliza el ejemplo de la primera aparición del sujeto proletario bajo el discurso de Auguste Blanqui en 1832, quien, en medio de un juicio, al ser consultada su profesión, se definió como proletario. Pese a que le señalan que esa no es una profesión, él insiste, al señalar que es la profesión de 30 millones de franceses que no tienen derechos políticos:

“Blanqui, con el nombre de los proletarios, inscribe a los incontados en el espacio donde son contables como incontados. La política en general está hecha de esas *cuentas erróneas*, es la obra de clases que no lo son, que inscriben con el nombre particular de una parte excepcional o



un todo de la comunidad (los pobres, el proletariado, el pueblo) la distorsión que separa y reúne dos lógicas heterogéneas de la comunidad” (Rancière, 2010: 56).

Considerando lo señalado, ¿qué tanto de esta distorsión se manifestaría en Twitter? ¿Efectivamente su despliegue se podría posicionar bajo un prisma que busque poner en evidencia la parte de las que no tienen parte, produciendo algún tipo de ruptura trascendental en el orden político dentro del cual se despliega dicho discurso?

Y, dentro de ese despliegue de la palabra, ¿habría un énfasis de quiebre o solo una proyección de un yo constitutivo, que solo realiza acciones que buscan amplificar el alcance de su relato? Acaparando así, trazos de lo real, más allá de las potencialidades de su propio yo constitutivo.

### **Comunicación, cámaras de eco y democracia**

Adicionalmente, es necesario problematizar la noción de democracia presente dentro de estos espacios de comunicación, ya que, con su aparente candidez y obnubilación que genera su aparente énfasis horizontal, podría conducir hacia escenarios de colonialismo digital:

“(…) donde los algoritmos, la inteligencia artificial y el Big Data, son quienes ponen las agendas de discusión, las agendas mediáticas, las cuales responden a las grandes corporaciones que privatizan instantáneamente las redes de la Internet” (Domínguez Avila, Vásquez von Schoettler, Rezende da Silva, 2019: 16).

En este camino de problematización sobre el estatuto de deliberación democrática y ciudadana que contendría Twitter, cabría preguntarse si es posible y pertinente asignarle tales obligaciones a una empresa multinacional, con sus propios objetivos y énfasis comerciales y corporativos, propios de una organización que responde a los criterios y exigencias de sus dueños y accionistas.

Por ello, ¿es pertinente que una empresa privada cargue con tales obligaciones y exigencias propias de deliberaciones ciudadanas, que deberían estar circunscritas dentro de un ámbito de lo público? En esa línea, surge la inquietud de por qué una empresa, cuyo insumo primordial es la información de sus usuarios y el despliegue de un modelo de negocios que utiliza la venta de avisos y anuncios personalizados mediante algoritmos cada vez más sofisticados, incrustados dentro de narrativas únicas para cada usuario, que se difuminan en medio de sus intereses, causas y pasatiempos, puede considerarse como un espacio de deliberación política, ciudadana y democrática. ¿No se estará limitando y circunscribiendo las potencialidades que podría contener el desarrollo y despliegue de lo político?

Dentro de sus márgenes y vías de acción restringidas, cabría preguntarse si es posible desplegar realmente debates cívicos o podría producirse, en contrapartida, la inquietante paradoja de estar prisioneros dentro de una ilusión comunicativa, un reflejo de las propias proyecciones de quien las emite.



El principal problema que se avizora es que el despliegue de esta red social, paradójicamente, se manifiesta a través de una exacerbación de un *yo omnipotente*, un yo que se comunica, potencia y divierte consigo mismo de manera ilimitada. Por ejemplo, mediante el *timeline* y *scrolling* sin fin, nutridos no solo por la comunidad de personas que podría seguir un usuario, sino que, fortalecido por temas e intereses asociados a su comportamiento en internet.

Esto, de manera preliminar, podría bosquejar un problema que revela una falta de *entendimiento* (cuya presencia no pareciera prioritaria dentro de este despliegue), de una especie de resignación a incorporar la posibilidad de la experiencia de un otro como actor prioritario de este proceso comunicativo.

En ese sentido, es relevante, considerando sus múltiples interpretaciones y definiciones, situar el concepto de comunicación dentro de una definición particular que problematice esta situación, donde el concepto de *acción comunicativa* desarrollado por Habermas podría ser pertinente, ya que enfatiza en la búsqueda y necesidad prioritaria de la interpretación y del entendimiento dentro del proceso comunicativo. Al respecto, señala que:

“la interacción de a lo menos dos sujetos capaces de lenguaje y de acción que (ya sea con medios verbales o con medios extraverbales) entablan una relación interpersonal. Los actores buscan entenderse sobre una situación de acción para poder así coordinar de común acuerdo sus planes de acción y con ello sus acciones. El concepto aquí central, el de interpretación, se refiere primordialmente a la negociación de definiciones de la situación susceptibles de consenso” (Habermas, 1999: 124).

Cabe señalar, en este ámbito, que algunas investigaciones han dado cuenta del reducido despliegue de diálogo, interactividad y entendimiento dentro de Twitter. Donde los políticos tradicionales, que suelen hegemonizar sus discursos dentro de medios tradicionales, no traspasan las reducidas barreras de sus círculos más próximos, dando cuenta de una cierta limitación del despliegue de la palabra, donde el hablar “los unos con los otros”, propio del despliegue de la isonomía, sería solo parte de una idealización propia de las potencialidades de esta red social.

En el caso de las elecciones españolas del año 2014, se ha establecido que, dentro de Twitter:

“(…) el potencial interactivo de la herramienta se está plasmando en una menor brecha entre gobernantes y gobernados. Lo prueba el hecho de que la voluntad de interacción reflejada por el número y tipo de menciones realizadas por los políticos queda reducida, principalmente, a ellos mismos, su círculo político más inmediato y, en contadas ocasiones, a un entorno ya público como los medios de comunicación (Gelado-Marcos et al., 2019: 81).

Este tipo de fenómenos esbozarían el despliegue de una de las limitaciones más inquietantes de esta red social, relacionada con el surgimiento y desarrollo de cámaras de eco, donde “usuarios con orientación política similar amplifican contenidos afines a su ideología, y participan en la difusión de



información política sesgada, confirmando de esta manera sus sesgos ideológicos” (Lombana-Bermúdez et. Al, 2019: 24).

De acuerdo a Bordonaba (2020), uno de los problemas más graves que atañen a las cámaras de eco se vinculan con la fragmentación de la sociedad, la progresiva desaparición de información diversa, además del deterioro de la libertad de expresión.

En ese sentido, las consecuencias de las cámaras de eco “pueden verse y sentirse en el quehacer diario. Información disponible cada vez más específica que hace que las sociedades se fragmenten en grupos de opinión claramente delimitados donde no se escucha a las personas que piensan de manera distinta” (Bordonaba, 2020: 255).

Igualmente, pese a estos cuestionamientos, han existido investigaciones que caracterizan a Twitter como una plaza pública que incluso contribuiría a disminuir la polarización, percibiendo su forma de operar como un espacio que fortalecería el intercambio de ideas y el diálogo entre opiniones divergentes.

Al respecto, Moya Sánchez & Herrera Damas (2015: 8) señalan que “en la medida en la que la polarización sea un problema en la democracia, medios como Twitter que faciliten la exposición a otras opiniones políticas mediante la diversificación de fuentes contribuyen a una mayor calidad democrática”.

### **Cyborg y comunicación desmediatizada**

Considerando lo planteado, podría señalarse de manera tentativa que las redes sociales aspiran a erigirse como una proyección de un yo, que incluso no se circunscribiría a sus límites corporales y a sus funciones biológicas.

De cierta forma, redes sociales como Twitter, con sus algoritmos que potencian y amplifican los intereses de un yo de manera imperecedera, se constituyen como si fueran prótesis o extensiones artificiales del propio cuerpo, donde aún no queda del todo claro que tanto permanece del yo original y que tanto es modificado por esta disputa que prolifera a través del artefacto. En este caso, la máquina virtual desplegada a través de esta red social.

Se podría señalar que se presenta un problemático proceso de hibridación con elementos de ficción, a la manera del *cyborg* estudiado por Haraway (1995), el que se caracteriza por ser “un organismo cibernético, un híbrido de máquina y organismo, una criatura de realidad social y también de ficción. La realidad social son nuestras relaciones sociales vividas, nuestra construcción política más importante, un mundo cambiante de ficción (p.253).

Sin embargo, aún no se expresa con toda claridad hacia dónde se inclinaría la balanza en este proceso de hibridación, de mixtura entre máquina y cuerpo.



Por un lado, bajo un prisma de optimismo, se podrían desplegar este tipo de redes sociales como insumos en beneficio del propio organismo, a la manera del ímpetu político antropofágico impulsado por Oswald de Andrade mediante su “Manifiesto Antropófago”, donde el proceso de deglutir lo ajeno -metáfora de los procesos de colonización- se realizaría en beneficio y fortalecimiento del propio organismo, donde no se pierde el punto nodal del cuerpo como depositario de heterogéneas influencias, pero que seguirían estando bajo su control (De Andrade, 1981: 67-72).

Sin embargo, el problema que se presenta en Twitter es que el usuario, como se ha esbozado, más que interactuar con un otro, pareciera estar permanente alojado en un diálogo consigo mismo.

Al respecto, podría señalarse que Twitter contribuiría a una significación de lo real que la aleja de una *experiencia compartida*, en la línea de lo planteado por Lechner (2015), quien señala que el proceso de mediatización de la comunicación social, asociado a la cultura de la imagen, contribuiría a la descorporización como característica prioritaria de este fenómeno.

Según señala Lechner (2015) “el protagonismo de la imagen desplaza la preminencia anterior de la palabra, alterando el tipo de conversaciones sociales y deliberaciones ciudadanas (...). Y en la medida en que la significación de lo real se vuelve más liviana (o sea, sujeta a la interpretación personal que pueda darle cada cual), la realidad dejaría de ser una experiencia compartida” (p.269).

Por ello, el despliegue de lo común, no sujeto a este tipo de restricciones, “es algo construido, el producto de un acto deliberado. Es lo que aporta el imaginario democrático: la construcción de un mundo en común” a todos, por intermedio del cual cada ciudadano pueda sentir y reflexionar su experiencia cotidiana como una diversidad compartida” (Lechner, 2015: 275).

En este escenario actual, en la búsqueda hacia una territorialidad que pueda desplegar algún trazo de politicidad, como consigna Han (2014), ya “no nos basta con consumir informaciones pasivamente, sino que queremos producirlas y comunicarlas de manera activa. Somos consumidores y productores a la vez (p. 22).

Sin embargo, el contexto está plagado de transformaciones junto con el despliegue de nuevas significaciones, ya que no solo existe una tensión de lo que se dice y su estatuto comunicativo y el alcance de la palabra, sino que se presenta un proceso relacionado con la mediación de la comunicación dentro de las redes sociales. Para Han (2014: 23) “la desmediatizan. La actual sociedad de la opinión y la información descansa en esta comunicación desmediatizada. Cada uno produce y envía información (...). Hoy cada uno quiere estar *presente* él mismo, y *presentar* su opinión sin ningún intermediario”.

Esta aparente virtud que consigna Han produce una dificultad relacionada con el régimen de presentismo señalado por Hartog consignado anteriormente, en que el énfasis de transparencia total en la que se inserta la comunicación política impone un tipo de temporalidad “que hace imposible la planificación lenta, a largo plazo. Ya no es posible dejar que las cosas *maduren*. El futuro no es la





temporalidad de la transparencia. La transparencia está dominada por presencia y presente (2014, p. 24).

Por ello, se produce la inquietante situación de que “el medio digital hace que desaparezca el enfrente real. Lo registra como resistencia. Así pues, la comunicación digital carece de cuerpo y de rostro. Lo digital somete a una reconstrucción radical de la tríada lacaniana de lo real, lo imaginario y lo simbólico. Desmonta lo real y totaliza lo imaginario. (Han, 2014: 29)

## Conclusiones

Twitter, al igual que diversas redes sociales que han surgido en los últimos años y que han tenido una importante penetración y aceptación por parte de la ciudadanía a nivel global, cuenta con una serie de potencialidades que podría contribuir a repensar la forma en que habitamos políticamente en comunidad y cómo nos comunicamos con el resto de la ciudadanía.

Esta búsqueda, por cierto no ajena de complicaciones y dificultades propias de una empresa multinacional con sus propios objetivos y énfasis comerciales, podría direccionarse hacia una apropiación del esquivo “entendimiento”, en la línea de un tipo de comunicación que supere una lógica netamente transaccional, sino que busque un énfasis comunicacional de carácter intersubjetivo, donde se despliegue una interacción y circulación de la palabra *entre iguales*, a la manera de la *parresía* consignada por Foucault, dentro del marco de una relación interpersonal.

De esta manera, buscando superar un estado propio del diálogo circular hacia “adentro” (con uno mismo, obviando el diálogo con un *otro*), propio del régimen presentista y del proceso de auto-conmemoración que exagera la sacralización de los acontecimientos, que busca eternizar momentos anclados en un presente que se niega a posicionarse en un espacio más allá de lo inminente, renegando del futuro y también del pasado.

Junto a ello, se presenta como prioritario mantener una actitud de sospecha hacia este tipo de redes sociales, sobre todo, pensando que, pese a sus evidentes virtudes y potencialidades, han cooptado y hegemonizado una cierta forma de entender lo comunicacional, vinculándose más a un proceso propio de transmisión de información tradicional, que anhela a una cierta neutralidad y pureza del proceso comunicativo, donde los “ruidos”, interferencias y desacuerdos propios del proceso de habitar en comunidad parecieran ser irrelevantes.

En ese contexto, *lo político*, siguiendo las contribuciones de Arendt y Rancière, no lograría desplegarse en su total potencialidad, entendido como una acción que produzca una *distorsión* que reconfigure el margen de lo posible y que sea capaz de desplazar un cuerpo del lugar en el que estaba asignado casi como fatalidad, produciéndose una disrupción, una modificación del espacio político habitado en comunidad.



El problema que se presenta es que, si no se asume una actitud de sospecha y permanente cuestionamiento a redes sociales como Twitter, en vez de desplegar las potencialidades de significación y de disputa ante el poder y estructuras de dominación, podrían terminar circunscribiendo el acceso a la palabra, pensado en su idealidad como un proceso entre iguales y con una aspiración democrática, hacia un escenario imposible.

Adicionalmente, sería relevante que futuras investigaciones sobre redes y Twitter en particular, dentro de sus análisis cuantitativos y de análisis de casos, puedan incorporar elementos de interpretación que tensionen cómo se despliegan los procesos comunicativos de esta red social y, al mismo tiempo, identificar qué tipo de noción de política y democracia enarbolan los usuarios y movimientos sociales dentro de algunas coyunturas específicas.

De esta forma, se podría contribuir a delinear una ruta analítica que no solo constate hechos y tendencias propias de un afán positivista, sino que intente develar ciertas trayectorias, nudos y tensiones de estos procesos comunicacionales y políticos, permitiendo, de esta manera, visibilizar rutas de acción que puedan mejorar y fortalecer no solo el uso de estas redes sociales, como Twitter, sino también el propio despliegue de lo político y de la democracia, cuya defensa, permanente reconfiguración y reapropiación por parte de la ciudadanía se erige como un imperativo prioritario en contextos sociales y políticos como los actuales, cada día más cambiantes y desafiantes para nuestras realidades latinoamericanas.

### **Bibliografía:**

Arendt, H. (2019). *¿Qué es la política?* Ariel.

Bilton, Nick (2014). *La verdadera historia de Twitter*. [Ebook]. Planeta

Bordonaba Plou, D. (2020). Los peligros de las cámaras eco. Nota crítica de #Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media. *ENDOXA*, (45), 249–260. <https://doi.org/10.5944/endoxa.45.2020.22850>

Brünker, F., Wischnewski, M., Mirbabaie, M., Meinert, J., 2020. The role of social media during social movements—observations from the #metoo debate on Twitter. In: Proceedings of the 53rd Hawaii International Conference on System Sciences, 2356-2365. <https://scholarspace.manoa.hawaii.edu/items/265e66e5-d18d-452b-bb13-2c1de9f805b5>

Casero-Ripollés, A. (2018). Investigación sobre información política y redes sociales: puntos clave y retos de futuro. *Profesional De La información*, 27(5), 964–974. Recuperado a partir de <https://revista.profesionaldelainformacion.com/index.php/EPI/article/view/67489>

Castells, Manuel (2012). *Redes de indignación y esperanza. Los movimientos sociales en la era de internet*. Alianza Editorial.



- De Andrade, O. (1981). *Obras Escogidas*. Biblioteca Ayacucho.
- Domínguez, C., von Schoettler, W. V., & Rezende, A. (2019). Democracia Digital, Ciudadanía y Soberanía en las Redes Sociales Virtuales: Una Aproximación Teórica al Estado de Situación Digital en América Latina | Digital democracy, citizenship and sovereignty in virtual social networks: A theoretical overview from Latin America. *Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil*, 8(1), 42784. <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/neiba/article/view/42784>
- Fernández Medina, F., Núñez-Mussa, E. (2022, 22 de junio). *Chile*. 2022 Digital News Report. <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/es/digital-news-report/2022/chile>
- Foucault, M. (2017). *La Parrésia*. Biblioteca Nueva.
- Freire Castello, Nicolás. (2019). Por qué es Twitter el territorio político digital. *Polis*, 15(2), 39-74. Epub 11 de septiembre de 2020. <https://doi.org/10.24275/uam/izt/dcsh/polis/2019v15n2/freire>
- Gelado-Marcos, R., Navío-Navarro, M., & Rubira-García, R. (2019, July 1). Comunicando en los nuevos entornos. El impacto de Twitter en la Comunicación Política española. *Revista Mediterránea De Comunicación*, 10(2), 73. <https://doi.org/10.14198/medcom2019.10.2.11>
- Habermas, J. (1999). *Teoría de la acción comunicativa*. Taurus.
- Han, B. (2014). *En el Enjambre*. Herder.
- Haraway, Donna (1995). *Ciencia, cyborgs y mujeres. La reinención de la naturaleza*. Ediciones Cátedra.
- Hartog, François (2007). *Regímenes de historicidad. Presentismo y experiencias del tiempo*. Universidad Iberoamericana.
- Lechner, N. (2015). *Obras IV. Política y subjetividad*. Fondo de Cultura Económica, Flacso.
- Lombana-Bermúdez, A., Mejía, M. V., Céspedes, L. M. G., & Uribe, J. F. P. (2022). Cámaras de eco, desinformación y campañas de desprestigio en Colombia. Un estudio de Twitter y las elecciones locales de Medellín en 2019. *Política y gobierno*, 29(1). <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1494>
- Moya Sánchez, M., & Herrera Damas, S. (2015, August 30). Cómo puede contribuir Twitter a una comunicación política más avanzada. *Arbor*, 191(774), a257. <https://doi.org/10.3989/arbor.2015.774n4012>
- Pignuoli-Ocampo, S. (2016). La comunicación como unidad de análisis en Luhmann y Habermas. *Convergencia Revista De Ciencias Sociales*, (73). doi:10.29101/crcs.v0i73.4238
- Rancière, Jacques (2010). *El desacuerdo. Política y filosofía*. Nueva Visión.



Rivera Gallardo, R. (2021). Conflicto Social en Chile: minería de opinión en Twitter durante la primera semana de la protesta chilena del año 2019. *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*, 1(148), 233-252. <https://doi.org/10.16921/chasqui.v1i148.4602>

Rodríguez Terceño, J. & Barrientos Báez, A. (2019, 29 julio). El malestar social a través de las nuevas tecnologías: Twitter como herramienta política. *Revista Latina de Comunicación Social*, 1264-1290. <https://doi.org/10.4185/rlcs-2019-1383>

Ruano, L. E. I., López, J. C., M., & Mosquera, J. F. C. (2018). La política y lo político en Twitter: Análisis del discurso de los candidatos presidenciales de Colombia. *Revista Ibérica De Sistemas e Tecnologías De Informação*, (28), 57-71. <https://doi.org/10.17013/risti.28.57-71>

Sánchez, M. (2017, 9 de julio). *Jack Dorsey, fundador de Twitter: "La tecnología amplifica las mentiras"*. XL Semanal. <https://www.xlsemanal.com/personajes/20170709/exclusiva-entrevista-jack-dorsey-fundador-twitter-red-social.html>

Tillery, A. (2019). What Kind of Movement is Black Lives Matter? The View from Twitter. *The Journal of Race, Ethnicity, and Politics*, 4(2), 297-323. doi:10.1017/rep.2019.17



## Investigar en tiempos de pandemia. Análisis mediático del accionar policial en la ciudad de Rosario

Dra. Daniela Polola

[danielapolola@gmail.com](mailto:danielapolola@gmail.com)

Escuela de Antropología. Facultad de Humanidades y Artes, UNR

Lic. María Cecilia Telleria

[telleriacecilia@gmail.com](mailto:telleriacecilia@gmail.com)

Escuela de Antropología. Facultad de Humanidades y Artes, UNR

Gabriel Spinetta Cadirola

[gabrielspinetta@hotmail.com.ar](mailto:gabrielspinetta@hotmail.com.ar)

Escuela de Antropología. Facultad de Humanidades y Artes, UNR

Isolda Navarro Frasson

[isoldanf@gmail.com](mailto:isoldanf@gmail.com)

Escuela de Antropología. Facultad de Humanidades y Artes, UNR

### Resumen

El presente trabajo se inscribe en el proyecto de investigación PISAC-Covid “*Fuerzas de seguridad, vulnerabilidad y violencias. Un estudio interdisciplinario, multidimensional y comparativo de las formas de intervención de la fuerzas de seguridad y policías en contextos de vulnerabilidad en la Argentina post pandemia*” del cual formamos parte como NODO 4, de la ciudad de Rosario, inscripto en la Facultad de Humanidades y Artes de la Universidad Nacional de Rosario.

Este proyecto se propuso investigar, desde un punto de vista relacional, tanto la dimensión de las personas que sufrieron el accionar policial en contexto de la pandemia, como de los agentes de las fuerzas que llevaron a cabo medidas preventivas o represivas sobre la población atribuidas al incumplimiento de las disposiciones nacionales y provinciales en relación a la situación de pandemia.

En este contexto, una dimensión del trabajo incluyó relevar a través de medios gráficos de información hegemónicos y alternativos, cómo se reflejaba ese accionar de las fuerzas de seguridad.

En esta ponencia nos interesa analizar algunos resultados del trabajo realizado, problematizando el aspecto metodológico del relevamiento periodístico, en tanto tuvo sus avatares, ya que al encontrarnos contexto de pandemia el cierre de algunos espacios era completo, con lo cual el relevamiento fue exclusivamente de manera remota.



## Introducción

En el presente trabajo nos interesa problematizar los principales hallazgos en el relevamiento periodístico realizado para el proyecto de investigación PISAC-Covid “*Fuerzas de seguridad, vulnerabilidad y violencias. Un estudio interdisciplinario, multidimensional y comparativo de las formas de intervención de la fuerzas de seguridad y policías en contextos de vulnerabilidad en la Argentina post pandemia*” del cual formamos parte como NODO 4, en la ciudad de Rosario, inscripto en la Facultad de Humanidades y Artes de la Universidad Nacional de Rosario.

Si bien, el título del proyecto alude a la “post pandemia” su dimensión temporal estuvo dentro del período de pandemia, en tanto desarrollamos la investigación en 2021, cuando aún la situación de pandemia no había finalizado.

En este trabajo nos interesa además de analizar algunos resultados, problematizar el aspecto metodológico del relevamiento periodístico, en sus avatares y complejidades. Avatares, ya que al encontrarnos en las sucesivas fases de la pandemia el cierre de algunos espacios era completo, por ejemplo las hemerotecas, con lo cual el relevamiento fue exclusivamente on-line. Complejidades dado el entrecruce interdisciplinario intrínseco del proyecto y el uso de herramientas y estrategias de construcción de conocimiento sobre la problemática, propias de la antropología social, del análisis de las coberturas mediáticas y el uso de los mapas. A partir del análisis de contenido y documental realizado en el relevamiento, fuimos aprendiendo sus especificidades, en una práctica que implicó aunar criterios de codificación, análisis y presentación de resultados/hallazgos de una manera general a todos los nodos, sin perder la impronta del trabajo de campo antropológico y la particularidad y singularidad de nuestras realidades locales.

## Algunas conceptualizaciones

La situación de pandemia planteó un contexto inédito en tanto el trabajo etnográfico -parte del proyecto- así como el relevamiento periodístico, adquirieron rasgos nuevos y diferentes en relación a trabajos anteriores. Como antecedentes de nuestra propuesta hacemos mención a un conjunto de investigaciones previas al contexto de pandemia por Covid19, que han analizado el accionar de los medios de comunicación respecto a episodios de violencia barrial, de la seguridad y la violencia (Morales, 2016;), la incidencia de este accionar en la conformación de espectadores/víctimas a protagonistas y “voceros de sí y de otros sujetos” (Calzado, 2014; Raimondo Anselmino, N; Reviglio, M.; Echeopar, C., 2018); la producción de noticias y de estereotipos en articulación con otros espacios institucionales tales como el policial y el político (Calzado, 2016); la construcción de una agenda del miedo y del temor por parte de los medios (Zunino, E., 2020, Focás, 2015, 2013; Focás y Kessler, 2015); los “efectos de sentido” argumentando “abuso mediático de los discursos emitidos por los medios que dificultan la posibilidad de lazo social al estigmatizar sujetos y comunidades (Remondini y Cilimbini, 2019, considerando a Verón, 1998, 2004; Bonilla Velez, 1995; Cingolani, 2011; Berenstein, 2000; Culioli, 2010); la producción de los medios sobre los hechos violentos y el





castigo de delitos, que divide al mundo entre personas trabajadoras y “decentes”, denominandola como “criminología mediática”, que difunden mensajes e imágenes estereotipadas que promueven la discriminación y la estigmatización de los jóvenes. (Kosiner, 2014, considerando a Zaffaroni, 2011; Gentile, M. F., 2011; Arfuch, 1997) lo que produce la legitimación de la desigualdad en el acceso a derechos y construye patrones socioculturales reproductores de la desigualdad y generadores de nuevas y mayores violencias, conocida como “violencia mediática” (Kosiner, 2014; Ammann, 2014)

En cuanto a la noción de violencia(s) y de violencia institucional, ambas poseen un largo recorrido en las ciencias sociales. Más allá de las dificultades que presenta definir el concepto de violencia, que han abordado autores desde diversos campos disciplinares a nivel internacional (Muchembled, 2010; Riches, 1988, entre otros), y desde el campo de la Antropología a nivel local como Garriga Zucal y Noel (2009), que retoman conceptualizaciones clásicas sobre el concepto con el fin de otorgarle una dimensión analítica, se presenta también una primera aproximación que pluraliza el concepto para hablar de “violencias” más que de violencia, y al mismo tiempo se intenta ver a la violencia como constitutiva de las relaciones sociales superando una visión anómica de la misma (Isla y Miguez, 2003)

Por otro lado, y puntualmente respecto de la violencia institucional, es decir aquella ejercida por quienes detentan el monopolio de la violencia física legítima, al decir de Weber, dentro de un territorio determinado: las fuerzas de seguridad, ésta adquiere ciertos rasgos específicos. Isla y Miguez (2003) ubican al Estado -latinoamericano, pero sobre todo argentino- como el productor de fenómenos de violencia, asociado con la noción de violencia estructural: “A lo que debemos agregar, para armar un *nuevo paradigma*, que tienda a comprender la situación de Argentina, que el Estado no es solamente “incapaz” de impedir o cohibir la violencia privada, sino que debemos colocarlo en el paradigma como agente productor del delito.” (Isla y Miguez, 2003: 29 - destacado en el original) y en tal sentido, señalan la importancia de superar la visión tradicional del Estado como agente del disciplinamiento social y pensar a ciertas agencias estatales como promotores de la transgresión normativa en el conjunto de la sociedad. (Isla y Miguez, 2003)

Esta conceptualización de violencia institucional, si bien es de utilidad para comprender algunas dimensiones de estas prácticas por parte de las fuerzas de seguridad, también termina siendo muy amplia, sumado a que en las últimas décadas, ha mutado de ser un categoría analítica, desarrollada por las ciencias sociales a ser re-apropiada por diferentes actores de la sociedad, desde organizaciones de la sociedad civil hasta medios masivos de comunicación. Es por ello que María Victoria Pita (2019) elige la categoría de “hostigamiento”, que no tiene un uso tan extendido pero que ha comenzado a ser apropiada y utilizada, en particular por organizaciones sociales y organismos de derechos humanos. Define como hostigamiento “...prácticas constitutivas de las relaciones entre efectivos de las fuerzas de seguridad y habitantes de los barrios populares, en particular jóvenes, que se caracterizan por el maltrato físico y verbal, la humillación, la hostilidad, el amedrentamiento, formas de la violencia física



y moral que transitan el amplio arco que va de las discrecionalidad, pasando por la arbitrariedad, hasta la ilegalidad flagrante.” (Pita, 2019: 81)

Pita señala que “hostigamiento” además de ser eficaz como categoría descriptiva permite aglutinar “...una serie de rutinas y prácticas desplegadas por las fuerzas de seguridad -algunas aceptadas o avaladas en cierta medida por los poderes judiciales y los ministerios públicos- que producen formas específicas de violencia policial. Es decir, el hostigamiento remite a intensidades de violencia, discrecionalidad y arbitrariedad policial que pueden ser antesala de hechos de violencia más extremos y que constituyen y se incluyen en el repertorio de las formas que adopta la violencia institucional...” (Pita, 2019: 88)

Otro elemento que añade la autora es que el hostigamiento puede además asumir formas persecutorias sobre las mismas personas y llegar a niveles de violencia que impliquen graves violaciones a los derechos humanos.

#### - Medios hegemónicos/medios alternativos o no hegemónicos

Concebimos a los medios como espacios de poder y de política. Entendemos a la comunicación como un proceso social de producción, intercambio y negociación de universos culturales. Definir la comunicación desde esta perspectiva se ubica en la línea de pensamiento latinoamericano de comunicación y cultura (Martín Barbero, 2010; Pasquali, 2007) que apunta a trascender el aspecto estrictamente técnico y del desarrollo de habilidades tanto de elementos discursivos como de los medios, para ubicarlo sobre todo en el espacio de las relaciones entre sujetos, enmarcados en contextos sociales y culturales (Martín Barbero, 2004). Esto nos posibilita entenderla como un espacio estratégico que abarca el complejo y conflictivo proceso de producción de sentido social (Martín-Barbero, 2001, 2004; Alfaro Moreno, 2000; Villamayor, 2014) y, por lo tanto, como lugar de poder en la configuración de nuevos modelos de sociedad que permitan articular las dimensiones materiales y simbólicas de producción de la comunicación (Mata, 2000). Esto nos lleva a considerar que “*lo hegemónico*” implica necesariamente una “*contrahegemonía o hegemonía alternativa*” (Williams, 2009). La hegemonía resulta así un “*proceso activo*”, una interconexión y organización de significados, valores y prácticas.

Las experiencias de los medios de comunicación comunitarios, alternativos y populares son “prácticas de comunicación que tienen por sujeto a los grupos populares y que buscan alterar las relaciones de poder hegemónicas, al potenciar la expresión de quienes habitualmente no tienen la posibilidad de ejercer su derecho a la comunicación.” (Fasano y Roquel, 2015, p.2). Estas experiencias fueron denominadas como “comunitarias”, “populares”, “ciudadanas”, “alternativas”, “truchas” (Kejval, 2009). Sin embargo, los tres conceptos que proponemos, proporcionan una categorización lo suficientemente amplia para abarcar a todas las experiencias mediáticas que no respondan a un fin



comercial o dinámica hegemónica de la comunicación (Kejval, 2016). En líneas generales, se caracterizan por proyectarse desde una estructura horizontal, dialógica y participativa frente a la verticalidad de los medios masivos (Graziano, 1980), con un fuerte sentido crítico, contracultural y contrahegemónico, generando otros discursos y agendas, otras miradas en contraposición al poder de los medios masivos, asociadas a estrategias para un cambio social desde la comunicación de todos los sectores sociales, para que sean reconocidas sus “voces” en el campo mediático (Vinelli y R. Esperón, 2004; Mata, 2011). Como sostienen Vinelli y R. Esperón (2004) la comunicación alternativa no puede ser conceptualizada como un *a priori* a la experiencia. De esta manera, los medios comunitarios se relacionan con proyectos socio-políticos y culturales que cuestionan la concentración del poder comunicacional (Simpson Grinberg, 1986) y no poseen al lucro como orientador de sus prácticas, sino que promueven formas de comunicar que difieren de las del mercado y del Estado (Urioste, 2016).

Más allá de estas conceptualizaciones que provienen del ámbito académico y de las experiencias mismas de los medios comunitarios, alternativos y populares, es importante mencionar también cómo son concebidas y definidas desde las normativas. Consideramos en este sentido la primera ley que les brinda un reconocimiento legal, se trata de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) aprobada en el 2009 en Argentina. En el artículo 4 de la LSCA se menciona a los medios comunitarios, alternativos y populares como emisoras comunitarias como “actores privados que tienen una finalidad social y se caracterizan por ser gestionadas por organizaciones sociales de diverso tipo sin fines de lucro. Su característica fundamental es la participación de la comunidad tanto en la propiedad del medio, como en la programación, administración, operación, financiamiento y evaluación”. Esta caracterización no está desarrollada en los aspectos concretos de la Ley y es subsumida bajo la categoría de “*prestadores sin fines de lucro*” (artículo 21) que involucra a sindicatos, iglesias, universidades, entre otros.

### **Rasgos del sistema mediático rosarino**

En Argentina, la apertura democrática de 1983 trajo en materia comunicativa la Ley de Radiodifusión decretada en 1980 bajo contexto dictatorial, en la que se prohibía la participación de las organizaciones sociales en medios de comunicación, y posteriormente, en la década del ‘90, el avance de las políticas neoliberales facilitaron un proceso constante de concentración mediática. Particularmente en Rosario, el proceso de concentración de la propiedad de los medios de comunicación comenzó con la llegada del **Grupo Uno** en 1997. Esta situación, generó “la tensión permanente con la libertad de expresión, la pluralidad de voces, el pluralismo de medios, la labor de los trabajadores y el deber de informarse que tiene la población.” (Smerling, 2012, p.175)

La sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522 (LSCA) por el Congreso de la Nación Argentina en el 2009, estableció nuevos límites para la concentración de la propiedad de los medios (Becerra, Mastrini, 2011) y se constituyó en un nuevo escenario para el ejercicio del derecho de la comunicación. Fue la cima de un proceso que se había formalizado en el 2004, con la



formación de la Coalición por una Radiodifusión Democrática<sup>114</sup> y la presentación de los “21 puntos básicos para una Radiodifusión Democrática”. Asimismo este escenario permitió pensar las experiencias de comunicación comunitaria, ya que posibilitó la participación y otorgó reconocimiento no contemplado anteriormente con la reserva de un 33% del espectro radioeléctrico, estableciendo un régimen abierto de participación para cooperativas, sindicatos, escuelas, universidad, iglesias y emisoras comunitarias, entre otras. A partir de diciembre del 2015, con la asunción del gobierno de la alianza política Cambiemos, se asistió a un desmantelamiento de la LSCA, con los Decretos de Necesidad y Urgencia N° 13, 236 y 267, que permitieron la concentración mediática, la competencia sin regulación estatal y la centralización de la producción (Califano, 2019). En el 2016, la Coalición actualiza los 21 puntos con nuevas propuestas para una comunicación democrática incorporando todos los medios, formatos y plataformas, de otras redes de medios como los gráficos nucleados en la Asociación de Revistas Culturales Independientes de la Argentina (ARECIA).

En la provincia de Santa Fe, siguiendo la LSCA se crea en el 2013 Radio y Televisión Santafesina Sociedad del Estado (RTS), como entidad encargada de gestionar y administrar el servicio público de radio y televisión en dicha provincia. En esta línea, es importante mencionar la existencia del Instituto de Cultura Popular (INCUPRO) el cual reside en la región chaqueña argentina y con sede provincial en la ciudad de Reconquista. INCUPRO es pionero en comunicación comunitaria en la Argentina, influenciado por movimientos de Colombia y Brasil, desde los 60, viene generando y educando a medios comunitarios de zonas rurales, campesinas e indígenas (Fasano, 2011; Villamayor, 2014). Esta institución promovió a mediados de los 80 la formación de ARCO (Asociación de Radios Comunitarias) que desde 1995 se constituyó como Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO) que es en la actualidad la red de medios con más presencia en la ciudad de Rosario.

Estas experiencias de comunicación comunitaria, alternativa y popular tienen existencia concreta en redes nacionales e internacionales. En Rosario encontramos a FARCO (Foro Argentino de Radios Comunitarias), RNMA (Red Nacional de Medios Alternativos), ARECIA (Asociación de Revistas Culturales Independientes de Argentina) que abarca un amplio espectro de medios gráficos digitales y no digitales, y por último la Federación Asociativa de Diarios y Comunicadores Cooperativos de la República Argentina (FADICCRA).

Las dos primeras redes, se conforman localmente por radios que se auto perciben como comunitarias, alternativas y populares, ligadas a los territorios y movimientos sociales. Con respecto a FADICCRA se encuentra en Rosario la Cooperativa La Masa, que congrega el trabajo periodístico realizado por El Eslabón y Redacción Rosario, principalmente. Y, aunque no esté asociada a la Federación, se encuentra la cooperativa La Cigarra que se constituyó a partir del cierre de El Ciudadano y la Región.

---

<sup>114</sup>Articulación de organizaciones populares, de derechos humanos, medios comunitarios, cooperativos y PyMEs, sindicatos, trabajadores de la comunicación, universidades, pueblos originarios, consensuaron 21 puntos por una radiodifusión democrática que fueron la base del debate que dio lugar a la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522 en 2009.



### - Medios hegemónicos

El diario La Capital tiene sus inicios en el siglo XIX, durante el debate en el Senado por la capital de la República Argentina. Fue el 15 de noviembre de 1867 cuando se realizó la primera publicación, mientras la ciudad de Rosario era escogida como la nueva capital de Argentina. Los fundadores de este diario, en esos momentos con tirada vespertina, serían los periodistas Ovidio Lagos y Eudoro Carrasco. En estos tiempos, como la mayoría de los diarios de la época, La Capital distribuía contenidos en relación a los debates de ideas referentes a la política y lo social. Como mencionamos comenzó siendo un diario vespertino, para el año de 1868 se modificaron sus distribuciones y pasaron a ser matutinas.

Es el periódico más antiguo de Argentina, todavía en circulación, por lo que ha ganado el título de "Decano de la Prensa Argentina", además es considerado el medio gráfico hegemónico por excelencia en la ciudad de Rosario.

Cabe destacar que desde la década de 1990 hasta marzo de 2019 el diario perteneció al Grupo América, creado y dirigido por el empresario mendocino Daniel Vila y el ex-político y empresario José Luis Manzano. Fue a partir de marzo de 2019 que el grupo empresario liderado por Gustavo Scaglione compró Multimedios La Capital.

Por último nos gustaría mencionar que desde el año 2001 se encuentra activa la plataforma con su editorial en Internet que, en un primer momento, reproducía los mismos contenidos del periódico impreso de forma gratuita. Fue recién en el 2003 cuando se incorporó en la página web las noticias de último momento, sin aparecer éstas en la versión papel, ya que la misma facilitaba la actualización constante. En diciembre de 2007 renovó el sitio para explotar la capacidad multimedia y permitir que los lectores comenten e interactúen con el diario.

El Grupo Televisión Litoral S.A. es un conjunto de medios de comunicación<sup>115</sup> conformado por capitales locales. Inició sus actividades en 1965, cuando su fundador Alberto Gollán y un grupo de emprendedores de Rosario invirtieron en la creación de un canal de televisión abierta en Rosario: Canal 3. En 2015, la mayoría accionaria de Televisión Litoral pasó a ser propiedad del matrimonio conformado por Gustavo Scaglione y Josefina Daminato, que adquirieron el 55% de las acciones, de manos de los hijos de Alberto Gollán. El bróker de la operación de compra de Televisión Litoral S.A., fue Marcelo Alfredo Fernandez, empresario y periodista asociado a los directivos de la Fundación Libertad en la empresa de medios Librementemente S.A. La fundación mostró afinidad con el PRO durante

---

<sup>115</sup> Medios del Grupo: Diario La Capital, Diario UNO Santa Fe, Diario UNO de Entre Ríos, La Ocho AM830, Del Siglo FM 99.5, La Red Rosario FM 98.3, Metrópoli, La Red Paraná FM 88.7, UNA Paraná FM 100.9, LT 15 Radio Concordia Entre Ríos AM 560, La Red Concordia FM 89.3, LT 39 Radio Victoria AM 980, Nuestra Radio Victoria Entre Ríos FM 90.3, Vida Victoria 96.9 (Victoria), Semanario La Semana (Victoria).



la presidencia de Mauricio Macri, quien tuvo predilección por los medios del grupo en sus visitas a la ciudad.

En 2017 fue desvinculado de la empresa Marcelo Alfredo Fernández, hasta entonces CEO de Televisión Litoral S.A. En torno a la desvinculación circularon múltiples versiones, que van desde incompatibilidades de gestión hasta diferencias en las estrategias de alineamiento político a seguir, en aquel año marcado por las elecciones de medio término, con vistas a mejorar las tirantes relaciones con las administraciones locales (Vigoni, 2014).

Rosario3.com es un portal periodístico digital (sin soporte impreso) que nació como una propuesta basada en la fusión de los contenidos de Canal 3 y Radio 2, y se encuentra online desde el 20 de julio de 2006. Forma parte del multimedio bajo la propiedad del grupo Televisión Litoral S.A., que comprende: Canal 3, Radio 2 AM 1230, FM Vida 97.7, Rosario3.com y Frecuencia Plus.

De acuerdo con su actual editor y uno de sus fundadores, Damián Schwarzstein, el portal ya existía desde fines de 2005, pero en forma de una página institucional propiedad de Televisión Litoral S.A., con una dinámica escasa de 4 o 5 noticias al día y columnas para Valeria Schapira y Luis Novaresio. El objetivo de la creación de Rosario3.com estuvo puesto en la producción de contenido multimedia, creando un diario digital que reuniera los contenidos audiovisuales que se generaban tanto en la radio como en la televisión.

En diciembre de 2014, el diario digital tuvo un rediseño integral que apuntó a jerarquizar sus contenidos, con una fuerte apuesta al lenguaje multimedia, el vínculo con las redes sociales, una mayor presencia visual y la apertura de espacios de participación para dar mayor visibilidad al usuario. También apuntó a que otros medios del grupo Televisión Litoral (GTL) tengan una mayor presencia en la página, y así convertir a Rosario3.com como espacio de instalación de todo el volumen informativo que produce diariamente el multimedio. Debido a esto, el portal Rosario3.com se ha convertido en la última década en actor fundamental en la fijación de la agenda informativa de la ciudad y la región.

#### - **Medios alternativos/ no hegemónicos**

El Eslabón es un periódico de la ciudad de Rosario creado en septiembre de 1999 entre trabajadores de prensa, estudiantes y docentes de comunicación social que vieron la necesidad de generar un medio con una línea editorial no empresarial que incorpore a la agenda de Rosario los temas que los grandes medios masivos dejan fuera por intereses económicos y sectoriales.

Redacción Rosario es un diario digital producido por la Cooperativa de Trabajo La Masa, integrada por profesionales con reconocida trayectoria en medios de la región agrupados con el objetivo de producir este y otros espacios periodísticos, como el semanario El Eslabón y el programa de radio Noticias Piratas, a la vez que un amplio abanico de servicios de comunicación.

La Cooperativa tendrá por objeto asumir por su propia cuenta, valiéndose del trabajo personal de sus asociados, las actividades inherentes a producción, comercialización y distribución de productos y





subproductos de publicaciones gráficas, audiovisuales y electrónicas, confección de diseños, mailing, impresión de papelería comercial y afiches publicitarios, servicios de grabación, ediciones periodísticas, animaciones y toda otra actividad referida a las publicaciones gráficas y/o periodísticas, crear empresas radiales y televisivas, y brindar servicios en los distintos medios de comunicación, organización de eventos, promociones y recepciones, crear editoriales, agencias publicitarias y corresponsalías periodísticas, brindar servicios para entes privados y públicos; servicios de investigación, estadísticas y gestión social, capacitación y formación profesional en actividades periodísticas.

La Cooperativa La Masa inició en marzo de 2008 en la ciudad de Rosario. Según cuenta en su sitio “reúne a un equipo de veinte personas de diferentes disciplinas de la comunicación, generando un ámbito de producción interdisciplinario, dinámico y abierto, en el contexto de una fuente laboral digna”. Allí producen tres propuestas diferentes de comunicación: el portal digital Redacción Rosario, el programa de radio “Noticias Piratas” (en la radio de la Universidad Nacional de Rosario) y el periódico semanal El Eslabón. Este último publicado desde septiembre de 1999 e incorporado a la cooperativa desde su fundación.

Redacción Rosario / El Eslabón no tienen una raigambre territorial. Es así que prefieren la definición de cooperativo. Implica también la pertenencia a todo un universo de cooperativas de comunicación que hay en el país.

El Ciudadano fue fundado el 7 de octubre de 1998 por Orlando Vignatti, un empresario de medios de Rosario, con la intención de competir con La Capital. Llegó a vender 20 mil ejemplares diarios. En el 2000 tuvo su primera crisis: un cierre que dejó a cien trabajadores en la calle. El renacimiento llegó al mes, con un formato de diario más popular. En 2001 el dueño pasó a ser Eduardo López, el polémico expresidente de Newell's, que se fue del diario cuando debió huir del club a finales de 2008 después de perder las elecciones. Vignatti volvió a reabrir El Ciudadano, en un proceso que duró hasta el año 2015, cuando El Ciudadano fue vendido a Ámbito y pasó a depender del Grupo Indalo, del empresario Cristóbal López.

A mediados de la década del 2000, el Grupo UNO Medios compró El Ciudadano, uno de los diarios más grandes de la ciudad, lo que derivó en un prolongado conflicto entre los trabajadores y su patronal, que comenzó un proceso de reducción de planta de empleados y ajuste en su funcionamiento. Debido al nivel de silenciamiento mediático de este conflicto laboral, los trabajadores de El Ciudadano el único medio que encontraron para poder expresarse fue El Eslabón, generando una relación muy estrecha. Esa relación entre los dos partes y sus experiencias, fue lo que permitió en 2008 comenzar a pensar la creación de un nuevo proyecto, esta vez cooperativo, que permita tanto a los despedidos y desgastados trabajadores de El Ciudadano, como a los integrantes de El Eslabón, más otros periodistas con experiencia en otros medios, generar su propia empresa de comunicación autogestionada: La Cooperativa La Masa.



Desde el 2017, generaron su propia Cooperativa, La Cigarra: “El Ciudadano representa una alternativa a la concentración mediática y suma una voz distinta en una época difícil para los proyectos periodísticos que intentan informar por fuera de la agenda de las grandes corporaciones.” (<https://redaccionrosario.com/2018/01/20/el-ciudadano-se-levanta-y-anda/>)

### **Pensando en clave metodológica**

El proyecto Pisac-Covid estuvo conformado por un trabajo en red de 17 nodos con integrantes de grupos de investigación de la mayoría de las provincias de Argentina. En nuestro país, la investigación en violencia policial y seguridad ha venido articulando enfoques y perspectivas de abordaje de diversas disciplinas y construcciones epistemológicas, provenientes de la antropología social, la antropología política y jurídica, el derecho, la historia, la comunicación social, entre otras.

Al surgir este proyecto, se planteó el desafío de articular estas perspectivas en relación a interrogantes comunes, construidos en conjunto, y con un mismo recorte temporal.

En líneas generales, el proyecto articula cuatro dimensiones de análisis:

- los tipos de intervención de las fuerzas de seguridad y policiales en diferentes regiones del país para con las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad;
- el ejercicio de las violencias por parte de las fuerzas de seguridad hacia estas poblaciones;
- las apreciaciones/juicios/valores sobre las diversas intervenciones de las fuerzas de seguridad y policías;
- la legitimidad social de las formas de hacer de las fuerzas de seguridad y las policías, atendiendo especialmente a sus intervenciones violentas.

Particularmente el Nodo 4 realizó entrevistas a miembros de la policía provincial y fuerzas de seguridad nacionales; referentes barriales, miembros de organizaciones sociales y vecinos de barrios de la zona sur (Las Flores) y noroeste (Empalme Graneros y Ludueña) de la ciudad Rosario.

Con respecto al objetivo del proyecto sobre reconstruir el tratamiento mediático y la circulación en redes sociales de las actividades policiales y de los casos de abuso o violencia policial, se procedió a una articulación nacional de todos los nodos para consensuar criterios. Por lo que para efectuar el relevamiento se realizó un análisis de contenido (búsqueda de palabras claves) y análisis documental para el control de casos. Se trabajó en una matriz de relevamiento general, donde cada nodo tabuló sus casos específicos y a su vez se completaron los datos de casos que fueron cubiertos por medios de comunicación de distintos nodos, evitando la duplicación de hechos. Para la tabulación de los datos en la matriz, se elaboró un libro de códigos compartido por todos los nodos.



El relevamiento de medios de comunicación implicó una serie de etapas sucesivas y, en contexto de pandemia y cuarentena, adquirió ciertas particularidades que nos interesa mencionar. En primer lugar se realizó una selección de medios hegemónicos (La Capital, Rosario3) y alternativos (Redacción Rosario/El Eslabón, El Ciudadano)

Para el análisis de casos se amplió la búsqueda a otros medios digitales: Página12, Lt8, Lt9, filo.news, diario Salta, Diario Argentino, Anred, Conclusión, CTA autónoma Santa Fe, Algo en Común, Página12, ViaRosario (Viapaís), Agencia para la Libertad, Con la Gente Noticias, El 3TV, Algo en común.

Relevamos un total de 564 noticias de medios hegemónicos y 193 de medios alternativos, donde aparecieran mencionadas fuerzas de seguridad provinciales o federales vinculadas a actos que involucran algún grado de violencia.

El recorte temporal fue el siguiente:

- Relevamiento diacrónico: marzo 2020 a febrero 2021.
- Seguimiento-Relevamiento sincrónico: desde marzo a mayo 2021.

Es de destacar que el relevamiento se realizó enteramente en medios de comunicación que tuvieran portales digitales, ya que la falta de acceso a Hemerotecas por las disposiciones restrictivas a la circulación y acceso a ciertos espacios institucionales (con diversas modalidades en DISPO y ASPO) imposibilitaron relevar las noticias en formato papel. Por otro lado es importante mencionar que si bien todos los medios poseen una opción de búsqueda dentro de su propio portal, no estaba disponible el acceso a ediciones anteriores por día, por lo cual se resolvió, en acuerdo con los otros Nodos que integraban el proyecto, establecer un conjunto de palabras claves en común para guiar la búsqueda.

Las palabras claves escogidas fueron las siguientes: *policía - fuerzas de seguridad - gendarmería - policía federal/provincial - violencia institucional - hostigamiento*

Los datos relevados de los casos mediatizados fueron: *fecha, caso nombre, tipificación legal, localidad, medio, link, título, video, twitter, palabra clave.*

Luego desarrollamos una matriz de casos general y por nodo, donde se consensuó especificar si el caso era: grupal o individual, y el tipo de grupo; en la víctima, su apellido y nombre, edad, género, profesión, clase social; en la caracterización del hecho, la fuerza de seguridad interviniente, rango del agente y nombre.

En tanto a la cobertura mediática, se detalló el uso de las redes sociales, videos e imágenes de testigos de los hechos. Otro de los criterios fue rastrear noticias que los integrantes del equipo de investigación habíamos leído y/o escuchado, como también producto de las entrevistas que se estaban realizando en los barrios seleccionados y que no aparecían en un primer relevamiento a partir de las palabras clave.



Esto implicó un trabajo arduo de reconstrucción de la fecha en que se había producido el hecho y de algún dato o palabra clave en particular, que permitiera encontrar la noticia.

Otro criterio utilizado fue rastrear los casos detectados que salían en los medios hegemónicos relevados, en los medios alternativos seleccionados, y viceversa. De esta manera se generó información sobre el alcance, el tono o acento puesto en el hecho, la caracterización del mismo y la descripción de la víctima, entre otras características que se detallan en los próximos apartados. Se agrega a lo anterior mencionado, que una vez detectado un caso se realizaba una nueva búsqueda por Internet, para rastrear la repercusión del mismo en los portales de otros medios de comunicación, de otras provincias o que tuvieran un alcance a nivel nacional.

Particularmente los medios alternativos seleccionados fueron El Ciudadano y Redacción Rosario/El Eslabón. En el portal de El Ciudadano la búsqueda se realizó utilizando la sección “Policiales”, la que está ordenada cronológicamente. De esa manera, se relevaron los casos de este diario digital. Asimismo se utilizó la “lupa” que indica búsqueda con las distintas palabras claves mencionadas y con los casos que ya se habían detectado.

En tanto Redacción Rosario y El Eslabón<sup>116</sup>, en su página ofrecen la “lupa” para la búsqueda. Al igual que con El Ciudadano se utilizaron las palabras claves, y búsquedas por casos detectados en los medios hegemónicos.

Por su parte, las páginas de La Capital y Rosario3 permiten la búsqueda por sección, y ofrecen una “lupa” en la que se utilizaron las palabras claves mencionadas anteriormente. Sin embargo, la web de Rosario3 sólo otorga un número limitado de respuestas de búsqueda, por lo que se optó por complementar el relevamiento mediante las herramientas de búsqueda avanzada de Google. En el apartado “Herramientas” se estableció la búsqueda para el período cronológico relevado, mientras que en el apartado “Búsqueda avanzada” se definió como sitio/dominio de búsqueda la página de Rosario3. Esto permitió resolver el límite de la herramienta de búsqueda de su página. Además, en el caso del multimedia Rosario3, fueron relevados y relacionados los contenidos publicados en sus distintas plataformas (Youtube, Facebook, Twitter), referidos a un mismo caso.

## Hallazgos en el relevamiento periodístico

### - Breve reseña de los casos de violencia<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> Comparten el mismo portal web, dado que son parte de la misma cooperativa de trabajo, como se describe en el apartado “Rasgos del sistema mediático rosarino”

<sup>117</sup> Por una cuestión de extensión de la ponencia, nos resulta imposible presentar todos los casos relevados y analizados, por lo cual hemos realizado una selección en función de aquellos que consideramos más emblemáticos para analizar el despliegue de las fuerzas de seguridad en el territorio local..



Como resultados cualitativos iniciales del relevamiento hallamos tres (3) casos de violencia altamente lesiva por parte de distintas fuerzas de seguridad, que termina en muerte; presencia de violencia policial y hostigamiento en sectores vulnerados, en particular en trabajadores (carpintero, verdulero, paquetero, artesanos, músico), personas de países limítrofes, pueblos originarios, familias y jóvenes en actividades recreativas autorizadas (Evento Free Style); mayor presencia de policía provincial, en menor medida Guardia urbana Municipal (GUM) y Gendarmería; testigos que filman y repudian el accionar policial, uso de las redes.

- *Caso del carpintero ejecutado por la policía, Rafael Acosta Venialgo*

Este caso ocurrió el día 13/01/2021, en que policías irrumpieron en un domicilio de un barrio vulnerable de la ciudad, donde un residente (Rafael, de nacionalidad paraguaya) se defiende ante posible asalto y un efectivo dispara ocasionando su muerte. Los primeros relatos publicados por los medios hegemónicos (Rosario3), que generalmente redactan según fuentes policiales dan cuenta del hecho considerando que el policía actuó ante el ataque (Rosario 3, La Capital). Según los medios alternativos (El Ciudadano, La izquierda diario) el hecho se trató de un homicidio en manos de un policía, según la versión de familiares testigos. Esta versión indica que los policías no se identificaron, que entraron y que la víctima agarró un machete para defenderse de lo que pensó era una asalto y ahí le dispararon. La versión que dieron los policías fue que buscaban al hijo del fallecido porque había violado una restricción de acercamiento por un caso de violencia de género contra su ex pareja. Con el correr de los días, los relatos coinciden en que se trató de un homicidio y que fue un caso de gatillo “fácil”.

- *Caso de homicidio de Facundo Verón*

La particularidad de este caso en relación al anterior es que si bien se trata de una situación de violencia institucional que termina en la muerte de un joven, no estaría relacionada con el incumplimiento de medidas por la pandemia, sino que se trata de un posible caso de “gatillo fácil”. Facundo Verón fue asesinado de un disparo por la espalda, el domingo 7 de marzo en Sánchez de Bustamante y Leyva por un gendarme.

Los titulares de los medios alternativos como El Ciudadano, no dudaron de encabezar la noticia siendo explícitos en que se trató de un caso de “gatillo fácil”. Los medios hegemónicos (RosarioPlus y La Capital) revelaron, considerando las cámaras de seguridad, que el gendarme persiguió y baleó al joven a quemarropa y recogió la vaina servida para ocultar pruebas. Aparentemente el joven había roto el vidrio del auto particular del gendarme para robar pertenencias, lo que activó la alarma. Se puede observar en las cámaras de seguridad, cómo el gendarme persigue con su auto en contramano al joven, se baja del auto y le dispara por la espalda

- *Caso del allanamiento a familias Qom y Moqoit del barrio La Cava*



El día jueves 7 de mayo de 2020, alrededor de las 8:00 AM, familias del pasillo ubicado en calle Maradona 6056, en barrio La Cava, fueron abordadas violentamente por un importante operativo policial, mientras se encontraban durmiendo. La mayoría de las y los afectados son integrantes de las comunidades Qom y Moqoit, quienes manifestaron desconocer los motivos del allanamiento, ya que ninguna autoridad mostró una orden de ningún tipo.

Las Fuerzas de Seguridad que actuaron en el operativo consistieron en más de 20 oficiales de la policía. Posteriormente, varias familias denuncian que, además de romper puertas de ingreso y otros objetos dentro de las viviendas, les sustrajeron dinero, junto con algunos electrodomésticos.

No hubo cobertura por parte de los medios hegemónicos de la ciudad. En cuanto a medios alternativos, la noticia se publicó el día 8 de mayo en los medios ANRED y Conclusión, así también como en la plataforma digital de la CTA Autónoma de la provincia de Santa Fe.

- *Caso de la detención de Daniel (verdulero en Barrio Abasto)*

Daniel, verdulero con local sobre calle Paraguay altura 1700, entre Av. Pellegrini y Cochabamba, de nacionalidad peruana, salió a tirar la basura al contenedor de la esquina sin el tapabocas puesto. Al ver a la policía se asustó y salió corriendo, ya que la semana anterior habían arrestado a otra persona cerca de allí por no llevar barbijo ni permiso para circular.

De acuerdo al relato de vecinos que vieron lo sucedido, los policías al ver a Daniel corriendo lo abordaron de manera violenta. Lo insultaron, golpearon y se llevaron detenidos a Daniel, a su sobrino de 20 años, y al sereno de una cochera vecina, también de nacionalidad peruana. Los tres permanecieron arrestados en la comisaría 2da hasta el domingo 26 al mediodía.

El hecho sucedió el sábado 25 de abril de 2020, mientras que las notas se publicaron el domingo 26 de abril de 2020. El único medio que abordó la noticia fue Rosario3, caracterizado como medio hegemónico.

- *Caso de la Familia de Zona Cero (Paquetero)*

Una familia humilde (Franco, Ivana y sus hijos) que vive en Zona Cero dijo que fue torturada dentro de su vivienda por agentes del Comando Radioeléctrico. “Nos detuvieron cuando baldeábamos la vereda por violar la cuarentena pero se metieron en mi casa y nos pedían dinero”, dijo la mujer.

El 13/06/2020, cerca de las 16hs, Franco baldeaba la vereda. En esos momentos aparecieron dos móviles del Comando Radioeléctrico en contra mano y se les acercaron con una maniobra violenta en la que casi los atropellan. “Se bajaron dos policías muy agresivos y nos dijeron que pongamos las manos sobre el vehículo”. “Supuestamente nos frenaban por la pandemia pero yo les dije que estábamos en nuestra casa y me contestaron de mala manera que la vereda era pública y que me callara la boca si no quería que me engarronen”, contó.





Según esa versión, una vez dentro de la casa los agentes policiales esposaron al matrimonio y a una hermana de la mujer y los golpearon salvajemente frente a sus cinco hijos de entre 9 y 3 años, al tiempo que les pedían un dinero que no tenían. Y luego de propinarles tormentos físicos y psicológicos los amenazaron de muerte para que no hicieran denuncia, además, les plantaron un arma y fraguaron el acta como si fuese una detención callejera.

Según la denuncia, después los subieron a los tres encapuchados a un patrullero “hasta el semáforo del puente Rucci”, donde al cabo de media hora los policías volvieron con “dos testigos”. Ivana dijo que a ella la cambiaron de patrullero rumbo al hospital Alberdi mientras que su marido y su hermana siguieron a la seccional 10ª.

No se encuentra cobertura del hecho en otro medio. Solo en el medio alternativo, El Ciudadano, con el distanciamiento en tiempo entre el hecho y la “noticia” (fecha de publicación fue el 02/11/2020, mientras que el hecho ocurrió el 13/06/2020).

- *Caso de los artesanos (Diego Soria)*

Artesanos autoconvocados de Rosario denunciaron este sábado “persecución” por parte del municipio, que envió a la GUM (Guardia Urbana Municipal) y la Policía a levantar puestos en la costanera central de la ciudad y detuvo a un trabajador, luego de establecer que este fin de semana no se realizarán ferias culturales ni de economía social por el aumento de casos de coronavirus. (Redacción Rosario, 18/07/2020)

Los concejales Marina Magnani y Andrés Giménez solicitaron un pedido de informes a la Guardia Urbana Municipal y a la UR II para saber sobre lo ocurrido con artesanos que denunciaron represión cuando intentaban trabajar. (Redacción Rosario, 18/07/2020)

Bajo el título “La cuarentena no justifica la violencia del Estado”, desde el espacio autónomo y autogestivo Tres Ecologías, se solidarizaron con las y los feriantes de la ciudad, y su reclamo de “ayuda social ya”. “Llevamos nuestra solidaridad a las ollas populares de las Ferias de La Diversidad y de Artesanos del Bajo y el acompañamiento al compañero reprimido exigiendo #BastaDeViolenciaPolicial”, expresaron, y añadieron: “Mientras, en la costa central se muestra la verdadera distancia social que se termina imponiendo: la de los que tienen el privilegio de disfrutar lo que otros ciudadanos sufren”. (Redacción Rosario, 20/07/2020)

Soria, quien recibió la golpiza, hizo una denuncia penal en el Ministerio Público de la Acusación en la que solicitó la “investigación, esclarecimiento y condena contra los efectivos de la Guardia Urbana Municipal y de la Policía provincial, autores de los graves hechos represivos de los que fue víctima el 18 de julio en Italia y el río, y luego durante su traslado a la Comisaría Segunda”. (Redacción Rosario, 24/07/2021)

- *Caso Evento Freestyle*



El viernes 8 de enero del 2021 se realizó en la Ciudad de Rosario (Parque Presidente Juan Domingo Perón, Mercado del Patio) la competencia, “la compe” le dicen sus participantes y allegadxs, de freestyle (rap) que se realiza desde el 2017 y que con el tiempo se fue volviendo cada vez más conocida y masiva, alcanzando un nivel y participación nacional. Durante el año 2020, producto de la pandemia por el COVID-19, *la compe* no se realizó. Fue recién a principios del 2021 cuando se retomó el evento. En ese momento la Argentina se encontraba en la fase del “Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio” conocido como DISPO, por lo cual estaban permitidos los eventos sociales y recreativos en espacios abiertos. La Elite Free se organizó acorde a las medidas sanitarias del momento y contaba con la habilitación y permisos municipales correspondientes. Dicho evento es organizado, en su totalidad, por jóvenes (en su mayoría menores de edad) protagonistas del freestyle en nuestra ciudad.

El caso se volvió mediático en las redes sociales utilizadas por lxs jóvenes (Twitter e Instagram), no así en los diarios de la ciudad. En el principal diario rosarino (La Capital) no se hizo mención a la Violencia Institucional que ejerció la policía hacia lxs menores. En nuestro relevamiento encontramos tres noticias, dos corresponden a un medio hegemónico, Rosario3 (una del día del evento y la otra al día siguiente) y una a Redacción Rosario, medio alternativo.

En la noticia del día del evento (08/01/2021-Rosario 3, medio hegemónico) se relata la agresión y se muestran fotos y videos sobre lo sucedido. Cabe destacar que en esta noticia se habla de “algunos enfrentamientos” que sucedieron y que eso llevó a dos detenciones. Sin embargo no se desarrolla cómo se dio la violencia ni tampoco como terminó la chica que se muestra en las imágenes.

En la noticia del día siguiente (09/01/2021 - Rosario3, medio hegemónico) aparece el testimonio de Santiago, uno de los organizadores de la Elite Free. En esta ya no se habla de una “batalla de hip hop” sino que mediante la voz de Santiago aparecen lxs raperos como protagonistas. Se señala como motivo de la llegada de los móviles a los protocolos y restricciones por el coronavirus y, en la noticia, se plantea la (no) relación entre la pandemia y la agresión sufrida.

Por último en la noticia del 11/01/2021 (Redacción Rosario, medio alternativo) , se pone el eje en considerar a lxs jóvenes como artistas y al evento como una expresión cultural. La noticia retoma el comunicado publicado por el Comité de Colectivos de la Música. Se habla de persecución y represión sobre la comunidad artística y se enfatiza en la demonización de la juventud.

#### - *Caso del músico*

Ocurrió el 11 de abril del 2020 a las 20hs. Una golpiza a un músico rosarino por pedir a la policía que no agrede a una pareja en la calle, en el Barrio de República de la Sexta. El músico denunció ante el Ministerio Público de la Acusación a un grupo de policías que lo golpeó y arrestó en la puerta de su casa cuando pidió que dejaran de agredir a una pareja en la calle. Lo dejaron 8 horas detenido en una

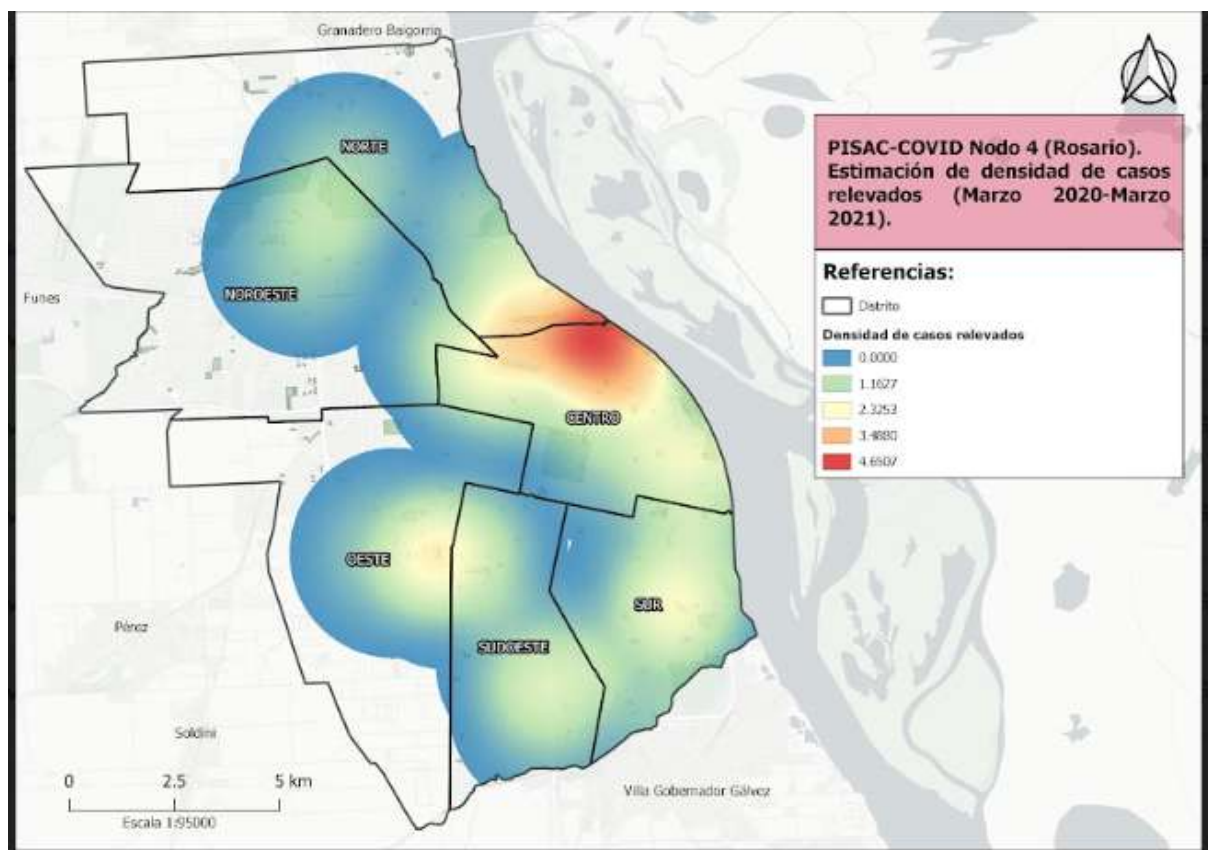


**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

comisaría sin causa. Lo llevaron a un centro de Salud pero a pesar de decir que tenía ciertos dolores no le hicieron ninguna placa radiográfica.

A continuación presentamos la distribución de casos en el mapa de la ciudad de Rosario



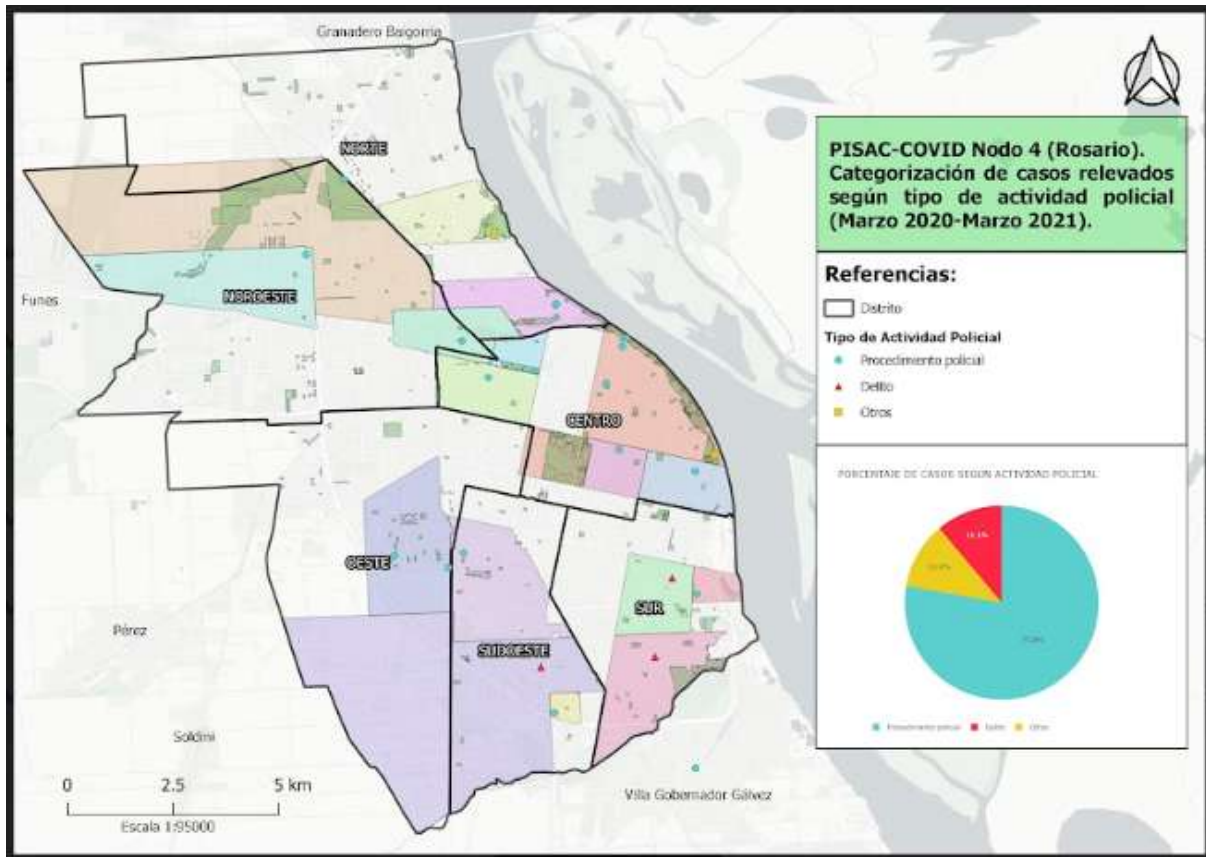
**Elaboración propia 2021. Fuente: OSM (Openstreetmap), IDESF (Infraestructura de Datos Espaciales de Santa Fe)**

A partir de este mapa podemos percibir como la mayor concentración de acción policial se da en Zona Centro y en la franja sur-este de la Zona Norte (de acuerdo a la división por distritos de la ciudad), con la aparición de casos dispersos en el resto del territorio municipal. A partir de esta información podemos inferir que las dinámicas de control respecto de las medidas de DISPO y ASPO se centraron en la zona lindera al río Paraná que coincide con el centro comercial de la ciudad, en la cual, generalmente y más allá de la pandemia, se percibe mayor presencia policial.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



**Elaboración propia 2021. Fuente: OSM (Openstreetmap), IDESF (Infraestructura de Datos Espaciales de Santa Fe)**

En el siguiente mapa podemos apreciar como la mayoría de los casos se produjo de procedimientos policiales (alrededor del 78%), mientras que 11% corresponden a situaciones concretas de delitos.

Podemos inferir que el accionar policial pudo ser resultado de medidas preventivas respecto del cumplimiento en relación a DISPO y ASPO.



#### - **Líneas editoriales. Semejanzas y diferencias entre medios alternativos y hegemónicos**

En función de esta historización sobre los medios locales a partir de los cuales realizamos el relevamiento, y los casos reseñados, nos interesa ahora indagar en las dinámicas que adquirieron las noticias vinculadas al accionar de las fuerzas de seguridad en contexto de aislamiento fruto de la pandemia y las diferencias que hemos podido apreciar entre los medios hegemónicos y alternativos.

En tal sentido, el relevamiento nos permitió observar que, generalmente, en los medios alternativos hay una línea editorial que presenta las noticias como colectivo/cooperativa de trabajo, y no con nombre de autor/ra. Sobre todo aquellas que presentan cierto tono de denuncia, opinión o análisis crítico hacia sectores gubernamentales. Prioritariamente sus fuentes son las víctimas, familiares, allegados. La presentación de los “casos” o “acontecimientos” los realizan con una modalidad que los trascienden, en articulación con el contexto político, social, económico y de la historia de vida.

En los medios hegemónicos, en general las notas tampoco se publican con nombre de autor/a, aunque sí se hace explícita la autoría de las fotografías en la mayoría de los casos. A diferencia de los medios alternativos, en los medios hegemónicos se observa un pretendido tono de “neutralidad”, intentando no reflejar una opinión o análisis crítico, y presentando los casos, en su mayoría, como eventos puntuales sin hacer énfasis en el contexto. Por otro lado, sus fuentes de información son heterogéneas y difieren en cada caso, tomando en mayor o menor medida el testimonio de efectivos policiales, fiscalía, funcionarios, víctimas, allegados o vecinos

#### - **Conceptualización de la violencia institucional en las noticias**

En el relevamiento de noticias nos interesaba evaluar si el medio de comunicación conceptualizaba el hecho como violencia institucional o no, o si de alguna manera justificaba o minimizaba el nivel de violencia o daño generado por el accionar policial. Y en relación a los hechos de gatillo fácil, si aparecía explícitamente mencionado de este modo o no.

En los medios locales hemos podido ubicar, mayoritariamente, casos de violencia institucional, que incluyen hostigamiento y represión por parte de las fuerzas de seguridad y tres hechos de violencia letal en los que fallecieron tres hombres.

En los medios de comunicación alternativos se conceptualiza al accionar policial como violento, más claramente que en los medios hegemónicos, siendo las principales fuentes de información de estos últimos la policía, y la fiscalía (Ministerio Público de la Acusación) mientras que en los medios alternativos, se recurre generalmente a otras fuentes tales como personas de sociedad civil.

La categorización como hostigamiento, por parte de la policía en su accionar cotidiano, también aparece en medios hegemónicos.<sup>118</sup>

---

<sup>118</sup> “Organizaciones sociales cargaron contra Saín por la violencia institucional en los barrios” 29/04/2020. Nota disponible en:





En medios de comunicación hegemónicos, la violencia altamente letal, aparece conceptualizada como “gatillo fácil” sólo cuando existen pruebas irrefutables de la acción (por ejemplo en el caso de la ejecución de un joven por parte de un gendarme que quedó filmada por cámaras de seguridad), y aparece de modo tentativo cuando aún se encuentra en proceso de investigación.<sup>119</sup>

Mientras que en medios alternativos, esta caracterización es parte de la construcción del medio, más allá de las pruebas fácticas que pueda tener el caso (Caso del carpintero ejecutado por la policía)<sup>120</sup>

En el caso del allanamiento a familias Qom y Moqoit del barrio La Cava durante el ASPO, todos los medios alternativos que difundieron la noticia lo caracterizan como “violencia institucional”, haciendo énfasis en el carácter reiterado de la violencia policial hacia los vecinos de la comunidad<sup>121</sup>. En cuanto a los medios hegemónicos, no dieron cobertura al acontecimiento, aunque se publicó una nota en Rosario3 un mes más tarde en el que se menciona lo sucedido en barrio La Cava y se lo caracteriza como violencia institucional, en el marco de una reunión de referentes de la comunidad con autoridades locales<sup>122</sup>.

En el caso de la detención de Daniel (verdulero en Barrio Abasto), a pesar de que la nota se apoya en el relato y la denuncia de vecinos, se lo caracteriza como un hecho de “abuso de autoridad” y se lo adjetiva en varias ocasiones como un “violento operativo”.<sup>123</sup>

---

<https://www.lacapital.com.ar/pandemia/organizaciones-sociales-cargaron-contrasain-la-violencia-institucional-los-barrios-n2581112.html>

“Reunión para frenar la violencia institucional contra comunidades originarias” 11/06/2020. Nota disponible en:

<https://www.rosario3.com/informaciongeneral/Reunion-para-frenar-la-violencia-institucional-contracomunidades-originarias-20200611-0062.html>

<sup>119</sup> “Muerte en un operativo policial. Investigan si fue un gatillo fácil.” 13/01/2021. Nota disponible en:

<https://www.lacapital.com.ar/policiales/muerte-un-operativo-policial-investigan-si-fue-gatillo-facil-n2635781.html> y “¿Gatillo fácil?: investigan el accionar policial en el crimen de la zona oeste” 13/01/2021. Nota disponible en: <https://www.rosario3.com/policiales/Gatillo-facil-investigan-el-accionar-policial-en-el-crimen-de-la-zona-oeste-20210113-0046.html>

<sup>120</sup> Gatillo fácil. Dos policías fueron imputados por el homicidio del carpintero Rafael Acosta Venialgo. 15/01/2021. Nota disponible en:

<https://www.elciudadanoweb.com/dos-policias-fueron-imputados-por-el-homicidio-del-carpintero-rafael-acosta-venialgo/>

<sup>121</sup> “Denuncian un nuevo hecho de violencia institucional en barrio toba” 8/05/2020. Nota disponible en:

<https://www.conclusion.com.ar/la-ciudad/denuncian-un-nuevo-hecho-de-violencia-institucional-en-barrio-toba/05/2020/>

“Denuncian violencia institucional en barrio toba” 8/05/2020. Nota disponible en:

<http://ctasantafe.org/2604/denuncian-violencia-institucional-en-barrio-toba/>

“Rosario: denuncian violencia institucional y robos durante allanamiento en barrio toba” 8/05/2020. Nota disponible en:

<https://www.anred.org/2020/05/08/rosario-denuncian-violencia-institucional-y-robos-durante-allanamiento-en-barrio-toba/>

<sup>122</sup> “Reunión para frenar la violencia institucional contra comunidades originarias” 11/06/2020. Nota disponible en:

<https://www.rosario3.com/informaciongeneral/Reunion-para-frenar-la-violencia-institucional-contracomunidades-originarias-20200611-0062.html>

<sup>123</sup> “Vecinos denuncian que golpearon y detuvieron a un comerciante en violento operativo policial” 26/04/2020. Nota disponible en:

<https://www.rosario3.com/policiales/Vecinos-denuncian-que-golpearon-y-detuvieron-a-un-comerciante-en-violento-operativo-policial-20200426-0022.html>





En el caso de Rafael Acosta Venialgo (carpintero ejecutado por la policía) el tratamiento de los medios hegemónicos, como Rosario3 y La Capital, lo caracterizan como “un hombre murió”<sup>124</sup>, “Crimen”<sup>125</sup> en operativo policial, ¿Gatillo fácil?<sup>126</sup>, percibiendo dicho cambio cuando desde las fuentes en la noticia se considera el relato de la familia testigo. Mientras que las primeras noticias de medios alternativos, lo caracterizan como “homicidio”<sup>127</sup> y “gatillo fácil”<sup>128</sup>.

El caso de la Familia de Zona Cero, es presentada por la única noticia que se emitió desde un medio alternativo como “violencia institucional”<sup>129</sup> encabezando el título. Se trató de una familia que fue golpeada y hostigada por el comando radioeléctrico por “violar la cuarentena”, aunque no estaban incumpliendo las restricciones.

#### - Caracterizando a las víctimas de violencia institucional/hostigamiento

Respecto de la incidencia del género en las víctimas de violencia institucional, las víctimas de violencia letal son solamente hombres, y el resto de casos de represión y hostigamiento son mayoritariamente hombres salvo en dos allanamientos de casas de familia, donde también son víctimas mujeres y niños.

Los grupos más afectados por las medidas de control/prevenición por pandemia y consecuentemente el hostigamiento, represión y violencia policial son los sectores más vulnerados de la sociedad (sectores populares, comunidad Qom). Sólo relevamos un caso de un músico y otro de un comerciante (verdulero), pertenecientes a sectores medios, entre las personas que sufrieron violencia policial/institucional. Tal y como señalara Pita (2019), en tiempos previos a la pandemia, pero que coincide con el accionar en el contexto pandémico, el fenómeno de hostigamiento por parte de las fuerzas de seguridad, está más asociado con sectores de escasos recursos localizados en barrios populares, que con sectores medios o altos. Las víctimas de violencia policial altamente lesiva son exclusivamente personas de los sectores más vulnerados de la sociedad

---

<sup>124</sup> “Un hombre murió por un tiro en la cara luego de atacar a machetazos a un policía” 13/01/2021. Nota disponible en: <https://www.rosario3.com/policiales/Un-hombre-murio-por-un-tiro-en-la-cara-en-un-procedimiento-policial-en-su-casa-20210113-0004.html>

<sup>125</sup> “Crimen en operativo policial: “Se defendió pensando que eran delincuentes” 13/01/2021. Nota disponible en: <https://www.rosario3.com/policiales/Crimen-en-operativo-policial-Se-defendio-pensando-que-eran-delincuentes-20210113-021.html>

<sup>126</sup> “Gatillo fácil? Investigan el accionar policial en el crimen de la zona oeste” 13/01/2021. Nota disponible en: <https://www.rosario3.com/policiales/Gatillo-facil-investigan-el-accionar-policial-en-el-crimen-de-la-zona-oeste-20210113-0046.html>

<sup>127</sup> “El homicidio del carpintero por parte de policías quedó grabado en un llamado al 911 13/01/2021. Nota disponible en: <https://www.elciudadanoweb.com/el-homicidio-del-carpintero-por-parte-de-policias-queda-grabado-en-un-llamado-al-911/>

<sup>128</sup> “Gatillo fácil en Rosario: asesinaron a un carpintero en un allanamiento ilegal” 14/01/2021. Nota disponible en: <https://www.laizquierdadiario.com/Gatillo-facil-en-Rosario-asesinaron-a-un-carpintero-en-un-allanamiento-ilegal>

<sup>129</sup> “Un paquetero y su esposa denunciaron feroz golpiza policial y un arma “plantada” 02/11/2020. Nota disponible en: <https://www.elciudadanoweb.com/un-paquetero-y-su-esposa-denunciaron-feroz-golpiza-policial-y-un-arma-plantada/>



Cabe mencionar que en la mayoría de los casos no se brinda información respecto a la extracción social de las víctimas, predominando apelativos indefinidos tales como “vecinos”, “familia”, “pareja”, “personas”, “un hombre”, entre otros. Solo en algunos casos, y generalmente en los medios alternativos, aparece información sobre la condición laboral de la víctima: carpintero, artesano, verdulero, músico. También se remarcan las nacionalidades: paraguayo (carpintero), peruano (verdulero), de pueblos originarios (caso familias Qom y Moqoit). Y la condición socio-económica caracterizando a las víctimas como “familia humilde” (caso familia Zona Cero).

Asimismo, pudimos identificar un hecho de violencia por parte de un gendarme, que termina con la muerte de un joven de 15 años, que no se vincula con el incumplimiento de la cuarentena, sino que se produce a raíz del intento de robo de las pertenencias del auto particular del gendarme, la persecución del joven y su homicidio a manos del agente de Gendarmería.

#### - Uso de imágenes y videos

El uso de imágenes, tanto fotos como videos, está presente en la totalidad de las notas relevadas, a través de fotos del propio medio gráfico, videos de ciudadanos, y videos de cámaras de seguridad.

En el caso de homicidio de Facundo Verón, joven que intenta robar pertenencias del auto particular de un gendarme, la presencia de cámaras de seguridad fue fundamental para establecer la autoría del crimen por parte del agente de Gendarmería, así como para demostrar que intentó cubrir pruebas quitando una vaina servida de la escena del crimen.

En el caso de los artesanos, y particularmente de Diego Soria, artesano que fuera “brutalmente reprimido y encarcelado injustamente”, el uso de las redes sociales por parte de la comunidad de artistas callejeros (Artistas Callejeros Rosario), fue una de las principales fuente de información y difusión por parte tanto de los medios hegemónicos, como alternativos.

En el caso de Daniel, verdulero en Barrio Abasto que fue golpeado y detenido por no llevar barbijo, los videos difundidos en redes sociales por Rosario3 (único medio que publicó el caso) fueron tomados por vecinos que presenciaban el hecho y permitieron registrar la cantidad de efectivos policiales presentes (alrededor de 20), el uso desmedido de la fuerza y los insultos y amenazas por parte de los mismos, tanto a la víctima como a los vecinos que se encontraban registrando la situación.<sup>130</sup>

---

<sup>130</sup> “Video: Así se llevaban detenido al comerciante en Paraguay al 1700” 26/04/2020. Nota disponible en: <https://www.rosario3.com/policiales/Video-asi-se-llevaban-detenido-al-comerciante-en-Paraguay-al-1700-20200426-0026.html>



### - Disputa Saín-medios

Otro de los ejes que aparece con bastante regularidad durante el período analizado son los artículos sobre el Ministro de Seguridad, Marcelo Saín, en particular por la controvertida relación que mantuvo con la prensa rosarina (y santafesina) desde su asunción en diciembre de 2019 hasta su renuncia en marzo de 2021. Saín se caracterizó por tener una relación hostil con los medios y con los periodistas rosarinos, arguyendo que sólo publicaban noticias negativas sobre el accionar policial, por lo cual anunció que todas las intervenciones de las fuerzas de seguridad provinciales serían informadas a través de su cuenta de Twitter y de la cuenta oficial del Ministerio de Seguridad. Asimismo bloqueó de su cuenta a numerosos periodistas de los medios rosarinos. Luego se retractó a partir de que la Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas (Adepa) repudiara sus declaraciones en una conferencia de prensa.

Sin embargo, el ministro Saín, no hizo muchas referencias a la situación de pandemia y al control en ese sentido, sino que se abocó más a los casos relacionados con allanamientos y decomiso de drogas.

### A modo de cierre

El presente trabajo refleja el avance de una dimensión del proyecto de investigación sobre Fuerzas de seguridad, vulnerabilidad y violencias. en contexto de la pandemia por el virus *COvid-19*, aquella dedicada al relevamiento del accionar de las fuerzas de seguridad en los medios de comunicación locales.

En cuanto a los principales hallazgos, hemos podido ubicar situaciones de violencia institucional tangible, que derivaron en la muerte de 3 jóvenes, así como dinámicas variopintas de hostigamiento y represión por parte de fuerzas de seguridad ante el supuesto incumplimiento de las medidas de DISPO y ASPO producto de la pandemia.

La conceptualización respecto de la violencia en los medios de comunicación hegemónicos es más sutil que en los medios alternativos, salvo ante evidencia irrefutable, como presencia de imágenes, videos, etc. La categorización como “hostigamiento”, por parte de la policía en su accionar cotidiano, también aparece en medios hegemónicos.

En cuanto a los grupos más afectados por las medidas de control/prevenición por pandemia y consecuentemente el hostigamiento, represión y violencia policial, son los sectores más vulnerados de la sociedad (sectores populares, comunidad de pueblos originarios). Sólo relevamos dos casos de sectores medios (músico y verdulero) que sufrieron violencia policial/institucional.

Tal y como mencionáramos *ut supra*, coincidiendo con el planteo de Pita (2019), el accionar en el contexto pandémico es similar al fenómeno de hostigamiento por parte de las fuerzas de seguridad en tiempos previos a la pandemia, y está más asociado con sectores de escasos recursos localizados en



barrios populares, que con sectores medios o altos. Las víctimas de violencia policial altamente lesiva son exclusivamente personas de los sectores más vulnerados de la sociedad.

Como elemento a destacar podemos mencionar la incorporación de material audiovisual (fotos o videos) en la totalidad de los portales relevados, previo a la situación de pandemia, que varía entre medios hegemónicos, que utilizan el material a partir de cámaras de videovigilancia, pero también incorporan aunque en menor medida que los medios alternativos material producido por vecinos o personas que se encontraban cercanas al hecho. En algunos casos, la viralización de este tipo de material en las redes sociales dio lugar a la posterior cobertura del/los hecho/s por parte de medios de comunicación.

En el caso de los medios alternativos/no hegemónicos, el recurso a las entrevistas con los vecinos o testigos, más que a fuentes oficiales, marca una diferencia significativa en la construcción noticiosa que realizan estos medios.

Si bien quienes trabajamos en este relevamiento, no llevamos a cabo trabajo etnográfico, sí se produjeron instancias de retroalimentación en la que ambos grupos nos nutríamos de la información que el resto de los investigadores iban relevando en las diferentes instancias. En ese sentido, entendemos el proceso de investigación como una práctica recursiva, en la cual tanto la reflexividad como las instancias de intercambio a partir de las diferentes fuentes (primarias y secundarias) permiten ampliar la búsqueda y complejizar los hallazgos, desde un un diseño de investigación flexible. (Achilli, 2015; Mendizabal, 2006)

Por otro lado, destacar que al ser parte de un proyecto de carácter federal, como NODO 4 - Rosario, permitió generar una matriz unificada de casos, (además de una matriz por Nodo), lo que habilitó encuentros de intercambio recurrentes y sostenidos, sobre los grados de avance de cada equipo que también permitieron enriquecer y complejizar, a través de las diferentes miradas regionales, los datos que íbamos construyendo, y refinando los análisis de ese material.

Consideramos que esta ponencia se constituye en una primera aproximación para analizar el accionar de las fuerzas de seguridad en contexto pandémico para echar luz sobre prácticas y representaciones de las violencias por parte de los miembros de las fuerzas de seguridad y las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, para comprender comparativamente las transformaciones en las sociedad pre pandémica, pandémica y post pandémica.

## **Bibliografía**

- Achilli, E. 2015. Investigar en Antropología Social. Los desafíos de transmitir un oficio. Rosario, Laborde Editor.
- Alfaro Moreno, R. (2000) Culturas populares y comunicación participativa. Razón y Palabra 18.
- Ammann, A. (2014) Discurso de la prensa, jóvenes, violencia y territorio. I Bienal Latinoamericana de Infancia y Juventudes. Democracia, Derechos Humanos y Ciudadanía.



- Arfuch, L. (1997) *Crímenes y pecados: de los jóvenes en la crónica policial*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Buenos Aires
- Becerra, M. y G. Mastrini (2011) *Estructura, concentración y transformaciones en los medios del Cono Sur latinoamericano*. Comunicar N° 36, v. XVIII, 2011, Rev. Latina de Educomunicación.
- Bonilla Vélez, J. (1995) *Violencia, medios y comunicación. Otras pistas en la investigación*. México DF, México: Trillas.
- Califano, B (2019) *Urgencias públicas e intereses privados: la regulación de medios en la agenda del gobierno argentino (2015-2019)* Revista Ensamblés Primavera 2019, año 6, n.1
- Cingolani, G. (2011) “Entre lenguaje y comunicación: ¿Por qué interesa estudiar la enunciación?” en Cuadernos de Cátedra Comunicación y Cultura (77-99). La Plata, Argentina: Ediciones de Periodismo y Comunicación, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad Nacional de La Plata.
- Culioli, A (2010) *Escritos*. Buenos Aires, Argentina: Santiago Arcos
- Calzado, M. (2015) *¿Víctimas de quién? Medios de comunicación, sectores vulnerables y usos de las agendas de miedo*; Facultad de Ciencias Económicas; Voces en el Fénix; 49; 11-2015; 80-85
- \_\_\_\_\_ (2014) *Violencia, víctimas y mediatización: un acercamiento empírico a la conformación de subjetividades en las sociedades de seguridad*; Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Investigaciones Gino Germani; Delito y Sociedad; 1; 37; 6-2014; 41-59
- Fasano, P (2011). *Cambio de estilo*. Tesis doctoral. Universidade Federal do Rio Grande Do Sul.
- Fasano y Roquel (2015) *Comunicación comunitaria: un proyecto en busca de definiciones*. Act. P. y Com. N.1.
- Focas, B. (2015) *Miedo al delito: los medios de comunicación, una dimensión explicativa*. Apuntes de Investigación del CECYP, Vol 26, Lima.
- \_\_\_\_\_ (2013) *Inseguridad: en busca del rol de los medios de comunicación*. La Trama de la Comunicación - Volumen 17 - Enero/Diciembre 2013
- \_\_\_\_\_ y Kessler, G. (2015) *Inseguridad y opinión pública: debates y líneas de investigación sobre el impacto de los medios*. Revista Mexicana de Opinión Pública, julio - diciembre de 2015, ISSN 1870-7300, pp. 41-58
- Garriga Zucal, J. y G. Noel. (2010) *Notas para una definición antropológica de la violencia: Un debate en curso*. PUBLICAR - Año VIII No IX -
- Gentile, M. F (2011) *Los procedimientos discursivos para la construcción mediática de la figura del joven pobre y delincuente El «caso Jonathan»*. ÚLTIMA DÉCADA N°34, CIDPA VALPARAÍSO, JUNIO 2011, PP. 93-119
- Graziano, M (1980) *Para una definición alternativa de la comunicación*. Revista ININCO N° 1.
- Isla, A. y D. Miguez. (2003) *De las Violencias y sus Modos*. Introducción en En: ISLA, A. y Miguez, D. (comps) *Heridas Urbanas. Violencia Delictiva y Transformaciones sociales en los noventa*. Editorial de las Ciencias - FLACSO



- \_\_\_\_\_. (2003b), “Conclusiones: El Estado y la violencia urbana: Problemas de legitimidad y legalidad”. En: ISLA, A. y Miguez, D. (comps). Heridas urbanas: Violencia delictiva y transformaciones sociales en los noventa. Buenos Aires, De las Ciencias/Flacso,
- Kejval, L (2009) Truchas. Prometeo Libros, BsAs.
- \_\_\_\_\_. (2016) Reconfiguraciones de la identidad política de las radios comunitarias, populares y alternativas argentinas (1983-2015) UBA.
- Koziner, N. (2014) Ni víctimas ni victimarios: Juventud y violencia en los medios masivos de comunicación; Instituto de Investigaciones en Comunicación; Question; 1; 42; 4-2014; 140-148
- Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) N° 26.522 (2009)  
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158649/norma.htm>
- Martín Barbero, J (2010) De los medios a las mediaciones. Anthropos.
- \_\_\_\_\_. (2004) Oficio de Cartógrafo. FCE.
- \_\_\_\_\_. (2001) De las políticas de comunicación a la reimaginación de la política. Nva Soc.
- Mata, M C (2011) Comunicación popular. Continuidades, transformaciones y desafíos. Rev Oficios Terrestres.
- Mendizábal, N. 2006. Cap. 2. “Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa” en Vasilachis, I (Coord.) Estrategias de investigación cualitativa. Buenos Aires, Gedisa
- Morales, S (2016) Seguridad, violencia y medios. Un estado de la cuestión a partir de la articulación entre comunicación y ciudadanía. Editorial del Centro de Estudios Avanzados, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.
- Muchembled, R. (2010) Una historia de la violencia. Del Final de la Edad Media a la actualidad. Paidós, Contextos
- Raimondo A., N; Reviglio, M.; Echeopar, C. (2018) #RosarioSangra en la prensa: análisis de la puesta en discurso de movilizaciones ciudadanas en reclamo de seguridad y justicia; Asociación Chilena de Semiótica; Revista Chilena de Semiótica; 8; 7-2018; 25-47.
- Remondini y Cilimbini (2019) Violencias en los medios: abuso mediático, sentidos y lazos sociales. Jornarel@s, Revista Científica de estudios literarios y lingüísticos. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales Universidad Nacional de Jujuy Año 4 / N°4 - Agosto de 2019
- Riches, D. (1988). El fenómeno de la violencia. Pirámide, Madrid.
- Simpson Grinberg, M (1986) Comunicación alternativa y cambio social, Premisa Editora.
- Smerling, T (2012) La concentración de la propiedad de los medios en Rosario: 1997 / 2007. La Trama de la Comunicación, vol. 16, 2012, pp. 177-188. Universidad Nacional de Rosario
- Urioste, J (2016) Las Emisoras Comunitarias de Córdoba entre 2009 y 2015. Tesina- Lic en Com. UNC.
- Verón, E. (1998) La Semiosis Social. Barcelona, Cataluña: Gedisa.
- \_\_\_\_\_. (2004) Fragmentos de un tejido. Barcelona-Buenos Aires, Cataluña-Argentina: Gedisa.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- Zunino, E. (2020) Vivir con miedo: un estudio sobre las agendas digitales y las fuentes de información del delito, la violencia y el riesgo. Austral Comunicación. Buenos Aires; Año: 2020 vol. 9 p. 553 - 553
- Villamayor, C (2014) Las radios comunitarias gestoras de procesos comunicacionales. Bogotá.
- Vinelli y R. Esperón (2004) Contrainformación. Ed. Continente.
- Williams, R (2009) Marxismo y Literatura. Ed. Las Cuarenta.



## **Las mediaciones algorítmicas y la circulación de contenidos desinformativos sobre el Covid-19 en Instagram**

Kassieli Joaquina Gonçalves de Mello dos Santos  
kassigmello@gmail.com  
Universidade Federal de Santa Maria - Brasil

Aline Roes Dalmolin  
[aline.dalmolin@ufsm.br](mailto:aline.dalmolin@ufsm.br)  
Universidade Federal de Santa Maria - Brasil

La ponencia tiene como objetivo discutir cómo las mediaciones algorítmicas (MACHADO, 2018) operan en la modulación de contenidos disonantes a la campaña de vacunación contra la Covid-19 en las redes sociales en el Brasil. Para estudiar este aspecto, la investigación propone un análisis de las políticas de protección y actualización sobre Covid-19 y vacunas, establecidas por la plataforma Instagram. Los objetivos de este trabajo son: a) reflexionar sobre los valores que intervienen en la mediación algorítmica de las redes sociales, b) analizar cómo circulan los contenidos desinformativos en Instagram y c) cómo procede la plataforma en relación con la identificación y restricción de este tipo de contenido. Después de filtrar las publicaciones con el hashtag #naoapassaportes sanitário que han circulado entre octubre de 2021 y febrero de 2022, 50 publicaciones fueron seleccionadas y categorizadas según el enfoque de contenido. Los resultados apuntan a una estandarización moduladora para el control propio de la plataforma, sin interferir efectivamente en la represión de la circulación de contenidos de desinformación.

### **As mediações algorítmicas e a circulação de conteúdos desinformativos sobre Covid-19 no Instagram**

O artigo tem como objetivo discutir como as mediações algorítmicas (Machado, 2018) operam na modulação de conteúdos dissonantes à campanha de vacinação contra a Covid-19 nas redes sociais no Brasil. Para estudar esse aspecto, a pesquisa propõe uma análise das políticas de proteção e atualização sobre Covid-19 e vacinas, estabelecidas pela plataforma Instagram. Os objetivos deste trabalho são: a) refletir sobre os valores que intervêm na mediação algorítmica das redes sociais, b) analisar como circula o conteúdo de desinformação no Instagram e c) como a plataforma procede em relação à identificação e restrição deste tipo de conteúdo. Após filtrar as postagens com a hashtag #naoapassaportes sanitário que circularam entre outubro de 2021 e fevereiro de 2022, 50 postagens foram selecionadas e categorizadas de acordo com o foco do conteúdo. Os resultados apontam para



uma padronização moduladora para o próprio controle da plataforma, sem interferir efetivamente na repressão da circulação de conteúdos de desinformação.

**Palavras-chave:** Mediações algorítmicas; Covid-19; Desinformação; Instagram; Vacinas.

## Introdução

O artigo busca discutir as manifestações em plataformas digitais da norma algorítmica (Araújo, 2017; 2018a) conceito que destaca o poder de modulação desses códigos por meio das mediações realizadas (Machado, 2018). Segundo essa proposta, analisamos a política de Proteção e Atualização sobre a Covid-19 do Instagram, que busca orientar conteúdos e comportamentos dentro desses sistemas acerca da campanha da vacinação contra a doença no Brasil em 2021-2022. Observa-se também como esta política realiza a moderação algorítmica, compreendida como um sistema que classifica o conteúdo gerado pelo usuário nas plataformas com base em um conteúdo pré-existente ou na previsibilidade de suas ações, resultando em uma decisão de governança como, por exemplo, a remoção do conteúdo ou da conta e o bloqueio geográfico (Gorwan, Binns e Katzenbach, 2020).

O conteúdo abastecido nas redes sociais por sujeitos de diversas partes do mundo produz um fluxo de dados, do qual os algoritmos extraem padrões que orientam a ação de empresas de tecnologias. Tal mecanismo viabiliza a análise e a administração dos dados. As gigantes da informação impactam a sociedade culturalmente e politicamente, possuindo o controle sobre estimável quantidade de dados que revelam características comportamentais e outros aspectos ligados à população. O movimento referido como *big data* refere-se à forma como a análise das estatísticas técnicas de aprendizado de máquina são incorporadas por meio de conjuntos de dados (Dourish, 2016).

A circulação de conteúdos caracterizados pela defesa de ideologias políticas sobre a pandemia da Covid-19 nas redes sociais no Brasil tem sido fonte de questionamentos acerca da interferência na administração da vacina, desestímulo à vacinação e minimização da gravidade da doença. Em 2020, antes mesmo da aprovação do uso das vacinas pelas autoridades governamentais brasileiras e de sua produção em larga escala em nível mundial, já circulava em grupos de Whatsapp no país conteúdo desinformativo, como a notícia falsa de que a vacina da gripe supostamente aumentaria os riscos de contaminação por coronavírus (Falcão e Souza, 2021). Já em 2021, com o início das campanhas de imunização no país, a disseminação de desinformação se amplificou. No entanto, a disseminação de desinformação sobre vacinas no Brasil não se constitui em um fenômeno novo, que teria nascido com a emergência da pandemia. Isso pode ser observado em episódios anteriores, como os boatos que circularam nas redes sociais contra a vacina da Febre Amarela em 2008 (Galhardi, 2020) ou mesmo o acontecimento histórico da "revolta da vacina", ainda no início do século 20 (Teixeira, 2018 apud Falcão e Souza, 2021). Esta deu-se em 1904, quando parte da população carioca recusou-se a vacinar-se contra a varíola, doença hoje erradicada.

A disseminação de notícias falsas a respeito da vacinação no Brasil se dá no contexto da chamada "infodemia". Zattar (2020) especifica os conceitos de infodemia e desinfodemia, citando que o



primeiro foi cunhado pela Organização Mundial de Saúde (OMS) para abordar ao excessivo número de informações circulantes sobre a COVID-19, enquanto o segundo foi definido pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) para referir-se à intensa circulação de desinformação a respeito do assunto, consistindo, portanto, em uma delimitação no contexto da infodemia. Conforme Zattar (2020, p.2), consistem em fatores que promovem a desinfodemia:

- (1) a pós-verdade, na medida em que as pessoas acreditam em algo, sem que os fatos tenham acontecido, porque têm sentimentos que fortalecem a sua crença e opinião; sobre opinião, tem-se ainda (2) a polarização, em que o ódio assume um protagonismo onde a intencionalidade de causar prejuízo ao outro torna-se uma missão; (3) a relação entre produção e consumo informacional também pode fortalecer a desinfodemia, visto que não há mais uma segmentação de quem faz e de quem usa a informação; (4) as tecnologias de informação e comunicação, que possibilita (5) disseminação e compartilhamento de informação, em um clique, em mídias sociais digitais que podem atingir milhares e milhões de pessoas.

Nesse contexto, um ponto importante que se articula aos cinco tópicos citados pela autora, consiste no posicionamento de grupos negacionistas, que desenvolvem teorias como a de que o coronavírus seria um agente biológico criado em laboratório e a suposição de que o próprio impacto da pandemia teria sido disseminado em razão de interesses capitalistas, principalmente por parte do desenvolvimento de vacinas pela indústria farmacêutica. O documentário estadunidense “Plandemic”, lançado nas redes em 2020 com o intuito de denunciar o que seus autores denominam como a “farsa da Covid-19”, constituiu-se um marco na disseminação desta teoria conspiratória, defendendo que “os cientistas tornaram-se 'fábricas viciadas em royalties' e podem, com as vacinas, lucrar bilhões de dólares - e matar outros bilhões” (Plandemic, 2020 apud Pippi et al., 2020, p. 97). É importante destacar que os mecanismos de moderação algorítmica atuaram na contenção da circulação do conteúdo deste documentário, tendo sido bloqueado ainda em 2020 pelas principais plataformas de redes sociais como Youtube e Facebook.

Por outro lado, a infodemia no Brasil se articula a um aspecto bastante peculiar, que é a disseminação de notícias falsas por parte do próprio presidente da República, Jair Messias Bolsonaro. Ao longo dos dois primeiros anos da pandemia, Bolsonaro realizou inúmeras declarações contrárias à ciência e aos posicionamentos da Organização Mundial de Saúde, seja em discursos públicos oficiais, entrevistas a órgãos de imprensa ou mesmo em seus próprios perfis de redes sociais. Em relação à vacina, o presidente brasileiro declarou-se de forma contrária, em diferentes momentos, afirmando que jamais tomaria a vacina, a qual supostamente transformaria as pessoas em jacarés ou mesmo que provocaria perigosos efeitos colaterais, como a contaminação pelo vírus HIV ou mesmo levando à morte quem a tomasse (Lopes, 2022). Essas declarações foram inclusive objeto de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) no Congresso Nacional brasileiro, apelidada de “CPI da Covid”, cujo relatório final aprovado pelo Senado em outubro de 2021 pediu o indiciamento de Bolsonaro por crimes de responsabilidade, crimes comuns e contra a humanidade (Schreiber, 2021). Por outro lado, mesmo que publicamente consideradas inverídicas e objeto de incessantes investidas de esclarecimentos por parte



dos veículos jornalísticos e agências de *fact checking*, essas declarações desencadearam uma adesão irrestrita por parte das redes bolsonaristas. Estas trataram de divulgar incessantemente as falas do presidente, formando correntes polarizadas para defender estes discursos e combater seus opositores, demarcadas por hashtags como a #bolsonarotemraza0, que vem circulando no Twitter desde o início da pandemia (Peixoto, 2021).

Nossa intenção neste artigo é contribuir para a investigação deste contexto, abordando o papel das mediações algorítmicas para a ocorrência deste fenômeno nas plataformas de redes sociais. São objeto de análise da pesquisa as políticas de Proteção e Atualização sobre Covid-19 e Vacinas instauradas pela plataforma Instagram. Para entender o desdobramento prático do fenômeno, observa-se a circulação de postagens no Instagram contra o passaporte sanitário na campanha de vacinação contra a Covid-19 a partir da articulação de usuários por meio de funcionalidades da plataforma.

As diretrizes descritas na plataforma são articuladas para interferir na disposição do conteúdo inserido, aplicando penalidades aos sujeitos visibilizados como infratores das mesmas. Conforme estas, postagens com afirmações já desacreditadas por especialistas em saúde pública deveriam ser retiradas de circulação na plataforma. Nesse viés, reforça-se a percepção de como os critérios técnicos estão vinculados a critérios políticos; cabe indagar qual o posicionamento na checagem do conteúdo em circulação via sistema algorítmico. Para tanto, a partir de uma revisão nas diretrizes divulgadas, discorreremos sobre estas em conformidade com a investigação acerca da mediação algorítmica.

Os objetivos do trabalho consistem em: a) refletir sobre os parâmetros implicados na mediação algorítmica, b) explorar a classificação da plataforma em suas diretrizes e c) analisar como esta procedeu em relação a essa identificação do conteúdo e como circulam esses conteúdos apontados pelas diretrizes no Instagram sobre vacinação no combate à Covid-19. Situamos as dinâmicas algorítmicas no centro da discussão, as quais se tornam objeto de pesquisas científicas devido à preocupação em compreender como estas interferem na experiência da sociedade.

### **Sistema de modulação**

Por se tratarem de dados analisados algoritmicamente, isto é, em cálculos codificados (Pasquale, 2015) em software de computador, a mediação algorítmica cria uma experiência que pode parecer neutra e objetiva (Gillespie, 2014). Contudo, atua ativamente na modulação das interações, faz classificações e manipula as dinâmicas de consumo da informação no digital, o que gera a preocupação em perceber como essas plataformas têm conduzido a percepção dos usuários. Através dos algoritmos, a plataforma modula as atitudes de indivíduos conectados, o que altera a forma de interação entre os sujeitos de acordo com a compreensão de performatividade do algoritmo.

Gorwan, Binns e Katzenbach (2020) sinalizam que, desde as eleições americanas de 2016 houve um crescimento da atenção do público aos problemas de moderação de conteúdo, visto agora como um elemento crucial dos debates sobre plataforma, bem como um aumento substancial de interesse da academia às questões relativas à governança das plataformas. Os autores destacam que, se por um lado os sistemas automatizados de moderação se tornaram necessários para gerenciar as crescentes



expectativas do público quanto à responsabilidade, segurança e proteção por parte das plataformas, por outro, esses sistemas permanecem opacos, inaudíveis e pouco compreendidos. Parte dessa incompreensão deriva do próprio funcionamento dos algoritmos.

Os algoritmos constituem-se em ferramentas<sup>131</sup> que agem através de procedimentos descritos (Tomaz, 2018). As normas de moderação de comportamento nas redes sociais prometem servir como diretrizes para barrar discursos de ódio - este é o paradoxo, pois o próprio sistema opera por meio de um tratamento desigual - por trás desses valores codificados estão moderadores. Os algoritmos são responsáveis por processar a informação, porém os designers de tecnologia codificam julgamentos em sistemas técnicos (Benjamim, 2019).

A partir da investigação de objetos inseridos na cultura das mídias digitais, os quais são atravessados pelos códigos informático-digitais da internet, faz-se ingênuo de nossa parte, como pesquisadores, estarmos alheios ao funcionamento da estrutura de rede, pois o desenvolvimento e as mudanças técnicas interferem nas sociabilidades nas quais estamos interessados.

O aprimoramento dos códigos resulta no aperfeiçoamento dos algoritmos informático-digitais e suas dinâmicas (Machado e Ramos, 2019). Mais do que equações matemáticas, os sistemas de algoritmos interferem em nosso crédito de compra, modulam nossas interações em plataformas e nos classificam. O termo é amplamente debatido no âmbito acadêmico, mas pouco conhecido por parte da população em geral. As empresas de tecnologia fazem questão de manter em uma "caixa preta" suas intenções para manter a aparência de neutralidade. Segundo Machado (2018, p.42), “aqueles que dominam os códigos passam a controlar o acesso a conteúdos e ainda, mais do que o acesso, a forma como este se dá”. Por meio dessa codificação, é possível atuar na manipulação do consumo da informação na internet, com conhecimento dos efeitos cognitivos da articulação das dinâmicas de consumo de conteúdo contemporâneas.

É relevante destacar que é através da capacidade humana que se dá a mediação técnica dos códigos na criação de mundos virtuais. A plataforma inclusive indica em suas diretrizes a respeito da Covid-19 e às vacinas, a revisão humana como aliada à tecnologia para encontrar a desinformação. O que, de acordo com Wardle e Derakhshan (2017), é classificado como a circulação de boatos que conduzem ao negacionismo científico.

Além disso, a plataforma Instagram aponta que incentiva as pessoas a denunciarem o conteúdo desinformativo assim que o virem. Além das diversas funcionalidades criadas através dos protocolos, as habilidades cognitivas e comunicacionais dos usuários também contribuem para moldar os ambientes, de forma que a cultura digital é atravessada pela dinâmica dos usos. Para Rettberg (2014, p. 20), a sociedade atual vive permeada pela cultura algorítmica, na qual:

El filtro se ha convertido en una metáfora generalizada de las formas en que la tecnología puede eliminar ciertos contenidos y cómo puede alterar o distorsionar textos, imágenes y datos. Los filtros pueden ser tecnológicos, culturales o cognitivos, o pueden ser una combinación de estos.

<sup>131</sup> O discurso de neutralidade instrumental do big data e dos algoritmos é o mesmo – na realidade, uma atualização e radicalização – da forma cibernética de pensar a comunicação, uma forma que toma comunicação como uma relação neutra entre emissor e receptor (Tomaz e Silva, 2018, p36).





À frente de seu tempo, Flusser (2013) imaginava um espectador que mesclaria seu próprio programa, filmaria a si mesmo e se veria nas telas, integrando a história no papel o qual escolhesse. O que vemos hoje nas redes sociais transpõe o idealizado por Flusser, o papel de espectador cede lugar ao sujeito participativo, que consome/cria/influencia e molda as plataformas digitais através de suas performances.

Alguns usuários desses meios são capazes de determinar os assuntos que ganham maior visibilidade, visto que os algoritmos se movem com base nas postagens de maior interesse, impulsionadas independentemente do assunto tratado. “Influenciadores em conversações políticas nas mídias sociais são usuários que de alguma forma podem convencer outros usuários a mudarem suas opiniões ou afetar a estrutura da discussão política como um todo” (Recuero e Soares, 2021). Contudo, usuários muito ativos na rede também podem atuar por meio de perfis falsos e de navegadores anônimos, espalhando informações falsas, “percebemos seus efeitos sociais quando fenômenos complexos emergem desta camada anônima da internet” (Machado e Ramos, 2019, p.41).

Nesse viés, visamos contribuir para o avanço na compreensão dos mecanismos que constituem a circulação da performance no ambiente digital. Leaver levanta um importante ponto acerca dos agentes que interferem na disposição dos conteúdos na plataforma, e apesar de referir-se especificamente ao Instagram, o mecanismo também é utilizado em outras redes sociais como Tik tok e Facebook, para ele “evidentemente, a visibilidade dos influenciadores no Instagram não se limita mais às respostas de seus públicos dispostos, mas também ao algoritmo ambivalente” (Leaver, Highfield e Abidin, 2020, p.186, tradução nossa)<sup>132</sup>. Nesse viés, a visibilidade dos conteúdos é atribuída a partir do processo de interação dos sujeitos por meio da atenção concedida e também a partir da amplificação concedida pela lógica dos algoritmos.

O fato de que as mídias sociais hoje consistem nas principais fontes de informação (Pariser, 2012) contribui para a disseminação de desinformação nessas plataformas. A desordem da informação está associada ao desdobramento de teorias da conspiração relacionadas à vacina contra a Covid-19, descredibilização de instituições democráticas tanto a mídia tradicional como institucional e diversos problemas sociais.

A circulação de conteúdos nas mídias sociais é potencializada por grupos que providos de argumentos políticos (Recuero, Soares e Gruzd, 2020) utilizam filtros já registrados na plataforma para alcançar a públicos interessados em determinadas ideologias.

## Metodologia

Além de nos voltarmos ao conteúdo circulado diretamente implicado no estudo, direcionamos nosso olhar, “para o modo como essa plataforma online colabora decisivamente para constituição das dinâmicas” (D’Andréa, 2020, p.62) implicadas no fenômeno social contemporâneo, por meio dos

---

<sup>132</sup> No original: “*evidently, the visibility of Influencers on Instagram is no longer confined to the responses from their willing audiences, but also that of the ambivalent algorithm*”.



Métodos Digitais (Rogers, 2016). Fazemos uma breve investigação a partir dessa perspectiva teórica metodológica observando a circulação de conteúdo dissonante à campanha da vacinação contra a Covid-19 estabelecido com o uso de *affordances*<sup>133</sup> do Instagram. Cada plataforma de rede social possui um algoritmo, uma regra para uso de *hashtags*. O Instagram é a rede social que permite maior número de usos desse mecanismo por postagem sem que seja considerado spam, o que aumenta o alcance da publicação e ajuda pessoas interessadas a se conectarem. A abordagem utilizada destaca o uso de *hashtags* na vinculação de comunidades e associação de ideologias.

Inspiramo-nos nos métodos desenvolvidos na perspectiva 3L para estudos de engajamento de *hashtag* com o intuito de, mais do que buscar as métricas mais populares (Rogers, 2018), observar a forma como as métricas propiciam condições para que os algoritmos orientem as práticas de uso, moldando comunidades e aumentando a visibilidade de determinados temas (Machado et al., 2020; Omena, Rabello e Mintz, 2020). Highfield e Leaver (2014) argumentam que a análise por meio de *hashtags* deve representar uma hipótese inicial para investigar as dinâmicas no Instagram. Na análise de pequenas amostras do Instagram os dados podem fornecer *insights* extremamente valiosos que não podem ser obtidos de Big Data (Degenne e Forse, 1999).

Destacamos que a análise na plataforma permite um grau de interpretabilidade maior do que de outras redes sociais que fazem uso de *hashtags*, como o Twitter, já que requer a associação de imagem ou vídeo na postagem, contribuindo para a relação de contextualização do que se emite no discurso. Nossa proposta é centrada em conteúdos utilizadas para expressar ideologias contrárias à vacinação no combate à Covid-19 por meio do uso principal da *hashtag* #naoaopassaportesanitario. Para tanto, no dia 17 de agosto de 2022, extraímos dados com o uso da API pública PhantomBuster's<sup>134</sup>, selecionando posts entre junho a agosto de 2021. Mais do que extrair os posts em circulação, verificamos seu desempenho. Usamos relatórios de benchmark de marketing de mídia social como referência para descrição de classe de perfil e média de referências de engajamento por classe de perfil.

A análise a seguir consiste em um movimento metodológico através do levantamento das diretrizes de Proteção e Atualização sobre Covid-19 e Vacinas estabelecidas e externadas pela plataforma. Em seguida fazemos um mapeamento das alegações instituídas contendo os principais aspectos analisados na remoção de desinformação acerca da vacina contra a Covid-19. De forma que a análise das postagens em circulação é tensionada com as perspectivas e o compilado das diretrizes constantes na plataforma.

### **Política de remoção de conteúdo prejudicial sobre as Vacinas contra a Covid-19**

Empreendemos um levantamento acerca das políticas de Proteção e Atualização sobre Covid-19 e Vacinas instauradas na plataforma Instagram. Visamos investigar como tem se dado a lógica de conhecimento algorítmico do Instagram para identificar o conteúdo associado à vacinação e a

---

<sup>133</sup> (As *affordances*) “estão diretamente relacionadas ao modo com as ações podem ser datificadas ou modularizadas, o que resulta na implementação de processos e recursos altamente padronizados” (D'Andrea, 2020, p.48).

<sup>134</sup> <https://phantombuster.com/phantombuster>.



interferência da plataforma diante dessa circulação, como por exemplo distribuição reduzida ou remoção do conteúdo identificado como contra as diretrizes.

O Instagram anunciou<sup>135</sup> no mês de dezembro de 2020 - nove meses após a pandemia ser decretada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) - que começaria a remover de sua plataforma alegações falsas sobre as vacinas contra a Covid-19. Realiza-se a regulação através de uma arquitetura desenvolvida para o processamento dos dados, na qual as dinâmicas dirigidas por algoritmos atuam na interpretação das práticas permitidas.

A página<sup>136</sup> que continha a descrição de medidas voltadas a fornecer informação às pessoas no Instagram foi publicada em 24 de março de 2020. Dentre as ações, destacam-se a remoção das recomendações<sup>137</sup> de contas relacionadas à Covid-19, com exceção daquelas oriundas de organização de saúde confiável, bem como o redirecionamento na página “explorar” às páginas da Organização Mundial de Saúde e aos ministérios de saúde locais. O texto enuncia também a remoção de conteúdo com alegações falsas ou teorias da conspiração, sinalizadas por organizações e autoridades de saúde locais como possivelmente prejudiciais às pessoas. Além disso, a diretriz comunicava o rebaixamento da classificação de conteúdo no *feed*<sup>138</sup> e no *stories*<sup>139</sup>, apontado como falso por verificadores de fatos terceirizados.

No dia 16 de março de 2021, o Instagram disponibilizou mundialmente a Central de Informações sobre a Covid-19<sup>140</sup>, apontando a ação como forma de ajuda às pessoas para se manterem seguras e informadas. Nesse espaço estavam disponíveis informações sobre as vacinas contra a Covid-19, indicando como fonte a Organização Mundial da Saúde, Aliança Mundial para Vacinas e Imunização (Gavi), e a Aliança para Vacinas. E, finalmente, na aba "Proteções e Atualizações da Política sobre Covid-19 e Vacinas"<sup>141</sup> foram descritas as orientações adicionais da proibição de conteúdo, revelando os valores a serem seguidos na modulação do conteúdo acerca da Covid-19. As diretrizes destacam a remoção de informações falsas sobre a existência do vírus, a gravidade, a transmissão da Covid-19 e imunidade à mesma, curas garantidas ou métodos de prevenção ao coronavírus, bem como o desincentivo a boas práticas de saúde e ao acesso aos serviços de saúde. As diretrizes destacam que a proibição de conteúdo se dá a partir de informações adicionais e/ou contexto para a identificação destas.

---

<sup>135</sup> A medida vale também para o Facebook.

<sup>136</sup> <https://about.instagram.com/pt-br/blog/announcements/coronavirus-keeping-people-safe-informed-and-supported-on-instagram>

<sup>137</sup> As recomendações são sugestões de conteúdo para os usuários do Instagram. Disponível em: <https://pt-br.facebook.com/help/instagram/313829416281232>.

<sup>138</sup> A palavra do inglês pode ser traduzida como alimentação, porém se refere ao formato de distribuição de conteúdo em redes sociais como Instagram e Facebook. É um espaço na página principal em que estão disponibilizadas as postagens mais recentes no geral.

<sup>139</sup> “Um novo tipo de compartilhamento onde os usuários podem postar imagens e vídeos em (até) pedaços de dez segundos que podem ser visualizados por 24 horas a partir de sua postagem inicial” (LEAVER, HIGHFIELD, ABIDIN, 2020, p.51).

<sup>140</sup> [https://www.instagram.com/coronavirus\\_info/](https://www.instagram.com/coronavirus_info/)

<sup>141</sup> <https://help.instagram.com/697825587576762>



### Quadro 1 - Diretrizes gerais de proteção e atualização das Políticas sobre Covid-19 e Vacinas

Conteúdo que coordena eventos ou reuniões presenciais quando a participação envolve ou incentiva a adesão de infectados com a COVID-19.
Conteúdo com o objetivo de interferir com a administração da vacina contra COVID-19.
Conteúdo de chamada para ação, defendendo ou promovendo que outras pessoas não recebam a vacina contra a COVID-19

Fonte: Elaboração própria, fevereiro de 2022. Os dados foram extraídos da aba com informações sobre Proteções e Atualizações da Política sobre Covid-19 e Vacinas (Instagram, 2021).

Neste trabalho, nos detemos às diretrizes relacionadas à vacinação contra a Covid-19. Segundo as diretrizes, a remoção de desinformação seria feita somente quando autoridades de saúde pública concluíssem que as informações falsas podem contribuir para violência iminente ou danos corporais. A remoção de conteúdo sobre a vacina da Covid-19 seria então feita somente nos casos em que fossem constatadas de forma geral as informações falsas descritas no quadro a seguir.

### Quadro 2 - Dados analisados na remoção de informações falsas acerca da Vacina contra a Covid-19.

Alegações sobre as vacinas contra a COVID-19 que contribuem para a rejeição à vacina
Alegações sobre a eficácia das vacinas contra a COVID-19
Alegações sobre a segurança ou os efeitos colaterais graves das vacinas contra a COVID-19
Alegações sobre como a vacina contra a COVID-19 foi desenvolvida ou seus ingredientes
Alegações envolvendo teorias de conspiração sobre uma vacina contra a COVID-19 ou campanha de vacinação

Fonte: Elaboração própria, fevereiro de 2022. Os dados foram extraídos da aba com informações sobre Proteções e Atualizações da Política sobre Covid-19 e Vacinas (Instagram, 2021).

Na página de perguntas frequentes da plataforma, encontra-se a descrição sobre como são aplicadas suas políticas diante da desinformação relacionada à saúde e à Covid-19. No segmento, consta que



publicações com links para conteúdo violador fora da plataforma, como em outras políticas de desinformação sobre a Covid-19 e a vacina, podem gerar penalidades à conta responsável pela publicação; por exemplo, distribuição reduzida ou remoção. Ainda especifica que a remoção de alegações de que as vacinas contra a Covid-19 são ineficazes refere-se especificamente a postagens de que as vacinas costumam não proteger contra doenças graves ou morte por Covid-19 ou dizendo que essas oferecem nenhuma proteção para quem contrai o vírus.

No entanto, a plataforma permite alegações de que as pessoas ainda podem contrair o coronavírus mesmo que estejam completamente imunizadas. Além disso, quando se encontram alegações de que as vacinas são ineficazes contra a Covid-19 sem especificação se está se referindo à eficácia de prevenção contra a transmissão ou contra doenças graves ou morte, a plataforma presume que o conteúdo deve ser removido. A descrição ainda defende que as alegações sobre a vacina contra a Covid-19 se aplicam a pessoas com cinco anos ou mais, a menos que especificado de outra forma. Indica também que o trabalho de avaliação é feito com as autoridades de saúde pública para avaliar inverdades de alegações sobre crianças e vacinas, e que as políticas são atualizadas caso esses especialistas confirmem as inverdades e a probabilidade de elas contribuírem para danos corporais iminentes.

### **Análise das postagens**

Como ponto de partida para esta etapa, com o recorte pretendido pela pesquisa, identificamos que a *hashtag* #vacinacovid19 era usada de forma geral associada a conteúdos comemorando a aplicação da vacina e informações institucionais de órgãos de saúde acerca da imunização. O que nos indicou a necessidade de explorar as formulações sociais usadas para abordar o assunto enquadradas como violação das políticas estabelecidas pela rede social. Monitorando as variações de abordagens na associação à vacina contra a Covid-19 foi identificado uma *hashtag* mais popular, como a emergência ao debate sobre a obrigatoriedade da vacina.

A partir da proposta de criação do Passaporte Sanitário da Covid-19, emitido pelo Ministério da Saúde e obrigatório em todo o território nacional, pelo Projeto de Lei 1158/21 o termo passou a ser amplamente referenciado nas redes sociais. No momento da coleta de dados *post*, #naoapassaportesanitario haviam 4484 mil publicações vinculadas. Sem a viabilidade de analisar todo o material encontrado, a análise foi feita com 50 *posts*<sup>142</sup> para, assim, sermos capazes de verificar a circulação de conteúdo que viole as políticas de Proteção e Atualização sobre Covid-19 e Vacinas.

Para extrair o corpus de análise, seguimos um protocolo híbrido. Primeiro, usamos o módulo exportação de pesquisa de *hashtag* do Instagram no Phantom Buster. Em seguida, identificamos os posts com maior número de visualizações, comentários e likes. O exame dessa performatividade algorítmica visa compreender como foram moduladas as visibilidades das postagens relacionadas à COVID-19 na plataforma, de forma que tais materialidades online estão entrelaçadas “nas dinâmicas

---

<sup>142</sup> A partir da filtragem com a *hashtag*, as postagens duplicadas do mesmo usuário são removidas da análise.



políticas, nas engrenagens econômicas e nas atividades cotidianas da contemporaneidade” (D'Andrea, 2020, p.56).

Foram encontradas uma série de *hashtags* associadas à mesma perspectiva de #nãoopassaportesanitario. Um exame informal revelou também as *hashtags* #liberdade, #contravacinaçãoobrigatoria, #naosoucobaia, #democracia, #ditadurasanitaria. Outras *hashtags* são agregadas referindo-se à pandemia, servindo como recurso de aumento do engajamento devido à política implantada pela plataforma visando à ampliação do debate e informativa, concorrendo com temas relacionados à Covid-19. Além disso, na descrição da postagem são marcados “@” de perfis de usuários para amplificação da circulação.

As postagens recomendadas pelo algoritmo são selecionadas com base nos interesses explícitos ou implícitos de um determinado usuário, sendo buscados os candidatos nos quais um usuário poderia estar interessado. Conforme as próprias lógicas da plataforma são direcionados candidatos de interesse do padrão algorítmico. O sistema de classificação escolhe as melhores postagens oferecidas sendo a similaridade baseada em co-ocorrência: na ideia de mineração de padrões frequentes.

Para tanto, nossa análise é uma tentativa de compreender como atuam as dinâmicas entre as *affordances* valorizadas pela plataforma com a perspectiva do conteúdo circulado. Para começar a exploração, identificamos os dados disponíveis acerca de cada postagem, como número de visualizações, perfil, comentários e *likes*. Para além do número de *likes* e comentários, o número de visualizações dos vídeos que constituem o corpus mostram que a visibilidade do conteúdo em sua totalidade é maior do que a quantidade de reações registradas pelos recursos de interação. Sendo assim, para otimizar o processo de análise, nos voltamos a uma análise mais detalhada aos conteúdos dos vídeos, que representavam 28% das postagens dentre o corpus das 50. Esse formato de conteúdo nos forneceu dados mais completos, como o número de visualizações do conteúdo, o que nos possibilitou calcular o engajamento.

Essa etapa nos permitiu coletar os autores das postagens, identificando os perfis dos influenciadores digitais de acordo com o número de seguidores, classificando-os como nano A (entre 1 mil e 5 mil seguidores), nano B (de 5 mil a 20 mil seguidores), micro (de 20 a 100 mil seguidores) e macro (entre 100 mil e 1 milhão de seguidores). Usamos a classificação proposta por Bitencourt, Santos, Hansen, Papaevangelou, Foa e Junqueira (2021) como referência para a estrutura de classificação do nosso corpus (Tabela 01). Também classificamos a temática do conteúdo produzido por estes perfis, enquadrando-as nas categorias figuras públicas, políticos, partidos políticos, página de conteúdo religioso, organização comunitária e grupos conservadores.

**Tabela 1 - Classificação dos *profiles* e métricas de engajamento das postagens**

Temática do <i>profile</i>	Classificação	Perfil	Comentários	Likes	Views	Engajamento
Política	Nano B	14500	72	1217	12463	94,8%
Site de notícias	Micro	27600	47	1404	7079	30,9 %





Política	Micro	30600	27	1025	2804	12,6%
Política	Nano B	19000	62	1095	4175	28,06%
Política	Micro	52500	51	962	3760	9,09%
Política	Micro	49000	504	1184	9668	23,17%
Política	Micro	49000	105	1314	6584	16,33%
Política	Micro	73400	75	1149	5803	9,57%
Política	Micro	28400	262	2807	11802	52,36%
Religioso	Micro	65000	86	1028	4167	8,17%
Política	Nano A	2033	27	990	4654	278%
Lifestyle	Nano B	10200	182	896	14016	147%
Política	Micro	52500	33	806	2881	7,08%
Política	Nano B	7218	105	755	3365	58,5%

Fonte: Elaboração própria, 17 de agosto de 2022.

Nesta etapa identificamos duas postagens com mais visualizações do que o número de seguidores do *perfil*. O único perfil nano influenciador categoria “A” da amostra obteve o triplo de circulação na referida postagem em relação aos demais conteúdos do perfil. Além disso a postagem é composta por 15 hashtags de viés político de direita. Dois dos perfis inseridos na amostra indicam na biografia páginas reservas, dando indícios de que já podem ter sofrido algum tipo de medida inibitória pela plataforma e estariam agindo de forma preventiva aos padrões técnicos estabelecidos pela plataforma.

Passamos para a etapa da análise e classificação dos perfis dos usuários de acordo com o número de seguidores e segmentação. Em segundo lugar, calculamos a taxa de engajamento das postagens somando o total de *likes*, comentários e *views* das postagens e dividindo-o pelo número de seguidores do autor da postagem. Apesar do uso de *hashtags* e do conteúdo estar inserido no contexto habitual das postagens dos perfis, a maioria das postagens possuem baixo engajamento.

Mais de 81% das postagens têm como base conteúdos partidários, associadas a usuários ativos, com maior engajamento em conversações políticas, contribuindo para polarização da rede. Figuras públicas explicitando suas ideologias posicionam-se contra a obrigatoriedade do passaporte sanitário.

Para a última etapa da análise identificamos como os conteúdos se relacionam com as diretrizes apontadas pela plataforma dentro das políticas de Proteção e Atualização sobre Covid-19 e Vacinas. Para tanto, selecionamos quatro posts que melhor retratam o conteúdo dos vídeos da análise com semelhanças no conteúdo abordado.

**Figura 1 - Post com associação de imagens aos efeitos da vacina contra a Covid-19**



## XV Congresso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



Fonte: Instagram, 18 de janeiro de 2021.

Em um post com conteúdo audiovisual são mostradas pessoas recebendo a aplicação da vacina e hospitalizadas, as imagens comunicam alegações sobre a segurança e efeitos colaterais graves da vacina contra a COVID-19. Outrossim, é exibida a imagem do órgão vestibulococlear de uma criança com hematomas acompanhada da legenda: “Os resultados já estão surgindo!”. As *hashtags* utilizadas abordam teorias da conspiração. São suscitadas alegações que se inserem dentre as diretrizes apontadas como violações: narrativas sobre efeitos colaterais, como a vacina foi desenvolvida e seus ingredientes, além de alegações falsas prejudiciais às pessoas que acreditarem nelas. A obrigatoriedade à vacina é associada no conteúdo como uma medida não democrática, conforme é suscitado no uso da *hashtag* #ditaduras sanitária. Porém, o mecanismo acionado pela consciência algorítmica não atuou até a análise desta investigação na remoção do conteúdo conforme o estabelecido nas diretrizes.

### Figura 2 - Post sobre obrigatoriedade de passaporte por funcionários da Gol



Fonte: Instagram, 25 de outubro de 2021.

Entre as postagens analisadas, está um vídeo com a informação de que funcionários da empresa aérea Gol teriam sido ameaçados pela agência de voos em caso da falta de imunização. O conteúdo traz graves alegações sobre a eficácia, segurança e efeitos colaterais da vacina. O perfil de autoria com 49 mil seguidores contém na biografia a indicação de uma nova conta devido a redução de alcance,



**XV Congresso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

restrições e limitação pela plataforma. O conteúdo faz alegações sobre as vacinas contra a COVID-19 que contribuem para a rejeição à vacina, com afirmações sobre efeitos colaterais e sua própria eficácia, ao relacionar sua aplicação como parte de um experimento em que os cidadãos estariam sendo cobaias.

**Figura 3 - Postagem de vereadora sobre manifestações antivacina na França**



Fonte: Instagram, 10 de novembro de 2021.

Em outra postagem é acionada a credibilidade por meio do capital social detido por uma figura religiosa, presente nas redes sociais como micro influenciadora da categoria nano B. O conteúdo em forma de entrevista é mediado pela micro influenciadora, vereadora e candidata a deputada federal responsável pela criação da postagem. Ela evoca sua autoridade como representante da cidade na qual foi eleita, citando valores importantes para o convívio em sociedade como “verdade”, “liberdade” como motivação para o posicionamento contra o que chama de “ditadura sanitária”. A situação da realidade concreta é tensionada com o conhecimento estabelecido. O mesmo modelo de conteúdo é encontrado em circulação por outras micro-influenciadoras ligadas a partidos políticos de direita.

**Figura 4 - Postagem sobre manifestações antivacina na França**



Fonte: Instagram, 19 de julho de 2021.



Com a circulação de um vídeo com imagens das manifestações ocorridas em vários locais na França contra o passaporte sanitário, um criador de conteúdo com 14 mil seguidores atribui aos defensores do passaporte sanitário o termo “fascistas do bem”. O post trata sobre a vigência da obrigatoriedade da vacina e uso do passaporte por profissionais de saúde na França. As informações provenientes de conteúdo jornalístico são manipuladas sob a perspectiva de direita, o que fica claro por meio do uso conjunto das *hashtags* “#jornalismoIndependente” “#informação”, “#noticias”, “#foraditadores” e “#stopfacismo”, além do nome de jornalistas com posicionamento político de direita. Esse tipo de desinformação é classificado por Wardle e Derakhshan (2017) através do termo “Dis-Information”, caracterizando conteúdo falso, impostor, que fabrica e manipula fatos, informações falsas deliberadamente compartilhadas para causar danos.

### Considerações finais

Após mais de um ano da divulgação das diretrizes, ainda são encontrados na plataforma conteúdos caracterizados pela defesa de ideologias contrárias à vacinação no combate à Covid-19. Tais postagens podem ser consideradas como desinformação, conforme o estabelecido pelas próprias diretrizes da plataforma, portanto deveriam já ter sido removidas ou sofrido punição através da modulação algorítmica a qual foi abordada nesse trabalho.

Apesar de ser uma medida fundamental para controlar a pandemia conforme a Organização Mundial de Saúde, a imunização e sua adoção têm se configurado como indicativo de alinhamento político, afetando as percepções em relação ao contexto da pandemia. Foram encontradas diversas *hashtags* associadas a grupos ideológicos em conteúdos que violam as diretrizes.

A partir da reflexão realizada na primeira parte desse trabalho, percebemos como essas plataformas atuam na modulação do conteúdo e reafirmam essa ação em suas diretrizes. Observou-se que o algoritmo atua na modulação das interações, porém a normatização tem sido estabelecida para o próprio benefício da plataforma, não interferindo a partir de seu potencial na repressão de conteúdo desinformativo, o que demonstra que seus preceitos são velados à sociedade, ancorados em dinâmicas econômicas e políticas.

Caso fossem estritamente cumpridas, as diretrizes descritas e teoricamente instituídas como resolução na Política sobre COVID-19 e Vacinas, se somadas ao poder de modulação das interações exercido pelas plataformas, representariam potencial para o combate à desinfodemia e a comunicação de medidas de segurança no enfrentamento de emergências de saúde pública. Contudo, as agências tecnopolíticas da plataforma ainda parecem estar inseridas em controvérsias.

### Referências

Araújo, W.F (2017). **As narrativas sobre os algoritmos do Facebook**: uma análise dos 10 anos do feed de notícias. 315 f. Tese de doutorado. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em



<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/157660/001020105.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Acesso em: 25 de janeiro de 2022.

Araújo, W.F (2018). A construção da norma algorítmica: análise dos textos sobre o Feed de Notícias do Facebook . In: **E-Compós**, v. 21, n. 1, p. 1-22. DOI: <https://doi.org/10.30962/ec.1402>. Disponível em: <https://www.e-compos.org.br/e-compos/article/view/1402/1007>. Acesso em: 25 de janeiro de 2022.

Benjamin, R. (2019). **Race after Technology**: abolitionist tools for the new Jim Code. Cambridge: Polity Press. Disponível em <<https://doi.org/10.1093/sf/soz162>>. Acesso em: 7 de dezembro de 2021.

Bitencourt, E. C. ; Santos, J. G. B. ; Hansen, A. S. ; Papaevangelou, C. ; Junqueira, L. ; Foa, C. (2021). **Gramming #covid19, reframing the pandemic**: Exploring how algorithms and user practices shape COVID-19 imaginaries on Instagram over time. (Relatório de pesquisa).

D'Andréa, C. (2020). **Pesquisando plataformas online**: conceitos e métodos. Salvador: EDUFBA, 2020.

Degenne, A.; Forse M. (1999), **Introducing Social Networks**. 1.ed. London: SAGE Publications.

Dourish, P. (2016). Algorithms and their others: Algorithmic culture in context. **Big Data & Society**. December. Doi:[10.1177/2053951716665128](https://doi.org/10.1177/2053951716665128). Disponível em: <https://www.dourish.com/publications/2017/AlgorithmsOthers-BDS-onlinefirst.pdf>. Acesso em: 30 de janeiro de 2021.

Falcão, P.; Souza, A. B. de. Pandemia de desinformação: as fake news no contexto da Covid-19 no Brasil. **Reciis – Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 55-71, jan./mar. 2021. Disponível em.: <<https://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/2219>>. Acesso em 3 mar. 2022.

Flusser, V. (2013). **O mundo codificado**. São Paulo: Cossac Naify.

Galhardi, C.; Freire, N.; Minayo, M. C.; Fagundes, M. C. Fato ou Fake? Uma análise da desinformação frente à pandemia da Covid-19 no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, N. 25, V. 2, 2020, pp. 4201-4210.

Gorwa, R.; Binns, R.; Katzembach, C. Algorithmic content moderation: Technical and political challenges in the automation of platform governance. **Big Data & Society**, January–June: 1–15, 2020.

Highfield, T.; Leaver, T. (2014) ‘A methodology for mapping Instagram hashtags’, **First Monday**, 20(1).

Leaver, T., Highfield, T., & Abidin, C. (2020). **Instagram: Visual social media cultures**. Polity Press.

Lemos, A. (2014) A crítica da crítica essencialista da cibercultura. In: Oliveira, Lídia; Baldi, Vania (org.). **A insustentável leveza da Web**. Retóricas, dissonâncias e práticas na sociedade em rede. Salvador: EDUFBA. p. 41-76.

Lopes, A. J. Relembre declarações de Bolsonaro sobre a vacinação. **Poder 360**, 17 jan. 2022. Disponível em





- <<https://www.poder360.com.br/governo/relembre-declaracoes-de-bolsonaro-sobre-a-vacinacao/>>.  
Acesso em 3 mar. 2022.
- Machado, D.F. Mediações Algorítmicas: o poder da modulação dos algoritmos no Facebook. **Parágrafo**. São Paulo, Brasil, V.6 n. 1, p.43-55, jan-abr 2018. Disponível em: <https://revistaseletronicas.fiamfaam.br/index.php/recicofi/article/view/703>. Acesso em: 17 de janeiro de 2022.
- Machado, I. de A.; Ramos, D. O. (2019). Alfabetização semiótica com os códigos informático-digitais da internet. **Comunicação & Educação**, 24(2), 38-53. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9125.v24i2p38-53>. Acesso em: 8 de novembro de 2021.
- Peixoto, A. (2021) **No olho do furacão**: a circulação das fake news do governo Jair Bolsonaro nas plataformas durante a pandemia da Covid-19. Dissertação de Mestrado. Santa Maria: CSH Poscom/UFSM. Acesso em: 3 de março de 2022.
- Pippi, J.; Rudinick, C. S.; Dalmolin, A.R.; Silveira, A.C.M. Ciência e disputa de narrativas: a construção da “farsa da Covid-19”. **Rizoma**, Santa Cruz do Sul, v. 8, n. 1, p. 90, janeiro a julho, 2020, pp. 89-105. DOI: <https://doi.org/10.17058/rzm.v1i1.15318>. Acesso em: 3 de março de 2022.
- Recuero, R., & Soares, F. (2021). O Discurso Desinformativo sobre a Cura do COVID-19 no Twitter: Estudo de caso. **E-Compós**, 24. DOI: <https://doi.org/10.30962/ec.2127>. Disponível em: <https://www.e-compos.org.br/e-compos/article/view/2127/2008>. Acesso em: 25 de janeiro de 2022.
- Rettberg, J. W. (2014). *Seeing Ourselves Through Technology*. Londres: Palgrave Macmillan UK. doi: 10.1057/9781137476661
- Rogers, R. O fim do virtual: os métodos digitais. **Lumina**, Juiz de Fora, v. 10, n. 3, p. 1-34, 2016. Disponível em: <https://lumina.ufjf.emnuvens.com.br/lumina/article/view/644>. Acesso em: 29 jan. 2018.
- Rogers, R. (2018 a). Otherwise Engaged: social media from vanity metrics to critical analytics. **International Journal of Communication**, Los Angeles, v. 12, p.1-23.
- Rogers, R. (2018 b). Social Media Research After the Fake News Debacle. **Partecipazione e Conflitto**, Lecce, v. 11, n. 2, p. 557-570.
- Schreiber, M. CPI da Covid aprova relatório que pede indiciamento de Bolsonaro e outros 79; o que acontece agora. **BBC Brasil**, 26 de outubro de 2021. Disponível em <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-59057279>>. Acesso em 3 mar. 2022.
- Striphas T. Algorithmic culture. **European Journal of Cultural Studies**. 2015;18(4-5):395-412. doi:[10.1177/1367549415577392](https://doi.org/10.1177/1367549415577392). Acesso em: 10 de janeiro de 2022.
- Scott, J.; Carrington, P. J. (Orgs.) **The SAGE handbook of social network analysis**. London: SAGE publications, 2011. DOI: <https://dx.doi.org/10.4135/9781446294413>. Acesso em: 30 de junho de 2021.
- Tomaz, T.; Silva, G.C. Repensando Big Data, Algoritmos e Comunicação: Para uma crítica da Neutralidade instrumental. **Parágrafo**. São Paulo, Brasil, V.6 n. 1, p.31-42, jan-abr 2018. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Tales-Tomaz/publication/333210390\\_Repensando\\_big\\_data\\_algoritmos\\_e\\_comunicacao\\_para\\_uma\\_critica\\_da\\_neutralidade\\_instrumental/links/5ce27608299bf14d95a9](https://www.researchgate.net/profile/Tales-Tomaz/publication/333210390_Repensando_big_data_algoritmos_e_comunicacao_para_uma_critica_da_neutralidade_instrumental/links/5ce27608299bf14d95a9)





XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

[7f0c/Repensando-big-data-algoritmos-e-comunicacao-para-uma-critica-da-neutralidade-instrumental.pdf](#). Acesso em: 22 de janeiro de 2022.

Wardle, C.; Derakhshan, H. **Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making**. Report. Strasbourg: Council of Europe, 2017. Disponível em: <https://rm.coe.int/information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-research/168076277c>. Acesso em: 21 de dezembro de 2021.

Wasserman, S., & Faust, K. (1994). **Social network analysis: Methods and applications**. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511815478>. Acesso em: 21 de janeiro de 2022.

Zattar, Mariana. Competência em Informação e Desinfodemia no contexto da pandemia de Covid-19. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, e5391, 2020. DOI: <https://doi.org/10.18617/liinc.v16i2.5391>. Disponível em: <http://revista.ibict.br/liinc/article/view/5391>. Acesso em: 20 dez. 2020.



## “Es por Córdoba, sólo por Córdoba”: el discurso cordobesista en las Elecciones Legislativas del 2021

Tomás Silvano

[tomassilvanoaliciardi@gmail.com](mailto:tomassilvanoaliciardi@gmail.com)

Universidad Nacional de Ciencia Política, Instituto Académico-Pedagógico de Ciencias Sociales,  
Licenciatura en Ciencia Política.

**Resumen:** En el marco de las Elecciones Legislativas del 2021 en Argentina, Hacemos Por Córdoba, partido político heredero de Unión Por Córdoba, presentó a sus candidatos a Diputados y Senadores bajo la idea de la “defensa de Córdoba” frente al poder de Buenos Aires, reinstalando la tensión entre “El Puerto” y “El Interior” representado por la provincia mediterránea. Las disputas entre Buenos Aires y Córdoba han sido la base de la identidad política cordobesa y uno de los elementos centrales de los discursos de los partidos gobernantes en dicha provincia, con este antecedente, Hacemos por Córdoba logró hegemonizar dicho discurso presentándose como el “Partido de Córdoba”. El siguiente trabajo pretende analizar el discurso electoral de HPC en redes sociales (particularmente Twitter) en la campaña electoral del 2021, discurso anclado principal aunque no exclusivamente en la confrontación directa con Buenos Aires. Para ello se estudió un corpus discursivo compuesto por comunicados, fragmentos de discursos y videos transmitidos a través de la plataforma digital “Twitter”, los cuales fueron analizados a través de un marco teórico que incorporó elementos propios de la Comunicación Política y del Análisis Político (específicamente del análisis del discurso político).

Año 2021. Tras dos años marcados por la pandemia de Covid-19, Argentina realizó sus primeras elecciones bajo la crisis epidemiológica mundial. Las Elecciones Legislativas de 2021 implicaron no sólo la renovación de ambas cámaras del Congreso (se disputaron 127 diputados, la mitad de la Cámara Baja, y 24 senadores, un tercio de la Cámara Alta), sino también la puesta discusión de las políticas llevadas a cabo por el Gobierno encabezado por Alberto Fernández durante sus primeros dos años de mandato.

El debate oficialismo-oposición y la disputa por los escaños legislativos, no pueden ser leídos sólo con los lentes de la política nacional, sino que deben ser trasladados a las realidades provinciales. Es en este marco, se inserta la campaña llevada adelante por un partido provincial como lo es “Hacemos por Córdoba”, organización partidaria liderada por el actual Gobernador de la provincia, Juan Schiaretti.

Unión por Córdoba (UPC), convertido en 2019 en Hacemos por Córdoba (HPC), gobierna la provincia desde 1998, momento en el cual su fundador, José Manuel De la Sota, ganó las elecciones frente a Ramón Mestre (Unión Cívica Radical); a partir de este momento, UPC logró forjar un discurso signado por el “cordobesismo” y la “fortaleza de Córdoba” frente a la política nacional (marcada, desde la óptica del partido, por los intereses de Buenos Aires), reflatando el discurso de la “Córdoba-isla” utilizado por Eduardo Angeloz (Gobernador radical de la Provincia de Córdoba entre 1983 y 1995). Este discurso logró sostenerse y fortalecerse mediante la oposición a los gobiernos



nacionales de turno, tendencia que se mantuvo tanto en los tres gobiernos de José Manuel De la Sota (1999-2003; 2003-2007; 2011-2015) como en los tres gobiernos de Juan Schiaretti (2007-2011; 2015-2019; 2019-...).

En este punto también es importante resaltar que la política del “cordobesismo” no sólo se ha planteado el fortalecimiento del partido hacia dentro de la provincia, sino que, en reiteradas ocasiones, ha buscado su expansión hacia el resto del país (a través del apoyo implícito o explícito a terceras fuerzas o partidos “federales” o de la candidatura de representantes del partido a cargos nacionales). En este sentido, al igual que elecciones pasadas, el 2021 supuso la posibilidad de retener (o aumentar) la cantidad de diputados nacionales que respondieran a las directivas del partido (HPC puso en juego tres bancas de la Cámara Baja), y de recuperar la banca en el senado (con la aparición del Frente de Todos, Carlos Caserio, senador por HPC desde 2015, optó por abandonar el espacio y sumarse a la coalición oficialista).

En este marco particular se pretende elaborar un análisis de la discursividad “cordobesista” durante las Elecciones Legislativas del 2021, reconociendo los elementos centrales de la campaña y vinculando las construcciones discursivas durante el período electoral con la propia construcción de la “identidad cordobesista”. Para ello se analizó el discurso electoral en redes sociales, particularmente los mensajes emitidos en la red social “*Twitter*”.

Se comprende que lo central en la campaña electoral de HPC durante el 2021 es la oposición “Córdoba vs. Buenos Aires”, rasgo central de la identidad “cordobesista” de UPC/HPC.

Este trabajo, elaborado para su presentación en el XV Congreso Nacional y VIII Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, estará estructurado en base a los siguientes apartados: en una primera instancia se realizará un breve recorrido teórico para comprender el campo de la comunicación política y electoral, las características de la misma, y los cambios en este campo de disputa en la era digital. Luego, en un segundo apartado, nos centraremos en algunos elementos conceptuales para pensar el basamento teórico propuesto para este trabajo. En un tercer apartado se hará una breve descripción de la participación de Hacemos por Córdoba en Twitter, la red propuesta para analizar. Posteriormente, en los dos apartados subsiguientes se analizará el discurso “cordobesista” de la campaña 2021 en base a los elementos teóricos brindados inicialmente. Por último, se darán unas breves reflexiones finales.

### **Comunicación política en la era digital.**

La comunicación política, siguiendo a Dominique Wolton (1998), puede ser concebida como el espacio donde los tres actores con legitimidad para expresarse políticamente (políticos, periodistas y opinión pública) intercambian discursos contradictorios. Esta noción de “discursos contradictorios” supone el reconocimiento de la dimensión conflictiva de la política y de la comunicación política. De esta forma, la comunicación política, en el marco democrático, emergería como campo para dirimir disputas



políticas, como espacio en el cual los diversos actores -legitimados para expresarse políticamente- se enfrentarían discursivamente sin caer en la violencia física.

Esta dimensión polémica de la política y de la comunicación política en particular pareciera reforzarse en contextos electorales. En esta línea, los autores como García Beaudoux y D'Adamo (2006), al momento de hablar de la comunicación electoral, hablan de “batallas comunicacionales” entre las organizaciones partidarias, políticos y candidatos para convencer al electorado a través de diversos medios de comunicación.

El campo de la comunicación política, y por ende de las disputas discursivas entre los actores políticos, ha visto múltiples modificaciones a lo largo del tiempo. Así en la segunda mitad del Siglo XX la profesionalización de aquella dió lugar a la emergencia del “marketing político” y con ello la introducción de nuevas herramientas y medios (Martínez Pandiani, 2004).

Los cambios tecnológicos han tenido una clara influencia en la evolución de la comunicación política. Particularmente las tecnologías de la información y la comunicación (TIC's) y el internet comenzaron a tener un peso relevante (y en franca expansión) desde la década del '80 (aunque en un principio restringido a las campañas electorales norteamericanas), esta tendencia se acrecienta en lo que algunos autores llaman “era digital”, “era de la información” o incluso “era exponencial” (Oszlak, 2020). Así, por ejemplo, al analizar la evolución en Estados Unidos, pueden encontrarse “hitos” como el uso de *blogs* a principios del Siglo XXI y de redes sociales en las campañas de 2008 y 2012 (Holtz-Bacha, 2013). Asimismo, es posible rastrear el uso de las TIC's y los nuevos canales de comunicación surgidos en la era digital desde hace más de 10 años en elecciones en Argentina (Rodríguez, 2013; Rodríguez, 2015).

La irrupción de las redes sociales, como nuevos espacios de interacción y discusión digital, ha dado lugar a la reformulación de las lógicas de la comunicación política y del intercambio de discursos contradictorios. Los partidos políticos y los candidatos han tenido que reformular sus estrategias para aprovechar las características de las redes sociales, dando lugar a hibridaciones en las campañas electorales y permitiendo hablar de conceptos tales como el de la “política 2.0” o las “campañas 2.0” (Rodríguez, 2015).

La evolución y la nueva revolución industrial, sumado a los cambios en las dinámicas políticas y sociales, dieron lugar a un nuevo modelo de comunicación política caracterizado por Rodríguez (2020) como “modelo de comunicación política sociodigital”. Este modelo sociodigital contiene cinco elementos o características fundamentales: la comunicación convergente y transmediática, la política de perfiles, la emergencia y expansión de discursos disruptivos, el periodismo militante y la opinión pública autocomunicada.

En este marco se da un traslado de las “batallas comunicacionales” entre hacia una nueva realidad virtual o sociodigital. Este nuevo espacio se presenta como un nuevo campo de batalla para la confrontación de los discursos políticos. De esta forma, las nuevas tecnologías, las TIC's, y el espacio sociodigital se manifiestan como “condición” y como “espacio de producción” de discursos políticos, y la organización y ejecución de “acciones de participación ciudadana en procesos políticos” (Rodríguez, 2013, p. 79). Es decir que las redes sociales, por ejemplo, se han convertido en espacios



para la obtención de información, pero también como espacios para el intercambio de discursos contradictorios.

En una nueva era de la comunicación política, marcada por la llamada “política de perfiles” (Rodríguez, 2020), las redes sociales se presentan como espacios propicios para la difusión de los discursos electorales de los partidos. Esto es así ya que las mismas generan cierta apariencia de cercanía entre políticos-ciudadanos, entre partidos-electores, porque permiten una llegada prácticamente instantánea a cientos o miles de usuarios/votantes, una difusión masiva de contenidos audiovisuales, una disminución de los costos en materia de canales de transmisión de información, una mayor facilidad para difundir el mensaje y permitir que quienes adhieren al partido/candidato participen en el proceso de difusión del mismo, etc.

En este trabajo se ha tomado para el análisis a la red social *Twitter* ya que presenta una serie de cualidades que nos permiten presentarla como la red predilecta para la difusión de los discursos políticos y para el intercambio polémico de los mismos. En síntesis, esta red social brinda

"un servicio de *microblogging* que permite enviar mensajes de texto de corta longitud... llamados *tuits* que se muestran en la página principal del usuario... Los mensajes son, en principio, públicos para todos los “*tuiteros*”... Si el usuario recibe información que considera interesante en la página de inicio, puede usar la función *retuit* y así compartirla en el propio perfil" (Rodríguez, 2013, p. 82).

De esta forma, *Twitter* aparece como una plataforma clave en las estrategias electorales de los partidos y candidatos por sus características: mensajes rápidos y concretos que dan lugar a un diálogo dinámico, transmisión tanto mensajes textuales como imágenes y videos, y la posibilidad de interacción (adhesión, oposición y diálogo) entre usuarios y los partidos/candidatos por las funciones del “me gusta”, el “citado”, el “*retweet*” y la “respuesta”.

A su vez, como hemos planteado anteriormente, tanto esta red como otras generan la apariencia de cercanía en un marco de debilitamiento de los vínculos políticos tradicionales y de retracción de los canales de comunicación clásicos (Holtz-Bacha, 2013), lo que hace interesante el estudio de estas plataformas.

### **Discurso y política. Una propuesta teórica**

Se ha propuesto analizar el discurso cordobésista desde una perspectiva discursivista. En este sentido, se utilizarán los aportes teóricos de, por un lado, la teoría política del discurso o de la perspectiva postestructuralista del discurso propia de la visión de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, y, por otro lado, de la sociosemiótica de Eliseo Verón.

Más allá de las particularidades de estos enfoques, podemos observar determinados elementos comunes: la centralidad del lenguaje, el hecho de que el lenguaje va más allá de la palabra, el carácter performativo del lenguaje, el carácter polémico de lo discursivo, de lo político y de lo social, etc. Elementos que creemos de importancia para la continuidad del trabajo.



Es menester, en una primera instancia, sintetizar brevemente algunas características y categorías centrales en la teoría postestructuralista del discurso, para ello tomaremos diversos textos de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe. No es nuestra intención realizar una reconstrucción detallada de sus aportes, por lo que primeramente daremos unas breves reflexiones generales para luego retomar los aportes puntuales que creemos pertinentes para realizar este escrito.

Siguiendo la teoría laclauniana, uno puede comprender lo siguiente: A) no existen hechos en sí mismos, sino que para que haya hechos tiene que haber sentidos. En esta línea, Laclau (1993) entiende que toda aproximación discursiva parte de comprender que la “posibilidad de percepción, pensamiento y acción depende de la estructuración de un cierto campo significativo que preexiste a cualquier inmediatez factual” (p. 1), esto no se traduce en la negación de la existencia material de los objetos, sino en el entendimiento de que el ser de dichos objetos depende de determinadas configuraciones significativas (Laclau y Mouffe, 1999). El ser de los objetos depende de las relaciones que establece con otros objetos, y estas relaciones no se dan por la “referencia material de los objetos, sino que son, por el contrario, socialmente construidas” (Laclau y Mouffe, 1999, p. 114). B) Lo discursivo es el fundamento de lo social, y es algo que excede a lo lingüístico-extralingüístico, siendo una totalidad discursiva (Laclau y Mouffe, 1999). C) Partiendo de la lógica de la lingüística estructural de Ferdinand de Saussure (y avanzando en base a los aportes de la Escuela Glosemática de Copenhague y el postestructuralismo), reconoce que las identidades sociales se fundan en una doble lógica: la lógica de la diferencia (cada elemento del sistema tiene una identidad particular dada la diferencia que tiene con el resto de los elementos) y la lógica de la equivalencia (se generan fronteras de exclusión que permiten la equivalenciación de los elementos diferenciales hacia dentro del sistema) (Laclau, 1996; Laclau y Mouffe, 2002). La emergencia de estos límites o fronteras supone la existencia de antagonismos en el seno del tejido social, dichos antagonismos suponen la condición de posibilidad de un sistema significativo (y de las propias identidades políticas) a la vez que emergen como condiciones de imposibilidad (en términos de suponer un límite a la expansión del proceso de significación) (Laclau, 1996). Finalmente, D) dentro de la cadena de equivalencias que emerge tras el establecimiento de un límite/frontera antagónica que permite la constitución del sistema, existen elementos diferenciales que, abandonando su significado particular, asume la representación de la totalidad, lo que puede entenderse como relación hegemónica (Laclau, 1996; Laclau y Mouffe, 2002). Las identidades colectivas-políticas, por tanto, emergen tras el establecimiento de una frontera antagónica con un otro negativo. Es el antagonismo lo que permite que identidades particulares y diferenciales logren aunarse, equivalenciarse. Las identidades son eminentemente polémicas porque parten de la confrontación. Por otro lado, los aportes de Laclau y Mouffe nos permiten comprender el proceso por el medio del cual se logra hegemónizar la lucha contra ese otro negativo.

Respecto a los aportes de la segunda propuesta teórica planteada aquí, la sociosemiótica, podemos identificar los siguientes presupuestos: A) tal como plantea el propio Verón, la sociosemiótica implica un "conjunto de hipótesis sobre los modos de funcionamiento de la semiosis social. El estudio de la semiosis es el análisis de los fenómenos sociales en tanto proceso de producción de sentido" (Jofré, 2007, p. 210). Todo fenómeno social implica un proceso de construcción de sentido, pero, a su vez,





todo proceso de construcción de sentido es necesariamente social en tanto no es posible comprender un proceso significativo por fuera de sus condiciones sociales de producción (Jofré, 2007). B) Al igual que en la perspectiva de Laclau, el campo discursivo (político) supone una dimensión polémica, “implica un enfrentamiento, relación con un enemigo, lucha entre enunciadores” (Verón, 1987, p. 3). El discurso político está ligado, por un lado, a la construcción de un adversario o destinatario negativo, de un contradestinatario. A su vez, por otro lado, este tipo de discurso supone la construcción de un “otro positivo”, es decir el destinatario positivo o prodestinatario, de aquel que adhiere a los mismos objetivos y valores del enunciador, de aquel que entra en el “colectivo de identificación”, en el “nosotros” junto al enunciador (Verón, 1987). Verón también reconoce un tercer destinatario del discurso político en los sistemas democráticos: los indecisos o “paradestinatario”. En relación a estos tres destinatarios, el autor entiende que existen múltiples funciones del discurso político: “refuerzo” en relación al prodestinatario, “polémica” en relación con el contradestinatario, y “persuasión” en relación con el paradestinatario (Verón, 1987). Y C) Dentro del discurso político es posible identificar múltiples entidades que habitan dentro de él (el colectivo de identificación, el colectivo de generalización, meta-colectivos singulares) y cuatro componentes (descriptivo, didáctico, programático e interpelativo) (Verón, 1987).

En síntesis, se reconoce el carácter performativo y productivo del discurso, en tanto los fenómenos sociales implican una construcción de sentido, a la vez que se reconoce que ese proceso de producción de sentido está enmarcado y condicionado por la sociedad. A su vez, Eliseo Verón comprende la existencia de múltiples tipos de discurso, dentro de los cuales está el discurso político, caracterizado por su carácter polémico y la de un enunciador y diversos enunciatarios positivos y negativos (Carlón, 2010). El discurso político, a través del refuerzo de determinados valores y la construcción de un otro negativo, establece relaciones productivas-destructivas entre enunciador-destinatarios que se traducen en la construcción de sentido político.

El enfoque discursivo, en sus diversas presentaciones, brinda elementos que resultan claves para entender el impacto político del lenguaje. Las construcciones discursivas llevadas adelante por movimientos y partidos políticos resultan ser un objeto de análisis sumamente interesante si nos proponemos entender la construcción de los sentidos que estructuran y delimitan la actividad social y política. A su vez nos permite comprender el proceso de conformación de las identidades políticas, identidades no ancladas en una materialidad última sino emergentes ante el establecimiento de múltiples relaciones positivas-negativas entre los elementos del sistema. Por otro lado, los aportes de la sociosemiótica nos permitirán comprender las condiciones de producción del discurso cordobésista, comprendiendo las circunstancias que permitirán la emergencia de la discursividad de HPC durante la campaña del 2021.

### **Hacemos por Córdoba en Twitter**

Antes de realizar el análisis del discurso partidario de Hacemos por Córdoba (HPC), debemos realizar una breve contextualización. HPC es el actual partido gobernante de la Provincia de Córdoba, es el



heredero de Unión por Córdoba (UPC), una organización partidaria surgida en la década del '90 conducida por José Manuel de La Sota y continuado por Juan Schiaretti, actual Gobernador de la Provincia. Entre ambos partidos (y ambos dirigentes) se han dado más de 20 años ininterrumpidos de gobierno “cordobesista”.

Más allá de su filiación dentro del Partido Justicialista, UPC/HPC logró presentarse como “el partido cordobés” (Hacemos por Córdoba, 8 de noviembre de 2021), saltando por encima de las disputas entre peronismo/antiperonismo.

En este apartado analizaremos la estrategia utilizada por HPC en la red social Twitter, en la misma el partido tiene un perfil creado en marzo de 2019 que al día de la fecha<sup>143</sup> tiene 7.049 seguidores. A través de este perfil, HPC ha intentado desplegar parte de sus tácticas comunicacionales para persuadir votantes.

La actividad del perfil es relativamente baja si se la compara con la actividad de otros partidos de carácter nacional como el Frente de Todos o Juntos por el Cambio, sin embargo, la misma se acrecentó fuertemente durante las elecciones. Entre el lanzamiento de la campaña (24 de julio) y el día de las Elecciones Legislativas (14 de noviembre), se pueden rastrear más de 450 tweets entre los propios del perfil de HPC y los tweets de otros perfiles (candidatos, referentes partidarios) *retwitteados*. El flujo de tweets tiene un crecimiento exponencial en las últimas semanas de la campaña: entre el 24 de julio y el 31 de agosto se dieron aproximadamente 70 *tweets*, en el mes de septiembre se pueden observar menos de 100 *tweets*, durante el mes de octubre se dieron poco más de 140 *tweets*, y entre el primero de noviembre y el 14 del mismo mes se pueden rastrear más de 150 *tweets*.

Ahora bien, si nos centramos en el contenido de los más de 450 *tweets* que aparecen en el perfil de HPC en Twitter, podemos encontrar características tales como: A) el tono polémico del discurso político, lo que se expresa en la crítica directa a “Buenos Aires”/“el puerto”/“el Gobierno Nacional” que permite la emergencia de la identidad cordobesista; B) un uso bastante particular del “Ellas”, del rol de la mujer como líder y cabeza de lista por un lado pero esposa/hija de los líderes partidarios, mujeres (y hombres) que responden a y tienen la confianza del Gobernador Juan Schiaretti; C) la conjunción entre la campaña electoral y la comunicación gubernamental dado el gobierno de HPC en Córdoba.

Estas características del discurso cordobesista en redes se traduce en una serie de hashtags (#Ellas, #EllasProponen, #PorCórdoba, #PorJuan, etc.) y en otros usos del espacio digital que supone Twitter (recopilación de breves fragmentos de los discursos dados por los referentes partidarios, publicación de flyers informativos y otros recursos audiovisuales).

En lo subsiguiente nos enfocaremos particularmente en el primero de las características aludidas anteriormente: en el componente polémico de la discursividad “cordobesista” durante la campaña del 2021.

### “Una garantía para Córdoba”: la campaña de Hacemos por Córdoba en 2021

---

<sup>143</sup> 30/09/2022.



XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Como hemos afirmado, la política, la comunicación política y la comunicación electoral en particular, tienen una dimensión polémica. El caso analizado en este trabajo no es la excepción.

La campaña electoral de HPC se centró en la confrontación entre el interior y “El Puerto”, entre Córdoba y Buenos Aires, entre el federalismo (impulsado por Córdoba y por Hacemos por Córdoba, presentado por el gobernador Schiaretti como el “partido cordobés” (Hacemos por Córdoba, 8 de noviembre de 2021)) y el unitarismo del resto de los partidos nacionales. Las redes fueron un canal propicio para la difusión de mensajes, sea a través de Youtube, donde los spots partidarios aparecieron en los videos reproducidos por las y los cordobeses, sea a través de Twitter, donde se difundió el discurso “cordobesista” a través de “microdiscursos”.

El uso de Twitter se centró en la difusión de spots, fragmentos de discursos de referentes del partido, flyers y el *retuiteo* de *tweets* de candidatos, candidatas y otros líderes partidarios. A través de estos mensajes de texto y audiovisuales, el partido logró gestar una discursividad coherente con la identidad construida en torno al “cordobesismo”, la defensa del federalismo frente al poder unitario de Buenos Aires, la idiosincrasia y la idea de Córdoba como una provincia distinta y modelo para el resto del país por su productividad, su no-claudicación ante los atropellos “del Puerto”, etc.

El 24 de julio del 2021 HPC lanza su campaña y presenta el listado de candidatas y candidatos que participarían de las PASO representando al oficialismo cordobés. La presentación de la lista se dió bajo el título “Ellas” (haciendo alusión al hecho de que la lista estaba encabezada por dos mujeres (Alejandra Vigo y Natalia De la Sota)) fue publicado por diversos referentes partidarios y luego *retweeteado* por el perfil oficial de HPC, e inicia con la siguiente introducción:

**Alejandra Vigo y Natalia De la Sota**

junto a un equipo de candidatas y candidatos que representan una garantía para Córdoba.

Porque no las impusieron desde el puerto ni tienen ningún interés en Buenos Aires.

Porque responden y seguirán respondiendo únicamente a las necesidades de las y los cordobeses.

Con ellas y con ellos defenderemos a Córdoba allá, para seguir haciendo acá la provincia pujante y progresista, de obras históricas y programas sociales que admiran e imitan en el resto del país.

Respetando las instituciones, promoviendo la tolerancia y la pluralidad, con el innegociable legado de no arrodillarnos jamás ante el poder de Buenos Aires.

El 12 de septiembre es con ellas. Junto a mujeres y hombres que gozan de la confianza de Juan Schiaretti, que provienen de distintas localidades y que conocen la realidad de cada rincón, a lo largo y a lo ancho, de nuestro territorio provincial.

**El 12 de septiembre es con ellas y, más que nunca, es por Córdoba. Sólo por Córdoba. Y nada más que por Córdoba.**

Fragmento extraído de Calvo (24 de julio de 2021)

En este punto es interesante resaltar una serie de elementos que deben ser considerados: A) los primeros tres párrafos hablan de las características de aquellas y aquellos que integran la lista. Las candidatas y candidatos de HPC aparecen como una “garantía” para la provincia, esto es así porque no



fueron “impuestos” desde Buenos Aires por lo que sus intereses responderían “únicamente a las necesidades de las y los cordobeses”. **B)** los siguientes dos párrafos responden a las características que se buscan resaltar de la propia provincia de Córdoba, de aquellos elementos que aparecen en el ideal del pasado-presente de la provincia mediterránea. Esto es: considerar a Córdoba como una provincia “pujante y progresista” cuyas actividades son un modelo a imitar para “el resto del país”. A su vez se concibe a Córdoba como un bastión histórico de la defensa de las instituciones y determinados valores políticos tales como la “tolerancia y la pluralidad”, frente a ello está “el poder de Buenos Aires” ante el cual Córdoba “no se ha arrodillado jamás” (es interesante el uso de determinado tono de epicidad en esta frase). Y **C)** los últimos dos párrafos llaman al voto a la lista, en éstos podemos encontrar dos elementos. El primero de ellos responde a cierto tono personalista y es el hecho de plantear la “confianza” dada por el Gobernador Juan Schiaretti hacia las y los candidatos; en una elección legislativa donde no participa el líder partidario y donde no puede darse la lógica del “voto arrastre”, sigue apareciendo el Gobernador como interlocutor. El segundo elemento responde a la apelación a intereses comunes que exceden lo individual: el voto es “por Córdoba. Sólo por Córdoba. Y nada más que por Córdoba”, se apela a un colectivo que es superior a los colectivos políticos tradicionales, a lo que Verón (1987) entiende como un “meta-colectivo singular”. Córdoba, la provincia tanto como territorio propio como colectivo o “nosotros”, es el interés superior, y la forma de garantizar los intereses provinciales es votar por HPC.

Para comprender los elementos que se presentan en la discursividad de HPC también podemos tomar diversos *spots* publicados a lo largo de la campaña. Tomemos, por ejemplo, el siguiente *spot* publicado en Twitter el 11 de noviembre de 2021, tres días antes de las Elecciones Legislativas. El mismo plantea:

Claro que vas a defender a Córdoba, tu Córdoba. La que no paró nunca, ni en las buenas, ni en las malas, ni en las peores. La que es generosa con el país, pero que no se arrodilla ante Buenos Aires. La que no debe favores, la que no tiene padrino, ni madrina, ni se casa con nadie. Porque ya está casada, con vos. Claro que vas a defender a Córdoba, porque para la Argentina que se viene, Córdoba te necesita, más que nunca. (Hacemos por Córdoba, @HacemosCba, 11 de noviembre de 2021 A). [Cabe resaltar que finaliza con una imagen de las dos candidatas que encabezan la lista sumado a un *slogan* difundido en las últimas semanas antes de las elecciones del 14 de noviembre: “Ni más, ni menos que Bs. As.”].

Nuevamente se resalta la lógica de la defensa a la provincia frente a poderes externos a ella, principalmente frente a Buenos Aires (se repite el hecho de “no arrodillarse” ante ésta). A diferencia del comunicado donde se presenta la lista, la potestad de “defender a Córdoba” deja de estar en las manos de las y los candidatos y pasa a ser casi un compromiso individual de quien escucha el *spot*, la audiencia es partícipe de la tarea de defender ese colectivo que supone “Córdoba”. Se apela a un discurso imperativo y normativo.



La misma discursividad se encuentra en los discursos de candidatas, candidatos y líderes partidarios. Tomemos una serie de fragmentos de discursos recuperados por el perfil de Twitter de Hacemos por Córdoba. El 11 de noviembre se realizó el cierre de la campaña, y desde HPC se resaltaron determinados fragmentos de los discursos de dirigentes que participaron de dicho acto, aquí tomaremos tres de ellos. El primero de los mismos refiere a las palabras de Natalia De la Sota, en ese entonces primera candidata para Diputada nacional, y dice lo siguiente:

“Nosotros queremos ir al Congreso de la Nación para cuidar todo lo que hemos logrado en estos años, para pedir y discutir una buena distribución de los recursos, para que llegue a Córdoba lo que es de Córdoba.” @NataliaDLSok #EllasProponen (Hacemos por Córdoba, 11 de noviembre de 2021 B).

El segundo tweet refiere a palabras de Alejandra Vigo, en ese entonces primera candidata para Senadora nacional, y dice lo siguiente:

“Queremos que Argentina se parezca cada vez más a Córdoba. El rol que va a cumplir nuestra provincia a partir del 15 de noviembre va a ser central, Córdoba va a ser la punta de lanza para que toda la Argentina mire al interior.” @alevigo (Hacemos por Córdoba, 11 de noviembre de 2021 C).

El tercer tweet que queremos referir aquí responde a las palabras de Juan Schiaretti, Gobernador de Córdoba y principal líder de HPC, en él se plantea lo siguiente:

“Son #Ellas, nuestras candidatas, las que van a ir a Buenos Aires a defender la dignidad de Córdoba y a luchar por un país federal. Nosotros queremos para la patria argentina el mismo federalismo que se practica en nuestra Córdoba.” @JSchiaretti (Hacemos por Córdoba, 11 de noviembre de 2021 D).

A su vez, el ocho de noviembre se realiza un acto donde participan dirigentes del partido. Tras este acto, desde la cuenta oficial de HPC en Twitter se publica el siguiente tweet acompañado de un video donde se resaltan los principales puntos en cada discurso:}

Es hora de que Argentina deje de ser gobernada con la mirada del puerto y sus alrededores.

Esta Córdoba, que es la capital del interior, es la punta de lanza para lograr un país más justo y más federal. Tachuela redonda #RíoCuarto #EllasProponen #20Propuestas [Video adjunto] (Hacemos por Córdoba, 8 de noviembre de 2021).

En el video adjunto en el tweet es interesante el hacer foco en el fragmento del discurso del gobernador Schiaretti, quien plantea:

Nosotros no tenemos nada que ver con el kirchnerismo, ni somos parte de Cambiemos, nosotros somos el partido cordobés, somos la expresión de la Córdoba en movimiento para alcanzar el progreso con justicia social. Les pido que nos voten, que nos





acompañen, porque ahora que hay un empate de debilidad entre las dos grandes fuerzas es la hora del interior, vamos familia y amigos, vamos por nuestra bendita y amada provincia de Córdoba (Hacemos por Córdoba, 8 de noviembre de 2021).

En estos fragmentos es interesante resaltar los siguientes elementos: **A)** Córdoba aparece con cierto carácter excepcional o vista como un modelo para el resto del país (“Nosotros queremos para la patria argentina el mismo federalismo que se practica en nuestra Córdoba”), a su vez es entendida como la líder en el interior frente al poder central (“El rol que va a cumplir nuestra provincia ... va a ser central”, “Córdoba, que es la capital del interior, es la punta de lanza para lograr un país más justo y más federal”). **B)** nuevamente se resalta la contraposición con Buenos Aires (“Es hora de que Argentina deje de ser gobernada con la mirada del puerto y sus alrededores”) y se plantea la defensa de los intereses de Córdoba frente al poder de aquella (“queremos ir al Congreso de la Nación para cuidar todo lo que hemos logrado en estos años”, “nuestras candidatas, las que van a ir a Buenos Aires a defender la dignidad de Córdoba”). Y **C)** el último fragmento tomado, las palabras del Gobernador Schiaretti, muestran un elemento más que debe ser considerado central: HPC se presenta como algo que va más allá de “la grieta” nacional y se contrapone a los grandes partidos nacionales (algo que también se ve en el comunicado tomado anteriormente cuando se alude a la *imposición* de candidatos desde los partidos nacionales/del puerto).

En síntesis, luego de este breve recorrido, podemos comprender que el discurso de HPC durante la campaña electoral del 2021 estuvo marcado, entre otras cuestiones, por los siguientes elementos: **A)** la dualidad/contraposición entre Córdoba y Buenos Aires, los intereses de las y los cordobeses frente a los intereses “del puerto”, los candidatos de HPC frente a los candidatos impuestos desde el centro del poder. **B)** la apelación a elementos que tornan el discurso político-electoral en un discurso que combina lo épico-combativo con lo imperativo: “vas a defender a Córdoba”, “no arrodillarnos jamás ante el poder de Buenos Aires”. **C)** el hecho de resaltar determinados valores o características ideales de la provincia, proyectando a Córdoba como un modelo a seguir para el resto de las provincias del interior en particular y del país en general, mostrándola como elemento fundamental para el progreso y la expansión del federalismo en todo la Argentina: Córdoba como “punta de lanza” para hacer al país más justo y federal, hacer que el resto del país siga el mismo modelo federal que “se practica en nuestra Córdoba”, “defender” a Córdoba para “la Argentina que se viene”.

Estos conceptos esgrimidos durante la campaña no son una construcción discursiva de nuevo término, sino que responden a una larga trayectoria. Desde finales de la década del ‘90, durante la campaña y la victoria en las elecciones para Gobernador de Córdoba en 1998, Unión por Córdoba logró forjar una discursividad que reflotaba, con modificaciones, el discurso de la “Córdoba isla (radical)” de Eduardo Angeloz. Logró reconstruir la idea de que Córdoba era una “provincia distinta”, algo visto en la marca “Córdoba, corazón de mi país” (Riorda, 2004, p. 136). Poco a poco, UPC (posición asumida más tarde por HPC) logró rearticular una construcción ideal que se asienta en las bases de la historia cordobesa: una ambición de liderazgo en el plano nacional que supera la de cualquier otra provincia del interior argentino (Hora, 9 de enero de 2022).





La disputa, la contienda, los debates antagónicos con Buenos Aires no son una cuestión novedosa en la provincia, sino que esta tensión Córdoba-interior vs. Buenos Aires-puerto-poder central se remonta a fines del Siglo XIX y principios del Siglo XX (Hora, 9 de enero de 2022). A partir de este momento, y a lo largo de diversos períodos en el Siglo XX, la tensión entre estos dos centros de poder se dió en múltiples planos (en lo económico, en lo cultural, en lo político). Llegando al Siglo XXI, fue UPC quien encontró vacante el liderazgo de la confrontación con “el puerto” y la exportación del modelo cordobés al resto del país.

Este posicionamiento se reforzó con la disputa con el gobierno de Néstor Kirchner y luego de Cristina Fernández de Kirchner, en cuyo mandato, tras el “conflicto del campo de 2008”, Córdoba se convirtió en el gran bastión anti-kirchnerista de Argentina (Hora, 9 de enero de 2022).

En síntesis, la discursividad de HPC en la campaña electoral del 2021 estuvo posibilitada por una trayectoria discursiva partidaria y extra-partidaria. La disputa Córdoba vs. Buenos Aires fue recuperada por UPC y luego por HPC en sus años de gestión, y dicha rearticulación discursiva se convirtió en la condición de producción de la estrategia discursiva del 2021. A esta trayectoria histórica, podemos sumar cuestiones del contexto particular del 2021: el debate en torno a las palabras de Alberto Fernández respecto a Córdoba que provocaron la respuesta del Gobernador de Córdoba y líder de HPC<sup>144</sup>, cierta insatisfacción con el gobierno nacional (en una provincia marcada por la oposición al kirchnerismo), entre otras cosas.

### **“No arrodillarnos jamás”: Discurso e identidades políticas cordobesistas**

Hemos comprendido que la discursividad del “cordobesismo” en la campaña del 2021 estuvo posibilitada por un largo trayecto político que va más allá, incluso, de la propia conformación de HPC. La cuestión, en este apartado, es generar un análisis de las construcciones discursivas dadas durante la propia campaña en base a las categorías teóricas expuestas en el primer apartado. Comprender los procesos de significación que se realizan a través del discurso del partido, contrastando los conceptos que hemos encontrado en los diversos instrumentos utilizados en la campaña con los aportes dados desde la sociosemiótica para pensar los elementos del discurso político presentes en la campaña del 2021. A su vez, siguiendo los aportes de la teoría postestructuralista del discurso, buscaremos contribuir al entendimiento de la identidad cordobesista y de la estrategia electoral particular en el 2021.

En una primera instancia retomemos los elementos centrales de la sociosemiótica y las características del discurso político según Eliseo Verón. Aquí podemos plantear dos cuestiones: la primera es retomar la idea de que los fenómenos sociales implican procesos de significación, pero que dichos procesos de construcción de sentido están enmarcados por determinadas condiciones sociales. En este sentido, ya

---

<sup>144</sup> El Presidente de la Nación, en un encuentro con dirigentes del Frente de Todos de Córdoba, planteó la necesidad de que la provincia “se integre al país, para que Córdoba de una vez y para siempre sea parte de la Argentina” y no busque “siempre parecer algo distinto”. Frente a ello, el Gobernador Schiaretti, respondió que la “provincia no se va a callar nunca porque tenemos el orgullo de ser la capital del interior profundo de la Patria” (Perfil, 8 de noviembre de 2021)



hemos planteado las condiciones históricas y sociales de producción del discurso “cordobesista” en el 2021, comprendiéndolo no como una construcción *sui géneris* y a-histórica, sino como un resultado producto de una larga trayectoria de significación previa.

La segunda cuestión es pensar las características del discurso político en el discurso de HPC. Hemos planteado que en el discurso político, el enunciador construye a sus destinatarios, construye una otredad que se desdobra en un “otro positivo” o prodestinatario, un “otro negativo” o contradestinatario, y un tercer destinatario visto como “paradestinatario” (Verón, 1987). En el discurso de HPC es clara la construcción de esa otredad. El uso polémico del discurso en relación con el contradestinatario es visible en el ataque constante al “puerto” y a los partidos nacionales. Sobre la relación entre la construcción del adversario en el discurso cordobesista hablaremos más adelante.

Lo que resta pensar es el establecimiento de la relación entre el partido y su colectivo de enunciación, su “nosotros”, su prodestinatario. La construcción discursiva en este punto es interesante, HPC no responde a una identidad política particular (si bien integra el Partido Justicialista en Córdoba, no se toma la bandera del justicialismo en el discurso de campaña) sino que se funde el “nosotros” partidario con un colectivo más abarcativo como lo es el “las y los cordobeses”, una tipo de entidad que podría asociarse con el paradestinatario (Verón, 1987) pero que en el caso del discurso “cordobesista” responde no sólo al intento de persuadir a los indecisos, sino también de fortalecer las creencias del “nosotros” partidario. En la defensa a “las y los cordobeses” se funden el colectivo de enunciación y un colectivo de generalización, mucho más abarcativo.

Por último, también se apela a un “meta-colectivo” como lo es la idea de “Córdoba” no sólo como territorio sino como espacio común. En este sentido es que se puede leer la frase “nosotros no tenemos nada que ver con el kirchnerismo, ni somos parte de cambiamos, nosotros somos el partido cordobés, somos la expresión de la Córdoba...” planteada por el Gobernador Schiaretti. HPC emerge como la garantía para el progreso del meta-colectivo.

En lo subsiguiente, intentaremos definir algunas características de la identidad “cordobesista”, para ello nos apoyaremos principalmente en los aportes de la teoría posestructuralista del discurso.

Anteriormente planteamos que las identidades políticas no se establecen en torno a una materialidad última, sino que las mismas se construyen a través de un proceso por medio del cual una multiplicidad de elementos diferenciales se equivalencian en una misma cadena, y que dicho proceso de equivalenciación nace de una contraposición común de todas esas “diferencias” frente a un mismo sujeto o elemento antagónico. La emergencia de las identidades políticas, por tanto, no está marcada por características positivas relacionadas directamente con una existencia material, sino que se da por la construcción de una frontera polémica y antagónica con un sujeto negativo, con un “otro” negativo.

El caso cordobés es claro en esto. Las múltiples características históricas de Córdoba, la idea de la Córdoba dual (conservadora/progresista, peronista/radical, revolucionaria/reaccionaria, etc.), se han enmarcado también en una disputa con Buenos Aires. La identidad histórica de la provincia, por tanto, emerge de la confrontación con “el puerto”, entendido como un centro de poder que ha puesto frenos a la expansión de la provincia mediterránea.



La supuesta necesidad de defender a Córdoba del poder de Buenos Aires, de garantizar la satisfacción de las demandas de la provincia, de no arrodillarse ante el puerto, construcciones discursivas esgrimidas por candidatos, candidatas y líderes de HPC durante la campaña, suponen la construcción de esa frontera antagónica con Buenos Aires. Ésta aparece como condición de posibilidad (permite la lógica de la equivalencia que aúna elementos diferenciales) e imposibilidad (bloquea, como dice Laclau (1996) la expansión del proceso de significación) no sólo de la identidad cordobesista, sino también del intento de generar una identidad política “del interior” contrapuesta a la identidad “del puerto”.

Esta identidad “del interior”, que también supone la equivalencia de luchas particulares ante un mismo elemento antagónico, es aquello que desde HPC se intenta liderar. Se pretender generar un colectivo superior a la misma provincia, un colectivo hegemónico por la propia Córdoba. En este sentido es que podemos comprender el intento de exportar el modelo cordobés a todo el país, el hecho de pensar a Córdoba como “la punta de lanza para que toda la Argentina mire al interior” (Hacemos por Córdoba, 11 de noviembre de 2021 C) y “para lograr un país más justo y más federal” (Hacemos por Córdoba, 8 de noviembre de 2021).

En un plano interno, hacia dentro de la provincia, Hacemos por Córdoba, como partido o movimiento político, emerge como representante de una totalidad que se cierra en la confrontación con Buenos Aires y los partidos nacionales (quienes imponen candidatos que responderían a los intereses “del puerto”). La defensa de Córdoba como meta-colectivo, la garantía a la satisfacción de las necesidades de cordobeses y cordobesas (una multiplicidad de intereses particulares que se pierden en la totalidad), la no claudicación en la lucha frente al poder de Buenos Aires, son momentos que quedan dentro de un mismo sistema representado por el “partido cordobesista”, el “partido cordobés” (Hacemos por Córdoba, 8 de noviembre de 2021) como plantea el propio gobernador de la provincia.

En un plano externo a la provincia, pareciera ser que se pretende exportar el “cordobesismo” al país. Así Córdoba se presenta como representante de una totalidad (el “interior”) que también emerge ante la confrontación con Buenos Aires. El federalismo, la justicia social, el desarrollo productivo del interior, las luchas regionales, por más particulares que sean estas disputas quedan equivalenciadas en el antagonismo con Buenos Aires. Y es aquí donde la provincia mediterránea, y el partido gobernante, se presenta como representante de una “plenitud comunitaria ausente” (Laclau, 1996).

## Reflexiones finales

En este trabajo hemos intentado brindar algunos elementos teórico-metodológico para comprender las construcciones discursivas llevadas a cabo por Hacemos por Córdoba durante la campaña electoral del 2021. Al analizar el discurso del “cordobesismo” logramos identificar, como elemento central, el antagonismo con “Buenos Aires”, “El Puerto” y los partidos nacionales que representan los intereses “porteños” en desmedro de las necesidades de las y los cordobeses y el resto del interior argentino. Para comprender esto, expusimos diversas categorías teóricas que brindan herramientas para comprender el proceso de significación puesto en marcha por el partido.



La política y la comunicación política son escenarios de disputa, arenas de lucha discursiva y de pugna por el sentido. La campaña del 2021 en la Provincia de Córdoba fue otra “batalla” más entre fuerzas políticas y la discursividad planteada por HPC no fue la excepción.

Hemos comprendido las condiciones históricas y la evolución del discurso cordobesista, entendiendo que la postura asumida en el 2021 no supone una ruptura con el pasado, sino una continuidad de una trayectoria partidaria y extrapartidaria que tiene sus cimientos no sólo en el surgimiento de Unión por Córdoba en la década del ‘90, sino también en la historia de la propia provincia.

El liderazgo de la tensión Córdoba-Buenos Aires, aquel antagonismo que pareciera posibilitar la identidad de la provincia mediterránea, fue asumido por UPC y luego por HPC, y dicho discurso particular posibilitó la estrategia utilizada en el 2021.

Asimismo, hemos planteado que la identidad política del “cordobesismo” de HPC se funda en la frontera trazada frente a Buenos Aires y el Gobierno nacional. De esta forma se genera un claro antagonismo entre el “partido cordobés” y los partidos nacionales, puntualmente las dos grandes coaliciones: el Frente de Todos/kirchnerismo y Juntos por el Cambio. Siguiendo esta lógica, comprendemos que la estrategia comunicacional esgrimida por HPC durante la campaña electoral no es una mera cuestión coyuntural sino que se vincula directamente con un proceso de construcción política previo.

Han quedado fuera del análisis múltiples elementos de la discursividad de HPC en las elecciones del 2021 (por ejemplo, el uso del “Ellas” y el valor de la mujer en la visión partidaria) que resultarían objeto de un análisis particular.

#### **Bibliografía utilizada:**

Carlón, M. (2010) “Discursos políticos/discursos artísticos: enunciación y dimensión institucional”, *Revista Latinoamericana de Comunicación Chasqui*, 111 (septiembre), Pp. 29-32.

García Beaudoux, V. y D’Adamo, O. (2006) “Comunicación política y campañas electorales. Análisis de una herramienta comunicacional: el spot televisivo”, *Polis*, 2 (2), Pp. 81-111.

Holtz-Bacha, C. (2013) “Web 2.0: nuevos desafíos en comunicación política”, *Diálogo político*, 30 (1). Pp. 11-28.

Hora, R. (9 de enero de 2022) *La ambición de Córdoba y el desafío a Buenos Aires*, ElDiarioAR. [https://www.eldiarioar.com/opinion/ambicion-cordoba-desafio-buenos-aires\\_129\\_8636279.html](https://www.eldiarioar.com/opinion/ambicion-cordoba-desafio-buenos-aires_129_8636279.html)

Jofré, J. L. (2007) “Teoría de la discursividad social. La constitución del campo y los desplazamientos epistemológicos”, *Fundamentos en Humanidades*, 8 (16), Pp. 199-222.

Laclau, E. (1993) “Discurso”, *Revista Topos y Tropos*, 1, Córdoba, Invierno de 2004.



- Laclau, E. (1996) “¿Por qué los significantes vacíos son importantes para la política?” en Laclau, E. (1996) *Emancipación y diferencia*, Buenos Aires, Ariel. Pp. 69-86.
- Laclau, E. y Mouffe, C. “Posmarxismo sin pedidos de disculpas” en Laclau (1999) *Nuevas reflexiones sobre la revolución en nuestro tiempo*, Buenos Aires, Nueva Visión, pp. 111-145.
- Laclau, E. y Mouffe, C. (2002) “Prefacio a la segunda edición en español”, en Laclau, E. y Mouffe, C. (2006) *Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia*, Pp. 7-20.
- Martínez Pandiani, G. (2004). “Capítulo 1: principios fundamentales del marketing político”, *Marketing político. Campañas, medios y estrategias electorales*. Ugerman Editor, Buenos Aires. Pp. 23-41.
- Oszlak, O. (2020) “Tecnologías disruptivas y gestión pública”, *El Estado en la era exponencial*, Instituto Nacional de la Administración Pública, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Pp. 31-99.
- Perfil (8 de noviembre de 2021) *Schiaretti le contestó a Alberto Fernández: "Córdoba no se va a callar nunca"*. Recuperado de: <https://www.perfil.com/noticias/politica/juan-schiaretti-contesto-alberto-fernandez-cordoba-no-se-va-a-callar-nunca.phtml>
- Riorda, M. (2004) “Mitos y política: estilos comunicativos de los gobernadores cordobeses (1983~2003)”, *Estudios*, 15, Pp. 119-142.
- Rodríguez, M. E. (2013) “Partidos políticos y redes sociales en Argentina”, *Diálogo político*, 30 (1). Pp. 73-100.
- Rodríguez, M. E. (2015) “La fuerza de las redes. análisis de la actuación de Cristina Kirchner en Facebook y Twitter en la campaña electoral 2011”, *Red Nacional de Investigadores en Comunicación (ed.)*. Memorias del XVIII Jornadas Nacionales de Investigadores en Comunicación. Área Transdepartamental de Crítica de Artes (IUNA). Buenos Aires, 9, 10 y 11 de octubre de 2014. N°18. ISSN: 1852-0308. Enlace:<http://redcomunicacion.org/la-fuerza-de-las-redes-analisis-de-la-actuacion-de-cristina-kirchner-en-facebook-y-twitter-en-la-campana-electoral-2011/>
- Rodríguez, M. E. (2020) “Comunicación política sociodigital: comunidades en red en América Latina”, en Viallon, P. y Théorêt, Y. (2020) *La libertad de expresión en la era digital*. Del «Fake News» a la inteligencia artificial, Le Réseau international des chaires UNESCO en communication ORBICOM. Pp. 528-557.
- Verón, E. (1987) “La palabra adversativa. Observaciones sobre la enunciación política”, *El Discurso Político. Lenguajes y acontecimientos*. Ed. Hachette, Buenos Aires. Pp. 1-12.



Wolton, D. (1998) “La comunicación política: construcción de un modelo”, en Ferry, J-M; Wolton, D. et al (1998) *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona. Pp. 28-46.

#### Fuentes secundarias – Tweets analizados:

Calvo, M. [@ManuelCalvoCba] (24 de julio de 2021) *Las candidatas y candidatos de @HacemosCba van a defender nuestra autonomía, para que entre todos sigamos haciendo una provincia pujante, que respeta a las instituciones y a todos los cordobeses.* [Tweet] [Imagen adjunta]. Twitter. Recuperado de: <https://twitter.com/ManuelCalvoCba/status/1419087473423134723>.

Hacemos por Córdoba [@HacemosCba] (8 de noviembre de 2021) *Es hora de que Argentina deje de ser gobernada con la mirada del puerto y sus alrededores. Esta Córdoba, que es la capital del interior, es la punta de lanza para lograr un país más justo y más federal. Tachuela redonda #RíoCuarto #EllasProponen #20Propuestas* [Video adjunto] [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/HacemosCba/status/1457880090721800196?s=20>

Hacemos por Córdoba [@HacemosCba] (11 de noviembre de 2021 A) *Córdoba te necesita, más que nunca, para que desde el interior profundo de la Patria surja una nueva alternativa para una Argentina federal. ¡El 14 de noviembre vamos con @alevigo y @nataliadlsok! #EllasProponen #20Propuestas* [Video adjunto] [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/HacemosCba/status/1458872161918078995?s=20>

Hacemos por Córdoba [@HacemosCba] (11 de noviembre de 2021 B) *“Nosotros queremos ir al Congreso de la Nación para cuidar todo lo que hemos logrado en estos años, para pedir y discutir una buena distribución de los recursos, para que llegue a Córdoba lo que es de Córdoba.”* @NataliaDLSok #EllasProponen [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/HacemosCba/status/1458936478659235846?s=20>

Hacemos por Córdoba [@HacemosCba] (11 de noviembre de 2021 C) *“Queremos que Argentina se parezca cada vez más a Córdoba. El rol que va a cumplir nuestra provincia a partir del 15 de noviembre va a ser central, Córdoba va a ser la punta de lanza para que toda la Argentina mire al interior.”* @alevigo [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/HacemosCba/status/1458941481755021314?s=20>

Hacemos por Córdoba [@HacemosCba] (11 de noviembre de 2021 D) *“Son #Ellas, nuestras candidatas, las que van a ir a Buenos Aires a defender la dignidad de Córdoba y a luchar por un país federal. Nosotros queremos para la patria argentina el mismo federalismo que se practica en nuestra Córdoba.”* @JSchiaretti [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/HacemosCba/status/1458947896947191818?s=20>





## Construcción social de la violencia de género: una mirada al tratamiento periodístico hondureño sobre la muerte violenta de mujeres y niñas

Bessy Vásquez Montoya  
[Bessy.vasquez@unah.edu.hn](mailto:Bessy.vasquez@unah.edu.hn)

Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS)  
Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras.

**Resumen:** analizar las notas periodísticas sobre violencia de género permite resumir la *teoría de las voces*, entendiendo la voz como un instrumento de lucha, una herramienta que permite dar batalla a las identidades prefijadas que les son señaladas, es decir, estudiar el rol de los medios de comunicación como productores producidos de representaciones sociales y su relación con los estereotipos de género (Angélico et al, 2014).

En 2021, el IUDPAS y Sien Comunicaciones, con el apoyo de ONU Mujeres, realizaron un ejercicio de observación cualitativa-cuantitativa sobre la labor de 13 medios hondureños para analizar qué dijeron, cuáles son sus fuentes y cómo narraron las historias sobre violencia de género, información que ha permitido discusiones teórico-conceptuales desde la academia respecto al rol de los medios en la democracia.

Se trata, como plantea Segato (2006), de construir una gramática diferente de la violencia, porque sólo a partir de una simbolización distinta puede haber transformación en las subjetividades. Sin el apoyo de los medios para comunicar que la violencia de género puede evitarse y sin su compromiso con el Estado y la sociedad para el combate y erradicación de esta, es poco probable que se brinde una imagen mediática equilibrada y reflexiva del problema político-social de la violencia contra las mujeres.

Los estudios sobre el fenómeno de la desinformación en los países latinoamericanos se han centrado en sus efectos sobre las democracias (Cáceres, 2019; Gallagher et al., 2019; Zovatto, 2018), especialmente por la proliferación de todo tipo de desórdenes informativos como las *fake news*, discursos de odio, información descontextualizada, manipulada o con la intencionalidad de confundir y desorientar a la población, que ponen en peligro la libertad de expresión y la calidad de la información a la que acceden los ciudadanos (Zovatto, 2018). Según Latinobarómetro (2017) todo ello se ve agravado, además, por el cambio en los hábitos de la población que se informa preferentemente en las redes sociales en detrimento de los medios tradicionales (Camarero et al, 2022).

Analizar las notas periodísticas sobre violencia de género, particularmente de casos sobre femicidios o muerte violenta de mujeres, permite -a partir del abordaje conceptual con el que diversas autoras feministas recorren el fenómeno- resumir la *teoría de las voces*, entendiendo a la voz como un instrumento de acción y de lucha, una herramienta que permite a los sujetos en posición de subalternidad dar batalla a las identidades prefijadas que les son señaladas, es decir, estudiar el rol de



los medios de comunicación como productores producidos de representaciones sociales y su relación con los estereotipos de género (Angélico et al, 2014).

Esta manera en que la prensa retrata los casos sobre violencia de género ha sido una interrogante presente en diversas investigaciones y estudios de la región, se indaga entonces en los diferentes argumentos, análisis y explicaciones que la prensa pone en juego sobre el fenómeno, focalizando en: 1) el modo de retratar las figuras del agresor y la víctima y los estereotipos subyacentes de la mujer, mediante el estudio de la información que se provee de ellas en las notas sobre el tema y cómo se las retrata (Ariza Sossa, 2009), 2) la redefinición del papel de la mujer en la sociedad moderna (Cruz Muñoz, 1997) y 3) las representaciones en torno a la violencia contra la mujer en los medios y la consecuente reproducción de prejuicios y estereotipos de género (Vega Montiel, 2010), entre otros numerosos abordajes.

El papel de los medios de comunicación es crucial tanto en la visibilización, denuncia, investigación e información sobre la violencia, como en la desinformación, la creación de prejuicios, el fomento de valores, juicios e interpretaciones machistas y misóginos. Por su alta incidencia y su influencia en la orientación y el contenido de mentalidades, en particular en el sentido común, los medios son clave, también, porque educan en la aceptación de la violencia de género contra las mujeres e incluso en las formas de realizarla, al difundir de manera creciente actos de todos los tipos y modalidades de violencia incluyendo violencia feminicida, con una mirada complaciente y normalizadora y al tratar de manera amarillista los atentados contra las mujeres (Lagarde, 2006).

A partir de la teoría y los diferentes estudios cualitativos y cuantitativos encontrados en la región, se puede inferir que los medios se insertan como un actor clave porque son los responsables de trasladar -a través de sus notas- el fenómeno de la muerte violenta de mujeres y niñas a la sociedad. Influyen en cambios sociales y culturales fundamentales, a través de la difusión y el impulso de los derechos humanos de las mujeres y de formas no violentas de convivencia entre mujeres y hombres, si se orientan desde una perspectiva de género. Si sus recursos de comunicación, sus lenguajes y el tratamiento informativo o de investigación y difusión mediática desmontan el lenguaje agresivo machista y misógino, no recrean la violencia y la discriminación, y proceden con respeto a la integridad de las personas. De hecho, los medios que han incursionado por ese camino han contribuido al desarrollo de formas de conocimiento y conciencia crítica de rechazo a la violencia, a cualquier forma de sexismo y a la difusión de una cultura de respeto a las mujeres y a favor de relaciones igualitarias entre mujeres y hombres (Lagarde, 2006).

### **Una aproximación teórica sobre femicidio y violencia de género.**

El desenlace más extremo de la violencia de género es el feminicidio. El término en inglés femicide –acuñado por Carol Orlock en 1974 y desarrollado por Diana Russell– hace referencia al asesinato



misógino de mujeres a manos de hombres. Marcela Lagarde y de los Ríos (2008) lo han traducido al español como feminicidio, pues considera que el término femicidio es una palabra homóloga a homicidio y alude al asesinato de mujeres; mientras que feminicidio sirve para explicar “al conjunto de violaciones a los derechos humanos de las mujeres que contienen los crímenes y las desapariciones de mujeres [...]. [Los crímenes] tienen en común que las mujeres son usables, prescindibles, maltratables y desechables”.

El femicidio está unido a la profunda desigualdad estructural entre hombres y mujeres. Según la antropóloga Rita Segato (2003), la dimensión violenta es inherente a la propia dinámica tradicional de género, inseparable de la estructura jerárquica de esa relación, por lo que “erradicar la violencia de género es inseparable de la reforma misma de los afectos constitutivos de las relaciones de género tal como los conocemos y en su aspecto percibido como ‘normal’” (Segato, 2003).

Segato diferencia dos tipos de violencia femicida: por un lado, aquella referida a relaciones interpersonales (violencia doméstica) o a la personalidad del agresor (crímenes seriales) y por el otro, aquella que tiene características no personalizables (Bidaseca, 2011). A este último tipo de violencia la denomina femigenocidio, englobando a los crímenes que [...] por su cualidad de sistemáticos e impersonales, tienen por objetivo específico la destrucción de las mujeres (y los hombres feminizados) solamente por ser mujeres y sin posibilidad de personalizar o individualizar ni el móvil ni la autoría ni la relación entre perpetrador y víctima. (Segato, 2011)

Retomando el contexto histórico en el tema, es importante mencionar que la palabra femicidio fue usada por primera vez en 1801 en “La revista satírica de Londres a inicios del siglo XIX”, definiéndolo -en ese entonces- como el asesinato de una mujer. Para 1827 se publicó en Londres la tercera edición del libro “Las confesiones sobre un femicidio no ejecutado”, escrito por William MacNish y relataba el asesinato de una joven. En 1848 el término fue incluido en el Law Lexicon de Wharton, sugiriendo que podría ser usado en un juicio (Russell, 2008) y con este antecedente anclado a inicios del siglo XIX, el término femicidio fue acuñado por el movimiento feminista de la década de 1970. Es así como, Diana Russell, feminista estadounidense, lo utilizó en 1976 ante el Tribunal Internacional de Crímenes contra las Mujeres en Bruselas (Cabrera, 2011)

El femicidio no pretende referirse a un nuevo tipo de violencia que enfrenta la mujer. Más bien se sitúa en un extremo de un continuo de violencia de género ejercida hacia las mujeres. Caputi y Russell (2006) señalan que el femicidio está en el extremo de una serie continua de terror contra las mujeres que incluye una amplia variedad de abuso verbal y físico, tales como violación, tortura, esclavitud sexual (particularmente en la prostitución), abuso infantil incestuoso y extrafamiliar, agresión física y emocional, hostigamiento sexual (en el teléfono, en las calles, en la oficina, y en la sala de clase), mutilación genital (clitoridectomía, supresión, infibulación), operaciones ginecológicas innecesarias (histerectomías gratuitas), heterosexualidad forzada, maternidad forzada (criminalización de la contracepción y el aborto), negación de alimentos a las mujeres en algunas culturas, cirugía cosmética,



y otras mutilaciones en nombre de la belleza. En su análisis señalan que siempre que estas formas de terrorismo den lugar a la muerte, se convierten en femicidios" (Caputi y Russell, 1992: Extraído de UNIFEM, 2006).

De acuerdo con la antropóloga Rita Laura Segato (2006) el asesinato de mujeres es un mecanismo para mantener el poder del orden patriarcal. La teoría del femicidio busca resaltar su carácter de "crimen de odio" tal como los racistas, u homofóbicos.

En ese mismo orden de pensamiento, el estudio nacional sobre las Fuentes, orígenes y factores que producen y reproducen la violencia contra las mujeres elaborado en México en 2012 establece que género se refiere a "relaciones sociales que, basadas en las versiones dominantes en un tiempo y espacio determinado sobre la diferencia sexual, hacen parte del orden social y afirman el carácter estructural de la desigualdad de género [...] Género aquí no significa o no es sinónimo de las diferencias socialmente ni culturalmente construidas del sexo, significa la relación o las relaciones que tienen como elemento distintivo el basarse en la construcción social de la diferencia sexual y sus productos en términos de normas, valores, conductas e instituciones" (Riquer y Castro, 2012).

Es posible, a partir de diferentes estudios, confirmar que la violencia contra las mujeres existe desde siempre en todo el mundo con variantes de concienciación, sensibilización, datos estadísticos, leyes o políticas públicas con diferencias abismales entre países en su aplicación. Es así que, desde los años 80 se viene utilizando para denominar, sobre-nominar o sub-nominar, este grave problema social, términos como: mujer maltratada, mujer golpeada, malos tratos en la pareja, violencia contra las esposas, violencia doméstica, violencia contra la mujer, violencia íntima, violencia doméstica hacia la mujer por su pareja, violencia en la pareja, la pareja en situación de violencia, la pareja violenta, todas estas formas tienen connotaciones diferentes y resultan en posiciones y procedimientos de abordaje distintos (Álvarez, O. 2006).

Estudiosas del tema han señalado que, en situaciones de violencia de género, las mujeres pierden el control sobre su cuerpo y espacio, en tanto los hombres afianzan su poder soberano sobre ellas. Las marcas sobre los cuerpos violentados deben ser también considerados en su dimensión expresiva, como símbolo de dominio sobre la voluntad de la mujer: "expresar que se tiene en las manos la voluntad del otro es el telos o finalidad de la violencia expresiva" (Segato, 2006).

Toda esta conceptualización ha sido también acuñada por organismos multinacionales como el Banco Mundial (2003) al afirmar que "Género es una categoría relacional que identifica roles socialmente construidos y relaciones entre hombres y mujeres. Ser hombre y mujer son procesos de aprendizaje surgidos de patrones socialmente establecidos y fortalecidos a través de normas, pero también a través de coerción. Los roles de género se modifican en el tiempo reflejando cambios en las estructuras de poder y en la normativa de los sistemas sociales".



También la Organización Panamericana de la Salud (Género, salud y mujer, 2003, Introducción) se suma a la conceptualización de género al definirla como “los roles socialmente determinados para hombres y mujeres y al poder relativo que se deriva de estos”.

Del Foro Mundial contra la Violencia hacia la Mujer (2000) extraemos que “la violencia de género es un hecho común y a menudo mortal en la vida de millones de mujeres y niñas en todo el mundo. La violencia de género no solamente destruye vidas, sino que también socava el desarrollo y el progreso de todas las naciones, especialmente la igualdad de género y la posibilidad de ejercer plena ciudadanía. La violencia doméstica es una forma particularmente insidiosa de este fenómeno porque en el lugar donde las mujeres y niñas deberían sentirse más seguras, la familia, es donde a menudo sufren el terror, del abuso físico, psicológico, sexual y económico”.

La Asamblea General de la ONU ha señalado que “la violencia contra la mujer constituye una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que han conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre e impedido el adelanto pleno de la mujer...”, (ONU, 2006). Por tal razón, lograr su erradicación, como señaló Belém do Pará, implica la movilización y las acciones de los gobiernos, así como del Estado en su conjunto y, desde luego, de las instituciones, las organizaciones y los grupos sociales. Exige también la movilización politizada de las mujeres.

La definición misma de la violencia contra las mujeres está en debate, pero también sus causas, sus determinaciones y su dialéctica. En el debate intervienen con legitimidad personas ignorantes en la materia tanto en las instituciones, como en los medios de información. Prevalcen creencias diversas: naturalistas, biologicistas, religiosas, mágicas y literarias enmarcadas en el sentido común, muy distantes de concepciones científicas feministas con perspectiva de género y derechos humanos estipuladas en instrumentos internacionales y en las normas vigentes en nuestra vida social (Lagarde, 2006).

En tanto la discusión teórico-conceptual avanza, es claro que para la erradicación de la violencia de género es preciso que el Estado actúe con justicia, no solape la violencia y enfrente todas las formas de violencia vigentes en la sociedad. Es preciso que el Estado sea garante de la vigencia del Estado democrático de derecho (Lagarde, 2006).

### **El ámbito legal de un fenómeno social**



De acuerdo con la Real Academia Española (RAE, 2020) y -a propósito del sexismo lingüístico- es importante analizar el uso y la tradición de las palabras para escogerlas según su significado y género. No obstante, la forma en que se conjuguen los factores lingüísticos, políticos y jurídicos depende en gran medida de la voluntad de quien la aplica.

La promulgación de leyes respecto a la violencia de género, entre ellas, las que atañen directamente a los medios de comunicación, tienen un efecto importante al momento de punir hechos de violencia de género y adquiere incidencia en las relaciones sociales cotidianas por tener “el papel de otorgar legitimidad a determinadas posiciones de sujeto mediante su autoridad nominadora [...] actuando como ancla, referente o garante de que el discurso es válido y el sufrimiento social que nomina está oficialmente reconocido” (Segato, 2010).

Al realizar un recorrido jurídico de los diferentes instrumentos en el campo nacional e internacional, como la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), es notable cómo avanzaron en contra de la discriminación y la violencia de género en cualquiera de sus manifestaciones, considerándolas como una violación de los derechos humanos de las mujeres (Angélico et al, 2014).

El impacto logrado en la Conferencia Mundial de Beijing celebrada en 1995, puntualmente en la Declaración y su Plataforma de Acción, tiene relación directa con la construcción práctica de las condiciones favorables para eliminar la violencia y todas las formas de discriminación, y para construir los derechos humanos de las mujeres de acuerdo con su situación en cada país, a través de vías de desarrollo y democracia y del establecimiento de la paz. La construcción de esta alternativa paradigmática ha sido muy compleja porque implica concatenar esfuerzos de instancias heterogéneas, contradictorias, inestables y, en ocasiones, débiles e insuficientes, tanto civiles, como gubernamentales y de organismos internacionales para impulsar una política que debería ser potente, articulada y eficaz. El mayor logro del movimiento feminista y de mujeres en Beijing fue alcanzar un tribunal mundial sobre la rendición de cuentas respecto a los derechos humanos de las mujeres (Bunch, Charlotte, 2000).

La huella feminista en la Declaración se encuentra en el impulso de Eleanor Roosevelt y otras feministas y está impregnada también en el contenido. Destacan la concepción de la categoría de seres humanos, incluyente de mujeres y hombres, y la de universalidad, es decir, todas las mujeres y todos los hombres son sujetos de todos los derechos que se enuncian en sus 30 artículos. Seres humanos y universalidad son dos categorías articuladas que sintetizan una crítica feminista radical a la modernidad y, contribuyen a que la Declaración Universal sea un texto paradigmático.





La Convención Belém do Pará (1994) suscrito por Honduras en 1995, en el capítulo I, artículo 1, señala que violencia de género es “cualquier acción o conducta basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”. La Plataforma de Acción para la Mujer (1995) hace énfasis en el concepto de libertad y los derechos humanos indicando que violencia de género es “Todo acto de violencia basado en el género que tiene como resultado posible o real un daño físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, ya sea que ocurra en la vida pública o en la privada”.

La CEDAW contiene una definición sobre la violencia que sintetiza el pensamiento feminista y ha sido base de la mayoría de las leyes vigentes en el mundo: “... por violencia contra la mujer se entiende todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como amenazas a tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada” (Lagarde, 2006).

En algunos países de América Latina el impulso feminista logró concretarse en leyes y en la creación de algunas instituciones. Sin embargo, la legislación inicial para enfrentar la violencia contra las mujeres no encontró terreno fértil para siquiera pensar su derecho de vivir sin violencia. Las leyes resultantes se llamaron de violencia intrafamiliar o familiar y se inscriben en el derecho de familia. Se argumentó: que no sólo las mujeres viven violencia sino los niños, las personas mayores y muchos hombres también, y que las mujeres no sólo son víctimas sino también agresoras. Incluso, que las niñas también son posibles agresoras. Estos supuestos se apoyaron, además, en la reducción del territorio de la violencia al ámbito doméstico, por eso también se le llama violencia doméstica (Lagarde, 2006).

El aporte sustantivo del feminismo a los derechos humanos está en la tesis que reconoce a los seres humanos mujeres y hombres como equivalentes (Valcárcel, 1997) y como sujetos de derechos humanos. Su aporte nodal es la afirmación de la condición humana de las mujeres, la humanidad de las humanas (Lagarde y de los Ríos, 1996).

En ese contexto legal, tanto la lucha contra los diferentes tipos de violencia de género, contra la trata de personas y el feminicidio –así como también por la legalización del aborto–, son disputas por el reconocimiento de las mujeres como sujeto de derecho, que tienen como eje los cuerpos femeninos. Son reclamos por el derecho a narrar, de inscribir las demandas colectivas por intereses comunes y de narrarse en el discurso jurídico (Segato, 2011)

Es claro entonces, que toda la promulgación de leyes ha sido una herramienta política de resistencia por parte de las mujeres activistas frente a la violencia perpetrada por hombres. En el caso de Honduras, el fenómeno es de reciente visibilización y su atención es resultado, fundamentalmente, del



accionar de grupos sociales de mujeres y feministas que al inicio de la década de los noventa con mucho esfuerzo impulsaron acciones para denunciar la existencia del problema, animar a las víctimas en la denuncia y promover cambios formales en el marco jurídico y de políticas públicas. Además, a través de estos años se ha procurado contribuir a construir una conciencia social sobre el fenómeno (CDM, 2005).

Estos esfuerzos mundiales para erradicar la violencia y discriminación contra las mujeres han tenido también un impacto en Honduras que en los últimos años ha promulgado leyes de prevención de violencia y proyección a las mujeres y niñas afectadas por el fenómeno, no obstante, ese esfuerzo debe también reflejarse en la asignación de recursos que permitan caminar hacia la igualdad de género y el respeto a la vida. Expertas en derechos humanos de la ONU aseguran que, aunque ha habido algunos avances, el país centroamericano sigue siendo “machista”. Las mujeres son víctimas de una “violencia generalizada” y de la desigualdad. Además, sufren falta de representación política. (Tomado de noticias ONU, 2018)

Violencia contra las mujeres en Honduras (CDM, 2005) es un libro publicado por el Centro de Derechos de la Mujer y ofrece una importante mirada al fenómeno de la violencia contra la mujer, el apartado Rol del Estado: la legislación existente y su aplicación permiten conocer a detalle cuáles son los compromisos asumidos y las normas e instituciones a cargo de proteger la vida e integridad de las mujeres y niñas hondureñas.

La Constitución de la República de Honduras en los artículos 15, 16, 17 y 18 establece que los tratados internacionales o convenciones forman parte del derecho interno y que, en caso de conflicto entre el instrumento internacional y la Ley, prevalecerá el primero.

Con relación a los derechos de las mujeres y a las formas de abordar las causas que la colocan en una situación de violación a sus derechos humanos —como es la violencia— Honduras ha firmado 3 instrumentos: 1) Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) suscrita a partir de 1980, 2) Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer o Convención de Belém Do Pará. Instrumento con aplicación territorial concreta dentro del sistema interamericano y suscrito por Honduras en 1995, y 3) Convención para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 2 de diciembre de 1949 y entró en vigor el 25 de julio de 1951.

Producto también del movimiento de mujeres a nivel mundial y en un plano distinto desde el punto de vista jurídico, se ubican las Conferencias Mundiales y sus respectivos Programas de Acción y Declaraciones. Estas no tienen la obligatoriedad (coercibilidad) de las Convenciones, no tienen efectos



vinculantes, pero los Estados que las suscriben adquieren propósitos o compromisos de acción, en forma total o parcial, dentro de los marcos generales y estrategias que se señalan en estos instrumentos.

Con relación a los derechos de las mujeres, específicamente al derecho a una vida libre de violencia, las Conferencias más significativas en las que Honduras se ha sumado son:

- 1) Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos de Viena de 1993 donde se dio un gran paso reconociendo por primera vez los derechos humanos de la mujer y la niña como parte de los derechos humanos universales
- 2) Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo de El Cairo en 1994 donde se abordó la igualdad y equidad de géneros, los derechos sexuales y reproductivos, la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas, entre otros derechos.
- 3) Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre las Mujeres de Beijing en 1995, espacio en el que se emitió la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing por medio de la cual los Estados que la firmaron se comprometieron a su aplicación para reafirmar el derecho al acceso a la salud reproductiva, prohíbe a los Estados todo acto de discriminación y de violación a los derechos de las mujeres, pese a ello, en mi país el Congreso ha prohibido la utilización de las pastillas anticonceptivas “día siguiente” y sumado a ello, el debate sobre el aborto parece nunca tener la apertura suficiente.
- 4) Conferencia de Copenhague sobre el Desarrollo Social. Celebrada por NNUU en 1995, donde lo gobiernos se comprometieron a promover las medidas, leyes y políticas para combatir y eliminar todas las formas de discriminación, explotación, abuso y violencia contra las mujeres y las niñas, de acuerdo con lo establecido por otros instrumentos y declaraciones internacionales.

Dentro del contexto generado por la emisión de los instrumentos y declaraciones internacionales de los que Honduras es parte y que son un importante soporte del trabajo de incidencia de las organizaciones de mujeres, el Estado hondureño se ha visto obligado a crear la Fiscalía Especial de la Mujer en el Ministerio Público, el Juzgado de Letras de Familia que atiende los casos en materia de Violencia Doméstica, el Instituto Nacional de la Mujer, la Unidad de Género de la Policía Nacional, las Oficinas Municipales de la Mujer y las Consejerías de Familia en la Secretaría de Salud, así como 8 leyes específicas.

Respecto al grado de aplicación de la legislación, la década de los 90 se caracterizó por la creación del marco legal e institucional necesario para el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres proclamados a nivel internacional y promovidos en el ámbito nacional, pero con esta antesala, la entrada al nuevo siglo exigió otros retos y pidió mejores resultados en el acceso a la justicia y en la debida aplicación del marco jurídico y formal.



La prioridad actual para el 51.3 % de la población hondureña constituida por mujeres (INE, 2022) no se encuentra ya en la creación de nuevas leyes o instituciones. En estos momentos, las expectativas de las mujeres al ejercer sus derechos están relacionadas con las demandas por contar con operadores de justicia dispuestos a garantizar una aplicación debida de la legislación, con recibir protección efectiva cuando peligran sus vidas, la de sus hijos e hijas, sus bienes y a que se sancionen con firmeza los actos de violencia que atentan contra su integridad (CDM, 2005).

El Estado ha logrado avances en la visibilización, atención y sanción de la violencia contra las mujeres. Algunos ejemplos se encuentran en la elevación de los niveles de denuncia y el aumento en la capacidad de atención; en la aprobación de la Política Nacional de la Mujer con un componente específico en violencia de género contra las mujeres; el Poder Judicial, la Policía Nacional y el Ministerio Público han emprendido esfuerzos por capacitar y sensibilizar a sus funcionarios; en el ámbito penal como consecuencia de la vigencia del nuevo proceso penal se puede observar una mayor celeridad en casos de delitos sexuales y violencia intrafamiliar; en el plano cualitativo, el nuevo procedimiento permite una mejor apreciación de pruebas que es favorable para el logro de una condena en casos de delitos sexuales; y, en el trabajo del Instituto Nacional de la Mujer para incorporar el enfoque de género en la planificación del poder judicial, en sus bases de datos y en la elaboración de los perfiles de su personal.

En ese escenario, pese a los avances y la creación de la institucionalidad mínima para el ejercicio del derecho a una vida sin violencia, los espacios logrados deben ser permanentemente justificados y defendidos porque las mismas instituciones del Estado atentan constantemente contra ellos y su existencia es cuestionada por funcionarios que, sin voluntad política, no asumen las razones tanto sociales como jurídicas que los fundamentan omitiendo así la importancia del acceso a la justicia como un elemento esencial para combatir la impunidad en la violencia contra las mujeres y niñas. Se suma a esta problemática el aspecto religioso, en su expresión fundamentalista, como un elemento que en los últimos tiempos está influyendo de manera determinante en el grado de aplicación de las leyes aprobadas.

Como conclusión, CDM (2005) señala que a la fecha no se ha indagado con profundidad en las razones por las cuáles las mujeres desisten de seguir con el proceso legal o las causales que les impiden presentar una denuncia. Una hipótesis que está por comprobarse es que un sistema de justicia lento, ineficiente y con indicios de sesgos políticos en su administración puede desincentivar a las mujeres para continuar con sus denuncias ante violaciones a sus derechos.

En Honduras, al igual que en México, como lo dijera Lagarde (2006) con el tiempo se conoció que son las mujeres quienes más denuncian y que el agresor en la mayoría de los casos es un hombre; otras violencias quedaron fuera al no tener como escenario lo doméstico y como protagonistas personas que no eran cónyuges ni familiares, sino compañeros de estudios, de trabajo, autoridades y hombres uniformados (policías y soldados), criminales y desconocidos. Fue evidente que había violencia



privada y pública contra las mujeres. Se mostró que las instituciones, las políticas públicas, el presupuesto destinado y los servicios resultaban insuficientes para enfrentar la problemática real de la violencia.

Erradicarla la violencia contra la mujer, como define la Convención Belém do Pará, implica ir a sus raíces estructurales y desmontarlas. Las entidades deben elaborar leyes estatales, tipificar los delitos e incluir las sanciones en los códigos penales, deben hacer las reformas necesarias a los códigos civiles y a los códigos de procedimientos. Cada Congreso debe derogar preceptos jurídicos que atenten contra los derechos humanos de las mujeres. (Lagarde, 2006)

### **El feminicidio y la violencia de género en los medios de comunicación hondureños: un estudio sobre voces, relatos y actores**

Al analizar los casos de violencia contra mujeres y niñas, los datos, la manera en que mueren y los contextos muestra que [...] el hombre abusa de las mujeres porque puede hacerlo, es decir, porque éstas ya forman parte del territorio que controla, el agresor que se apropia del cuerpo femenino en un espacio abierto, público, lo hace porque debe para mostrar que puede. (Segato, 2006)

Como ya lo hemos mencionado, la violencia de género contra las mujeres es estructural porque el orden social, es decir, la organización de la vida social es patriarcal. Se trata de una sólida construcción de relaciones, prácticas e instituciones sociales (incluso del Estado) que generan, preservan y reproducen poderes (acceso, privilegios, jerarquías, monopolios, control) de los hombres sobre las mujeres y, al mismo tiempo, conculcan poderes sociales –sexuales, económicos, políticos, jurídicos y culturales – a las mujeres. (Lagarde, 2006)

Los medios de comunicación constituyen en nuestros días una de las esferas principales en donde se dirimen los diversos asuntos públicos. Ellos contribuyen a visibilizar u ocultar diferentes escenarios sociales (Morelli y Rey, 2011). Pero los medios no solo informan, sino que también son constructores de representaciones sobre los fenómenos sociales.

Como *productor producido* (Sidicaro, 1997), los medios de comunicación expresan sus ideas a partir de la propia interpretación de los hechos y la influencia político-social de sus contextos, de allí que es necesario construir conceptualmente estas relaciones para entender las características de su mensaje y las modulaciones o transformaciones necesarias ante fenómenos en estudio.

La narrativa mediática sobre los casos de violencia de género y feminicidio constituye un buen ejemplo de cómo los medios en sus notas hacen eco de las diversas representaciones sociales que rodean a los fenómenos que relatan entre sus páginas. Al analizar los relatos periodísticos salen a la luz los prejuicios y estereotipos que rondan al fenómeno de muerte violenta de mujeres y niñas, apelando a



los móviles pasionales de locura pasajera que causa el amor, para reconstruir y explicar las posibles causas de tales episodios (Cremona et al., 2013), así como también se encasilla a las mujeres en estereotipos de madre o víctima, y se la interpela como objeto de deseo masculino, mercantilizando el cuerpo, y reduciéndola a un rol reproductivo y doméstico (Del Manzo y Rosales, 2013).

En sentido estricto, informar y ser informado es un derecho humano fundamental, no obstante, es una generalidad que el contenido de las noticias transmitidas tiene una visión estereotipada de la violencia contra las mujeres y niñas. El artículo 8 de la Convención de Belem do Pará (1994) obliga a los Estados parte a promover en forma progresiva medidas específicas, inclusive programas para “alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas y realzar el respeto y la dignidad de la mujer”, mandato que cobra relevancia sobre todo en países con altos índices de violencia basada en género.

Entre 2005 y 2021, el Observatorio Nacional de la Violencia del IUDPAS registró 6787 muertes violentas de mujeres, niñas y femicidios (ONV-IUDPAS-UNAH, 2022), casi 400 víctimas cada año. Solo en 2020, 3112 mujeres y niñas fueron evaluadas por un médico forense debido a lesiones provocadas en el 75.8 % de los casos por un agresor conocido y los delitos sexuales sumaron 2099 atenciones. Pese a la tendencia ascendente del fenómeno que muestran los datos, el enfoque de los mensajes noticiosos sobre este fenómeno es traducido en historias influenciadas por los intereses del medio, sin considerar el necesario ejercicio pleno de la ciudadanía de las mujeres y niñas sin limitar su derecho a una vida libre de violencia.

El problema es político-social y su representación en la prensa no puede considerarse un suceso aislado o de importancia menor dada su influencia en la percepción de la realidad. El rol de los medios es significativo en la construcción de saberes, valores, actitudes y puntos de vista. A través de las noticias, los medios de comunicación masiva no sólo reflejan la realidad (reproducción), sino que participan de su construcción y creación/producción (Wolf, 1994).

Ese escenario ha sido objeto de hipótesis o trabajos puntuales en la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), así, a través del Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) en consorcio con Sien Comunicaciones, y con el apoyo brindado por ONU Mujeres con fondos de la iniciativa Spotlight, en 2021 realizamos un ejercicio de monitoreo de las noticias sobre muerte violenta de mujeres y niñas publicadas en 13 medios de comunicación del país priorizando algunos temas y definiendo ejes, categorías e indicadores con los que se ordenó la información.

El mercado de los medios de comunicación social en Honduras está dividido en: 5 empresas de prensa con mayor circulación en las principales ciudades, 417 de radio que operan 238 frecuencias con sus repetidoras en AM y 832 en FM, 113 canales de señal abierta, más de 12 medios digitales y 11 medios comunitarios (CONATEL, 2020).





El último sondeo de opinión pública del Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC/SJ, 2020), revela que más de la mitad de la población hondureña (58.4 %) se informa diariamente con las noticias que publican los medios de comunicación, y que la televisión es el medio por el cual más se informan (49.6%), seguido de los medios escritos impresos (20.5 %), la radio (20.6 %), las redes sociales (8.1 %) y los medios digitales (1.3 %). Estos datos se aproximan a la reciente investigación del Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) el cual indica que de las cuatro regiones que tiene el país: norte, occidente, centro-oriente, y sur, 60.0 % de los consultados se informa por la televisión, los medios escritos rondan el 28.0 % y las radios en promedio general tienen una audiencia del 40.0 %. A diferencia de la encuesta del ERIC/SJ, la investigación del IUDPAS, destaca cómo en todo el país, las redes sociales van cobrando auge con un promedio global de 44.0 % (IUDPAS-SIEN Comunicaciones, 2021).

El ecosistema de medios seleccionado para el estudio fue monitoreado durante 6 meses con el objetivo conocer el tratamiento que los medios de comunicación otorgan a la violencia contra las mujeres y niñas, y los resultados han posibilitado analizar la frecuencia con que se publican notas sobre la temática, las secciones en las que se lo enmarca, así como el modo en que el fenómeno es retratado (Morelli y Rey, 2011), también se han investigado los estereotipos vigentes en el relato periodístico sobre la violencia de género (Cremona et al., 2013), así como las diversas estrategias explicativas que la prensa pone en juego a la hora de abordar estos casos, donde se hacen presentes lugares comunes del imaginario social (la obsesión, el crimen pasional, los celos, los desengaños amorosos, entre otros), que tienen por efecto descontextualizar la violencia de género.

Este trabajo que se enmarca en las mismas preocupaciones temáticas arriba reseñadas, con la particularidad de que el objetivo consiste en analizar las notas que los medios de comunicación publican sobre violencia de género y feminicidio, permite conocer que durante los 6 meses observados:

- 13 medios de comunicación publicaron 444 noticias sobre el fenómeno, en promedio 74 cada mes y casi 3 al día.
- Los 4 medios escritos monitoreados publicaron el 51.4 % de toda la información recolectada. Estos medios generalmente asignan  $\frac{1}{4}$  de página para estas noticias.
- 2 radios comunitarias y 2 de alta sintonía a nivel nacional (HRN, Radio América, Radio Comunitaria “La Voz Morazánica” y Radio ODEC) publicaron el 11.9% de todas las noticias monitoreadas. En radio y televisión el promedio de las notas es de 2 a 5 minutos, sobre todo, cuando las noticias son femicidios de alto impacto.
- El promedio del espacio en televisión varía, pero los femicidios de alto impacto reciben de 2 a 5 minutos de transmisión.



- En todo el semestre, dos medios (uno digital y otro impreso) publicaron 31.1 % de todas las noticias.
- 97.1 % de las noticias publicadas tienen un enfoque informativo y 9 de cada 10 son publicadas en la sección de “Sucesos”.
- En las 444 noticias monitoreadas, los comunicadores consultaron 647 fuentes, 5 de cada 10 noticias tienen como fuente a la policía, fiscalías o juzgados (52.2 %).
- 9 de cada 10 noticias promueven la difusión del morbo, la justificación del hecho y los estereotipos, presentando la violencia de género como hechos esporádicos e “inexplicables”, de las 691 noticias que detallaban el acto violento contra una mujer o niña:
  - a. 22.3 % argumentaron algún motivo para que la víctima recibiera la violencia.
  - b. 20.0 % de las víctimas casi solo existe como (“una mujer”) no se especifican ningún dato de ella.
  - c. Se utilizan adjetivos como "celoso", "bebedor" o "persona normal", o frases como "salía con amigas" o "tenía un amante".
  - d. Solo 1 de cada 10 noticias presentó un adecuado tratamiento noticioso.
  - e. Francisco Morazán (59), Cortés (55) y Olancho (24) acumularon la mayor cantidad de noticias sobre muerte violenta de mujeres y niñas y casos de femicidios.
  - f. Los hechos ocurridos en zona rural sumaron 46.0 % y en la urbana el 54.0 %.
  - g. Las edades en que las mujeres sufrieron más violencia van de los 10 a 29 años y esta se manifiesta principalmente en sus casas de habitación (39.2 %), vía pública (20.4 %), pero el 20.0 % de las noticias no indicó este dato.
  - h. 87.1 % de las noticias no establece la ocupación de las víctimas, 36.1 % indica que el móvil es desconocido y 27.5 % no tiene datos del arma utilizada.
  - i. 37.3 % de los hechos ocurrieron con arma de fuego, 14.9 % por mecanismos múltiples y 12.5 % por arma blanca.
  - j. Entre las manifestaciones de violencia que citan los medios están los datos sobre número de heridas, lesiones, hematomas o si fue un intento de femicidio, amenazas, insultos, palabras hirientes y humillaciones.
  - k. Los hechos son narrados como un drama o tragedia inevitable. Justifican al agresor y también la violencia recibida por la mujeres y niñas debido a una violación, acoso callejero, acoso sexual, estupro, hostigamiento sexual e incesto. Los medios naturalizan y reproducen la subordinación y el maltrato, como un acto normal.
  - l. En las noticias monitoreadas se culpabiliza a las víctimas y minimiza la violencia. La situación jamás es expuesta como un delito y una violación a su derecho a la vida.
  - m. En las 444 noticias se encontraron 513 expresiones relacionadas con violencia que fomenta el machismo. En ocasiones informan que “ella se resistió”, era celosa, no se dejaba, salió de noche, no dijo dónde iba.



- n. En 7 de cada 10 noticias el agresor de las víctimas fue un desconocido o se carece de datos y solo el 33.3 % de las notas periodísticas analizadas señalaron como agresor a un conocido.
- o. 42.3 % de las noticias analizadas, presentan una tendencia a invisibilizar a la mujer en el discurso mediático. Además, 6 de cada 10 noticias no protegen los datos de las víctimas mostrando la identidad, paradero, aspectos de procesos judiciales o cualquier información personal.
- p. El 7.7 % de los recursos gráficos son fotografías que justifican el hecho violento a través de estereotipos y 92.3 % de las fotografías que acompañan la noticia van desde cuerpos, lesiones, encostadas, quemadas etc.

Al considerar a la prensa como un medio que favorece la naturalización de roles y relaciones de género desiguales; como un discurso o relato en el que, en tanto práctica significativa, operan condicionamientos ligados a intereses políticos, económicos e ideológicos (Cremona et al., 2013), los resultados arriba señalados conducen a preguntas como: ¿Cuáles son las voces audibles y cuáles las silenciadas en estas narraciones? ¿Tienen las mujeres un espacio de enunciación en la prensa? ¿Cuáles son los interlocutores privilegiados por la prensa a la hora de informar sobre el fenómeno? ¿El abordaje de las notas hace justicia a los hechos? Dudas que además de registrar son de necesario análisis para profundizar en el problema y el impacto en las democracias.

La mayoría de las muertes violentas de mujeres, niñas y femicidios son tratadas informativamente de la misma forma en la que se trata cualquier homicidio; imágenes con alta carga de violencia, insistencia en dramatizar el contexto social de la víctima y, sobre todo, espectacularización de la violencia por encima de la veracidad. Rara vez se repara en aspectos éticos, morales o de valores, de allí el gusto o la tolerancia frente a la crónica roja, el uso del cuerpo de la mujer como objeto y la escasa preocupación por la estricta veracidad de los hechos (Berti, 2010, p. 44).

Hay un largo trayecto desde la invisibilidad de la violencia de género a su consideración como un problema público. El proceso debe ser entendido como una compleja interacción entre movimientos sociales, política, ciudadanía y medios de comunicación. Se ha analizado ampliamente la influencia del movimiento feminista en la realización de leyes y políticas orientadas a la igualdad de oportunidades y a los derechos de las mujeres y más en concreto en la lucha contra la violencia de género (Bustelo y Lombardo, 2007; de Miguel, 2003; Htun y Weldon, 2012; Maquieira y Sánchez, 1990; Rosneil, Halsaa, y Sümmer, 2012). Pero los individuos conocen los feminicidios a través de los medios y no a través de las activistas, y por esto es importante conocer cómo los medios construyen el problema (Berns, 2004). (Comas-d'Argemir, 2014)

Un estudio del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos, describe el femicidio como una forma de violencia masculina que no es un impulso emocional pero sí una



violación a derechos humanos y que este fenómeno tiene tres dimensiones: teórica, política y jurídica (CCPDH, 2006), la primera tiene que ver con conceptualizaciones o definiciones teóricas, la segunda con la responsabilidad del Estado en proteger, prevenir y sancionar violaciones a derechos humanos de las mujeres y niñas, y la tercera con la necesaria armonización de los marcos legales a fin de reducir los casos de impunidad contra este grupo poblacional.

En el caso de Honduras, es necesario examinar el comportamiento de los usuarios ante este tipo de contenidos, pues hay una falta de información confiable y sistemática sobre la prevalencia y las diferentes expresiones de la violencia doméstica, que se agudiza cuando se considera la situación de las mujeres que conforman grupos minoritarios, en particular cuando provienen de zonas rurales e indígenas (PNUD, 2017).

En los últimos años, el Centro de Derechos de Mujeres (CDM) ha dado seguimiento a las noticias de violencia contra las mujeres que publica la prensa de Honduras (CDM, 2010). Esta experiencia ha permitido identificar que en las mismas “persisten ideas y expresiones que ubican a las mujeres en posición de desventaja, a veces condenándolas cuando en realidad son víctimas, otras veces justificando a los victimarios o los perpetradores de los hechos violentos contra las mujeres” (CDM, 2017).

Los hallazgos en el primer trimestre del monitoreo realizado a los medios sobre noticias de muertes violentas de mujeres, niñas y femicidios muestran una agenda mediática que, pese a los insipientes cambios surgidos a partir de los esfuerzos de feministas y de organizaciones que luchan por hacer valer los derechos de esta población, que visibiliza cuantitativamente los hechos y al hacerlo, recibe una condena pública ante su tolerancia y el encubrimiento de la violencia de género.

En el primer trimestre del Estudio que presentó, hay algunos datos que no deben soslayarse por su impacto:

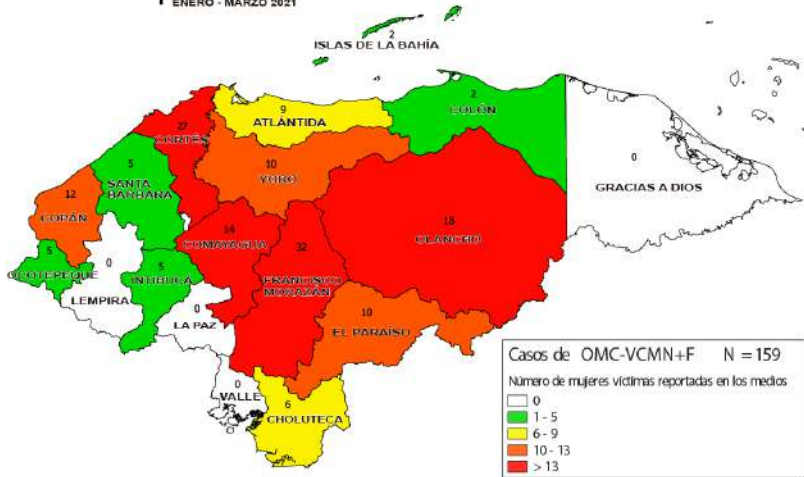


**XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**MAPA 2**

**GEORREFERENCIACIÓN DE VIOLENCIA CONTRA MUJERES, NIÑAS Y FEMICIDIOS EN NÚMERO DE CASOS REPORTADOS EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN ENERO - MARZO 2021**



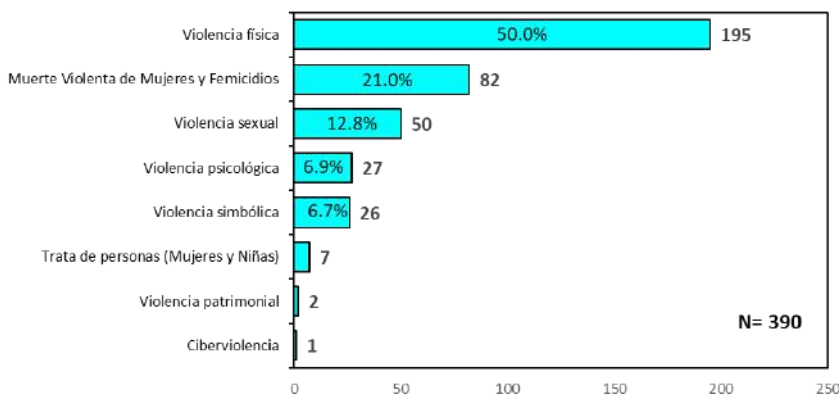
Fuente: Observatorio de Medios de Comunicación sobre Violencia contra Mujeres, Niñas y Femicidios / Medios (La Tribuna, EL Heraldo, EL País, La Prensa, Hable Como Habla, Tele Ceiba, Televisión, CBC Canal 8, Radió HRN, Radió América, Radió Odeco, Radió Comunitaria la Voz Morazánica, Proceso Digital, El Tiempo Digital)-Honduras  
Fuente cartográfica: SINIT - NEPLAN

Los departamentos que reportan el mayor número de casos son Francisco Morazán (32), Cortés (27), Olancho (18) y Comayagua (14), en el mapa son los ubicados en color rojo por registrar más de 13 casos. En color naranja están Copán (12), Yoro (10) y El Paraíso (10) al registrar entre 10 y 13 casos. En amarillo, Atlántida (9) y Choluteca (6), por reportar entre 6 y 9 casos, en color verde están Ocatepeque (5), Santa Bárbara (5), Intibucá (5) y Colón (2), por situarse en el rango de 1 a 5 víctimas. De los 18 departamentos de Honduras, Gracias a Dios, Lempira, La Paz y Valle registraron cero casos.

Las expresiones más visibles de la violencia contra las mujeres y niñas en Honduras son la violencia física y la muerte violenta y femicidio. Le siguen la violencia sexual, la psicológica, la simbólica, la trata de personas (mujeres y niñas), la violencia patrimonial y la ciber violencia.

**Gráfico 1**

**VIOLENCIA REGISTRADA EN LA COBERTURA NOTICIOSA EN NÚMERO DE CASOS ENERO - MARZO 2021**



Fuente: Observatorio de Medios de Comunicación sobre Violencia contra Mujeres, Niñas y Femicidios / Medios (La Tribuna, EL Heraldo, EL País, La Prensa, Hable Como Habla, Tele Ceiba, Televisión, CBC Canal 6, Radió HRN, Radió América, Radió Odeco, Radió Comunitaria la Voz Morazánica, Proceso Digital, El Tiempo Digital)-Honduras

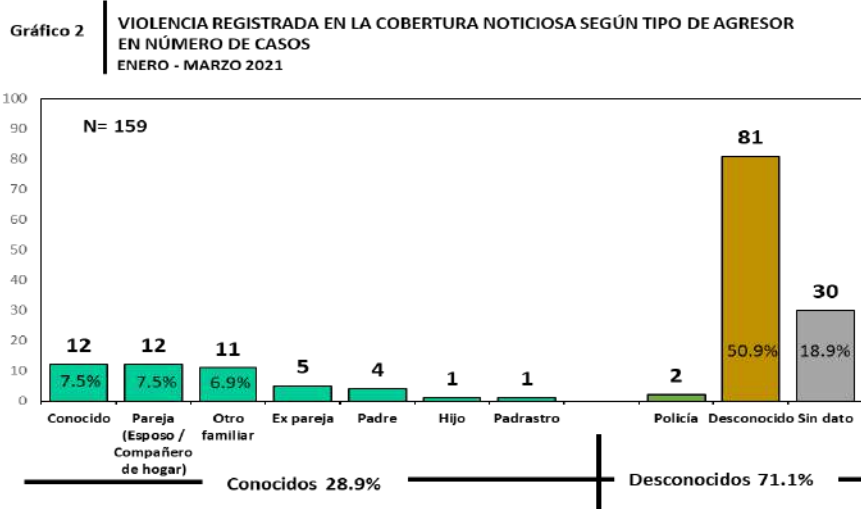


**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

La violencia simbólica se suma a los otros patrones más comunes de violencia registrados en el país, lo que representa el surgimiento de otras múltiples manifestaciones de violencia, igualmente dañinas para las mujeres y niñas. La violencia simbólica, entendida no como un tipo de violencia, sino como una manera continua de pensar y actuar que naturaliza y reproduce la subordinación y el maltrato, comienza a instalarse en el imaginario colectivo social, como un acto normal por los usos y las costumbres, y se expresa de distintas maneras, entre ellas el control económico, control de la sociabilidad, de la movilidad, menosprecio moral, menosprecio estético, menosprecio sexual, descalificación intelectual y descalificación profesional.

Al abordar la pregunta sobre quiénes son los agresores de las violencias observadas y cometidas contra mujeres y niñas, el 71.1 % de los registros indican que es un desconocido.



Fuente: Observatorio de Medios de Comunicación sobre Violencia contra Mujeres, Niñas y Femicidios / Medios (La Tribuna, EL Heraldo, EL País, La Prensa, Hable Como Habla, Tele Celba, Televisión, CBC Canal 6, Radió HRN, Radió América, Radió Odeco, Radió Comunitaria la Voz Morazánica, Proceso Digital, El Tiempo Digital)-Honduras

Dos hechos resaltan en este apartado y están relacionados con la impunidad en la que prevalecen la mayoría de los casos: en el periodo estudiado, el agresor de las víctimas fue un desconocido, en la mayoría de los casos, y en segundo, se carece de datos, es decir de alguna evidencia mínima que permita dar con los responsables.

En el primer trimestre del 2021, los medios de comunicación monitoreados publicaron un total de 215 noticias relacionadas con la violencia de género, la prensa destacó el mayor número de hechos (89) con 41.4 % de los casos, los medios digitales (69) 32.1 %, la radio (29) el 13.5 %, la televisión (24) que equivalen al 11.2 % y las redes sociales (4) es decir el 1.9 %.

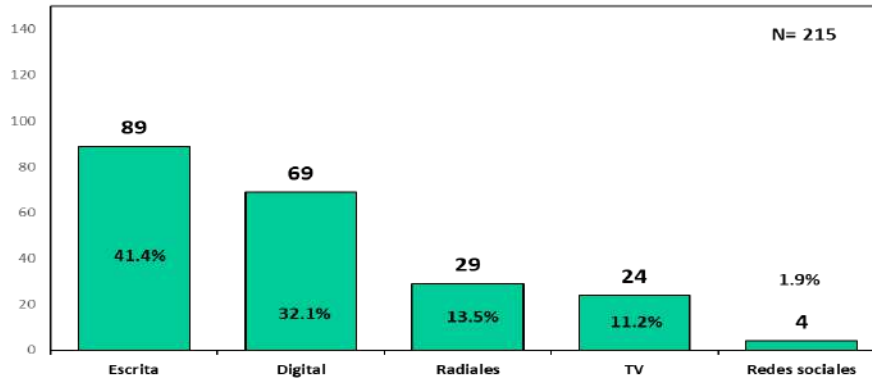




## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Gráfico 3 | VIOLENCIA REGISTRADA EN LA COBERTURA NOTICIOSA SEGÚN TIPO DE MEDIO  
EN NÚMERO DE CASOS  
ENERO - MARZO 2021



Fuente: Observatorio de Medios de Comunicación sobre Violencia contra Mujeres, Niñas y Femicidios / Medios (La Tribuna, EL Heraldo, EL País, La Prensa, Hable Como Habla, Tele Ceiba, Televisión, CBC Canal 6, Radió HRN, Radió América, Radió Odeco, Radió Comunitaria la Voz Morazánica, Proceso Digital, El Tiempo Digital)-Honduras

Uno de los elementos que permite entender la dinámica de los medios de comunicación en el abordaje y tratamiento que dan a sus noticias, en este caso particular al tema de la violencia contra las mujeres y las niñas, es el uso de las fuentes informativas, cuáles son las más recurrentes y la importancia que revisten en las narrativas.

Las fuentes consultadas son fundamentales para la forma en cómo se redactan, enfocan y presentan las noticias, el equilibrio que se espera y la búsqueda que aproxime a la verdad de los hechos. Datos del estudio dejan claro que los medios tienen una fuerte inclinación hacia las fuentes que son oficiales, muestra de ello es que de las 215 notas que fueron parte del monitoreo del primer trimestre, se consultó un total de 115 fuentes oficiales vinculadas a las instituciones operadoras de justicia (policía, fiscalías o juzgados), es decir el 39.2 % del total. En segundo lugar, aparecen las fuentes no oficiales (testigo de los hechos, familiares, amistades) citadas 76 veces que representan el 25.9 % y, en tercer lugar, la fuente anónima prevalece como una forma recurrente de consulta con 72 menciones y un porcentaje del 24.6 %.

Las fuentes del contraste como la academia, la sociedad civil y la comunidad internacional, no superan a las tradicionales de consulta. La academia aparece con 18 menciones para un porcentaje del 6.1 %, la sociedad civil citada apenas 11 veces y la comunidad internacional apenas con 1 mención.

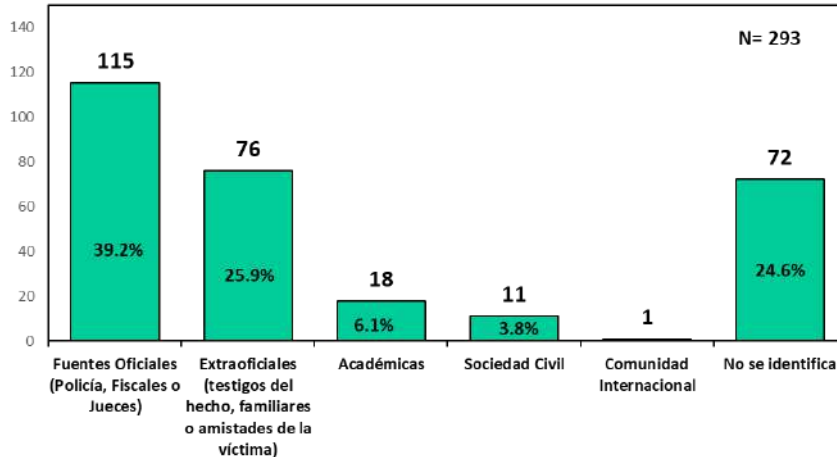


**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Gráfico 6

**VIOLENCIA REGISTRADA EN LA COBERTURA NOTICIOSA SEGÚN FUENTE  
CONSULTADA EN NÚMERO DE CASOS  
ENERO - MARZO 2021**



Fuente: Observatorio de Medios de Comunicación sobre Violencia contra Mujeres, Niñas y Femicidios / Medios (La Tribuna, EL Heraldo, EL País, La Prensa, Hable Como Habla, Tele Ceiba, Televisión, CBC Canal 6, Radió HRN, Radió América, Radió Odeco, Radió Comunitaria la Voz Morazánica, Proceso Digital, El Tiempo Digital)-Honduras

¿En qué sección informativa se reportan los casos contra las mujeres y niñas cuando de violencia se trata? ¿Qué espacio les asignan los medios de comunicación? La tendencia indica que la violencia de género siempre se ubica en la sección de “sucesos” que publica también la nota roja, la nota judicial o la de operativos policiales en temas de violencia y criminalidad.

De las 215 noticias registradas en el estudio durante el primer trimestre de 2021, la sección de sucesos ocupó el 91.6 % de las notas, apenas 7 tuvieron un destacado en portada es decir el 3.3 % del total, 6 notas cayeron en la categoría de reportajes especiales, notas con mayor profundidad y mayor contraste de fuentes; 4 noticias formaron parte de los noticieros estelares para un porcentaje de 1.9 %, y apenas 1 noticia fue consignada entre las primeras tres secciones destacadas de los medios de comunicación social analizados.

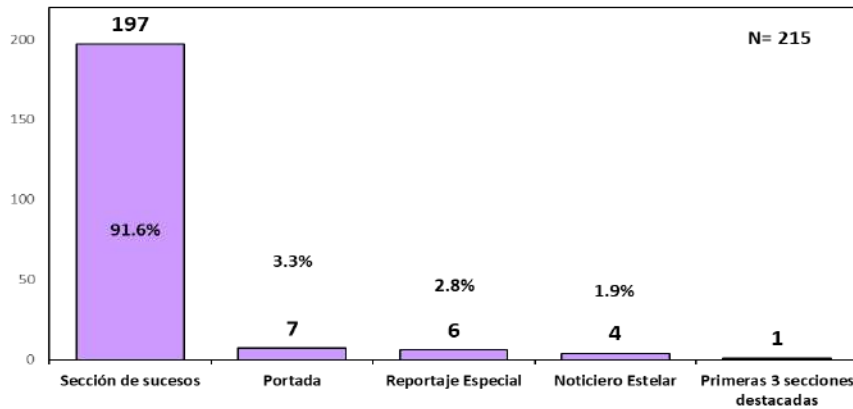


**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Gráfico 7

**VIOLENCIA REGISTRADA EN LA COBERTURA NOTICIOSA SEGÚN ESPACIO  
DESTACADO EN NÚMERO DE CASOS  
ENERO - MARZO 2021**



Fuente: Observatorio de Medios de Comunicación sobre Violencia contra Mujeres, Niñas y Femicidios / Medios (La Tribuna, EL Heraldo, EL País, La Prensa, Hable Como Habla, Tele Ceiba, Televisión, CBC Canal 6, Radió HRN, Radió América, Radió Odeco, Radió Comunitaria la Voz Morazánica, Proceso Digital, El Tiempo Digital)-Honduras

El estudio identificó 293 manifestaciones simbólicas de violencia, 37.9 % difundieron morbo en la descripción con detalle del acto violento contra las mujeres y las niñas, sobre todo cuando se trató de violencia física; en algunos casos, las imágenes ocupan más espacio que la misma información contenida en la nota periodística, exponiendo a las víctimas sin ningún control sobre su imagen o el respecto a la dignidad.

En cuanto a reportes de prensa que justificaron el acto violento del agresor, el porcentaje fue de 24.9 % y las citan van desde “porque no tenía dinero”, “el agresor había consumido alguna sustancia”, o simplemente “porque sospechaba que la víctima le fue infiel” citas que evidentemente minimizan o anulan la responsabilidad de los agresores y victimarios.

Los estereotipos y la considerable subrepresentación de las mujeres en los medios tienen un papel crucial en la formación de actitudes dañinas, de falta de respeto y violencia contra las mujeres. La difusión de mensajes que justifican el acto violento contra la mujer con argumentos socialmente contruados, como: “porque es hombre”, “porque es mujer”, “por el trabajo al que se dedica la víctima”, “porque se lo enseñaron al agresor”, “Por la hombría del agresor”, registró el 18.8 % de las noticias monitoreadas, mientras que en aquellas en las que el tratamiento de la información fue minimizada porque la información fue incluida dentro de otro suceso, sin aportar ningún dato sobre el suceso violento y la víctima (ejem: por otra parte en Santa Cruz de Yojoa se encontró el cuerpo de una mujer en estado de descomposición) el porcentaje fue de 12.6 %.

Es rescatable del monitoreo realizado que el 5.8 % de las noticias difundieron noticias libres de morbo, justificaciones y estereotipos, en las cuales se puede inferir que sus redactores, han reconocido la necesidad de considerar otro tipo de mensajes que permitan construir una ciudadanía consciente sobre

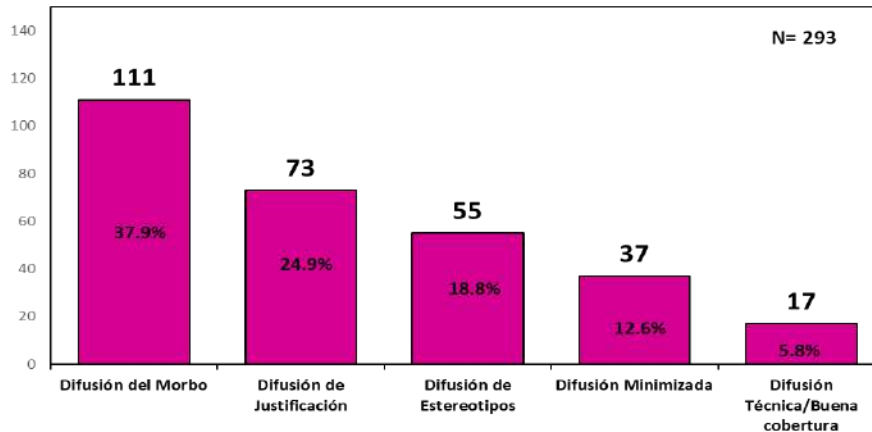


**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

el problema con enfoques centrados en la prevención y en la concientización de la problemática social de las violencias.

Gráfico 10 | **VIOLENCIA REGISTRADA EN LA COBERTURA NOTICIOSA SEGÚN TIPO DE DIFUSIÓN  
EN NÚMERO DE CASOS  
ENERO - MARZO 2021**



Fuente: Observatorio de Medios de Comunicación sobre Violencia contra Mujeres, Niñas y Femicidios / Medios (La Tribuna, EL Heraldo, EL País, La Prensa, Hable Como Habla, Tele Ceiba, Telecentro, CBC Canal 6, Radió HRN, Radió América, Radió Odeco, Radió Comunitaria la Voz Morazánica, Proceso Digital, El Tiempo Digital)-Honduras

En el periodo analizado, 4 de cada 10 noticias presentan directamente algún estereotipo (12.3%), rol de género (8.5%), prejuicio (7.7%), sobregeneralización (6.9%), lenguaje discriminatorio y culpabilizante hacia la mujer (12.3%). Estos datos revelan que los medios continúan una tendencia para la representación pública de la mujer de manera estereotipada a través de conceptos erróneos que perpetúan diversos roles socioculturales de género que marcan la desigualdad y discriminación en perjuicio de la mujer.

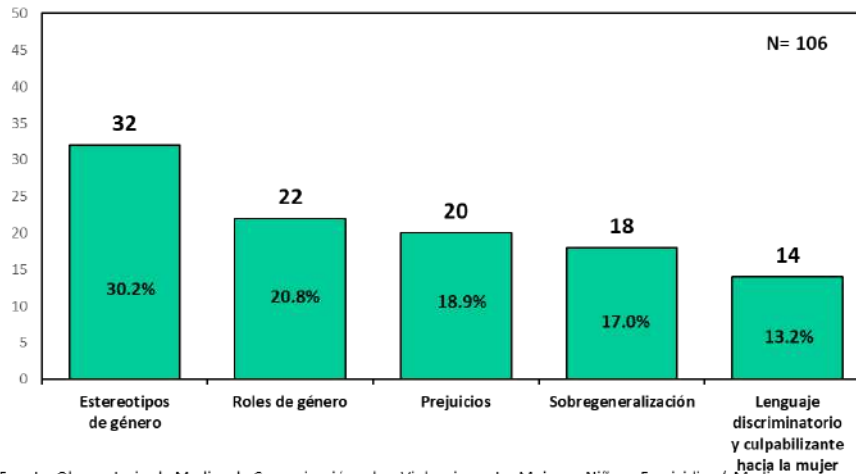
El tratamiento informativo presenta los roles de hombres y mujeres desde la simplificación de la realidad y al hacerlo amplifican ciertas cosas y esconden otras. En ese sentido, encontramos información que terminó culpabilizando a las víctimas y minimizando la violencia de la que fue objeto. Sin embargo, estas noticias no informan que cualquier tipo de violencia a mujeres, no solo es un delito, sino una violación a los derechos humanos de las mujeres y niñas, especialmente, a la vida, la libertad, seguridad y claro a vivir una vida libre de violencia.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**Gráfico 11** | VIOLENCIA BASADO EN GÉNERO REGISTRADA EN LA COBERTURA NOTICIOSA  
EN NÚMERO DE CASOS  
ENERO - MARZO 2021



Fuente: Observatorio de Medios de Comunicación sobre Violencia contra Mujeres, Niñas y Femicidios / Medios (La Tribuna, EL Heraldo, EL País, La Prensa, Hable Como Habla, Tele Ceiba, Telecentro, CBC Canal 6, Radió HRN, Radió América, Radió Odeco, Radió Comunitaria la Voz Morazánica, Proceso Digital, El Tiempo Digital)-Honduras

El lenguaje con el cual se publican las noticias, en este caso sobre género y violencia contra mujeres y niñas en particular, revela cómo piensa y por lo tanto, cómo actúa, quién redactó la noticia, y que la ser un generador de opinión, posiciona un conocimiento que incide en la forma como se percibe la realidad.

El Estudio mostró que de las 215 noticias revisadas en los primeros 3 meses, 309 contenían expresiones relacionadas con violencia que fomenta el machismo; 47 (15.2 %) justificaron los hechos contra las mujeres víctimas, 39 (12.6 %) protegen los datos del victimario, 32 (10.4 %) utilizaron la carga de estereotipos que prolongan las discriminaciones y jerarquizan la posición del hombre sobre la mujer; 24 noticias (7.8 %) mostraron empatía con el victimario, 21 (6.8 %) omitieron la versión de la víctima, familiares o alguien allegado a ella, lo cual plantea una visión simplificada del delito; en una muestra de falta de entendimiento al tema, a los derechos humanos o de machismo exacerbado, 17 (5.5 %) culparon a la víctima y en 6 noticias se resalta la profesión y los logros del victimario, un elemento que también puede condicionar la justificación del delito, e invisibilizar la brutalidad del agresor.

El porcentaje más elevado de 123 noticias (39.8%), se decanta por la neutralidad, es decir, la noticia es redactada de forma descriptiva sin ningún dato que aporte a la reflexión a favor o en contra.

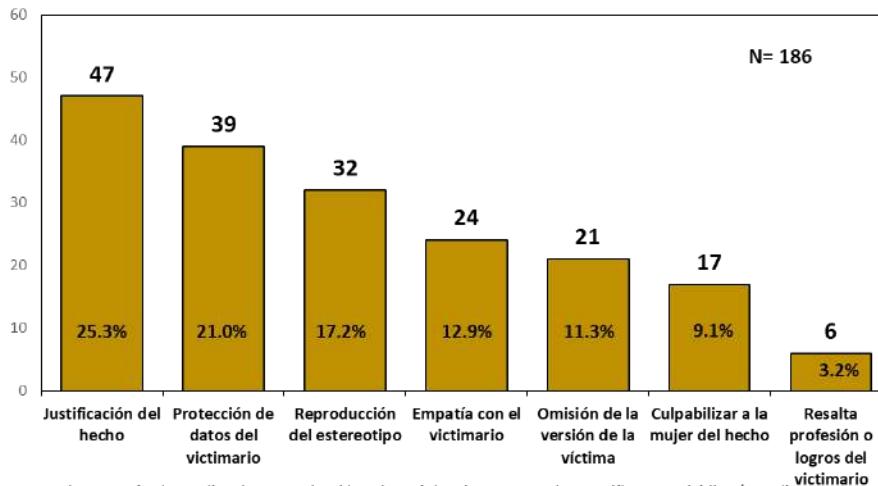


**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Gráfico 13

**VIOLENCIAS MACHISTAS REGISTRADA EN LA COBERTURA NOTICIOSA  
EN NÚMERO DE CASOS  
ENERO - MARZO 2021**



Fuente: Observatorio de Medios de Comunicación sobre Violencia contra Mujeres, Niñas y Femicidios / Medios (La Tribuna, EL Heraldo, EL País, La Prensa, Hable Como Habla, Tele Ceiba, Televisión, CBC Canal 6, Radió HRN, Radió América, Radió Odeco, Radió Comunitaria la Voz Morazánica, Proceso Digital, El Tiempo Digital)-Honduras

No todos los actores involucrados en un fenómeno particular tienen las mismas condiciones para ser escuchados, algunos autores han señalado esta dimensión constitutiva de todo orden hegemónico. Uno de ellos es Jacques Rancière (1996), que sostiene que cada orden establecido se caracteriza por contener una división fundamental: la que se da entre seres parlantes y seres que solo tienen voz. Aquellos que portan la palabra pueden determinar lo justo y lo injusto, lo bueno y lo malo de ese orden. La palabra es inteligible, pero la voz no lo es; la voz solo puede emitir sonidos de agrado o de dolor, de placer o displacer, con lo cual no resulta inteligible al resto de la comunidad: “el orden social se simboliza excluyendo a la mayoría de los seres parlantes a la noche del silencio o del ruido animal de las voces que expresan agrado o sufrimiento” (Rancière, 1996).

En los relatos periodísticos, muchos actores van entablando un diálogo en donde pueden detectarse voces altas y voces bajas, según la posibilidad que tienen de disponer del espacio enunciativo. En esta trama, (Ranahit Guha, 2002) propone realizar una escucha activa de las voces bajas que han sido silenciadas por la voz dominante, es decir, las voces altas. Guha plantea la necesidad de oír las voces que han sido silenciadas a lo largo de la historia.

Durante las lecturas necesarias para esta ponencia surgió la encontrada en un estudio argentino que se planteaba la pregunta sobre ¿es posible recuperar la voz de la mujer en el relato periodístico? (Angélico et al. 2014), para responder esa duda a luz de la observación mediática realizada en el estudio hondureño, debe quedar claro que los relatos noticiosos y los diferentes actores involucrados en las noticias monitoreadas durante 6 meses, equivalen a las diferentes voces de un hecho que entra en disputa, con la claridad de que la voz mediática subyace cuando otorga más importancia a unas que a otras y sumado a ello, adjetiva, enfatiza, desautoriza o soslaya ciertas voces.





### **La voz del agresor:**

El agresor, generalmente pareja o ex pareja de la víctima, figura con cierta frecuencia en las notas. Por lo general, el hombre tiene la oportunidad de relatar su versión de los hechos y lo interesante del testimonio de ese actor es la permanente negación del suceso o depositar la culpa en las mujeres.

Otro de los argumentos de los hombres victimarios es el arrepentimiento, sin embargo, no se mata por celos ni por amor, más bien el hecho responde a una acción instrumental de la dominación y control masculino. A eso se refiere “ubicar el asesinato de mujeres en el terreno de la política sexual” (Russell, 2008).

### **La voz de la justicia:**

El sistema judicial/policial es sin duda uno de los interlocutores que goza de mayor legitimidad a la hora de las declaraciones sobre los hechos del fenómeno de violencia de género. Cumple un rol informativo al especificar la situación en que ocurrió el suceso y los datos relevantes que rodean al mismo. Desde los agentes policiales hasta los jueces o fiscales, describen las escenas del crimen, los actores involucrados, los hechos ocurridos, la instancia en la cual se encuentra la investigación, entre otros datos. Pero además de informar, algunas veces adoptan ciertas posiciones que permean en la opinión pública.

Y es precisamente en ese contexto que resulta de interés conocer el impacto sobre la manera en que un operador de justicia victimiza o absuelve al agresor durante sus declaraciones por un hecho de violencia de género, los medios de comunicación definen al criminal y dicen o muestran lo que creen va a fascinar u horrorizar de ellos y finalmente, lo que conocemos no deviene de la información sino (y en el mejor de los casos) de un recorte de la realidad o de una ficción armada redituable económicamente. (Cruz Seoane, 1996)

### **La voz de las familias:**

Las disonancias o confusiones que pueden generar las voces del agresor y la justicia ante un hecho de violencia de género son revertidas de manera contundente por los familiares quienes intervienen bajo sus certezas a la hora de brindar declaraciones acerca de lo ocurrido. Expresan dolor, desconsuelo y sobre todo denuncia, exigen justicia e intentan revertir las interpretaciones en aquellos casos donde la versión es suicidio o accidente “considerando que los medios de comunicación construyen representaciones de la realidad a través del lenguaje que utilizan... los textos repiten los informes policiales, con una narración que privilegia la posición de quien practica la violencia, quedando ausente el punto de vista de las víctimas” (Cevallos, 2006)

Otro factor importante que se recoge de las declaraciones de las familias tiene que ver con la debilidad de un sistema que debe proteger a la mujer o niña víctima de violencia cuando presenta denuncias y



solicita medidas de protección ante el riesgo de morir a manos de su agresor, y pese a la gravedad del fenómeno que cada vez es más señalada en todo el mundo “existe un patrón de impunidad por los actos de violencia contra las mujeres y éstas, enfrentan serios problemas para acceder a la justicia, a la protección de sus vidas y al resarcimiento de sus derechos vulnerados” (Hasanbegovic, 2016)

Para el caso, la Declaración de Naciones Unidas sobre Víctimas de Delitos (1985), las Reglas de Brasilia (2008) y la Convención Interamericana Belén Dó Pará establecen obligaciones concretas respecto a la protección que en estos casos debe brindarse, pero los estudios muestran que muchas mujeres víctimas de violencia de género terminan siendo asesinadas por sus agresores después de la separación, y en muchos casos contando con medidas cautelares de protección (CIDH, 2007).

La mayor parte de las autoridades no considera que enfrentar la violencia feminicida sea su responsabilidad, descalifican a las mujeres víctimas por su oficio o calidad moral, o establece una supuesta definición de feminicidio -que es en realidad una suposición infundada- para asegurar que en su entidad eso no sucede. (Lagarde, 2006)

#### **La voz de la víctima:**

Sin formular conclusiones muy estructuradas al respecto, rescatar la voz de las víctimas en cualquier ejercicio de observación mediática resulta una tarea de carácter obligatorio en cualquier análisis, particularmente cuando noticieros de Honduras publican titulares como “Desequilibrado le introdujo el pene ‘a la brava’ y después la asesinó”.

Los medios divulgan como si estuvieran denunciando, pero en el fondo es una propuesta de mimesis, una invitación a la reproducción porque la figura del agresor es colocada como un monstruo potente y a la persona en posición masculina le interesa el mandato de reproducirse y probarse, el hombre tiene que probarse hombre. En ese contexto, la primera escena de violencia, de expropiación y desigualdad tiene que ver con la Pedagogía de la Crueldad que enseña cómo los medios reproducen los hechos y producen un efecto de normalización de un paisaje de crueldad y, con esto, promueven en la gente los bajos umbrales de empatía (Segato, 2018)

En el horizonte mediático es común encontrar en las noticias sobre violencia de género a la mujer retratada como provocadora e infiel en un afán justificativo de la violencia y utilizan el término “supuesto” para referirse a la víctima y el hecho, palabras muy bien desarrolladas (Segato, 2022) al manifestar que “en la pedagogía de la crueldad no podemos olvidarnos de mencionar a los medios masivos de información, con su lección de rapiña, escarnio y ataque a la dignidad ejercitadas sobre el cuerpo de las mujeres. Existe un vínculo estrecho, una identidad común, entre el sujeto que golpea y mata a una mujer y el lente televisivo. También forma parte de ese daño la victimización de las mujeres a manos de los feminicidas como espectáculo televisivo de fin de tarde o de domingos después de misa. Los medios nos deben una explicación sobre por qué no es posible retirar a la mujer



de ese lugar de víctima sacrificial, expuesta a la rapiña en su casa, en la calle y en la sala de televisión de cada hogar, donde cada uno de estos feminicidios es reproducido hasta el hartazgo en sus detalles mórbidos por una agenda periodística que se ha vuelto ya indefendible e insostenible”. (Segato, 2022)

El femicidio tiene rostro, son tragedias y la prensa se encarga de resaltarlo hasta lo morboso, por eso, al hacer estos análisis/observaciones sobre los hechos, es clave distinguir entre los medios serios y los sensacionalistas. Las noticias son banalizadas con el uso de adjetivos que hiperbolizan las situaciones: tragedia, honda conmoción, desastre familiar, fatídico final, troglodita, cavernícola, bestia, etc. La violencia se cuele en medio de estos términos haciéndola trivial y puntual. Además, acostumbran a poner apodos tanto a la víctima como al hechor que protagonizan el caso, con el afán comercial de captar más lectores ante una historia dramática y trivializada pese a ser violaciones extremas de derechos humanos. Por lo general, los medios recurren incluso al humor al cubrir notas relacionadas con violencia de género, dejando por sentado que no son relevantes y en este enredo de conceptos tienen a malograr la poca información publicada sobre un caso como lo ha señalado Ana Balseiro (2008).

#### **A modo de conclusión:**

En fiel consonancia con las teóricas del feminismo, al analizar el discurso mediático la voz de la mujer se encuentra desdibujada y parafraseada por el discurso de otros actores. En ciertas oportunidades, serán los familiares los encargados de ser sus portavoces. No obstante, los familiares ocupan el lugar de la queja y la denuncia, pero con escasa injerencia a la hora de dictaminar el curso de las interpretaciones. Hablan desde el lugar del damnificado, se trata de una voz dañada, una voz que habla por lo bajo. La familia puede hablar, pero en las noticias periodísticas su lugar de enunciación parece encarnar un mero condimento de dramatismo. La voz mediática proporciona espacio, acentúa rasgos, subraya legitimidades, de modo tal que responde a los lineamientos que hacen prevalecer la palabra masculina y que escuchan la de la mujer como un quejido incomprensible. Gracias a su carácter de productores producidos, este modo de representar el fenómeno no deja de hacer eco de una serie de prejuicios y estereotipos que omiten el carácter social del fenómeno. (Angélico et al, 2014).

La ley mexicana ha mostrado avances importantes al establecer la importancia de vigilar que los medios de comunicación no fomenten la violencia contra las mujeres y que favorezcan la erradicación de todos los tipos y modalidades de violencia, para fortalecer el respeto a los derechos humanos de las mujeres. (Título 3º, Capítulo II, Inciso VIII).

Es impensable abatir la violencia contra las mujeres en una sociedad en la que la violencia es estructural a las relaciones sociales, económicas y políticas. En ellas la violencia caracteriza y define la acción de grupos de interés legalmente constituidos y delincuenciales, la violencia es contenido definitorio de la condición masculina supremacista. De manera velada o visible, es constitutiva de



diversas corrientes y manifestaciones culturales desde las hegemónicas hasta corrientes tangenciales y emergentes y, desde luego, permea las culturas populares. (Lagarde, 2006)

En ese orden de pensamiento, dentro de sus desarrollos, los estudios de género cuestionaron la relación entre las mujeres y los medios de comunicación, dando pie a lo que se ha denominado Feminist Media Studies o Feminist Media Theory. Desde esta teoría feminista de los medios, se habla cómo éstos reflejan valores hegemónicos dentro del conjunto de la sociedad que simbólicamente, dada la construcción de un sistema sexo/género, mantienen la dominación masculina. Gaye Tuchman definió esto como la “aniquilación simbólica de las mujeres en los medios”, ya fuera condenándolas, trivializándolas o negándolas (Vallejo, 2005). Esto conduce a una subrepresentación femenina en los medios, centrándose en un único modelo de mujer, o al menos en un modelo restrictivo que no da cuenta de la real diversidad. (Cabrera, 2011)

Los estudios feministas han denominado a los medios de comunicación como “agentes de control social”, por el carácter ideológico de dichas estructuras que socializan valores estereotípicos patriarcales. En otras palabras, las informaciones de los medios consolidan el orden social imperante, pues naturalizan, hacen parte del sentido común, normalizan determinadas prácticas e ideologías, y por ende diferencias sociales, por ejemplo, las de género. Como señalan Vigara y Jiménez, los discursos de los medios de comunicación no reflejan la realidad (sexista), por el contrario, activamente construyen las desigualdades/asimetrías de género en contextos específicos (Vallejo, 2005).

La violencia de género se ha instalado en los medios de comunicación que hacen un tratamiento sensacionalista, amarillista y dramático de los hechos, sin respetar que cada muerte obedece a un problema estructural de la sociedad. Es interesante rescatar tres motivos por los que se ha explicado la resistencia a modificar la forma de presentar este tipo de noticias en los medios. Primero, se alude a los intereses económicos de los grupos mediáticos que en el fondo sustentan valores sociales sobre los cuales se fundan sus negocios. Segundo, existe una ignorancia profesional en los/as periodistas en temas de violencia y género. Y, tercero, se consideran las estrechas rutinas que tienen periodistas para producir el texto de la noticia, haciéndose difícil la contextualización del hecho, documentación, citar fuentes, etc. (López, 2002).

Finalmente, se propone la puesta en valor de tres aportes sobre el posible impacto en la construcción social de la violencia de género a través de los medios de comunicación y el manejo que hacen sobre las notas relacionadas con muerte de mujeres, niñas y femicidios, todos perfectibles en la medida que la academia los asuma dentro de su agenda de vinculación con la sociedad:

**Primero:** El CDM ha creado un decálogo basado en el trabajo realizado por la Asociación de Periodistas de Argentina en Red (PAR, 2010), que pretende ser una guía para que los medios de



comunicación puedan aportar efectivamente el cambio sociocultural para erradicar la violencia de género (CDM, 2010).

Este insumo puede revisarse, contextualizarse a luz de los aportes de muchas teóricas y estudiosos del tema, y de esta manera comenzar ejercicios de socialización con los medios de comunicación, entre otras muchas actividades.

**Segundo:** La creación de un Observatorio de Medios de Comunicación en la academia que registre y analice la información publicada sobre muerte violenta de mujeres, niñas y femicidios desde un enfoque de género y derechos humanos constituye *-per se*, pero sujeto a confirmar- una herramienta que contribuya a modelar o reproducir roles sociales y culturales adecuados para mujeres y hombres y así avanzar hacia el pleno goce de los derechos e igualdades.

Como señala Amnistía Internacional “las estadísticas de violencia contra las mujeres ponen al descubierto la existencia de una tragedia de dimensiones mundiales desde el punto de vista de los derechos humanos” (Amnistía Internacional, 2004). Cada vez hay más mujeres que denuncian el maltrato que reciben, en su mayoría, de su pareja sentimental, de algún familiar o algún conocido (CDM, 2005). En tal sentido, la información cuantitativa de un monitoreo dirigido desde la academia es una oportunidad de producir estadística con enfoque de género.

**Tercero:** países como España han avanzado en iniciativas sobre cómo mejorar el tratamiento noticioso de la muerte violenta de mujeres y niñas, el Instituto Oficial de Radio y Televisión (RTVE) y el Instituto de la Mujer promovieron la elaboración del Manual de urgencia para el tratamiento de los malos tratos que fue diseñado conjuntamente por diversas instituciones de carácter mediático, político y social, y contiene 15 recomendaciones para la redacción de notas sobre violencia de género que han sido adoptadas como modelo de referencia por distintos medios de comunicación de España (López, 2002):

#### Recomendaciones para la redacción de notas sobre violencia de género

Tratar la violencia machista como una violación de derechos humanos y un atentado contra la libertad y dignidad de las personas	Seleccionar y diversificar las fuentes de información
Hacer visibles las aportaciones de las mujeres y representarlas con autoridad	<u>Respetar el derecho a la intimidad de las personas agredidas</u> y la presunción de inocencia de las personas agresoras
Respetar la dignidad de las personas agredidas y de las personas de su entorno familiar o vecinal y no mostrarlas nunca sin su consentimiento previo	Usar conceptos y terminología que se ajusten a la definición de los hechos (evitando adjetivaciones que contribuyan a una justificación implícita de la agresión)



Hacer visible la violencia machista que opera de forma soterrada y cuesta más de reconocer	Evitar el sensacionalismo y el dramatismo, tanto por lo que respecta a la forma como al contenido de las informaciones sobre violencia machista
Escoger únicamente las imágenes que aporten información y evitar concentrar la atención en las personas agredidas y en las de su entorno	Evitar cualquier relación causa-efecto entre los hechos y la procedencia de las personas implicadas, su situación sociocultural y/o las circunstancias personales
Contextualizar la información	Hay que garantizar el seguimiento informativo de los casos. Se ha de informar de su resolución y, si procede, de la recuperación de las personas agredidas
Conviene informar y mostrar que el acto violento tiene consecuencias negativas para los agresores.	Rectificar de manera inmediata cualquier información errónea que se haya podido difundir sobre un caso
Fomentar la formación de y los profesionales de la comunicación	

Fuente: Elaboración propia con datos de Comas-d'Argemir, D. (2014). *La violencia de género en los medios de comunicación. Cómo y cuándo se representa como un problema público.*

No se trata de vetar temas ni intervenir en la autocensura de los medios. Hablamos de (re) establecer los marcos morales y éticos en donde se desarrolle esa libertad de expresión, siguiendo los nuevos acuerdos sociales.

El femicidio no es una anécdota. Como señalan (Silva, Uca y Torres, 1998), hay una mayor preocupación por el cómo se exhibe la noticia, a la pregunta del qué presentan en ella. A esto se pueden anteponer los obstáculos (o mejor, resistencias) para modificar el trabajo periodístico que actúa en forma negativa sobre los procesos de cambios en el abordaje de crímenes de género.

El femicidio no es un impulso emocional. La violencia de género, ya señalamos en páginas anteriores, es un instrumento de dominación y no un fin en sí misma. El femicidio es un control, un freno a las mujeres que se transforman en sujetas de la historia moderna (Arteaga y Valdés, 2010); es decir, es un instrumento de control y dominación masculina. Es poder, es política: es la política sexual de la dominación masculina. (Cabrera, 2011)

En ese contexto, los medios de comunicación masiva se han limitado a exhibir (y no criticar) un hecho que ya no se podía tolerar privadamente. Se han beneficiado (una vez más) los medios de comunicación, no las mujeres ni los hombres que viven (y sufren) con la violencia de género.

En estos titulares sencillamente volvemos a encontrar los elementos que ya hemos aludido: normalización de la violencia, estereotipos binarios de género, patologización de la conducta femicida,





banalización de la violencia, etc. Por ello nos hace sentido que Bourdieu indique a los (y las) periodistas como circuladores de los inconscientes, pues quienes ejercen violencia simbólica son a su vez víctimas de ella, de modo que si pretenden informar mediante supuestas tipologías elaboradas y lo único que hacen es proyectar el sentido común en estas construcciones mediáticas, distribuyendo entonces y haciendo circular el inconsciente sobre, en este caso, los femicidios (Cabrera, 2011)

Finalmente quiero sostener que la denuncia respecto a los femicidios, su estudio sistemático, su visibilización desde el movimiento social feminista y la academia, su inclusión en los debates públicos, apuntan siempre hacia el mejoramiento de nuestro sistema político, entendiéndolo en un sentido más amplio que el formal-representativo. Lo personal es político. Exigir al Estado que sancione, prevenga y erradique la violencia de género contra las mujeres y niñas es una cuestión del perfeccionamiento de la democracia. Contabilizar los femicidios debiera ser un indicador con el cual las ciudadanas miden el funcionamiento de sus instituciones políticas, económicas y sociales, de la capacidad que éstos tienen para entregar bienestar y la seguridad sin el riesgo de morir por el hecho de ser mujeres.

Una frase que puede englobar estas ideas, y el atrevimiento es grande al decirlo, surge de pensadores como Wittgenstein o Humberto Maturana al citar “las palabras crean realidad”, por eso, concluir con la frase de Marcela Lagarde es una manera de esperar una nueva realidad para todas:

**¡Por la vida y la libertad de las mujeres!**

## **Bibliografía**

- AMNISTÍA Internacional** (2004). Informe: *Resonaron las voces de los jamás escuchados*. Ginebra.
- ALBERTI, Gloria, et al.** (2010): *Por un periodismo no sexista. Pautas para comunicar desde una perspectiva de género en Chile*. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO Santiago.
- ANGÉLICO, ROCIO, & DIKENSTEIN, VIOLETA, & FISCHBERG, SABRINA, & MAFFEO, FLORENCIA** (2014): *El feminicidio y la violencia de género en la prensa argentina: un análisis de voces, relatos y actores*. Universitas Humanística, (78),281-303. [fecha de Consulta 9 de Octubre de 2022]. ISSN: 0120-4807. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=79131632013>
- BALSEIRO, Ana** (2008): *Terrorismo de género en los medios de comunicación: la imagen de la violencia frente a la violencia de la imagen*, en Amador, María (dir.): *La imagen como reflejo de la violencia y como control social: actas del Primer Congreso Internacional sobre Imagen, Cultura y Tecnología*, p. 56-68. Madrid: Universidad Carlos III.
- BERTI, F.** (2010): *Sensacionalismo y amarillismo en los medios de comunicación. Creación y producción en diseño y comunicación*, 32, 43-45. <https://is.gd/oo2lbq>



- CABRERA, Juan Manuel** (2011): La política sexual de la dominación masculina: femicidios, medios de comunicación y violencia de género. Tesis (título profesional de sociólogo), Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, departamento de Sociología.
- CÁCERES, K.** (2019): *Ojos que no ven, ciudadanos que no votan... ¿Cómo se ha regulado el acceso a los medios de comunicación en tiempos electorales en América Latina?* Proyecto Reformas Políticas en América Latina (1978-2019). Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Organización de los Estados Americanos, 1-25.
- CASTRO, Roberto y RIQUER, Florinda** (2012): Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. *Estudio Nacional sobre las Fuentes, Orígenes y Factores que Producen y Reproducen la Violencia contra las Mujeres*. México.
- CAMARERO, E., HERRERO-DIZ, P., & VARONA-ARAMBURU, D.** (2022): *Desinformación de género en Honduras: medios de comunicación y jóvenes frente a las noticias sobre violencia contra las mujeres*. Estudios sobre el Mensaje Periodístico 28 (1), 621-637. <https://dx.doi.org/10.5209/esmp.73263>
- CCPDH** (Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos) (2006): *Primer informe regional: situación y análisis del femicidio en la región centroamericana*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), agosto, [en línea] <http://www.conadeh.hn/pdf/Femicidio.pdf>
- CENTRO DE DERECHOS DE LA MUJER (CDM)** (2005): *Violencia contra las Mujeres en Honduras: una reflexión en el camino*. Honduras.
- CENTRO DE DERECHOS DE MUJERES (CDM)** (2010): Decálogo para el tratamiento periodístico de la violencia contra las mujeres. Honduras. <https://is.gd/NJ07KO>
- CENTRO DE DERECHOS DE MUJERES (CDM)** (2017): *La verdad más allá del papel. Causas estructurales y culturales de la violencia contra las mujeres (VCM) en la zona del occidente de Honduras*. CDM, Honduras.
- CEVALLOS, Jenny** (2006): *Violencia de Género en los diarios: un tema subrepresentado*. Ciudad Segura. Flacso Ecuador.
- COMAS-D'ARGEMIR, D.** (2014): *La violencia de género en los medios de comunicación. Cómo y cuándo se representa como un problema público*. In *Actas del XIII Congreso de Antropología de la Federación de Asociaciones de Antropología del Estado Español, Periferias, fronteras y diálogos*. España.
- CONATEL**. Comisión Nacional de Telecomunicaciones (2020): *Informe anual del sector telecomunicaciones en Honduras*.
- ERIC-SJ**. Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (2020): *Percepciones sobre la situación hondureña en el año 2020*. Sondeo de Opinión Pública, décima edición. El Progreso, Yoro, Honduras.
- FORO MUNDIAL CONTRA LA VIOLENCIA HACIA LA MUJER** (2000): *Violencia Doméstica*. Centro Reina Sofía para el Estudio de la Violencia, Dictamen Final. Valencia, España



- GALLAGHER, E., SUÁREZ-SERRATO, P., & RICHARDS, E. V.** (2019): *Socialbots whitewashing contested elections; a case study from Honduras*. In Third International Congress on Information and Communication Technology (pp. 547-552). Springer.
- HASANBEGOVIC, Claudia** (2016): *Violencia basada en género y el rol del poder judicial*. Revista de la Facultad de Derecho, No. 40, ene.-jun. 2016, 119-158 ISSN 0797-8316 / eISSN 2301-0665. Buenos Aires, Argentina.
- IUDPAS-SIEN Comunicaciones** (2021): *Primer análisis de monitoreo del Observatorio de Medios de Comunicación sobre Violencia contra Mujeres y Niñas y Femicidios (OMC-VCMN+F)*. Informe primer trimestre 2021. Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH).
- LAGARDE Y DE LOS RÍOS, Marcela** (1996): *Identidad de género y derechos humanos. La construcción de las humanas*, en Guzmán Stein, Laura y Silvia Pacheco (comps.) *Estudios básicos de derechos humanos*. IV. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica.
- LAGARDE, Marcela** (2006): *Por la vida y la libertad de las mujeres. Fin al feminicidio*. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, 2006.
- LAGARDE Y DE LOS RÍOS, Marcela** (2008): *Antropología, feminismo y política, violencia feminicida y derechos humanos de las mujeres*, en Retos Teóricos y nuevas prácticas. Universidad Autónoma de México.
- LÓPEZ, Pilar** (2002): *La violencia contra las mujeres en los medios de comunicación, en RTVE: Mujer, Violencia y Medios de Comunicación*. Dossier de prensa, p. 21- 35. Madrid: Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer.
- ONU. Organización de Naciones Unidas.** (2006): Informe del secretario general. *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer*. (A/61/122/Add.1) [en línea] <http://www.whrnet.org/docs/N0641977Es.pdf>.
- ONU. Organización de Naciones Unidas.** (2008): *Los derechos de las mujeres en Honduras: una deuda pendiente*. Noticias ONU. [en línea] <https://news.un.org/es/story/2018/11/1445741#:~:text=Expertas%20en%20derechos%20humanos%20de.sufren%20falta%20de%20representaci%C3%B3n%20pol%C3%ADtica>.
- ONV. Observatorio Nacional de la Violencia del IUDPAS.UNAH** (2022): *Boletín especial sobre muerte violenta de mujeres y femicidios*. Datos preliminares enero a marzo 2022.
- PNUD. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo** (2017): *Comparación de las políticas sobre violencia doméstica en América Latina: penalización, empoderamiento de víctimas y rehabilitación de agresores*. Naciones Unidas. Cuaderno n°3-Igualdad de género.
- RAE. Real Academia Española** (2020): *Informe de la Real Academia Española sobre el lenguaje inclusivo y cuestiones conexas*. Madrid, España.
- RANAIT, Guha** (2002): *Las voces de la historia y otros estudios subalternos*. Barcelona, España.
- RUSSELL, Diana** (2008): “Femicidio: politizando el asesinato de mujeres”, en Agudelo y



Largaespada (ed.): *Fortaleciendo la comprensión del femicidio. De la investigación a la acción*, p.41-48. Program for Appropriate Technology in Health (PATH), World Health Organization (WHO), InterCambios.

**RUSSELL, Diana y HARMES, Roberta** (2006): *Feminicidio: una perspectiva global*. México: Universidad Autónoma de México, UNAM.

**SEGATO, Rita** (2006): “*Qué es un feminicidio. Notas para un debate emergente*”. Revista Mora N°12. Instituto Interdisciplinario de Estudios de Género, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

**SEGATO, Rita** (2022): “*Crueldad: pedagogías y contrapedagogías*”. Revista Lobo Suelto. Buenos Aires, Argentina.

**SIDICARO, Ricardo** (1997): *Consideraciones a propósito de las ideas del diario La Nación*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

**SILVA, Uca y TORRES, Carmen** (1998): *Violencia en la prensa escrita: El caso de La Cuarta*. Santiago: SUR Profesionales, Proyecto de Comunicación y Género.

**UNIFEM** (United Nations Development Fund for Women) (2006): Femicidio/Feminicidio. Violencia sexual, conflictos armados, violencia estatal. *En Boletín electrónico de la Red Feminista Latinoamericana y del Caribe contra la Violencia Doméstica y Sexual, N°35*. Fuente: <http://www.isis.cl/temas/vi/INTERREDES%2035.doc>

**VALLEJO, Claudia** (2005): *Representación de la violencia contra las mujeres en la prensa española (El País/El Mundo) desde una perspectiva crítica de género. Un análisis crítico del discurso androcéntrico de los medios*. Tesis (Doctorado en Comunicación Social). Barcelona: Universidad Pompeu Fabra.

**WOLF, Mauro** (1994): *La investigación de la comunicación de masas, crítica y perspectiva*. Sobre el efecto de realidad, op. cit., pp. 118-119.

**ZOVATTO, D.** (2018). *El estado de la democracia en América Latina a casi cuatro décadas del inicio de la tercera ola*. Revista Derecho Electoral, 25, 1-24.



Área temática de Política comparada

**Los Centros Presidenciales de Argentina, Brasil y Uruguay en perspectiva comparada  
(1983-2019)**

Rodrigo Curto

[curtorodrigo97@gmail.com](mailto:curtorodrigo97@gmail.com)

UNSAM/CONICET

Resumen

¿Por qué cambia el tamaño del Centro Presidencial (CP)? El presente trabajo se centra en una parte del poder ejecutivo, los Centros Presidenciales. Los Centros Presidenciales (CP) son el grupo de instituciones que proveen apoyo directo al jefe del Poder Ejecutivo de un país, están subordinadas directamente a él y tienen como función apoyarlo en las tareas de gobierno. Los estudios del CP se concentran en el caso de EEUU, donde el CP ha aumentado de tamaño en forma constante en el tiempo; sin embargo, esto no ocurre en todos los países. En América Latina existen casos que presentan trayectorias diferentes, el presente trabajo analiza algunos de estos países para aportar a la teoría sobre CP y las causas de su modificación. La varianza en el tamaño del CP es importante, el tamaño del CP impacta en los recursos que los presidentes tienen disponibles para gobernar, en sus relaciones con el entorno político, el gabinete y el Congreso. Consistente con la pregunta de investigación, el objetivo general del trabajo es analizar las causas del cambio en el tamaño del Centro Presidencial en Argentina, Brasil y Uruguay en el período 1983 – 2019.

**Introducción**

¿Por qué cambia el tamaño del Centro Presidencial (CP)? Los Centros Presidenciales son el grupo de instituciones que proveen apoyo directo al jefe del Poder Ejecutivo de un país, están subordinadas directamente a él y tienen como función apoyarlo en las tareas de gobierno. Los estudios del CP se concentran en el caso de EEUU, donde el CP ha aumentado de tamaño en forma constante en el tiempo; sin embargo, esto no ocurre en todos los países. En América Latina, Uruguay presenta una



trayectoria similar al caso estadounidense, con un CP que ha crecido en forma constante desde la vuelta a la democracia. Sin embargo, Argentina y Brasil muestran variaciones erráticas en el tamaño del CP en el mismo período. La varianza en el tamaño del CP es importante, el tamaño del CP impacta en los recursos que los presidentes tienen disponibles para gobernar, en sus relaciones con el entorno político, el gabinete y el Congreso. Consistente con la pregunta de investigación, el objetivo general del trabajo es analizar las causas del cambio en el tamaño del Centro Presidencial en Argentina, Brasil y Uruguay en el período 1983 – 2019.

El presente trabajo se centra en una parte del poder ejecutivo, los Centros Presidenciales (CP). Los Centros Presidenciales son el grupo de instituciones que proveen de apoyo directo al presidente, están subordinadas directamente a él y tienen como función apoyarlo en las tareas de gobierno (Alessandro, et al., 2013; Moe, 1985). El CP es una parte de la presidencia y es distinto al gabinete de ministros. Los ministros del gabinete pueden tener niveles variables de autonomía respecto del presidente en la gestión de sus carteras especialmente en gobiernos de coalición (Amorim Neto, 2006), en cambio las instituciones del CP están subordinadas directamente al presidente y dependen de él. A pesar de que el CP no es un fenómeno nuevo, su importancia ha aumentado en el último tiempo debido al aumento de temas transversales y difusos que enfrentan los gobiernos y los cuales requieren la acción de múltiples sectores con lo cual una coordinación central fuerte es necesaria para dar coherencia a las acciones de gobierno (Alessandro, et al., 2013).

Los CP son importantes ya que sus unidades sirven de apoyo directo al presidente a la hora de gobernar, son una herramienta clave en la coordinación de políticas, la planificación, monitoreo y comunicación del gobierno y en reducir los costos de información para el presidente (Alessandro, et al., 2013; Alessandro, et al., 2014). La literatura sobre CP ha argumentado que las características del CP impactan en los recursos que los presidentes tienen para gobernar. En este sentido se ha argumentado que el tamaño, el nivel de institucionalización y de expertise del CP impacta en las relaciones del presidente con el Congreso y la burocracia (Dickinson y Lebo, 2007; Rudalevige, 2002; Krause, 2002; Ragsdale y Thesis, 1997), en su capacidad de manejo frente a crisis institucionales (Coutinho, 2008; Camarelo y Coutinho, 2015; Inácio y Llanos, 2016; De Bellis, 2018) y en la coordinación de políticas (Plaza, 2014; Alessandro, et al., 2013; Alessandro, et al., 2014; Lewis, 2005).

El presente trabajo se inserta en el enfoque político de análisis de los CP. Este enfoque analiza los cambios en el CP como una estrategia de los presidentes para manejar sus relaciones con el entorno político (Inácio y Llanos, 2016). Este enfoque analiza los cambios que los presidentes hacen en el CP como un recurso de liderazgo político y una herramienta que poseen los presidentes para asegurar su poder en un ambiente político hostil (De Bellis, 2018; Moe, 1985). En este sentido, la posibilidad de reestructurar la presidencia es una herramienta que los presidentes utilizan para imponer sus preferencias y que se agrega a otras herramientas analizadas por la literatura como las transferencias fiscales (Bonvecchi y Lodola, 2012; Gibson y Calvo, 2000), la formación de gabinetes (Amorim Neto,





2006; Martínez Gallardo y Schleiter, 2014), los poderes de decreto (Negretto, 2002) y los poderes legislativos del presidente (Figueiredo y Limongi, 2000).

El presente trabajo busca hacer un aporte a la literatura sobre los CP mostrando que los presidentes modifican los CP ante situaciones de alta incertidumbre (De Bellis, 2018). La hipótesis del trabajo es que, ante situaciones de alta incertidumbre política o económica, los presidentes aumentan el tamaño del CP, creando agencias directamente bajo su control con el fin de aumentar sus recursos de información y centralizar el proceso decisorio para enfrentar dichas situaciones. El trabajo analiza 3 casos, Argentina, Brasil y Uruguay en el período 1983-2019.

### **Antecedentes y Marco Teórico**

Los CP han sido definidos de acuerdo a dos criterios. Según su ubicación dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, y según las funciones que desempeña (Alessandro, et al., 2013). Las definiciones del CP que sólo consideran su ubicación dentro de la estructura del Poder Ejecutivo sólo toman en cuenta las unidades que sirven al presidente de forma exclusiva y están ubicadas a su lado; esta definición también es llamada restringida (Alessandro, et al., 2013; Plaza, 2014). Las definiciones del CP basadas en las funciones que la unidad desempeña incluyen otras unidades que desempeñan tareas gubernamentales transversales y de coordinación, aunque no respondan directamente al presidente; en esta definición entran los ministerios de finanzas o economía o ministerios de coordinación (Alessandro, et al., 2013; Plaza, 2014).

Plaza (2014) clasifica las unidades del CP en cuatro categorías. Las agencias de Gestión Política, encargadas de brindar asesoría jurídica y negociar con otros actores para dar apoyo al presidente en su programa. Instituciones de Monitoreo del Desempeño, encargadas de brindar al presidente información respecto del cumplimiento de los objetivos del gobierno y de la marcha general del país. Instituciones de Coordinación Gubernamental, encargadas de coordinar a los distintos actores, instituciones y organismos para asegurar que las acciones de gobierno se lleven a cabo de forma consistente y coordinada. Instituciones de comunicación estratégica, encargadas de comunicar el accionar del gobierno y mantener las relaciones con la prensa y los ciudadanos.

En cuanto a las funciones de los CP, la principal función que marca la literatura es la coordinación. Los presidentes necesitan información de múltiples fuentes y necesitan manejar al gabinete y a la burocracia para asegurar una dirección política coordinada (Bonvecchi y Scartascini, 2011; Alessandro, et al., 2013; Guedes-Neto, 2021). El CP brinda al presidente apoyo e información a la hora de coordinar la acción política y de manejar el gabinete. La literatura también marca como funciones del CP la coordinación e implementación de políticas públicas. En su análisis de la oficina de información y asuntos regulatorios de Estados Unidos Razaee (2015) explica que los presidentes no sólo utilizan las herramientas del CP para vetar políticas, sino que también las utilizan para crear política pública. La literatura también destaca la función de monitoreo de los CP; en América Latina



diversos países han creado unidades de monitoreo para llevar el control de la implementación de las políticas públicas (Alessandro, et al., 2013; Alessandro, et al., 2014; Dumas et al., 2013).

Los CP también se diferencian según su nivel de formalidad institucional. Plaza (2014) explica que la formalidad institucional de los CP está definida por la centralización del proceso decisorio y el nivel de complejidad de la especialización funcional. El autor explica que existen CP Institucionalizados que conjugan una baja centralidad en el proceso decisorio con altos niveles de especialización en las funciones del CP. Ejemplos de este tipo de CP son Brasil y México. Por otra parte, existen CP Semi Institucionalizados, caracterizados por una alta centralidad en el proceso decisorio y un bajo nivel de especialización funcional. Este tipo de CP tiene como característica una alta flexibilidad para personalizar el diseño institucional. Ejemplos de este tipo de CP son Chile y Costa Rica. Finalmente existen CP mixtos, con instituciones que tienen diversos niveles de formalidad institucional, lo cual genera una indefinición del comportamiento institucional del CP. Este tipo de CP es inestable y sus instituciones abarcan elementos de los otros tipos. Ejemplos de este tipo de CP son Argentina y Paraguay.

La literatura sobre Centros Presidenciales ha desarrollado diversas explicaciones sobre la forma en que el CP se construye, se organiza y modifica. Estas explicaciones pueden ser clasificadas en tres enfoques principales.

El primer enfoque que explica la formación, organización y modificación del CP se centra en el tipo de liderazgo presidencial. Este enfoque se centra en analizar las características personales del presidente para explicar la forma en que organiza y modifica el CP. De esta forma, presidentes con estilos de liderazgos similares darán lugar a CP con características similares. Esta teoría parte del supuesto de que los presidentes tienen poder discrecional para organizar y reorganizar la estructura del CP. El principal poder del CP es su capacidad de gestionar el proceso de elaboración de políticas, esta organización es contingente a las preferencias y estilo de gestión del presidente y a la forma en que buscan manejar sus relaciones con el resto de los actores políticos (Neustadt, 1990; Alessandro, et al., 2013; Bonvecchi y Scartascini, 2011; George y Stern, 1998).

El segundo enfoque que explica el desarrollo de los CP es el enfoque sistémico. Este enfoque analiza la evolución del CP como una reacción al aumento de la complejidad de las sociedades modernas (Camerlo y Coutinho, 2018). Este aumento lleva a que los gobiernos deban hacerse cargo de nuevas funciones y nuevas cuestiones sociales, lo cual les demanda un aumento en su especialización para afrontar estas nuevas problemáticas. Esto conduce a un aumento progresivo y constante de la diversificación y especialización organizativa del CP para poder ser más efectivo y asistir al presidente en manejar la creciente cantidad de asuntos de la que debe hacerse cargo (Camerlo y Coutinho, 2018; Ragsdale y Theis, 1997; Mezey, 2013). Este enfoque ve la organización y modificación del CP como una respuesta necesaria frente a un sistemático aumento de la complejidad social por lo cual, para este enfoque, las características personales del presidente tienen poco impacto en la organización y el



cambio del CP (Ragsdale y Theis, 1997). Este enfoque fue utilizado para analizar la evolución del CP de Estados Unidos, donde el CP ha aumentado en forma constante desde la presidencia de Franklin D. Roosevelt (Dickinson, 1996). Sin embargo, al observar los CP de otros países no se observan trayectorias iguales, no en todos los países los CP han aumentado de forma constante, incluso en algunos países se han reducido o han variado de tamaño de forma errática en el tiempo (Inácio y Llanos, 2016).

El tercer enfoque es el político, el cual analiza el cambio en el CP cómo una estrategia política del presidente para manejar sus relaciones con el entorno político (Inácio y Llanos, 2016). Este enfoque analiza los cambios que los presidentes hacen en el CP como un recurso de liderazgo político y una herramienta que poseen los presidentes para asegurar su poder en un ambiente político hostil (De Bellis, 2018; Moe, 1985). Diversos autores han aplicado este enfoque en el estudio del CP de EEUU, argumentando que el cambio en el CP se debía a luchas políticas entre el presidente y el Congreso (Krause, 2002; Moe, 1993), en intentos del presidente de asegurar su influencia frente a una burocracia hostil (Moe, 1985; Lewis, 2005) y en respuestas del presidente frente a situaciones de incertidumbre política (Dickinson y Lebo, 2007).

A pesar de que la mayoría de los trabajos sobre los CP se han centrado en el caso de EEUU, en los últimos años el estudio de los CP se trasladó a estudiar los casos de América Latina. Se han desarrollado trabajos que estudian la formación y desarrollo de los CP de América Latina, como el CP de Chile (Pliscoff, 2018; Dumas, et al., 2013; Siavelis, 2016; Palacios y Jofre, 2016), el CP de Colombia (Botero, et al., 2018), el CP de Uruguay (Lanzaro, 2016; Milanesi y Gadea, 2016) y el CP de Argentina (Coutinho 2008, 2013, 2016; Camerlo y Coutinho, 2015).

También se han realizado trabajos que analizan las variables que impactan en el desarrollo de los CP en América Latina desde el enfoque político. En este sentido diversos trabajos empíricos que analizan los CP de países de América Latina encuentran evidencia de que las situaciones de incertidumbre económica y política generan incentivos a los presidentes para modificar las estructuras de los CP. Algunas variables que los autores encuentran son el tamaño de la coalición de gobierno (Botero, et al., 2018; Inacio y Llanos, 2016), las crisis económicas (Bonvecchi, 2016; De Bellis, 2018) y las crisis políticas (De Bellis, 2018).

Botero, et al. (2018) estudian el caso del CP de Colombia para analizar la relación entre asesores presidenciales y ministros. En los presidencialismos de coalición, los presidentes a menudo deben utilizar los cargos en el gabinete para manejar sus relaciones con los demás partidos de su coalición (Siavelis, 2016). En estas situaciones los ministros de otros partidos podrían tener preferencias de políticas distintas a las del presidente, en estos casos los presidentes no pueden asumir que los ministros les serán leales (Botero, et al. 2018). Los autores argumentan que, en estos casos, los presidentes rediseñan las agencias del poder ejecutivo para controlar la pérdida de agencia derivada de tener en el gabinete ministros de otros partidos. Los presidentes dan a las agencias del CP la capacidad de coordinar políticas públicas y duplicar las funciones de los ministros de otros partidos para limitar



la pérdida de influencia que estos partidos les generan. Los autores analizan las transformaciones en el CP colombiano entre 1967 – 2015 y encuentran que el aumento en la cantidad de agencias en el CP está relacionado con el aumento de ministros de otros partidos en el gabinete del presidente.

Inacio y Llanos (2015) realizaron un trabajo comparando los CP de Argentina y Brasil. Luego extendieron dicho trabajo para comparar los CP de 6 países de América Latina en el período 1984 – 2013 y analizaron los factores que impactan en su tamaño. Las autoras afirman que los presidentes utilizan el CP para responder a situaciones de conflicto o debilidad cuando se enfrentan al contexto político más amplio, modificándolo y utilizándolo como una herramienta más de gobierno. Las autoras explican que, en gobiernos de coalición, el presidente no puede confiar en los ministros de otros partidos ya que podrían tener agendas distintas a la suya, por lo que tienen incentivos para agrandar el CP a medida que el número de partidos en el gabinete aumenta. Las autoras encuentran evidencia empírica que correlacionan el aumento de partidos en el gabinete con el aumento del CP, también encuentran evidencia que las crisis económicas y las reformas estructurales inciden en el tamaño del CP.

De Bellis (2018) analiza el CP argentino en el período 1916 - 2016, indagando en las causas que determinan la creación de agencias dentro del CP. El autor explica que la creación de agencias dentro del CP es una herramienta que los presidentes utilizan como recurso de poder para imponer sus preferencias políticas. El trabajo presenta evidencia empírica afirmando que los presidentes tienden a aumentar el uso de agencias directoriales cuando enfrentan situaciones de incertidumbre, como crisis económicas y crisis políticas ya que buscan aumentar sus fuentes de información para hacer frente a dichas crisis. En el mismo sentido, es más probable que aumenten las agencias directoriales cuando los presidentes acaban de asumir la presidencia para multiplicar sus fuentes de información y reducir la incertidumbre. Por otro lado, el autor no encuentra evidencia empírica de que el aumento de las agencias directoriales se asocie con el cambio en la estructura de los ministerios, la renuncia o cambio de los ministros, lo cual indica que el aumento de las agencias directoriales no se relacionaría con el manejo del gabinete por parte del presidente (De Bellis, 2018).

Estos estudios entran dentro del enfoque político, consideran la modificación de los CP como un recurso de liderazgo político que los presidentes utilizan para imponer sus preferencias y manejar sus relaciones con el entorno político (De Bellis, 2018; Inacio y Llano, 2016). El presente trabajo se enmarca dentro de este enfoque.

## **Hipótesis**

Los presidentes modifican el tamaño del Centro Presidencial para manejar sus relaciones con su entorno político (Inácio y Llanos, 2016). Cuando el presidente se ve enfrentado a situaciones de debilidad puede optar por agrandar el tamaño del CP para aumentar sus recursos de control y su capacidad de negociación con los demás actores políticos (Dickinson y Lebo, 2007). En los



presidencialismos latinoamericanos dos situaciones de debilidad que pueden enfrentar los presidentes son las crisis económicas y los gobiernos fragmentados al interior.

- *Hipótesis:* A medida que aumenta la cantidad de ministros de partidos distintos al del presidente y empeora la situación económica, se incrementa la probabilidad de que el CP aumente su tamaño.

La hipótesis del estudio busca analizar el impacto de dos variables en el tamaño del CP: la situación económica y la cantidad de partidos políticos en el gabinete. La combinación de las variables puede expresarse en un cuadro:

Ministros de otros partidos en el gabinete	Crisis económica	
	Si	No
Alta	Tamaño del CP aumenta	Tamaño del CP no aumenta
Baja	Tamaño CP no aumenta	Tamaño del CP se reduce

En situaciones de crisis económica la situación del presidente es frágil, el presidente debe actuar rápidamente para controlar la situación. En esta situación el presidente puede aumentar el tamaño del CP para aumentar sus recursos de información y negociación ya que debe actuar rápidamente para no perder apoyo político (Inácio y Llanos, 2016). El presidente puede buscar aumentar el CP para implementar reformas económicas radicales y para buscar apoyo en situaciones de crisis económica (Lehoucq, 2007). La teoría sugiere que, en situaciones de crisis económicas, el tamaño del CP aumenta (De Bellis, 2018).

En gobiernos multipartidistas los presidentes comparten posiciones en el gabinete con otros partidos. En estos casos el presidente enfrenta restricciones para llevar adelante su agenda ya que debe negociar con la coalición. Los ministros de otros partidos pueden tener una agenda diferente a la del presidente por lo que el presidente tiene incentivos para crear agencias dentro del marco de la presidencia para controlar la gestión de los ministros y desarrollar su propia agenda (Amorim Neto, 2006). Frente a este escenario la teoría sugiere que los presidentes tienden a aumentar el CP, duplicando las funciones de aquellos ministros de otros partidos en agencias que pueda controlar directamente. La teoría sugiere que a medida que aumenta la cantidad de ministros de partidos distintos al del presidente en el gabinete, se incrementará el tamaño del CP.

La combinación de gobiernos de coalición con gabinetes con muchos ministros de partidos diferentes al del presidente y crisis económica tiene la mayor probabilidad de aumento de tamaño del CP. En este caso el presidente podría no confiar en su gabinete ya que sus ministros son de otros partidos (Amorim Neto, 2006), por lo que no podrá apoyarse en ellos para llevar adelante su agenda. Por otro lado, el



presidente deberá actuar rápidamente y realizar reformas económicas radicales para controlar la crisis económica, por lo que expandirá el CP para poder aumentar sus recursos institucionales y de información y buscará gobernar sin apoyarse en otros actores institucionales (Inácio y Llanos, 2016).

La combinación de gabinete monocolor y crisis económica, tiende a la estabilidad del CP. En estos casos el presidente tiene un gabinete designado por él, donde los ministros le responden en forma directa (Amorim Neto, 2006), por lo que podrá apoyarse en sus ministros para llevar adelante su agenda política y enfrentar la crisis económica. En este caso el presidente evitará aumentar el CP, ya que no requiere duplicar las funciones de sus ministros, y buscará evitar los costos asociados con un CP más grande (Krause y Cohen, 2000).

En cambio, si el gabinete es monocolor y no hay crisis económica, aumenta la probabilidad de reducción en el tamaño del CP. En esta situación el presidente puede contar con el apoyo de sus ministros ya que son de su mismo partido o son seguidores cercanos a su persona (Amorim Neto, 2006), por lo que se apoyará en ellos para llevar adelante su agenda política. Por otro lado, la ausencia de una crisis económica hace que no sea necesario llevar adelante reformas económicas radicales, por lo que el presidente tiene incentivos a reducir el CP y apoyarse en sus ministros para evitar los costos asociados con un CP más grande y para aumentar las atribuciones de sus ministros que en este caso puede controlar (Krause y Cohen, 2000).

En los casos en que haya muchos ministros de partidos distintos al del presidente en el gabinete y no haya crisis económica, el tamaño del CP será estable. En este caso el presidente no podrá confiar en su gabinete ya que los ministros son de otros partidos (Amorim Neto, 2006), y no podrá apoyarse en ellos para llevar su agenda. Sin embargo, la ausencia de crisis económica da espacio al presidente para maniobrar, no son necesarias reformas económicas radicales, y el presidente puede llevar adelante su agenda con el CP que posee, por lo que tiene incentivos para mantener su tamaño, ya que aumentarlo y duplicar funciones de los ministros puede traerle conflictos al interior de la coalición gobernante que buscará evitar.

### **Metodología**

El objetivo del presente trabajo es analizar las causas en la variación del tamaño del Centro Presidencial. Se analizan los CP de Uruguay, Argentina y Brasil en el período 1985 – 2019. El desarrollo de los CP de los 3 países en el período analizado muestra diferencias importantes, mientras que, en el caso uruguayo, su CP aumentó en forma sostenida, los CP de Argentina y Brasil oscilaron fuertemente, mostrando periodos de crecimiento y otros de reducción. Por otro lado, en las variables independientes, Argentina presentó durante la mayor parte del período bajo análisis, gobiernos de un solo partido, con una baja cantidad de ministros de partidos distintos al del presidente. Por el contrario, Brasil presentó gobiernos con amplias coaliciones, siendo que sus gabinetes se vieron conformados con muchos ministros de partidos distintos al del presidente. Uruguay, alternó entre gobiernos coaliciones de pocos partidos y gobiernos unipartidarios, presentando variación en la variable en el





periodo bajo análisis. En cuanto a la variable de crisis económica, Argentina ha mostrado mayor inestabilidad en el período bajo análisis que Uruguay y Brasil, los cuales se han mantenido más estables en sus tasas de inflación y de ingreso per cápita. Estos casos permiten refinar el análisis al aumentar la variación tanto en la variable dependiente como en la independiente en el período bajo análisis.

En el cuadro 1 se presentan las variables que serán utilizadas en el análisis, el signo esperado del coeficiente y el indicador utilizado.

Variables	Signo del Coeficiente Previsto		Indicadores
	Var. Ind.	Var. Dep.	
Ministros Coalición	+	+	Ministros pertenecientes a partidos distintos al del presidente
Ministerios	+	+	Cantidad total de ministerios
Apoyo en el Congreso	+	-	Porcentaje de escaños que el partido del presidente posee en la cámara baja
Apoyo Popular	+	-	Porcentaje de apoyo popular al presidente
Inflación	+	+	Variación porcentual interanual del Índice de Precios al Consumidor
PBI Cápita	+	-	Variación interanual del PBI per cápita (USD)

Cuadro 1: Variables del estudio, coeficiente esperado de cada variable e indicadores correspondientes a cada variable. Elaboración propia.

La variable dependiente del estudio es el tamaño de los Centros Presidenciales. En el presente trabajo se toma una definición restringida de los CP, tomando en cuenta sólo aquellas instituciones que se ubican dentro de la estructura del Poder Ejecutivo y que sirven al jefe del ejecutivo de forma directa (Alessandro, et al., 2013). El tamaño del CP es medido contabilizando las agencias directamente subordinadas a la presidencia de un país en un año determinado. La variable es continua y puede adoptar valores de 1 en adelante. La información fue recolectada de los trabajos de Inácio y Llanos



(2016), De Bellis (2018), Coutinho (2008), Camerlo y Coutinho (2018) y completado con los decretos y leyes de Argentina, Uruguay y Brasil publicados en los boletines oficiales de los países.

En cuanto a las variables independientes, la primera variable independiente del estudio es crisis económica. Las situaciones de crisis económicas son escenarios de alta incertidumbre para los presidentes, donde deben tomar decisiones rápidas ya que su legitimidad política y continuación en el cargo dependen de su habilidad para resolver la crisis. Centralizar funciones de otras áreas expandiendo el CP es una forma de aumentar los recursos de información y aumentar el poder decisorio del presidente en estos escenarios (De Bellis, 2018). Se utilizaron dos indicadores de crisis económica, inflación y PBI per cápita. La inflación es medida como la variación porcentual interanual del Índice de Precios al Consumidor. Las crisis inflacionarias producen reducción del poder adquisitivo de la población y aumento de la incertidumbre, lo que puede llevar a crisis sociales, por lo que es un indicador adecuado de crisis económica (De Bellis, 2018; Bonvecchi, 2016). Por su parte el PBI per cápita, medido como la variación interanual del PBI per cápita, medida en dólares estadounidenses, es un indicador útil de crisis económica, ya que la caída del PBI per cápita muestra un empeoramiento de la situación económica personal de la población lo cual atribuyen a los gobernantes y puede convertirse en una crisis política (De Bellis, 2018; Bonvecchi, 2016). La información de ambos indicadores fue obtenida del Banco Mundial.

La segunda variable del estudio es el tamaño de la coalición de gobierno. Esta variable es definida por la cantidad de ministros de partidos distintos al del presidente que hay en el gabinete. Si bien otros estudios miden esta variable según la cantidad de partidos en el gabinete (Inácio y Llanos, 2016), esto puede implicar un sesgo al análisis, ya que un caso puede presentar sólo dos partidos en el gabinete, pero muchos ministros de otros partidos, y según la teoría, el presidente no puede confiar en estos ministros, por lo que tendrá incentivos para expropiar sus funciones al expandir el CP. Medir la variable según la cantidad de ministros de otros partidos en el gabinete da más precisión a la medición de la variable. Los ministros no pertenecientes a ningún partido fueron codificados como ministros del presidente, ya que los presidentes muchas veces suelen designar ministros independientes de los partidos por su conocimiento técnico y estos ministros no tienen vínculos con otros partidos por lo que dependen en forma directa del presidente (Martínez Gallardo, 2014). La variable es continua, puede adoptar valores de 0 en adelante y es medida contabilizando la cantidad de ministros de partidos distintos al del presidente en el gabinete para cada año del análisis. Los datos fueron obtenidos de Camerlo (2013) y Camerlo y Coutinho (2019), y completados con información de medios de comunicación y ministerios del interior de los países analizados.

También se toman en cuenta tres variables de control de incertidumbre política, el porcentaje de escaños controlados por el partido del presidente, el nivel de apoyo popular del presidente y la cantidad de ministerios. Tener poco control del Congreso y bajo nivel de apoyo popular pueden llevar a situaciones de alta incertidumbre política, por lo que en esos casos el presidente podría optar por agrandar el tamaño del CP para aumentar su control y sus recursos de información (Dickinson y Lebo,



2007), aún en ausencia de crisis económicas y de gobiernos de coalición, por lo que son incluidas en el análisis estadístico. Por su parte la cantidad de ministerios que tiene el gobierno puede influir en el tamaño del CP, ya que una cantidad alta de ministerios y de agencias del CP puede impactar en los recursos de información disponibles para el presidente si se multiplican a tal punto que se produce una contaminación de información (Rudalevige, 2002; De Bellis, 2018), por lo que se espera que la cantidad de agencias del CP disminuya si disminuyen la cantidad de ministerios. El nivel de apoyo popular al presidente fue obtenido de las encuestas de Latino barómetro disponibles en su página, y el porcentaje de escaños del partido del presidente en el Congreso y la cantidad de ministerios fueron calculados con información pública brindada por los ministerios del interior y los Congresos de los países analizados.

En el cuadro 2 se muestran las estadísticas descriptivas de las variables utilizadas en el estudio. Como puede observarse en el cuadro, los casos elegidos y el período de tiempo utilizado permiten observar una amplitud considerable en los valores de las variables, tanto de la dependiente como de las independientes.

VARIABLES	Observaciones	Media	Mediana	Máximo	Mínimo
Agencias CP	107	11,21	11,00	24,00	2,00
Ministros Coalición	107	4,31	4,00	11,00	0,00
Ministerios	107	15,36	15,00	27,00	8,00
Apoyo Congreso (%)	107	34,26	39,40	52,50	5,25
Apoyo Popular (%)	107	40,29	39,90	82,00	6,00
Inflación (%)	107	188,288	13,741	3046,09	-3,561
PBI Per Cápita (USD)	107	7232	6318	18704	1302

Cuadro 2: Estadísticas descriptivas de las variables independientes y dependiente. Elaboración propia.

El impacto de las variables independientes sobre la variable dependiente se analiza mediante una serie de modelos de regresión de Poisson. La variable dependiente del estudio son las agencias del CP contabilizadas por país y por año, por lo que es una variable de conteo, siendo apropiado utilizar modelos de regresión de Poisson para este tipo de variables (Wooldridge, 1999; Inácio y Llanos, 2016).

### Análisis empírico

Los CP de los países analizados presentan marcadas diferencias en el período analizado. En el caso de Argentina (Gráfico 1), el tamaño del CP varió fuertemente en el período de análisis, no pudiéndose



observar una trayectoria clara en el tiempo. En el retorno democrático contaba con 6 unidades en el CP, alcanzó un máximo de 18 agencias en 1994, luego comenzó a reducirse hasta alcanzar las 5 agencias en 2016, y finalmente volvió a aumentar a 10 agencias en 2019. Al observar la variación anual de las agencias del CP en Argentina en el período (Gráfico 2), se observan en forma aún más claras las oscilaciones en el tamaño del CP argentino. Se observa un aumento máximo de 6 agencias en 1998, y una reducción máxima de 9 agencias en el año 2000. Como puede observarse el CP Argentino presentó fuertes variaciones en el tamaño de su CP en el período analizado.

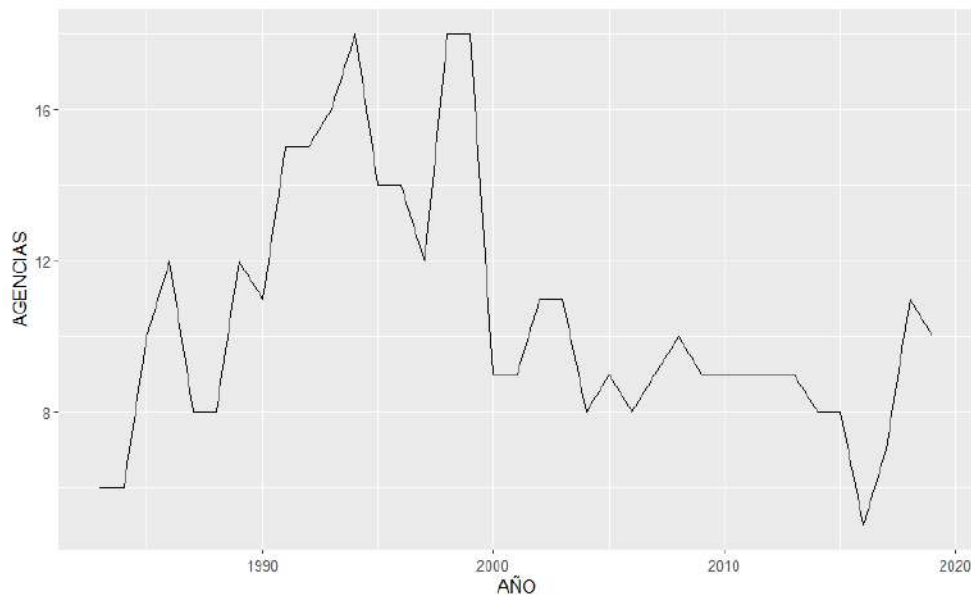


Gráfico 1: Número de agencias del Centro Presidencial Argentino en el período 1983-2019. Elaboración propia.

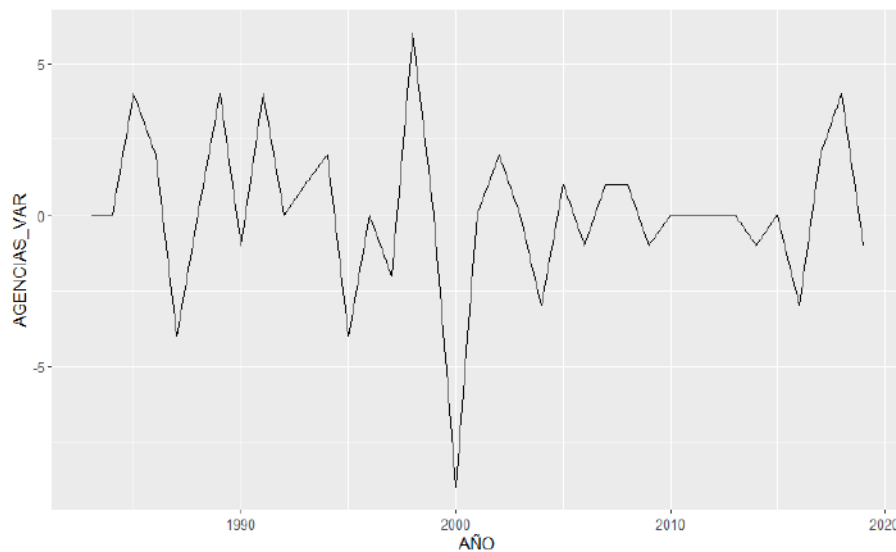




Gráfico 2: Variación anual del número de agencias del Centro Presidencial Argentino en el período 1983-2019. Elaboración propia.

El CP de Uruguay (Gráfico 3) en cambio muestra una trayectoria de crecimiento estable. En el retorno a la democracia, en 1985, el CP contaba con 2 agencias, las cuales fueron aumentando en forma constante hasta llegar a 16 agencias en 2019. En el Gráfico 4 se presenta la variación de agencias del CP Uruguayo, como puede verse sólo en un año, 1995 el CP se redujo en una agencia. En los demás años analizados el CP o bien aumentó de tamaño, o se mantuvo igual que el año anterior.

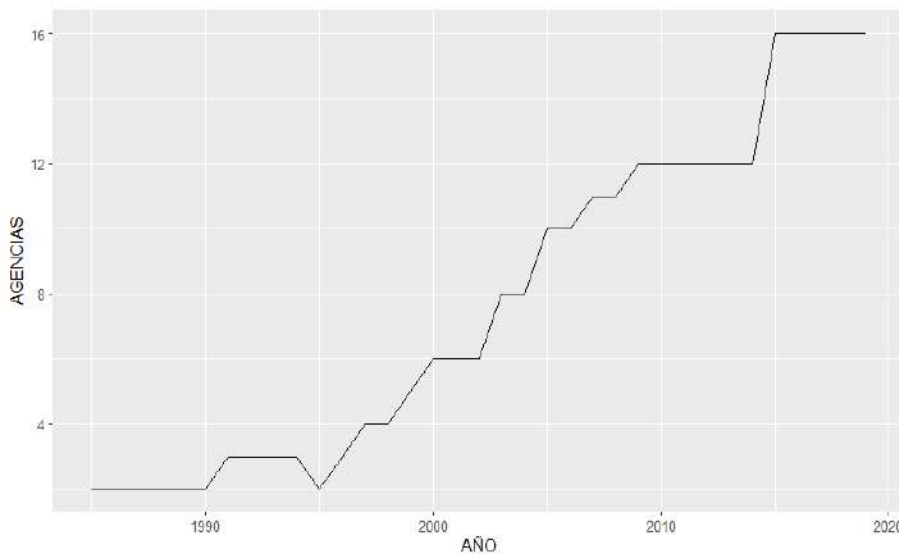


Gráfico 3: Número de agencias del Centro Presidencial Uruguayo en el período 1985-2019. Elaboración propia.

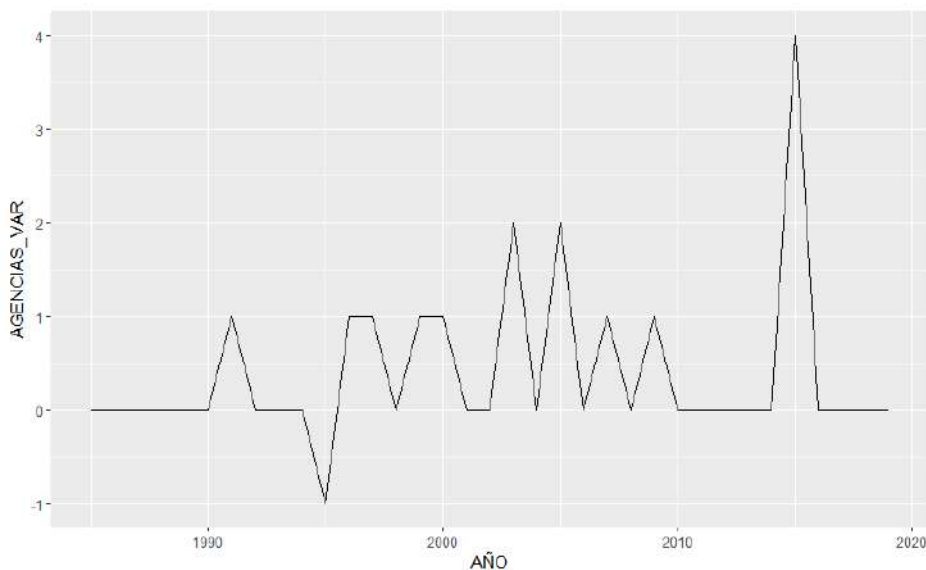




Gráfico 4: Variación anual del número de agencias del Centro Presidencial Uruguayo en el período 1985-2019. Elaboración propia.

Finalmente, en el caso del CP de Brasil (Gráfico 5) se observa una trayectoria de crecimiento, aunque con oscilaciones, hasta 2013, y luego una caída en el número de agencias del CP. En el retorno a la democracia contaba con 6 agencias, las cuales fueron oscilando en el tiempo, aunque tendiendo al crecimiento, hasta alcanzar las 24 agencias en 2015 para luego caer en una etapa de reducción, llegando a 14 agencias en 2019. En el gráfico 6 se presenta la variación por año del CP de Brasil, presenta un aumento máximo de 8 agencias en 1990 y una reducción máxima de 9 agencias en 2016, lo cual presenta las fuertes oscilaciones en el período.

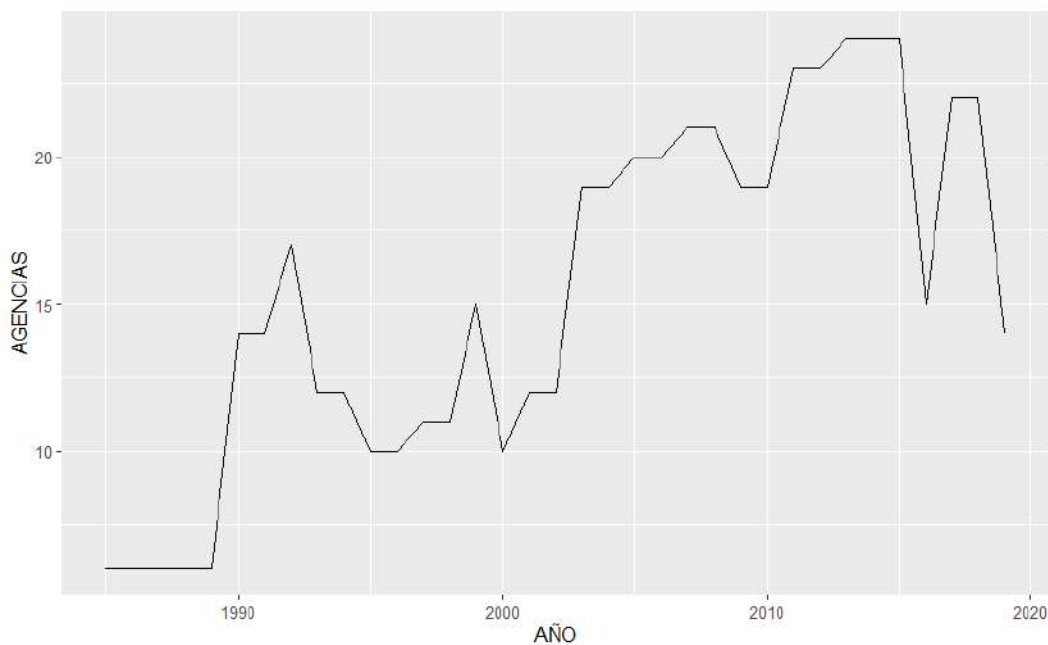


Gráfico 5: Número de agencias del Centro Presidencial de Brasil en el período 1985-2019. Elaboración propia.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

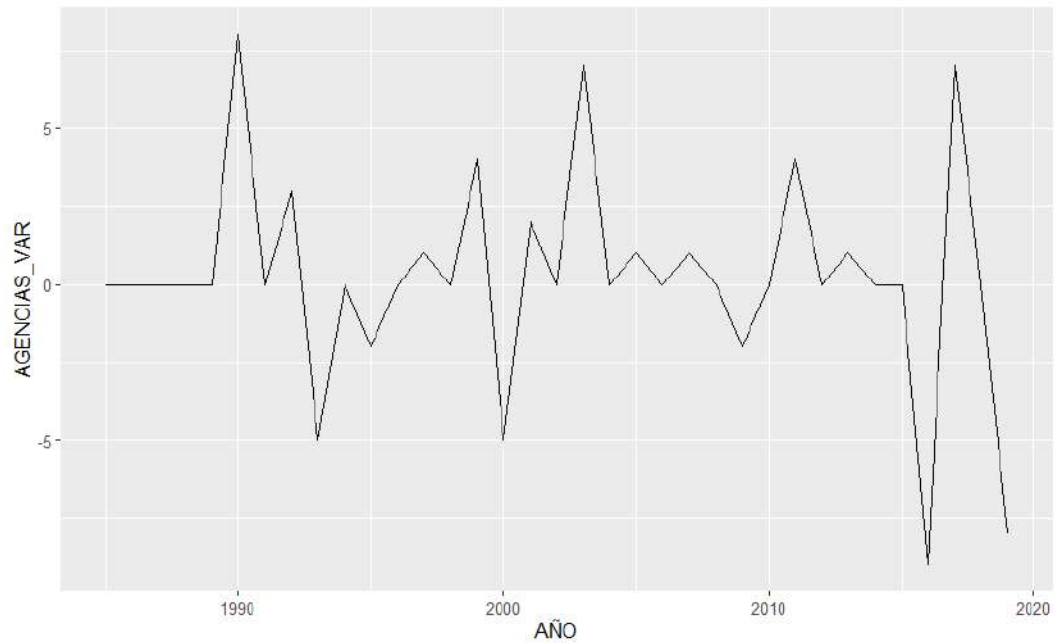


Gráfico 6: Variación anual del número de agencias del Centro Presidencial Brasileiro en el período 1985-2019. Elaboración propia.



Estas trayectorias distintas en los casos llevan a preguntarse qué factores impactan en la modificación de los CP. En el cuadro 3 se presentan los resultados de los modelos de regresión de Poisson.

Cuadro 3: Modelos de regresión de Poisson: Agencias del CP Uruguay, Brasil y Argentina (1985-2019)

VARIABLES	MODELO 1	MODELO 2	MODELO 3	MODELO 4
MINISTROS COALICION	1.10 *** (0.02)	1.09 *** (0.02)	1.09 *** (0.02)	1.06 ** (0.02)
APOYO CONGRESO	0.99 *** (0.00)	0.99 *** (0.00)	0.99 *** (0.00)	0.98 *** (0.00)
APOYO POPULAR	0.95 *** (0.01)	0.96 *** (0.01)	0.95 *** (0.01)	0.96 *** (0.01)
MINISTERIOS		1.01 *** (0.00)	1.01 *** (0.00)	1.00 ** (0.00)
INFLACION			1.00 ** (0.00)	
PBI PER CAPITA				1.00 *** (0.00)
Observations	107	107	107	107
R <sup>2</sup> Nagelkerke	0.466	0.535	0.571	0.729

Notas: Errores estándar entre paréntesis. Nivel de significación estadística: \*10%, \*\*5%, \*\*\*1%. Elaboración propia.

La presencia de ministros de partidos distintos al del presidente afecta la creación de agencias en el CP en el sentido esperado, a mayor cantidad de ministros de partidos distintos al del presidente, mayor es la cantidad de agencias en el CP; esta relación es positiva y estadísticamente significativa en todos los modelos presentados. Este resultado se encuentra en línea con la hipótesis del trabajo, al no poder confiar en los ministros de partidos distintos al propio, el presidente tiene incentivos para expropiar funciones de dichos ministros ampliando el tamaño del CP.



El apoyo al presidente en el Congreso y el nivel de apoyo popular al presidente también afectan la creación de agencias en el CP. La relación de ambas variables se comporta de la manera esperada, en sentido negativo. Mientras menor sea el nivel de apoyo al presidente en el Congreso y el nivel de apoyo popular al presidente, mayor será el tamaño del CP; el resultado es estadísticamente significativo para ambas variables en los 4 modelos. Estos resultados se encuentran en línea con la hipótesis del trabajo, al caer los niveles de apoyo en el Congreso y en la población hacia el presidente, disminuye su capital político y necesita aumentar sus recursos de información para enfrentar esta situación, por lo que aumentan sus incentivos para agrandar el tamaño del CP.

La variable ministerios muestra una relación estadísticamente significativa y positiva en los modelos 2 y 3, comportándose en la forma esperada. En estos modelos al aumentar la cantidad de ministerios, aumenta el tamaño del CP. En los presidencialismos de coalición, donde el presidente requiere repartir cargos entre los miembros de la coalición, se aumenta la cantidad de ministerios para dar respuesta a esta demanda de participación en el gabinete de los partidos que son miembros de la coalición, y al mismo tiempo el presidente aumenta el tamaño del CP para expropiar las funciones de los ministros de otros partidos.

Finalmente, se observa que las variables de incertidumbre económica no tienen impacto en la creación de agencias en el CP contrariamente a los esperado. En los modelos 3 y 4 puede observarse que la incertidumbre económica medida como PBI Per Cápita y como inflación no afectan la creación de agencias en el Centro Presidencial para los casos analizados. Las variables de incertidumbre política muestran mayor peso y si afectan a la creación de agencias en el CP.

## **Conclusión**

Los estudios sobre Centros Presidenciales se desarrollaron analizando el caso de Estados Unidos. Sin embargo, en los últimos años se han trasladado a estudiar los casos de los Centros Presidenciales de los países de América Latina. Diversos autores han desarrollado estudios sobre los CP de los países de la región y han analizado algunas variables que explican sus cambios. Estos trabajos han mostrado que es importante analizar los casos de América Latina ya que presentan diferencias importantes con el caso de Estados Unidos, tanto en el desarrollo de los CP en el tiempo, como en las variables explicativas que afectan dicho desarrollo.

El presente trabajo busca hacer un aporte a esta literatura en desarrollo analizando la evolución de los CP de tres países de la región, Argentina, Brasil y Uruguay, y tomando como una de las variables la cantidad de ministros de partidos distintos a los del presidente que existen en el gabinete, la cual no había sido utilizada todavía en los estudios de los CP. El análisis mostró que esta variable impacta en el tamaño de los CP, el aumento en la cantidad de ministros de partidos distintos a los del presidente, en los cuales el presidente no puede confiar aumentan los incentivos para que el presidente expropié las funciones de estos ministros al aumentar el tamaño del CP. También se encontró evidencia



relacionando el aumento de los CP con la disminución en el apoyo popular y en el Congreso al presidente, y con el aumento en el número total de ministerios, mientras que la evidencia mostró que las variables de incertidumbre económica no afectaron el tamaño del CP en el período analizado.

El presente trabajo se enmarca en el enfoque político de análisis de los CP. Los presidentes utilizan su capacidad de modificar las agencias de sus Centros Presidenciales como un recurso de liderazgo político y para imponer sus preferencias frente a otros actores políticos que pueden tener preferencias distintas. Es importante continuar con las investigaciones sobre los CP en América Latina ya que ayudan a entender la forma que los presidentes tienen para gobernar en contextos caracterizados por alta incertidumbre, ampliar los casos analizados temporal y geográficamente es importante para seguir ampliando la literatura sobre el tema.

## Bibliografía

- Alessandro, Martín, Lafuente, M. y Santiso, C. 2014: *Gobernar para cumplir con los ciudadanos: el rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Alessandro, Martín; Lafuente, Mariano y Santiso, Carlos. 2013. "The Role of the Center of Government: A Literature Review". IDB Technical Note N° 581.
- Amorim Neto, Octavio (2006). "The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas", *Comparative Political Studies*, vol. 39, N° 4, pp. 415-424.
- Argelina Cheibub Figueiredo y Fernando Limongi. 2000. *Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil*. *Comparative Politics*, Vol. 32, No. 2 (Jan., 2000), pp. 151-170.
- Bonvecchi, Alejandro y Scartascini, Carlos. 2014. *The Presidency and the Executive Branch in Latin America: What We Know and What We Need to Know*. IDB Working Paper Series N° 283.
- Bonvecchi, Alejandro. 2016. "Crises, Structures and Managerial Choice: Presidential Economic Advisory Agencies and the Management of Macroeconomic Policy in Argentina and the United States", ponencia presentada en ipsa 24 World Congress of Political Science, Poznań, Polonia, 23-28 de julio, pp. 1-44.
- Bonvecchi, Alejandro. y Germán Lodola (2012). "La lógica dual de las transferencias intergubernamentales: presidentes y gobernadores en el federalismo argentino", en Falletti, Tulia; González, Lucas y Lardone, Martín (eds.), *El federalismo argentino en perspectiva comparada*. Córdoba: EDUCA-EDUCC, pp. 105-157.
- Botero, Felipe; Mejía – Guinand, Luis Alberto y Solano, Angélica. 2016. "Agency Loss and the Strategic Redesign of the Presidential Office in Colombia". *Latin American Politics and Society*. 60. 1-23.
- Camerlo Marcelo y Maria E. Coutinho. 2015. "El Centro Presidencial Argentino. Complejización, Centralización, Estilos o ¿Qué?". Trabajo presentado en el VIII Congreso ALACIP, Lima, Perú, 22 al 24 de julio de 2015.



- Chaia de Bellis, Jonás. 2018 “Burocracias paralelas y liderazgo político: duplicación y expropiación de funciones en el centro presidencial argentino (1916-2016)”. *DESARROLLO ECONÓMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 58, N° 225, septiembre-diciembre 2018 (pp. 181-206).
- Coutinho, María Eugenia. 2008. “Un análisis institucional de la organización de la presidencia en la Argentina”. *Pontificia Universidad Católica Argentina* N° 18 – 19. 2008. Pp. 17 – 47.
- Coutinho, María Eugenia. 2013. “De Alfonsín a Kirchner: la presidencia institucional como herramienta para la autonomía presidencial”. *La dinámica del poder ejecutivo en América: estudios comparados sobre la institución presidencial*. Compiladores: Alessandro, Martín, y Gilio, Andrés. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública. Pp. 185 – 209.
- Coutinho, María Eugenia. 2016. “El Centro Presidencial Argentino: trayectoria desde la democratización y tendencias recientes”. *XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, 8 - 11 nov. 2016.
- Dickinson, Matthew J. y Lebo, Matthew J. (2007): «Reexamining the Growth of the Institutional Presidency (1940-2000)», *The Journal of Politics*, vol. 69, n.º 1, pp. 206-219.
- Dumas, Víctor; Lafuente, Mariano y Parrado, Salvador. 2013. “El Fortalecimiento del Centro de Gobierno para Resultados en Chile. La experiencia del Ministerio de la Presidencia y su Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento (2010-2013)”. Banco Interamericano de Desarrollo. Nota Técnica 563. Agosto 2013.
- George, A., and E. Stern 1998. “Presidential Management Styles and Models.” In A. George and J. George (eds), *Presidential Personality and Performance*. Boulder, CO: Westview Press.
- Gibson, Edward y Calvo, Ernesto (2000). “Federalism and Low-maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina”, *Studies in Comparative International Development*, vol. 35, N° 3, pp. 32-55.
- Guedes – Neto, Joao. 2021 “Mapping the Center of Government in Latin America and the Caribbean: a typology”. *Brazilian Journal of Public Administration*. Rio de Janeiro Vol. 55, N° 5, septiembre – octubre 2021 (pp. 1101 – 1123).
- Inácio, Magna y Llanos, Mariana. 2016. “The Institutional Presidency in Latin America. A Comparative Analysis”. *Presidential Studies Quarterly*.
- Inacio, Magna, and Mariana Llanos. 2015. “The Institutional Presidency in Comparative Perspective: Argentina and Brazil since the 1980s.” *Brazilian Political Science Review* 9 (1): 39–64.
- Krause, George y Cohen, Jeffrey. 2000. Opportunity, Constrains, and the Development of the Institutional Presidency: The Issuance of Executive Orders, 1939-96. *The Journal of Politics*, Vol. 62, N° 1, February 2000. Pp. 88-114.
- Krause, George. 2002. Separated Powers and Institutional Growth in the Presidential and Congressional Branches: Distinguishing Between Short-Run versus Long-Run Dynamics. *Political Research Quarterly*, Vol. 55, N° 1. March 2002. Pp. 27-57.
- Lanzaro, Jorge. 2016. “El Centro Presidencial en Uruguay: 2005 – 2015”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Vol. 25 N° 2. Montevideo, 2016. Pp. 121 – 142.



- Lewis, David E. 2005. "Staffing Alone: Unilateral Action and the Politicization of the Executive Office of the President, 1988-2004." *Presidential Studies Quarterly* 35(3): 496-514.
- Martínez Gallardo, Cecilia y Schleiter, Petra. 2014. *Choosing Whom to Trust: Agency Risk and Cabinet Partisanship in Presidential Democracies*. *Comparative Political Studies*. September 2014. Pp. 1-34.
- Milanesi, Alejandro y Gadea, Victoria. 2016. "Desarrollo Institucional y Caracterización del Centro de Gobierno en Uruguay". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Vol. 26 N° 2. Montevideo, 2016. Pp. 103 – 125.
- Moe, Terry (1985): «The Politicized Presidency», en J. E. Chubb y P. E. Peterson (eds.), *The New Direction in American Politics*, Brookings Institution, Washington D.C., pp. 235-271.
- Moe, Terry y Wilson, Scott (1994). "Presidents and the politics of structure". *Law and Contemporary Problems*. Num. 2, Vol. 57. 1994.
- Moe, Terry. (1993). "Presidents, Institutions, and Theory". *Reserching the Presidency: Vital Questions, New Approaches*, eds. George C. Edwards III, John H. Kessel, and Bert A. Rockman. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Negretto, Gabriel (2002). "¿Gobierna solo el Presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina", *Desarrollo Económico*, vol. 42, N° 167, pp. 377-404.
- Neustadt, R.E. 1990. *Presidential Power and the Modern Presidents*. New York, United States: Free Press.
- Palacios, Carlos y Jofre, Hugo. 2016. "Permanencia de Agentes Clave en el Centro de Gobierno. El caso Chileno (1990-2014)". *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. XIV, núm. 24, 2016, pp. 91-119. Universidad Central de Chile. Santiago, Chile.
- Plaza, Felipe Rosales. 2014. "El diseño del Centro de Gobierno latinoamericano: un análisis comparado del rol de la presidencia". Universidad de Chile. Santiago de Chile.
- Plisocoff, Cristian. 2018. "La estructura del Poder Ejecutivo en Chile: historia, presente y reflexiones para el futuro". *Un Estado para la Ciudadanía. Estudios para su modernización*. Editores: Isabel Aninat y Slaven Razmilic. Centro de Estudios Públicos. Chile. 2018. Pp. 153-212.
- Ragsdale, Lyn y Theis, John (1997): «The Institutionalization of the American Presidency 1924-1992», *American Journal of Political Science*, vol. 41, n.º 4, pp. 1280-1318.
- Rezaee, Janna. 2015. *Power and Administrative Presidency*. Midwest Political Science Association Annual Meeting
- Rudalevige, Andrew (2002): *Managing the President's Program: Presidential Leadership and Legislative Policy Formulation*, Princeton University Press, Princeton.
- Siavelis, Peter. 2016. "Cabinets and Informal Advisory Networks in Multiparty Presidential Systems". *Presidential Studies Quarterly*. Vol. 46 N° 3. Sept 2016. Pp. 569-591.
- Wooldridge, Jeffrey. 1999. *Introducción a la Econometría: Un enfoque moderno* (Thomson, 2da).





## Análisis comparado de la “Ficha Limpia” a nivel regional y subnacional

Danilo Degiusti<sup>145</sup>

(Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y Facultad de Derecho UBA) [danilodegiusti@gmail.com](mailto:danilodegiusti@gmail.com)

Javier Tejerizo<sup>146</sup>

(Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires)

[jtejerizo@buenosaires.gob.ar](mailto:jtejerizo@buenosaires.gob.ar)

### Resumen

Se propone un análisis comparado de Ficha Limpia, vinculado a las reformas dirigidas a ampliar las causas previstas de inhabilitación para presentar candidaturas, con la inclusión de requisitos excluyentes respecto de aquellas personas que hubieran sido imputadas y/o condenadas (aunque no hayan agotado los recursos posibles) por delitos de corrupción o dolosos graves.

Un estudio a escala regional permite ver que en Brasil y Perú, al ser sancionadas reformas que ampliaron las causales de inelegibilidad, se debatió profundamente su legalidad, más allá de que casos como los de Chile y Uruguay demuestran que estas normas no son novedosas.

En Argentina, si bien el Congreso no logró sancionar una ley de Ficha Limpia, sí lo hicieron las provincias de Chubut, Mendoza, Salta, Jujuy y San Juan. En un análisis comparado, analizamos de qué manera difieren entre sí respecto a dimensiones centrales, como el tipo de sentencia que requieren y cuáles son los sujetos alcanzados.

Asimismo, ponemos el foco en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde se está elaborando una nueva iniciativa de Ficha Limpia, por lo que consideramos oportuno un análisis crítico del proyecto tratado en 2020.

Por último, en base al análisis comparado, se presentarán unas breves conclusiones.

Palabras claves: candidaturas / elecciones / Ficha Limpia / corrupción / integridad sexual

### I. Introducción

Dentro de las posibles iniciativas en materia de reforma política, la tipología de proyectos de ley bajo análisis tiene como fin ampliar las inhabilitaciones para ser precandidatas/os o candidatas/os

---

<sup>145</sup> Licenciado y Profesor en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires), Magíster y Doctorando en Ciencia Política (Universidad Torcuato Di Tella). Gerente Operativo de Institucionalidad Político-Electoral en la Dirección General Reforma Política y Electoral del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<sup>146</sup> Licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires), Diplomado en Derecho Electoral (Universidad Austral) y Maestrando en Análisis, Derecho y Gestión Electoral (Universidad de San Martín). Director General de Reforma Política y Electoral del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.



—previstas en Constituciones o Leyes nacionales o locales— a aquellas personas que hubieran sido imputadas y/o condenadas por delitos de “corrupción”.

Las limitaciones al sufragio pasivo a partir de incompatibilidad, inhabilidad e inelegibilidad varían en sus razones, pero siempre tienen efectos sobre el sistema político.

En el ámbito internacional e interamericano, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) del año 1969 adquiere un lugar central debido a que establece un estándar en la materia<sup>147</sup>. Así, al abordar los derechos políticos, el Artículo 23 dispone:

*“1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:*

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y*
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

*2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.”*

Aquí se enumeran aspectos basales relativos a los derechos políticos, así como posibles limitaciones a los mismos. Del texto de la CADH se desprende expresamente que establecer requisitos para el ejercicio de los derechos políticos no constituye una restricción indebida<sup>148</sup>, siendo usual aquella basada en edades mínimas para ocupar ciertos cargos, pero con ciertos límites.

En este aspecto lo que hace la CADH es establecer parámetros dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden regular los derechos políticos y hasta prohibir ciertas candidaturas, sin vulnerar sus preceptos. Sin embargo, las medidas limitativas deberán estar claramente establecidas por ley, debiéndose garantizar el derecho a ser votado en condiciones de igualdad y el acceso a la justicia para defender este derecho.

En este sentido, la primera cuestión que se pone sobre la mesa es si ciertas configuraciones normativas podrían generar posibles vulneraciones a los derechos de las personas. Particularmente, resultan de interés para este trabajo aquellos casos donde una decisión todavía recurrible es suficiente para generar inelegibilidad. El quid de la cuestión reside en analizar, a la luz del principio de *presunción de inocencia*, si la suspensión de derechos políticos puede incorporarse como una medida preventiva o si sólo debería ser una pena que se impone a un ciudadano que ya fue condenado por la comisión de un delito.

---

<sup>147</sup> Si bien centraré referencias en la CADH, es importante destacar que son numerosos los instrumentos internacionales e interamericanos relevantes en la materia, entre ellos la Carta de la Organización de Estados Americanos, Declaración de Derechos y Deberes del Hombre, Carta Democrática Interamericana, entre otros.

<sup>148</sup> CIDH. 23/06/2005. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Serie C N. 127.



El segundo punto que considero pertinente revisar es lo analizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*<sup>149</sup>. Como se indicara allí, los derechos políticos no son absolutos y los sistemas electorales pueden contemplar inhabilitaciones; sin embargo, la facultad de los Estados de regularlos o restringirlos está limitada por el derecho internacional. Agrega la Corte, asimismo, que dicha reglamentación debe observar “*los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática*”. Cabe destacar, en este sentido, que no es posible incorporar restricciones directas tales como, quitar el derecho al sufragio activo o pasivo a un grupo de personas por razones étnicas. En este marco, los Estados pueden exigir que se “*utilice una vía jurídica determinada o bien se cumplan con determinadas condiciones y modalidades*” pero, a su vez, también “*corresponderá al Estado fundamentar que las limitaciones al derecho a ser votado (...) responde a necesidades sociales imperiosas basadas en diversas razones históricas, políticas y sociales*”.

Así, por un lado, el derecho de las personas al sufragio pasivo no deberá limitarse de forma excesiva y, por otro, toda exigencia que se imponga deberá ser razonable y no un obstáculo para su ejercicio<sup>150</sup>. Sin embargo, no es menor destacar que cada país tiene su propia configuración e interpretación de los derechos político-electorales, algunas desde una óptica que maximiza el ejercicio de los mismos, favoreciendo siempre la posibilidad de participación, y otras que pueden tener enfoques más restrictivos.

En base a estas premisas, en este trabajo se realiza una revisión superficial de antecedentes en la materia en la región, pero en particular de Brasil ya que ha sido el ejemplo que ha guiado otras propuestas nacionales y locales; la descripción normativa actual de la Argentina servirá como contrapunto. En tercera instancia, para reflejar el tratamiento a nivel subnacional de este tipo de normas, analizaré el caso particular de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires donde en el año 2020 se trataron los proyectos unificados de Ley 1206-D-19 y 2545-D-20 que buscaban regular este aspecto, quedando a solo dos votos de su aprobación.

## II. Regulación de inelegibilidad y Ficha Limpia en la región sudamericana

Los derechos políticos no son absolutos, tal como entiende la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el fallo “*Yatama vs. Nicaragua*”<sup>151</sup>. Por eso, las distintas regulaciones establecen también sus limitaciones, variables a lo largo del tiempo. El Código Electoral argentino, por ejemplo, en un principio excluía del padrón electoral, entre otros, a los sordomudos que no supiesen hacerse entender

<sup>149</sup> CIDH. 2/9/2008. *Caso Castañeda Gútman vs. Estados Unidos Mexicanos*. Serie C N. 184.

<sup>150</sup> Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; “Observación general Número 25: La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto”, 1996.

<sup>151</sup> La ficha técnica del fallo, vinculado a la responsabilidad internacional del Estado nicaragüense por la exclusión de la organización indígena YATAMA de participar en las elecciones municipales de 2000, se encuentra disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha\\_tecnica.cfm?nld\\_Ficha=268](https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=268)



por escrito, los soldados conscriptos de las Fuerzas Armadas y sus equivalentes de las Fuerzas de Seguridad de la Nación y las provincias, y los detenidos por orden de juez competente mientras no recuperaran su libertad. No obstante, todas estas exclusiones ya fueron eliminadas.

Del mismo modo, puede restringirse específicamente el derecho a ser elegido. La Constitución nacional<sup>152</sup>, en su artículo 36, prevé la inhabilitación para ocupar cargos o empleos públicos a “*quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento*”. Y así lo prevén muchos otros países para casos similares. Sin embargo, la aplicación de estas restricciones requiere una condena firme, instancia que puede llevar muchos años y hasta décadas de lograr.

Por ello, desde la sociedad civil ha surgido la iniciativa popularmente conocida como Ficha Limpia, dirigida a fijar un umbral más bajo donde empiezan a aplicarse las inhabilitaciones en el caso de delitos de corrupción, aunque con el tiempo las materias se fueron ampliando. Esto implica la remoción de la exigencia de la “cosa juzgada” o “condena firme” en materia penal como base para la inelegibilidad, lo que desató un debate jurídico y político. La iniciativa Ficha Limpia se asienta sobre las condiciones de inelegibilidad en vez de la suspensión de derechos políticos como pena, argumentando que no interviene sobre el proceso penal y el principio de presunción de inocencia, sino que busca proteger a la sociedad de las personas que acceden a cargos públicos electivos<sup>153</sup>.

En este apartado se analizará la regulación en Sudamérica sobre la Ficha Limpia contemplando, de acuerdo con la definición dada, aquellos casos donde se establece la inelegibilidad de cargos públicos sin haberse agotado las instancias para recurrir la sentencia.

#### A. Brasil

Fue el país pionero en sancionar y aplicar la Ficha Limpia, que surgió como una iniciativa popular avalada por más de un millón y medio de firmas, y logró su aprobación en 2010 mediante la Ley Complementaria N° 135/2010<sup>154</sup>, promulgada por el entonces Presidente Lula da Silva.

La iniciativa reformuló ampliamente los criterios para ser candidato, tanto respecto a los tipos de delitos como al tipo de sentencia condenatoria. En relación a los tipos de delitos, además de los penales que ya habían sido establecidos por la Ley Complementaria N° 64/1990<sup>155</sup>, se incorporaron distintas situaciones que conllevan a la inhabilitación: la renuncia para evitar sanciones de carácter político; jueces y fiscales jubilados por decisión disciplinaria; condenados por la captación ilegal del sufragio (compra de votos); condenados por corrupción en acciones civiles.

<sup>152</sup> Disponible en: <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

<sup>153</sup> Reis, M. (2017). Ley de la Ficha Limpia y los derechos fundamentales En *Lei da Ficha Limpia. Acción declaratoria de constitucionalidad 29 y 30 Distrito Federal. Acción directa de inconstitucionalidad 4578. Supremo Tribunal Federal de Brasil* (pp. 53-90). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>154</sup> Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm)

<sup>155</sup> Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp64.htm)



Como tipo de sentencia requerida simplemente se estableció que la condena, además del supuesto de que se encuentre firme, también alcanza con que sea dictada por un órgano judicial colegiado. Asimismo, la ley tiene la particularidad de que entre los motivos de inelegibilidad incorpora a los magistrados con penas o sanciones por faltas disciplinarias y a los miembros de profesiones reguladas por ley que hayan sido expulsados de sus corporaciones. Por lo tanto, los colegios profesionales pasaron a ser organismos que indirectamente pueden establecer la inelegibilidad a cargos públicos de una persona.

Finalmente, en cuanto a la extensión de la sanción, el período determinado por la normativa anterior, que iba desde la condena hasta los tres años luego de cumplida, fue extendido a ocho años con posterioridad al cumplimiento de la pena. De este modo, siguiendo con el criterio de que la inelegibilidad puede regularse más allá de la condena penal, el plazo de inhabilitación se extiende más allá de lo decidido por la Justicia

### *B. Chile*

La Constitución Política de la República de Chile<sup>156</sup> establece para los cargos de Presidente, Diputados y Senadores nacionales el requisito de poseer las cualidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio<sup>157</sup>.

En este sentido, en el artículo 16 de la Constitución se mencionan las causales por las que una persona puede ver suspendido su derecho al sufragio, entre las cuales se encuentra hallarse acusada<sup>158</sup> por delito que merezca pena aflictiva o por delito que la ley califique como conducta terrorista. Las penas aflictivas son las más graves que legisla el Código Penal chileno<sup>159</sup>, y abarcan:

- 1) Todas las penas de crímenes.
- 2) Todas las penas de simples delitos que se sancionen con presidio, reclusión, confinamiento, extrañamiento y relegación menor en su grado máximo.

Por lo tanto, hallarse acusado para los mencionados delitos acarrea la pérdida del derecho a sufragar, y por ende cabe concluir que al perder este derecho se pierde también la opción de ser elegible para cargos nacionales. Entonces, podemos sostener que la regulación de inelegibilidad en Chile, a pesar de

---

<sup>156</sup> Constitución vigente al momento de redactar este artículo. El 4 de septiembre de 2022 será sometida a referéndum una nueva constitución.

<sup>157</sup> Artículos 25, 44 y 46 de la Constitución Política de la República de Chile. Disponible en: [https://www.camara.cl/camara/doc/leyes\\_normas/constitucion\\_politica.pdf](https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/constitucion_politica.pdf)

<sup>158</sup> De acuerdo con los principios orientadores del Proceso Penal Chileno, “si el fiscal estima que existen antecedentes para someter a juicio al imputado formulará acusación en su contra, lo que dará lugar a fijar una audiencia para preparar el juicio oral”. Para más información: <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/victimas/adultos/proceso-penal.jsp>

<sup>159</sup> Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1984&idVersion=2022-07-30&idParte=>



ser anterior, se enmarca en la figura de la Ficha Limpia, al bastar con que una persona sea acusada por el fiscal para ver suspendidos sus derechos políticos.

### *C. Perú*

Las reformas electorales en Perú suelen darse sin solución de continuidad. En 2018, el Congreso avanzó con reformas en materia política y electoral, cuyos contenidos venían siendo impulsados por organizaciones de la sociedad civil, los organismos electorales (Oficina Nacional de Procesos Electorales y Jurado Nacional de Elecciones), grupos parlamentarios y el Poder Ejecutivo. En lo que aquí respecta, destacamos la sanción de la Ley N° 30.717<sup>160</sup>, que incorporó la prohibición de candidaturas a cargos nacionales, regionales y municipales para:

- Las personas condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión de delito doloso. En el caso de las personas condenadas en calidad de autoras por la comisión de los tipos penales referidos al terrorismo, apología al terrorismo, tráfico ilícito de drogas o violación de la libertad sexual, el impedimento resulta aplicable aun cuando hubieran sido rehabilitadas.
- Las personas que, por su condición de funcionarios y servidores públicos, son condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión, en calidad de autoras, de delitos dolosos de colusión, peculado o corrupción de funcionarios, aun cuando hubieran sido rehabilitadas.

Esta ley, si bien incorpora nuevos delitos como causal de inelegibilidad y no restituye derechos políticos incluso en caso de rehabilitación, por el tipo de condena requerida, análoga a sentencia firme, entendemos que no puede ser catalogada como Ficha Limpia. Sin embargo, poco tiempo después fue sancionada la Ley N° 31.042<sup>161</sup>, que mediante la incorporación de los artículos 34-A y 39-A a la Constitución peruana<sup>162</sup> le impide a una persona tanto ser candidata a cargos de elección popular como ejercer la función pública en cargos de confianza (es decir, cargos jerárquicos) en caso de obtener una sentencia condenatoria emitida en primera instancia, en calidad de autora o cómplice, por la comisión de delito doloso. Es decir que incluye cualquier tipo de delito ejecutado con voluntad deliberada. En este caso, al requerir una sentencia en primera instancia se trata de una ley que puede ser enmarcada como Ficha Limpia.

---

<sup>160</sup> Disponible en:

[https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Expvirt\\_2011.nsf/Repexpvirt?OpenForm&Db=201600616&View](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Expvirt_2011.nsf/Repexpvirt?OpenForm&Db=201600616&View)

<sup>161</sup> Disponible en:

[https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Expvirt\\_2011.nsf/Repexpvirt?OpenForm&Db=201601565&View](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Expvirt_2011.nsf/Repexpvirt?OpenForm&Db=201601565&View)

<sup>162</sup> Disponible en: <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/obtenerDocumento?idNorma=1>





#### D. Uruguay

La Constitución de Uruguay<sup>163</sup> establece en su artículo 77 que *“Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación; como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designará (...)”*. Luego, el artículo 80 incorpora entre los motivos para suspender la ciudadanía los siguientes de nuestro interés: *“2) Por la condición de legalmente procesado en causa criminal de que pueda resultar pena de penitenciaría”, y “4) Por sentencia que imponga pena de destierro, prisión, penitenciaría o inhabilitación para el ejercicio de derechos políticos durante el tiempo de la condena”*. Asimismo, según el artículo 68 del Código Penal<sup>164</sup> la pena de penitenciaría durará de dos a treinta años, la pena de prisión durará de tres a veinticuatro meses, y la pena de inhabilitación absoluta o especial durará de dos a diez años.

De esta forma, pareciera que en el caso de los delitos más graves (que prevén pena de penitenciaría) alcanza simplemente con que una persona se encuentre procesada para que se suspenda su ciudadanía y así pierda temporalmente su derecho a elegir y ser elegida. Por lo tanto, en este aspecto el caso de Uruguay puede encuadrarse en el concepto de Ficha Limpia, ya que restringe la elegibilidad de forma previa a que el acusado alcance la sentencia firme. Para el resto de los delitos, donde se prevén penas menores, establece como restricción que exista una sentencia.

Ahora bien, la jurisprudencia de la Corte Electoral sobre el artículo 80, inciso 2 de la Constitución ha entendido que no alcanza con el simple hecho del procesamiento por un delito que pueda conllevar pena de penitenciaría, sino que debe interpretarse del caso concreto si dicho procesamiento es probable que conlleve tal tipo de pena, para lo cual un indicio fundamental es si la persona es procesada con prisión<sup>165</sup>.

En cualquier caso, al estar procesada una persona puede ver suspendida su ciudadanía, en forma previa a recibir una sentencia condenatoria. Por lo tanto, una regulación de estas características se encuentra en contradicción con la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>166</sup>, la cual en su artículo 23, en lo que aquí respecta, señala entre las limitaciones que puede establecer la ley al derecho de votar y ser elegido una *“condena, por juez competente, en proceso penal”*. Consciente de esta colisión, al momento de ratificar la Convención, el Congreso uruguayo hizo reserva del artículo 23, ya que el artículo 80, inciso 2 de la Constitución establece una causal no contemplada, como es el procesamiento en causa que pueda resultar en pena de penitenciaría.

<sup>163</sup> Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>

<sup>164</sup> Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/codigo-proceso-penal-2017/19293-2014>

<sup>165</sup> Sentencia N° 27.220 de la Corte Electoral, sobre interposición de recurso de reposición y acción subsidiaria contra la Resolución de la Junta Electoral de Montevideo del 26 de septiembre, impetrado por el Dr. Ope Pasquet, por la que no se hizo lugar a su oposición deducida contra el registro de la hoja de votación N° 99.738 del lema Frente Amplio. Disponible en: <http://www.impo.com.uy/bases/sentencias-corte-electoral/27220-2014/1>

<sup>166</sup>

Disponible

en:

[https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)



A lo largo de esta sección hemos podido identificar distintas regulaciones de inelegibilidad en Sudamérica, que por suspender los derechos políticos en instancias anteriores a la condena firme pueden ser identificadas como Ficha Limpia.

Si bien este último se trata de un concepto reciente, nacido con la iniciativa popular que dio origen a la respectiva ley en Brasil, sirve para englobar casos similares pero muy anteriores, como los de Chile y Uruguay, cuyas regulaciones constitucionales datan del siglo pasado. Por lo cual, pese al reconocimiento ganado en los últimos años, dista de ser un tema novedoso. Finalmente, en el caso de Perú, las recientes reformas identificadas sí se encuadran en el movimiento Ficha Limpia del contexto actual.

Ahora bien, dentro del criterio general de establecer restricciones al derecho a ser elegido, con el fin de proteger a la sociedad de ser representadas por personas moralmente incapaces, existen objeciones y reparos que deben ser atendidos.

En cuanto al tipo de delitos que generan la inelegibilidad, cabe preguntarse si no deberían limitarse a aquellos relacionados a la administración pública (opción desechada por los países en estudio), y en caso de extenderlos cuál sería el criterio de inclusión.

Respecto a la instancia que activa la inhabilitación, ya hemos visto que la Convención Americana sobre Derechos Humanos indica como una restricción atendible a los derechos políticos por parte de la ley la existencia de una condena, dictada por juez competente, en proceso penal. En consecuencia, supuestos donde sirve un procesamiento o acusación sin necesidad de sentencia, como los de Chile y Uruguay, se encuentran en contradicción con las garantías de dicha Convención. Asimismo, tampoco se enmarca en el citado documento el caso de Brasil, donde la exclusión puede generarse por sanciones de asociaciones profesionales, sin necesidad de un proceso penal.

No obstante, aun en los casos de sentencia se genera el debate sobre cuál es la instancia adecuada. Aquí hemos abordado casos de primera instancia, tal como prevé la Constitución de Perú, y condenas de un órgano judicial colegiado, como sucede en Brasil. En cualquiera de ellos se incumple con la garantía de la doble instancia prevista en el artículo 8.2.h. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>167</sup>.

En definitiva, el desafío de las regulaciones de inelegibilidad consiste en encontrar un equilibrio entre la protección de la sociedad y de la propia administración pública frente a funcionarios moralmente no aptos, y las garantías de las personas para ejercer sus derechos políticos. En otros términos, se trata de respetar el principio de inocencia de quienes pretenden acceder y desempeñarse en la función pública, pero al mismo tiempo evitar que algunos de ellos terminen aprovechándose de la lentitud de la Justicia para esquivar las sanciones que les corresponden y, en el peor de los casos, seguir cometiendo delitos

<sup>167</sup>

Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>



contra el Estado. En tal sentido, los tratados internacionales parecen marcar un camino posible para encontrar tal equilibrio.

### III. La discusión en Argentina

En Argentina la reforma de la carta magna del año 1994 otorgó jerarquía constitucional a varios tratados internacionales (art. 75, inc. 22), incluida la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En materia de derechos políticos, sus conceptos se ven reforzados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en “Mignone”, donde el Tribunal remarca que los motivos por los cuales se permite regular el ejercicio de los mismos constituyen un número cerrado en base al espíritu del artículo 23.2 de la Convención.

Pero además de los tratados, la Constitución de la Nación (CN) Argentina, en su artículo 36 emplazado en el Capítulo Segundo: *Nuevos derechos y garantías*, incorpora inhabilitaciones al sufragio pasivo, estableciendo lo siguiente:

*“Esta Constitución mantendrá su imperio aun cuando se interrumpiere su observancia por actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático. Estos actos serán insanablemente nulos.*

*Sus autores serán pasibles de la sanción prevista en el artículo 29, inhabilitados a perpetuidad para ocupar cargos públicos y excluidos de los beneficios del indulto y la conmutación de penas.*

*Tendrán las mismas sanciones quienes, como consecuencia de estos actos, usurparen funciones previstas para las autoridades de esta Constitución o las de las provincias, los que responderán civil y penalmente de sus actos. Las acciones respectivas serán imprescriptibles.*

*(...) Atentará asimismo contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos o empleos públicos.*

*El Congreso sancionará una ley sobre ética pública para el ejercicio de la función.”*<sup>168</sup>

En este sentido, en 1999 se aprueba la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, 25188<sup>169</sup>, la cual modifica el Código Penal incluyendo inhabilitaciones por tráfico de influencias, cohecho, enriquecimiento ilícito, omisiones maliciosas en declaraciones juradas patrimoniales, entre otras.

Por su parte, la Ley 19945 —Código Electoral Nacional (CEN)— ya en su Artículo 1<sup>ero</sup>. nos advierte que son electores quienes cumplan con los requisitos y que “*no tengan ninguna de las inhabilitaciones previstas en esta ley*”. A su vez, el artículo 3<sup>ero</sup>. determina que están excluidos “*los condenados por delitos dolosos a pena privativa de la libertad, y, por sentencia ejecutoriada, por el término de la condena*”; “*los inhabilitados según disposiciones de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos*”; y “*los que en virtud de otras prescripciones legales y reglamentarias quedaren inhabilitados para el ejercicio*

<sup>168</sup> A esto se suman los requisitos propios de los cargos, por ejemplo, el artículo 89 determina que para ocupar la presidencia de la Nación una persona tiene que haber nacido en el territorio argentino o ser hijo/a de ciudadano/a nativo/a, además de las calidades exigidas para ser senador/a.

<sup>169</sup> Siendo su última modificación la realizada por la Ley 26857 del año 2013.



*de los derechos políticos*”. Este último punto, contemplado en el inciso *m* del mentado artículo, es particularmente relevante ya que abre la posibilidad de incorporar nuevas inhabilitaciones.

En lo que respecta a la forma y plazo de las inhabilitaciones, el Artículo 4<sup>to</sup> determina que *“el tiempo de la inhabilitación se contará desde la fecha de la sentencia definitiva pasada en autoridad de cosa juzgada. La condena de ejecución condicional se computará a los efectos de la inhabilitación”*.

Ya en la faz que reviste el interés de este escrito, el Artículo 60 del CEN determina que, para el registro de candidaturas en la oficialización de una lista, los/as candidatos/as *“deberán reunir las condiciones propias del cargo para el cual se postulan y no estar comprendidos en alguna de las inhabilidades legales”*. Es más, indica que las agrupaciones políticas presentarán *“una declaración jurada suscrita individualmente por cada uno/a de los/as candidatos/as, donde se manifieste no estar comprendido/a en ninguna de las inhabilidades previstas en la Constitución Nacional, en este Código, en la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, en la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos y en el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur.”*

Cabe resaltar que tanto el CEN como las leyes electorales 26215 y 26571 establecen inhabilitaciones de 6 meses a 10 años para el ejercicio de cargos públicos electivos ante la violación de ciertas prohibiciones de dichas normas, mayoritariamente por hechos vinculados a las campañas electorales y al financiamiento de las mismas.

El Código Penal, por su parte, determina en su artículo 19 que la inhabilitación absoluta importa:

1. La privación del empleo o cargo público que ejercía el penado, aunque provenga de elección popular;
2. La privación del derecho electoral;
3. La incapacidad para obtener cargos, empleos y comisiones públicas;
4. La suspensión del goce de toda jubilación, pensión o retiro, civil o militar, cuyo importe será percibido por los parientes que tengan derecho a pensión.

Asimismo, el artículo 20 indica que la inhabilitación especial para derechos políticos producirá la incapacidad de ejercer cargos durante la condena.

Siendo este el panorama normativo vigente, la pregunta es si podría el Poder Legislativo nacional en Argentina avanzar en una reglamentación -en base a la condición de *idoneidad* mencionada en el artículo 16 de la Constitución- similar a la descrita en Brasil.

Al respecto, el día 5 de agosto de 2019 tuvo lugar el encuentro *#FichaLimpia “Juego Limpio en la política. La participación, las redes y las candidaturas”*. En la presentación de la actividad participaron diputadas y diputados que impulsaban un proyecto de ley que buscaba prevenir que pudieran ocupar bancas en el Congreso Nacional candidatos o candidatas que tuvieran condenas por corrupción. La presentación de este nuevo proyecto tenía la particularidad de que era acompañada por 255.000 firmas de la sociedad civil reunidas a través de la plataforma *change.org*.



Alejandro Drucaroff, uno de los panelistas de la jornada, planteó que los proyectos que se debatirían en la Comisión de Asuntos Constitucionales contemplaban dos posibilidades para vetar la participación de una candidatura: 1) con sentencia de primera instancia; 2) con sentencia de segunda instancia. Sin embargo, ponía a consideración que el principal mecanismo que tienen los juicios por corrupción para ser evadidos es la prescriptibilidad, -según sus estimaciones tardan en promedio 14 años-.

Cristina Girotti consideraba posible una ley de Ficha Limpia incluso con sentencia de un tribunal colegiado sin condena firme; ello debido a que el texto de la CN es claro en su llamamiento a luchar contra la corrupción. Así, el requisito de “idoneidad” para el ejercicio de un cargo público deber ser más estricto que para cualquier otro empleo; y en este sentido, remarcaba que la Ley de Empleo Público prohíbe la contratación de personas procesadas. Para Girotti este tipo de medidas son de carácter preventivo, es decir que en caso de llegar a un resultado absolutorio se revertiría la sanción. Sin embargo, su importancia radica en que hay cargos que una vez obtenidos producen automáticamente fueros sobre la persona; por lo tanto, le otorgan protección.

Con relación a la presunción de inocencia, considera que en otros ámbitos el derecho es más estricto:

- En el penal se pueden solicitar embargos y allanamientos, entre otras medidas, e incluso apelar a la prisión preventiva. Así, si bien el acusado es inocente, todas estas herramientas pueden ser utilizadas en el curso de la investigación.
- En el civil, salvo la prisión preventiva, es posible utilizar tales herramientas y también otras, como la prohibición de salir del país o el dictado de restricciones perimetrales, sin que por ello se vea afectado el principio de inocencia.
- Finalmente, Girotti se refiere en materia electoral a las intervenciones de la Cámara Nacional Electoral (CNE) en los casos “Partido Nuevo” y “Acosta”, en los cuales la “idoneidad” sería parte de los argumentos.

Sin embargo, si bien los casos tienen ciertas similitudes, no son iguales y vale la pena remarcar ciertos aspectos de los mismos.

En el caso concreto de "Partido Nuevo distrito Corrientes s/oficialización de listas de candidatos a senadores y diputados nacionales - elecciones del 23 de noviembre de 2003" la Cámara (Expte. 3790/2003 CNE) indicó que *“el artículo 36 de la Constitución Nacional recoge el valor de la ética pública, considerando atentatorio contra el sistema democrático el accionar de los que incurrieren en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento ilícito...”* (considerando 5).

Asimismo, agrega que *“el derecho pasivo de sufragio o derecho a ser elegido aparece estrechamente ligado a una determinada concepción de la representación; precisamente, porque se espera de los elegidos cualidades singulares, se les exigen condiciones distintas y más estrictas que las que se requieren para el ejercicio del sufragio activo, ya que no es solamente un derecho, sino también constituye la oferta electoral”* (considerando 3).



El caso llegaría a la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), la cual declara abstracta la cuestión planteada, ya que el candidato tiene condena firme por el delito de administración infiel en perjuicio de la Administración Pública y no cumple con los requisitos exigidos por las Constitución y las Leyes (27/05/2009 - Fallos: 332:1190).

Otro antecedente relevante en la materia es la impugnación a la precandidatura a senador nacional de Carlos Menem en el año 2017 (“Acosta, Leonel Ignacio s/ impugnación de precandidatos elecciones primarias - Frente Justicialista Riojano”), resumida en el siguiente punteo:

- I. Leonel Ignacio Acosta, apoderado de la alianza “Izquierda al Frente por el Socialismo” de La Rioja, impugnó la precandidatura a senador nacional del Menem, particularmente por considerar que el candidato no cumple con el requisito de idoneidad para el cargo. Este argumento se sustentaba particularmente en que, luego de haber sido absueltos por el Tribunal Oral en lo Penal Económico n.º 3, fue condenado por la Sala I de la Cámara Federal de Casación Penal por el delito de contrabando agravado.
- II. En primera instancia el Juzgado Federal con competencia Electoral considera extemporánea la presentación.
- III. El impugnante decide apelar el fallo basado en la lesión institucional producida por la falta de resolución de las cuestiones de fondo, permitir participar a una persona con condena por la comisión de delito doloso (condenas por contrabando agravado, imposición de 7 años de prisión y 14 de inhabilitación para el ejercicio de la función pública) y, por ende, la falta de idoneidad para ocupar el cargo.
- IV. La defensa de Menem, ejercida por el apoderado de la lista, aduce que la inocencia se sobrepone a la inhabilitación adquirida por un fallo no definitivo.
- V. El 7 de agosto 2017, la CNE (6781/2017/CS1) hace lugar a la impugnación solicitada basándose en los siguientes fundamentos:
  - a. Que su deber es asegurar la legalidad de las listas presentadas;
  - b. Que a pesar de que la Ley 26571 (la cual regula las PASO) no prevé la oficialización judicial de las listas de precandidatos/as, sino que la encomienda únicamente a las autoridades partidarias, el carácter abierto y obligatorio de las primarias impone equiparar sus condiciones a las exigibles respecto de las elecciones generales;
  - c. Que el precandidato no reunía la exigida condición de idoneidad establecida en el artículo 16 de la CN;
  - d. Que priorizar el cumplimiento de los requisitos formales (presentación en tiempo y forma de la apelación) por sobre otros —como idoneidad— minaría la confianza del sistema democrático;
  - e. Que existe similitudes al caso “Pueblo Nuevo”;
  - f. Que a pesar de que la sentencia no fuera firme, era certera y legítima
- VI. El apoderado de la Lista “Rioja Federal” interpone recurso extraordinario federal sostenido en la doctrina de la “arbitrariedad de sentencias”.





- VII. El 22 de agosto 2017 la CSJN hace lugar al recurso y remite los autos al tribunal de origen (CNE) a efectos de que se dicte un nuevo fallo. Sus argumentos fueron los siguientes:
- Que en primera instancia el Juez interviniente desestimo la impugnación por extemporánea;
  - Que el fiscal electoral también aconsejó desestimar la impugnación debido a que la Ley 26571 solo faculta a las propias autoridades partidarias a oficializar sus listas de precandidatos/as;
  - Que las similitudes adjudicadas al caso “Pueblo Nuevo” no eran tales y que tanto las diferencias establecidas por la Ley 26571, como los cambios jurisprudenciales en relación con las garantías exigidas en los procesos penales fueron arbitrariamente dejadas de lado;
  - Que las cuestiones de fondo no justifican la arbitrariedad de la sentencia que acepta la impugnación del precandidato Menem.
- VIII. El 29 de agosto de 2017 la CNE rechaza la impugnación presentada sobre la precandidatura a senador de Menem, considerando que el derecho a la postulación como precandidato sólo se obstruye con condena firme;
- IX. Finalmente, en el caso Menem, la CSJN giró los autos nuevamente a la Cámara de Casación Penal para cumplir con las debidas garantías de los procesos penales y que una nueva sala revise el fallo condenatorio. El parámetro de esta decisión es lo establecidos en el fallo Duarte.

Es inevitable, entonces, revisar el fallo Duarte (CSJN. 5/8/14 - Fallos 337:901), resaltando el considerando 7:

*“Que desde ese punto de vista, el derecho reconocido que prioriza la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el artículo 8.2.h. es el doble conforme en resguardo de la inocencia presumida, aún con la primer sentencia adversa, pues la propia Corte Interamericana excepciona la intervención de un tribunal superior -cuando no existe otro en el organigrama de competencias- aunque exige como único requisito que sean magistrados diferentes a los que ya juzgaron el caso los que cumplan con la revisión amplia”.*

El precedente “Duarte”, conforme con la CADH, es interpretado de manera tal que todas las personas que habiendo sido absueltas son luego condenadas cuando se revisa esa sentencia, tienen derecho a un recurso. En materia electoral, eso implicando que no perderían el derecho al sufragio pasivo hasta tanto se cumpla estas formalidades. Asimismo, podría indicar que en nuestro país no sería posible establece una norma que determine la perdida al derecho a ser elegido cuando alguien *“fuera condenado por una sentencia dictada por un órgano colegiado”* como en el caso brasilero.

#### **IV. Penetración subnacional en Argentina. provincias donde se logró su aprobación y proyectos relevantes en tratamiento**

En los últimos años, a raíz de hechos de corrupción que tomaron gran relevancia mediática y generaron un fuerte rechazo social, tanto en los órdenes nacional como subnacional se han impulsado



numerosos proyectos de leyes y ordenanzas<sup>170</sup> que tienden a incorporar como nueva causal de inelegibilidad para ser candidato/a a un cargo electivo el haber sido condenado/a penalmente por determinados delitos. Este instituto, conocido como Ficha Limpia, se encuentra vigente en Chubut<sup>171</sup>, Salta<sup>172</sup>, Mendoza<sup>173</sup>, Jujuy<sup>174</sup> y San Juan<sup>175</sup> a partir de leyes provinciales sancionadas recientemente<sup>176</sup>.

Las normas indicadas, si bien presentan ciertas diferencias entre sí, comparten el mismo espíritu y finalidad; esto es, garantizar la idoneidad de quienes acceden a un cargo público electivo, afectada ante el supuesto de personas sobre las que recae una condena penal, aunque no se encuentre firme. A su vez, Ficha Limpia es una herramienta que tienen las provincias para dar fiel cumplimiento con los diversos compromisos internacionales asumidos por la República Argentina<sup>177</sup>, orientados a profundizar la lucha contra la corrupción y la impunidad.

Por todo lo indicado, en el presente artículo se analizarán en términos comparativos los principales aspectos de las leyes provinciales y las experiencias de su aplicación.

### *I. Aspectos relevantes de leyes y proyectos legislativos subnacionales de Ficha Limpia*

Las leyes de Ficha Limpia cuentan con, al menos, cuatro elementos fundamentales que le dan forma al instituto, y entre ellos se destacan los tipos de delitos contemplados, los tipos de sentencias requeridas,

<sup>170</sup> Tres de Febrero (Buenos Aires), Rojas (Buenos Aires), Tornquist (Buenos Aires) y Rivadavia (San Juan) son solo algunos de los ejemplos.

<sup>171</sup> Ley N° 8.275, disponible en: <https://boletinoficialsalta.gob.ar/instrumento.php?cXdlcnR5dGFibGE9THw4Mjc1cXdlcnR5>

<sup>172</sup> Ley N° 9.281, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-9281-123456789-0abc-defg-182-9000mvorpyel/actualizacion>

<sup>173</sup> Ley XII - N° 9 (disponible en: <https://digesto.legislaturadelchubut.gob.ar/lx/xii-9.html>), modificada por Ley XII - N° 18 (disponible en: <https://digesto.legislaturadelchubut.gob.ar/lx/xii-18.html>)

<sup>174</sup> Ley N° 6.271, disponible en: <http://boletinoficial.jujuy.gob.ar/?p=241294>

<sup>175</sup> Ley N° 2.412-N, disponible en: <https://minio.legsanjuan.gob.ar/escaneadas/LP-2412-N.pdf>

<sup>176</sup> El 4 de agosto último, la mayoría oficialista de la Legislatura de Tucumán sancionó la Ley N° 9.569, la cual indica que no pueden ser candidatas a cargos partidarios las personas condenadas con sentencia firme, por el término de la pena, por delitos contra la administración pública y la integridad sexual, entre otros. Sin embargo, al contemplar la norma solo condenas firmes, no se enmarca en el régimen de la Ficha Limpia y por ello no es analizada en el presente artículo. Ley disponible en:

[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2018/07/ley\\_9569\\_-\\_ficha\\_limpia.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2018/07/ley_9569_-_ficha_limpia.pdf)

<sup>177</sup> Mediante la Ley N° 24.759 fue aprobada la Convención Interamericana contra la Corrupción. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/41466/norma.htm>. Asimismo, a través de la Ley N° 26.097 fue aprobada la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/116954/norma.htm>



la identificación de los sujetos a quienes se aplican las nuevas causales de inhabilitación y, finalmente, aspectos de orden formal o técnico que hacen a la operatividad de la norma.

*a) Tipos de delito*

En el análisis de toda legislación que persiga establecer causales de suspensión sobre la faz pasiva del derecho al sufragio, el primer aspecto que resulta de vital importancia es la calidad y el tipo de delito que, una vez comisionado -y satisfecho el requisito de sentencia requerido por la norma-, situará a la persona en condición de inelegibilidad.

Partiendo de la premisa básica que antecede y es *leitmotiv* de la iniciativa Ficha Limpia, en relación a impedir que personas que hayan cometido delitos contra la administración pública, englobados bajo el concepto general de hechos y actos de corrupción, puedan ser precandidatos/as en elecciones primarias y candidatos/as en elecciones generales, se visibiliza una vocación ampliatoria respecto a la inclusión de otro tipo de delitos.

En este orden, las distintas legislaciones subnacionales sobre la materia han coincidido parcialmente en la recepción de un cuerpo o bloque común de delitos -con sus diferencias específicas en cuanto a la inclusión o exclusión de ciertos artículos respecto de cada título-, entre los que se encuentran:

**Tabla 1. Cuadro comparativo de delitos contemplados en las legislaciones provinciales:**

	Chubut	Mendoza	Salta	Jujuy	San Juan
Delitos contra la administración pública	√	√	√	√	√
Delitos contra las personas	-	√	√	√	√
Delitos contra la integridad sexual	√	√	√	√	√
Delitos contra el estado civil	-	√	√	√	√
Delitos contra la libertad	-	√	√	√	√
Delitos contra la propiedad	√	√	-	√	√
Delitos contra la seguridad de la Nación	√	-	-	-	-



<b>Delitos contra los poderes públicos y el orden constitucional</b>	√	√	-	√	√
<b>Delitos contra el orden económico y financiero</b>	√	√	√	√	√
<b>Delitos comprendidos en la Ley Nacional N° 23.737<sup>178</sup> (Ley de Estupefacientes)</b>	-	-	-	√	-

Fuente: elaboración propia en base a la normativa vigente en cada provincia.

Sin perjuicio de esta primera aproximación, es menester subrayar nuevamente la tendencia hacia la incorporación de cada vez más delitos, en aras de lograr que las leyes amplíen sus fronteras, trascendiendo la materia relacionada exclusivamente a los delitos contra la administración pública.

Así, se plantea imperativa la necesidad de integrar diversas dimensiones que excedan lo relacionado estrictamente con la función pública, debiéndose garantizar que quienes accedan a cargos públicos y/o electivos reflejen estándares de integridad y valores éticos fundamentales que no conculquen con los principios ordenados por los artículos 16 y 36 de nuestra Constitución<sup>179</sup>.

Una prueba fáctica de esta tendencia la observamos en el desarrollo de la ley en la provincia de Chubut, que en marzo de 2022 -y casi dos años después de aprobar la ley- incorporó como requisito para ser precandidatos/as y candidatos/as el hecho de no tener condenas por delitos contra la integridad sexual (al respecto, consultar el artículo “*Ficha Limpia con perspectiva de género: incorporación de delitos contra la integridad sexual como causal de inelegibilidad*”, escrito por Patricia De Vita).

De esta manera, se amplió el texto original, que solo contemplaba los delitos contra la administración pública o comisionados en ejercicio de la función pública, sumando aquello que las demás legislaciones provinciales -aprobadas con posterioridad a la norma chubutense- contemplan en materia de integridad sexual.

#### *b) Tipos de sentencia*

El segundo aspecto central del régimen de Ficha Limpia es la determinación del tipo de condena que se requiere para activar la causal de inelegibilidad. Según la norma frente a la que nos ubiquemos es posible que el legislador exija sentencia condenatoria en primera instancia; sentencia condenatoria en

<sup>178</sup> Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/138/texact.htm>

<sup>179</sup> Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>



segunda instancia; sentencia condenatoria a pena privativa de libertad; y sentencia condenatoria en segunda instancia en juicio oral y público, entre otros.

La definición de la sentencia requerida es la piedra angular del régimen bajo análisis, porque según el tipo que se trate podríamos estar frente a una violación del debido proceso y, en efecto, del principio de inocencia, o bien se correría el riesgo cierto de caer en una exigencia ritual que torne ilusoria la aplicación de la ley. Por ello, veamos en detalle los casos previstos por las legislaturas provinciales.

En primer lugar, encontramos la referencia “sentencia condenatoria de primera instancia”, como es el caso de la Ley N° 9.281 de Mendoza. De acuerdo a dicha previsión, para que opere la causal de inelegibilidad resulta suficiente el dictado de una única sentencia judicial condenatoria, sin necesidad de que dicha resolución judicial sea confirmada por otro órgano jurisdiccional de revisión. Quienes defienden esta previsión consideran que es la herramienta más eficaz para lograr la aplicación de Ficha Limpia en el orden electoral, porque solo se requiere una sentencia, a la vez que estiman que no se vulnera el principio de inocencia toda vez que tal principio se mantiene inalterable y plenamente vigente en el ámbito del derecho penal, por lo que el condenado sigue teniendo en su poder las herramientas que dicho sistema le otorga, incluyendo la potestad de recurrir la sentencia. En resumen, consideran que el hecho de imponer una inhabilitación electoral en nada afecta la defensa en el proceso penal, toda vez que la Ficha Limpia busca incorporar desde un plano de derecho electoral la inhabilitación para acceder a cargos electivos, sin que ello implique una interferencia en el proceso penal.

Sin perjuicio de ello, esta postura presenta críticas del arco académico y político, al considerar que es contraria a la presunción de inocencia, principio con jerarquía constitucional y convencional que se encuentra receptado en el artículo 18 de la Constitución nacional, y en diversos tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional (véase artículo 75, inciso 22 de la Constitución nacional). Tal jerarquía deriva de que no puede ser derogado por una norma de derecho interno, dado el principio de juridicidad. Respecto a la vigencia de este principio, se considera que rige desde la imputación, pasando por el juicio oral y público hasta agotar el acceso a los recursos legales habilitados. Por lo tanto, imponer una limitación al ejercicio de los derechos políticos frente a una sentencia de primera instancia opera como una pena anticipada y, por ende, su regulación implica una ilegítima e irrazonable reglamentación del derecho al sufragio pasivo.

En el extremo opuesto al punto anterior, una parte de la doctrina y la política exige sentencia firme pasada en autoridad de cosa juzgada; es decir, que se encuentren agotadas las instancias de revisión judicial de la condena. En este orden, parte de la doctrina y jurisprudencia coloca dentro de esta categoría a la ley aprobada en San Juan, que exige sentencia ejecutoriada<sup>180</sup>. Quienes se encuentran a

---

<sup>180</sup> La determinación del concepto de sentencia ejecutoriada ha traído discrepancias doctrinarias y jurisprudenciales, no llegando a un acuerdo armonioso a su respecto. La postura mayoritaria, y que encuentra sustento en el artículo 327 del Código Procesal Penal Federal (disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/383/texact.htm>), se ha inclinado por considerar que es aquella que tiene fuerza de cosa juzgada material, por lo cual no proceden contra ella recursos legales que



favor de esta premisa consideran que así se protege más fielmente el principio constitucional de inocencia, y por ende se garantiza que no habrá en el plano electoral una pena anticipada -inhabilitación electoral- por un delito penal aún pendiente de juzgamiento firme. Por otro lado, los impulsores de la Ficha Limpia critican esta postura, considerando que el exceso de rigurosidad torna ilusorio el instituto y, por ende, no sería eficiente para cumplir con la finalidad propuesta de garantizar la integridad de los/as candidatos/as<sup>181</sup>. Todo ello, dado el extenso tiempo que llevan las causas judiciales, particularmente en casos de corrupción<sup>182</sup>.

En un punto intermedio a las dos posturas antagónicas expuestas encontramos regulaciones que prevén la sentencia condenatoria de segunda instancia, tal como ocurre con las provincias de Salta y Jujuy. Los defensores de esta pauta sostienen que la persona condenada hizo uso del derecho de recurrir (debido proceso penal) y un nuevo órgano jurisdiccional (tribunal, cámara, etc.) es finalmente el que

---

autoricen su revisión. Asimismo, la evolución jurisprudencial también ha tenido idas y venidas respecto al tema. Distintos fallos del Tribunal Oral en lo Criminal N° 24 de la Capital Federal, entre los que pueden mencionarse “Crespi, Daniel Eduardo” (causa n° 2906, rta. el 21/06/12), “Vaccaro, Marcelo Damián” (causa n° 2746, rta. el 27/08/12) y “Levy, Rafael” (causa n° 2760, rta. 5/12/14) sentaron el precedente de que “...si bien no podía afirmarse la existencia de una sentencia que haya pasado en autoridad de cosa juzgada, ante el rechazo del recurso extraordinario por el Superior Tribunal de la causa por tener pendiente la resolución de la queja, la verosimilitud y legitimidad que posee dicho pronunciamiento autorizaba su ejecución”. No obstante ello, el mismo Tribunal cambió su postura tiempo después con base en el nuevo artículo 327 del Código Procesal Penal Federal y los precedentes “Medrano” de la Sala II de la Cámara Federal de Casación Penal (reg. 720/14, rta. 8/05/14) e “Ivanov” de la Sala I de la Cámara Nacional de Casación Penal (reg. 602/15, rta. 30/10/15), entendiéndose que “...no corresponde ordenar la ejecutoriedad de una sentencia de condena que no se encuentra firme, al estar pendiente de resolución un recurso de queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, pues se estaría violando el principio de inocencia garantizado constitucionalmente, que sólo se ve destruido por sentencia firme que así lo declare (artículo 18 de la Constitución nacional)”.

<sup>181</sup> Este criterio fue el adoptado por la Cámara Nacional Electoral, que en 2017, al analizar una impugnación de la candidatura a Senador nacional de Carlos Menem, rechazó la solicitud en virtud de que al no operar contra el candidato una sentencia firme sobre el delito imputado, se encontraba habilitado. Expresamente, el Tribunal señaló: “Surge claro de lo reseñado que el impedimento para el ejercicio del derecho a ser elegido sólo se verifica en el caso de la persona condenada por juez competente en proceso penal, entendiéndose por tal a aquel sobre el cual pesa una sentencia condenatoria firme, pasada en autoridad de cosa juzgada”.

<sup>182</sup> El exPresidente Menem fue procesado en 1995 por contrabando de armas a Ecuador y Croacia. En este sentido, recibió una condena recién en 2013, la que fue confirmada en 2017 por la Cámara Federal de Casación Penal. En razón de lo ocurrido, la Cámara Nacional Electoral decidió inhabilitarlo para ser candidato por no cumplir con el requisito de idoneidad necesario, con fundamentos en el fallo “Romero Feris” (2003). En última instancia, la Corte Suprema de Justicia resolvió el recurso extraordinario -interpuesto por el Partido Justicialista riojano, ordenando a la Cámara Nacional Electoral dictar un nuevo fallo sobre la candidatura del exPresidente. Por otro lado, Menem fue procesado en 2003 por el pago de sobresueldos desde 1989 a 1999, comprobándose que fueron destinados alrededor de \$4.152.827.200 pesos al pago de sobresueldos. En el año 2015 fue dictada la sentencia de primera instancia, que recién fue confirmada por la cámara de alzada 15 años después de la apertura de la causa en el año 2018.





condena. Por lo tanto, al contemplarse la instancia recursiva<sup>183</sup> se respeta el debido proceso y la garantía de defensa en juicio. A su vez, recuerdan que la mayoría de la doctrina está de acuerdo en afirmar que el debido proceso penal exige al menos una segunda instancia o una instancia de revisión, que se encontraría cumplida en el presente caso. Sin embargo, esta postura se encuentra igualmente sujeta a las críticas de los defensores del criterio estricto del principio de inocencia, quienes consideran que la sentencia en segunda instancia no es suficiente para desvirtuarlo, operando igualmente como una pena anticipada, ya que la persona condenada sigue teniendo instancias recursivas pendientes. También es criticado este tipo de sentencias por no cumplir con los estándares internacionales de “doble conformidad” exigida convencionalmente, ya que una condena en segunda instancia no significa necesariamente una confirmación de una condena.

Finalmente, encontramos en la ley de Chubut la exigencia de “sentencia condenatoria confirmada en segunda instancia del proceso”, es decir respetando la garantía de doble conforme. Se entiende por doble conforme al derecho que tiene todo/a condenado/a a requerir que jueces distintos a los que ya intervinieron revisen la decisión condenatoria. Se trata de una garantía propia del derecho procesal penal y tiene por finalidad primaria reforzar el estado de inocencia que rige respecto de todo imputado en un proceso penal<sup>184</sup>.

Entre los argumentos que encontramos a favor de la exigencia del doble conforme, principalmente se indica que de esta forma le es reconocida a la persona condenada la facultad de impugnar la sentencia condenatoria, de manera de minimizar las posibilidades de error o arbitrariedad de la decisión jurisdiccional que impone una pena, y así reforzar el principio de inocencia. A su vez, es el criterio que sostuvieron la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>185</sup> y la Corte Suprema de Justicia de la

<sup>183</sup> La Convención Americana sobre Derechos Humanos (disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)) prevé en su artículo 8.2. h) que “*toda persona el derecho a recurrir el fallo ante juez o tribunal superior*”. A su vez, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>) prevé en su artículo 14.5 que “*toda persona declarada culpable de un delito tiene derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidas a un tribunal superior*”.

<sup>184</sup> Ver Michelini, J. (sin fecha). *Los contornos de la garantía del doble conforme en el ordenamiento jurídico argentino*. Disponible en:

<https://riu.austral.edu.ar/bitstream/handle/123456789/1479/Los%20contornos%20de%20la%20garant%C3%ADa%20del%20doble.pdf?sequence=1>

<sup>185</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, pto 89: “ La doble conformidad judicial, expresada mediante la íntegra revisión del fallo condenatorio, confirma el fundamento y otorga mayor credibilidad al acto jurisdiccional del Estado, y al mismo tiempo brinda mayor seguridad y tutela a los derechos del condenado. En el mismo sentido: Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010 Serie C No. 218, párr. 179; Caso Mohamed Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 noviembre de 2012 Serie C No. 255, párr. 97; Caso Mendoza y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013 Serie C No. 260, párr. 242; Caso Liakat Ali Alibux Vs. Suriname.



Nación<sup>186</sup>. En tal sentido, si bien las decisiones judiciales precarias -no firmes, como lo sería una con doble conforme- no desvirtúan totalmente la presunción de inocencia, tienden un manto de sospecha fundada sobre los/as imputados/as, y ello justificaría proteger preventivamente a la administración pública de ser conducida por tales personas, haciendo menos cuestionable el requisito<sup>187</sup>.

Sin perjuicio de los argumentos a favor, esta previsión no se encuentra ajena a las críticas de quienes consideran que la única reglamentación válida, para no vulnerar el principio de inocencia, es la que exige la sentencia firme. Por otro lado, quienes pregonan el régimen por sentencias de primera instancia estiman que la exigencia de una sentencia confirmatoria implica una reducción en la eficiencia de la norma, porque igualmente tiene el riesgo de tornar virtualmente ilusoria la restricción, dada la lentitud en los procesos judiciales.

Por último, es importante destacar que, en términos generales, los proyectos y leyes prevén que la inhabilitación se mantenga hasta el cumplimiento de la pena correspondiente, o bien su eventual revocación posterior.

### c) Sujetos

Las distintas regulaciones de Ficha Limpia son planteadas generalmente como modificaciones a los Códigos Electorales provinciales y/o a la Ley Orgánica de Partidos Políticos correspondiente, en virtud de que en tales cuerpos normativos se encuentran previstas las causales de inhabilitación para ser candidato/a.

En este orden, encontramos que siguiendo con lo ya dispuesto en las normas electorales vigentes, los/as legisladores/as optaron por mantener el ámbito de aplicación subjetivo de las causales de inhabilitación. En tal sentido, se pueden mencionar como ejemplo las provincias de Chubut y Jujuy,

---

Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de enero de 2014. Serie C No. 276, párr. 85”.

<sup>186</sup> En el fallo “Duarte”, la Corte Suprema de Justicia alegó: “*Que desde ese punto de vista, el derecho reconocido que prioriza la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el artículo 8.2.h. es el doble conforme en resguardo de la inocencia presumida, aún con la primer sentencia adversa, pues la propia Corte Interamericana excepciona la intervención de un tribunal superior -cuando no existe otro en el organigrama de competencias- aunque exige como único requisito que sean magistrados diferentes a los que ya juzgaron el caso los que cumplan con la revisión amplia*”. Disponible en:

[https://drive.google.com/file/d/1Zyvl2bCtLKj6\\_eacaH5RqWWikFfiXLKi/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1Zyvl2bCtLKj6_eacaH5RqWWikFfiXLKi/view?usp=sharing)

<sup>187</sup> Usan como antecedente el artículo 33, inciso f, de la Ley N° 23.298 (disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23893/texact.htm>), que reza: “*No podrán ser precandidatos en elecciones primarias ni candidatos en elecciones generales a cargos públicos electivos nacionales, ni ser designados para ejercer cargos partidarios (...) Las personas con auto de procesamiento por genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra, hechos de represión ilegal constitutivos de graves violaciones de derechos humanos, torturas, desaparición forzada de personas, apropiación de niños y otras violaciones graves de derechos humanos o cuyas conductas criminales se encuentren prescriptas en el Estatuto de Roma como crímenes de competencia de la Corte Penal Internacional, por hechos acaecidos entre el 24 de marzo de 1976 y el 10 de diciembre de 1983*”.



que prevén Ficha Limpia como causal de inelegibilidad para ser precandidatos/as, candidatos/as a cargos públicos electivos provinciales, y/o candidatos/as a cargos partidarios, De este modo, quien fuese condenado por alguno de los delitos contemplados en la ley de Ficha Limpia no podrá presentarse para cargos provinciales, pero tampoco puestos internos de los partidos políticos.

Por su parte, la normativa de Mendoza no solo alcanza a los sujetos antes mencionados, sino que amplía su radio de aplicación al modificar el artículo 5 de la Ley N° 8.993<sup>188</sup> de Responsabilidad en el Ejercicio de la Función Pública, y San Juan hace lo mismo al modificar el artículo 38 de la Ley N° 560-E<sup>189</sup> de Ética Pública. De este modo, el instituto Ficha Limpia opera también como causal de inhabilitación para el ejercicio de la función pública, para aquellas personas que desempeñen tareas en la órbita de cualquiera de los tres poderes de los Estados provinciales, las Defensorías del Pueblo, Fiscalías del Estado, Empresas y Sociedades Estatales, y titulares de entes descentralizados entre otros.

En un sentido opuesto y reduciendo el ámbito de aplicación subjetivo, la provincia de Salta, sin perjuicio de contar con una Ley Orgánica de Partidos Políticos<sup>190</sup> que prevé causales de inelegibilidad para ser candidatos a cargos públicos electivos (provinciales y municipales) y/o para ejercer cargos partidarios, optó por sancionar la ley de Ficha Limpia incluyendo únicamente a quienes deseen acceder a cargos públicos electivos provinciales y municipales. Es decir, dejando fuera de su alcance a las autoridades partidarias internas.

#### *d) Requisitos formales de la operatividad de la norma*

Por último, corresponde examinar los distintos requisitos y mecanismos que las variadas legislaciones provinciales prevén para asegurar el control y cumplimiento de sus respectivas normas, siendo un carácter esencial a los fines de dotar de operatividad a la ley.

Así, la normativa sobre Ficha Limpia sancionada en la provincia de Mendoza -que por cuestión de días no reviste el carácter de precursora- resulta ser pionera en materia de formalidades y mecanismos para acreditar el cumplimiento de la ley.

En este sentido, requiere a los partidos políticos la obligación de exigir a sus precandidatos/as y candidatos/as el Certificado de Antecedentes Penales<sup>191</sup> (CAP) emitido por el Registro Nacional de Reincidencia, a fin de constatar que no poseen ninguna condena, incluso sin estar firme o cuyo cumplimiento se encuentre en suspenso, debiendo los partidos acompañar los certificados junto con la presentación de las listas. Para aquellos casos en que el CAP no sea presentado, la Junta Electoral

<sup>188</sup> Disponible en:

<http://www.saij.gob.ar/8993-local-mendoza-ley-responsabilidad-ejercicio-funcion-publica-lpm0008993-2017-08-08/123456789-0abc-defg-399-8000mvorpyel>

<sup>189</sup> Disponible en: <https://www.digestosanjuan.gob.ar/Leyes/4055/LP-560-E-2014.pdf>

<sup>190</sup> Artículo 44 de la Ley N° 6.042, disponible en <https://www.electoralsalta.gov.ar/Informacion/Ley6042.pdf>

<sup>191</sup> A los fines de facilitar la lectura, en adelante nos referiremos como "CAP".



Provincial intimará al partido a que cumpla con la exigencia o reemplace al candidato/a en un plazo de 24 horas.

A su vez, la norma establece una sanción para aquellos casos en que no se adjunte el CAP luego de la intimación o, en su defecto, no se produzca el reemplazo del candidato/a, al prescribir que la lista de dicho partido político será considerada como lista incompleta, no pudiendo participar de las elecciones provinciales o municipales.

Sin embargo, la regulación mendocina va un paso más allá y obliga a todas las personas comprendidas en el artículo 6 de la Ley N° 8.993, antes mencionada, a presentar ante la Oficina de Investigaciones Administrativas y Ética Pública, dentro de los 30 días de su designación, un CAP donde conste que no hayan sido condenadas -aunque la pena no esté firme o su cumplimiento esté en suspenso-. A los efectos de proporcionar operatividad plena a este control, la Oficina de Investigaciones Administrativas y Ética Pública de Mendoza creó el Registro Electrónico de Certificados de Antecedentes Penales<sup>192</sup>.

Como corolario de lo expuesto, se observa la previsión de un doble control, donde además de verificarse la inexistencia de causales de inelegibilidad a la hora de ser candidato/a también se deberá demostrar que se mantiene la ausencia de causales al momento de la designación del cargo.

Como contracara a la cuasi excelsa legislación mendocina en materia de requisitos y control -que parece ser tomada como norma de referencia y replicada en diversos proyectos de Ficha Limpia por

---

<sup>192</sup> Creado por Resolución N° 9 de la Oficina de Investigaciones Administrativas y Ética Pública, a fin de satisfacer las exigencias registrales del artículo 5° de la Ley N° 8.993 (modificada por Ley N° 9.821). Disponible en: [https://eticapublica.mendoza.gov.ar/assets/public/resolucion\\_ficha\\_limpia.pdf](https://eticapublica.mendoza.gov.ar/assets/public/resolucion_ficha_limpia.pdf)



Distintas provincias<sup>193</sup>-, Salta, Chubut<sup>194</sup>, Jujuy<sup>195</sup> y San Juan no prescriben ningún requisito de presentación de certificados ante alguna autoridad electoral u oficina de control que compruebe la inexistencia de condenas con anterioridad a la oficialización de la/s candidatura/s. No obstante ello, se espera una futura reglamentación que detalle los pormenores del proceso comprobatorio, a fin de adjudicar claridad en el asunto.

### *B. Experiencias sobre la aplicación de la Ficha Limpia*

Si bien la recepción de la Ficha Limpia en la legislación subnacional generó un cambio de paradigma respecto a los requisitos de idoneidad exigidos para el acceso a cargos públicos electivos, más allá de la provincia de Mendoza no hubo una experiencia práctica que pueda demostrar su operatividad y funcionalidad en relación al fin que persigue.

En este sentido, Chubut no ha podido hacer valer su incorporación toda vez que no ha tenido elecciones provinciales en 2021, mientras que en Salta resultó de imposible ejecución porque al tiempo

---

<sup>193</sup> Ciudad de Buenos Aires: el proyecto unificado presentado por Guillermo Suárez y Agustín Blanchetiere (disponible en: <https://parlamentaria.legislatura.gov.ar/pages/download.aspx?IdDoc=183753>) y tratado durante 2020 replica la exigencia de presentación del CAP. Catamarca: el proyecto presentado por Ramón Figueroa y Gustavo Aguirre, entre otros, incluye en su regulación la exigencia de presentación de un Certificado de Reincidencia. Córdoba: los proyectos de Marcelo Cossar -disponible en: [https://docs.google.com/document/d/1g9K29UBT67Epmg5DK1VN4DG-Jv6V\\_MXQ/edit?usp=sharing&oid=114610175368853257648&rtpof=true&sd=true](https://docs.google.com/document/d/1g9K29UBT67Epmg5DK1VN4DG-Jv6V_MXQ/edit?usp=sharing&oid=114610175368853257648&rtpof=true&sd=true)- y Juan Manuel Cid -disponible en: [https://docs.google.com/document/d/1DQGLcNk5b5gvUikTuH9MS\\_hkb-ISG12i/edit?usp=sharing&oid=114610175368853257648&rtpof=true&sd=true](https://docs.google.com/document/d/1DQGLcNk5b5gvUikTuH9MS_hkb-ISG12i/edit?usp=sharing&oid=114610175368853257648&rtpof=true&sd=true)-, replican la exigencia de presentación del CAP. Entre Ríos: el proyecto presentado por Amical René Genre Bert (disponible en: <https://www.senadoer.gob.ar/galeria/proyectos/1646996025.doc>) replica la exigencia de presentación del CAP. Nación: el proyecto presentado por Ingrid Jetter (disponible en: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2021/PDF2021/TP2021/5106-D-2021.pdf>) replica la exigencia de presentación del CAP. Nación: el proyecto presentado por Silvia Lospennato (disponible en: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2021/PDF2021/TP2021/1050-D-2021.pdf>) crea un Registro de Personas inhabilitadas por el Poder Judicial para ser candidatos/as a cargos electivos y ejercer la función pública.

<sup>194</sup> En 2019, con anterioridad a la ley de Ficha Limpia, el Tribunal Electoral de la Provincia de Chubut señalaba que “*es indispensable y obligatorio completar la planilla adjunta para la solicitud de los certificados de antecedentes, que además serán reenviados al Registro Nacional de Reincidencia en idéntico formato. En caso de no utilizarse este procedimiento no se podrá llevar a cabo el trámite grupal por partido político*”. En este sentido, podría resultar de aplicación la misma exigencia ya aplicada en un pasado en caso de que el legislador, vía reglamentación, así lo decidiera. Para más información:

<https://electoral.juschubut.gov.ar/index.php/3-requisitos-para-tramitar-los-certificados-de-antecedentes>

<sup>195</sup> La normativa jujeña no prevé la presentación de ningún certificado o requisito previo a la oficialización de las listas. No obstante ello, el artículo 39 de Ley N° 4.164 (disponible en: <http://boletinoficial.jujuy.gob.ar/?p=45510>), modificado por el artículo 1° de la Ley N° 6.271, prescribe una declaración jurada que deberá indicar el/la candidato/a al momento de aceptar el cargo, de solidaridad con la plataforma electoral o programa político. En caso de no cumplimentar este requisito se considerará como no oficializado el/la candidato/a e impedido para participar en el acto electoral.



de su sanción los comicios ya habían sucedido. Por su parte, Jujuy espera poder aplicar su normativa en las próximas elecciones de 2023.

Por ello, la única provincia donde se logró aplicar el nuevo régimen de Ficha Limpia fue Mendoza. Así, luego de presentar el informe de precandidatos/as ante la Junta Electoral Provincial, distintas agrupaciones políticas tuvieron que remover dirigentes de sus listas finales por no cumplir estos con los requisitos previstos en la ley.

Finalmente, ninguno de los potenciales candidatos/as que presentaban condenas no confirmadas en segundo instancia o condenas con ejecución condicional llegó a ser incluido en las listas definitivas de los frentes.

## V. El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

A nivel subnacional se han multiplicado también las iniciativas en la materia –incluso provincias como Mendoza tiene leyes aprobadas por su Poder Legislativo- y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) no está exenta de este debate. Si bien son numerosos los proyectos que se han presentado en el tiempo, aquí revisaremos un antecedente reciente.

En el año 2020, en la Legislatura de la Ciudad, se unificó el tratamiento de dos proyectos presentados por los diputados Blanchetiere (Expediente 1206-D-19) y Suárez (Expediente 2545-D-20) respectivamente, los cuales tenían como finalidad incorporar nuevos supuestos de inelegibilidad para el ejercicio de cargos electivos. Así, en tales proyectos —aunque contemplando supuestos fácticos distintos— se pretendía ampliar la inhabilitación para ser precandidato/a o candidato/a a quienes estuviesen condenados por determinados delitos. A partir de su unificación, el artículo 1<sup>ero</sup>. -el cual modifica el artículo 77 del Código Electoral de la Ciudad- planteaba la siguiente redacción:

*“Artículo 77.- Precandidaturas. La designación de los/as precandidatos/as es exclusiva de las agrupaciones políticas, quienes deben respetar las respectivas cartas orgánicas y los recaudos establecidos en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, en el presente Código y en las demás normas electorales vigentes.*

*Son causales de inelegibilidad y, por tanto, no pueden ser precandidatos/as en elecciones primarias ni candidatos en elecciones generales a cargos públicos electivos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aquellos/as que se encuentren con procesamiento firme por la comisión de delito de lesa humanidad o por haber actuado en contra de las instituciones democráticas en los términos del artículo 36 de la Constitución Nacional; y los condenados por:*

- i) los delitos contra la integridad sexual comprendidos en los artículos 119°, 120°, 124° a 128°, 130°, 131° y 133° del Título III del Libro Segundo del Código Penal;*
- ii) los delitos contemplados en el Título XI del Libro Segundo del Código Penal de la Nación previstos en los capítulos VI (Cohecho y tráfico de influencias), VII (Malversación de caudales públicos), VII*





*(Negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas), IX (Exacciones ilegales), IX bis (Enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados) y XIII (Encubrimiento);*

*iii) el delito de fraude en perjuicio de la administración pública contemplado en el artículo 174 inc. 5 del Código Penal de la Nación;*

*El supuesto previsto en el presente artículo se extenderá desde que exista sentencia condenatoria en segunda instancia del proceso hasta su eventual revocación posterior, o bien hasta el cumplimiento de la pena correspondiente.”*

Al realizar un análisis de lo propuesto por los Legisladores, se destaca que la Constitución de la CABA (CCABA) ya contempla a todos los delitos como inhabilitantes para asumir cargos públicos electivos hasta el cumplimiento de la pena (art 72 inc. 3 para Legisladores, 97 para Jefe y Vicejefe de Gobierno en tanto remite al 72)<sup>196</sup>; lo mismo hace el artículo 21 de la Ley 1777 para los miembros de juntas comunales. Sin perjuicio de ello, podría entenderse que el objeto de este proyecto reside en reglamentar la Constitución estableciendo por ejemplo que, para ciertos delitos, la palabra “condenados” contenida en la CCABA debería interpretarse como equivalente a “condenados en segunda instancia” (y no a “condenados con sentencia firme”), entre otros aspectos.

Por otra parte, el convencional constituyente en la Ciudad ató en principio la inhabilitación electoral a un régimen que no es propio. En este sentido, las previsiones del proyecto no representarían un inconveniente respecto de aquellos tipos penales que ya tuvieran prevista una condena de inhabilitación en el Código Penal de la Nación (CPN); aun cuando la reiteración en la legislación local tampoco resultaría necesaria.

Sin embargo, en algunos casos, como el de encubrimiento, el CPN prevé una inhabilitación especial por tiempo determinado únicamente si el condenado fuese funcionario público. Algo similar ocurre en el delito de fraude en perjuicio de la administración, en el cual la inhabilitación especial perpetua es únicamente para funcionarios y/o empleados públicos. De modo tal que, lo que estaría haciendo el Código Electoral de la Ciudad en caso de incorporar una inhabilitación nueva que rigiera para todas las personas y no sólo para los funcionarios, sería ampliar la sanción a nuevos sujetos. También se advierte que al mencionarse en el proyecto, como causal de inelegibilidad, el simple hecho de “haber sido condenado”, sin agregarse mayores precisiones acerca de los delitos (esto es, limitándose a mencionar ciertos capítulos sin identificar los artículos) podría ocurrir que aquella persona que hubiera sido efectivamente condenada por un delito que tiene como pena únicamente una multa, se viera impedida de ser precandidata/candidata, aun cuando no hubiese sido inhabilitada en el proceso penal, por no existir dicha sanción para su caso.

Cabe aclarar, por su parte, que tal accionar podría ser cuestionado si se considera que se está regulando directamente sobre materia penal, lo cual se encuentra vedado para el legislador local en virtud de lo

---

<sup>196</sup> El artículo 72 establece, en su inciso 3, que no pueden ser diputados “los condenados por delitos mientras no hayan cumplido todas sus penas.”



establecido en el artículo 75 inc 12 de la Constitución Nacional<sup>197</sup>. También podría caerse, además, en el riesgo de vulnerar la prohibición de no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Se estaría agregando una nueva pena (la inhabilitación), lo cual podría interpretarse como contrario al principio *non bis in idem*.

Para derribar este último argumento podría alegarse —como vimos en el caso brasilero— que la Ley local establece simplemente, en ejercicio de facultades propias, un requisito adicional para ser precandidato/candidato que hace a su idoneidad. En este sentido debe tenerse en cuenta que los requisitos que restringen el acceso a derechos políticos deben ser siempre razonables y no discriminatorios (en virtud de jurisprudencia de la CSJN), lo cual hace que la inclusión de estos requisitos en una norma local sea pasible de judicialización.

El último punto que quiero detenerme es que el proyecto agrega la siguiente consideración al final del art 77: “*El supuesto previsto en el presente inciso se extenderá desde que exista sentencia condenatoria en segunda instancia del proceso hasta su eventual revocación posterior, o bien hasta el cumplimiento de la pena correspondiente.*”<sup>198</sup>

Se destaca que la vigencia de la inhabilitación se prevé desde la sentencia condenatoria en segunda instancia. Esta redacción se acerca a la dispuesta por la Ley complementaria 135 de Brasil, la cual determina “*condenados, por una sentencia definitiva o dictada por un órgano colegiado*”. Sin embargo, este criterio —si bien tiene en cuenta la extensa duración de los procesos judiciales en casos de corrupción y los recursos— como vimos puede ser cuestionado por considerar que vulneraría el principio de inocencia.

Por ello, tal vez resultaría más adecuado modificar el término “*sentencia de segunda instancia*” por una redacción que respete la garantía de “*doble conformidad*”; ello a fin de salvaguardar el criterio de doble conforme exigido por la CSJN. (“Duarte”) y asegurar su futura aplicación.

De todas maneras, es relevante remarcar que tal vez contemos con jurisprudencia al respecto en el corto plazo. La Legislatura de la provincia del Chubut aprobó el 12 de noviembre 2020 la modificación del artículo 66 de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, a través de la Ley XII-16. La misma establece nuevas causales de inhabilitación y determinar que las mismas “*se extenderá desde que exista sentencia condenatoria confirmada en segunda instancia del proceso y hasta su eventual revocación posterior o, en su caso, hasta el cumplimiento de la pena*”.

Incluso más interesante será analizar las consecuencias de la aplicación de la Ley 9281 aprobada en Mendoza el 25 de noviembre de 2020. El texto incorpora el inciso 3 al artículo 37 de la Ley 4746 (Orgánica de Partidos Políticos), estableciendo que no podrán ser candidatos a cargos partidarios, ni

---

<sup>197</sup> Art 75 de la Constitución Nacional: “*Corresponde al Congreso: (...) 12. Dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería (...)*”.

<sup>198</sup> No es menor remarcar que el art 20 del CPN determina que es posible la restitución del uso y goce de los derechos. Por lo tanto, lo establecido en relación al cumplimiento podría ser cuestionado por contrario al CPN, por no incorporar la previsión expresa de la “rehabilitación”.



precandidatos en elecciones primarias, ni candidatos en elecciones generales a cargos públicos electivos: *“Las personas que se encuentren condenadas penalmente a pena privativa de la libertad, aunque la sentencia no se encontrare firme y la pena fuera de cumplimiento en suspenso”*.

## VI. Conclusiones

Este artículo, lejos está de ser un trabajo exhaustivo en la materia, pero en el mismo buscamos realizar un recorrido sobre ciertos puntos que considero nodales para avanzar en una profundización posterior. En primera instancia tener en cuenta los instrumentos internacionales, los cuales establecen parámetros a partir de los cuales los países pueden avanzar en el establecimiento de requisitos para la presentación de candidaturas. En segundo lugar ver su desarrollo normativo y aplicación concreta a nivel nacional en dos países que tiene dos características institucionales muy similares, como son, ser federales y con un Poder Judicial que acapara casi completamente la función electoral (tanto administrativa como jurisdiccionalmente). En este punto no sólo es interesante ver las diferencias en la normativa de Brasil y Argentina, sino también las intervenciones del Poder Judicial en su aplicación. Finalmente, el caso de la Ciudad, además de permitirnos entrar en el federalismo electoral argentino, nos deja hacer una revisión más detallada de las posibles dificultades que pueden darse a la hora de compatibilizar el derecho local con el nacional e internacional; así como proyectar los posibles aspectos que derivarán en una intervención judicial.

Al respecto, podemos inferir que cuanto más se avance en legislar estos aspectos, mayor serán las probabilidades de que haya reclamos judiciales. En este sentido, es interesante hacer un seguimiento de la penetración de este tipo de normativas en los niveles nacional y subnacional, así como de sus aplicaciones a través del tiempo y judicialización.

Estos desarrollos pueden ser también negativos para la democracia si pueden bloquear la voluntad de la mayoría recurriendo a los tribunales. Una de las críticas comunes es que jueces no elegidos y no responsables sustituyan a la ciudadanía para determinar quién es apto o no para ocupar un cargo público.

Al respecto, en los considerandos del proyecto de ley presentado en la Legislatura de la CABA –así como en la mayoría de los lugares donde se debaten estas iniciativas–, se destaca que en el sistema judicial (ya sea por acción u omisión) se alcanzan condenas en muy pocas causas. A su vez, se menciona que aquellos procesos que terminan con una sentencia condenatoria duran, en promedio, más de una década.

En este sentido, -y ya entrando a las consideraciones personales- entiendo como contradictorio que estos proyectos que parten del argumento “la justicia es el problema” lo resuelva dando una mayor preponderancia a las decisiones judiciales en un aspecto tan sensible como los derechos políticos. Más



aún cuando las mediciones del Latinobarómetro muestran que la confianza en la rama judicial es generalmente baja<sup>199</sup>.

En caso de avanzar en leyes como estas, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos respetando el principio de igualdad y no discriminación. Los derechos políticos y también otros previstos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como el derecho a la protección judicial, son derechos que “*no pueden tener eficacia simplemente en virtud de las normas que los consagran, porque son por su misma naturaleza inoperantes sin toda una detallada regulación normativa e, incluso, sin un complejo aparato institucional, económico y humano que les dé la eficacia que reclaman, como derechos de la propia Convención [...], si no hay códigos o leyes electorales, registros de electores, partidos políticos, medios de propaganda y movilización, centros de votación, juntas electorales, fechas y plazos para el ejercicio del sufragio, éste sencillamente no se puede ejercer, por su misma naturaleza; de igual manera que no puede ejercerse el derecho a la protección judicial sin que existan los tribunales que la otorguen y las normas procesales que la disciplinen y hagan posible*”<sup>200</sup>. Esta cita me parece interesante, ya que, en materia electoral, particularmente cuando se deben resolver impugnaciones a las integraciones de las listas, los plazos son concretos y en este aspecto hay un tratamiento igualitario. En el caso de juicios de corrupción encontramos situaciones donde las resoluciones se dan en plazos más acotados o más largos; lo que genera una situación de desigualdad. La velocidad de un juicio puede ser la causa de que una persona sea candidata y otra no.

Dejando de lado proyecciones personales, O’Donnell<sup>201</sup> propone una clasificación de buenas y malas judicializaciones, según que éstas realmente contribuyan o no a la consolidación del Estado de derecho y de la democracia. En este sentido, centrar nuestra atención en las cuestiones normativas y en los resultados debería ser el camino de investigación a seguir para determinar si las iniciativas de “Ficha Limpia” representan una contribución o no a nuestros sistemas de representación.

---

<sup>199</sup> La confianza en el Poder Judicial alcanza su punto más alto en los años 1997 y 2006 con 36% y el más bajo en 2003 con 19%. En el último informe del año 2018 llega a 24%.

<sup>200</sup> CIDH. *Caso Castañeda Gúzman vs. Estados Unidos Mexicanos* (2008). Serie C Número 184.

<sup>201</sup> O’Donnell, Guillermo; “Epílogo” en Sieder, Schjolden y Angell: *La judicialización de la política en América Latina*, Universidad Externado de Colombia, 2008. Pp. 351-357.



## Sistemas previsionales generales y militar – policiales en Argentina, Brasil y Chile

Carlos Martínez (cmartinez@ungs.edu.ar)

Nicolás Dinerstein (1nicolasdinerstein@gmail.com)

Universidad Nacional de General Sarmiento

**Resumen:** el presente artículo busca indagar en las diferencias principales de los regímenes previsionales generales y los esquemas previsionales militares y policiales de Argentina, Brasil y Chile desde una perspectiva comparada. El estudio de la complejidad de los sistemas previsionales en sentido amplio y, en particular, el análisis de los regímenes generales y de los esquemas previsionales de las fuerzas armadas y de seguridad en América Latina es un desafío para las gestiones de las administraciones públicas nacionales de estos tres países seleccionados (Argentina, Brasil y Chile). Ello resulta particularmente relevante en el actual contexto, en tanto se trata de un aspecto complejo de la realidad social que, se proyecta, ha de ampliarse y profundizará en los próximos años, en virtud del proceso de envejecimiento poblacional en curso. De esta forma, algunos de los principales problemas y desafíos que enfrenta la seguridad social en nuestros países se relacionan con la posibilidad de poder cumplir con una cobertura universal para la población en su conjunto, con prestaciones adecuadas y suficientes en lo que hace a su poder de compra, y con el logro simultáneo de equidad y sostenibilidad financiera y fiscal.

El presente artículo busca indagar en las diferencias principales de los regímenes previsionales de Argentina, Brasil y Chile desde una perspectiva comparada. El estudio de la complejidad de los sistemas previsionales en sentido amplio y, en particular, el análisis de los regímenes generales y especiales en América Latina es un desafío para las gestiones de las administraciones públicas nacionales de estos tres países seleccionados (Argentina, Brasil y Chile). Ello resulta particularmente relevante en el actual contexto, en tanto se trata de un aspecto complejo de la realidad social que, se proyecta, ha de ampliarse y profundizará en los próximos años, en virtud del proceso de envejecimiento poblacional en curso. De esta forma, algunos de los principales problemas y desafíos que enfrenta la seguridad social en nuestros países se relacionan con la posibilidad de poder cumplir con una cobertura universal para la población en su conjunto, con prestaciones adecuadas y suficientes en lo que hace a su poder de compra, y con el logro simultáneo de equidad y sostenibilidad financiera y fiscal. Así, en una perspectiva de mediano plazo y con un enfoque comparado, la sección primera del presente trabajo reconstruye, a grandes rasgos, la historia previsional de los tres países en cuestión a los fines de contribuir a indagar en las características comunes históricas de la evolución previsional de los regímenes nacionales y, asimismo, las principales diferencias idiosincráticas y temporalmente situadas de los distintos países. En un terreno más propio de la prospectiva, en la segunda sección se abordan los principales desafíos actuales que presentan los sistemas previsionales de los países seleccionados en materia de diseño del régimen previsional, gestión del riesgo de las contingencias, cobertura, suficiencia de las prestaciones, inequidad y sostenibilidad financiera. Tras este análisis general, en la tercera sección se revista de modo breve el funcionamiento de los regímenes previsionales especiales dirigido al personal de las fuerzas armadas y de seguridad federales de cada uno de los países y se marcan las principales diferencias y similitudes de tales regímenes especiales



con el régimen general de cada una de estas tres naciones sudamericanas. Finalmente, se sintetizan las principales conclusiones que se desprenden de lo desarrollado en el presente estudio. Todo ello con la perspectiva de desarrollar un insumo útil para el debate público y el intercambio académico en torno a una problemática de gran actualidad, lo que se verifica, por ejemplo, en la mención a la necesidad de estudiar los regímenes previsionales especiales, presente en el reciente acuerdo con el FMI.

### **Primera Sección**

La historia previsional moderna de los tres países seleccionados de América del Sur es rica y compleja y se encuentra antecedida de una vasta serie de elementos previos no profundizados en el presente artículo.

En el caso de Brasil, según establecen Lara Lucía Da Silva y Thiago de Melo Teixeira da Costa (2016) y el Panorama de la Previsión Social Brasileña (2008), dicha historia moderna comienza con la Ley Eloi Chaves, en el año 1923, que crea, para los trabajadores ferroviarios la “Caixa de Aposentadorias e Pensões para os empregados das empresas ferroviarias” en cada empresa de ferrocarril financiada por una contribución tripartita realizada por los trabajadores, la empresa y el Estado brasileño. Dicha Ley luego será extendida a los trabajadores marítimos y portuarios en 1928 y a los trabajadores del telégrafo en el año 1930. Tales cajas eran administradas de forma privada por comisiones integradas por representantes gremiales de trabajadores y representantes de empresas sin intervención gubernamental.

En el año 1933 se produce una aglomeración y centralización de las “Caixa de Aposentadorias e Pensões” en los “Institutos de Aposentadorias e Pensões” (IAPs) que ahora pasan a comprender a grandes grupos profesionales de los trabajadores urbanos y, entre mediados de los años 30 y fines de los años 40 del siglo XX, la cobertura previsional se multiplica 10 veces. Cada Instituto contaba con parámetros diferentes en lo atinente a los niveles de beneficios y contribuciones generando un trato desigual para cada uno de los grupos profesionales de trabajadores.

En el año 1960 con la Ley Orgánica de la Previsión Social se unificó la normativa aplicable a los “Institutos de Aposentadorias e Pensões” (IAPs) en materia de los parámetros correspondientes a las cotizaciones y a los beneficios. Los Institutos finalmente se unifican en un solo organismo integrado con la creación del Instituto Nacional de Previsión Social (INPS) en 1966 en el marco de una homogenización de la legislación con relación a los parámetros de cotizaciones y beneficios (Previsión Social Brasileña, 2008; Da Silva Lara Lucía y Thiago de Melo Teixeira da Costa, 2016). Asimismo, en el año 1966 finaliza el sistema de financiamiento de contribución tripartita mencionado previamente (Farfán Mendoza, Guillermo., 2014).





En el año 1969 se realiza una enmienda a la constitución brasileña del año 1967 y se incorporan a los beneficios previsionales a los trabajadores independientes, domésticos y rurales a partir de mecanismos asistenciales y durante el lustro siguiente se amplía la cobertura previsional para empleadas domésticas, jugadores de fútbol, y trabajadores autónomos, coronándose dicho proceso con la creación del Ministerio de Previsión y Asistencia Social y la implementación de la renta mensual vitalicia consistente en medio salario mínimo con la condición de haber contribuido un año (Farfán Mendoza, Guillermo., 2014).

En el año 1977 se crea el Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) integrado por el INPS, el Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), responsable de la fiscalización y cobro del conjunto de contribuciones y recursos destinados a la previsión social, y el Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) (Da Silva Lara Lucía y Thiago de Melo Teixeira da Costa., 2016).

Según sostiene la literatura especializada con la Constitución del año 1988 se establecen los planes de previsión, pero es recién con la enmienda constitucional núm. 20/1998 cuando se definen propiamente los lineamientos contributivos del sistema público del Régimen General de Previsión Social y de los Regímenes Propios de los Servidores Públicos y Militares y del régimen facultativo privado y de carácter complementario (Farfán Mendoza, Guillermo, 2014).

Según establece Máximo Saubiette (2014) en Brasil el sistema previsional se encuentra estructurado a partir de tres regímenes diferentes: el Régimen General de Previsión Social (RGPS) que comprende a los trabajadores del sector privado, los Regímenes Propios de los Servidores Públicos y Militares (Regimes Próprios de Previdência Social) —cada uno de los regímenes del RPPS posee una legislación propia y dentro de este régimen se incluyen, por ejemplo, además de los trabajadores de la administración pública nacional, los trabajadores de los 26 Estados de Brasil y los de más de dos mil municipios brasileños y las FFAA y de Seguridad brasileñas— y el régimen privado de carácter complementario. En dicha enmienda, a su vez, se modificó la regla para el cálculo del haber previsional estableciéndose el mismo en el 80% de los salarios imponibles a partir del año 1994 en vez del promedio de los últimos tres salarios que regía con anterioridad e incorporando en 1999 un factor previsional para el cálculo de las pensiones considerando tanto la esperanza de vida y la edad de retira del pensionado. En relación con los RPPS, dicha enmienda, se destacó por fijar la edad mínima de retiro de 48 años para las mujeres y 53 años para los hombres llevando dichas edades mínimas a los 55 y 60 años para los nuevos trabajadores cotizantes a los RPPS. La enmienda 41/2003 sí introdujo mayores cambios en los RPPS generándose la contribución obligatoria para aquellos beneficiarios cuyo haber sea superior al máximo correspondiente al RGPS y llevando la nueva edad mínima para todos los trabajadores cotizantes al RPPS a los 55 y 60 años respectivamente (Farfán Mendoza, Guillermo., 2014).



La reforma de Bolsonaro sancionada en el Congreso por medio de la PEC 6/2019 buscaba reducir el déficit previsional tanto del RGPS, como de los RPSS de la Unión y de los gobiernos subnacionales. En primer lugar se establece la edad mínima como condición ineludible desterrándose la posibilidad de la jubilación únicamente por tiempo de contribución. A su vez, aumenta a 62 años la edad de jubilación para mujeres (era 60 años antes de la reforma) y se pasa de 55 a 60 años la edad de jubilación en el caso de los trabajadores rurales y maestros de educación infantil, primaria y secundaria. Asimismo, se incorpora una nueva regla de determinación del beneficio para el RGPS y los RPSS que disminuye la tasa de reemplazo y disminuye el salario base al ampliar dicho salario de referencia promedio al conjunto de la historia contributiva laboral del beneficiario.

En el caso de Chile dicha historia se inicia, con el impulso de la agenda social del presidente Alessandri según especifica Luis Hernán Vargas Faulbaum (2018), con la Caja del Seguro Obrero Obligatorio, en el año 1924, a partir de un organismo que cubría a los obreros compuesto por una Caja Central y Cajas locales en las cabeceras de departamento tal como indicaba la Ley 4054. De acuerdo con el autor previamente citado el sistema estructurado por grupos ocupacionales se consolida al sumarse a la Caja del Seguro Obrero Obligatorio, la Caja de las Fuerzas Armadas —denominada desde el año 1953 como la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA) y con un recorrido histórico previo —, la Caja de Previsión de Carabineros, la Caja de Previsión de Empleados Particulares y la Caja de Empleados Públicos.

Según Luis Hernán Vargas Faulbaum (2018), en 1952, el sistema estaba organizado en alrededor de 35 Cajas de Previsión Social. Estas 35 cajas previsionales estaban constituidas como entidades de carácter semipúblico y eran las responsables de la administración de las contribuciones tripartitas de trabajadores, empleadores y del Estado —asimismo, divergentes según las distintas cajas, teniendo un rol clave el Estado en la cobertura financiera del déficit de la Caja de las FFAA—. Las tasas de cotización y la determinación del beneficio, en el marco de un sistema de beneficio definido, eran divergentes entre las 35 cajas previsionales generándose procesos de desigualdad en los distintos grupos profesionales. A su vez, los trabajadores cuentapropistas experimentaban niveles muy bajos de cobertura previsional debido al fenómeno de la informalidad laboral. Según especifica el mismo autor, el tiempo para considerar el promedio del salario base sobre el que se aplicaba la tasa de reemplazo, a su vez, variaba de acuerdo con el grupo profesional de la caja previsional de referencia y en el caso de las FFAA era igual al último salario activo.

En el período del gobierno de Eduardo Frei, entre 1964 y 1970, la novedad estuvo constituida por la extensión de la cobertura previsional a los trabajadores agrarios en un tiempo político coincidente con la implementación de la Reforma Agraria. Sin embargo, no se pudo cumplimentar el objetivo de dotar de mayor homogeneidad a los diferentes esquemas previsionales ocupacionales (Vargas Faulbaum, 2018).



Durante el gobierno de Salvador Allende se generaron acciones para vehicular la inclusión previsional de los trabajadores independientes y no pudieron dirigirse esfuerzos para morigerar el complejo y estratificado sistema de esquemas previsionales. En el marco de la decisión política del gobierno de encarar importantes reformas estructurales en el país trasandino se decidió aumentar el valor de las prestaciones previsionales de determinados grupos con importante poder de presión como las Fuerzas Armadas y de Seguridad y de grupos profesionales pertenecientes a los sectores medios. La complejidad de los esquemas previsionales, con las diversas reglas de determinación del haber, más el aumento en el valor de los beneficios generó un incremento considerable del déficit previsional durante esos años (Vargas Faulbaum, 2018).

Luego del golpe de Estado al gobierno democrático y constitucional del Dr. Salvador Allende desde la Junta Militar encabezada por Augusto Pinochet se realiza, en una primera etapa, una unificación de los esquemas previsionales aunque manteniendo los privilegios de los esquemas de las FFAA y de seguridad. Además, se crea el limitado Programa de Pensiones Asistenciales (PASIS) para la población pobre mayor a 65 años y sujeta a una comprobación periódica de insuficiencia de recursos y con un sistema de cupos asignado según un ranking de pobreza (Vargas Faulbaum, 2018). La unificación de las 35 cajas se cristalizaría recién con el funcionamiento del Instituto de Normalización Previsional (INI).

Finalmente, en el año 1981 se lleva a cabo la reforma neoliberal del sistema de pensiones con el pasaje de un sistema de contribución definida a uno de beneficio indefinido de administración privada por medio de la gestión por parte de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs) de las cuentas de capitalización individuales. Esto implica una transferencia de los riesgos de inversión y de longevidad hacia la esfera individual. A su vez, implica una fractura entre la relación de los haberes previsionales y los salarios de los trabajadores activos para vincular la evolución de las prestaciones previsionales según el devenir cíclico de los mercados de capitales. El establecimiento del régimen de capitalización individual generó elevados costos de transición fiscal para el Estado chileno. A su vez, las cajas de los militares, CAPREDENA, y de los carabineros, DIPRECA, siguieron bajo un modelo de reparto asistido de beneficio definido (Vargas Faulbaum, 2018).

El cambio más importante en Chile se da con la reforma del año 2008, durante el gobierno de Michelle Bachelet, en el que se busca otorgar cobertura a los primeros tres quintiles de la población (el 60% de la población más pobre de Chile) por medio de una pensión básica solidaria para los adultos mayores que no cuenten con ingresos fijos en la vejez, es el doble del valor de la PASIS y no tiene un cupo. El Aporte Previsional Solidario, por su parte, está constituido por un aporte fiscal del Estado para aquellos cuyos fondos de capitalización individual son insuficientes.



La insatisfacción con el régimen de capitalización individual y la incertidumbre respecto al nivel del beneficio futuro llevó a que desde amplios sectores de la sociedad se bregue y se haya logrado el retiro anticipado en tres oportunidades del 10% de los fondos acumulados de capitalización individual.

Siguiendo a Larrufa, Gaya, Martínez y Carpenter (2018), en la República Argentina la historia previsional moderna (tras la existencia de prestaciones graciables, coloniales y de gobiernos patrios, así como de esquemas de socorros mutuos de base territorial o profesional, llamados cofradías y montepíos) comienza con la Ley del Montepío Civil de 1904, signando un origen en el empleo público, a la que se irán sumando sucesivamente diversas cajas previsionales correspondientes a los otros sectores de actividad como la de los ferroviarios en el año 1915 (la primera correspondiente a un colectivo laboral del sector privado). Configurándose, así, en primera instancia, un esquema de seguridad social desarticulado, sin reciprocidad jubilatoria, de administración descentralizada (en manos de los correspondientes sindicatos) y con un amplio rango de valores (aplicables a cada una de las cajas) correspondientes a los distintos parámetros de la previsión social (edad mínima, requisito de años de servicios con aportes, alícuotas de aportes personales y contribuciones patronales, tasa de sustitución del salario, etc.) y, dados los importantes superávits iniciales, sustentada en la capitalización colectiva.

En la década de 1940 se amplía la cobertura, al incorporarse a las ramas de actividad con mayor volumen de empleo (industria, comercio, agro, empleo por cuenta propia) y a mediados de la década de 1950 los superávits previsionales se agotan dando lugar a la aplicación de la lógica de reparto (denominada, por entonces, como solidaridad intergeneracional) y a fines de dicha década, en el marco del surgimiento de los primeros déficits se establece un techo (82%) a la tasa de sustitución que las diferentes cajas podían ofrecer. Una década después, las, por entonces, trece cajas existentes se fusionan en tres y se norman parámetros en común para todas ellas.

A comienzos de la década de 1980 la feroz dictadura que gobernaba el país establece la eliminación total de las contribuciones patronales previsionales (así como de otras vinculadas a la seguridad social, tal el caso de la dirigida a financiar las asignaciones familiares), transformando lo que durante casi un cuarto de siglo se había manifestado como un déficit previsional moderado e intermitente en un quebranto permanente y muy pronunciado, incluso tras el paulatino restablecimiento de las contribuciones llevado adelante por un gobierno democrático en la segunda mitad de los ochenta.

Es en ese marco que a mediados de la década de 1990 se reforma el sistema, tanto a nivel paramétrico (elevando la edad mínima jubilatoria en cinco años y duplicando el requisito de años de servicios con aportes, que pasó de quince a treinta) como estructural, generando un sistema mixto, en el que las contribuciones patronales (y los aportes personales del sexto de quienes trabajaban en forma registrada y que eligieron explícitamente permanecer en el sistema público) financiaban un componente de monto uniforme (la prestación básica universal), el reconocimiento de los años cotizados previos a la



reforma (la prestación compensatoria) y la prestación correspondiente a quienes optaron expresamente (quienes no lo hicieron se asignaron compulsivamente al esquema privado) por el sistema estatal (prestación adicional por permanencia). Este modelo evidenció toda una serie de problemas, desde la escasa competencia, elevadas comisiones y, por ende, baja y muy volátil rentabilidad real, de las administradoras de fondos hasta el impacto fiscal negativo (provocado por la larga transición que implicaba el pago del grueso de los haberes, durante décadas, por el Estado, pero la derivación de los aportes personales al componente privado), que terminó potenciando a la crisis de la deuda.

Adicionalmente, tras la salida de la convertibilidad y la cesación de pagos de la deuda pública, el sistema presentó dificultades adicionales (tales como la fuerte caída de la cobertura, la falta de mecanismos adecuados para mantener el valor real de las prestaciones y la excesiva concentración de las carteras de los fondos de pensiones en bonos públicos argentinos que sufrirían una fuerte quita), que dieron lugar a una serie de medidas de nuevo cuño.

Respecto a la cada vez menor proporción de población adulto mayor que, efectivamente, lograba acceder a una prestación previsional, tras un corto ensayo (2003 – 2005) con la vía asistencial (por medio de un programa de pensiones no contributivas por vejez creado a mediados del siglo XX), se terminó desarrollando un esquema de prestaciones semicontributivas (moratorias previsionales) que, sobre la base de pagos paralelos al cobro del haber (que se descuentan automáticamente del mismo) no solamente permitió, prácticamente, eliminar, en unos pocos años, un stock de más de dos millones de personas sin cobertura, sino que además brindó respuestas, mes a mes, a la realidad de más de la mitad (con una proporción aún más elevada entre las mujeres) de quienes llegan a la edad mínima jubilatoria y lejos se encuentran de haber acumulado treinta años de servicios con aportes. Sin perjuicio de ello, dado que el período de la vida activa de las sucesivas cohortes a ser contemplados por este mecanismo es decreciente (originalmente desde los 18 años de edad hasta 1993, luego extendido hasta 2003, extensión que dejó de estar vigente para los varones en 2016 y que para las mujeres se ha prorrogado dos veces, por lo que vencería en diciembre de 2022), en 2016 se crea la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), actualmente centrada en la población masculina, pero que, en tanto las moratorias vayan perdiendo efecto, se expandirá también a las mujeres, que unifica la edad de acceso (elevando la femenina) no requiere encontrarse en una situación de vulnerabilidad social o pobreza (pero sí no tener altos ingresos ni ninguna otra cobertura prestacional ni es compatible con el empleo), no genera pensión para derechohabientes y equivale a un 80% del haber previsional mínimo, sin mostrar, al momento, un potencial real para evitar una nueva caída en la cobertura.

En relación con la cuantía de los haberes previsionales, los mismos, tras centrarse los aumentos nominales (en un contexto inflacionario) únicamente en quienes percibían prestaciones en torno al mínimo, presentaron (especialmente en la primera mitad de la década de 2000) un patrón de redistribución progresiva intrageneracional, cuya contracara fue pasar de un sexto a tres cuartos de las prestaciones totales concentradas en el haber mínimo. Tras ello, a fines de la década de 2000 se



sancionó una Ley de movilidad jubilatoria, que permitió (hasta 2017) una recomposición de los haberes, cuya cuantía iba creciendo al ritmo de los salarios y de la recaudación impositiva afectada al pago de jubilaciones y pensiones. En 2018 y 2019 se aplicó un esquema de actualizaciones por precios y salarios que, en su transición con el anterior, implicó una caída en el poder de compra de las prestaciones del orden del 15%. En 2020 se retomaron los incrementos no automáticos (que implicaron una nueva, aunque mucho más moderada, redistribución intrageneracional progresiva) y, desde 2021 se retomó el sistema vigente hasta 2017 (aunque con aumentos trimestrales, en vez de semestrales).

Finalmente, en términos estructurales, tras establecer, a mediados de los 2000, un esquema de libre opción previsional, que fracasó en lograr cambios significativos, a fines de dicha década se elimina el sistema privado, unificándose las prestaciones y cotizaciones en el reparto público y estatizándose los fondos acumulados (básicamente bonos nacionales).

## Segunda Sección

El marco en que los esquemas previsionales de los tres países vienen operando (y lo seguirán haciendo) es el del envejecimiento poblacional. Tal como se desarrolla en Bravo (2000), en términos previsionales, el envejecimiento poblacional puede medirse a partir de la tasa de dependencia demográfica, correspondiente a la población adulto mayor, esto es, la relación entre la cantidad de personas en edad de jubilarse y el número de quienes se encuentran en edad de trabajar. En términos más generales, pero desde esta misma perspectiva (la de la atención de la población perteneciente a la tercera edad) el indicador clave es la proporción de la población total que ha arribado ya a la etapa pasiva de su vida laboral. Se presenta entonces, a los fines de unificar el criterio, sin por ello dejar de reconocer las diferencias en términos de edad mínima jubilatoria vigente en cada régimen, la proyección del peso en la población total, para cada uno de los tres países, de las personas de 65 años o más de edad, desde la actualidad y hasta la finalización del actual siglo.

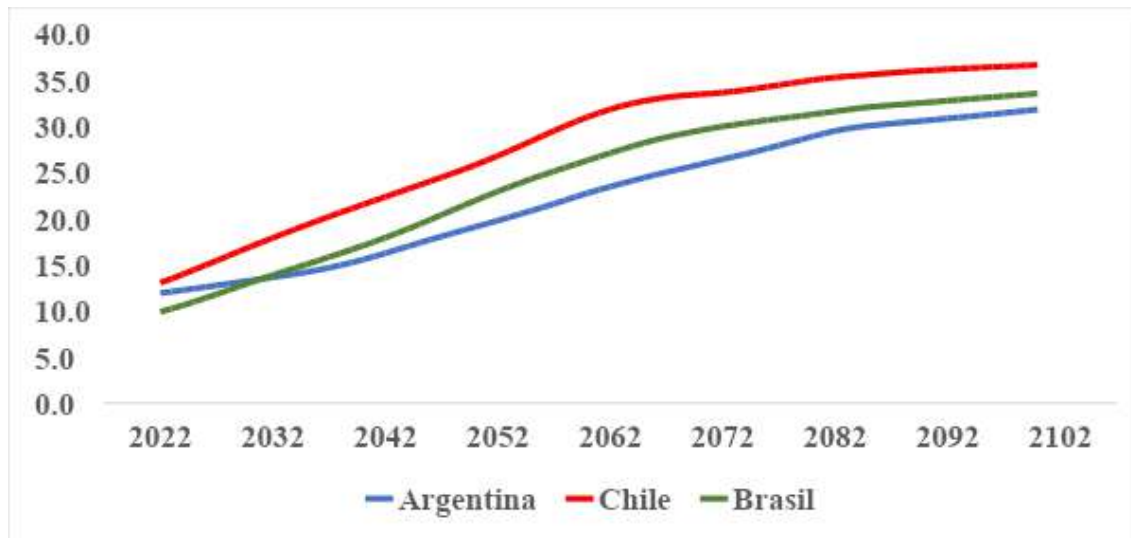
**Gráfico N° 1: Envejecimiento Poblacional. Peso de la población de 65 y más en el total. Argentina, Chile y Brasil 2022-2100.**





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



Fuente: elaboración propia en base a datos de la CELADE

Tal como puede observarse, para el caso de los tres países, se proyecta un fuerte crecimiento del peso de la población adulto mayor en el total de quienes habitan cada una de las tres nacionales.

Partiendo de una realidad actual en la que las personas de 65 años o más de edad representan cerca de un décimo de la población brasileña y aproximadamente un octavo de la de Argentina y Chile se proyecta llegar, alrededor del año 2100 a una situación en la que, en los tres casos bajo estudio, una proporción cercana a un tercio del total de habitantes sean personas mayores.

Ello obliga a profundizar en la diversidad de factores que operan para generar dichas situaciones y ubicar a estas tres repúblicas en sus respectivos estadios en lo que atañe a la transición demográfica.

Respecto a tal concepto, cuya aplicación al contexto latinoamericano se trabaja a partir de las contribuciones publicadas en Del Popolo (2001), el mismo remite, justamente, a las diferentes etapas del proceso que permite explicar el pasaje de sociedades con una fuerte presencia de niños, niñas y adolescentes a otras en el que el sector de más dinámico crecimiento (y fuerte peso en el total) de la población es el correspondiente a las personas adultas mayores.

Así, la conceptualización desarrollada trabaja a partir de la definición de cuatro etapas sucesivas que permiten dar cuenta del pasaje de una población “joven” a otra que se puede visualizar como “envejecida”.

La primera de estas etapas es la denominada de transición incipiente, una suerte de estadio inicial caracterizado por la presencia de tasas elevadas, tanto de natalidad como de mortalidad, y que, a principio del Siglo XXI, remitían a naciones de la región como Bolivia y Haití.



La segunda etapa es la llamada de transición moderada, durante la cual la tasa de natalidad permanece en valores que se podrían considerar relativamente elevados, pero la tasa de mortalidad ya comienza a presentar un notorio descenso, con claro impacto en la esperanza de vida y en la cantidad de personas que logran alcanzar la vejez (esto es, mayores de 65 años).

La explicación de este fenómeno inicial de la transición demográfica (la caída en la mortalidad) implica reconocer lo que se suele nombrarse como transición epidemiológica, que da cuenta del pasaje, como causales de muerte más habituales entre la población de un país, de causas agudas (que incluye muertes por trauma como las producidas por accidentes, suicidios y homicidios) e infecciosas (muchas veces contagiosas) hacia otras crónicas y degenerativas (tales como las enfermedades coronarias, neurológicas y oncológicas, así como diversas patologías asociadas a las mismas).

El primer tipo de causas afecta, con particular saña y virulencia, a la población infantil, adolescente y joven. Así, en tanto se reduce su efecto (por múltiples razones, que van desde un mejor acceso al agua y a medidas de saneamiento hasta avances de la medicina y la difusión de la vacunación y otras formas de prevención) un número creciente de personas logran superar estas etapas de la vida y arribar, primero, a la madurez y, luego, a la vejez.

Y en estos últimos períodos en que se desarrollan, con mayor frecuencia, las precitadas dolencias crónicas y degenerativas que dan cuenta de un cambio en el perfil en las causas de decesos, asociados a la reducción generalizada en la tasa de mortalidad que exhiben los distintos países.

Esta etapa, de transición demográfica moderada es la que, a principios del actual siglo, a nivel regional, venían ya atravesando países como Paraguay y los de menor nivel de desarrollo relativo de la Centroamérica hispanoparlante (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua).

En la tercera etapa, la de plena transición, la mortalidad ya ha alcanzado un nivel que se puede considerar moderado o bajo (lo que implica que ya se completó la transición epidemiológica), mientras que la tasa de natalidad empieza a manifestar un sensible descenso.

Sin pretender agotar el debate sobre las causas de esta situación, entra las que no pueden soslayarse el avance de la medicina y, en especial, la difusión de los diversos elementos que hacen a la atención de la salud sexual reproductiva es imprescindible abordar otros aspectos que hacen a la dimensión de género de este fenómeno.

Así, tanto el incremento del promedio de años de educación formal correspondiente a la población femenina, como la mayor participación de dicho grupo demográfico en el mercado laboral son fenómenos que contribuyen a explicar situaciones tales como el aumento en la edad promedio en la



que se cursa el primer embarazo o la ampliación del período intergenésico (el lapso transcurrido entre sucesivas gestaciones) que son factores clave del descenso en la tasa de natalidad.

Esta tercera etapa de plena transición es la que, en el amanecer del siglo XXI, transitaban tanto los países andinos (Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela) como los de mayor desarrollo relativo de Mesoamérica (Costa Rica, México y Panamá), además de la República Dominicana y Brasil.

En este último caso, por tratarse de uno de los tres casos bajo estudio, conviene detenerse brevemente, para señalar que, de dicha tríada, es la nación que, se proyecta, presentará el envejecimiento poblacional más acelerado, al pasar de tener apenas algo menos de un décimo de su población en edades avanzadas en 2022 a concentrar poco más de un tercio de la misma en el segmento de mayores de 65 años de edad en el año 2100.

Finalmente, la etapa de transición demográfica avanzada se caracteriza por el hecho de que ambas tasas (de natalidad y mortalidad) presentan ya valores que se pueden considerar moderados o bajos.

Esta etapa cuenta, como países pioneros, con Argentina y Uruguay como dos de sus casos, a los que, luego, se han sumado, Chile y Cuba (única nación de este grupo que no era del Cono Sur).

Es de destacar que, ya en 2022, el peso en el total de habitantes del país de la población adulto mayor chilena (13,0%) es superior al que se observa en Argentina (11,9%), que a su vez supera al de Brasil (9,9%), mientras que la proyección a 2100 muestra un crecimiento de la brecha entre Chile (36,6%) y Argentina (31,8%), con Brasil (33,5%) superando el valor de la nación rioplatense.

De esta forma, es claro que, a nivel general, la presión demográfica sobre los sistemas previsionales en general, presenta, a futuro, el perfil más moderado en el caso argentino, el valor absoluto más elevado para el porvenir chileno y el crecimiento más vertiginoso como desafío para las nuevas generaciones que habiten el suelo brasileño.

Sobre este panorama general es que corresponde, ahora, ahondar en la realidad de los sistemas previsionales destinados al personal militar de cada uno de estos tres países (y de las principales fuerzas federales de seguridad para los casos específicos de Argentina y Chile) con foco en la cuestión financiera y fiscal, esto es, en el grado en que dichos sistemas de seguridad social especiales deben ser sostenidos por la sociedad toda.

### **Tercera Sección. Beneficios de las FFAA y de Seguridad y erogaciones fiscales.**



En Argentina existen cinco regímenes nacionales específicos de este tipo: el sistema de retiros de las fuerzas armadas; el régimen de beneficios previsionales de la Policía Federal y de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (al que se ha incorporado, pese a su carácter de fuerza de seguridad subnacional, la Policía de la Ciudad de Buenos Aires, dado que la mayoría de quienes revistaban en la Policía Federal fueron trasladados a dicha fuerza); el régimen de beneficios previsionales de Gendarmería Nacional; el de Prefectura Naval y el Servicio Penitenciario Federal. Adicionalmente, las fuerzas de seguridad provinciales tienen sus propios regímenes, que en el caso de las policías y servicios penitenciarios de las provincias de Mendoza, San Juan, San Luis, Río Negro, Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero, La Rioja y Tucumán fueron traspasados al ámbito nacional al momento de la transferencia al gobierno federal de las respectivas cajas previsionales provinciales, mientras que en los casos de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes, Chaco, Formosa, Misiones, La Pampa, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego los regímenes policiales y de los respectivos servicios penitenciarios son administrados por instituciones de la seguridad social provinciales. (Rofman, 2021).

Cabe destacar que en los casos de la Gendarmería, la Prefectura y el Servicios Penitenciario los respectivos regímenes previsionales eran administrados por las propias fuerzas, mientras que en el caso policial las prestaciones dependen de la Caja de Jubilaciones, Retiros y Pensiones de la Policía Federal Argentina (institución que entre 2018 y 2019 ha absorbido a los regímenes previsionales de las tres fuerzas de seguridad federales precitadas) y en el militar del Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares (que constituye un caso único en el conjunto de los tres países, en tanto administra un sistema mixto, que combina el reparto asistido con la capitalización colectiva, dado que el Instituto invierte los recursos del sistema en diversos activos financieros entre los que se destacan los préstamos, personales e hipotecarios, al propios personal militar, activo y retirado).

La evolución en los últimos años del número de beneficios al pago, correspondientes a las distintas prestaciones de la seguridad social, abonadas por cada uno de estos cinco regímenes federales de fuerzas armadas y de seguridad, así como el peso relativo de cada uno dentro del conjunto de las erogaciones del sector se presentan en el anexo del presente trabajo.

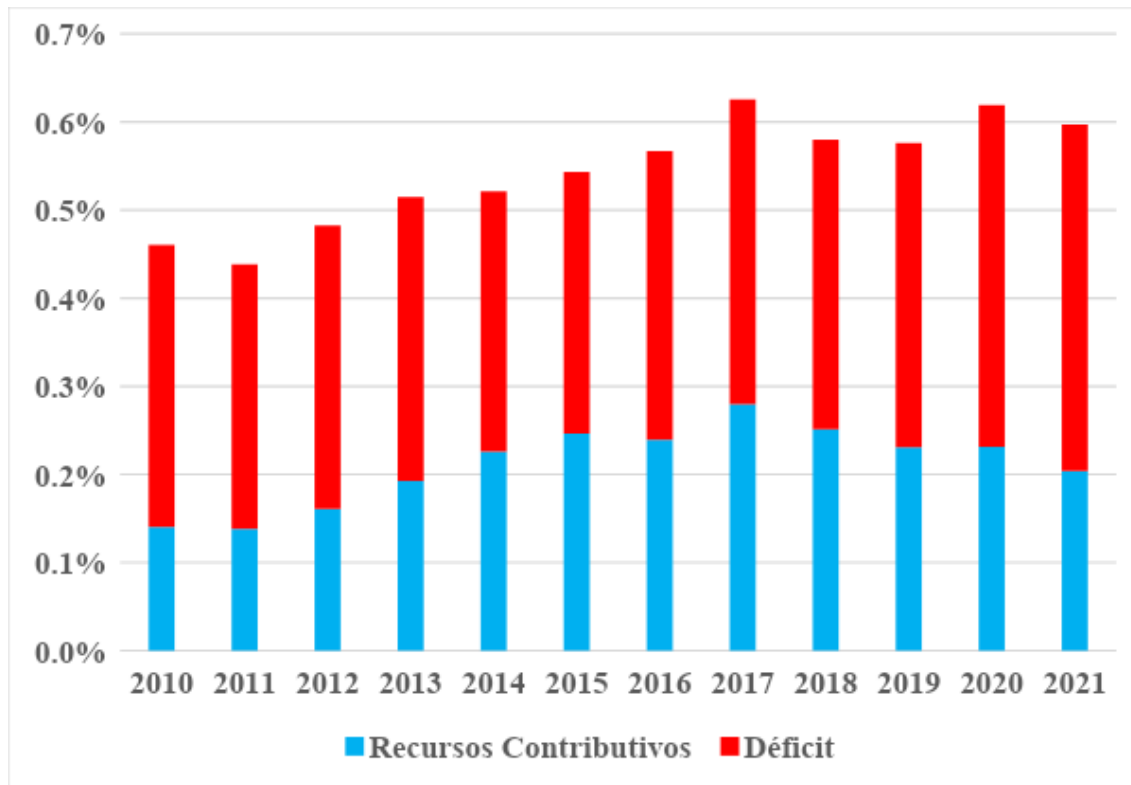
Sin perjuicio de ello, tiene sentido presentar aquí la información correspondiente a la evolución de 2010 a la actualidad, del peso, en el producto, de la recaudación de cotizaciones correspondientes a las fuerzas armadas y de seguridad federales, al gasto prestacional (en jubilaciones, retiros y pensiones) del conjunto de las mismas y al consecuente déficit, que surge como diferencia entre ambas magnitudes.

**Gráfico N° 2: Recaudación de cotizaciones, gasto prestacional y déficit previsional de FFAA y de seguridad federales, en porcentaje del PBI. Argentina. 2010-2021.**



XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



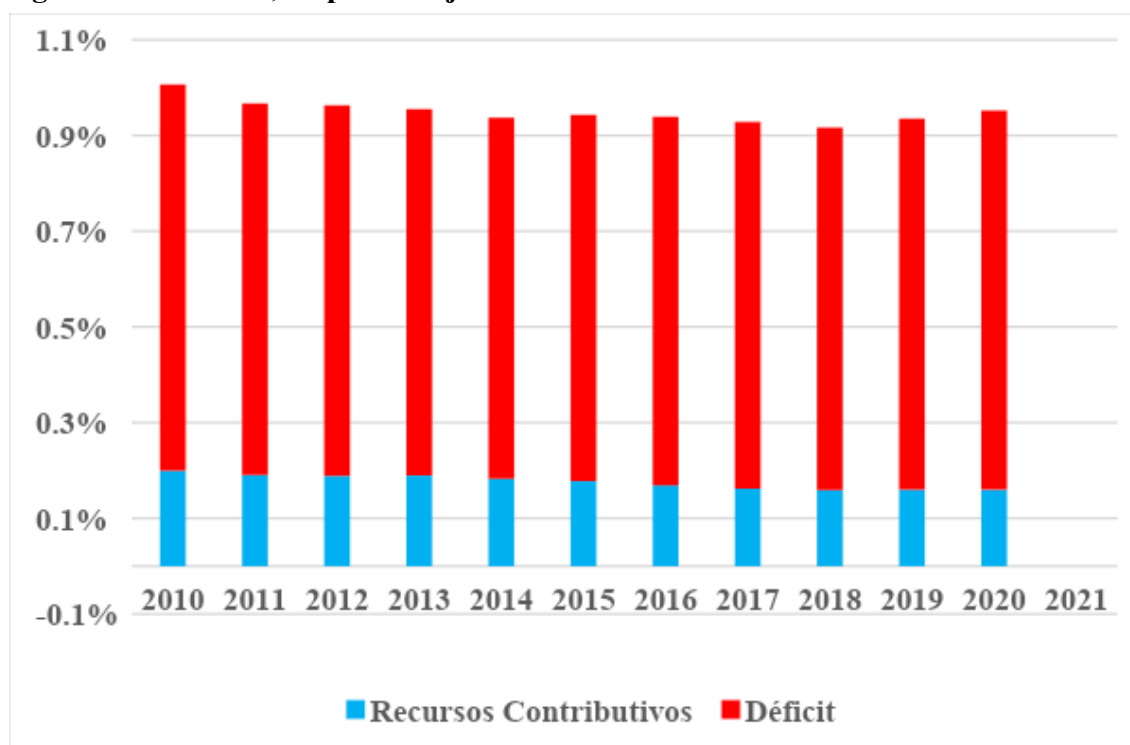
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos fiscales.

Resulta visible un incremento significativo en el conjunto del gasto previsional correspondiente a las fuerzas armadas y de seguridad federales de la República Argentina, que pasa de ubicarse por debajo de medio punto del producto en 2010-2012 a promediar un 0,6% del mismo en 2016-2021. De dicho gasto, en 2010-2012 un 35% correspondía al componente militar y el 65% restante al conjunto de las distintas fuerzas de seguridad federales. Tal composición se modificó al calor del crecimiento del gasto previsional militar (que, en términos de su participación en el producto, creció un 56% de 2010 a 2021 contra apenas un 15% para el caso de las fuerzas de seguridad), pasando, en 2014-2021 a integrarse, en un 44% por las erogaciones castrenses y en un 56% por la de las demás fuerzas federales. Si bien la recaudación de cotizaciones también creció más (en porcentaje del PBI) para el sector militar en 2010-2021 (100%) que para el resto (24%) incrementado la participación de este sector en el total recaudado en 12 puntos porcentuales (de 28% en 2010-2012 a 40% en 2013-2021), el mismo ha sido el motor del déficit (que aumento 23% en total, por efecto de un 43% de aumento en el sector militar y de un 9% en el de seguridad) del que participaba en un 39% en 2010-2013 y en un 47% en 2014-2021. Así, para las fuerzas armadas el 75% del gasto no se autofinanciaba en 2010-2012, el 60% en 2013-2019 y el 70% en 2020-2021. Mientras que para las fuerzas de seguridad ese porcentaje fue del 65% en 2010-2013 y del 55% en 2014-2021.



Para el caso chileno, las dos instituciones analizadas son la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA), correspondiente al personal militar y la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (DIPRECA), que administra las pasividades de dicha fuerza.

**Gráfico N° 3: Recaudación de cotizaciones, gasto prestacional y déficit previsional de FFAA y de seguridad federales, en porcentaje del PBI. Chile. 2010-2020.**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos fiscales.

En esta experiencia nacional se advierte una muy leve tendencia a la disminución del gasto, que cae, medido como porcentaje del producto bruto, apenas un 5% desde el comienzo hasta el final de la segunda década del siglo XXI. Tal caída se explica por lo sucedido con las pasividades militares, cuyas erogaciones, en proporción al producto, caen un 10% de 2010 a 2020, contra un crecimiento del 3% en las correspondientes a Carabineros, lo que da cuenta del hecho de que dicha fuerza de seguridad haya pasado de concentrar un 37% del total de los gastos previsionales del sector en 2010 a acumular un 40% en 2020.

En cuanto al quebranto previsional, el mismo, para el conjunto de ambas fuerzas, representaba un 80% del valor de las erogaciones en retiros y pensiones en 2010-2014 y un 83% en 2017-2020, resultando mayor (y más creciente) para las Fuerzas Armadas (en las que pasó de un 82% en 2010-2013 a un 86% en 2019-2020) que en Carabineros (donde se ubicaba en torno a un 78% en 2010-2011 y era cercano al 80% en 2020). De esta forma, si se mide según su peso en el producto bruto, el déficit previsional (diferencia entre la recaudación de cotizaciones y el gasto en pasividades) del conjunto de las Fuerzas

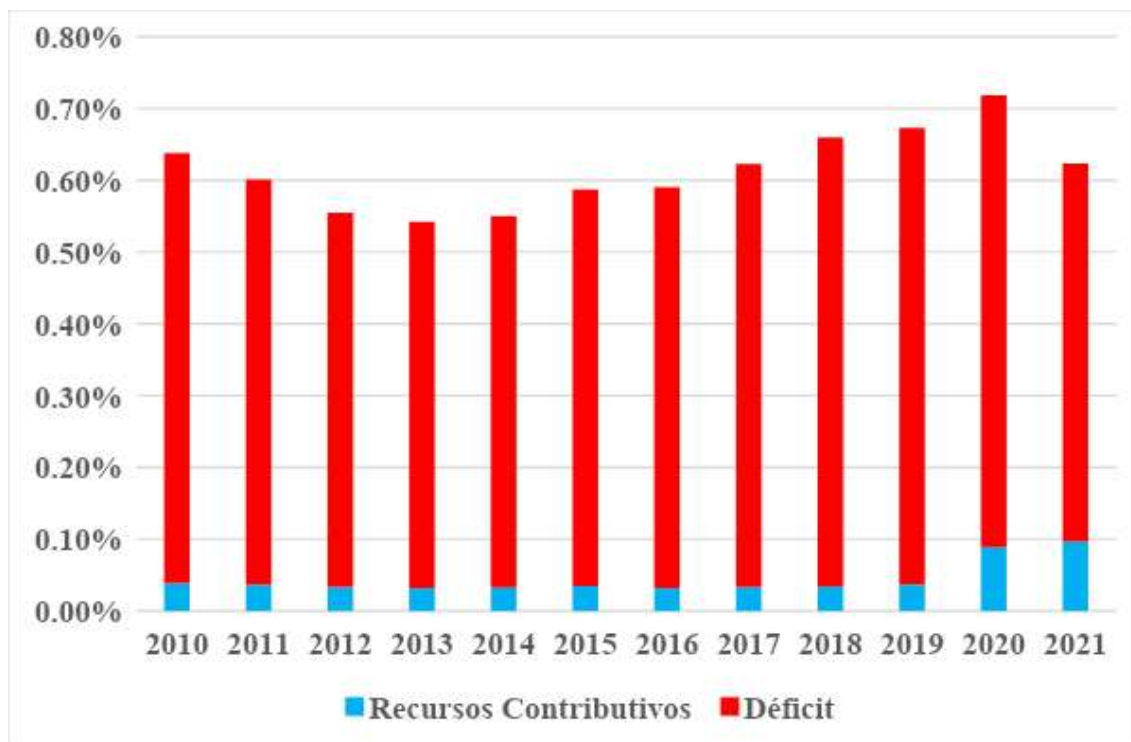




Armadas y del cuerpo de Carabineros prácticamente no ha tenido cambios de 2010 a 2020, ya que registra una caída de apenas un 2%, impulsada por las FFAA cuyo déficit cayó un 5% en el período, mientras que el de Carabineros se incrementó en un 4%.

Para Brasil, en virtud de que el grueso de la función de seguridad es desempeñado por personal dependiente de los gobiernos subnacionales, el análisis se limita a las pasividades militares, que forman parte de los denominados Regimes Próprios de Previdência Social.

**Gráfico N° 4: Recaudación de cotizaciones, gasto prestacional y déficit previsional de FFAA, en porcentaje del PBI. Brasil. 2010-2021.**



Fuente: elaboración propia sobre la base a datos fiscales.

En relación al gasto previsional militar brasileño, el mismo, medido como porcentaje del producto, presenta una clara caída de 2010 (0,65%) a 2012-2014 (0,55%), una tendencia al crecimiento hasta 2020 (0,70%) y una significativa reducción en 2021 (0,60%).

A su vez, el porcentaje de dicho gasto que no se autofinancia, tras oscilar en un 94%-95% en 2010-2019, alcanzó un 87% en 2020 y un 84% en 2021.



Así, medido de punta a punta, el déficit del sistema (en relación al PBI), se redujo en un 12% de 2010 a 2021, aunque dicha disminución es enteramente explicada por lo sucedido en el último año, en el que el quebranto previsional del sistema se ajustó en más de un 16%.

Pese a ello, y acorde a la importancia general del gasto bélico en Brasil, respecto a lo sucedido en Chile y Argentina, no es de extrañar que el déficit previsional militar brasileño de 2020 (0,63%) resulte mayor al conjunto de las erogaciones en retiros y pensiones de las fuerzas armadas chilenas (0,57%), ni que el (todavía más ajustado) quebranto previsional militar de Brasil en 2021 (0,53%) más que duplique al conjunto de los recursos destinados por el gobierno argentino para cubrir el pago de retiros y pensiones militares (0,26%).

### **Conclusiones**

En la República Federativa de Brasil las reformas durante los años del neoliberalismo fueron paramétricas mientras que en Chile y Argentina dichas reformas fueron estructurales con el establecimiento del régimen de capitalización individual en Chile y la reforma mixta en Argentina.

Las reformas estructurales del sistema en Chile, en el año 1982 que instauró el primer régimen de capitalización individual y la reforma mixta en Argentina en el año 1994 mantuvieron a los esquemas previsionales de las FFAA y de Seguridad bajo sistemas de reparto asistido de beneficio definido. En Brasil en cambio las RPPS siguió siendo un esquema de seguro social de beneficio definido al igual que, aunque con reglas diferenciales, el RGPS, definidos sus lineamientos con la enmienda constitucional a la constitución del año 1988.

Los regímenes represivos de las dictaduras cívico militares latinoamericanos que fomentaron un cambio en el modelo de acumulación —del modelo ISI al de valorización financiera según Basualdo (2006)— y las políticas neoliberales de los años '90 en la Argentina dejaron al personal de las FFAA y de seguridad bajo esquemas de reparto asistido.

Si bien esto puede deberse a las particularidades de la profesión militar y de las fuerzas de seguridad —en la que la figura del retirado tiene preminencia ya que se abandonan la ejecución de las tareas, pero se sigue estando disponible para cumplir con determinados requerimientos de la fuerza ante situaciones extraordinarias— no constituye un hecho menor que las fuerzas que en un período histórico determinado fueron el brazo ejecutor de la ruptura democrática que permitió la aplicación de determinadas orientaciones de política entre las que se encontraban la aplicación directa de la reforma estructural en Chile o que sentaron las bases para el condicionamiento general de las políticas y la erosión del sistema previsional, vía la eliminación de las contribuciones patronales entre 1980-1984, en la subsiguiente apertura democrática en Argentina hayan permanecido con esquemas de reparto asistido de beneficio definido.



El proceso de envejecimiento poblacional implicará mayores recursos destinados a atender las contingencias de envejecimiento de las personas de la tercera edad. Estos mayores requerimientos implican la necesidad de rediscutir los regímenes diferentes a los sistemas generales.

### **Bibliografía**

Basualdo, Eduardo (2006), “Estudios de Historia Económica Argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad”, Siglo XXI.

Bravo, Jorge Horacio (2000), “Envejecimiento de la población y sistemas de pensiones en América Latina”, Revista CEPAL No.72.

Da Silva, Lara Lúcia y Thiago de Melo Teixeira da Costa (2016), “A Formação do Sistema Previdenciário Brasileiro: 90 anos de História”, Administração Pública e Gestão Social, vol. 8, núm. 3, 2016, Universidade Federal de Viçosa, Brasil.

Del Popolo, F. (2001), Características sociodemográficas y socioeconómicas de las personas de edad en América Latina. CEPAL/CELADE, Santiago de Chile (en edición).

Farfán Mendoza, Guillermo (2014), “Brasil: la constitución de 1988 y las reformas a los sistemas de pensiones”, Revista Latinoamericana de Derecho Social, Núm. 19, julio-diciembre de 2014, pp. 31-62.

Larrufa, Graciela; Gaya, Raúl, Carpenter, Sergio y Martínez, Carlos (2018), “Evolución y financiamiento de la previsión social en Argentina”. Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP). Buenos Aires.

Panorama da Previdência Social Brasileira (2008) — 3. ed. — Brasília: MPS, SPS, SPC, ACS, 2008.

Rofman, Rafael (2021), “Los regímenes previsionales de excepción en Argentina”, Documento de Políticas Públicas, CIPPEC.

Vargas Faulbaum, Luis Hernán (2018), “Reformas del sistema de pensiones en Chile (1952-2008)”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

### **Anexo: Información estadística adicional**

**Cuadro N° 1: Recursos contributivos, gasto prestacional y déficit previsional de las FFAA y de Seguridad en porcentaje del PBI. Argentina 2010 – 2021**

Año	Recursos contributivos			Gasto prestacional			Déficit previsional		
	FFAA	FFSS.	Total	FFAA	FFSS.	Total	FFAA	FFSS.	Total
2010	0,0%	0,1%	0,1%	0,2%	0,3%	0,5%	0,1%	0,2%	0,3%
2011	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,3%	0,4%	0,1%	0,2%	0,3%
2012	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,3%	0,5%	0,1%	0,2%	0,3%



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

2013	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,3%	0,5%	0,1%	0,2%	0,3%
2014	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,3%	0,5%	0,1%	0,2%	0,3%
2015	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,3%	0,5%	0,1%	0,2%	0,3%
2016	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,3%	0,6%	0,1%	0,2%	0,3%
2017	0,1%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,6%	0,2%	0,2%	0,3%
2018	0,1%	0,1%	0,3%	0,3%	0,3%	0,6%	0,2%	0,2%	0,3%
2019	0,1%	0,1%	0,2%	0,3%	0,3%	0,6%	0,2%	0,2%	0,3%
2020	0,1%	0,1%	0,2%	0,3%	0,3%	0,6%	0,2%	0,2%	0,4%
2021	0,1%	0,1%	0,2%	0,3%	0,3%	0,6%	0,2%	0,2%	0,4%

Fuente: estimación propia a partir de datos fiscales y de la CEPAL.

**Cuadro N° 2: Recursos contributivos, gasto prestacional y déficit previsional de las FFAA en porcentaje del PBI. Brasil 2010 – 2021**

Año	Recursos Contributivos	Gasto prestacional	Déficit previsional
2010	0,0%	0,6%	0,6%
2011	0,0%	0,6%	0,6%
2012	0,1%	0,6%	0,5%
2013	0,1%	0,6%	0,5%
2014	0,1%	0,6%	0,5%
2015	0,1%	0,6%	0,6%
2016	0,0%	0,6%	0,6%
2017	0,0%	0,6%	0,6%
2018	0,1%	0,7%	0,6%
2019	0,1%	0,7%	0,6%
2020	0,1%	0,7%	0,6%
2021	0,1%	0,6%	0,5%

Fuente: estimación propia a partir de datos fiscales y de la CEPAL.

**Cuadro N° 3: Recursos contributivos, gasto prestacional y déficit previsional de las FFAA y de Seguridad en porcentaje del PBI. Chile 2010 – 2020**

Año	Recursos contributivos			Gasto prestacional			Déficit previsional		
	FFAA	FFSS.	Total	FFAA	FFSS.	Total	FFAA	FFSS.	Total
2010	0,1%	0,1%	0,1%	0,6%	0,4%	1,0%	0,5%	0,3%	0,8%
2011	0,1%	0,1%	0,1%	0,6%	0,4%	1,0%	0,5%	0,3%	0,8%
2012	0,1%	0,1%	0,2%	0,6%	0,4%	1,0%	0,5%	0,3%	0,8%
2013	0,1%	0,1%	0,2%	0,6%	0,4%	1,0%	0,5%	0,3%	0,8%
2014	0,1%	0,1%	0,2%	0,6%	0,3%	0,9%	0,5%	0,3%	0,8%
2015	0,1%	0,1%	0,2%	0,6%	0,3%	0,9%	0,5%	0,3%	0,8%
2016	0,1%	0,1%	0,2%	0,6%	0,3%	0,9%	0,5%	0,3%	0,8%
2017	0,1%	0,2%	0,3%	0,6%	0,3%	0,9%	0,5%	0,3%	0,8%



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

2018	0,1%	0,1%	0,3%	0,6%	0,3%	0,9%	0,5%	0,3%	0,8%
2019	0,1%	0,1%	0,2%	0,6%	0,3%	0,9%	0,5%	0,3%	0,8%
2020	0,1%	0,1%	0,2%	0,6%	0,4%	1,0%	0,5%	0,3%	0,8%

Fuente: estimación propia a partir de datos fiscales y de la CEPAL.

**Cuadro N° 4: Beneficios de los esquemas previsionales de las FFAA y de seguridad. Argentina. 2015-2021.**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jubilaciones PFA	10.004	10.172	10.513	10.821	10.786	10.758	10.819
Pensiones PFA	17.882	18.043	17.996	17.991	17.974	18.069	18.052
Retiros PFA	26.750	26.977	27.104	27.632	28.640	29.302	29.423
<b>Total beneficios PFA</b>	<b>54.636</b>	<b>55.192</b>	<b>55.613</b>	<b>56.444</b>	<b>57.400</b>	<b>58.129</b>	<b>58.294</b>
Gendarmería Pensiones	7.199	7.196	7.079	6.969	6.802	6.841	6.924
Gendarmería Retiros	8.714	8.797	9.114	9.531	9.757	10.000	10.080
<b>Total beneficios Gendarmería</b>	<b>15.913</b>	<b>15.993</b>	<b>16.193</b>	<b>16.083</b>	<b>16.559</b>	<b>16.841</b>	<b>17.004</b>
Prefectura Jubilaciones	141	148	160	172			
Prefectura Pensiones	5.379	5.392	5.407	5.463	5.420	5.522	5.589
Prefectura Retiros	7.218	7.186	7.424	7.949	8.408	8.790	8.876
<b>Total beneficios Prefectura</b>	<b>12.738</b>	<b>12.726</b>	<b>12.991</b>	<b>13.584</b>	<b>13.828</b>	<b>14.312</b>	<b>14.465</b>
Pensiones militares	33.393	29.527	30.916	31.569	30.846	30.323	29.490
Retiros militares	49.232	44.109	48.420	50.976	51.779	51.966	51.947



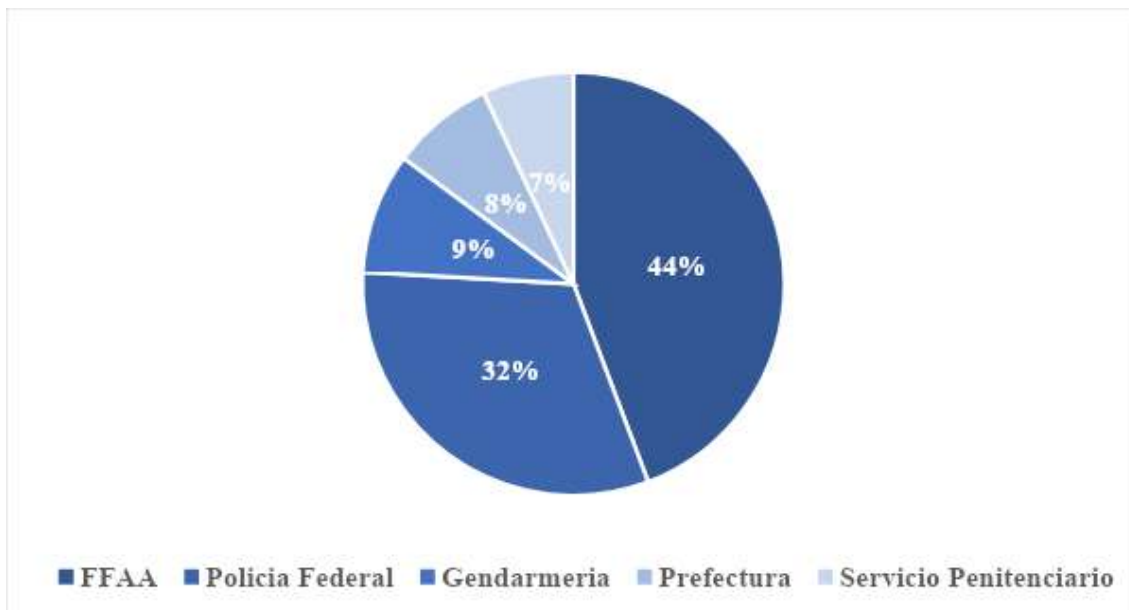
**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

<b>Total beneficios militares</b>	<b>82.625</b>	<b>73.636</b>	<b>79.336</b>	<b>82.545</b>	<b>82.625</b>	<b>82.289</b>	<b>81.437</b>
Servicio Penitenciario pensiones	3.682	4.499	3.941	3.959	3.940	3.879	4.082
Servicio Penitenciario Retiros	7.811	7.987	8.222	8.437	8.517	8.663	8.819
<b>Total beneficios Servicio Penitenciario</b>	<b>11.493</b>	<b>12.486</b>	<b>12.163</b>	<b>12.396</b>	<b>12.457</b>	<b>12.542</b>	<b>12.901</b>
<b>Total FFAA y de Seguridad</b>	<b>177.405</b>	<b>170.033</b>	<b>176.296</b>	<b>181.052</b>	<b>182.869</b>	<b>184.113</b>	<b>184.101</b>

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Oficina Nacional de Presupuesto.

**Gráfico N° 5. Distribución del número de beneficios de los regímenes previsionales de las FFAA y de Seguridad según tipo de régimen. Argentina 2021.**



Fuente: elaboración propia sobre la base de la Oficina Nacional de Presupuesto.

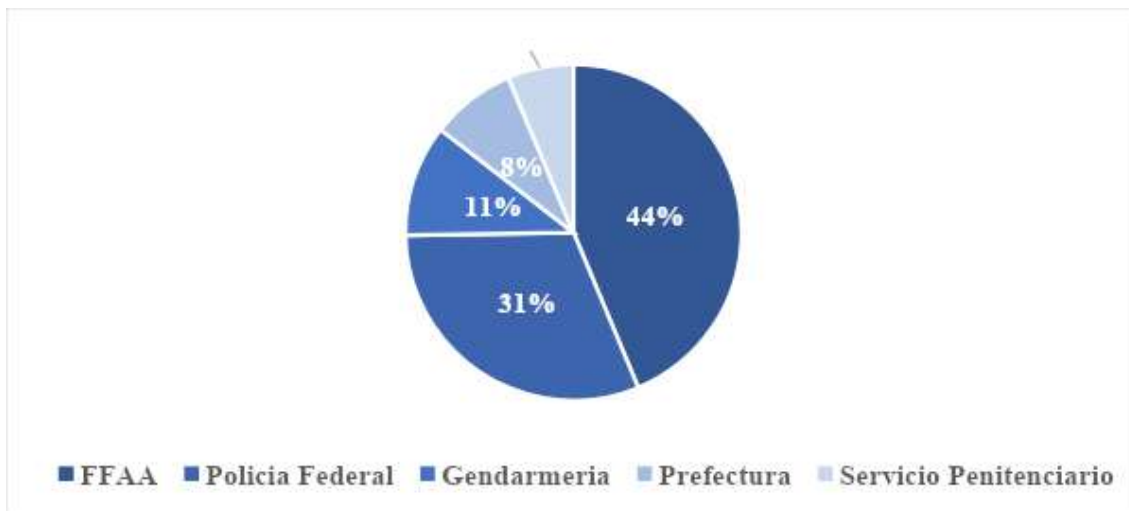




**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

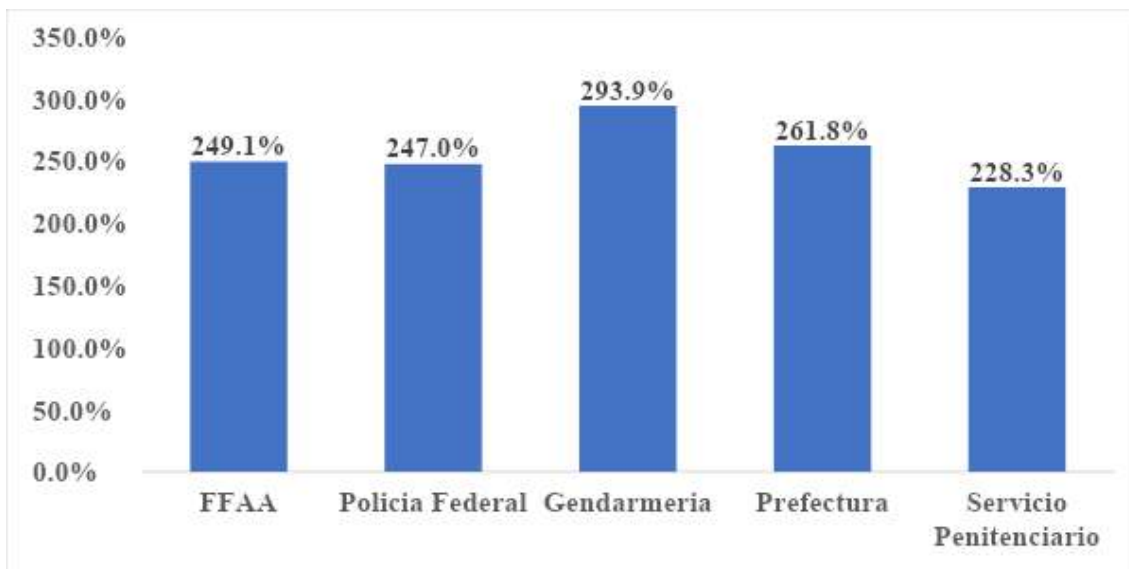
Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**Gráfico N° 6. Distribución del gasto previsional de las de las FFAA y de Seguridad según régimen. Año 2021.**



Fuente: elaboración propia sobre la base de la Oficina Nacional de Presupuesto.

**Gráfico N° 7. Beneficio medio mensual de los regímenes previsionales de las FFAA y de seguridad como porcentaje el beneficio medio mensual del régimen previsional de reparto. Argentina 2021 y el número total de beneficios.**



Fuente: elaboración propia sobre la base de la Oficina Nacional de Presupuesto.



**Área temática de Instituciones políticas y calidad de la democracia.**

**Paradigmas de la seguridad del Estado. Perspectivas y debates en el contexto latinoamericano**

Mg. Lic. Marco Antonio Vidaña García  
[marco\\_vid@hotmail.com](mailto:marco_vid@hotmail.com)

Docente e Investigador de la Universidad Nacional de San Juan

Mesa Redonda: Democracia y dispositivos de seguridad en América Latina

**Resumen:**

En esta oportunidad, siguiendo con el planteo sugestivo del presente XIV Congreso “La política en incertidumbre. Reordenamientos globales, realineamientos domésticos y la cuestión de la transparencia”, se nos hizo imperioso indagar sobre el rol del Estado en cuanto a su poder de policía, “La Seguridad”, su re significación y los paradigmas ensayados a través de diversas políticas públicas.

Es así que, en este orden de tópicos y en los momentos históricos concurrentes donde los reordenamientos globales y regionales transcurren bajo una dinámica acelerada, al punto de tornar complejo no solo su entendimiento sino también una simple aproximación descriptiva sobre la temática, permitió conjugar la ocasión con la necesidad de acercarnos a estos temas.

Para ello se pensó en una aproximación a través del uso de conceptos básicos que permiten orientar nuestro foco de comprensión, para posteriormente en una segunda etapa de trabajo, recurrir a algunas de las teorías globales de las relaciones internacionales que podrían echar luz a estos nuevos reordenamientos y realineamientos domésticos en materia de seguridad.

**La Seguridad:**

Este concepto tan aludido al pasar permanentemente por boca de múltiples actores en redes e informes periodísticos, en trabajos académicos, bibliografías especializadas y en diversos discursos políticos como fundamento de un accionar determinado y necesario, requiere una observación detenida.

Como es de público conocimiento, el término proviene etimológicamente del latín Securitas cuyo



adjetivo es *Securus*, siendo *Sec* (sin) y *Urus* (miedo). Sin embargo paradójicamente el mismo o en uso del mismo puede generarse o generarnos “miedo”.

Sin lugar a dudas el término y su polisemia requieren un cuidado especial a la hora de utilizarlo u observar minuciosamente las implicancias con las que es aludido en determinadas circunstancias o contextos.

Por su parte, el mismo constituye un derecho humano reconocido en el artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que señala “*Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona*”. Es tal la importancia atribuida a este, que se encuentra en el mismo nivel de prevalencia que la vida y la libertad, sin embargo nuevamente caemos en la paradoja de que en pos y alusión de seguridad los Estados se permiten ir contra la vida y la libertad de los individuos.

Esta polisemia característica de la “Seguridad” no solo hace referencia a la significación del término en cuanto a la condición que detenta una persona o su Derecho Humano a la misma, sino que el término se extiende a realidades diversas en el espacio geográfico y en el tiempo. No limitándose solamente a ello, sino también siendo extensivo a la seguridad de los Estados Naciones y aún más, la seguridad hemisférica e Internacional si se quiere.

Es así que la compleja temática y preocupación en torno a la seguridad dio origen a múltiples desarrollos teóricos a lo largo de la historia, desde la teoría hobbesiana del surgimiento del Estado y la sociedad civil, hasta el desarrollo mismo a mediados del siglo XX de una nueva disciplina como lo es “Las Relaciones Internacionales” y todos sus desarrollos teóricos elaborados desde entonces.

Podemos a su vez referirnos a diversos tipos o clasificaciones de seguridad, como seguridad objetiva y subjetiva entre otros, y ahondar aún más si se quiere en la materia. Sin embargo, la pregunta actual es: Frente a los actuales reordenamientos políticos globales y regionales. Frente los actuales realineamientos domésticos que se van dando en Latinoamérica, frente a los nuevos conservadurismos imperantes en la región ¿Qué uso e implicancias se le da a la temática “Seguridad” en la política interna y exterior de los Estados? ¿Qué relación guardan las significaciones de seguridad con las Soberanías de los Estados Nacionales en la región?

Más aun, ¿Las nuevas agendas promovidas por las derechas latinoamericanas en materia de seguridad del Estado, replantean el retorno a una función de policía bajo parámetros de endurecimiento que chocan con los derechos humanos?

Para acercarnos al entendimiento de estos interrogantes, se nos hace necesario repasar los conceptos de Poder de Policía del Estado, función de policía y modelos o paradigmas de políticas públicas de seguridad.

Antes de abocarnos a dichos conceptualizaciones, resulta necesario tener en cuenta que la seguridad siempre hace referencia a la relación con alguna circunstancia, cosa y/o un (otro) frente al cual la misma se encuentra en vilo. Los conceptos de Peligro, Amenaza y Riesgo usados frecuentemente cuando se habla de seguridad, hacen referencia a ese otro u otros frente al cual o cuales me encuentro inseguro, o siguiendo su significado etimológico, frente al cual se “tiene miedo”.



Por su parte, este último término “miedo” puede llevarnos a la elaboración de otro apartado importante, aunque en esta ocasión resulta de mayor interés centrarnos en el análisis de los procesos de construcción de ese “otro” frente al cual el miedo se sustenta. ¿Cómo se construye y reconstruye la significación intersubjetiva de ese Enemigo, de ese “otro”? así mismo también ¿Las derechas latinoamericanas donde localizan e identifican ese enemigo que pone en riesgo el sistema? y ¿qué proponen frente a la relación con ese enemigo?

### **Estado Policía:**

En esta oportunidad no siendo ocasión de especificar el concepto de Estado, si resulta oportuno recurrir al abordaje del concepto de Policía.

Para ello, apelaremos a los orígenes, significación y evolución del término, para finalmente comprender su implicancia actual. La palabra “policía” deriva de la palabra griega *políteía*, que hace referencia a la ciudad, el Estado y el gobierno. En el mundo griego, se le atribuía un sentido muy amplio al conjunto de actividades del Estado y el ejercicio del poder público que este ejercía sobre los hombres y las cosas. Desde la edad antigua hasta el siglo XV “policía” designaba el total de las actividades estatales. Es a partir de los siglos XVI y XVII, que se le otorgo al Estado la posibilidad de hacer valer su poder facultándolo para proveer por la fuerza al “bienestar común”, asignándole al soberano la competencia de dictar las normas para sus súbditos. Por otro lado, se comienzan a identificar dentro del conjunto del poder público, ciertas funciones estatales particulares, que adquieren identidad propia, y se van diferenciando de la noción de “policía”. Con el tiempo, esta se circunscribió a la protección del orden jurídico y a la regulación de la seguridad pública, en relación estrecha con la facultad legislativa.

En la actualidad y en nuestro contexto, “policía” es una parte de la actividad del Estado en sentido amplio, que implica la *“habilitación a la autoridad para restringir ciertos derechos de los ciudadanos con fines de garantizar la realización del bien común, y que se traduce en limitaciones y también en acciones positivas”*. Se caracteriza por la imposición de límites coactivos a la libertad y a los derechos del individuo, para permitir su coexistencia con las libertades y derechos de los restantes individuos de la sociedad<sup>2</sup>.

En síntesis, el “poder de policía” es la potestad del Estado, atribuida al poder legislativo, para dictar leyes que impongan limitaciones a los individuos por razones de interés público, restringiendo su esfera de libertad y reglamentando los derechos reconocidos en la constitución, con el objetivo de permitir la efectividad simultánea de los derechos de todos, compatibilizándolos en la medida en que ello sea posible. Esta facultad del Estado no puede renunciarse ni comprometerse.

En definitiva, la “policía” o el “poder de policía” no son órganos del Estado, sino una parte de alguna de las funciones estatales. No debe confundirse el poder de policía con un órgano del Estado, como no debe confundírselo con los servicios públicos que presta.

Sin ánimo de ser exhaustivos y a efectos de ejemplificar, el Estado protege, a través del poder de



policía;

La tranquilidad pública (por ejemplo, la prohibición de hacer ruidos molestos).

La confianza pública (por ejemplo, la prohibición de hacer propaganda engañosa).

La economía pública (por ejemplo, en la defensa del usuario y el consumidor).

La estética pública (por ejemplo, en los casos tales como la obligación de edificar todos los edificios a una misma altura).

El decoro público en cuanto a la protección de las buenas costumbres (por ejemplo, la prohibición de establecer lugares de diversión cerca de cementerios o escuelas, de exponer con fines de lucro cadáveres de individuos prominentes o de delincuentes famosos, de exponer con fin de lucro y para curiosidad malsana a personas con alguna malformación congénita, entre otros.).

La seguridad social (por ejemplo, a través de la obligación de contratar seguros de vida o de riesgo de trabajo).

La protección de la minoridad contra la explotación.

La protección de la diversión y del entretenimiento público.

El respeto de la libertad en diversas conductas no punidas.

El respeto de la libertad en diversas conductas no punidas.

La libertad de tránsito y movimiento.

Etc.

### **El poder de policía en el caso de la Constitución Nacional en Argentina:**

El “poder de policía ha sufrido a lo largo de la historia de nuestro país modificaciones, es así que su concepto no es el mismo desde sus primeros usos hasta hoy, esto se debe a la implementación del significado que se tiene de acuerdo a la necesidad del momento histórico y de acuerdo a la intervención que tenga el Estado en las actividades de sus habitantes. Esto último se encuentra estrechamente relacionado con las ideologías imperantes en los gobiernos de turno que se fueron sucediendo a lo largo de la historia nacional. De allí es que se pasó de utilizar un criterio restrictivo a un criterio amplio, porque las necesidades históricas fueron marcando los campos en que se necesitaba la intervención del Estado, así por ejemplo en el campo económico, con la llegada de las emergencias económicas, luego con las emergencias sociales, etc.

El fundamento constitucional del “poder de policía” se encuentra en el artículo 14 de la Constitución Nacional, el cual limita el ejercicio de los derechos de los ciudadanos a las leyes que lo reglamenten. Ningún derecho es absoluto, y el Estado encuentra dentro de sus facultades, la de regular el ejercicio de los derechos, siempre respetando la forma en que la misma constitución se lo impone. Esto surge



principalmente del juego armónico de los artículos 14, 17 y 18 de la Constitución. De este modo, si seguimos una interpretación conjunta de ellos podemos llegar a la deducción de que los derechos garantizados por la constitución a los individuos no pueden ser limitados sino por una ley, la cual no puede alterarlos.

### **La función de policía:**

Al referirnos a ella, se nos hace imperioso diferenciarla del “poder de policía” que detenta el Estado. La función de policía es ejercida justamente por los funcionarios públicos, entre ellos, los integrantes de las fuerzas de seguridad, en tanto los mismos sean convocados por el Estado para hacer cumplir las normas y leyes emanadas de alguno de sus poderes. Por esta razón, los funcionarios, no ejercen el “poder de policía”, relacionado este último como especificamos “*a la sanción de leyes*”, sino solo hacer cumplir las mismas. En el caso de las fuerzas de seguridad, esta función puede ser ejercida por medio de la coacción de ser necesario, siguiendo diversos principios como el de uso racional de la fuerza, proporcionalidad, entre otros.

Sin embargo, más allá de que esta facultad del Estado de “Poder de Policía” y la misma “Función de Policía” ejercida por sus funcionarios, se encuentre en apariencia estrictamente normada y reglamentada, queda en manos de estos últimos, y de quienes detentan las carteras de dirección gubernamental, su implementación y ejecución en el campo operativo y concreto de las realidades imperantes. Es así que son estos funcionarios quienes detentan en última instancia, de un margen decisorio frente a la realidad concreta, son quienes deciden frente a los hechos y según su propio marco comprensivo si aplicar la ley, o recurrir a excepciones frente a las circunstancias imperantes.

Siendo aún más extensivos, son los sucesivos gobiernos que detentan el poder del Estado quienes según sus creencias y marcos ideológicos, disponen de este margen de aplicabilidad de la norma, condicionan y establecen las mismas, y determinan “las excepciones”. Todo ello sin olvidar que gestionan la “Seguridad” tanto interior como la defensa externa, siguiendo los parámetros concretos que imponen sus marcos ideológicos, modificando y readaptando incluso las estructuras de sus propios sistemas de seguridad nacionales, creando amigos o enemistades peligrosas y estableciendo los tipos de relaciones y acciones que para con ellos se deben seguir.

### **Paradigmas de Seguridad:**

Como vimos previamente, la “Seguridad” es un término que ha sufrido transformaciones y ha tenido distintas concepciones a lo largo de la historia, debido a los cambios políticos, económicos y sociales a nivel global, regional e incluso al interior de los estados nacionales. Ello determino una manera diferenciada de actuar por parte de los gobiernos frente al tema en cada una de estas etapas, lo que dio origen a diferentes paradigmas de seguridad.





Con motivo de esclarecer nuestro entendimiento, se nos hace necesario repasar que entendemos por “Paradigmas” para luego hacer un recorrido sobre el ensayo e implementación de los “Paradigmas de Seguridad” en los sucesivos momentos históricos atravesados en Latinoamérica en general y en la Argentina en particular, según los condicionamientos internacionales y los modelos ideológicos imperantes.

Es así que sucintamente entendemos por Paradigma a un modelo de acción del Estado, el cual organiza sus políticas públicas de seguridad siguiendo un marco ideológico o sistema de creencias básicas, principios o valores (también llamado ideología).

Así mismo, cada paradigma de seguridad se respalda en un marco constituido por diversas dimensiones, a saber:

- La determinación y definición de las amenazas sobre las cuales se hace necesario actuar.
- La política pública concreta, es decir, las acciones u omisiones que se requieren frente a esa amenaza definida.
- Y los actores responsables de garantizar la seguridad.

Los paradigmas a su vez sustentan su base en un marco histórico o contexto que les brinda fundamento y razón de ser. Estos marcos históricos se constituyen en torno a los aspectos del contexto mundial y/o regional, marcados por los principales acontecimientos a nivel global y regional. Del mismo modo, las circunstancias coyunturales al interior de los Estados condicionan y participan en el delineamiento de estos modelos de seguridad aggiornados a las particularidades locales.

En síntesis, cada paradigma en materia de seguridad llega al establecimiento de un concepto de seguridad propio, al amparo del marco ideológico sustentado; sus dimensiones determinadas en torno amenazas, acciones y actores, como así también según la influencia del contexto externo y las particularidades de la coyuntura interna imperante.

Según lo precedente, correspondería afirmar que los paradigmas en seguridad implementados en Latinoamérica, responden a una dinámica entre otras, histórica, política y social en permanente evolución y desarrollo. Resultarían de este modo, en una construcción simbólica que representa los requerimientos sociales, las pretensiones de un grupo de poder o las decisiones del gobierno en ejercicio. En cada paradigma podemos observar el conjunto de principios que sostienen las decisiones de un gobierno, las pretensiones de un pueblo o lo que un grupo considera como necesario para alcanzar sus fines.

Cada paradigma se vincula a concepciones diferenciadas sobre el rol que debe asumir el Estado como estructura de poder, las amenazas o enemigos sobre los que es necesario actuar y la forma y medios para hacerlo.



## **Evolución de los paradigmas en seguridad en Argentina y la Región:**

Realizando un repaso breve sobre la historia argentina y latinoamericana, sin ánimo de ser exhaustivos ni mucho menos, podemos reconocer cuatro paradigmas de seguridad que se acomodan a las diversas realidades, salvando por supuesto que cada modelo conserva caracteres propios del paradigma ensayado precedentemente sin constituir ninguno de ellos un patrón de seguridad absolutamente puro y diferenciado en todos sus aspectos respecto a otro.

Es así que podríamos comenzar nuestro recorrido a partir de la historia reciente o contemporánea, por el periodo entre guerras y pos crisis de la gran depresión de 1929. Momento desde el cual se identifican el paradigma de la seguridad social, el de la seguridad nacional, seguridad pública y seguridad ciudadana. Dando cada uno de estos, origen a un concepto de seguridad que fue poniendo énfasis en lo que consideraba necesario para garantizar la seguridad en cada momento.

De esta manera, con la implementación del Estado de Bienestar en los años 40 al 60 se desarrolló e impero el concepto y paradigma de la “Seguridad Social”. En una etapa posterior, las dictaduras militares de los años 70’ y 80’ pusieron en práctica el concepto de la “Seguridad Nacional”. Con el retorno a la democracia y el auge del neoliberalismo, se recurrió a la implementación del concepto de “Seguridad Pública”, para posteriormente luego de la crisis argentina de 2001 dar paso a la implementación del paradigma de la “Seguridad Ciudadana”.

### **Paradigma de la Seguridad Social:**

Brevemente este se caracterizó por la búsqueda de las condiciones que garantizaran el bienestar de los ciudadanos frente a la amenaza de las necesidades y contingencias que debía enfrentar al o largo de su vida, desde el nacimiento hasta su muerte, el ciudadano trabajador y su núcleo familiar.

La seguridad social nace en Alemania, en la época del Canciller Otto von Bismarck, con la ley del Seguro de Enfermedad, en 1883.

La expresión “Seguridad Social” se populariza a partir de su uso por primera vez en una ley en Estados Unidos, concretamente en la Social Security Act de 1935. Posteriormente, el concepto es ampliado por sir William Beveridge en el llamado Informe Beveridge (Social Insurance and Allied Services Report) de 1942 con las prestaciones de salud y la constitución del National Health Service británico en 1948.

Japón antes de la Segunda Guerra Mundial, es uno de los principales impulsores mundiales de la seguridad social, creando el Ministerio de Sanidad, Trabajo y Bienestar y su propio sistema de pensiones e incapacidad.

El paradigma de la seguridad social, se refiere principalmente a un campo del bienestar social relacionado con la protección social o cobertura de las necesidades socialmente reconocidas, como la salud, vejes o discapacidades.

La Organización Internacional del Trabajo, en un documento publicado en 1991 denominado “Administración de la seguridad social”, definió la seguridad social como: “La protección que la



sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos<sup>202</sup>.

Lo importante a destacar en cuanto a las características de este paradigma de seguridad, es que las amenazas a la seguridad se encuentran identificadas en una situación concreta como lo es el desempleo, la pérdida de la calidad de vida y la recesión económica. Frente a ese enemigo es que el estado debe reaccionar y actuar con sus políticas públicas. Y es así que las acciones emprendidas por el Estado a través de sus políticas públicas, se centran en la obra pública, la promoción del consumo, la promoción de la producción nacional, la promoción del empleo, las políticas redistributivas de la riqueza, los subsidios al desempleo, entre otras.

Podemos resumir este paradigma en la siguiente tabla:

Paradigma	Seguridad Social
Organización del Estado	Estado de Bienestar
Amenazas	Desempleo, pérdida de la calidad de vida, recesión económica.
Acciones o Políticas Públicas	Obra pública, promoción del consumo, promoción de la producción nacional, promoción del empleo, políticas redistributivas de la riqueza, subsidios al desempleo, entre otros.
Actores implicados	El Estado: A través de las distintas áreas sociales, de obra pública, y áreas económicas. La sociedad: con la participación de empresas y sindicatos.
Periodo histórico	1940 – 1960
Sucesos Mundiales	Periodo entre guerras – Gran depresión.
Gobiernos en el país.	Peronismo / Desarrollismo.

### **Paradigma de la Seguridad Nacional:**

<sup>202</sup> Web <http://www.ilo.org/global/lang-es/index.htm>



Este es un concepto de seguridad desarrollado y utilizado por los Estados Unidos, mediante el cual se tendía a que las fuerzas armadas de los países latinoamericanos modificaran su misión para dedicarse con exclusividad a garantizar el orden interno, con el fin de combatir aquellas ideologías, organizaciones o movimientos que, dentro de cada país, pudieran favorecer o apoyar al comunismo en el contexto de la Guerra fría. De este modo se legitimó la toma del poder por parte de las fuerzas armadas y la violación sistemática de los derechos humanos<sup>203</sup>.

En esta oportunidad la amenaza a la seguridad pasa a ser el mismo ciudadano que con su ideología puede poner en riesgo al estado capitalista. Es decir, que en la nueva concepción de seguridad el ciudadano que en el paradigma anterior era protegido por el Estado, ahora se vuelve una posible amenaza y enemigo contra el cual el Estado debe dirigir todos sus esfuerzos.

Resumidamente podemos visualizar las dimensiones de este paradigma mediante la siguiente tabla:

Paradigma	Seguridad Nacional
Organización del Estado	Estado Neoliberal Autoritario – Conservador
Amenazas	Comunismo, subversión, revolución, enemigo interno.
Acciones o Políticas Públicas	Suspensión de las garantías constitucionales, Terrorismo de Estado, Doctrina de la Seguridad Nacional, Instalación de empresas trasnacionales, endeudamiento externo.
Actores implicados	El Estado a través de las fuerzas armadas sin participación de la sociedad.
Periodo histórico	1970 – 1980
Sucesos Mundiales	Guerra fría – Revoluciones
Gobiernos en el país.	Dictaduras Militares.

### **Paradigma de la Seguridad Pública:**

Este tuvo su momento en Argentina con el retorno a la democracia a partir de 1983, encontrando su

<sup>203</sup> BUITRAGO, Francisco Leal: “La doctrina de seguridad nacional: Materialización de la guerra fría en América del Sur”. Revista de Estudios Sociales, no. 15, junio de 2003, 74-87.



máxima expresión durante la década de los años 90'.

La seguridad pública se orienta a disciplinar el comportamiento de la sociedad mediante acciones restrictivas del ejercicio de los derechos en pos del orden público. Se busca garantizar el orden y las condiciones de convivencia necesarias, para el funcionamiento armónico y sin interferencias del libre mercado, protegiendo la integridad física y los bienes de las empresas y ciudadanos, frente a la amenaza del Conflicto Social.

Este concepto se enmarca en gobiernos de corte neoliberal fundamentalmente, cuya preocupación central es la promoción de la actividad privada, con un Estado mínimo, que tiene como función mantener el orden y la armonía social necesarias para garantizar la libertad de mercado.

Como manifestamos, en este paradigma la amenaza fundamental es el conflicto social que surge como consecuencia de las desigualdades que se producen. De este modo surge como nuevo enemigo el pobre, el marginal, especialmente si está organizado. También aparece como amenaza central el delito que se asocia a los pobres y a los que protestan alterando el orden.

Sus caracteres fundamentales pueden visualizarse en la siguiente tabla:

Paradigma	Seguridad Pública
Organización del Estado	Estado Neoliberal Democrático
Amenazas	Conflicto social, pobreza y marginalidad como fuente de delincuencia. El enemigo pasa del subversivo al pobre.
Acciones o Políticas Públicas	Acciones de contención y represión de los conflictos sociales.
Actores implicados	El estado a través de las fuerzas

	policiales.
Periodo histórico	1990 - 2000
Sucesos Mundiales	Caída del Muro de Berlín, triunfo del capitalismo, discurso único, globalización.
Gobiernos en el país.	Menemismo.



### Paradigma de la Seguridad Ciudadana:

En este se busca garantizar el pleno ejercicio y goce de los derechos a los miembros de la sociedad en tanto ciudadanos.

En la seguridad ciudadana se incluyen algunos aspectos de la seguridad pública y de la seguridad social, resinificándolos y centrando su accionar en el ciudadano como fundamento del Estado.

En el mismo, no se niega, ni minimiza el riesgo y las amenazas del crimen y la violencia social, pero se busca pasar de una acción de castigo y represión a una de promoción integral de derechos.

Sus aspectos relevantes podemos visualizarlos en la siguiente tabla:

Paradigma	Seguridad Ciudadana
Organización del Estado	Estado de bienestar ciudadano.
Amenazas	Desempleo, marginalidad, delincuencia, pérdida de la calidad de vida.
Acciones o Políticas Públicas	Promoción del consumo a través de planes sociales y promoción del empleo y autoempleo. Promoción de la industria nacional. Independencia tecnológica. Desendeudamiento externo. Obra pública. Reorganización de las fuerzas y cuerpos de seguridad. Promoción de los derechos, entre otros.
Actores implicados	El Estado a través de las diferentes

Actores implicados	El Estado a través de las diferentes áreas sociales, de obra pública e industria, economía, salud, trabajo, etc. La sociedad a través de organizaciones sociales, empresas, sindicatos.
Periodo histórico	Primera década del siglo.





Sucesos Mundiales	Crisis global del capitalismo y aparición de nuevos bloques de poder mundial (BRICS)
Gobiernos en el país.	Kirchnerismo.

### La seguridad en el contexto internacional:

Como se pudo apreciar en el comienzo de esta escueta aproximación a la temática, el concepto de seguridad presenta una polisemia apreciable, por lo cual resulta necesario abordar con profundidad en futuros esfuerzos, la significación del término seguridad en el ámbito internacional. La cual sin dudas nos presentara características y significaciones disímiles a las esbozadas cuando nos referirnos a seguridad interior de los Estados.

Desde algunos enfoques teóricos de las relaciones internacionales se afirma que en el ámbito internacional los Estados conviven en una situación semejante al “estado de naturaleza”, configurando un contexto internacional que carece de un gobernante, no existe una autoridad supranacional capaz de ordenar las conductas que legalmente disponga del monopolio del uso de la fuerza. Por ello, el orden que puede existir en la comunidad internacional es muy diferente al imperante en el interior de cada estado, de la misma manera que el ejercicio del poder<sup>204</sup>.

No obstante se considero el aporte del enfoque Constructivista. El cual a la hora de explicar la política internacional y los conflictos en ella suscitados, no acude a la condición anárquica del sistema, sino que se enfoca en los aspectos ideacionales, culturales o identitarios que dan fundamento o explicación al comportamiento asumido por los estados. Estos factores conforman la estructura que caracteriza al sistema político internacional, en la cual además de la distribución del poder y las condiciones materiales, juegan un papel importante las creencias, los valores y las expectativas de los actores. Las unidades que componen el sistema se relacionan entre si según el significado que construyan unas respecto a otras, dentro de un marco interactivo.

Así, la asignación intersubjetiva y colectivamente de ciertos significados a determinados objetos y acciones va configurando una realidad social, con efectos reales de naturaleza sistémica.

La construcción social de significados da sentido a determinadas pautas de interacción estatal, dentro de las cuales también podemos enmarcar la política del poder como una de las posibles construcciones sociales. Así, la integración, la cooperación y el principio de autoayuda dentro de la anarquía imperante en el sistema, constituyen posibles y diferentes estructuras intersubjetivas.

En consecuencia, basándose en cómo el “yo” se define cognitivamente frente al “otro”, el principal

<sup>204</sup> Merle, Marcel. Sociología de las Relaciones Internacionales”. Barcelona, Alianza Ed. 1978.p 35.



referente del constructivismo, A. Wendt, propone una clasificación de las culturas (diplomacias) de la anarquía, denominándolas hobbesiana, lockeana y kantiana, según se acerquen o alejen de la anarquía<sup>205</sup>.

En la primera, el otro se presenta como un enemigo cuya existencia es excluyente de la propia y se debe estar constantemente preparado para el uso de la fuerza.

En la cultura lockeana el otro aparece como un rival que requiere del equilibrio y la disuasión, pero que permite una relación susceptible de regularse mediante el pacto y la negociación.

La cultura kantiana, por su parte, se basa en la amistad y los valores compartidos que favorecen la cooperación, dado que se basa en la visión de que la ganancia propia proviene de beneficios colectivos.

### **Conclusiones:**

En este repaso conceptual no se pretendió más que una aproximación a la temática, con el objetivo de encontrar enfoques teóricos que permitan abordar las transformaciones que sufre la definición del Estado – Nación entorno a su poder y función de policía tanto en sus políticas de seguridad internas, como así también en su rol externo dentro del contexto internacional.

Ante las nuevas amenazas a la seguridad que plantea el nuevo escenario mundial de radicalización de la violencia, se daba el surgimiento de planteos que afirmaban el debilitamiento de los conceptos de soberanía estatal. Sin embargo con estas aproximaciones a la temática, puede apreciarse que el Estado mantiene su preminencia como centro de poder que determina los modelos de seguridad a seguir. Por supuesto todo ello sin negar el enorme condicionamiento externo que lo condiciona, pero manteniendo su facultad de poder de policía y el monopolio del uso de la fuerza, el cual puede radicalizar en detrimento de las libertades y derechos individuales según lo que imponga el contexto y las ideologías de turno.

En el repaso sobre el concepto de seguridad, pudimos apreciar que el mismo se relaciona con un “otro” o con una situación o cosa que pone en vilo la tranquilidad y la existencia de un estatus quo u organización política social determinada. La cual es definida como propicia para el bien común.

Este último planteo nos lleva a la necesidad de conocer cómo se construye la significación de ese “otro” enemigo, y de qué forma los nuevos conservadurismos imperantes en Latinoamérica plantean la coexistencia o no con los mismos. Así mismo, cuales son los costos que estos gobiernos están dispuestos a usar, en desmedro y a costa de las libertades y los derechos humanos en la región.

Sin lugar a dudas estos interrogantes nos llevan a desafíos futuros próximos en el acercamiento y trabajo sobre la temática.

### **Bibliografía**

BUITRAGO, Francisco Leal: “La doctrina de seguridad nacional: materialización de la guerra fría en

---

<sup>205</sup> Wendt, A., "Constructing International Politics", en International Security, Vol.20, No. 1, summer, 1995, p.16



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

América del Sur”. Revista de Estudios Sociales, no. 15, junio de 2003, 74-87.

Merle, Marcel. Sociología de las Relaciones Internacionales”. Barcelona, Alianza Ed. 1978.p 35.

DURAND, Julio C., Sobre los conceptos de “policía”, “poder de policía” y “actividad de policía”.

Disponible en:

[http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/Sobre\\_los\\_conceptos\\_de\\_policia\\_poder\\_de\\_policia\\_y\\_policia\\_administrativa.pdf](http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/Sobre_los_conceptos_de_policia_poder_de_policia_y_policia_administrativa.pdf)

GORDILLO, Agustín, La defensa del usuario y del administrado. Buenos Aires, F.D.A., 2014. Capítulo V: El “poder de policía”,

KESSLER, Gabriel: “Delito, sentimiento de inseguridad y políticas públicas en la Argentina del siglo XXI” en “La inseguridad y la seguridad ciudadana en América Latina” [et.al.]; coordinado por José Alfredo Zavaleta Betancourt. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2012. 430 p (Grupos de trabajo de CLACSO) Pag. 18

SECRETARIA DE SEGURIDAD INTERIOR: “La Seguridad Ciudadana”. Cuadernos de Seguridad. Colección Manuales y Protocolos N° 5. 1ª Ed. Buenos Aires 2010. Compilador: Cristian Varela.

Wendt, A., "Construncting International Politics", en International Security, Vol.20, No. 1, summer, 1995, p.16

ZUDAIRE, Lucas José, El Poder de Policía en Argentina y en la Provincia de Buenos Aires. El caso particular del Poder de Policía Ambiental. Disponible en [www.infojus.gov.ar](http://www.infojus.gov.ar)

Web <http://www.ilo.org/global/lang--es/index.htm>



XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre **Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## **Democracia y enemistad. El auge del neopunitivismo en la región latinoamericana**

Abg. Felipe Peralta Becerra

feliperalbe@gmail.com

Universidad Nacional de San Juan, Argentina

Esp. Abg. Guadalupe Illanes

guadalupeillanes@hotmail.com

Universidad Nacional de San Juan, Argentina

Mesa Redonda: *Democracia y dispositivos de seguridad en América Latina*

*Resumen:* El Estado de Derecho Liberal guarda dentro de sí un resabio del Estado de Policía, sin más guarda el no reconocimiento del derecho a resistir ante la opresión que el propio soberano pueda causar sobre el ciudadano. De esta manera en el Estado Liberal no sólo anida el *Ego Conqueror* civilizante sino también el enemigo interno, que será presa de los dispositivos o agencias punitivas penales.

### **Introducción**

El nuevo orden mundial hegemónico: el Imperio, al decir de Toni Negri, se caracteriza también por el DISCURSO UNICO, de características autoritarias pero enmarcado en un plexo normativo de corte liberal. Ese discurso único no permite oposición, contestación ni replique y quien ose discutirlo asumirá la forma del enemigo.

A partir de la Caída de las Torres Gemelas, el discurso único en Europa, se centra sobre el nuevo Enemigo que por su alta peligrosidad obliga a justificar un mayor control social y así evitar infiltrados, extranjeros y terroristas. Este discurso se propaga desde el aparato publicitario que se mueve solo que impone una propaganda



puramente emocional que prohíbe denunciar y que solo es caracterizada por la expresión que los mismos medios difunden<sup>206</sup> (1).

Es importante para comprender estos procesos de neo-colonialismo o como los llama Zaffaroni, tardo-colonialismo a la fase avanzada del colonialismo, que se enrola como hijo de la Revolución Tecnológica de fines del siglo XX, remitirnos a la obra de Antonio Negri y Michael Hart en algunos pasajes, para intentar comprender como es que el concepto de Estado – nación y de Soberanía se encuentran en severa mutación<sup>207</sup> .

En “Guías” – Cinco lecciones en torno a Imperio- Negri explica que la soberanía es el control de la reproducción de capital, y que si en la modernidad, esta residía en el Estado-nación, en la posmodernidad se establece en otro lugar, y aclara el autor “probablemente en el Imperio.”

El Imperio como nuevo dispositivo global contemporáneo designara una nueva forma de soberanía ilimitada, que no conoce fronteras o que sabe de fronteras flexibles y móviles. Que como sujeto soberano único dictará su lógica de funcionamiento y nos conducirá a replantearnos conceptos fundamentales de la filosofía política.

Así el Estado Nación antes soberano, capaz del IUS BELLI y de decidir un enemigo interno, vera menguada su capacidad de decisión última en nombre de la paz y la humanidad, para decidir solo en cuanto al orden interno, afianzando métodos de sospecha y persecución que permitan llevar a cabo el cumplimiento de los fines últimos de la Constitución Universal y sostener al Imperio y su normativa como único discurso posible para desarrollar al máximo el capitalismo financiero único posible en estos tiempos.

### **El Enemigo Interno: Una Perspectiva desde Latino América**

---

<sup>206</sup> Eugenio Raul Zafaroni, *El Enemigo en el Derecho Penal*, Ediar, Buenos Aires, 2001, p.42

<sup>207</sup> Michael Hardt y Toni Negri, *La Multitud contra el Imperio*, Clacso Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2002



Los Estados Nación, se enrojan en la noción de democracia moderna, basada esta en instituciones representativas y en la soberanía nacional, modelo que se impuso por sobre la idea de Estado Absoluto promediando la modernidad. Dando nacimiento al Estado de Derecho Liberal.

Sin embargo, este Estado de Derecho Liberal guarda dentro de sí un resabio del Estado de policía, sin más guarda el no reconocimiento del derecho a resistir ante la opresión que el propio soberano pueda causar sobre el ciudadano. De esta manera en el Estado Liberal no solo anida el *Ego Conqueror* civilizante sino también el enemigo interno, que será presa de los dispositivos o agencias punitivas penales.

En la transición del Estado Nación a la construcción del Imperio como sujeto soberano, las fronteras nacionales son relativizadas a la vez que se neutraliza la disyuntiva política de asumir un enemigo absoluto, de esta forma cede la soberanía nacional frente a un nuevo poder supranacional. Quedando como único derecho para el Estado Nación el de asumir un enemigo interno, ese enemigo será quien obstaculice su arbitrariedad discursiva y su poder supuestamente neutral, normado y democrático.

Bien es sabido que el Enemigo goza de un trato diferencial frente al ciudadano. Y esto es así porque el enemigo es el extraño, el extranjero, aquel que no comprende la cultura del lugar o su norma, al decir de Zaffaroni el: “Hostis Alienígena”. También en contraposición de aquel podemos encontrar el “Hostis Judicatus” o Enemigo Político, que engloba disidentes o enemigos abiertos al poder de turno, a quienes las instituciones consideran y declaran pasibles de penas<sup>208</sup>.

Lo curioso es que en América Latina y en particular en la Argentina desde la colonia hasta nuestros días el enemigo siempre es el pueblo. A veces toma forma de hostis alienígena a veces de hostis judicatus, dependiendo de quien detenta el poder, porque quien detenta el poder es quien decide la cara de ese enemigo.

El poder punitivo en Latino América durante la colonia se llevó a cabo a través de campos de concentración o de esclavos y la cara del enemigo fue la negra, la india, la mestiza y su prole. Sin embargo, se acentúa en la

---

<sup>208</sup> Eugenio Raul Zaffaroni, *El Enemigo en el Derecho Penal*, Ediar, Buenos Aires, 2001, p.15-16.





época de la Independencia a partir de penas de muerte privadas, asesinatos a los disidentes, represiones masivas, reclutamiento forzado de mestizos, prisión sin procesos y estados de excepción permanentes. La oligarquía triunfante dicto para sí la Constitución Nacional y el Código Civil y Comercial como así mismo dicto un Código Penal liberal, que no receptaba como ciudadanos a los “sin tierra”. Un poco más de medio siglo llevo para que los populismos latinos, proteccionistas y nacionalistas abrieran al protagonismo político y ciudadano a amplios sectores políticos.

Pero a comienzo de la década del 60 del Siglo pasado, el nuevo orden se asienta con los regímenes militares y su poder punitivo de cerco y aniquilamiento, reclusión perpetua, penas sin procesos, tortura y desaparición forzosa de personas, instando a que se desdoblara el sistema penal en Sistema Penal Paralelo y Sistema Penal Subterráneo para los disidentes (Hostis Judicarios). Al decir de Zaffaroni, el primero eliminaba mediante detenciones administrativas ilimitadas y el segundo eliminaba directamente por muerte y desaparición, sin proceso legal alguno.

Luego de la Caída del Muro de Berlín y antes de la Caída de las Torres Gemelas, Latinoamérica expresará su poder punitivo a través de medidas de contención y medidas cautelares de precaución. Así para sospechosos peligrosos se imponen penas sin sentencia condenatoria firme, cuasi creando un derecho penal de la peligrosidad.

De esta forma aumentará la represión a la protesta social de los excluidos del sistema productivo y también se aumentan penas para reincidentes. El sistema penal sirve para controlar a los excluidos del mundo del trabajo y la propiedad, a través de una policía violenta y atomizada.

Pero a partir de la Caída de las Torres Gemelas, este discurso único, asentado en la propaganda glorificada construye un enemigo que se sucede sin sumarse, como constructos de los medios de comunicación. Entonces podemos ver las Instituciones están sitiadas por la imposición de una agenda mediática dictada por el orden global. Quien contradice el discurso único es el enemigo interno.



Al cancelar el concepto de guerra y crear el de humanidad, el liberalismo traslada sin más la distinción entre ciudadanos y enemigos a la esfera interna de cada Estado Soberano y por tanto es el derecho penal y administrativo quien recepta la diferencia la explota y la profundiza.

Cabe aclarar que los teóricos del Estado de Absoluto negaban el derecho de resistencia a la opresión del soberano. Hobbes, planteaba que quien resistía al soberano era sin más el enemigo porque rompía el contrato social y Kant, lo negaba porque la resistencia al soberano implicaba, según él, la destrucción de su autoridad y la violación del contrato, lo que llevaba incita la vuelta al estado de naturaleza que era la guerra. Así la contraposición entre los principios del Estado Absoluto y el Liberal se encontraban en el derecho de resistir la opresión. Sin embargo, el Estado de derecho en pos de defender la democracia y sus fundamentos terminara por negarlos y negara cualquier clase de opresión que pueda producir la resistencia, aunque muchos otros teóricos (Locke- Feurebach) lo aceptaran.

Frente a esto es por demás de claro el Art 36 de nuestra CN:” *Esta Constitución mantendrá su imperio aun cuando se interrumpiere su observancia por actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático. ... Todos los ciudadanos tienen el derecho de resistencia contra quienes ejecutaren los actos de fuerza enunciados en este artículo.*” Es decir que se reconoce el derecho a la libre expresión, libre asociación, libertad de reunión y derecho de protesta.

Ahora bien, se niega la protesta social cuando esta devela acciones positivas u obligaciones de hacer para los gobernantes, obligaciones que estos no cumplen y con el mismo discurso que el Estado de derecho niega el derecho de resistencia niega la protesta social y la reprime. Se busca instalar el dogma de que: “No hay injusticias como tampoco hay opresión dentro de un Estado de derecho”.

Si la necesidad y la urgencia son las variables que definirán políticamente al enemigo señalado, pues enemigo es una identificación vacía de contenido que el poder mediático y los grupos de poder económicos llenaran a su arbitrio, se inferirá un concepto espúreo de guerra permanente e irregular, porque se tratará como enemigo a



quien incumple normas del derecho ordinario. Creando así “la peligrosidad de la sospecha” y las medidas de contención y las cautelares se aplicarán automáticamente a los sospechosos de ser infractores. Así el Estado policía que duerme dentro del Estado de derecho crecerá y con él su poder punitivo y este se encargará de seleccionar al enemigo, cumpliendo y respetando el discurso único inviolable.

**Dispositivos a fines a la persecución y penalización de sectores social caracterizados como el enemigo interno. Criminalización de la Protesta.**

De la Conferencia especial de seguridad OEA , MEXICO 2003 el 27 y 28 de octubre de 2003, surge la «Declaración sobre Seguridad en las Américas»,

la que postula un amplio catálogo de amenazas, dividiéndolas en diversas categorías, por considerarse “multidimensionales» , así reza el ap. i: “...los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar las amenazas nuevas....que incluyen aspectos políticos, económicos, de salud y ambientales.” Dejando abierta la puerta a la creación de nuevos dispositivos técnicos jurídicos capaz de batallar contra el enemigo interno instituido.

Entiéndase como dispositivo penal, el conjunto de piezas o elementos que tiene de una manera u otra, la capacidad de capturar conductas, opiniones y discursos de seres vivos con la finalidad de ordenarlas dentro de un conjunto normativo más complejo, capaz de desarrollar acciones tendientes a cumplir con un fin específico. En este caso el fin específico es combatir las fuerzas internas que puedan poner en peligro al poder instituido. De esta forma las agencias punitivas puede acabar con el terrorismo ( en Latinoamérica, con grupos de protesta que disputen poder). Entonces para un enemigo «evanescente « y «amorfo», la respuesta son tipos penales abiertos o crear nuevos delitos de peligro abstracto. No castigar «hechos pasados», sino «prevenir hechos futuros». Apareciendo así el Criterio de la peligrosidad.

Así en el año 2011 se dicta la ley antiterrorista en la República Argentina, que en su Artículo 41 quinquies reza:  
“ Cuando alguno de los delitos previstos en este Código hubiere sido cometido con la finalidad de aterrorizar a



*la población u obligar a las autoridades públicas nacionales o gobiernos extranjeros o agentes de una organización internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo, la escala se incrementará en el doble del mínimo y el máximo.*

*Las agravantes previstas en este artículo no se aplicarán cuando el o los hechos de que se traten tuvieren lugar en ocasión del ejercicio de derechos humanos y/o sociales o de cualquier otro derecho constitucional.”* Esta ley abre la puerta a que en el año 2017 la propuesta del oficialismo cercano a la entonces ministra de Seguridad, Patricia Bullrich, sea modificar el artículo 149 (bis y ter.), y transformar los delitos de amenazas y extorsión, porque engloban en su definición a las manifestaciones públicas.

Así se prevé tres a seis años de prisión si en una manifestación se portan los “elementos elementos contundentes, proyectiles, elementos inflamables y objetos capaces dañar la integridad de personas o bienes, o actúe a cara cubierta de modo de impedir su identificación”. Y si las manifestaciones tuvieran como propósito la obtención de alguna medida o concesión por parte de cualquier miembro de los poderes públicos la pena puede llegar a ser de 10 años de prisión. También se modifica el artículo 184 C.P, sobre el delito de Daños: mantiene las penas de tres meses a cuatro años, pero agrega la variante de manifestaciones públicas.

Decía al respecto Federico Efron, Coordinador de Litigio del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS): “Como se ve, las escalas pueden quedar muy desproporcionadas, algunas son elevadas significativamente. (...) Y se hace una descripción de, por ejemplo, elementos contundentes, que queda en una nebulosa. De manera que van a decidir la policía o un juez qué es eso. Lo que produce este proyecto es ampliar el universo de herramientas para criminalizar la protesta”. Sumado a que el artículo 104 sobre “abuso de armas” abre la posibilidad de considerar arma a cualquier cosa utilizada en una manifestación, se crea sin más una normativa adecuada capaz de paralizar cualquier protesta social puesto que la misma se encuentra criminalizada.

De esta forma queda claro que “que los "rebeldes, traidores y todos los convictos de lesa majestad han de ser castigados no con el derecho civil (estatal), sino con el derecho natural, pues lo son no como malos ciudadanos, sino como enemigos de la civitas (estado)” (Hobbes, Libri de Cive -1ra. edición en París, 1642- citado por



Carlos Pérez del Valle en Sobre los Orígenes del Derecho Penal de Enemigo, El Derecho Penal, ed. ED, vol. 7, julio 2003, pág. 5 s.), consagrándose así un derecho penal del enemigo (Feindstrafrecht conf. Jakobs).” Corte Suprema de Justicia de la Nación; Simón, Julio Héctor y otros – 14/06/2005 – T. 328 P. 2056 voto en disidencia Dr. Fayt.

Las amenazas a la seguridad el Estado, a diferencia de diagnósticos que indicaban la crisis de la soberanía estatal por los procesos de globalización, implicarían que se reactualizaba el poder soberano del Estado-Nación tal vez como pocas veces en la historia moderna. El concepto de soberanía se ha transformado radicalmente. Así, desde la época de los imperios coloniales donde las potencias extendían a sus colonias su poder soberano de sus respectivos Estados-Nación, y si bien es una etapa de transición también puede sostenerse que la soberanía mantiene su carácter fundamental durante el periodo de la Guerra Fría.

### **Conclusión, hacia Latinoamérica, libre:**

Entendemos que el nacimiento del Imperio como un ser político capaz de decidir en caso excepcional, dotado de prerrogativas y potestades que le permiten funcionar como soberano, actualiza el problema de la soberanía de los Estados Nación.

Las amenazas a la seguridad el Estado, a diferencia de diagnósticos que indicaban la crisis de la soberanía estatal por los procesos de globalización, implicarían que se reactualizaba el poder soberano del Estado-Nación tal vez como pocas veces en la historia moderna. No obstante, para Antonio Negri el diagnóstico es mucho más complejo. El concepto de soberanía se ha transformado radicalmente. Así, desde la época de los imperios coloniales donde las potencias extendían a sus colonias su poder soberano de sus respectivos Estados-Nación, y si bien es una etapa de transición también puede sostenerse que la soberanía mantiene su carácter fundamental durante el periodo de la Guerra Fría.

Luego del fin del enfrentamiento Este-Oeste se «produjo una *transformación de la forma efectiva de soberanía*» al aparecer una superpotencia con suficiente capacidad como para detentar con preeminencia la soberanía. Pero



tal transformación se debe a un criterio cualitativo y que tiene que ver con la perspectiva que se utilice para su comprensión: ya sea «molar» en cuanto se «refiere a amplios agregados o grupos estadísticos» los cuales, «mediante procesos de integración y representación» conforman, un «conjunto cohesionado y unitario», o bien, «molecular» en tanto se refiere a «micromultiplicidades», es decir, a «singularidades que forman constelaciones o redes no homogéneas». En la actualidad, la identificación del enemigo que amenaza la seguridad del Estado puede realizarse con claridad desde una perspectiva «molar», no obstante, se hace menos ubicuo si tal identificación se realiza desde una lectura «molecular».

Se hace complejo el status del enemigo cuando se ha tratado de determinarlo y definirlo. Ahora bien, esta dificultad se acentúa con el surgimiento de la forma política imperial se produce la dificultad para distinguir entre exterior e interior, o sea, surge una *soberanía global*, una «nueva forma de *soberanía carente de exterior*» que no «diferencia entre dentro y fuera». Como los enemigos que tiene que enfrentar el Estados son «redes invasoras, no localizables e invisibles», tiende a primar una lógica «molecular» en la determinación de las amenazas a la seguridad del Estado, y al mismo tiempo este desplazamiento, que nos dice Negri tal vez siempre ha existido, y significa que «en la actualidad ningún Estado-nación, ni siquiera el más poderoso, es soberano».

Como se hace dificultosa la distinción entre exterior e interior, y si al mismo tiempo no existe un poder único, sino una «forma global de soberanía que carece de exterior», se sigue que a guerra contra las amenazas a la seguridad se transforma en guerra civil al convertirse en «un conflicto interno de una única sociedad convertida en una sociedad global». Se trata, en efecto, de una forma de «*guerra civil molecular*» la que se ha ido conformando progresivamente en los últimos años.

Tiende a imponerse, no obstante, el modelo schmittiano del estado de excepción. Con la extensión de esta lógica de la excepcionalidad aparece un conflicto insalvable con los fundamentos del Estado de Derecho Liberal. Se produce con ello un trastocamiento de las categorías jurídico-políticas al tener un carácter indeterminado en lo espacial y temporal. Otra consecuencia importante que podemos señalar apunta a que siendo la enemistad





«abstracta e ilimitada», del mismo modo los amigos se alían de un modo universal. No sorprende, como luego veremos, el renacimiento del concepto de «guerra justa» por el cual todos se unen en combatir al enemigo terrorista. Tampoco tiene que llamar la atención que, por medio del modelo de la «guerra justa», el paralelismo histórico pertinente sea con las guerras de religión que otrora asolara los pueblos europeos y asocia como malvado a todos aquellos definidos como enemigos que, valga decirlo, está enemistado con toda la humanidad.

El nuevo tiempo histórico trae nuevos problemas y la necesidad de que la teoría política puede elaborar un «nuevo léxico» para dar cuenta de su significado, sobre todo cuando se considera la crisis de los paradigmas de la ciencia política que exige un «nuevo umbral teórico» como se pretende en *Imperio*. Si la era imperial exige este esfuerzo teórico, al mismo tiempo esa tarea se torna dificultosa dada la dependencia que tenemos de siglos de reflexión que nos han provisto del lenguaje jurídico-político que conocemos.

El Imperio es una nueva forma de poder. Es inédito en su extensión y pretensión de universalidad, no sólo «suspende la historia» proclamando su Fin, sino que va más allá en su intento de gobernar la completa naturaleza humana.

Se presenta ciertamente como «magnánima», tolerante y respetuosa de las diferencias, pero, al mismo tiempo, es funcional a las diversas capturas que opera el sistema de dominación del capitalismo globalizado. Simultáneamente, esta lógica del poder imperial sustenta una forma de ejercicio del poder soberano que busca obturar y destruir las amenazas a la seguridad al nuevo orden. Aparece por lo tanto un sobredimensionamiento de la lógica policial y militar que nos permiten hablar de la conformación de una lógica represiva que complementa la dominación impuesta por los procesos de la sociedad de control.

Los Estados Nación en esa actualización pierden su capacidad de decisión y con ella ven mermada la posibilidad de enfrentar un enemigo externo acaban por diseñar dispositivos capaces de liberar energías que apelan al orden interno sobre su propio pueblo, asentándose en el diseño de enemigos internos fáciles de atrapar. A tal fin pondrá a su servicio toda clase de institutos y dispositivos capaces de apresar a quien se rebele a las



condiciones sociales impuestas por Imperio para acentuar su poder desde las bases mismas de la democracia y exceptuándose de sus fundamentos en su nombre y defensa.

Como sostiene el jurista argentino, ex miembro de la suprema Corte, la función del derecho penal en el Estado de Derecho debe ser la reducción y contención del poder punitivo dentro de los límites menos irracionales posibles. En la medida de que el derecho penal deje de contener el poder de policía y permite que este se desborde, se legitima sin más el trato de enemigo para algunos sectores, ejemplo de esto son los dispositivos penales que neutralizan cualquier intento de protesta social o aquellos que incriminan en razón de raza o clase social sin miramientos a las vulnerabilidades que impiden el acceso a derechos.

No se piensa y luego se existe, por el contrario, se existe y luego piensa, por tal razón y sin ánimo de caer en verdades de Perogrullo, Latinoamérica necesita pensarse a sí misma, a fin de lograr so pesar los influjos del Imperio en miras a la construcción de un espacio que represente para toda una construcción político-jurídico-económica de capaz de la contención y no de la exclusión el hambre y la ignominia.

---



## ¿QUE PUEDE SALIR MAL?

### Los desafíos para la implementación de la Boleta Única, a partir de la experiencia santafesina

CLAUDIA SUSANA CATALIN

catalinclaudias65@gmail.com

Secretaria Electoral de CABA (2022), Ex Secretaria Electoral de Santa Fe (2011-2016)

#### Resumen

La provincia de Santa Fe fue la primera del país en la implementación de la Boleta Única por categorías. La experiencia fue considerada exitosa y contó la aprobación de todos los actores políticos pero principalmente de la ciudadanía.

A partir de esta experiencia, y luego de once años de ser utilizada, incluso en elecciones simultáneas, podemos analizar y revisar los desafíos que significó. Esta importante modificación del instrumento de votación se implementó aún con una elección ya convocada y con acotados plazos, lo que hacía temer el fracaso rotundo del cambio.

Reflexionaremos sobre los factores que facilitaron su exitosa implementación y también trataremos de responder a las críticas y a los defectos o cuestiones que podrían revisarse y modificarse. En vistas de las discusiones en el Congreso Nacional y a la media sanción en la Cámara de Diputados para su utilización en el orden nacional, aportamos datos relevantes desde la experiencia santafesina.

**«La elección del sistema electoral está entre las más importantes -y puede decirse que [es] la más importante- de todas las opciones constitucionales que tienen que hacer las democracias»  
(Arend Lijphart).**



## I. La Boleta Única en la provincia de Santa Fe

### I.I. Introducción

La Ley 13156, sancionada el 25 de noviembre de 2010, estableció el Sistema de Boleta Única como instrumento de votación para la provincia de Santa Fe. La misma fue vetada por el Poder Ejecutivo mediante Decreto 2538/10, dictado el 13 de diciembre de 2010, siendo promulgada el 30 de diciembre de ese año mediante Decreto 2892/10.

El motivo del veto fue que la Legislatura estableció en su aprobación original, que el nuevo instrumento de votación sería utilizado en las elecciones Generales, manteniendo para la Primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO), el sistema de boletas partidarias o sábana. El criterio del Poder Ejecutivo (que compartimos) surge de entender que no podían utilizarse en el mismo proceso electoral, diferentes instrumentos, porque ello hubiera afectado la clara comprensión y generado confusión en el electorado.

Otro dato importante es que al momento de la promulgación de nueva Ley de Boleta Única, también se dictó el decreto de convocatoria a elecciones ( Decreto 2896 del 30/12/10) lo que generaba una situación compleja desde la implementación de un cambio tan trascendente y con un impacto tan profundo. El Decreto Reglamentario de la Ley de Boleta única se dictó el 7 de febrero del año 2011, a casi tres meses de la fecha de las PASO de ese mismo año (convocadas para el 22 de mayo).

Existe un gran consenso respecto de la importancia de que las modificaciones a la legislación electoral -las reglas de juego de una elección-, se realicen con la suficiente antelación y fuera de períodos electorales, lo que no sucedió en este caso. No obstante no se observaron cuestionamientos en ese sentido, por el contrario, se lograron consensos y gran involucramiento de todos los actores políticos y sociales (sólo una pequeña parte del periodismo mantuvo una posición de descreimiento y duda).

### I.II. Breve presentación del Régimen electoral en la provincia de Santa Fe

La provincia de Santa Fe, ha sido históricamente una de las más preocupadas por introducir innovaciones a su régimen electoral. A pesar de ello debo decir que no ha logrado una reforma integral a su legislación electoral: la Ley electoral Nro. 4990, rige desde 1958 (incluso es previa a la Constitución de 1962) son más de 25 las leyes que impactan sobre el proceso electoral y no contamos aún con un Código Electoral provincial que ordene la dispersa - y a veces contradictoria - legislación electoral.

Luego del retorno a la democracia, incursionó en la utilización del sistema de Doble Voto simultáneo (Ley de Lemas)<sup>209</sup>, este sistema fue generando efectos no deseados, con importantes críticas del electorado, en tanto el candidato más votado en forma individual, no lograba ser el candidato electo, producto de la posibilidad de presentación de gran cantidad de sub-lemas que aportaban sus votos a un lema. En definitiva, un candidato que no obtuviera la mayor cantidad de votos, pero que recibía los obtenidos por otros candidatos del mismo lema, podía ser proclamado electo, lo que restaba legitimidad al electo y generó en el electorado gran disconformidad y dudas a la hora de votar (a quién termina beneficiando mi voto?).

Entonces el reclamo de la sociedad se hizo sentir y cumpliendo su promesa de campaña el entonces gobernador de la provincia, Ing. Jorge Obeid, envió un Mensaje del Poder Ejecutivo provincial

---

<sup>209</sup> Ley Nro. 10524 (9/11/1990) Ley de Lemas, reglamentada por Decretos Nro. 536/91 y 1345/01.



proponiendo la derogación de la Ley N° 10.524 –de doble voto simultáneo o ley de lemas- que regía la elección de autoridades provinciales, municipales y comunales, y la instauración de un “sistema de elecciones primarias, abiertas, obligatorias, simultáneas y de un solo voto por ciudadano” para la selección de candidatos a presentarse en las “elecciones generales”.

La ley 12367, sancionada en el año 2004 establece:

*“Artículo 1- Del Sistema Electoral. La Provincia de Santa Fe adopta el sistema de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias y de un solo voto por ciudadano, para la elección de candidatos a presentarse a las elecciones generales de autoridades provinciales, municipales y comunales cuyo funcionamiento se regirá por la presente ley.*

*El sistema adoptado por esta ley se aplicará obligatoriamente a todos los partidos políticos, confederaciones de partidos y alianzas electorales, provinciales, municipales o comunales que intervengan en la elección general de cargos públicos electivos, aún en los casos de presentación de una sola lista y/o un solo candidato.”*

Las elecciones del año 2005 se realizaron por primera vez con el sistema de primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias.

Otro cambio importante se introdujo a finales del año 2010, con la aprobación de la Ley 13156 “Sistema de Boleta Única y Unificación del Padrón Electoral” estableciendo:

*“Artículo 1.- Boleta Única. Los procesos electorales de autoridades electivas provinciales, municipales y comunales de la Provincia se deben realizar por medio de la utilización de la Boleta Única, de acuerdo a las normas que se establecen por la presente.”*

Fue así que las elecciones del año 2011, tanto las primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (22/5/11) como las Generales (24/7/11) se realizaron por primera vez en el país con Boleta Única por categoría.

Sabemos que las reformas a los sistemas electorales no son sencillas ni inocuas y generalmente influyen todo tipo de factores: sobre todo las especulaciones y “cálculos” que se realizan sobre los resultados a favor o en contra de cualquier reforma y como hemos citado brevemente también promesas de campaña (aun ante la advertencia de su propio partido sobre el perjuicio que le produciría a quien la estaba impulsando) o la aprobación rápida sin mayores debates (Ley de Boleta Única en la provincia de Santa Fe). Lamentamos además que las modificaciones electorales no se funden en estudios sobre el desempeño del sistema, sino que son respuestas o iniciativas más bien reactivas a planteos de diferente tipo.

Cuando se propone una reforma de los sistemas electorales es esperable que se analicen en profundidad algunos aspectos. Liliana de Riz<sup>210</sup>, nos propone al menos cuatro dimensiones sobre el funcionamiento de los sistemas electorales que deben considerarse:

1. **la representatividad**, en el sentido de reflejo de la diversidad de intereses en la sociedad y de orientación política pública en el Congreso (criterio de la proporcionalidad entre votos y bancas);
2. **la concentración o eficiencia**, entendida como agrupación de intereses sociales y orientaciones de política pública con miras a garantizar la capacidad del gobierno de gobernar (criterio de formación de mayorías en el Congreso, y en casos, reducción, por ende del número de partidos);
3. **la participación**, en el sentido de la influencia que el elector pueda ejercer no sólo en la elección

<sup>210</sup> Trabajo presentado en el “Seminario sobre Reforma Política” organizado por el Ministerio del Interior y la Vicepresidencia de la Nación”, Rosario, 29/04/2000.



de un partido, sino también, de los candidatos (criterio de la forma de candidatura y de votación y tamaño de la circunscripción);

4. **la simplicidad del sistema electoral**, criterio que refiere a la comprensión y transparencia de su funcionamiento y manejo tanto por parte de los electores como por parte del organismo encargado de organizar la elección.

Analizaremos aspectos relacionados con la implementación de la boleta única en la provincia de Santa Fe, y trataremos de dar respuesta a las críticas o defectos puestos de manifiesto a partir de su utilización en los procesos electorales de los últimos once años.

### **I.III. La boleta única**

La Boleta única no es una novedad, en el mundo se implementó en las elecciones en Australia en 1858, es así que la también conocida como “Boleta australiana” pretendió resolver los problemas relacionados con el secreto y la manipulación del voto. Por ello el estado se hizo cargo de su impresión y distribución, superando las debilidades e irregularidades que ya conocemos.

En 1888 se utiliza por primera vez en elecciones estatales de Nueva York y Massachusetts –EEUU- y en Latinoamérica se va incorporando progresivamente: México<sup>211</sup>, Chile, Costa Rica, Perú, Paraguay y Bolivia.

Las excepciones han sido Uruguay, y Argentina hasta el 2011, año en el que comienza a utilizarse en nuestro país en Santa Fe y Córdoba (según la legislación provincial en cada caso).

## **II. Los defectos, las críticas, las respuestas**

### **II.I. El voto en Blanco y su casillero**

En un estudio sobre la Boleta única y su desempeño en las provincias de Córdoba y Santa Fe<sup>212</sup> en su primera utilización en el país en el año 2011, se presentan como desventajas del sistema, los elevados niveles de voto blanco y nulo para las categorías legislativas (en torno del 20 por ciento en ambas provincias). La pregunta es si ello obedeció a una falta de información de los votantes sobre la operatoria de la boleta, si se trató de una confusión al votar o de una deliberada abstención a emitir opinión sobre esos cargos.

Respecto de la provincia de Santa Fe, consideramos que el sistema de boleta única permite al electorado decidir con plena autonomía, incluso optando por diferentes propuestas en cada categoría. Asimismo es importante destacar que en general, las categorías plurinominales (legislativas) son menos atractivas o menos conocidas que las de los cargos ejecutivos, por lo que en las primeras, en general, se observan mayores porcentajes de voto en blanco, independientemente del instrumento de

---

<sup>211</sup> Destacamos los procesos de reforma que realizó México, estableciendo en 1988 un Instituto Federal Electoral (IFE) hoy Instituto Nacional Electoral (INE) conforme las modificaciones introducidas en 2014, considerando que además de las papeletas que provee el estado, es necesario que el proceso este a cargo de un órgano electoral con la capacidad e independencia necesarias para velar por la transparencia de los comicios. De igual modo, Ecuador cuenta con el Consejo Nacional Electoral (CNE), órgano de jerarquía constitucional y autonomía.

<sup>212</sup> Bianchi, Matías, Lodi Lourdes y ot, Boleta Única. Estudio comparados de los casos de Córdoba y Santa Fe. UNR editora 2013.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

votación.

Los resultados de las elecciones Generales en la provincia de Santa Fe, del año 2007 (sin Boleta Única) muestran lo siguiente:

Categoría	Votos en Blanco	Votos Nulos
GOBERNADOR	4.94%	1.34%
DIPUTADOS	7.69%	1.33%
SENADORES	8.83%	1.36%
INTENDENTE	5.06%	1.42%
CONCEJALES	6.81%	1.44%

Fuente: Elaboración propia con datos disponibles en

<https://tribunalelectoral.santafe.gov.ar/anteriores/gral2007/>

Asimismo, podemos comparar los porcentajes de votos blancos y nulos sin boleta única (2007) y con boleta única (2011).

CATEGORIA	2007		2011	
	en blanco	nulos	en blanco	nulos
GOBERNADOR	7,45	0,92	2,3	4,24
DIPUTADOS	11,27	0,93	8,3	8,13

Fuente: Elaboración propia con datos disponibles en <https://tribunalelectoral.santafe.gov.ar>

Nótese que en la categoría gobernador, la cantidad total de votos en blanco y nulos con boleta única es similar a la sumatoria de los mismos con boleta tradicional, manteniendo en definitiva, las tendencias históricas.

A partir de los estudios realizados conforme un convenio entre el Poder Ejecutivo y la Facultad de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), en el que se analizaron por muestreo las marcas en las boletas utilizadas en las elecciones 2011 y 2013, surgió que el 21,8 por ciento de votos anulados obedeció a la realización de rayas y tachaduras en la boleta, mientras que en el 18,3 por ciento el elector marcó todos los casilleros y un 6,2 por ciento dejó un mensaje expreso introduciendo un texto o dibujo. Asimismo, el 50,4 por ciento de los votos nulos se produjo porque el elector realizó más de una marca en cada boleta: 34,2 por ciento a favor de distintos partidos y 16,2 por ciento dentro de un único frente o fuerza política.

El estudio reveló -tanto para la elección primaria como para la general- que el principal motivo de anulación del voto fue la **no realización de una marca** en la boleta por parte del elector, por lo que del total de votos nulos observados se encontró que alrededor del 64% se encontraban en blanco (sin marca).

La evidente confusión que generaba la existencia de un casillero de Voto en Blanco (que si no era marcado generaba un voto nulo) fue el fundamento del aumento de votos nulos, por sobre los votos blancos y motivó la eliminación de este casillero. A partir de la reforma de la Ley 13461 el voto en



blanco es aquel que no presenta ninguna marca en la boleta y se utiliza desde las elecciones del 2015. Asimismo, a partir de esa evaluación, del cuestionario a Autoridades y la observación que surge en cada Escrutinio Definitivo ante la apertura de urnas y conteo voto a voto, se desprende que no se encontraron casos de boletas falsas, apócrifas o de autenticidad dudosa.

## II.II. Candidaturas, personalización y/o outsiders

Otra de las cuestiones que se critican a la Boleta única, es la “personalización” que genera a la hora de definir los candidatos, apelándose a que los mismos gocen de cierto nivel de conocimiento. Digamos aquí que la aparición de *outsiders* de la política no es una novedad en la política argentina, los partidos políticos han recurrido en muchas oportunidades a esas figuras públicas para capitalizar políticamente su conocimiento popular, sobre todo desde la década de los 90 y que ha continuado – por ejemplo los candidatos periodistas en esta provincia han sido muchos y han obtenido bancas tanto nacionales como locales- sin que esto se asocie directamente a la Boleta única.

La aparición de *outsiders* o la convocatoria a personas con un reconocimiento previo y/o provenientes de otras actividades muy diversas (deportistas, artistas, periodistas), permite presentar un candidato con un buen nivel de conocimiento previo, lo que facilita la “instalación del candidato/a” y reduce los costos (en tiempo y dinero) que ello implica.

Esto no puede ser una crítica directa a la boleta única, porque también se apela a ello con las categorías nacionales que aún utilizan boleta partidaria, pero reconocemos que una imagen conocida puede tener un efecto sobre los electores y en su decisión al momento de marcar su opción electoral. Por ello, podría considerarse reemplazar las fotos de los candidatos/as por la sola presentación de logos partidarios que permita reconocer la oferta e incluso identificarla y elegirla en cada categoría (como muchos modelos de boleta en el mundo).

Brindar información suficiente y accesible sobre las candidaturas y la oferta electoral disponible mediante estrategias que promuevan el “voto informado”, entre otros efectos muy positivos, pueden colaborar con la decisión reflexiva, consciente y responsable de los electores.

## II.III. Efecto negativo sobre los partidos políticos

Otro aspecto a considerar refiere al impacto negativo de la boleta única sobre los partidos políticos y se atribuye a que los candidatos de cada categoría deben realizar sus propias campañas (ya que no hay efecto arrastre entre ellos). La mayor personalización puede que reduzca el ya debilitado peso de las organizaciones partidarias.

Al respecto digamos que entendemos que esto se relaciona con la fuerte crisis de los partidos políticos, que no logran presentar una oferta atractiva de candidatos o de modo integral, que capte el voto en todas las categorías. Ello excede ampliamente la responsabilidad del instrumento de votación.

## II.IV. Tipo de marca en el casillero

La marca en el casillero es muy importante para evitar modalidades clientelares. La legislación de Santa Fe, establece que “Son votos válidos aquellos en el que el elector ha marcado una opción electoral por cada Boleta Única oficializada. Se considera válida cualquier tipo de marca dentro de los casilleros de cada una de las opciones electorales...” (artículo 11 Ley 13156).



Las marcas habitualmente utilizadas son una cruz o tilde, pero se han detectado otras formas de marcar el voto, como por ejemplo diferentes símbolos (estrellas, letras) lo que podría facilitar a los fiscales partidarios presentes en la Mesa de Votación al momento del escrutinio, comprobar el voto de electores a los que previamente se asignó alguna marca particular.

En localidades pequeñas, con pocos electores, donde las elecciones se definen voto a voto, esto se agrava, pudiendo afectar el derecho al voto libre y secreto y favoreciendo o facilitando prácticas clientelares.

Por ello, estimamos conveniente definir con precisión el tipo de marcas a utilizar. Atento que la cruz o tilde son las más utilizadas (como para cualquier formulario) estas podrían ser las consideradas válidas.

## II.V. Tamaño de la Boleta

En los últimos procesos electorales se ha observado y criticado el gran tamaño de la boleta (A3) y la complicación para los electores al momento de identificar la opción de su preferencia ante la multiplicidad de listas en competencia y el reducido espacio que es posible asignarle a cada una.

Creemos que el tema requiere una revisión profunda que tiene más que ver con la gran cantidad de listas en competencia en las PASO. La regulación de un nuevo umbral (del 1,5% del padrón electoral) para llegar a las Generales ha generado que las fuerzas políticas presenten muchas listas para la competencia interna, a fin de lograr con esta sumatoria, alcanzar el piso - *¿acaso el umbral de las PASO las ha transformado en una nueva versión de la Ley de Lemas?* -. Esto aumentó la listas en competencia y en consecuencia el tamaño de las boletas.

Evidentemente la cantidad de listas en competencia no es un defecto del instrumento de votación sino una consecuencia de otras causas que deberían revisarse y modificarse. Incluso podría revisarse el diseño. Las boletas de las elecciones generales se resuelven en hojas A4, incluso A5 (habilitadas por una modificación a la ley), y son muy claras y simples para el elector.

Las cuestiones de **impresión** de las boletas en tiempos generalmente muy acotados dentro del cronograma electoral, presentan un desafío importante:

- a) son contadas las imprentas con capacidad operativa para dar cumplimiento en breves lapsos,
- b) se deben planificar y ejecutar estrategias de control concomitante de todo el proceso (diseño, control en planta, control para el armado),
- c) es necesario implementar un eficiente control de stock y contar con espacios adecuados para los depósitos y armados de material electoral,
- d) la logística de despliegue y repliegue de este material adquiere otros volúmenes y características.

Estos aspectos deben ser considerados a la hora de planificar y gestionar un cambio de esta magnitud.

## II.VI. Autonomía del elector: ¿ventaja o desventaja?

La autonomía del elector al efectuar una marca en cada boleta por categoría es tal vez la mayor crítica que se escucha desde los sectores políticos partidarios, pero creemos que es su mayor ventaja.

Que una categoría se “independice” de la/s otra/s ha generado resultados que no se han producido con la boleta partidaria, no porque esta no permita al elector el corte de boleta<sup>213</sup> sino porque

<sup>213</sup> Argumento que ha sido echado por tierra con las últimas elecciones generales en la provincia de Buenos Aires con boleta partidaria. Donde los resultados evidencian el corte efectuado por los ciudadanos, diferenciado claramente sus opciones electorales según la categoría en juego.



evidentemente el elector es más propenso a tomar las boletas completas. En consecuencia, que un Gobernador pueda encontrarse con que la Cámara de Diputados es de otro signo político (como de hecho sucedió en las elecciones 2011 en Santa Fe) ha generado dudas acerca de su “constitucionalidad” o sobre la conveniencia de mantener el actual diseño o tal vez “pegarlas entre sí” a fin de respetar lo que entienden es el espíritu de la constitución provincial<sup>214</sup>.

Tal vez el efecto no calculado al aprobar la ley, fue el dispar resultado de las candidaturas, y la autonomía que otorga al elector, que en cada caso eligió al candidato de su preferencia, sin efecto arrastre, evidenciando además que las propuestas partidarias no fueron lo suficientemente atractivas como para que el elector hiciera la opción completa aunque en boletas separadas. Entendemos que esto es el resultado de propuestas electorales magras, muy personalistas y claro, de la situación de crisis de los partidos políticos que han perdido la representatividad y el seguimiento de sus partidarios, mas que por un efecto de la boleta única.

Para mayor abundamiento y a fin de deslindar la responsabilidad del instrumento de votación respecto del resultado de las mayorías legislativas y su impacto en la gobernabilidad que pretendieron garantizar los convencionales constituyentes, digamos que la cláusula constitucional que otorga a quien obtenga la mayoría de votos, 28 escaños sobre los 50 de la Cámara de Diputados, agrava los efectos. Existe gran consenso respecto de que en una futura reforma constitucional sería más adecuada una distribución proporcional de todas las bancas (evitando que aquella lista que gana por un voto la categoría de Diputados se asegure la mayoría de 28/50).

Valoramos positivamente la libertad y autonomía que la boleta única otorga al votante, aunque aceptamos que esto pueda generar que el gobierno surgido de una elección tenga distinto signo político a la mayoría de la Cámara de Diputados, provocando una tensión entre dos valores tan importantes y positivos: ampliar la libertad del elector y que el gobierno tenga gobernabilidad (respaldo legislativo).

En la provincia el Poder Legislativo es bicameral, contamos también con una Cámara de Senadores, con sus particularidades propias - cuya evaluación no es materia del presente-. Podemos afirmar que la preocupación sobre la “gobernabilidad” no puede recaer sólo sobre la cámara baja. Revisar la historia reciente y el desempeño legislativo en general y en particular de cada cámara, revelaría seguramente muchos aspectos de preocupación que exceden largamente el poder atribuido a la boleta para afectar la gobernabilidad.

Este planteo debería resolverse en una Reforma Política integral (incluso una Reforma Constitucional largamente pendiente) que ponga en debate y revisión todos estos temas en favor de mejorar la calidad institucional, la participación de los ciudadanos y de las minorías, así como el rol de los partidos

---

[http://www.clarin.com/politica/Elecciones\\_2015](http://www.clarin.com/politica/Elecciones_2015) “El corte de boleta definió el triunfo bonaerense de Vidal”  
<http://www.infonews.com/nota/258658/el-corte-de-boletas-aliado-clave-del-batacazo-pro>  
<http://www.eldia.com/el-pais/corte-de-boleta-y-voto-combinado-protagonistas-en-el-cuarto-oscuro-75716>

<sup>214</sup> El artículo 32 de la Constitución Provincial establece: “ La Cámara de Diputados se compone de cincuenta miembros elegidos directamente por el pueblo, formando al efecto la Provincia un solo distrito, correspondiendo veintiocho diputados al partido que obtenga mayor número de votos y veintidós a los demás partidos, en proporción de los sufragios que hubieren logrado” el cual a la luz de todos los resultados electorales anteriores se interpretó como una mayoría (28) a favor del gobernador electo. En los debates de los convencionales constituyentes sobre los artículos de este capítulo, la única referencia en este sentido es el siguiente: “ Sr. Ulla. –¿Me permite? Fíjese que con el sistema de veintiocho diputados para la mayoría y veintidós para la minoría, el partido gobernante no tendrá los dos tercios necesarios para la sanción de numerosas iniciativas. De tal modo que lo que usted está diciendo no se da, y se presenta la posibilidad de que alguna minoría tenga que apoyar en ciertos asuntos a la mayoría.”



políticos, entre otros (que exceden ampliamente la discusión sobre la boleta única).

## II.VII. Opción por lista completa (modelo Córdoba)

Otra alternativa de interés<sup>215</sup> es la opción por lista completa que se utiliza en el modelo de la provincia de Córdoba. En este caso todas las categorías se encuentran en la misma papeleta y ofrecen la opción por lista completa.

La opción de la “lista completa” favorece mantener, o reforzar, una identidad partidaria por sobre la del candidato particular. Sin embargo, en Santa Fe la inexistencia de dicha opción, como la separación de las papeletas en distintos cuerpos según las categorías, reforzó la posibilidad de que se “independizara” la decisión de los electores. La inclusión de la foto de los principales candidatos en la boleta y las listas sábanas que dificultan conocer la oferta completa (aunque se incluyen en Afiches que se exhiben en el box de votación), agrava los efectos de personalización.

Para los críticos de la boleta única se da una hiper personalización que se produce principalmente en la elección de los cargos ejecutivos. La foto de la primera candidatura<sup>216</sup> favorece la búsqueda de personas con exposición pública, pero insistimos, ello no es atribuible sólo al instrumento de votación.

## II.VIII. Nuevas formas de campaña

Un planteo realizado fuertemente durante el año 2011 por parte de las fuerzas políticas fue la imposibilidad de “militar la boleta”. Esta práctica habitual de los partidos, que consiste en acercarse al electorado, incluso casa por casa, la boleta que utilizarán en los comicios, se veía imposibilitada por la nueva Boleta Única, sólo disponible en la mesa de votación.

La oferta electoral se plasmó entonces en volantes con copias de las boletas o partes de la misma, con la indicación del candidato propuesto. Se utilizaron facsímiles de boletas para la charla con las personas y más recientemente se utilizaron QR para acceder directamente a las imágenes de boletas con la marca sugerida por cada candidato.

La adaptación fue sencilla y no generó problemas ni para los partidos y sus candidatos ni para los electores.

## III. Desafíos de la implementación de la Boleta Única

### III.I. Diseño, color, orden, fotos, modelos, presentación, medidas de seguridad.

Un aspecto fundamental para la implementación y desempeño de la Boleta única es el diseño.

---

<sup>215</sup> En el año 2011, en Córdoba, se evaluó que la gran cantidad de votos nulos correspondían a la confusión que generaba esta opción. El elector marcaba la lista completa y luego candidatos individuales, por lo que quedaban anulados. Requiere información, capacitación y sobre todo diseños claros que eviten la confusión del electorado.

<sup>216</sup> Se ha dado recientemente, media sanción a un proyecto de Ley que incluye las fotos de los dos primeros candidatos/as a fin de dar cumplimiento a la Ley 14002 de paridad de género y visibilizar a las mujeres candidatas (que generalmente son las segundas de las listas o las suplentes en los cargos unipersonales)



En el año 2011, se contrató un equipo de dos diseñadores para elaborar la propuesta, coordinando que la misma pudiera utilizarse luego, con programas informáticos que permitieran integrarla con datos del padrón electoral (Nombres y apellidos, distrito electoral), el sistema de presentación y oficialización de listas y las bases de datos donde se encontraban los logos aprobados (por alianza o partido político y por lista) y las fotos presentadas por los candidatos/as.

No obstante la gran automatización de la mayoría de los datos que integran la boleta, es necesario un proceso de revisión y corrección de cada modelo, a fin de realizar pequeños ajustes (por ejemplo ante nombres y apellidos muy extensos) y correcciones (por ejemplo ante la solicitud de incorporar sobrenombres o apodos).

Los colores asignados a cada categoría fueron producto de un sorteo de colores, que se mantiene sin modificaciones desde el año 2011. Esta decisión surgió en respuesta a los comentarios recibidos sobre el supuesto beneficio de ciertos colores para ciertas listas o partidos y motivados en bocetos que se estaban preparando en el Tribunal Electoral y que aún no habían sido definidos. Para evitar comentarios maliciosos se tomó la decisión más transparente e incuestionable posible: un sorteo público de categorías y colores, cuya aceptación fue absoluta y se mantiene hasta la actualidad sin modificaciones.

La definición del orden de aparición en las boletas, también fue determinado por un sorteo público en la Sala Oficial de sorteos de la Caja de la Lotería de la provincia de Santa Fe, previa suscripción del convenio correspondiente, donde además se establecía las modalidades del sorteo y utilización del servicio de bolilleros, personal y escribano de ese organismo.

Otra cuestión que debe ser considerada es la seguridad de las boletas. Existen diferentes métodos que se utilizan en el mundo, algunos de alto costo, o incluso con la impresión por parte de las “Casas de la Moneda” con medidas similares a las de los billetes.

La ley provincial establece algunas medidas respecto de las firmas, del presidente del TEP (preimpresión) y la del presidente de la mesa de votación, colocada en el momento inmediato anterior a la entrega al votante. Además todas conforman un talonario, claramente identificado, y cuentan con un talón que las numera y de las cuales se desprenden al momento de entregarla al elector.

Otra decisión importante y sin costo adicional fue la de mantener en absoluta reserva el diseño del reverso de las boletas, que además se modifica en cada elección, con un diseño totalmente diferente (conteniendo la firma y el espacio para la firma del presidente de mesa, la letra que ayuda a identificar la categoría y las líneas punteadas para ayudar al correcto plegado del papel). Al momento de la presentación de los modelos de boletas a los apoderados y candidatos, sólo se entrega copia de los anversos de boletas, nadie accede a un modelo de boleta completa (anverso y reverso) que sólo están disponibles el día de la elección. Con esta sencilla medida se ha evitado la utilización de boleta apócrifas o falsificadas<sup>217</sup>.

El Observatorio Político Electoral de la UNR, expresa en su informe de Observación de las Elecciones 2011 que: “...no se halló NINGUNA BOLETA FALSA O FRAGUADA en las mesas observadas. Se considera que esta ventaja en materia de seguridad es uno de los puntos más fuertes del sistema de boleta única”<sup>218</sup>

<sup>217</sup> En el proceso de análisis de las marcas de boletas realizado a partir de una muestra de urnas de las elecciones 2011 y 2013 por parte del Observatorio Electoral de la UNR se informó que no se encontraron boletas falsificadas o apócrifas. Asimismo, en los escrutinios definitivos, donde se realiza la apertura de urnas y conteo de votos no se ha detectado ningún caso.

<sup>218</sup> Mg. Gastón Mutti, Mg. Lourdes Lodi, Lic. Sofía Perotti. Informe del Ejercicio de Observación del Acto Electoral del 24 de julio 2011. PID "Formas y reformas de la política provincial: cambios institucionales en la





### III.II. Nuevos elementos para el desarrollo de los comicios

Deben proveerse lapiceras, sellos “sobrante” y “escrutada”, Urnas, Boxes, Carteles y Afiches por categoría, Cuadernillos y Plantillas en Braille.

Estas gestiones deben prever los diseños, gestiones de compra y presentan desafíos particulares de coordinación que aseguren la correcta provisión de cada uno.

Debo destacar que las plantillas en Braille, que se colocan sobre las boletas y cuentan con identificación de las listas y un orificio que debe coincidir perfectamente con el espacio del “voto por” donde el elector marca con lapicera su opción electoral, requiere que la confección tenga en cuenta las medidas definitivas que salen de imprenta a fin de asegurar su perfecta correspondencia y correcta utilización por el votante que las requiera.

Esto presenta una exigencia de coordinación entre el servicio de impresión de boletas y la empresa a cargo de la confección de las plantillas Braille en tiempos muy acotados. A ello sumamos el necesario control de calidad que realizamos en el TEP con personal capacitado.

### IV. Factores que contribuyeron al éxito de la implementación a partir del año 2011

Es interesante analizar cuáles fueron los factores que contribuyeron a una implementación exitosa, debido a la complejidad que presenta cualquier modificación electoral y el escaso tiempo con que se contaba debido a que las elecciones del año 2011 se convocaron en la misma fecha en la que se promulgó la ley de Boleta única.

Sin dudas existía una fuerte **decisión política**, con origen en la Legislatura (que dictó la Ley y aceptó el veto del Poder Ejecutivo) y del propio Poder Ejecutivo que comprometió el trabajo conjunto de todas las áreas que podrían aportar a una implementación exitosa.

Las reuniones conjuntas con representantes (en muchos casos los propios Ministros del área) eran periódicas y allí se definían cuestiones de gestión y se evaluaban las tareas necesarias. Los aportes desde el Ministerio de Educación (simulacro en escuelas de todos los niveles y en toda la provincia, capacitación de docentes) el Ministerio de Seguridad (coordinación del Comando Electoral) Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado (contrataciones, licitaciones, presupuesto y partidas especiales), Ministerio de Economía (modificaciones presupuestarias e imputación de gastos no previstos), Comunicación Social (campañas, spots, gráfica, medios, redes), la Sindicatura General de la provincia (controles concomitantes de las gestiones) y Servicio provincial de informática (diseño de boletas, sistemas de cargas y escrutinio), por citar las más relevantes, fueron un espacio de colaboración, cooperación, coordinación y de aportes imprescindibles para el éxito de la implementación en el año 2011 en Santa Fe.

El **Tribunal Electoral** de la provincia, Autoridad de Aplicación y a cargo del proceso electoral, también mostró su predisposición, apertura y respuesta oportuna a cada cuestión a resolver. Asimismo se generaron, a instancias del Presidente del Tribunal, numerosas instancias de Audiencias públicas con todos los actores del proceso, principalmente apoderados de las fuerzas políticas, lo que permitió la construcción de consensos y decisiones fundadas y con aportes de todos los interesados.

Podemos afirmar que otro factor para el éxito fue la **capacidad de gestión** de la propia Secretaría electoral, que fue dotada de todos los recursos solicitados, esto permitió dar respuesta a todas las cuestiones novedosas que implicaba el cambio en el sistema de votación. El refuerzo de personal, la resolución de gestiones en tiempo récord, las asignación de horas extras, la movilidad, el equipamiento



y soporte tecnológico y la difusión en medios, fueron algunas de las cuestiones relevantes para el éxito.

La permanente **comunicación** y la **transparencia** de todo lo actuado fueron fielmente cumplidas desde la Secretaría Electoral y valoradas por la sociedad en general y los actores políticos en particular. La web del TEP ofrecía toda la información detallada a fin de que se garantizara el derecho de acceso a la información de toda la ciudadanía. También debemos destacar la permanente presencia en los medios de comunicación y la absoluta predisposición de éstos para informar a la ciudadanía de todos los aspectos importantes del proceso.

La simplicidad de la boleta única fue valorada por el electorado que con información previa, suficiente y accesible pudo hacer su elección con absoluta tranquilidad y confianza.

### **V. Opinión de la ciudadanía sobre el instrumento de votación**

El CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), informó respecto de los comicios del año 2011, entre otras cuestiones, sobre las percepciones generales sobre el cambio de sistema de votación. "...La gran mayoría de los votantes, las autoridades de mesa, los fiscales partidarios y los dirigentes políticos consultados tienen una opinión positiva sobre el sistema de boleta única implementado en la provincia y se manifiestan de acuerdo con el cambio. El 94,8% de los votantes encuestados respondió que el sistema es "muy bueno" o "bueno" (...) Además, el 92,7% de los consultados manifestó estar de acuerdo con el cambio de sistema." Respecto de la confianza en el nuevo sistema se destacan además de la rapidez y fácil uso: la confianza en que el voto emitido es efectivamente registrado y contabilizado, y la confianza en su carácter secreto. El (84,4%) cree que el sistema de boleta única implementado en la provincia es un instrumento eficaz para la expresión de la preferencia electoral y la correcta contabilización.<sup>219</sup>

Conforme los estudios realizados mediante encuestas a los votantes en las elecciones Generales del año 2013 <sup>220</sup>(recordando que éstas se realizaron en simultáneo), un 92,7 % de los encuestados dijo que le resultó fácil o muy fácil votar con dos sistemas de manera simultánea. Respecto de la Boleta única un 94,8% no encontró ningún tipo de dificultad. Sólo el 3,8% de los encuestados dijo haber tenido dificultades para emitir su voto en las Categorías Concejales e Intendentes. En consecuencia, y mas allá de las diferencias evidentes entre una elección y otra (2011 con boleta única y 2013 con los dos sistemas) y las complejidades que tuvo la segunda, la boleta se encuentra totalmente aceptada y aprobada por la ciudadanía santafesina.

En las elecciones PASO del año 2021 el **Observatorio Político Electoral de la UNR**, realizó encuestas sobre la utilización de la Boleta Única a electores de la provincia de Santa Fe y a electores de otras provincias.

Los resultados confirman la aceptación del instrumento de votación, ya que un 84,1 % de los santafesinos estaría a favor de utilizar la Boleta Única de papel en el orden nacional, mientras que entre los electores no santafesinos, un 64,4 % está a favor de su utilización.

<sup>219</sup> Pomares Julia, Leiras Marcelo, María Page, Julieta Lenarduzzi "Cambios en la forma de votar. La experiencia de la boleta única en Santa Fe" PROGRAMA DE POLÍTICA Y GESTIÓN DE GOBIERNO.ÁREA DE GESTIÓN PÚBLICA. CIPPEC, Noviembre de 2011

<sup>220</sup> "Encuesta a Votantes en Elecciones Generales 27 de octubre de 2013. Consideraciones Generales". Democracia y boleta Única en Santa Fe. Implementación y evaluación institucional. Reseña normativa. Santa FE 2015.

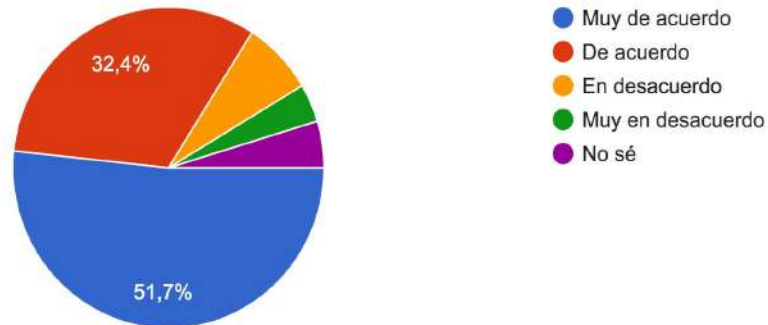


## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

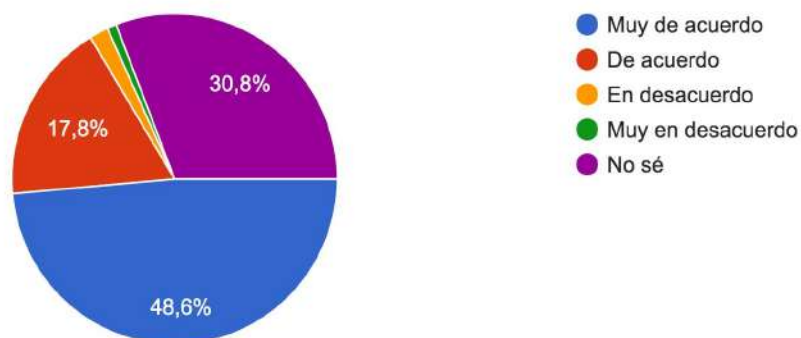
### Opinión de Santafesinos

Conociendo los dos sistemas de votación y en base a tu experiencia en elecciones previas, ¿Qué tan de acuerdo estarías en votar con el sistema de...ca de Papel en las elecciones nacionales de 2023?  
958 respuestas



### Opinión de NO Santafesinos

¿Qué tan de acuerdo estarías en votar con el sistema de Boleta Única de Papel en las elecciones nacionales de 2023?  
214 respuestas





## VI. Reflexiones finales

Sabemos que las reformas al sistema electoral son muy complejas, a veces se fundan en evidencia y propuestas elaboradas con participación de importantes actores, pero muchas veces se vinculan a intereses de tipo partidarios (“mezquinos?”) y pueden generar efectos disvaliosos o muy diferentes a los esperados.

Modificar el complejo engranaje del proceso electoral es una tarea seria que no puede realizarse inescrupulosamente ni de modo improvisado. A veces cambiar un detalle aparentemente menor puede generar efectos inesperados o imprevistos. Sumar modificaciones de tipo “parche” puede producir un Frankenstein. Una reforma exitosa en un lugar y momento puede generar efectos negativos en otro contexto.

Conocemos ejemplos de proyectos que pretenden venderse como grandes soluciones pero solo complejizan los problemas o incluso generan nuevos. Otras veces las propuestas no se realizan analizando primero el problema que se pretende resolver, propiciando reformas por la reforma misma y aportando poco o nada a las soluciones necesarias.

Cualquier reforma puede salir muy mal. Todo puede salir mal. Se necesitan conjugar muchos factores para lograr una implementación exitosa. Conocer procesos similares es un buen punto de partida para aprender que hacer y que no, aunque ello tampoco ofrece todas las respuestas.

En vistas a la media sanción en la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación de modificaciones en el Código Electoral Nacional para la implementación de la Boleta única, hago mis votos para que se trabaje en favor de una exitosa implementación en todo el país y puedan considerarse las experiencias de las provincias que ya la vienen utilizando desde hace más de una década.

**La ciudadanía de la provincia de Santa Fe ha incorporado y hecho suya esta forma de votación, la ejerce sin problemas ni objeciones, no sospecha que su desempeño contenga algún tipo de vicio de la voluntad del elector o posible fraude en los resultados, esperamos lo mismo para cualquier propuesta de modificación que se lleve adelante.**

### Bibliografía

Bianchi Matías, Lodi Lourdes y otros “Boleta unica estudio comparado de casos provincia de Córdoba y Santa Fe. UNR editora 2013

Blando Oscar, Echen, Diego.” Blando Oscar, Echen Democracia y boleta Unica en Santa Fe. Implementación y evaluación institucional. Reseña normativa”. Santa FE 2015.

Blando Oscar, “La agenda de la Reforma Política: el sistema electoral y la necesidad de la reforma constitucional”. “Derecho y Política. De la ley de lemas a la reforma política y constitucional en Santa Fe”, Ed. Juris. 2002

Blando Oscar, Lodi Lourdes “Evaluación de la primera Implementación de la Boleta Única en Santa Fe Elecciones Primarias Abiertas - 22 de Mayo de 2011” Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Santa Fe.

Catalin Claudia “Como hacer reformas electorales y no morir en el intento” Editorial Académica Española AEA- España. Julio 2019



Catalin Claudia “La experiencia de la Boleta Única en la provincia de Santa Fe -La utilización de algunas herramientas de gestión para su exitosa implementación-” Memoria del II congreso Argentino de Derecho Electoral, Buenos Aires, Universidad del Salvador, 2016.

Catalin Claudia “Boleta Única por Categoría o Boleta Única Electrónica. Una mirada desde la perspectiva Santafesina” V.Mutti... [et al] compilado por V Gaston Mutti, Aníbal Torres- 1 a . de Rosario UNR Editora, Editorial de la UNR, 2018 Libro Digital, descarga y on line.

Debates de la Convención Reformadora de la Constitución de Santa Fe de 1962.

<http://domingorondina.blogspot.com/2011/06/diputados-modelo-1962.html>

Di Riz LILIANA. “Seminario sobre Reforma Política” organizado por el Ministerio del Interior y la Vicepresidencia de la Nación”, Rosario, 29/04/2000.

“Encuesta a Votantes en Elecciones Generales 27 de octubre de 2013. Consideraciones Generales”. Democracia y boleta Única en Santa Fe. Implementación y evaluación institucional. Reseña normativa. Santa FE 2015.

Pomares Julia, Leiras Marcelo, María Page, Julieta Lenarduzzi ”Cambios en la forma de votar. La experiencia de la boleta única en Santa Fe” PROGRAMA DE POLÍTICA Y GESTIÓN DE GOBIERNO. ÁREA DE GESTIÓN PÚBLICA. CIPPEC, Noviembre de 2011

Straface Fernando, Oniszczyk Geraldine. “El camino hacia la boleta única. Análisis y recomendaciones para su posible utilización en la Argentina”. Cipepec, mayo 2009

Reynolds Andrew, Reilly Ben y Ellis Andrew. “Diseño de Sistemas electorales: el Nuevo Manual de Idea Internacional”2008 disponible en [www.idea.int/es](http://www.idea.int/es)

Mustapic, Ana María; Scherlis, Gerardo; y Page, María. “Boleta única. Una agenda para avanzar hacia un modelo técnicamente sólido y políticamente viable”. Documento de Políticas Públicas / Recomendación N° 73, CIPPEC, Buenos Aires, marzo de 2010.

Mustapic, Ana María y Straface, Fernando. “La boleta única mejora la reforma política”. Documento de Políticas Públicas / Análisis N° 69, CIPPEC, Buenos Aires, noviembre de 2009.

Mg. Gastón Mutti, Mg. Lourdes Lodi, Lic. Sofía Perotti. Informe del Ejercicio de Observación del Acto Electoral del 24 de julio 2011. PID "Formas y reformas de la política provincial: cambios institucionales en la Provincia de Santa Fe a partir del 2003” Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario.



## “Revocación de mandato presidencial en México. El caso AMLO 2022. ¿Control ciudadano o estrategia política de plebiscitación popular?”

María Laura Eberhardt  
[Laura\\_rafaela@yahoo.com.ar](mailto:Laura_rafaela@yahoo.com.ar)

CONICET

### Resumen

Desde los 80 varios países latinoamericanos ejecutaron reformas constitucionales donde adoptaron la revocación de mandato entre otros mecanismos de democracia directa. México es hasta el momento el último país en incorporarla en su constitución nacional: lo hizo en 2019. Es también el cuarto en habilitar la revocación presidencial y el tercero en votarla. Durante 2021, el presidente electo, Andrés Manuel López Obrador, impulsó una consulta sobre su propia permanencia en el cargo, con la intención subyacente de ratificarse en el mismo. Celebrada en 2022, en medio de una honda polémica y con resultados a todas luces ambiguos, en este artículo nos proponemos, primero, analizar su diseño institucional, a fin de dilucidar su aplicabilidad y posibles efectos sobre el régimen presidencial, y, segundo, estudiar el caso de aplicación del 10A, para conocer su real desempeño e impacto, ya sea como mecanismo de control ciudadano y/o como potencial herramienta de manipulación política.

### La revocación de mandato

La revocación de mandato constituye una herramienta de democracia directa, entendida esta última en términos de un conjunto de mecanismos que funcionan como medios de decisión política ejercidos por el sufragio directo y universal (Altman, 2005, p. 204).

El *recall* otorga a los ciudadanos la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular como resultado de un proceso de consulta también popular (Zovatto, 2008, p. 260). Es una institución mediante la cual un número de electores (que en la mayoría de los casos va del 10 al 35% del padrón) impulsa la destitución de algún/os cargo/s ejecutivo/s y/o legislativo/s que dejó/aron de gozar de la confianza de la ciudadanía (García Lema, 1994, p. 260).

Conforma un instrumento de *accountability* vertical, que surge desde la sociedad y se dirige al gobierno; a diferencia de la *accountability* horizontal, interna al aparato estatal o ejercida entre sus diferentes poderes instituidos: ejecutivo, legislativo, judicial (O'Donnell, 1998). Dentro de la dimensión vertical, es asimismo un mecanismo de *accountability* societal, basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones, movimientos ciudadanos y actuaciones mediáticas, tendentes a monitorear el comportamiento de los gobernantes, a exponer y denunciar sus actos ilegales y activar la





operación de agencias horizontales de control (Smulovitz, 2001, p. 2) Todo lo anterior, llevado a cabo a través de vías institucionales o legales.

Abre una vía de defensa de los ciudadanos frente a gobernantes devenidos impopulares. Su principal función es la de habilitar una participación ciudadana negativa o de control, más que de expresión o gestión positiva de proyectos e iniciativas ciudadanas, ya que supone eliminar el contrato de representación erigido por el voto antes de que expire el período preestablecido.

Sin embargo, uno de sus mayores riesgos es el de poner en jaque al sistema representativo, especialmente si se abusa de él o se amenaza repetidamente con su utilización (Lissidini, 2007, p. 4).

### **Diseño institucional de la revocación de mandato en México**

#### *Constitución Nacional*

El 20 de diciembre de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto “Por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato”<sup>221</sup>. El entonces presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), hizo saber a sus habitantes que el Honorable Congreso de la Unión, en uso de las facultades conferidas por el artículo 135 de la Constitución General de la República y previa la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los estados y de la ciudad de México, le dirigió un decreto por el que se declaraba reformadas y adicionadas diversas disposiciones de dicha Constitución en materia de consulta popular y revocación de mandato. Ciertamente, se reformaron los artículos 35, 36, 41, 81, 99, 116 y 122, y se adicionaron fracciones a los artículos 35, 41, 84 y 122.

Tras las modificaciones y agregados, el procedimiento revocatorio quedó incorporado a la Ley Fundamental del Estado. En primer lugar, se eliminó del campo de la consulta popular (a secas) la materia referida a “la permanencia o continuidad en el cargo de los servidores públicos de elección popular” (art. 35, VIII 3°), que, se deduce, quedó exclusivamente asociada a la modalidad específica de consulta llamada revocación de mandato.

El inciso IX del mismo artículo, dedicado a los derechos de la ciudadanía, se refiere directamente a la revocación de mandato y, en particular, a la del Presidente de la República. Los lineamientos que aquí se estipulan son, en primer lugar, que será convocada por el Instituto Nacional Electoral (INE) a petición de los/as ciudadanos/as, en un número equivalente, al menos, al tres por ciento (3%) de los inscritos en la lista nominal de electores, siempre y cuando en la solicitud correspondan a por lo menos 17 entidades federativas y que representen, como mínimo, el tres por ciento (3%) de la lista nominal de electores de cada una de ellas. El INE, dentro de los siguientes 30 días a que se reciba la solicitud, deberá verificar dicho requisito, tras lo cual emitirá inmediatamente la convocatoria al proceso para la revocación de mandato (art. 35 1°).

Si bien el tres por ciento (3%) del padrón es una cifra realmente baja en comparación con la requerida para igual cargo en otros países (15% en Ecuador, 20% en Venezuela y 25% en Bolivia), lo que vuelve al mecanismo muy accesible (quizás demasiado) a la ciudadanía, se exige también que más de la mitad de las 32 entidades federativas del Estado reúnan dicho porcentaje de firmas respecto de sus padrones. Ello, a fin de garantizar que la solicitud de revocación tenga una distribución territorial mínima y que sea representativa de la mayoría de los distritos.

La revocación solo se podrá solicitar en una ocasión (por cada mandato) y únicamente durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional. Los/as ciudadanos/as

<sup>221</sup> Diario Oficial de la Federación. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5582486&fecha=20/12/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5582486&fecha=20/12/2019). [Fechas de consulta: 27/12/2021]



podrán recabar firmas para la solicitud de revocación de mandato durante el mes previo a tal fecha. Es decir, que la primera mitad del mandato presidencial (de seis años de duración iniciándose el 1 de octubre –art. 83-) queda excluida de la posibilidad de revocación, con el objeto de asegurar al/la mandatario/a un tiempo prudencial de gestión antes de ser sometido/a a la evaluación popular y para desalentar las ambiciones electorales anticipadas de la oposición. Asimismo, la determinación de un calendario o periodo fijo (dentro de los tres meses posteriores a la finalización del tercer año) restringe y limita la iniciativa ciudadana de revocación a esa única oportunidad en todo el mandato. El INE emitirá, a partir de esta fecha, los formatos y medios para la recopilación de firmas, así como los lineamientos para las actividades relacionadas (art. 35 2°).

La consulta sobre la revocación se realizará mediante votación libre, directa y secreta de los/as ciudadanos/as inscritos/as en la lista nominal, el domingo siguiente a los noventa días posteriores a la convocatoria y en fecha no coincidente con las jornadas electorales, federal o locales (art. 35 3°). Esto último, con el propósito de evitar que la decisión sobre la revocación del presidente arrastre (en forma positiva o negativa) votos en alguna otra elección simultánea. Es decir, probablemente se busca garantizar la mayor objetividad y neutralidad posible en el proceso y disuadir maniobras electoralistas de los potenciales competidores.

Para que el proceso de revocación de mandato sea válido se exige una participación de, por lo menos, el cuarenta por ciento (40%) de las personas inscritas en la lista nominal de electores. La revocación de mandato sólo procederá por mayoría absoluta (art. 35 4°). Siendo el voto obligatorio en México, la presencia en las urnas de al menos el 40% del padrón asegura que una porción importante de la población (aunque menor a la mitad y a la mayoría absoluta) exprese su opinión sobre el cometido. A su vez, el requisito de la mayoría absoluta (no aclara si de electores empadronados, de votos emitidos, de votos válidos, etc.) para decidir la revocación busca garantizar cierta representatividad de la decisión (ni más ni menos que la destitución anticipada del cargo electivo más importante del régimen), evitando que la misma sea tomada por una exigua minoría con fines puramente estratégico electorales. Finalmente, si consideramos que el presidente se elige por mayoría relativa<sup>222</sup> (y no por mayoría absoluta) en este país, el piso de presencia electoral exigido para revocarlo resulta coherente con la cantidad absoluta y relativa de votantes que pueden haberlo investido. Por ejemplo, en 2018, AMLO fue elegido con el 53,19% de los votos y una participación del 63,42% del electorado (bastante baja tratándose de un voto obligatorio).

La organización, desarrollo y cómputo de la votación estará a cargo del INE, el que emitirá los resultados de los procesos de revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo Federal. Tales resultados podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (art. 35 5°). Dicha Sala realizará el cómputo final una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto (art. 35 6°).

En cuanto a la recolección de firmas y a la promoción y propaganda dirigida a la votación, se prohíbe el uso de fondos públicos. El INE y los organismos públicos locales (si correspondiera), serán los encargados de promover la participación ciudadana y constituyen la única instancia de difusión de los procesos. La promoción debe ser objetiva, imparcial y con fines informativos. A tal fin, se prohíbe la contratación de propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión ciudadana. Asimismo, durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, se suspende la difusión en los medios de comunicación de toda

---

<sup>222</sup> El sistema mexicano no incluye segunda vuelta con lo cual para ganar la elección solo se requiere haber obtenido la mayor cantidad de votos. Es decir, basta superar al segundo puesto por un solo voto.



propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno (art. 35 7º). Finalmente, determina que el Congreso de la Unión emitirá la ley reglamentaria (art. 35 8º).

Por su parte, el artículo 36, inciso III, enumera como una de las obligaciones cívicas el “votar en las elecciones, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, en los términos que señale la ley”. Es decir, que el voto en el referéndum revocatorio es obligatorio. Una vez en marcha el proceso, la decisión sobre la salida o permanencia de un mandatario no solo se considera un derecho del ciudadano, sino que pasa asimismo a constituirse como un deber.

Según el nuevo artículo 41, sobre el ejercicio de la soberanía popular por medio de los poderes de gobierno, en el inciso V apartado B c) se determina que el INE asumirá, mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales, de consulta popular y de revocación de mandato en el ámbito de aquéllas. El inciso VI del mismo artículo agrega que: para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, incluidos los relativos a los procesos de consulta popular y de revocación de mandato, se establecerá un sistema de medios de impugnación.

En forma coherente con la incorporación de este mecanismo, el artículo 81 establece que el cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos puede ser revocado en los términos establecidos en la Constitución. En la misma línea el artículo 84 incorpora un último párrafo en el que se define la forma de sucesión del presidente de la república en caso de revocación: asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo quien ocupe la presidencia del Congreso; dentro de los treinta días siguientes, el Congreso nombrará a quien concluirá el período constitucional.

Otro artículo reformado en relación con este procedimiento es el 99, según el cual el Tribunal Electoral resolverá en forma definitiva e inatacable las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal en materia de revocación de mandato (inc. III).

Por su parte, el artículo 116, referido a la división de poderes, afirma que el mandato de los gobernadores de los Estados podrá ser revocado y delega en las Constituciones de los Estados las normas relativas a tales procesos (inc. I). De este modo, queda aclarado que la revocación no solo alcanza al Ejecutivo nacional sino también a los de los Estados.

Finalmente, el artículo 122, en virtud del cual la Ciudad de México se constituye como una entidad federativa con autonomía en su régimen interior y en su organización política y administrativa, incorpora en su inciso III que el mandato del titular de su Poder Ejecutivo (el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México) podrá ser revocado. La Constitución Política de la Ciudad de México se encargará de establecer las normas relativas al proceso para la revocación de mandato del Jefe de Gobierno.

A ello se agregan seis artículos transitorios referidos a: la entrada en vigor de la reforma (al día siguiente de su publicación en el DOF), su reglamentación legal (dentro de los 180 días siguientes a su publicación, a manos del Congreso de la Unión), los plazos y fechas en el caso de solicitarse el proceso de revocación de mandato del presidente electo para el periodo 2018-2024 (solicitud de firmas durante todo noviembre y hasta el 15/12/2021, presentación de la petición dentro de los primeros 15 días de diciembre, si la petición resulta procedente el INE debe emitir la convocatoria dentro de los 20 días siguientes al vencimiento del plazo para la presentación de la solicitud, la votación debe hacerse a los 60 días de expedida la convocatoria), el origen de los fondos para el ejercicio de las facultades sobre consulta y revocación (la disponibilidad presupuestaria del INE para el correspondiente ejercicio).

El artículo transitorio sexto se encarga de trazar los lineamientos básicos para el ejercicio de estos derechos a nivel de los estados. Así, indica que las constituciones de las entidades federativas, dentro de los 18 meses siguientes a la entrada en vigor del decreto de reforma, deberán garantizar el derecho



ciudadano a solicitar la revocación de mandato del/a titular del Poder Ejecutivo local. La solicitud deberá plantearse durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional, por un número equivalente, al menos, al 10% de la lista nominal de electores de la entidad federativa (un piso más de tres veces superior al del nivel federal), en la mitad más uno de los municipios o alcaldías de la entidad. Al igual que para el nivel federal, solo podrá llevarse a cabo en una única ocasión durante el periodo constitucional, mediante votación libre, directa y secreta. También aquí será vinculante cuando la participación corresponda como mínimo al 40% de dicha lista y la votación sea por mayoría absoluta (no aclara de qué). La jornada de votación se efectuará en fecha posterior y no coincidente con procesos electorales o de participación ciudadana locales o federales y quien asuma el mandato del ejecutivo revocado concluirá el periodo constitucional. Por último, y reconociendo la preexistencia de este mecanismo en algunas constituciones estatales, indica que las entidades federativas que hubieren incorporado la revocación de mandato del Ejecutivo local con anterioridad a este decreto deberán armonizar su orden jurídico de conformidad con estas reformas y adiciones, sin demérito de la aplicación de la figura para los encargos iniciados durante la vigencia de dichas normas.

Por último, el artículo transitorio tercero dice que, tanto a nivel federal como local, la revocación de mandato deberá entenderse como el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo a partir de la pérdida de la confianza. A los fines del posterior análisis del caso AMLO 2022 es menester tener bien presente esta definición, común a todo mecanismo de su tipo: ser un instrumento de participación (ciudadana) y no de representación (política), ser solicitado por la ciudadanía (y no por los gobernantes), para determinar la conclusión anticipada (y no la continuidad), a partir de la pérdida de confianza (y no de un aumento de la misma).

#### *Ley reglamentaria nacional*

El 14 de septiembre de 2021 fue publicada en el DOF la nueva Ley Federal de Revocación de Mandato, emitida por el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y rubricada por el presidente. Esta norma reglamenta la fracción IX del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en materia de revocación de mandato del titular de la Presidencia de la República (art. 1). Su objeto es regular y garantizar el ejercicio del derecho político de los/as ciudadanos/as a solicitar, participar, ser consultados y votar respecto a la revocación del mandato del Presidente de la República, mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible (art. 2). El Instituto Nacional Electoral (INE) es el encargado de la organización, desarrollo y cómputo de la votación (art. 4).

Acorde con el artículo transitorio tercero de la reforma constitucional de 2019 antes referido, este mecanismo es definido en la ley como el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo de la persona titular de la Presidencia de la República, a partir de la pérdida de la confianza (art. 5).

De lo anterior se deduce que no es un instituto de representación o de gobierno (sino de participación), ni tampoco está pensado para ser empleado por los gobernantes o aspirantes a los puestos de mando (sino por los ciudadanos). Es asimismo un instrumento adoptado para emplearse de modo excepcional (ya que la finalización de los periodos constitucionales debiera ser la regla), y en ocasión de una profunda y amplia pérdida de confianza de la población. Muy lejos debiera estar de convertirse en una suerte de encuesta permanente de satisfacción del cliente, ni para (auto) demostrar el crecimiento del apoyo o de la popularidad de un gobernante. Finalmente, su activación debiera hacerse con el objeto



principal de que el titular del cargo en cuestión lo deje en forma anticipada (y no para que continúe, ya que a este fin no necesita activar mecanismos adicionales a la elección que lo investió como tal).

En refuerzo de lo dicho, se aclara que el inicio del proceso de revocación de mandato solamente procede a petición de las personas ciudadanas (art. 7) y no de los gobernantes (como ocurrió en el caso AMLO). Esto significa que se trata de un mecanismo “de abajo hacia arriba”, es decir que es impulsado exclusivamente por la ciudadanía para controlar a sus gobernantes (y no al revés). Asimismo, de la letra del artículo 13 se desprende que este instituto habilita el ejercicio del derecho político ciudadano a participar directamente en la evaluación de la gestión del Ejecutivo Federal (art. 13). Se trata por tanto de un instituto de *accountability* social vertical, esto es, de control o para la rendición de cuentas de los gobernantes.

Los porcentajes y la distribución de los avales necesarios para acompañar la solicitud coinciden con los señalados por la Constitución (art. 7). Para solicitar, participar y votar en el proceso de revocación de mandato la ley requiere a los/as ciudadanos/as: i) tener la ciudadanía mexicana; ii) estar inscrita/o en el Padrón Electoral; iii) contar con credencial para votar vigente, y iv) no contar con sentencia ejecutoriada que suspenda sus derechos políticos. Se permite votar a los/as ciudadanos/as que residan en el extranjero (art. 8).

Los plazos en los que puede solicitarse la revocación coinciden con lo indicado por la Constitución: durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del correspondiente mandato (art. 9). En sintonía con dicha Ley Fundamental, la norma reglamentaria aclara que las/os ciudadanas/os interesados en presentar la solicitud deben informar al INE durante el primer mes posterior a la conclusión del tercer año del periodo constitucional del presidente. A ese efecto, podrán recabar las firmas durante el mes previo a la fecha señalada. El INE tiene a su cargo emitir los formatos impresos, así como diseñar y aprobar la utilización de herramientas tecnológicas y dispositivos electrónicos para la recopilación de firmas (arts. 11 y 12).

La cantidad de procesos permitidos (uno por mandato) se ajusta a la letra constitucional. En el caso de que se presenten varias solicitudes las firmas recabadas por cada solicitante se suman para efecto de contabilizar el porcentaje requerido por la Constitución para la procedencia del ejercicio de revocación de mandato. No se admiten procesos separados (art. 10).

En cuanto a la convocatoria, la ley exige, entre otras cosas, que se expliciten los fundamentos constitucionales y legales aplicables, incluyendo la definición de revocación de mandato establecida en el artículo 5. También se debe incluir la pregunta objeto del proceso, cuya formulación se haya preestablecida en el artículo 19 para evitar sesgos y manipulaciones: “¿Estás de acuerdo en que a (nombre), Presidente/a de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?”.

Nótese que se establece una causal de revocación, aunque única y obligatoria, que es la pérdida de confianza de la población, la que, no obstante, no implica ningún contenido o motivo específico, dejando al/la ciudadano/a en libertad para que le asigne su propio sentido. Nótese también que, a diferencia de la mayoría de los referéndums de este tipo, la pregunta no puede ser respondida por “sí” o “no” a la revocación (o, a lo sumo, a la continuidad) de un mandato, sino que agrupa las dos posibilidades en el mismo texto: que se revoque el mandato a una persona o que siga en la presidencia, con lo cual, las papeletas deberán contener un texto más amplio que la sola afirmación o negación, en el cual se indique la opción tomada. En nuestro caso tales respuestas posibles fueron: “Que se le revoque el mandato por pérdida de la confianza”, o “Que siga en la Presidencia de la República”. Ambas por la positiva.





El INE es el encargado de verificar la cantidad, corrección y autenticidad de las firmas. En caso positivo procede a emitir la convocatoria. Es al mismo tiempo el responsable de la organización, desarrollo y cómputo de la votación y de llevar a cabo la promoción del voto, garantizando la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad, paridad y perspectiva de género en el ejercicio de la función de la participación ciudadana (art. 27). Debe también elaborar y proponer programas de capacitación en materia de revocación de mandato (art. 31).

Al día siguiente de la publicación de la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación el INE inicia la difusión de la consulta, la que persiste hasta tres días previos a la fecha de la jornada. Su promoción debe ser objetiva, imparcial y con fines informativos, sin pretender influir en las preferencias de la ciudadanía, ya sea a favor o en contra de la revocación. Los partidos políticos también pueden promover la participación ciudadana en el proceso, pero no se les permite aplicar los recursos derivados del financiamiento público o privado con el propósito de influir en las preferencias de los/as ciudadanos/as (art. 32).

El INE debe monitorear los medios de comunicación, prensa y electrónicos, a fin de garantizar la equidad en los espacios asignados a la discusión de la revocación. Se prohíbe a toda otra persona física o moral contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión ciudadana sobre el asunto y se suspende la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental (art. 33).

Una novedad es que se exige al Instituto que organice al menos dos foros de discusión en medios electrónicos, con equidad entre las participaciones a favor y en contra de la revocación. Asimismo, se permite a los/as ciudadanos/as dar a conocer su posicionamiento por todos los medios a su alcance (art. 35).

En adelante, la jornada de votación se celebra el domingo siguiente a los 90 días posteriores a la emisión de la Convocatoria y en fecha no coincidente con las jornadas electorales, federal o locales, a fin de que una decisión no condicione o influya sobre la otra (art. 40). Los partidos políticos podrán nombrar representantes que monitoreen las mesas de votación (art. 41). Se admite el voto electrónico (art. 46).

Finalmente, respecto del cómputo de votos, resultados y efectos de la votación, se indica, al igual que en la Constitución, que la revocación de mandato sólo procederá por mayoría absoluta, sin aclarar si se trata de los votos válidos o de los votos totales. Si el Tribunal Electoral indica que la participación total de la ciudadanía fue, al menos, del 40% del electorado, el resultado es vinculatorio para la persona titular de la Presidencia de la República (art. 58). En tal caso, y cuando el Tribunal Electoral emita la declaratoria de revocación, la persona titular de la Presidencia de la República se entenderá separada definitivamente del cargo.

Hecho lo anterior, se procederá de forma inmediata a su reemplazo según lo previsto en el artículo 84 de la Constitución (art. 60), a saber: asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo quien ocupe la presidencia del Congreso; dentro de los 30 días siguientes, el Congreso nombrará a quien concluirá el período constitucional.

Cabe aquí detenernos en una cuestión fundamental y es que, tratándose de un sistema presidencial, en el que el presidente tiene legitimidad popular directa, es decir, lo vota el pueblo (y no es elegido por el poder legislativo); en el que existe división y separación de poderes entre el ejecutivo y el legislativo (los miembros de un poder no pueden serlo al mismo tiempo del otro); y en el que la elección y permanencia del titular del poder ejecutivo es independiente de la de los miembros del poder legislativo (ningún poder elige a los integrantes del otro y, salvo en situaciones excepcionales como la del juicio político, ninguno puede disolver al otro); en caso de revocatoria del presidente en México





podemos decir que asistimos a una suerte de semiparlamentarización del sistema político, ya que quien completará la mitad restante del mandato presidencial no será alguien elegido por la ciudadanía sino por el Congreso.

A ello hay que agregar observaciones tales como que el Congreso general, compuesto por dos cámaras, tiene una cámara de Diputados elegida en su totalidad cada tres años, esto es, que sus miembros duran en el cargo la mitad que el presidente. Así, la cámara baja que quedó constituida tras la misma elección en la que se optó que el presidente AMLO (julio de 2018), ya no es igual al momento en que se vota el referéndum de revocación (abril de 2022). La cámara se renueva en su totalidad justo en el tercer año del mandato del presidente (en nuestro caso, junio de 2021), cuando este puede haber perdido apoyo popular inicial en función de un cierto desgaste de gestión.

Recordemos también que, frente a elecciones concurrentes como las mexicanas, en las que, junto con el presidente se votan todos los diputados y todos los senadores del congreso nacional, el peso del cargo presidencial suele arrastrar sufragios a favor de su partido en los otros puestos (como los legislativos nacionales). En otras palabras, quien vota a presidente por un partido suele votar por el mismo partido para los otros cargos de menor rango que se votan en forma simultánea en esa elección. De este modo, se tiende a una concentración de votos en pocos partidos, los que suelen ser los partidos más grandes, cuyos candidatos presidenciales son los más fuertes.

Por tanto, quien resulta electo/a presidente/a suele contar con mayoría en el legislativo si este se vota en forma simultánea. Dicha mayoría propia puede perderse cuando la renovación de la totalidad o de una parte de una o ambas cámaras legislativas cae en la mitad del mandato presidencial (como la renovación completa de Diputados en México), ocasión que puede ser aprovechada por la ciudadanía para castigar al presidente por una mala gestión o para presionarlo en pos del logro de mayores beneficios para lo que le resta de mandato. Por tanto, dicho presidente puede perder su mayoría legislativa, en nuestro caso, en Diputados. Esta situación puede producir un cambio en la figura y partido del presidente del Congreso, en quien recaerá la presidencia interina en caso de revocación, así como en cuál será la composición del legislativo a la hora de designar al sucesor que completará los tres años restantes de gobierno.

No obstante, en el caso que aquí nos ocupa, al 10A de 2022, tanto el presidente de Diputados como la de Senadores, pertenecían a MORENA, recayendo en el primero, Sergio Gutiérrez Luna, la potencial misión de actuar como titular interino del Ejecutivo nacional. A su vez, el partido del presidente contaba con un 44,66% de bancas propias en Senadores y con un 40,5% en Diputados, con más la posibilidad de establecer alianzas con agrupaciones cercanas.

Como disposición transitoria tercera se aclara que el INE deberá tener a disposición de la ciudadanía, a más tardar el 1 de octubre de 2021, el formato impreso y los medios electrónicos de solicitud de la Convocatoria al proceso de revocación de mandato para el periodo constitucional 2018-2024.

**Tabla 1: Procedimiento de la revocación de mandato en México según la Constitución y ley nacional**

Cargo	Período	Avales	Plazo	Votos	Participación	Causas	Reemplazo
-------	---------	--------	-------	-------	---------------	--------	-----------



<b>Presidente (P.) + Gobernadores de los Estados y Jefe de Gobierno de la Ciudad de México (s/ su Constitución)</b>	<b>P. y Entidades Federales (E.F.)</b> Solicitud durante los 3 meses post. a la conclusión del año 3 del periodo de 6 (asume 10)	<b>P. 3%</b> (17 E.F. de 32 y el 3% de sus padrones) <b>E.F.</b> 10% padrón de la EF (½ +1 de sus municipios o alcaldías)	<b>P.</b> Informar al INE en el 1er mes habilitado o Recolección: el mes previo a la fecha prevista para la solicitud (dentro de los 3 m. post al fin del 3er año)	Obligatorio <b>P. y E.F.</b> Votación por mayoría absoluta	<b>P. y E.F.</b> al – 40% del padrón	<b>P.</b> Pérdida de confianza Se debe incluir en la solicitud y en la papeleta	<b>P.</b> Asume provisionalmente el Presidente del Congreso y en los 30 días siguientes el Congreso nombra a quien concluirá el periodo <b>E.F.</b> el reemplazo completará el periodo
---	---	--	--	--	--------------------------------------	--	--

*Lineamientos del INE para la organización de la revocación de mandato del Presidente de la República electo para el período constitucional 2018-2024.*

En este documento, el INE detalla los pasos y procedimientos que se aplicarán para el caso específico de la revocación de mandato del presidente electo para el período 2018-2024, es decir, AMLO. En términos generales, reproduce, aunque con más detalle, lo indicado en la Ley Federal de Revocación de Mandato, motivo por el cual aquí solo nos referiremos a las cuestiones claves del proceso que aparezcan como nuevas o diferentes respecto de aquélla. Un ejemplo es la creación de un micrositio en la página oficial de internet del INE para informar a la ciudadanía la organización de la revocación (art. 25 del Título I “De la organización de la revocación de mandato”).

Para empezar, nos concentramos en el Título II “De los actos preparatorios de la revocación de mandato”, actualizado con las nuevas fechas definidas por el INE tras la sentencia del Tribunal Electoral según la cual el Instituto debía facilitar en todo el país (y no solo en zonas altamente marginadas) la disponibilidad tanto de dispositivos electrónicos como de medios físicos para la recolección de las firmas de apoyo. Ciertamente, el INE aprobó el Acuerdo CG1646/2021 en acatamiento de la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (expediente SUP-RAP-415/202 y sus acumulados), en virtud del cual se modificaban los lineamientos para la organización de la revocación.



En adelante, para la recolección de firmas, el promovente debía presentar ante el INE, entre el 1 y el 15 de octubre de 2021, un aviso de intención, con la finalidad de que, una vez aceptado, se inicie la recolección a partir del 1 de noviembre y hasta el 25 de diciembre (durante casi dos meses, 10 días más de lo indicado en la reforma constitucional). Dicha recolección se haría mediante el uso de una aplicación generada por el Instituto y a través de formatos físicos (art. 28). Agotado el periodo de recolección seguiría la verificación de las firmas. En caso de alcanzarse el tres por ciento requerido la solicitud se consideraría procedente, debiendo el INE emitir la convocatoria el 4 de febrero de 2022 (art. 29).

Entre los aspectos a ser incluidos en la convocatoria destacan (art. 30): la fecha de la jornada de revocación, que quedó postergada para el 10 de abril de 2022 (cuando, según la reforma constitucional de 2019, debía haber caído en fecha 27 de marzo) y la pregunta objeto del proceso: “¿Estás de acuerdo en que a (nombre), Presidente/a de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?”, la que no admitía la clásica respuesta por “sí” o por “no” sino que demandaba opciones más amplias (que se revoque o que siga).

Este Título de los Lineamientos incluye además un capítulo sobre la observación de la revocación (IX), otro sobre la participación de visitantes extranjeros interesados en presenciar el desarrollo de la votación (X), y otro sobre la representación de los partidos nacionales ante cada mesa directiva de casilla de votación y un representante general (XI).

Luego, el Título III “De la jornada de la revocación de mandato”, indica, en el artículo 83, que las casillas de votación se instalarán en los lugares aprobados por los órganos desconcentrados distritales competentes y que sólo en caso debidamente justificado se podrá instalar en lugar distinto, dejando en el primero el señalamiento de la nueva ubicación. Por su parte, el artículo 92 señala cómo se debe determinar la validez o nulidad de los votos emitidos (art. 92). Para terminar, el Acuerdo incorpora el Título IV “De los actos posteriores a la jornada y los resultados” y el Título V “De los sistemas informáticos”.

## **El caso AMLO 2022**

### *La previa*

Tras la aprobación del Senado, en octubre de 2019, el siguiente martes 5 de noviembre, con 372 votos a favor y 75 en contra, la Cámara de Diputados del Congreso de México aprobó el proyecto de reforma constitucional que incorporaba la revocación de mandato presidencial, así como la consulta popular sobre temas de interés público.

Ambas iniciativas habían sido parte de las promesas de campaña de Manuel Andrés López Obrador (AMLO), devenido luego presidente, “en un intento por capitalizar el descontento de millones de mexicanos con los partidos tradicionales”<sup>223</sup>. El entonces candidato a primer mandatario prometía someterse a referéndum de revocación en el año 2021, incluso antes de las elecciones federales (junio de 2021). Si bien parte de la oposición descalificó el proyecto como un nuevo engaño basado en consultas endebles, otros oponentes brindaron su apoyo, aunque con ciertos reparos: “Hacemos votos para que esta herramienta (la revocación) sea utilizada con enorme responsabilidad y únicamente para

---

<sup>223</sup> “El Congreso de México aprueba la reforma constitucional para revocar el mandato presidencial mediante consulta ciudadana”, *Europa Press*, 6/11/2019. Recuperado de <https://www.notimerica.com/politica/noticia-congreso-mexico-aprueba-reforma-constitucional-revocar-mandato-presidencial-consulta-ciudadana-20191106035044.html>. [Fechas de consulta: 31/01/2022].



beneficio de México y de los ciudadanos”<sup>224</sup>, argumentó Soraya Pérez, diputada del opositor Partido Revolucionario Institucional.

Dos años más tarde, en septiembre de 2021, la Cámara de Diputados terminaría de aprobar, sin modificar el proyecto avalado por el Senado, la ley reglamentaria de la revocación del mandato presidencial. La votación en la Cámara Baja dio como resultado 290 sufragios a favor, 195 en contra y 15 abstenciones. Dicho texto, daba “base legal al referéndum que podría celebrarse en marzo de 2022”<sup>225</sup>, nuevamente a petición del presidente AMLO. Lejos de temer a la revocación, el presidente se mostraba confiado de que “la gran mayoría” de los mexicanos refrendaría el 5 de marzo la confianza que le había sido otorgada en 2018<sup>226</sup>. Su autobalance de los primeros tres años gestión, signados por su lucha contra la pandemia, arrojaba, a su juicio, que no había defraudado a sus compatriotas.

Tal como estaba planteado, este proceso de revocación, que desde la propia incorporación del mecanismo a la Constitución había sido una propuesta personal del entonces candidato presidencial de MORENA (Movimiento Regeneración Nacional), transitaba desde sus orígenes un camino que desvirtuaba su sentido, invirtiendo sus términos y tergiversando su finalidad y espíritu. Ello debido a que, siendo desde el principio parte de una propuesta electoral que pretendía dar solución a la crisis de la representación evidenciada en el descrédito de los partidos tradicionales, AMLO se apropió de un mecanismo que inicialmente había sido creado para el control ciudadano, convirtiéndolo en un instrumento de gobierno en manos del presidente, cual encuesta de satisfacción, para medir el humor popular, y, según era de esperar, para “ratificarlo” en el cargo.

Es decir, que de ser un instituto creado para ser activado “de abajo hacia arriba”, por iniciativa de los ciudadanos, en virtud de un descontento general de la población, y destinado a revocar el mandato de un gobernante electo, el presidente en ejercicio lo cooptó y trastocó en forma completa al impulsarlo él mismo (“de arriba hacia abajo”) en su propia “contra”, a modo de una encuesta de opinión sobre su gestión. Ello, confiado de no haber hecho un mal papel durante sus primeros años de gobierno y esperando no ser destituido tras el referéndum, lo que intentaría luego hacer leer como un espaldarazo popular a su persona.

Tan es así que, a mediados del último mes de 2021, algunos opositores expusieron la cuestión a todas luces. El dirigente nacional del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Jesús Zambrano Grijalva, denunció el curso del proceso de revocación por las “anomalías” (avales de fallecidos, fotos de animales, objetos) registradas en las firmas que los simpatizantes del partido de gobierno habían entregado al INE. En el afán de recolectar adhesiones para que se lleve a cabo una “falsa y costosa” consulta, decía el dirigente, los integrantes y simpatizantes de Regeneración Nacional están echando “mano de trampas y triquiñuelas”<sup>227</sup> para cumplir con el requisito del tres por ciento de firmas, lo que equivale a 2.759.227 avales.

Y es que, según Grijalva, el uso de tales “trampas” eran resultado de la desesperación del gobierno por alcanzar un mínimo de firmas que se hacía muy esquivo, siendo que los mexicanos no querían esa

---

<sup>224</sup> Ídem.

<sup>225</sup> “El Congreso de México aprueba la ley de revocación de mandato presidencial”, *Europa Press*, 8/09/2021. Recuperado de

<https://www.notimerica.com/politica/noticia-congreso-mexico-aprueba-reforma-constitucional-revocar-mandato-presidencial-consulta-ciudadana-20191106035044.html>. [Fechas de consulta: 31/01/2022]

<sup>226</sup> Ídem.

<sup>227</sup> “‘Costosa farsa’: PRD se lanzó contra Morena por firmas falsas para revocación de mandato”, *Infobae*, 17/12/2021. Recuperado de

<https://www.infobae.com/america/mexico/2021/12/17/costosa-farsa-prd-se-lanzo-contramorena-porfirmas-falsas-pararevocacion-de-mandato/>. [Fechas de consulta: 31/01/2022]



costosa consulta, ya que sus necesidades reales tenían que ver con medicamentos, salario digno, empleo: “nosotros en el PRD rechazamos esta decisión gubernamental de llevar a cabo una costosa farsa llamada consulta popular, que debiera ser para la revocación y no para la ratificación de mandato. Llamamos a la población para que en este mismo sentido se manifieste y que no vaya a acudir a hacerle el caldo gordo a un ejercicio que nada tiene de democrático”<sup>228</sup>, dijo.

En efecto, el 16 de diciembre de 2021, la organización civil Que Siga la Democracia, promotora de la consulta habilitada por la Ley Federal de Revocación, entregó al INE 3.7 millones de firmas de respaldo, superando por un millón el mínimo requerido. Haciendo alusión al ejercicio de la democracia directa, la organización promovió la recolección como una “oportunidad de calificar y sostener la decisión de manera continua sobre quién nos representa”<sup>229</sup>, lejos de referir a lo que el propio nombre del mecanismo indica: la posibilidad de revocación.

Tras sintetizar los logros democratizadores de los primeros años de gestión de AMLO, incluyendo la propia ley de revocación, la organización promotora cerraba su llamado invitando a la ratificación del primer mandatario: “Que sigan los valores, que siga la honestidad, que siga la transparencia, que siga la democracia. ¡Que siga!”<sup>230</sup>. Su campaña de difusión convocaba en forma expresa a firmar “para que inicie el proceso de ratificación” y para “que siga el presidente”: “¡Firmá para hacer realidad la ratificación del mandato!”<sup>231</sup>.

De hecho, la líder de Que Siga la Democracia exaltó el evento como un “momento histórico”, siendo que “nunca antes un primer mandatario se había sometido por voluntad propia a que la gente decida si sigue o no al frente del gobierno federal”, lo que a todas luces mostraba su desconocimiento u omisión del caso similar del presidente boliviano, Evo Morales, en 2008. Respecto de las firmas reunidas sentenció: “nunca antes el pueblo había participado con tanta emoción para que siga su presidente”<sup>232</sup>. En un electorado no habituado a la existencia y uso de este mecanismo, tal modo de impulsarlo, difundirlo e interpretarlo, debía, como mínimo, generar confusión y desconfianza.

Tras la recepción de los avales, el INE descartó 71.755 (el 13% del total entregado) por hallarlas falsas. A su vez, se dio de baja a 10 “promovientes” y auxiliares que presentaron las firmas, pues casi todos los apoyos que entregaron (alrededor del 30%) eran falsos, basados en fotocopias de la credencial de elector y por ello considerados no reales<sup>233</sup>.

Hacia fines de diciembre de 2021, el bloque mayoritario del Consejo General del INE pretendió aplazar la realización del proceso consultivo argumentando una supuesta “insuficiencia presupuestal”<sup>234</sup>. Sin embargo, la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ordenaron al Instituto llevar a cabo ese ejercicio democrático. El presidente en ejercicio celebró el fallo y sugirió al INE ajustar su presupuesto para poder financiar la revocación, esto es, que ajusten a la baja sus gastos en sueldos, asesores y viáticos.

### *La votación*

<sup>228</sup> Ídem.

<sup>229</sup> <https://www.quesigalademocracia.mx/>

<sup>230</sup> Ídem.

<sup>231</sup> “‘Costosa farsa’...”, op. Cit.

<sup>232</sup> Ídem.

<sup>233</sup> Ídem.

<sup>234</sup> “Revocación de mandato. Los balazos que el INE se dio en el pie”, *Proceso*, 2/02/2022. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2022/1/2/revocacion-de-mandato-los-balazos-que-el-ine-se-dio-en-el-pie-278437.html>. [Fechas de consulta: 31/01/2022]





El 10 de abril de 2022 asistieron a las urnas el 17,78% de los 92.823.216 electores habilitados en México. Se emitió el 44,45% del total de los votos necesarios para hacer vinculantes los resultados de la consulta. En otras palabras, fue a votar menos de la mitad de los ciudadanos necesarios para validar el referéndum, cifra determinada en el 40% de los inscriptos en la lista nominal de electores. Las casillas de votación instaladas fueron 57.449, un número bastante menor a las 163.000 de 2021<sup>235</sup>.

En total se emitieron 16.502.636 votos (100% de los sufragios). De ese número, 15.159.323 votos, el 91,86%, optaron porque el presidente siguiera en el cargo, mientras que 1.063.209, el 6,44%, prefirió que se le revocase el mandato. El resto, 280.104 votos (el 1,70%), fueron nulos<sup>236</sup>. De este modo, se deduce que el cálculo de la mayoría absoluta requerida para la aprobación de la revocación se realiza sobre el total de los votos emitidos, contando los votos nulos, y no solamente sobre el total de los votos válidos. Ahora bien, aunque mucho más de la mayoría absoluta de los votos emitidos fue a favor de la permanencia, la ausencia en las urnas de, al menos, un 22,22% de los votantes, hizo que los resultados de la votación no fueran vinculantes, esto es, la “ratificación” de AMLO tampoco.

Sin embargo, la ambigüedad de estos resultados, habilitó una doble interpretación. Por un lado, y haciendo hincapié en el 91% de los votos expresados a favor de la continuidad, el partido de gobierno se mostró muy satisfecho: celebró los resultados y los equiparó a los de las elecciones presidenciales de 2018. No obstante, criticó al INE por haber instalado solo unas 57.000 casillas de votación en todo el país, equivalente a apenas un tercio de las urnas abiertas en las elecciones intermedias de 2021<sup>237</sup>. Las razones que el Instituto ofreció para justificar el recorte fueron de índole presupuestaria. A juicio del oficialismo, los 15 millones de votos obtenidos en esta consulta, equivalentes a la mitad de los que habían conseguido en las elecciones de 2018, implicaban un claro triunfo, sobre todo considerando la reducción a un tercio de las casillas electorales disponibles<sup>238</sup>.

Desde la otra vereda, miembros de la oposición, como el ex candidato presidencial Ricardo Anaya (Partido de Acción Nacional), calificó la consulta de “completo fracaso”. Ello, a su juicio, debido a que, si se lo comparaba con el número de votos obtenidos por el presidente López Obrador en 2018 (30 millones aproximadamente), y con el de la coalición de MORENA en 2021 (21 millones aproximadamente), se veía “claramente la caída”<sup>239</sup>, ya que en la consulta de 2022 lograron 15 millones, apenas la mitad de los votos que hacía cuatro años. Esto fue así incluso a pesar de las maniobras, ejecutadas por el oficialismo, de “acarreo” (el dirigente de MORENA, Mario Delgado, ofreció llevar a las casillas a quienes quisieran participar<sup>240</sup>) y de “propaganda ilegal” (siendo que,

<sup>235</sup> “Abren las casillas para la elección más grande en la historia de México”, *El Financiero*, 6/06/2021. Recuperado de <https://www.elfinanciero.com.mx/elecciones-2021/2021/06/06/abren-las-casillas-para-la-eleccion-mas-grande-en-la-historia-de-mexico/>. [Fechas de consulta: 31/01/2022]

<sup>236</sup> “Cálculos de la revocación de mandato 2022”, INE. Recuperado de <https://computosrm2022.ine.mx/votos-distrito/grafica>. [Fechas de consulta: 13/04/2022]

<sup>237</sup> “Así le hemos contado la revocación de mandato de López Obrador”, *El País*. Recuperado de <https://elpais.com/mexico/2022-04-10/revocacion-de-mandato-en-vivo-la-consulta-de-lopez-obrador.html>. [Fechas de consulta: 13/04/2022]

<sup>238</sup> “MÉXICO: LÓPEZ OBRADOR sigue como PRESIDENTE al GANAR su REFERÉNDUM aunque con MUY BAJA PARTICIPACIÓN”, *RTVE Noticias*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=5SCsSzwMKa8>. [Fechas de consulta: 15/04/2022].

<sup>239</sup> “Baja votación en revocación de mandato demuestran que Morena y AMLO van en picada: Anaya”, *El Universal*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=2hw7MNxIvzE>. [Fechas de consulta: 13/04/2022].

<sup>240</sup> “Promoción indebida y acarreo, las irregularidades más denunciadas en la consulta de revocación de mandato”, *Animal político*, 10/04/2022. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2022/04/irregularidades-consulta-de-revocacion-acarreo-morena-mario-delgado/>. [Fechas de consulta: 13/04/2022]





desde temprano, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Estado nacional llamó a votar desde su cuenta de twitter, contradiciendo la imparcialidad exigida a todas las autoridades en los procesos electorales<sup>241</sup>).

La baja participación (ocho de cada 10 personas no asistieron a votar) fue leída por los detractores de AMLO como un fracaso del presidente, como un “revés político” para el mandatario, y como un respaldo a los partidos de la oposición (que rechazaron la consulta y propusieron la abstención)<sup>242</sup>. La consulta fue por estos calificada de “fraude” y de “farsa”. Según se dijo, se trató de una “consulta cara, inútil y amañada”, así como un dinero “tirado a la basura”. Anaya también descalificó las declaraciones del oficialismo contra el INE. Dijo que era una trampa más de MORENA echarle al Instituto la culpa de la baja participación, cuando el INE había cumplido ejemplarmente con su deber<sup>243</sup>.

Si bien en principio el referendo revocatorio puede parecer “un ejercicio democrático destacable”, el caso AMLO terminó envuelto en una amplia polémica, sobre todo porque, ya antes de celebrarse, la “victoria de López Obrador” resultaba clara. ¿Qué es lo que había entonces en juego en esta jornada electoral? Pregunta obligada frente a un mecanismo de destitución impulsado por el propio mandatario en cuestión, en lugar de haber sido motorizado por la oposición o, más lógicamente, por la ciudadanía. Siendo que el presidente mantenía un 60% de aprobación, y no teniendo ninguna inquietud sobre su continuidad, la respuesta a la anterior pregunta era sencilla, aunque no necesariamente acorde con el espíritu del mecanismo: la consulta serviría para reivindicar su proyecto político<sup>244</sup>.

La cuestión en adelante era ver el nivel de participación real obtenido, a sabiendas de que, ni en los pronósticos más optimistas, se esperaba la presencia mínima requerida en las urnas (equivalente al 40% del padrón). De este modo, los resultados, no teniendo valor de hecho, solo servirían para que el presidente reivindicase luego el evento como un ejercicio democrático, para que midiese sus fuerzas, y para proyectar una imagen “populista” de “gobierno del pueblo”. A su vez, sentaría un precedente para que, en adelante, todos los presidentes se vieran en la “obligación” de hacer lo mismo, sabiendo que a los de origen conservador podría costarles superar ese escrutinio popular<sup>245</sup>.

La consulta se percibía, por tanto, como unas elecciones internas del partido oficialista, destinadas a “movilizar sus bases” de cara al resto del mandato y a las siguientes elecciones presidenciales. Tan es así que la oposición no hizo campaña por la revocación, sino que solo intentó boicotear el referéndum llamando al abstencionismo. La meta era no legitimar esa “farsa” y “gasto innecesario”<sup>246</sup>.

En términos generales los resultados “no sorprendieron a nadie”, en tanto habían sido los partidarios del presidente los que más se movilizaron en torno de la consulta, mientras que la oposición había llamado a la abstención. Estos números, ya previsible antes de la votación, profundizaron el enfrentamiento entre adeptos y adversarios del primer mandatario: mientras los primeros lo leyeron como un “espaldarazo al presidente”, los segundos aseguraron que López Obrador buscaba

---

<sup>241</sup> Ídem.

<sup>242</sup> “López Obrador gana consulta de revocación pero con reducida participación”, *Agencia EFE*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=cXeh3dPbX74>. [Fechas de consulta: 16/04/2022]

<sup>243</sup> “Baja votación en revocación de mandato demuestran que Morena y AMLO van en picada: Anaya”, *El Universal*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=2hw7MNxIvzE>. [Fechas de consulta: 13/04/2022]

<sup>244</sup> “Mexicanos deciden si AMLO se queda hasta 2024”, *DW Español*. Recuperado de <https://youtu.be/VcbNZdd9au4>. [Fechas de consulta: 13/04/2022].

<sup>245</sup> Ídem.

<sup>246</sup> Ídem.



“únicamente fortalecer su imagen y la de su partido, MORENA, a poco más de la mitad de su gestión”  
247

Si bien el referéndum revocatorio hubiera podido, en sus circunstancias “normales”, funcionar como un buen instrumento de rendición de cuentas, bajo usos distorsivos como el impulsado por AMLO terminó por significar un potencial detonante de inestabilidad política

### Conclusiones:

La incorporación en la constitución federal (2019) y el primer empleo de la revocación de mandato para el cargo presidencial en México (2022) habilita una importante cantidad y diversidad de reflexiones acerca del diseño institucional, el potencial y los riesgos asociados al uso de este mecanismo participativo.

En primer lugar, respecto del diseño específico de este instituto a nivel nacional en México, cabe señalar que el excepcionalmente bajo piso de recolección de firmas estipulado por la normativa (el tres por ciento del padrón en al menos la mitad más uno de las entidades federativas) facilita sobremanera la activación de este mecanismo. Ello, si bien en principio podría parecer una medida favorable a la democracia y a la participación cívica, por otro lado, abre la puerta a procesos destinados al fracaso, como en el ejemplo aquí estudiado, debido a que dicho piso se halla, en nuestro caso, a una enorme distancia del mínimo de participación exigido para volver vinculantes los resultados: el 40% del electorado.

Es decir, siendo relativamente fácil recolectar firmas equivalentes al tres por ciento del padrón en la mitad más uno de las entidades federativas, no resulta en cambio tan sencillo que el 40% de la ciudadanía se movilice para votar en una consulta sobre la continuidad de un mandatario (ni aún tratándose de un presidente), sobre todo cuando la misma fue impulsada por el propio gobernante con fines estratégicos o populistas, y no en base a un real, profundo y genuino desencanto de la población con su gestión.

Lo inconveniente de ese bajo piso se manifiesta en varios aspectos. Primero, deja la puerta abierta a procesos meramente especulativos o estratégicos, impulsados por ciertos liderazgos personalistas que buscan afirmarse en el cargo vía apelación directa al pueblo (plebiscitación de su gestión) y/o para saltarse controles institucionales horizontales o de la oposición. Segundo, porque implica un coste alto e innecesario, un derroche de recursos públicos que nunca es bien visto en contextos democráticos con economías ajustadas (como suele ocurrir en la mayoría de los países latinoamericanos). Tercero, porque la celebración de procesos revocatorios ficticios (o ratificatorios encubiertos), que suelen además resultar fallidos en virtud de su baja concurrencia, termina por alimentar el descrédito de los ciudadanos respecto de la política y de las instituciones representativas, al tiempo que contribuyen a profundizar las divisiones y enfrentamientos entre los partidos, socavando la gobernabilidad y la estabilidad de gobierno.

Otro elemento controvertido del diseño de la revocación en este país es que, de destituirse al presidente, este es reemplazado en forma inmediata e interina por el presidente del Congreso, teniendo luego el poder legislativo que designar al sucesor definitivo dentro de los 30 días siguientes. Como se adelantó más arriba, esto habilita la subsistencia, por el lapso de medio periodo (tres años en este caso), de un primer mandatario (el principal cargo en los sistemas presidenciales) que no ha sido elegido por el pueblo para ocupar ese puesto, produciéndose una semiparlamentarización del sistema y dando lugar a especulaciones políticas intra-élites.

---

<sup>247</sup> Ídem.



En cuanto a la utilización de la revocación en este caso, AMLO 2022, ya se ha dicho que su espíritu fue tergiversado. Habiendo sido creada como una herramienta de uso excepcional, solo en caso de una grave pérdida de confianza de la población respecto de un mandatario, como un medio de control y participación impulsado por la ciudadanía, y con la finalidad principal de revocar el mandato de un representante; fue aquí tomada al modo de una encuesta de satisfacción del votante; para dar popularidad y poner en el centro de la escena política, mediática e internacional a un gobernante electo; impulsada por él mismo como si se tratase de un instrumento de gobierno de la democracia indirecta; y no con la posibilidad cierta de dejar anticipadamente el cargo sino, por el contrario, de ratificarse en este.

Del lado de la ciudadanía, los guarismos del 10A, ya esperados o sabidos de antemano, arrojaron una participación en las urnas extremadamente baja (17%), sobre todo tratándose de un voto obligatorio; pusieron sobre la mesa un malgasto de recursos públicos innecesario, con fines meramente propagandísticos, partidarios y personalistas; profundizaron la división entre el gobierno (que celebró el resultado como un “éxito”) y la oposición (que subrayó el fracaso de MORENA en función de los pocos votos recolectados); y sumaron decepción y confusión a la ciudadanía respecto de un mecanismo que, por un lado, fue realizado por el presidente como una manifestación de democracia participativa, pero, por el otro, recibió severas críticas de la oposición en tanto farsa partidista.

En definitiva, originalmente pensada como un mecanismo de democracia directa; de “abajo hacia arriba”; capaz de habilitar una salida rápida, democrática e institucional de un gobernante que ha perdido en forma contundente el apoyo popular; la revocación presidencial se convirtió en México, al poco de haber nacido, en bandera de campaña y en instrumento de gobierno del primer mandatario de turno. Fue colonizada partidariamente (y, con ello, esterilizada) por el mismo funcionario que debía ser controlado a través de esta. De tal modo, se invirtió su sentido y utilidad en términos de *accountability*, arrebatando a la población un mecanismo que, por el contrario, había sido creado para empoderarla.

De hecho, la ausencia de votantes en las urnas puede estar dando cuenta de un completo desconocimiento, indiferencia, descrédito o hasta rechazo de la ciudadanía respecto de una “polémica” consulta de revocación que, lejos de surgir de una genuina decepción popular con un mandatario, fue promovida por el propio gobernante en cuestión. Esta confusión o desconfianza fue incluso alentada en nuestro caso por la oposición, que llamó abiertamente a no votar, es decir, a no participar del referéndum, al que descalificó como una maniobra propagandística, un acto ficticio y de manipulación. Cabe por último hacer notar la similitud de este caso con los dos únicos ejemplos anteriores en los que se votó una revocatoria presidencial: Chávez (Venezuela, 2004) y Morales (Bolivia, 2008). No casualmente los únicos tres casos en los que llegó a las urnas un pedido de revocación del primer mandatario en un sistema presidencial, los presidentes en cuestión resultaron ratificados en sus cargos. Incluso más, al igual que en la revocación de AMLO, en Bolivia fue el presidente quien impulsó su propia consulta revocatoria (pero aquella vez, incluyó la de su vice y la de todos los prefectos) al enviar la correspondiente ley al Congreso. Su fin último era el de afirmarse en el poder y desarticular a la oposición autonomista en varios departamentos del Estado. Es decir, que teniendo en sus manos los principales hilos del poder estatal, los presidentes en ejercicio suelen intervenir sobre sus procesos revocatorios, impulsándolos o volcándolos a su favor, siempre que tengan esperanza cierta de ganarlos. Caso contrario, intervienen para interrumpidos o cancelados en forma definitiva, como hizo Nicolás Maduro en Venezuela en 2016 (Eberhardt, 2019).

Lejos de contribuir a la transparencia de la gestión, a la *responsiveness* de los mandatarios y a la oxigenación del régimen democrático vía la participación y el control ciudadano hacia los representantes, el (mal) uso estratégico-político de la revocación como en este caso, colabora en



profundizar la desconfianza cívica en las instituciones y en los gobernantes, afianzando con ello la crisis de la representación política en lugar de alivianarla.

### **Bibliografía:**

- Altman, D. (2005). Democracia Directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana? *Política y Gobierno*, XII (2) (203–232).
- Aragón, M. y López, J. (2000). Plebiscito. En *Diccionario Electoral. Tomo II*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Eberhardt, M. L. (2019). *Efecto helicóptero. ¿Cómo reemplazar malos gobernantes sin golpes de Estado?* Buenos Aires: Prometeo.
- García Lema, A. (1994). *La reforma por dentro. La difícil construcción del consenso constitucional*. Buenos Aires: Planeta.
- Lissidini, A. (2007). Democracia Directa en América Latina: entre la Participación y la Delegación. Documento de Trabajo. *Serie de Documentos de Trabajo-UNSAM*, 17 (1-45).
- Merino, M. (2001). La Participación Ciudadana en la Democracia. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. México: Instituto Federal Electoral. Recuperado de [http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/la\\_participacion\\_ciudadana\\_en\\_la.htm#presenta](http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/la_participacion_ciudadana_en_la.htm#presenta). [Fechas de consulta: 2/04/2022].
- Nino, C. (1997). *La constitución de la Democracia Deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- O'Donnell, G. (1998). Accountability horizontal. *Agora, cuaderno de estudios políticos*, 8 (5-34).
- Smulovitz, C. (2001). Judicialización y Accountability Social en Argentina. *XXII Internacional Conference*, LASA, EEUU.
- Verdugo Silva, J. (2014). Bolivia: entre la expectativa de uso y los intentos fallidos de activación. En Y. Welp y U. Serdült, *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Consejo Nacional Electoral – Instituto de la Democracia.
- Zovatto, D. (2008). Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007. En A. Lissidini; Y. Welp y D. Zovatto, *Democracia Directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo.

### **Legislación:**

- Acuerdo del Consejo General INECG1646/2021, por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-415/2021 y sus acumulados se modifican los Lineamientos para la Organización de la Revocación de Mandato y su Anexo Técnico. Instituto Nacional Electoral, México D.F., 10/11/2021.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, México D.F, 28/05/2021.
- Convocatoria para el Proceso de Revocación de Mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024, INE, México D.F., 4/02/2022.
- Ley Federal de Revocación de Mandato. Diario Oficial de la Federación, México D.F., 14/09/2021.



## **La articulación entre Democracia y República en la Argentina post-dictatorial. Una reflexión desde la mirada de Carlos Strasser**

Javier Etchart

javieretchart22@gmail.com.ar

Universidad Nacional de Luján

### **Resumen.**

Durante los últimos años se ha producido un interés académico por regresar al período inicial de nuestra democracia; el propósito buscado por esos intelectuales, es el de observar la existencia de otros sentidos del término mencionado, los cuales quedaron desplazados por el dominante uso del paradigma transicional, asociado a régimen político. Este breve ensayo se asocia, genéricamente, con aquella motivación, aunque propone una pequeña variante, en este caso, la de analizar la relación entre República y Democracia, entendiendo que dicha articulación no ha merecido la suficiente atención por parte de la intelectualidad nacional.

Tratando de dar cuenta de ello, este trabajo recorrerá aquella vinculación utilizando las intervenciones realizadas por uno de los politólogos más prestigiosos y prolíferos en relación a la cuestión de la democracia, tal como lo es Carlos Strasser.

Por cierto, se trata de un autor fuertemente identificado por sus aportes a esta última forma política, sin embargo, eso no debería opacar otro itinerario propuesto en los artículos escritos durante finales de la dictadura militar y los inicios del período democrático, los cuales resaltan la importancia del componente republicano en las nacientes democracias.

### **1- Propósito del trabajo**

En un reciente trabajo, y jugando libremente con algunas categorías del filósofo Ludwig Wittgenstein, Romero (2020) se inserta en el amplio campo de la teoría democrática para recuperar grupos democráticos con parecidos de familias; dentro de estos, exalta –positivamente- una articulación entre democracia y república, distinguiéndola de otra forma posible a la cual denomina como democracia plebiscitaria y de líder.

Con ello el autor hace dos cosas: de una parte, deja en claro que la familia democrática puede asumir diferentes formas articuladoras y distintas adjetivaciones, pero, por otra parte, manifiesta su preferencia valorativa por la primera de estas relaciones [la democrática-republicana] las que, según él, se pueden observar en nuestro país hasta comienzos de los años '90 para luego ir perdiendo su centralidad política en el mundo académico y en la propia ciudadanía.

El presente trabajo está interesado en retomar esa relación en la etapa inicial de nuestra democracia, en particular, tratando de observar cómo la misma ha sido pensada por uno de los pocos autores argentinos que dedicó parte de su interés en analizar esa articulación. En efecto, el profesor Carlos Strasser debe ser identificado como uno de los intelectuales que más ha trabajado sobre el concepto de la democracia en nuestro





país, pero a su vez, avanzó hacia líneas que superaban la idea de aquella como mero régimen electoral, insertando dentro de sus preocupaciones originarias, la idea de república articulada con la democracia.

En base a lo anterior, este artículo tomará algunas de las intervenciones del profesor Strasser dividiendo las mismas en dos etapas, por un lado, aquellas realizadas durante la etapa ocupada por la dictadura militar (punto 3), y por el otro, las pertenecientes al período inicial de nuestra democracia política más reciente (punto 4).

## 2- **Introducción: El Desafío de 1983**

República y democracia han tenido historias desfasadas, vinculaciones inarticuladas y tensiones políticamente infructuosas. La teoría política clásica ha marcado una oposición entre ambas formas políticas, y sólo avanzado la modernidad podría afirmarse que aquella relación encuentra un cierre armonioso entre ambas.

En efecto, tradicionalmente el republicanismo ha sido un mecanismo político pensado para contener los “desbordes” del pueblo pobre –*demos*- quien no era apto para determinar el bien común. Esta interpretación se encuentra presente en la noción de la *polietia* idealizada de Platón; en la versión del gobierno mixto de Aristóteles –también de Polibio y Cicerón- y, en la etapa moderna, Los Federalistas expresan claramente la importancia de la República como forma de gobierno moderada y capaz de contrarrestar el temor de lo que Madison llamaba el espíritu faccioso y la aversión a la democracia, esta última entendida como participación directa del pueblo. Precisamente, esto conducirá al autor a postular la conformación de una república representativa. (Hamilton, Madison & Jay, 1998).

De cualquier forma, y parafraseando a Botana (2006) “la democracia sin república es una fuerza que no tiene puntos de referencia; la república sin democracia es una estructura vacía de contenido popular” (p: 17). En efecto, en ciertas etapas hemos tenido un esquema institucional, un estado de derecho, una República, carente de su componente popular, por lo tanto, vacío del vitalismo dado por su dispositivo plebeyo. Se trató de una República aristocrática, cuando no oligárquica, recorrida de los intereses mayoritarios. Por otro lado, en ciertos momentos de nuestra historia, la democracia, el poder del *demos*, se ha convertido en una fuerza arrolladora que no reconocía límites, que sólo se expresaba con una sola voz y que cualquier desafío a ese mandato era una forma de ponerle freno a la “voluntad general”. Aquí, la democracia se convirtió en una fuerza ciega, carente de cualquier elemento moderador y pluralista incapaz de ver en el otro a un agente portador de poder dar razones públicas sobre los hechos comunes.

Tal lo mencionado en la introducción, el presente trabajo está interesado revisitar esta relación entre democracia y república, pero ahora dirigiendo la atención hacia el momento inicial de aquella forma política iniciada en 1983. En este sentido, se rescatará una interesante hipótesis del mencionado Botana (2006), referida a la articulación entre ambos conceptos durante el momento de la ampliación electoral con la ley Saenz Peña. Según el autor, en ese momento histórico la democracia se podía incorporar ya que existía una república como marco





general. Durante la Argentina moderna, la unificación entre república y democracia se produce luego de la reforma de 1912 y la asunción del gobierno radical de Hipólito Irigoyen en 1916. La particularidad de esa articulación es interesante de mencionar por el contraste con la situación que comenzará darse en nuestro país a partir de 1983. Lo que rescata Botana de aquella situación histórica, es que la estructura institucional general del país existía, y funcionaba de una forma, más o menos adecuada; efectivamente, existía un marco normativo sustentado en la Constitución, dentro de la cual se desenvolvía la vida política del país, con un sistema de poderes controlados entre sí, y con una confianza en el funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia. Por lo tanto, la experiencia de incorporar un sistema de libertad electoral ampliado, se realizaba sobre un “molde republicano” que ya estaba en funcionamiento. Esto permitía avizorar que el escenario planteado hacia adelante, generaría nuevas energías a esa república oligárquica. En definitiva, se trató en esa ocasión de “democratizar la república”.

Este planteo histórico sigue siendo válido para pensar la misma articulación, pero ahora referida a un tiempo histórico distinto, tal como lo fue el comienzo de nuestra etapa democrática más reciente, y allí reaparece el interrogante formulado previamente: ¿Podría insertarse una experiencia democrática sin un armazón republicano?

En este trabajo, denominaré a este dilema como el “Desafío de 1983”, y será esta idea la que se convierte en el objetivo central a analizar; para ello, la propuesta pasará por revisar esa relación tomando las intervenciones formuladas por uno de los politólogos más prestigiosos y prolíferos en relación a la cuestión de la democracia, tal como lo es Carlos Strasser. Por cierto, se trata de un autor fuertemente identificado por sus aportes a esta última forma política, sin embargo, eso no debería opacar otro itinerario propuesto en los artículos escritos durante finales de la dictadura militar y los inicios del período democrático, los cuales resaltan la importancia del componente republicano en las nacientes democracias, convirtiéndose en uno de los pocos autores que se interesó por enlazar ambos elementos en la primera etapa de la democracia Argentina postdictatorial.

### **3- El aporte al tema en Carlos Strasser durante la dictadura militar**

**3.1.** Posiblemente, no merezca una aclaración sobre las razones para incluir a este autor cada vez que se habla sobre la democracia. En todo caso, y aun bajo el sobreentendido de su importancia, se hará una breve mención por los cuales su figura como intelectual público, debería estar incorporada en este trabajo. En principio se trata de alguien con una trayectoria académica ampliamente reconocida en el ámbito de las ciencias sociales, estando fuertemente vinculado con FLACSO Argentina durante largos años.<sup>248</sup>

---

<sup>248</sup> Se puede consultar su curriculum en la página oficial de Flacso, de la cual rescato estos antecedentes: Profesor emérito de Flacso/Argentina desde 1977. Director y fundador de la Maestría en Ciencias Sociales. Estudió Abogacía en la Universidad de Buenos Aires. Siguió sus estudios de Ciencia Política en Universidad de Berkeley. Estuvo asociado al proyecto de “Políticas de Modernización”, que dirigía el profesor David Apter. Cursó simultáneamente



Por otro lado, de forma continua y permanente ha escrito artículos y libros destinados específicamente al tema de la democracia.

Por último, es uno de los pocos pensadores argentinos que, dentro de las Ciencias Sociales, ha insertado, tempranamente, el concepto república y del republicanismo de tal forma que se convierte en una fuente inevitable al momento de comprender algunos de los temas que circulan alrededor del tema planteado al comienzo.

Alguna de sus inquietudes y perspectivas formativas lo acercan a O'Donnell (ejemplo, la influencia directa con David Apter), otro tanto sucede respecto a la importancia que le dará a la democracia como régimen de gobierno, sin embargo, existen otras preocupaciones, otros temas y otra manera de acercarse al objeto de estudio, que no están tan claramente presentes en los planteos de O'Donnell. Así, la cuestión de la participación política, de la legitimidad de la dominación, el fuerte papel del estado como concentrador del poder, son temas abordados prioritariamente en los trabajos de Strasser.

En relación al tipo de abordaje, se apoya en algunas categorías vinculadas con la filosofía y la teoría política; utiliza una lógica más deductiva para comprender la realidad política, lo cual marca una diferencia en relación a las cuestiones más inferenciales que pueden apreciarse en O'Donnell.<sup>249</sup>

Volviendo la atención al tema propuesto en este trabajo, el objetivo será ver en alguno de los escritos previos a la instauración democrática<sup>250</sup>, cómo se inserta la necesidad de este régimen como forma política, cuál es el adversario con el que se diferencia, como asimismo, qué aspectos de la democracia rescata para poder comprenderla mejor.

La preocupación central que se manifiesta en sus escritos (especialmente en el primero de ellos, del año 1976) es la imposibilidad de la participación política, entendiendo que esta no sólo proveerá de legitimidad a un régimen político, sino que -y en términos de una clara retórica republicana clásica-, aquellos miembros de una sociedad que no estaban integrados activamente a un cuerpo político, eran considerados como un *idiotes*, esto es, se trataba de alguien que tenía impedida su capacidad para ejercer un papel en su espacio político -en la *polis*-, y esta idea contiene en Strasser, una actitud denunciatoria, el retraimiento hacia el ámbito privado rompe con la moral política (en clave republicana de acción) ya que le impide concretar “la más plena realización del

---

el doctorado en Ciencia Política entre 1967 y 1971 bajo la dirección del profesor Sheldon Wolin y, hacia el final, la profesora Hanna Fenichel Pitkin.

<sup>249</sup> Solo para señalar este punto, en los trabajos analizados en esta parte es habitual su desarrollo desde categorías agregadas y pre-definidas, ej. liberalismo, marxismo, conservadurismo, para luego ver como ciertas variables –participación política por caso- funcionan en cada una de ellas.

<sup>250</sup> Se trata de una serie de artículos que van desde 1976 hasta 1985, todos los cuales se hallan compilados en Strasser 1986, que será la edición utilizada en esta ocasión. El original del primero de los trabajos mencionados, “Concentración del poder y clase de vida política” salió publicado en Floria & Monserrat, 1977, mientras que el resto de ellos, fueron artículos publicados en revistas y/o conferencias.



ser humano y su responsabilidad”, comportamientos estos que se concretarían en el escenario público por medio de la participación dentro del mismo.

Ahora bien, ¿Por qué podrían darse situaciones como las referenciadas anteriormente? ¿Qué factores son los que conducen hacia este estado de cosas?

En la primera línea de su escrito, propone hacer un poco de teoría “con el ojo puesto en la situación argentina”, y allí, encuentra que el problema central está en el papel omnipresente del estado en todos los ámbitos de la vida social, accionar que queda justificado por varias razones –por ejemplo, la variedad y complejidad de los asuntos a tratar- todas las cuales terminarán incrementando un fuerte crecimiento de sus funciones y una concentración del poder en manos de una élite “especializada en los asuntos públicos” (p.39).

De esta forma, la importancia de los individuos es cada vez menor, el retiro hacia la esfera privada es el único espacio en dónde los hombres experimentan seguridad, de allí su afirmación: “El hombre común *descarga* entonces en el Estado, cada vez más, su capacidad de iniciativa pública, y también toda su responsabilidad pública: el Estado hace este trabajo por él” (p.47).

Esta crítica encuentra un fundamento filosófico en las teorizaciones liberales basadas en un autor como Herbert Spencer entendiendo que, aún bajo la presencia de un escritor “secundario”, existen aquí algunas observaciones interesantes para analizar los males generados por la concentración del poder en manos del estado. Será allí, y sobre ese trasfondo liberal, en donde insertará su idea de democracia como mecanismo capaz de superar aquella alienación que produce en los individuos, “La sociedad *puede* conjurar aquel extrañamiento [el de no actuar en sus polis] haciendo que el estado le pertenezca, esto es, poseyendo al estado. La democracia opera la unión de Estado y Sociedad” (p.40). Este es un ideal de democracia que defiende, aquella que es vista a través de las acciones políticas de los “ciudadanos” que participan en un escenario compartido y en el marco de un sistema político constitucional, el cual conforma una condición necesaria, “imprescindible” en la creación del orden político.<sup>251</sup>

Retomando su interés sobre el problema de las sociedades actuales, y casi como un reclamo de acción para el futuro, las últimas palabras del escrito sostienen: “Tenemos que des-con-centrar el poder”, y para ello, la democracia será su respuesta, la cual no la imparte ningún acto de gobierno, sino que, en términos culturales “Se *adquiere* mediante la participación activa y estable, y el aprendizaje continuo, siempre costosos. Y se desnaturaliza así como se frustra en caso contrario” (p.50).

Es interesante recordar que el escrito se realiza durante los comienzos del proceso militar, etapa por cierto cargada de fuertes persecuciones y desapariciones de todos aquellos vistos como enemigos del régimen

---

<sup>251</sup> Strasser no niega la existencia de otros requisitos de naturaleza socioeconómicos y culturales más amplios, “que no hagan vana la institucionalización solo política y jurídica-formal de la cosa”, pero toma a estos como condicionantes adicionales, y no imprescindibles para hablar de ella.



autoritario; de manera que debe ser resaltado el compromiso político del intelectual, quien, sin ambages, se expide en favor de la democracia y por la necesidad de la participación política como requisito esencial de una república.

**3.2.** En el siguiente trabajo escogido<sup>252</sup>, retoma su interés sobre el estado y la imposibilidad de pensar en su eliminación, cuestión muy significativa ya que, si la vida social no puede ser pensada sin estado, si “la sociedad no puede, sino organizarse como sociedad política”, el estado se transforma en un problema de investigación. En particular, considera que si en toda sociedad política existen intereses y parcialidades, esto supone deducir que dicha sociedad podría ser “mejor o peor, según como se la construya” y “ese ordenamiento “puede” de todos modos (...) quedar ajustando un sistema de privilegios y una estructura de dominación...” (p.60).

Esto lo lleva directamente a uno de sus temas claves, el cual no abandonará en siguientes escritos, específicamente, la referencia es a la noción clave de “legitimidad” con la que todo ordenamiento social debe contar. Es en este punto donde el autor retoma su interés para analizar los temas desde la filosofía y la teoría política, y, en términos más desafiantes, será aquí en donde recuperará, positivamente, el pensamiento de John Locke, sacándolo de la crítica académica en la que había caído el liberalismo en general y el lockeano en particular.<sup>253</sup> Enlaza el tema del liberalismo en relación con la democracia, y allí cita la idea del estado instituido por pactos recíprocos, cuya finalidad radica en proteger “derechos civiles” anteriores a esa creación y para asegurar la justicia. Pero, en un sentido aún más profundo, las personas están dotados de capacidad para controlar a ese gobierno, “...la soberanía radica en la gente y el *gobierno es un fideicomiso*...” (Bastardillas propias, p.60), por lo tanto, será controlable por la propia población, quien podría retirarle la confianza (*trust*) desde el mismo momento que sienta que sus deseos no son seguidos por ese agente –i.e., el gobierno-.<sup>254</sup>

Para cerrar las consideraciones generales contenidas en este artículo, debe resaltarse cómo ingresa el tema democrático en el autor, relacionándolo con la idea de estado que ha venido describiendo. Si el estado es el que da la estructura y el modo en que se organiza una sociedad, la democracia debe ser pensado como un régimen de estado; es la que determina la forma en que ese estado se organiza, de allí la importancia asignada a la participación y a la acción ciudadana, ya que a través de ella, ese estado adoptará uno u otra forma política diferente. Esta es la razón por la cual, la democracia, *qua* régimen, tiene una formalidad política que no debe

---

<sup>252</sup> “A propósito de la acumulación de conocimiento. Una nota sobre Locke y la democracia”, publicado en el N° 2 de la Revista Crítica & Utopía Latinoamericana de Ciencias Sociales, Bs As., 1980, aunque, tal lo mencionado, aquí se tomará la edición compilada del año 1986.

<sup>253</sup> El artículo critica la perspectiva que ha desacreditado al liberalismo (cita para ello a un clásico texto de MacPherson, acerca de la “Teoría política del individualismo posesivo”) “...cientificismo y militatismo (...) han hecho estragos en la educación de las últimas cuantas generaciones de “científicos sociales”, en América Latina (...) el resultado es que la disciplina no se conoce y los clásicos parece que no tuvieron otra importancia que la arqueológica” (p.56-57).

<sup>254</sup> Es interesante como Strasser extrae del pensamiento lockeano estas ideas sobre el poder político, aunque esto no lo hace ubicar al pensador británico dentro de las filas del republicanismo, cuestión esta que sí está presente en autores como Doménech (2004), Bertomeu (2005), apreciaciones, por otro lado, que esta investigación comparte.



desconocerse, tiene reglas, normas, que deben ser tenidas en cuenta para la adopción de las decisiones estatales, como así también, para el control de todo lo actuado. Por ello, el régimen –democrático- comprende los procedimientos en la selección del personal político que administrará los asuntos del estado. Estas ideas son las que conducen al autor a revalorizar el sentido de una democracia formal, como algo distinto de la llamada real o sustancial, pero, al mismo tiempo, la democracia no puede agotarse en ella, o mejor dicho, aquello que sea la democracia -como régimen de gobierno de un estado-, no puede desconectarse de lo que los hombres hacen con ella, y aquí, nuevamente, (re)aparece este sentido profundo de la participación política como elemento estructurante de ese régimen.

En el escrito reseñado aparecen dos ideas, una de ellas formará parte de un tema recurrente en el autor, que retomará en –casi- todos sus escritos (la idea de legitimidad de un gobierno), y la otra, relacionada con la fuerte noción del poder fiduciario en la versión de Locke, tema este que ha sido recuperado, más recientemente, por los defensores del llamado republicanismo histórico (Doménech, 2004; Bertomeu, 2005, 2021).

Respecto a este último punto, Strasser disputa la lectura exclusivamente liberal del pensador británico que, como bien lo afirma el argentino, ha sido tomada por la dominante interpretación de Mc Pherson; en su lugar, propone centrar la atención en el tema del poder ciudadano como mecanismo de control sobre aquellos encargados de llevar adelante las responsabilidades públicas de una república.<sup>255</sup> Con ello, Strasser nos recuerda que una relación política –legítima- involucra a un agente principal –el fideicomitente- quien encarga una tarea a otro individuo –el fideicomisario, i.e. los funcionarios-, estos últimos sólo son agentes a quienes se les otorgó una confianza para despachar los asuntos comunes, y como tal podrán retirarle la misma cuando evalúen que estas no son llevadas a cabo.<sup>256</sup>

Con esta recuperación de esta idea presente en Locke, Strasser expresa un sentido fuerte del poder político en manos de la ciudadanía, como sostiene Bertomeu (2021) al hablar del republicanismo democrático y plebeyo, uno de los rasgos fundamentales de este, es la concepción fiduciaria del poder político “el constante careo de los gobernantes por parte de los gobernados, que es incompatible con la idea de un “líder” soberano y no comisario, que construya poder aglutinando demandas insatisfechas y sin poder normativo alguno” (p: 35).<sup>257</sup>

**3.3.** En otro de los artículos seleccionados para esta primera temporalidad (“Barbarización de una República”, [1986] 1980) el autor no aporta grandes novedades, respecto a los trabajos anteriores, aunque explicita algunas cuestiones interesantes para comprender su idea general de república, lo cual constituye una de las pocas alusiones referidas a este tema por parte de la intelectualidad nacional. Así, continúa su preocupación acerca de

---

<sup>255</sup> Es interesante este punto ya que, en el fondo, hay una noción de *accountability*, de obligación de los funcionarios públicos de rendir cuentas de sus actos públicos.

<sup>256</sup> Doménech (2004) describe detalladamente esta relación en las páginas 198 a 202.

<sup>257</sup> Esta parte del escrito le sirve a la autora para contraponerse a las lecturas del poder de factura populista en la versión presente en Ernesto Laclau (agregaría de las lecturas republicanas que se halla presente en autores como Eduardo Rinesi).



la privatización de lo público y el consiguiente empobrecimiento del orden político, aunque aquí las afirmaciones son más radicales, “sin política no hay sociedad”, “sin república casi no hay política ni, entonces, educación política...” (p.69)<sup>258</sup>, y sin una acción decidida de los hombres en su comunidad, no sólo se degradará la persona, sino que, con claras reminiscencias hacia la filosofía contractualista, la propia comunidad podría descender hacia un peligroso estado de naturaleza.

La clausura política prolongada (por la que transitaba la Argentina para 1980) degrada a la sociedad, pero también es cierto que esto no es eterno sino que, de alguna forma, más tarde o más temprano, se producirá una “re-creación del Estado” (como estructura general del orden), se volverá a plantear el tema de un nuevo comienzo, y eso obliga a incorporar el tema sobre la “Legitimidad del orden político”.

En fuerte clave de época, esta cuestión se insertará en el marco de un proceso en el que ingresará el país,<sup>259</sup> una etapa donde ya se visualiza una apertura política incipiente, de allí que la discusión sobre la legitimidad y su contracara el tema de la obediencia política, sean uno de los tópicos adicionales a los anteriores artículos. En términos dilemáticos, la coerción no genera estabilidad, ni puede “nutrir la obediencia civil por demasiado tiempo”, excepto que esta venga acompañada por la participación ciudadana en el ejercicio de su capacidad política, pero esta no podría lograrse nunca en el marco de un régimen excluyente de la información y del accionar político, por lo tanto, la legitimidad es un asunto a resolver, pero el marco para su resolución debe provenir de un espacio abierto en donde la política pueda manifestarse, y allí, retomará el tema del republicanismo.

Como lo dice el propio Strasser, el cerco público establecido por el gobierno militar

“borra el hábito de la participación (...) y el de la crítica tan esencial en una *república sana* (...) En suma: un régimen militar, de facto y (...) autoritario como el actual (...) termina de destruir *hábitos republicanos* y establece en cambio usos y costumbres acordes con su propia esencia [autoritaria por cierto]” (bastardillas propias, p.82).

La república, aún con imprecisiones, es expuesta en términos axiológicamente positivos y contrarios a los valores de la dictadura, es decir, queda adecuadamente delineada por medio de la acción política y la participación de aquellos que viven dentro del país.

#### **4- Strasser y la preocupación por el orden legítimo. Los aportes en los inicios de la democracia**

Los trabajos anteriores mostraron el compromiso del argentino con la democracia en aquella etapa donde este formato político aún no había tomado cuerpo en la intelectualidad nacional y regional, como tampoco en las dirigencias políticas, ni en la ciudadanía. Esos aportes contienen un valor en sí mismo que debe ser reconocido.

---

<sup>258</sup> Aquí, sólo podría especularse deductivamente acerca de lo que entiende por República, cuestión esta que quedará mejor definida en textos posteriores del autor.

<sup>259</sup> En marzo de 1981, el General Roberto Viola reemplazará al entonces presidente de facto Jorge Videla, dando lugar a la aparición de una línea más blanda dentro de la cúpulas militar.





Tras pasada la etapa dictatorial, hay dos trabajos difundidos durante el año 1985 dedicados a los mismos ejes temáticos, y escritos con escasas diferencias temporales.<sup>260</sup> En ambos, la atención central estará destinada a analizar la perspectiva de la joven democracia Argentina, enfatizando la cuestión del “orden político”<sup>261</sup>. Según él, nuestro país ha estado enfermo de impotencia, de ausencia de un poder político –legítimo– con capacidad de darle un orden determinado, al cual considera como el presupuesto lógico de toda vida social.<sup>262</sup>

Sin embargo, avanza un paso más tratando de comprender las razones históricas por las cuales padecemos semejante inestabilidad, y allí, en clave weberiana, considera que la mayor dificultad está dada por la imposibilidad para lograr un régimen político “legítimo”, aceptado, respetado y defendido por la mayoría de la población. Por el contrario, lo que observa es que a lo largo de nuestra historia se han dado una serie de disputas por opciones polarizadas, ninguna de las cuales termina consolidándose en el largo plazo, “...se trata de que en el país no hay –desde 1930/1943, período divisorio de las dos grandes etapas de la Argentina moderna– legitimidad única ni entonces poder político legítimo, lo cual es decir que a lo sumo hay un poder severamente recortado...” (1986, p: 91).

Strasser plantea un conjunto de ejes dicotómicos en materia de legitimidad, que muestran la experiencia del país durante las últimas cinco décadas:

- república/dictadura;
- democracia/oligarquía/tecnocracia dirigida;
- ciudadanía/corporativismo;
- pluralismo/movimientismo;
- estatismo/antiestatismo;
- libertad/igualdad, y,
- política internacional occidentalismo/no alineados.

---

<sup>260</sup> En realidad uno de ellos “La democratización en la Argentina, hacia 1985” (Strasser, 1986 [1985]), se trató de una conferencia realizada en octubre de 1984, con motivo de cumplirse un año de las elecciones nacionales que restablecieron el régimen democrático en el país. Este trabajo fue posteriormente presentado en 1985, en Bogotá, dentro del marco del Seminario sobre Sistemas Políticos Comparados de América Latina. Publicado por primera vez por FLACSO, en junio de 1985.

El otro trabajo mencionado (“La legitimidad y el orden democrático. Apuntes en torno a la ideología argentina. Sus cambios y perspectivas”) fue presentado el III Congreso Nacional de Sociología, en Bs.As., en noviembre de 1985. (Para ambos se utilizará el libro publicado en 1986).

<sup>261</sup> Debe resaltarse como la idea de Orden Político (diferente al orden dictatorial) estaba presente en diferentes grupos de la intelectualidad local. Ver la introducción al libro de Portantiero (1988): *La producción de un orden. Ensayos sobre la democracia entre el estado y la sociedad*.

<sup>262</sup> Vale aquí la aclaración acerca de que el autor no piensa en cualquier tipo de orden político con capacidad de poner orden en la sociedad. El autoritarismo militar lo pudo hacer –al menos durante un tiempo–, la referencia es hacia un determinado tipo de orden aceptado por la población y no impuesto por la fuerza.



No es el propósito aquí validar su hipótesis, ni analizar cada una de las dialécticas presentadas, sino observar cómo el autor puntualiza el tema de la república, confrontándola directamente con las dictaduras y diferenciándolas de las democracias. Es interesante esta cuestión ya que, siguiendo a otros autores –por caso O’Donnell- es la democracia la que tiene su opuesto en el autoritarismo. Por lo tanto, para comprender este punto, deberían especificarse cuáles son los rasgos distintivos de su idea de República, tratando de analizar qué elementos de dicha tradición lingüística quedan iluminados a través de este término.

Siguiendo el artículo cuando presenta el punto menciona la idea de república al sostener que: “Aun dentro de los intervalos republicanos que los argentinos han disfrutado, y que hoy vuelven a gozar...”, con ello, claramente, está referenciando el tema con el gobierno de Alfonsín, y esta forma política no ha exhibido una continuidad en la historia, sino que se ha visto interrumpida por formas dictatoriales. Sin embargo, ¿por qué no denominarla directamente democracia? Seguramente, debido a que Strasser considera a la República con particularidades diferentes a esta última, y en clara oposición a las dictaduras, por lo tanto, veamos entonces esa polarización, y aquella diferenciación.

“República y dictadura son regímenes de gobierno. El primero es, en definición, legalista, consulto, abierto, controlable, tiene y debe responsabilidades. El segundo, todo lo contrario. Pero en cuanto a los títulos de soberanía, y a la representación, ya sabemos que lo mismo el uno que el otro pueden en efecto ser representantes de la voluntad popular y legitimarse por ella” (p.94).

La cita permite observar el tema de manera más amplia y compleja. Por una parte, ubica, inicialmente, a la dictadura y a la democracia a través de un uso restringido, como formas de gobierno, como regímenes políticos<sup>263</sup>; por la otra, reconoce que una dictadura podría ser aceptada –legitimada- por la población<sup>264</sup>. Pero, lo más interesante está en los rasgos distintivos con los que identifica “su” republicanismo, y que se insertan dentro de las caracterizaciones que han abonado la tradición lingüística de este término. Así, su idea de república queda asociada a estos elementos: a- un régimen de gobierno sostenido en leyes, no en hombres –la idea legalista-; b- abierto públicamente, opuesto al secretismo; pero también y, posiblemente por lo anterior, c- controlable, revisable y, al ser público, d- debe rendir cuentas públicas de sus actos públicos, tiene responsabilidades ante la ciudadanía –hoy diríase que es *accountable*, y agregaríamos que esa particularidad lo lleva hacia alguna su capacidad de responder [*responsiveness*]-

---

<sup>263</sup> Para Ortiz Leroux (2007), existe un uso “genérico”, amplio (sustantivo) de República y un uso “restringido” (epidérmico o formal). De acuerdo al 1º de ellos, la república se vincula con la cosa del pueblo, la cosa pública, “la empresa común de los ciudadanos dirigida por ellos para la consecución del bien común” (p.14). También este uso amplio comprende otros elementos, tales como una teoría de la soberanía política –derivada del pueblo- sometida y manejada por leyes justas, es decir, y, nuevamente, orientadas por el bien común. El uso más específico, o restringido sólo tiende a identificar República a forma de gobierno y, básicamente, a diferenciarse de la monarquía.

<sup>264</sup> No podría afirmarse que Strasser estaba refiriéndose a lo sucedido en nuestro país durante la etapa dictatorial comenzada en 1976.



Con clara conciencia de que el pasado republicano carga con tintes elitistas –“puede haber repúblicas democráticas y repúblicas oligárquicas” (p.94)- el autor considera que esos controles estarán, más o menos abiertos a la población en general, y eso le dará la connotación de democrático u oligárquico. Asimismo, y en esa dirección, reconoce que los últimos años de nuestra historia política se ha recortado el derecho a la participación de algunos partidos políticos conformándose, de alguna manera, una forma republicana, aunque con una democraticidad menguada.

Avanzando un poco más en el recorrido de Strasser, hay un punto adicional donde las preocupaciones republicanas del autor se vinculan con aquellos que, por ese entonces, hablaban sobre los riesgos de la concentración del poder. Concretamente, en su expresión sobre las dictaduras ponía en duda que esta tendencia se encuentre erradicada definitivamente en nuestro país; no se puede estar seguro sobre el entierro definitivo del gusto nacional por “la figura fuerte y la mano dura” y, nuevamente en clave republicana, “la preferencia por el presidencialismo muy acentuado y el consiguiente desequilibrio en la división de poderes vienen a expresar esta proclividad natural de la sociedad política argentina. Es, quizás, un modo débil o latente de expresarse la dictadura entre nosotros...” (p.93).<sup>265</sup>

Con la cita anterior queda mejor contorneada la idea de republica en la que piensa. Su cuadro republicano queda ahora más completo, al introducir la división de poderes para frenar las tendencias personalistas e (hiper)presidencialistas –asociadas a imágenes dictatoriales-, a la que debería agregársele la idea del movimientismo, un ideal monocromático, monopartidario, tendencias todas estas que se encuentran enraizadas en nuestras tradiciones y hábitos de cultura política nacionales, las que, de acuerdo a él, “son el hueso más duro de roer” y, que en definitiva, constituirán uno de los desafíos más importantes que deberá afrontar el régimen de gobierno comenzado en 1983.<sup>266</sup>

Corriéndonos de las cuestiones teóricas/conceptuales, el análisis de Strasser avanza hacia una exposición sobre la crisis de legitimidad arraigada en nuestro país, una convivencia entre alternativas diferentes las cuales han atravesado nuestra historia durante los últimos 50 años. Pese a estas tensiones -difíciles de articular consensuadamente-, el autor observa para esta época, un avance cultural positivo en esa dirección, el cual se condice con este clima de expectativas favorables para instaurar una república. Específicamente, hay elementos alentadores para ello, así, sostiene que “se ha establecido un centro de coincidencia básica, aunque algo genérica (...) en torno a las formas republicanas y democráticas”, y que, incluso en otras polarizaciones (ejemplo,

---

<sup>265</sup> Es interesante remarcar como durante esos años, el tema del presidencialismo vs los sistemas de tipo parlamentario estaban circulando entre la intelectualidad regional. Estas tendencias se ven reflejadas en los trabajos de Juan Linz y en los de Santiago Nino, quien, como referente principal en el Consejo para la Consolidación democrática –diciembre 1985- aboga por formas de gobierno más atenuadas.

<sup>266</sup> Strasser le suma a estas tendencias arraigadas, el acentuado “estatismo” presente en nuestra cultura nacional.



ciudadanía/corporativismo; o pluralismo/movimientismo) se percibe una atenuación de las tendencias centrífugas (1986, p: 135-7)

Por otro lado, también en la opinión pública han mermado aquellas voces que, de manera recurrente, clamaban por la necesidad de contar con un “gobierno fuerte que venga a terminar con la anarquía”. Este avance viene por dos lados, la renovación del campo político, en donde el principal partido de oposición de aquellos momentos (el justicialismo) “ha hecho las paces con las formas democráticas constitucionales”, inclusive, cuenta con un fuerte sector interno cuyos dirigentes están comprometidos con su re-organización como partido dispuestos a competir en el marco de las reglas democráticas pluralistas. Por otro lado, hay una interesante transformación en el propio campo intelectual ya que quienes antes menospreciaban determinadas formas políticas

“parecen hoy inclinados a estimar que no hay ninguna utopía a la vez más valiosa y más intrincada y digna de reflexión y construcción que la democrática, como por supuesto no hay ningún orden como el de un régimen democrático para seguir pensando, discutiendo o simplemente viviendo” (p.135).

Así, en la versión de Strasser, estos textos reflejan el espíritu intelectual de esa época, la cual le permite afirmar que después de tanto tiempo no hay nada tal como una crisis de legitimidad, por el contrario, observa un extendido consenso en torno a ciertos ejes centrales de la república democrática.

### **E. Últimas palabras**

El presente trabajo ha intentado realizar algunas modestas contribuciones sobre el tema propuesto en la introducción [acerca de democracia republicana].

a- Avanzado el año 2000 un grupo de intelectuales argentinos, vinculados a las ciencias sociales, han vuelto a poner la mirada sobre la llamada etapa de la “transición democrática” tratando de revisar los debates y las discusiones que tuvieron lugar durante esa temprana temporalidad política (Garategaray, 2013; Garategaray & Reano, 2017; Reano & Smola, 2013, entre otros) tratando de recuperar algunos recorridos opacados por el hegemónico uso de la democracia como régimen político, por lo tanto, podríamos decirse que, este pequeño aporte está inscripto dentro del marco general de ese “regreso”, aunque en este caso para observar otra relación, aquella que se da entre la democracia y la república.

b- Siguiendo esta última articulación, la preocupación señalada por Romero al inicio del trabajo, también tiene su continuidad en otros autores importantes dentro de las Ciencias Sociales quienes se interesan por la misma. Efectivamente, Carlos Waisman (2019) retoma actualmente la relación entre república y democracia, para oponerla a otra forma política fuertemente presente en la región, tal como lo son aquellas formas que denomina como “democracias plebiscitarias”. Otro tanto se encuentra en las intervenciones de Natalio Botana (2016) quien mantiene un interés permanente sobre el tema.

En este sentido, la reseña sobre los tempranos aportes de Strasser, procuran reconstruir una historia más larga sobre la articulación mencionada.



c-Por último, y referido a los aportes específicos del autor, se puede observar que hay dos temporalidades recorridas en él, la primera de ellas se encuentra dentro del marco de la etapa dictatorial. Allí, se puede apreciar la importancia otorgada al tema de la participación política como vehículo excluyente para direccionar lo que ocurre en una república democrática. El incumplimiento de esta cuestión, impide la realización de una democracia estructurante, sometiendo a la población a que sean otros quienes determinan lo que allí ocurre. Aún con cierta obviedad sobre lo que sostiene, el autor manifiesta en aquellos momentos –con mucho coraje intelectual y político- su preocupación por la falta de presencia de una democracia política.

En la segunda etapa trabajada (1984-86) Strasser no desconoce la importancia de la participación política, pero sus trabajos ahora estarán más atravesados por la realidad de la democracia ya presente.<sup>267</sup> De allí que sus preocupaciones se dirijan hacia la manera en que este régimen recién instalado logró una perdurabilidad que nunca había tenido en nuestra historia.

Entre los elementos resaltados, el autor enfatiza la necesidad de acentuar la legitimidad del régimen democrático por medio de valores culturales que disminuyan la carga de ciertos elementos arraigados en nuestra cultura política, tales como el peso del corporativismo, del estatismo, del movimientismo, del organicismo y del caudillismo, proponiendo en su lugar, una ciudadanía más activa y pluralista, con un ejecutivo obligado a rendir cuentas de sus acciones públicas y controlados por otros poderes del estado, elementos estos últimos que pueden identificarse con el desarrollo de una democracia republicana.

#### Trabajos citados

Bertomeu, M. J. (5 de Julio de 2005). Republicanismo y propiedad, <https://www.sinpermiso.info/>. (D. Raventós, Ed.) Recuperado el 5 de Agosto de 2022, de <https://www.sinpermiso.info/textos/republicanismo-y-propiedad>

\_\_\_\_\_ (2021). Reflexiones republicanas sobre la libertad y la dominación. Conceptos y actores. En M. Marey, *Teorías de la república y prácticas republicanas* (págs. 35-57). Barcelona: Herder.

Botana, N. (2006). *Poder y hegemonía. El régimen político después de la crisis*. Buenos Aires : Emecé.

---

<sup>267</sup> En textos posteriores (Strasser, 1995, 2003) retomará la idea de participación como importante en una república que se precie de democrática, aunque sigue sin aparecer el otro componente: la deliberación, la cual no es puesta como un eje discursivo central al momento de definir alguna idea de república. En su texto de 1995, al hablar de lo que llama democratismo, menciona la superioridad del juicio racional y moral colectivo por sobre el de las minorías, y allí inserta la importancia que el tema de la participación contiene para una verdadera república: “La asociación civil es fundamentalmente una república, la cosa de todos y la responsabilidad de cada uno. Así, a nadie le vale ni le corresponde desatenderse, ni apartarse, ni mirar apenas por su interés egoísta inmediato, o dejar en manos ajenas lo que profundamente le concierne a él y a los suyos (...) No sólo la indiferencia y el ensimismamiento, también la falta de capacitación respecto de las cosas públicas y su manejo redundan en una deserción absoluta o relativa frente al deber del miembro de la república y, a *fortiori*, tanto conllevan el peligro de apoderamientos ajenos de la soberanía como rematan a la fuerza en la conducción desacertada o el desgobierno” (pp.53-54) .



\_\_\_\_\_ (2016). “La Democracia Republicana: Pasado y presente”, en Revista Estudios Sociales; revista universitaria semestral, año XXVI, n° 51, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, julio-diciembre, 2016, pp. 17-29. El texto reproduce la conferencia pronunciada el 4 de mayo de 2016 en la Universidad Nacional de Rosario con motivo del otorgamiento del Doctorado Honoris Causa.

Doménech, A. (2004). *El eclipse de la fraternidad*. Barcelona: Crítica.

Garategaray, M. (Enero-Junio 2013). Democracia, intelectuales y política. «Punto de Vista, Unidos y La Ciudad Futura» en la transición política e ideológica de la década del '80. *Estudios*(29), 53-72.

Garategaray, M., & Reano, A. (2017). Apuntes para una historia intelectual de la transición democrática. *A contra corriente*, 14(2), 263-279.

Hamilton, A., Madison & Jay. (1998). *El federalista* (Sexta reimposición). México: FCE.

Ortiz Leroux, S.(2007). “República y republicanismo. Una aproximación a sus itinerarios de vuelo”. Argumentos, Universidad Metropolitana Autónoma de México, vol.20, N°053, 11-34.

Reano, A., & Smola, Julia. (2013). 30 años de democracia. Debates sobre los sentidos de la política. *Estudios*(29), 35-51.

Romero, L.A. (2020). El lugar de la Democracia Republicana en la Argentina del siglo XX y XXI. Comunicación en la sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, el 22 de abril de 2020. Documento consultado 12/08/2022, en la página de la institución: <http://www.ancmyp.org.ar/>

Strasser, C. (1986 [1976]). Concentración de poder y clase de vida política. En C. Strasser, *El orden político y la democracia* (págs. 37-50). Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

\_\_\_\_\_ (1986 [1980]). A propósito de la acumulación de conocimiento. Una nota sobre Locke y la Democracia. En C. Strasser, *El Orden político y la Democracia* (págs. 37-52). Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

\_\_\_\_\_ (1986 [1980]). Barbarización de una República. La perspectiva Argentina . En C. Strasser, *El Orden Político y la Democracia* (págs. 67-85). Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

\_\_\_\_\_ (1986 [1985]). La democratización en la Argentina, hacia 1985. En C. Strasser, *El orden político y la democracia* (págs. 87-125). Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

\_\_\_\_\_ (1986 [1985]). La legitimidad y el orden democrático. Apuntes en torno a la ideología argentina. Sus cambios y perspectivas. En C. Strasser, *El orden político y la democracia* (págs. 127-139). Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

\_\_\_\_\_ (1990). *Para una teoría de la demcoracia posible. Idealizaciones y teoría política. Primera parte* (1° ed.). Buenos Aires, Argentina: Grupo editor Latinoamericano.

\_\_\_\_\_ (1995). *Democracia III. La última democracia*. Buenos Aires: Sudamericana. Universidad San Andrés.

\_\_\_\_\_ (2003). *La vida en la sociedad contemporánea. Una mirada política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Economica .

-Waisman, C. (2019). Populismos del Norte y del Sur: incorporación vs defensa social, Revista Sociología Histórica, Universidad de Murcia, España, N° 10, pp. 411-426, <https://doi.org/10.6018/sh.452171>





## **Efectos de la implementación de las PASO sobre los patrones de competencia partidaria. El caso de las provincias argentinas durante el período 2011-2021.**

Leonardo González

[leogonzalez2710@hotmail.com](mailto:leogonzalez2710@hotmail.com)

Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – Universidad Nacional de Cuyo

### **Resumen**

Este trabajo tiene como principal objetivo analizar qué efectos ha tenido la aplicación de las primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) sobre la competencia electoral en las provincias argentinas para el acceso a la Cámara de Diputados durante el período 2011-2021. Por ello, se propondrá una aproximación descriptiva sobre qué efectos tienen las reglas electorales sobre los sistemas partidarios y, con posterioridad, se realizara una evaluación diacrónica del período en cuestión a través de la presentación de evidencia empírica. La estructura del trabajo se organiza del siguiente modo: en una primera instancia, se presenta un abordaje sobre el modo en que la ciencia política ha objetivado la relación entre los sistemas electorales y de partido. Posteriormente se delimita la normativa electoral que regula el acceso a los escaños en la Cámara baja y se expone brevemente cómo ha caracterizado la disciplina la trayectoria del formato de competencia desde el retorno de la democracia. Por último, se realiza un análisis sobre los datos electorales presentados considerando la magnitud de distrito nominal de cada provincia y el artículo cierra con unas reflexiones finales.

### **Introducción**

La legislación electoral en la Argentina a nivel nacional y subnacional usualmente ha sido objeto de sustanciales modificaciones. A pesar de que la Ley N° 26.571 fija que para la distribución de cargos nacionales los partidos y los electores deben dirimir las candidaturas partidarias mediante unas primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO), este mecanismo no es aplicado en todos los distritos para la distribución de cargos provinciales. De hecho, los sistemas electorales provinciales presentan una multiplicidad de elementos disímiles como las fórmulas de decisión, la composición de las cámaras legislativas y los principios de representación adoptados, los criterios de confección y distribución de las boletas, los instrumentos de votación, el calendario electoral o el procedimiento de escrutinio, son solo algunas de las dimensiones que revisten heterogeneidades a lo largo de las 24 circunscripciones electorales.

Como toda reforma electoral el debate por las PASO en el Congreso de la Nación durante el año 2009 fue impulsado por actores políticos que promovieron la sanción de la normativa en base a un



diagnóstico acerca de sus posibles consecuencias. El mismo se basaba a que con posterioridad a la crisis política, económica y social del año 2001, las escisiones partidarias motivadas por la ausencia de mecanismos susceptibles de dirimir los liderazgos interpartidarios incentivaron a una mayor fragmentación que ya se manifestaba durante la década del 90 a partir de los procesos de descentralización políticos administrativos que favorecieron la emergencia de fuerzas políticas provinciales competitivas.

Precisamente por este motivo, este trabajo tiene como objetivo principal revelar qué efectos ha tenido la aplicación de las primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias sobre la competencia electoral en las provincias argentinas para el acceso a la Cámara de Diputados durante el período 2011-2021. Como hipótesis de trabajo la presente investigación parte del supuesto de que la implementación de las PASO contribuyó a reducir la fragmentación del sistema partidario debido a que introdujo incentivos para que las fuerzas políticas conformen alianzas competitivas a lo largo de los distritos electorales, favoreciéndose así la coordinación del electorado en torno a estas opciones partidarias.

### **Los efectos de la normativa electoral sobre la morfología del sistema partidario**

Desde su génesis y hasta mediados del siglo XX, la ciencia política se limitó teóricamente a abordar los sistemas partidarios y electorales desde una perspectiva reduccionista. A raíz de ello, las diferentes propuestas de análisis se circunscribieron fundamentalmente a explicitar dimensiones de los partidos políticos o de la legislación electoral desechando así una perspectiva holística, donde estos sistemas estuvieran insertos en un entorno más complejo y visualizados como una totalidad que no fuera susceptible de ser reducida a la sumatoria de sus componentes (Bertalanffy, 1984; Bartolini, 1988, Grossi y Gritti, 1989; Aguirre y Montbrun, 2022).

En línea con este supuesto, Sartori (1986) argumenta que dentro de la investigación social, un criterio de demarcación apropiado para hacer referencia a la noción de sistemas partidarios depende de que el objeto cumpla al menos dos condiciones. Por un lado, el sistema necesariamente debe exhibir propiedades que lo diferencien analíticamente de sus elementos constitutivos. Paralelamente, la segunda condición es que el sistema partidario debe ser entendido como el resultado emergente de las distintas *interacciones* entre las fuerzas políticas, siendo estos intercambios en términos de relaciones de conflicto o cooperación los que establezcan la delimitación y especificidad del sistema.

Por su parte, desde la disciplina los sistemas electorales adquieren relevancia porque a través de sus mecanismos transforman, aunque no de modo neutral, las preferencias sociales en poder político institucionalizado. De este modo, a través de diferentes instrumentos promueven o impiden el ingreso de nuevas organizaciones político-partidarias a la asignación de bancas gubernamentales. La literatura ha denominado tradicionalmente a estos efectos del sistema electoral como sesgos dado que inducen al favorecimiento de un partido en detrimento de otras opciones (Nohlen, 1994).

Como bien señala Gary Cox (2004), los debates en torno a cómo las instituciones electorales afectan la dinámica partidaria ha estado circunscripta mayoritariamente a la teoría institucional, a causa de que la perspectiva sociológica ha ponderado a los conflictos intrasociales como variable explicativa central. Debido a ello, el institucionalismo en sus diferentes variantes ha provisto de un abordaje para



interpretar los efectos de las reglas electorales sobre la competencia política, en particular sobre el número de partidos relevantes que son posibles localizar en los sistemas de partidos (Duverger, 1951; Sartori, 1986; Colomer, 2004).

En este sentido, la perspectiva morfológica asoció los efectos reductores –mecánicos y psicológicos– sobre la cantidad de competidores a los sistemas de mayoría relativa en virtud de que maximizaban la desproporcionalidad en la distribución de bancas (Duverger, 1957; Ocaña y Moreno, 2004; Lago Peñas y Lago Peñas, 2000; Bartolini, 1986). No obstante, la formulación original que proponía este enfoque ha sido sustituida por la idea de que los sistemas electorales más que determinar una cantidad específica de contendientes inducen a que el sistema partidario se equilibre en un límite superior de competidores (Cox, 2004). En este esquema, el efecto reductor se materializa a partir de la coordinación electoral entre los líderes partidarios y votantes que direccionan sus apoyos y acciones hacia las candidaturas mayormente propensas a obtener algún tipo de rédito en la asignación de bancas en disputa.

Recientemente otra perspectiva que ha sumado crecientes adhesiones dentro de los estudios electorales es el enfoque multinivel. Su principal aporte se funda en la hipótesis de que los sistemas de partidos pueden ser analizados en diferentes espacios de actuación, contrarrestando el supuesto de que la competencia y la interacción entre partidos presentan formatos homogéneos y unidimensionales. Por consiguiente, hacia el interior del sistema político es posible descubrir una multiplicidad de sistemas de partidos donde las fuerzas políticas compiten en distintos niveles y distritos por diferentes cargos, siendo de esta manera susceptibles de diseñar una estrategia de coordinación interpartidaria a lo largo del territorio o de concentrar sus esfuerzos en un distrito único (Bardi y Mair, 2015; Došek y Freidemberg, 2013; Clerici, 2018; Cruz, 2021)

En este modelo, el sistema partidario es interpretado a partir de distintas divisiones en una modalidad vertical, horizontal o funcional. La primera de ellas, es decir la división vertical implica la existencia de electorados segmentados en donde además de la división izquierda- derecha, el sistema de partidos tiene un segundo eje de conflicto que estructura mayoritariamente las preferencias de los votantes. Un ejemplo de este tipo de división son las diferenciaciones que acontecen en torno al clivaje religioso (Varetto, 2015).

Por su parte, las divisiones horizontales son entendidas a partir de la existencia de distintos niveles de gobierno y de competencia sean estas de carácter subnacional o regional. En este tipo de división, los efectos sobre el sistema de partidos varían en función de los patrones de nacionalización de la competencia. De esta forma, los actores le atribuyen una significación especial al proceso electoral sobre un determinado nivel de gobierno, extrayendo su atención de lo que acontece en otras arenas (Mair y Bardi, 2015).

Adicionalmente está la posibilidad de que exista cierta reciprocidad en la dinámica competitiva entre los distintos niveles de gobierno. Por lo tanto en el caso de cumplirse esta condición se está en presencia de un sistema de partidos congruente (Freidemberg y Suárez Cao, 2014). Es decir, los partidos han sido efectivos en su intento de coordinarse territorialmente y los votantes han sido capaces de coordinar sus preferencias. Por el contrario, en aquellos casos donde se evidencia una



mayor heterogeneidad de la competencia entre los distintos niveles correspondería asociarlo a un sistema de partido multinivel incongruente.

Luego las divisiones de carácter funcional son aquellas circunscriptas por una diferenciación de arenas competitivas dentro de un mismo nivel de gobierno. Puntualmente, lo que sugiere esta idea es que los formatos de competencia en la arena electoral difieren al respecto a lo que acontece en la arena legislativa. En otras palabras, la dinámica institucional propia de los ámbitos de representación otorga incentivos para que los partidos moderen sus posiciones en busca de acuerdos interpartidarios.

Para finalizar conviene destacar que la disciplina ha centrado sus observaciones en dos elementos del sistema electoral como son el umbral de representación y la magnitud de distrito. El primero de ellos es definido como un piso o barrera que los partidos deben superar si pretenden competir en la elección general o conseguir un escaño. Generalmente, la literatura ha tendido a agruparlos de acuerdo a la altura del umbral diferenciándolos así entre bajos y altos. Los umbrales bajos están caracterizado por aquellos barreras fijadas en relación entre el 1% y el 3 % de los votos emitidos, mientras que los umbrales altos son aquellos que se ubican en un número igual o mayor al 5% (Lijphart, 1994). Por su parte, la magnitud de distrito refiere al número de escaños puestos en disputa en una determinada división territorial. Al respecto, la ciencia política los agrupa en altos cuando las bancas son superior a diez, los bajos igual o menor a cinco asientos y medianos al momento que la distribución de cargos electivos sea entre un rango de diez a seis representantes.

En conjunto, su importancia analítica deviene de los efectos concentrados que tienden a generar sobre la dinámica competitiva partidaria a causa de que una reducción del tamaño de la circunscripción, sumado a un tipo de umbral de exclusión alto, tiene como resultado aumentar la desproporcionalidad entre votos conseguidos y escaños alcanzados (De Luca, 2006; Nohlen, 2012; Ganuza, 2008). Por lo tanto, con estas reglas electorales el propósito buscado precisamente es desalentar que los electores confieran su voto hacia las candidaturas con escasas posibilidades evitando así los problemas de gobernabilidad y coordinación en los órganos gubernamentales producto de la disgregación de la oferta electoral.

### **Análisis normativo de las PASO**

Entre diversas normativas, el proceso electoral que regula el acceso a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación está reglamentado por la Constitución Nacional, el Código Electoral Nacional (Ley N° 19548), la Ley Orgánica de Partidos Políticos (N° 23.298), la Ley de Convocatoria Electoral (N° 22.847), la Ley de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política (N°27.142) y la Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral (N° 26.571).

En función del tipo de circunscripción, la Constitución Nacional determina que la Cámara baja se compondrá de representantes elegidos de forma directa por el pueblo de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, los cuales serán considerados como distritos dentro de un mismo Estado (CN, Art 45; Ley Nacional 19.945, Art. 39 y Art. 158). A su vez, establece que la fórmula electoral a aplicar en los comicios será el sistema D'Hondt fijando una barrera legal para acceder a los cargos del 3% del padrón electoral en cada distrito (Ley Nacional 19.945, Art 160. y Art. 161). Por su parte, la duración



de los mandatos para los diputados nacionales está impuesta en cuatro años con la posibilidad de ser reelectos por un mandato, procediéndose a la renovación por bienios de la Cámara (CN, Art. 50).

En lo que refiere a la magnitud de distrito, la Ley Nacional de Convocatoria Electoral que data de la última dictadura militar actualiza la base poblacional en función del Censo de 1980, al determinar que el número de diputados a elegir debe ser de uno por cada 161.000 habitantes o fracción no menor a 80.500. Asimismo, para cada distrito agrega la cantidad de tres diputados estableciendo que los distritos no puedan contabilizar un número inferior a cinco diputados (Ley Nacional 22.847, Art. 3 y Art.4)<sup>268</sup>. Aquí no se debe soslayar que desde la reforma constitucional de 1898, la Constitución Nacional en el artículo 45 fija que luego de la finalización de cada censo, el Congreso tiene la potestad de fijar la base de representación poblacional que le corresponde a cada circunscripción pudiendo aumentar el divisor pero no disminuirlo<sup>269</sup>.

En cuanto a las prerrogativas de los partidos políticos, la legislación entiende que les corresponde de modo exclusivo la nominación de candidatos para cargos públicos electivos (Ley Nacional 23.298, Art. 2). De acuerdo a la Ley Nacional 27.142 esta oferta electoral debe alternar mujeres y hombres desde el primer titular hasta el último suplente. Paralelamente, la doctrina reconoce dos tipos de figuras normativas a los que los partidos se pueden acoger para obtener su personería jurídico-política, variando en función del grado de implementación territorial de las fuerzas partidarias. Los partidos de distrito corresponden a las agrupaciones políticas que tienen reconocimiento legal en alguna provincia, mientras que aquellos partidos reconocidos en al menos cinco distritos pueden solicitar su reconocimiento como partidos de orden nacional (Ley Nacional 23.298, Art. 8).

Entre otros aspectos, la promulgación de la Ley N° 26.571 de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral dispuso una serie de modificaciones sobre la legislación que regula el proceso electoral en la Argentina. Para la designación de candidatos a cargos electivos nacionales, se aplica un sistema de elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO), convocadas por el Poder Ejecutivo Nacional, a desarrollarse en todo el territorio nacional el segundo domingo de agosto (Art. 14 y Art. 20). Estos comicios tienen la particularidad de que son obligatorios para todos los partidos políticos y electores, aun en aquellos casos en que se presentase una sola lista de candidatos (Art. 19 y Art. 23). Por su parte, en la elección general la legislación resuelve que solo podrán participar aquellas agrupaciones políticas que hayan obtenido como mínimo una cantidad igual o superior al 1,5% del total de los *votos válidos* en el distrito correspondiente. Este umbral fijado por la norma considera la sumatoria de la totalidad de los votos obtenidos por las listas presentadas por cada fuerza política (Art. 45).

---

<sup>268</sup>De acuerdo a lo establecido por esta normativa, si se agregan los tres diputados por distrito al cociente de reparto en función de la base poblacional Capital Federal y Santa Fe deberían adjudicar 21 y 18 bancas respectivamente. Sin embargo, estos distritos se vieron favorecido por las reglas de distribución fijadas en la Ley 19.862 del año 1972 que fijaban 25 y 19 para cada circunscripción. De este modo, la reforma diseñada por la Junta Militar contaba entre sus principios que los distritos no podían adjudicar una cantidad menor de diputados a lo que distribuían el 23 de Marzo de 1976. En el caso de las provincias de San Luis, Neuquén, Catamarca, La Pampa, La Rioja y Santa Cruz la reforma les agregó un escaño más a distribuir.

<sup>269</sup>Actualmente la base poblacional se considera contemplando los datos relevados por el censo de 1980.



Adicionalmente se remplazaron los criterios que autorizaban a los partidos a competir, al sustituir la presentación de una lista de adherentes por un número mínimo de afiliados en torno a 4 por mil del total de los inscriptos en el registro de electores de un distrito determinado (Ley Nacional 26.571, Art 2). Otro elemento modificado por esta norma es que impidió la doble afiliación de los electores, al requerir una renuncia previa en el caso de que el afiliado este en el registro de otro partido (Art. 11).

La normativa legisla sobre las razones de caducidad de la habilitación legal que los partidos obtienen para competir. En función de ello, la norma considera que el no mantener el número mínimo de afiliados, así como el no presentar candidaturas en dos elecciones consecutivas, sumado a la no realización de elecciones partidarias internas durante el lapso de cuatro años o no alcanzar el dos por ciento del padrón electoral durante ese mismo lapso son posibles causales de la pérdida de la personería jurídica de estas organizaciones (Art. 16).

### **Perspectivas sobre el sistema partidario en la Argentina**

En la década posterior a la restitución del régimen democrático, el sistema partidario argentino se caracterizó por presentar un formato de competencia bipartidista en todas las categorías electorales. Esta mecánica se configuró a partir de la presencia de dos fuerzas mayoritarias, como la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista (PJ), que gracias a contar con un importante alcance territorial en todas las unidades subnacionales pudieron acceder a la mayoría de los cargos públicos en disputa (Malamud y De Luca, 2005).

De acuerdo a lo señalado por Abal Medina y Suárez Cao (2003), esta dinámica se vio favorecida por las constantes interrupciones al orden constitucional que propiciaron un congelamiento del sistema, donde los electores se vieron restringidos de adoptar nuevos comportamientos y evaluar de forma diacrónica el desempeño de los partidos. Por el contrario, Navarro y Varetto (2014) entienden que la competencia partidaria en la Argentina ha estado circunscripta por el dominio de un partido cuasi predominante desde el retorno democrático.

Sin embargo pese a estas visiones contrapuestas del formato de competencia, se puede advertir que el sistema partidario desde las elecciones legislativas de 1991 registró un aumento considerable en sus patrones de fragmentación solo disimulado en algunos distritos por la emergencia de la Alianza para las elecciones de 1997 y 1999 (Calvo y Escolar, 2005). Desde una óptica horizontal, esta variación se explica a partir de la irrupción de los partidos provinciales a la arena de competencia subnacional, quienes desde el manejo discrecional de los recursos presupuestarios asignados a las provincias fortalecieron sus organizaciones partidarias y emprendieron iniciativas de reformas de sus sistemas electorales con el propósito de desacoplar la dinámica de competencia subnacional de la coyuntura política nacional (Tula y De Luca, 2015). En esta línea, es importante especificar que durante este decenio ciertos partidos provinciales emergentes se constituyeron en apoyos decisivos para la implementación del ciclo de reformas económicas diseñadas en la administración de Carlos Menem (Gibson y Calvo, 2010).

A nivel general, la consolidación de los liderazgos provinciales interactuó con la emergencia de terceras fuerzas nacionales que se ubicaron a lo largo del espectro ideológico con un desempeño electoral desigual. Habitualmente, estos partidos con una base territorial anclada en la provincia o la





Ciudad de Buenos Aires, buscaron proyectarse al escenario político nacional, observando como sus bases programáticas eran adoptadas por sus pares mayoritarios, o mostrando limitaciones para superar su auto dependencia con respecto a los liderazgos partidarios. A su vez, dichas organizaciones no solo no contaban con los recursos y estructuras de sus pares provinciales, sino que el diseño institucional por intermedio de su desproporcionalidad, restringía su acceso a la arena legislativa socavando sus aspiraciones de despliegue territorial.

En consecuencia, las barreras de acceso a otros partidos sumado a la conformación de la coalición electoral entre sectores de la Unión Cívica Radical y el Frepaso, pareció reeditar el patrón bipartidista retrasando la tendencia a la fragmentación y la desnacionalización del sistema (Cruz, 2019; Calvo y Escolar, 2005). No obstante, la dinámica política a lo largo de esta década indujo cambios drásticos en el modo de organización del sistema a nivel subnacional, que potenciaron sus efectos una vez que la coalición dejó el gobierno en medio de la crisis política-institucional a fines del 2001, y las disputas internas dentro del PJ se estructuraron en función de los liderazgos nacionales (Leiras, 2007; Mustapic, 2002).

Sobre este punto, vale aclarar que la normativa electoral ha tenido efectos claros sobre los patrones del sistema partidario. En lo que refiere a la distribución de bancas los especialistas coinciden en que las reglas electorales en la Argentina contienen sesgos mayoritarios y partidarios. Un ejemplo de los sesgos mayoritarios acontece en la Cámara de Diputados, donde la normativa contempla pequeñas magnitudes de distrito y sobrerrepresentación en las provincias con una menor densidad de población, previendo una renovación por mitades en la Cámara baja. De esta forma su conformación refleja la distribución de las preferencias de los últimos dos procesos electorarios. Asimismo, el sesgo partidario se manifiesta en los beneficios obtenidos por las fuerzas políticas con mayor alcance territorial, que ante una misma proporción de votos obtenidos en distintos distritos con diferentes magnitudes obtienen una mayor cantidad de bancas (Calvo, Szwarcberg, Micozzi y Labanca, 2010; Calvo y Escolar, 2005; Reynoso, 2012).

Adicionalmente, las disposiciones electorales también promueven que las estructuras partidarias provinciales puedan seleccionar candidatos para competir por cargos nacionales legislativos, lo que contrasta con la disposición en otros países federales como Brasil y México. En consecuencia, los gobernadores al centralizar la nominación de candidatos para estos cargos, se configuran como actores que disputan relaciones de poder hacia el interior de sus organizaciones (Mustapic, 2013; Cherny, Figueroa y Scherlis, 2018; Murillo y Levitsky, 2008).

En función de lo expuesto, con posterioridad a los sucesos de diciembre de 2001 uno de los principales diagnósticos sobre la caracterización del sistema de partidos en la Argentina, giró en función de que la progresiva desnacionalización de la competencia partidaria en términos verticales y horizontales se potenció ante el impacto de la crisis política, económica y social repercutiendo en la fragmentación de la oferta electoral en general. A causa de esto, se instrumentaron en la década posterior una serie de reformas, entre ellas las PASO y la unificación de los calendarios electorales para cargos nacionales en



2005, que apuntaron a revertir las potenciales consecuencias que la multiplicación de actores relevantes tendría sobre la dinámica política en los órganos de gobierno.

### Breves consideraciones

La técnica de recolección de datos que se utilizó fue de fuentes secundarias directas como son los datos aportados por la Dirección Nacional Electoral y el Atlas Electoral de Andy Tow, que resultaron útiles para la construcción de la base de datos en el periodo a abordar. En relación a los datos electorales, se contabilizó la proporción obtenida por las fuerzas políticas de votos válidos en las elecciones primarias y la proporción de votos positivos para las elecciones generales, siguiendo de este modo el criterio establecido por la legislación. En función de ello, cabe destacar que la cifra del NEP obtenida al considerar los votos válidos puede sufrir distorsiones significativas a medida que los votos blancos aumentan en proporción, por lo cual se procedió a incluir su cuantía en las elecciones primarias y generales.

### Gráfico n°1: magnitud de distrito por provincias



Fuente: elaboración propia en base a la Ley 22.847

A los efectos de poder presentar la información de las distintas provincias, el criterio utilizado es la magnitud de distrito que permite agrupar las circunscripciones de acuerdo a la cantidad de escaños que ponen en disputa los distritos. En relación a esto, se debe especificar que el sistema electoral en la Argentina al establecer la renovación de la Cámara de Diputados por mitades establece una magnitud de distrito efectiva por debajo de la considerada en este trabajo, pero que de ser aplicada dificultaría la tarea de subdividir a los distritos de acuerdo a un criterio lógico debido a que la mayoría de las provincias debieran ser agrupadas en los distritos de menor magnitud.

### Análisis de los datos agregados a nivel nacional

Al repasar los datos agregados a nivel nacional, con la excepción de las elecciones primarias de 2015 en donde el indicador de la fragmentación partidaria se vio alterada por el incremento del voto en



blanco en varios distritos, se observa una disminución del NEP en las elecciones primarias y generales motivado por la configuración de coaliciones electorales competitivas que concentraron las preferencias en la mayoría de los distritos. Sin embargo, si el análisis diacrónico se centra en diferenciar elecciones concurrentes y elecciones no concurrentes el descenso en la cantidad de competidores no es tan significativo y asimismo la escisión partidaria para las elecciones generales del año 2011 se ubica por debajo de los tres partidos competitivos (ver tabla n°1).

En relación a esto, si se examinan las disposiciones de la Ley 26.571 la principal norma que busca ordenar la oferta electoral partidaria está destinada a desalentar la competencia de las fuerzas políticas minoritarias a través de fijar un piso electoral que los partidos debían superar si pretendían competir en la elección general. De hecho, solo la creación del Frente de Izquierda de los Trabajadores (FIT) se constituyó para las elecciones concurrentes del año 2011 con el propósito de superar los umbrales fijados por la legislación. Especialmente este efecto se acentúa en los distritos de mayor magnitud, en donde desde las elecciones de 2015 los datos agregados de partidos que quedan fuera de competencia se explican fundamentalmente por la dinámica competitiva de estas circunscripciones (ver tabla n°3).

Por otro lado, de acuerdo a los datos obtenidos en la tabla n°1 existe evidencia de que las estructuras partidarias con mayor frecuencia incluyen entre sus estrategias la realización de PASO a los efectos de dirimir precandidaturas para los cargos legislativos nacionales. Un ejemplo de ello, es que para las elecciones legislativas de 2021 Juntos por el Cambio realizó primarias en diecisiete provincias para solamente prescindir de la instancia electoral en tres provincias. La cifra se completa con La Rioja, San Luis, Neuquén y Tierra del Fuego en donde no fue posible arribar a consensos ni a utilizar las PASO como mecanismo decisorio.

Adicionalmente, si se observa el (ver gráfico n°6- anexo) se observa una notoria disminución de los partidos distritales en los primeros dos procesos electorales posteriores a la aplicación de la reforma electoral. Sin embargo, la tendencia se revierte en 2015 para continuar su tendencia incremental en los comicios subsiguientes. De hecho, en el último proceso electoral se registró una mayor cantidad de partidos de orden nacional y provincial que en las elecciones de 2011 (ver gráfico n° 7- anexo). En este caso es importante destacar que, pese al elevado registro nominal de fuerzas partidarias



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**Tabla n°1: datos agregados a nivel nacional**

<b>Variables</b>	<b>2011 PAS O</b>	<b>2011 GR AL.</b>	<b>2013 PAS O</b>	<b>2013 GR AL.</b>	<b>2015 PAS O</b>	<b>2015 GR AL.</b>	<b>2017 PAS O</b>	<b>2017 GR AL.</b>	<b>2019 PAS O</b>	<b>2019 GR AL.</b>	<b>2021 PAS O</b>	<b>2021 GR AL.</b>
Promedio de NEP	3,95	2,86	3,79	3,2	3,95	2,77	3,52	3,01	3,35	2,53	3,32	2,99
Cantidad de listas que realizaron PASO	23	0	30	0	36	0	42	0	28	0	53	0
Listas fuera de competencia	47	0	43	0	85	0	60	0	52	0	53	0



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Promedio de voto en blanco	10,5	12,6 6	3,81	4,59	14,6	13,4 3	2,95	3,44	10,5 9	8,76	3,71	3,84
----------------------------	------	-----------	------	------	------	-----------	------	------	-----------	------	------	------

Fuente: elaboración propia en base a Atlas Electoral de Andy Tow y Dirección Nacional Electoral.



**Tabla n°2: elecciones en que las provincias realizaron PASO para cargos provinciales y desdoblamiento del calendario electoral.**

Provincias	Elección 2011	Elección 2013	Elección 2015	Elección 2017	Elección 2019	Elección 2021	Calendario electoral desdoblado
Buenos Aires	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Capital Federal	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	2015
Chaco	No	No	Sí	Sí	Suspendió	Sí	2015-2017
Chubut	No	No	Sí	Unicameral	Sí	Unicameral	2019
Catamarca	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Entre Ríos	No	No	Sí	Unicameral	Sí	Unicameral	2019
Mendoza	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	2015-2019





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Salta	No	Sí	Sí	Sí	Si	Suspendi ó	2013-2015-2019
San Juan	Sí	Unicame ral	Sí	Unicame ral	SI	Unicame ral	2019
San Luis	No	No	Sí	No	No	No	No
Santa Fe	Sí	Unicame ral	Sí	Unicame ral	Si	Unicame ral	2011-2015-2019

Fuente: elaboración propia en base a Atlas Electoral de Andy Tow y Dirección Nacional Electoral.

1. En diciembre de 2021, la Legislatura de San Juan resolvió suspender las PASO en la provincia.
2. San Luis en 2017 decidió reemplazar las PASO por las PAS.
3. Chaco en 2019 determinó la suspensión de las PASO por única vez.
4. Salta en 2021 estableció la suspensión de las PASO de forma.
5. La Ley de Lemas actualmente existe en Formosa, Santa Cruz y Misiones.



en las distintas escalas de competencia la fragmentación partidaria efectiva agregada nacionalmente en torno a tres partidos competitivos en la mayor parte del período.

### **Análisis en los distritos de mayor magnitud**

Como se observa en el gráfico n°2 para las elecciones primarias de 2011 en Capital Federal, Santa Fe y Córdoba, el NEP fue superior a cuatro partidos lo cual se explica específicamente por la atomización de la oferta electoral del polo no peronista en los distritos de mayor magnitud y coincide con el menor desempeño del FPV en estos distritos, en donde solo en Santa Fe logró superar la barrera del 30% de las preferencias electorales.

Otro hecho a destacar, es que en los tres distritos los oficialismos utilizaron el desdoblamiento del calendario electoral para maximizar sus posibilidades de reelección en sus cargos ejecutivos. De hecho, en la Ciudad de Buenos Aires Propuesta Republicana (PRO) obtuvo para las primarias en la categoría a diputado nacional el 15% de los votos, a pesar de haber conseguido la reelección de Mauricio Macri como jefe de gobierno en los comicios de julio de ese año. Paralelamente el frente Unión por Córdoba decidió en septiembre de ese año retirar su lista para los comicios legislativos a los efectos de favorecer el desempeño del FPV luego de haber resuelto la elección para los cargos provinciales en esa circunscripción. Por su parte, el NEP en Entre Ríos cercano a los cinco partidos se explica a partir de la cantidad significativa de voto en blanco en las elecciones primarias.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires y Córdoba la conformación de la coalición Cambiemos en 2015, le permitió a los partidos involucrados presentar una oferta electoral unificada capaz de coordinarse con las preferencias de este sector del espectro ideológico. En este sentido, es importante destacar que la Capital Federal ya contaba con una experiencia coalicional exitosa previa a partir de la conformación de la coalición Frente Amplio UNEN (FAUNEN) en 2013 que entre sus integrantes aglutinaba a las principales fuerzas políticas de la centro-izquierda del espectro ideológico.

Por el contrario, en Santa Fe el escenario coalicional no se replicó en parte gracias a los efectos institucionales que implica el desdoblamiento del calendario electoral entre cargos nacionales y provinciales. En efecto, el Frente Cívico y Social ha podido, con éxito dispar, sostener parte de su base electoral en el distrito pese a la creciente polarización bicoalicional.

Una particularidad relacionada a la aplicación de la normativa en el orden subnacional es que en 2011 solo tres provincias adhirieron a las primarias para dirimir candidaturas en el orden provincial (ver tabla n°2). Una de ellas, la provincia de Buenos Aires es un ejemplo de un distrito donde la dinámica coalicional de su sistema partidario más que



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

reducir su base numérica contribuyó a incrementar los niveles de competitividad fenómeno claramente visible en las elecciones de 2013 y 2015.

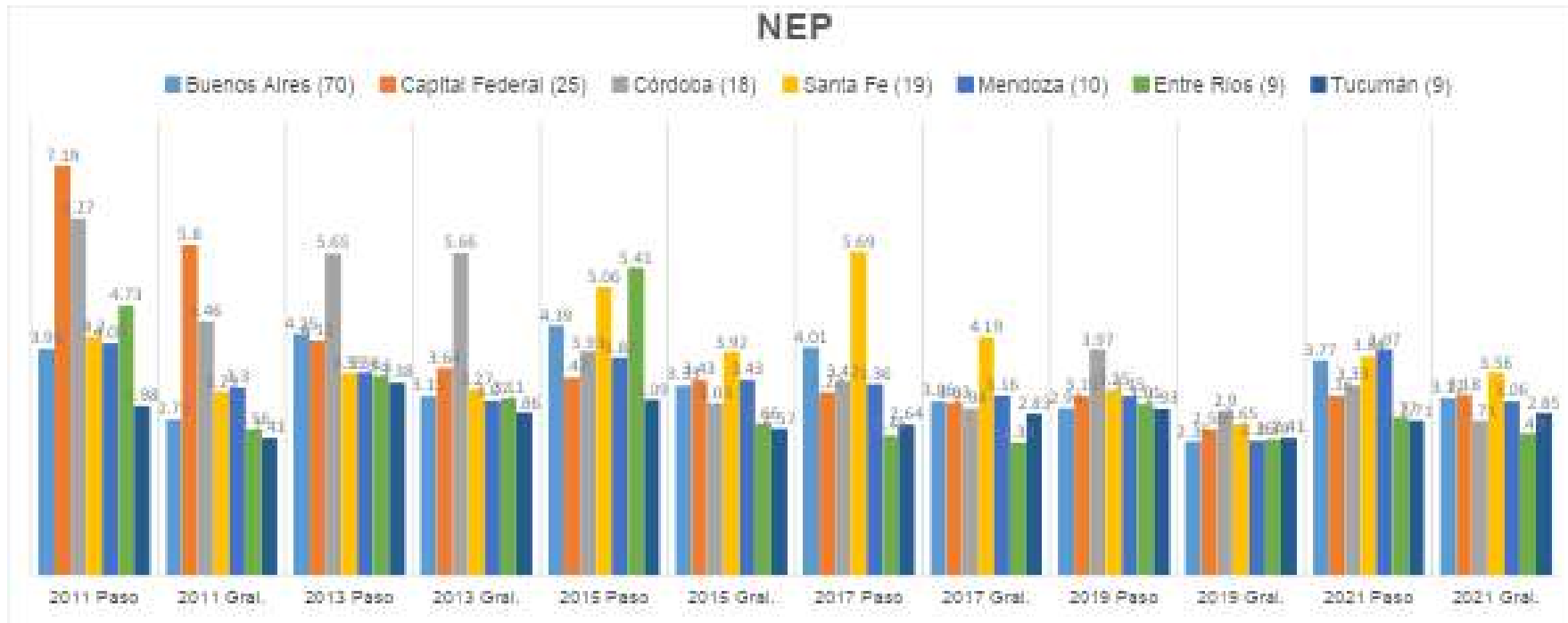
Continuando con el análisis, la particularidad del proceso electoral de 2017 en Santa Fe es que estuvo determinado por las diez primarias que se realizaron entre las distintas fuerzas y la cantidad de partidos que quedaron fuera de competencia (ver tabla n°4). Asimismo, estos comicios representaron la irrupción de fuerzas políticas



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**Gráfico n°2: Número Efectivo de Partidos por provincia categoría diputados nacionales- Magnitud de distrito: grande y mediana**



Fuente: elaboración propia en base a Atlas Electoral de Andy Tow y Dirección Nacional Electoral.

1. En Entre Ríos el voto en blanco en 2011 ascendió a 14,93% y 23,01% para las elecciones primarias y generales respectivamente. En 2015 la proporción ascendió a 27,96 para las elecciones primarias, pero descendió en las generales a 15,81%.
2. Para las elecciones primarias de 2015 en Tucumán el voto blanco representó el 14,96 de las adhesiones y en las generales un 16,30%.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**Tabla n°3: cantidad de PASO realizadas por distrito para la categoría diputados nacionales- Magnitud de distrito: grande y mediana**

Cantidad de PASO por distrito						
Distrito y Magnitud	2011 PASO	2013 PASO	2015 PASO	2017 PASO	2019 PASO	2021 PASO
Buenos Aires (70)	0	1	3	1	0	3
Capital Federal (25)	1	3	3	3	0	2
Córdoba (18)	1	3	2	2	1	3
Santa Fe (19)	1	2	2	10	3	6
Mendoza (10)	1	3	2	2	0	2
Entre Ríos (9)	0	2	0	2	2	2
Tucumán (9)	1	2	1	1	3	3

Fuente: elaboración propia en base a Atlas Electoral de Andy Tow y Dirección Nacional Electoral.

**Tabla n°4: cantidad de listas que no superaron el umbral para la categoría diputados nacionales- Magnitud de distrito: grande y mediana**

Cantidad de listas por debajo del umbral						
Distrito y Magnitud	2011 PASO	2013 PASO	2015 PASO	2017 PASO	2019 PASO	2021 PASO
Buenos Aires (70)	6	4	9	12	8	19
Capital Federal (25)	1	6	7	10	6	9
Córdoba (18)	3	2	3	4	4	6
Santa Fe (19)	6	1	5	7	6	4



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Mendoza (10)	1	1	2	2	0	1
Entre Ríos (9)	1	0	3	0	1	0
Tucumán (9)	3	3	3	3	0	3

Fuente: elaboración propia en base a Atlas Electoral de Andy Tow y Dirección Nacional Electoral.





minoritarias, algunas de las cuales se insertaron en la opinión pública como férreas oposiciones en torno al derecho sobre la interrupción voluntaria del embarazo (IVE).

En las elecciones presidenciales de 2019, el juego político estuvo reducido a dos coaliciones nacionales que presentaron su oferta electoral a lo largo de las 24 circunscripciones electorales bajo la misma denominación, Juntos por el Cambio y el Frente de Todos. A causa de ello, ninguna tercera fuerza de orden nacional o distrital consiguió superar la cuarta parte de las adhesiones en sus distritos, lo cual incidió sobre los bajos registros del NEP a lo largo de las circunscripciones. Estos comicios representaron la única oportunidad en donde el NEP registrado en todos los distritos de esta serie no fue superior a tres partidos competitivos.

Finalmente, en los comicios de 2021 se observa un incremento en el NEP en la mayoría de las jurisdicciones. Específicamente, en el caso de Capital Federal, Buenos Aires y Santa Fe la fragmentación partidaria se explica fundamentalmente por la emergencia de fuerzas políticas que se sitúan a lo largo del espectro ideológico por fuera de la dinámica bicoalicial. La particularidad de la competencia en estos distritos se circunscribe a que la multiplicidad de actores no responde necesariamente a escisiones de las coaliciones mayoritarias, como acontece tradicionalmente en otras provincias, sino a que una cantidad creciente de competidores observa una maximización de sus beneficios por posicionar una oferta electoral en los extremos del continuo ideológico. Por consiguiente, la agenda que propician estas coaliciones amenaza con incorporar nuevos ejes de conflictos y de este modo complejizar el sistema partidario argentino a nivel vertical, horizontal y funcional.

### **Análisis en los distritos de magnitud mediana**

A través del periodo en cuestión es posible advertir una serie de tendencias y patrones que moldean el formato competitivo en estos distritos. En términos generales, si se considera el NEP es posible observar en Santiago del Estero, San Juan, Corrientes y Chaco la propensión a una menor fragmentación de sus sistemas partidarios en comparación con los distritos de mayor magnitud, lo cual coincide con el supuesto de que a medida que disminuyen los cargos en disputa existen menores incentivos para la segmentación de las preferencias por parte de los electores.

Por el contrario, a pesar de tener la misma magnitud que las provincias mencionadas con anterioridad en Salta, Misiones y en menor medida Jujuy, sus sistemas de partido están delimitados por una oferta electoral orientada al multipartidismo debido a que las terceras fuerzas han tenido la oportunidad de resquebrajar el patrón bicoalicialista. Una posible razón de ello, se puede atribuir a las divisiones internas hacia el interior del peronismo, en donde los oficialismos provinciales de estos distritos han diseñado estrategias de diferenciación con la conducción nacional partidaria. Un ejemplo de esto acontece en el caso del Frente Renovador por la Concordia que ha presentado candidaturas en Misiones a lo largo de toda la serie temporal con la excepción de 2015.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

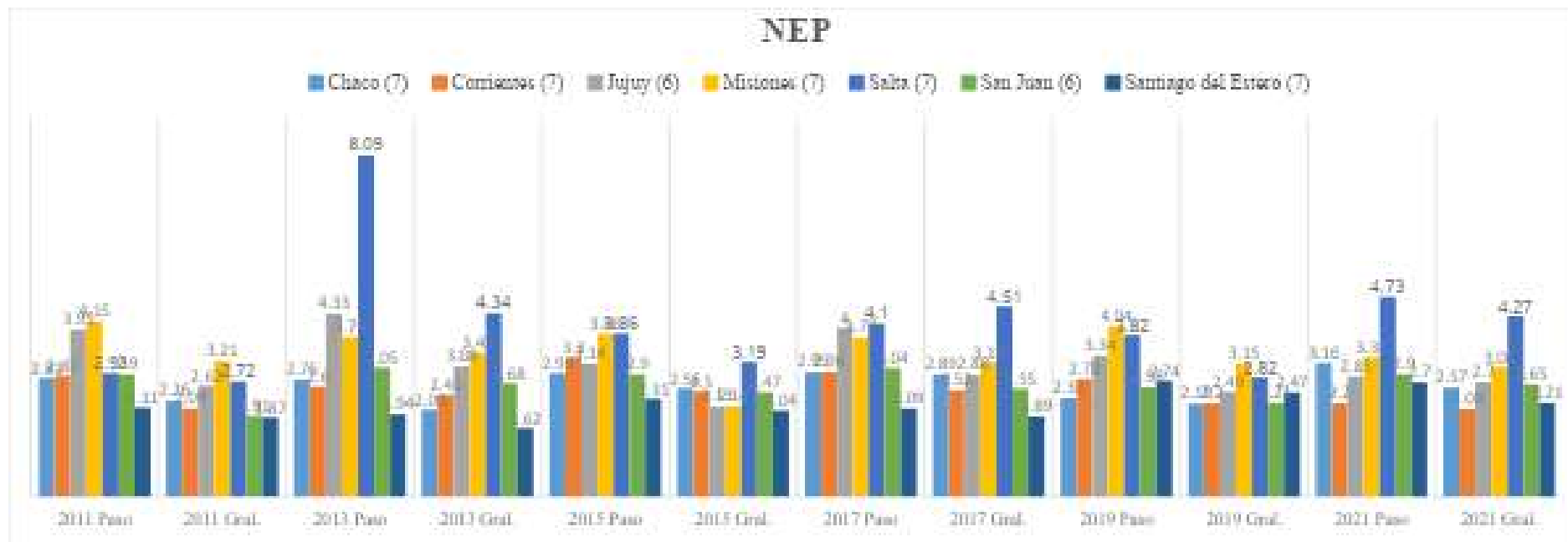
Asimismo cabe destacar que en las provincias del noroeste argentino abarcadas en esta clasificación, el FIT ha logrado obtener importantes resultados principalmente cuando los comicios no son concurrentes. Una particularidad de este proceso se dio para



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**Gráfico N°3: Número Efectivo de Partidos por provincia categoría diputados nacionales - Magnitud de distrito: mediana**



Fuente: elaboración propia en base a Atlas Electoral de Andy Tow y Dirección Nacional Electoral.

1. En las elecciones primarias de 2011, Jujuy registró un voto en blanco de 14,63 que ascendió a 22,19 en las generales y para las primarias en San Juan alcanzó el 16,19% para las primarias que disminuyó al 15,06 en las generales.
2. Para las elecciones generales de 2015 en Jujuy el voto blanco alcanzó el 19,79%, en Misiones llegó a 14,50% y en Tucumán a 16,30% de los votos.



**Tabla 5: cantidad de PASO realizadas por distrito para la categoría diputados nacionales - Magnitud de distrito: mediana**

Cantidad de PASO por distrito						
Distrito y Magnitud	2011 PASO	2013 PASO	2015 PASO	2017 PASO	2019 PASO	2021 PASO
Chaco (7)	1	2	0	2	2	2
Corrientes (7)	2	2	2	3	3	3
Jujuy (6)	0	0	1	2	1	1
Misiones (7)	1	3	1	0	1	2
Salta (7)	1	1	4	2	2	3
San Juan (6)	1	2	3	2	2	1
Santiago del Estero (7)	1	0	1	0	1	2

Fuente: elaboración propia en base a Atlas Electoral de Andy Tow y Dirección Nacional Electoral.

**Tabla 6: cantidad de listas que no superaron el umbral para la categoría diputados nacionales- Magnitud de distrito: mediana**

Cantidad de listas por debajo del umbral						
Distrito y Magnitud	2011 PASO	2013 PASO	2015 PASO	2017 PASO	2019 PASO	2021 PASO
Chaco (7)	2	4	2	5	5	3



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Corrientes (7)	0	1	4	3	0	0
Jujuy (6)	1	1	4	2	1	0
Misiones (7)	1	0	4	1	1	0
Salta (7)	1	0	5	1	0	1
San Juan (6)	2	0	3	1	3	0
Santiago del Estero (7)	2	1	3	0	4	1

Fuente: elaboración propia en base a Atlas Electoral de Andy Tow y Dirección Nacional Electoral



las primarias de 2021, en donde solo tres coaliciones presentaron candidaturas en esta categoría siendo una de ellas la del FIT obteniendo el 23% de los votos. De modo antagónico en todo el litoral y el noreste argentino, los partidos ubicados a la izquierda del espectro ideológico han enfrentado sustanciales dificultades para sobrepasar los umbrales fijados por la normativa considerando en algunas ocasiones la opción de ausentarse de la instancia electoral.

Al observar el gráfico N°3 es perceptible que el NEP en Salta de 2013 registró una importante alza en relación a ocho partidos, donde ninguna fuerza política logró superar el 19% de los votos. Esta elección resultó la primera vez que la Provincia aplicaba el sistema PASO luego de su adhesión en diciembre de 2011, y las primarias para cargos provinciales realizadas en octubre de ese mismo año representaron la primera iniciativa en el país de boleta única electrónica para el 100% del padrón provincial. También en esta provincia se observa en la elección siguiente la mayor cantidad de fuerzas partidarias por debajo del umbral y de PASO por distrito en los comicios de 2015 (Tabla N°5 y Tabla N°6) lo cual fortalece el precepto de que las PASO sirven para ordenar una oferta electoral atomizada. Para cerrar, las provincias de Corrientes, Jujuy, Misiones y Santiago del Estero rehusaron incorporar las PASO para la selección de cargo a nivel provincial a los efectos de desanidar la competencia electoral en las provincias de la dinámica política nacional y San Juan en diciembre de 2021 procedió a la suspensión de la legislación (Ley Provincial N°8151).

#### **Análisis distritos de menor magnitud**

La principal singularidad en los distritos de menor magnitud es que en las elecciones concurrentes a cargos nacionales han evidenciado una mayor propensión hacia el voto en blanco. Esta tendencia en la que una considerable proporción del electorado manifiesta su insatisfacción hacia la oferta electoral o la dinámica de competencia, tiene numerosos ejemplos en los sistemas subnacionales, tal es el caso de San Luis que para las elecciones primarias del año 2011 el voto en blanco representó el 22,78% de las adhesiones; o en el caso de La Rioja donde esta cifra alcanzó el 41,11% para las elecciones generales de 2019.

En consecuencia, este hecho es fundamental poder especificarlo dado que distorsiona el NEP de varias provincias. Por consiguiente, si se realiza un análisis diacrónico del gráfico n°4 en la mayoría de los casos el NEP se encuentra por debajo de dos partidos y medio para las elecciones generales.

No obstante, también las estructuras partidarias han desplegado una serie de estrategias territoriales que incentivaron que la cantidad de partidos sea superior en algunos distritos como el caso de La Rioja donde el Frente Popular Riojano, PRO, FPV y la UCR presentaron candidaturas para las elecciones primarias de 2011 en la categoría. De igual modo, en La Pampa el NEP registró un incremento para las primarias de ese año a





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

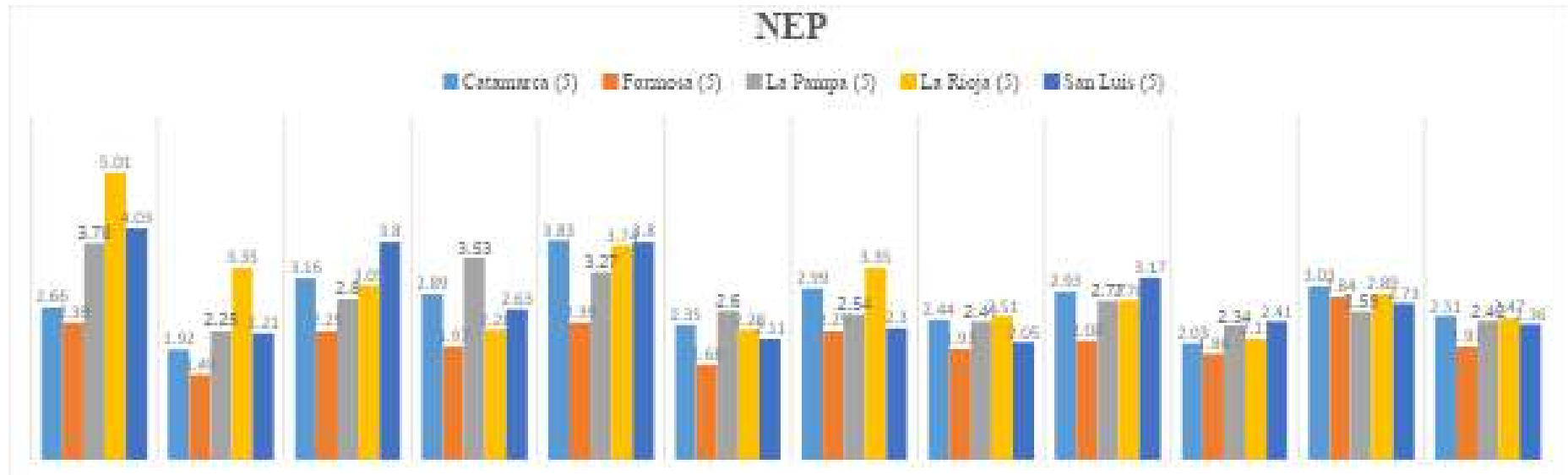
partir de la *performance* electoral de Compromiso Federal, mientras que en 2015 la tercera fuerza electoral fue un partido de extracción evangélica denominado Partido por un Pueblo Nuevo, que logró un acuerdo con el oficialismo provincial en 2017. A su vez, otra particularidad relevante en estas circunscripciones



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**Gráfico N°4: Número Efectivo de Partidos por provincia categoría diputados nacionales - Magnitud de distrito: chica**



Fuente: elaboración propia en base a Atlas Electoral de Andy Tow y Dirección Nacional Electoral.

5. El voto en blanco en San Luis para las primarias de 2011 llegó a 22,78% pero descendió a 18,8 para las generales. En las primarias de 2013 aumento nuevamente para ubicarse en torno a 19,93%. Por su parte, en el primero de los comicios de 2015 creció hasta el 22,63% y disminuyó a 18,67 para las generales.

6. En La Rioja para las generales de 2011 el voto blanco alcanzó un 13,78% de los votos. Para las elecciones de 2015, el voto en blanco en las primarias llegó a 19,53% el cual disminuyó a 14,44%. Mientras que en las generales de 2019 representó el 41,11% de los votos.

7. En Catamarca las elecciones primarias de 2015 y 2019 el voto en blanco registró un 22,89% y 16,32% respectivamente.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

8. Para La Pampa las proporciones de voto en blanco fueron significativas en las elecciones generales de 2011 y 2015 registrando un 24,15% y 21,24% respectivamente.

9. Para Formosa los mayores registros de voto en blanco acontecieron en la elección de 2011, 14,73% para las primarias y 16,37% para las generales.

**Tabla N°7: cantidad de PASO realizadas por distrito para la categoría diputados nacionales - Magnitud de distrito: chica**

Cantidad de PASO por distrito						
Distrito y Magnitud	2011 PASO	2013 PASO	2015 PASO	2017 PASO	2019 PASO	2021 PASO
Catamarca (5)	2	1	2	1	0	2
Formosa (5)	2	1	1	0	1	0
La Pampa (5)	1	2	2	3	0	2
La Rioja (5)	0	0	0	0	0	2
San Luis (5)	2	2	1	1	1	2

Fuente: elaboración propia en base a Atlas Electoral de Andy Tow y Dirección Nacional Electoral.

**Tabla N°8: cantidad de listas que no superaron el umbral para la categoría diputados nacionales- Magnitud de distrito: chica**

Cantidad de listas por debajo del umbral						
Distrito y Magnitud	2011 PASO	2013 PASO	2015 PASO	2017 PASO	2019 PASO	2021 PASO



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Catamarca (5)	3	1	3	2	5	1
Formosa (5)	3	1	3	3	1	0
La Pampa (5)	2	0	2	0	1	0
La Rioja (5)	5	1	3	0	2	1
San Luis (5)	2	0	4	2	1	3

Fuente: elaboración propia en base a Atlas Electoral de Andy Tow y Dirección Nacional Electoral.



son las diferencias relevantes entre la normativa provincial y nacional que regula el acceso a cargos legislativos, en donde solo Catamarca adhirió en 2015 a la Ley 26.571. Por ejemplo, La Pampa instrumenta la realización de internas, abiertas, simultáneas y obligatorias (I.A.S.O) con la diferencia sustancial de que las mismas únicamente son obligatorias para las fuerzas electorales que oficialicen más de una lista, quedando así exceptuado el electorado provincial de participar de las mismas (Ley Provincial N° 2.0429). Estas particularidades del régimen electoral se manifiestan en los escasos registros que la utilización de las PASO tuvo en estas provincias (tabla n°7).

Asimismo, en San Luis desde 2017 se emplea para la selecciones de precandidatos a cargos públicos electivos provinciales unas primarias abiertas y simultáneas (P.A.S), las cuales son obligatorias solamente para los partidos que oficialicen dos listas o más (Ley Provincial N° XI-0965). Sobre este punto, es conveniente aclarar que las mismas no se utilizaron para las elecciones de 2019 a pesar de que los hermanos Rodríguez Saa optaron por presentar candidaturas con dos etiquetas diferentes. Por su parte, Formosa y La Rioja no aprobaron una disposición provincial que reglamente el sistema PASO en sus provincias.

Por último, es necesario precisar que en virtud de que las magnitudes de distrito de estas provincias son menores es de esperar que los umbrales fijados por esta legislación no sean tan efectivos para ordenar la oferta electoral, debido a que las organizaciones partidarias saben que sus posibilidades de obtener algún tipo de representación son escasas. No obstante, como refleja la tabla n°8 las elecciones en La Rioja de 2011 y Catamarca 2019 se constituyen como casos anómalos a este supuesto.

### **Análisis de distritos de menor magnitud en la región patagónica**

A diferencia de los distritos analizados con anterioridad, en estas circunscripciones se vislumbran patrones o trayectorias disimiles para las provincias incluidas en esta categoría. Es posible citar el caso de la provincia de Neuquén donde el aumento de la fragmentación se explica principalmente por la continuidad en términos competitivos del Movimiento Popular Neuquino y la persistencia de una importante base electoral proclive a optar por fuerzas políticas situadas a la izquierda del espectro ideológico. Por su parte, en Tierra del Fuego la predisposición hacia la escisión partidaria es posible asociarlo a efectos del diseño institucional argentino, sobre todo a la relativa sencillez que implica conseguir una habilitación legal para competir electoralmente en la provincia y por consiguiente la escasa cantidad de adhesiones que necesitan los partidos para obtener algún tipo de representación en términos legislativos. Por su parte, en el caso de Chubut también se observa como una fuerza provincial aprovecha la posibilidad otorgada por la Ley Orgánica de Partidos Políticos que faculta que estas organizaciones partidarias presenten candidaturas para cargos nacionales.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Otra característica recurrente de estos distritos es que los oficialismos provinciales en mayor o menor medida han diseñado estrategias para diferenciar su arena de actuación de la injerencia en sus territorios de los liderazgos nacionales. En este sentido, solo Chubut ha reglamentado la adhesión a las PASO para la selección de candidaturas (Art. 65, Ley Provincial N° XII-09), mientras que en Santa Cruz al igual que Misiones y Formosa son las únicas tres provincias en que subiste el doble voto simultáneo y

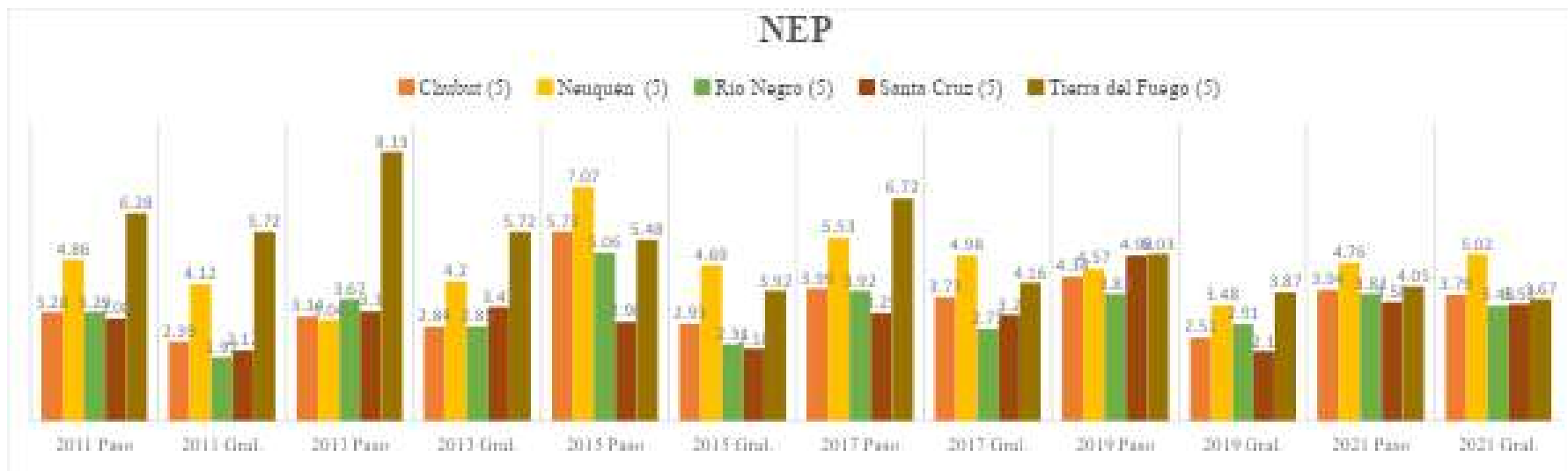




**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**Gráfico N°5: Número Efectivo de Partidos por provincia categoría diputados nacionales - Magnitud de distrito: chica**



Fuente: elaboración propia en base a Atlas Electoral de Andy Tow y Dirección Nacional Electoral.

10. En Chubut para las primarias 2015 el voto en blanco registro un 26,72% y en las generales un 25,19%. A su vez en las primarias 2019 la cifra llegó a un 14,78%.

11. En Neuquén durante las generales de 2011 se registró un voto en blanco de 17%, mientras que para las primarias de 2015 alcanzó un 18,72%.

12. En Río Negro las elecciones primarias de 2011, 2015 y 2019 el voto en blanco se estableció en 17,28% 34,71% y 33,84% respectivamente. En las generales de 2015 y 2019 la cifra registró un 31,04 y 15,41% del electorado.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

13. En Santa Cruz para las primarias de 2011 el voto en blanco se ubicó en 24,36%. Por su parte, en las generales de 2015 llegó a un 16,03% y en 2019 alcanzó un 33,84 para las primarias y 16,29% en las generales.

14. En Tierra del Fuego durante las primarias de 2015 el voto en blanco llegó a un 20,96% para disminuir en las generales a un 15,01%. Mientras que en las primarias de 2019 el registro fue 17,31%.

**Tabla N°9: Cantidad de PASO realizadas por distrito para la categoría diputados nacionales - Magnitud de distrito: chica**

Cantidad de PASO por distrito						
Distrito y Magnitud	2011 PASO	2013 PASO	2015 PASO	2017 PASO	2019 PASO	2021 PASO
Chubut (5)	2	2	1	1	2	0
Neuquén (5)	0	3	2	2	1	0
Río Negro (5)	0	2	1	0	0	2
Santa Cruz (5)	1	2	1	2	2	2
Tierra del Fuego (5)	1	2	0	0	0	1

Fuente: elaboración propia en base a Atlas Electoral de Andy Tow y Dirección Nacional Electoral.

**Tabla N°10: Cantidad de listas que no superaron el umbral para la categoría diputados nacionales - Magnitud de distrito: chica**

Cantidad de listas por debajo del umbral						
Distrito y Magnitud	2011 PASO	2013 PASO	2015 PASO	2017 PASO	2019 PASO	2021 PASO
Chubut (5)	1	2	4	0	0	0
Neuquén (5)	0	1	3	0	1	1
Río Negro (5)	0	0	2	0	1	0



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Santa Cruz (5)	0	0	2	0	1	0
Tierra del Fuego (5)	1	0	2	2	0	0

Fuente: elaboración propia en base a Atlas Electoral de Andy Tow y Dirección Nacional Electoral.



acumulativo más popularmente conocido como Ley de Lemas, aunque solo en la provincia patagónica subsiste el sistema para la designación del Poder Ejecutivo Provincial. En efecto, este hecho semejante a lo acontecido en los distritos de menor magnitud presentados previamente, potencialmente esclarezca el hecho de la reducida cantidad de primarias realizadas en estas provincias (ver tabla n°9).

Al igual que en el resto de los distritos de menor magnitud, además de la escasa cantidad de competidores fuera de competencia para las elecciones generales (ver tabla n°10); las circunscripciones de la región patagónica registran importantes proporciones de voto en blanco en las elecciones concurrentes. Por ejemplo, en las elecciones primarias de Río Negro en el año 2015, el voto blanco alcanzó el registro de 34,73% de las adhesiones. En esta misma elección la proporción de los votantes que optaron por el voto en blanco en Chubut ascendió al 26,72% del electorado, mientras que en las elecciones generales de 2019 en Santa Cruz el voto blanco registró el 33,84% del electorado.

Considerando todas estas dimensiones es posible advertir tres casos anómalos –Tierra del Fuego, Neuquén y Chubut- al supuesto de que una menor cantidad de cargos en disputa necesariamente debe vincularse con los efectos reductores del diseño institucional sobre la dimensión numérica de los sistemas partidarios.

### **Conclusiones generales**

En este trabajo se analizaron los efectos que la aplicación de las PASO dispuso sobre los patrones de la competencia partidaria argentina. Para ejecutar tal propósito, en primera instancia se propuso una conceptualización de los diferentes enfoques teóricos que han interpretado a los sistemas partidarios desde una óptica politológica, con el objetivo de fundamentar la utilización de la acepción sistémica en detrimento de la reflexión enfocada exclusivamente en las fuerzas políticas que conforman el mismo.

Luego, a partir de delimitar algunos elementos que están presentes en los sistemas electorales se precisó qué tipo de efectos se espera que generen los sistemas electorales en función de los sistemas partidarios. Posteriormente, considerando la elección en las distintas provincias a diputados nacionales en la Argentina durante el periodo 2011-2021 se procedió a describir la normativa que regula el acceso a dichos cargos legislativos. En relación a ello, cabe destacar esta norma por intermedio de diferentes disposiciones ha determinado nuevos criterios para la creación y el sostenimiento de la personería jurídica de las agrupaciones políticas, así como ha establecido umbrales para disminuir la cantidad de fuerzas políticas que participen del proceso electoral que determina la distribución de bancas nacionales.

En función de la hipótesis que estructuró este trabajo la misma no se corrobora con los datos obtenidos. Al respecto, si bien durante el periodo en cuestión se evidencia una disminución paulatina de la fragmentación, el efecto reductor no responde a un



incentivo específico propiciado por esta legislación sino a la incidencia del resto del diseño institucional, que históricamente por intermedio de sus sesgos mayoritarios ha premiado la obtención de bancas legislativas de las dos principales fuerzas políticas.

Por lo cual, con posterioridad a los procesos de fragmentación y territorialización que caracterizaron al sistema argentino, los ajustes en la oferta electoral se deben explicar fundamentalmente por los efectos del resto de la normativa que regula el acceso a la arena legislativa dado que las pequeñas magnitudes y la renovación por mitades de la cámara baja determinan que el sistema retorne a un punto de equilibrio.

Por consiguiente, a pesar de que las estructuras partidarias utilizan las primarias para resolver problemas de coordinación a lo largo de las distintas unidades territoriales, no se puede concluir que la aplicación de la normativa fomentó la coalición de las organizaciones partidarias entre sí. En línea con esto cabe destacar que, a lo largo del espectro ideológico, la configuración de amplias coaliciones electorales es un fenómeno preexistente a la introducción de las primarias en el año 2011.

De hecho, algunas de las etiquetas utilizadas en las elecciones previas a la aplicación de la normativa sobrevivieron a varios procesos electorales en algunas provincias. Por otro lado, es posible inferir cómo desde la formación de una coalición competitiva en el polo no peronista en 2015, se direccionaron las preferencias de sus bases electorales hacia esta oferta electoral incidiendo sobre la disminución de los niveles de voto en blanco en la mayoría de las provincias.

No obstante, durante las elecciones legislativas del año 2021 en al menos tres distritos la tendencia bicoalicional, que había contribuido a moderar los incentivos hacia la fragmentación del sistema partidario, ha tendido a resquebrajarse nuevamente favoreciendo de este modo la escisión de la oferta partidaria del sistema partidario argentino a nivel vertical, horizontal y funcional. De esta manera, el interrogante que se abre hacia adelante es evaluar si las primarias funcionarían como un obstáculo para impedir la atomización o si estas fuerzas políticas podrán utilizar este mecanismo a su favor para desplegarse territorialmente.

## **Bibliografía**

Abal Medina, Juan Manuel y Suarez Cao, Julieta (2003). Más allá del bipartidismo. El sistema argentino de partidos. En *Revista Iberoamericana*, Madrid, Vol. 9, pp. 65-87.

Aguirre, Julio Leonidas y Montbrun, Alberto (2022). *Temas de teoría política contemporánea: un enfoque sistémico*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Comunidad Editora Latinoamericana.



- Bartolini, Stefano (1988). *Partidos y sistemas de partidos*. En Pasquino G. (Ed.), *Manual de Ciencia Política* (pp. 217-261). Madrid: Alianza Editorial.
- Battle, Margarita; Wills Otero, Laura; Suarez Cao, Julieta (2017). El auge de los estudios sobre la política subnacional latinoamericana. En *Revista Uniandes*, Bogotá, Núm. 90, pp. 15-34.
- Bertalanffy, Ludwig Von (1984). *Teoría general de los sistemas. Fundamentos, desarrollos y aplicaciones*. Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica.
- Boix, Carles (2015). Cuando se establecen las reglas del juego. La adopción de sistemas electorales en democracias avanzadas. En Calvo E.; Escolar M.; Abal Medina J.M. y Tullio A. (eds.), *Un sistema electoral para la democracia. Los orígenes de la representación proporcional* (pp. 21-56). Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores
- Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis Política, realineamiento partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.
- Calvo, Ernesto; Szwarcberg, Mariela; Micozzi, Juan Pablo y Labanca, Facundo (2010). Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas. En Calvo E. y Abal Medina J. M. (eds.), *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina* (pp. 65-111). Buenos Aires: INAP.
- Colomer, Joseph (2003). Son los partidos los que eligen las leyes electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo). En *Revista Española de Ciencia Política*, Madrid, Núm. 9, Octubre 2003, pp. 39-63.
- Colomer, Joseph (2004). *Como votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona: Editorial Gedisa. (pp. 43-100).
- Cox, Gary (2004). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*. Barcelona: Editorial Gedisa. (pp. 19-92).
- Cruz, Facundo (2019). *Socios, pero no tanto. Partidos y coaliciones en la Argentina. 2003-2015*. Buenos Aires: Eudeba.
- De Luca, Miguel (2006). Elecciones y sistemas electorales. En Aznar L. (Ed.), *Política. Cuestiones y Problemas* (pp. 257-299). Buenos Aires: Ariel.
- De Luca, Miguel y Tula, María Inés (2015). Reglas electorales y dinámicas políticas en la selección de candidatos. Cambios y continuidades de Alfonsín a los Kirchner. En





Malamud, A. y De Luca, M. (Coord.) *La política en tiempos de los Kirchner* (pp. 73-84). Buenos Aires: Eudeba.

De Luca, Miguel; Jones, Mark y Tula, María Inés (2008). Revisando las consecuencias políticas de las primarias. Un estudio sobre las elecciones de Gobernador en la Argentina. En *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, Buenos Aires, N°13, pp. 81-102.

Došek, Tomas y Freidemberg, Flavia (2017). La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel en América Latina: conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición. En *Revista de Ciencia Política*, Lima, Año 4, Núm. 7, pp. 161-178.

Duverger, Maurice (1957). *Los partidos políticos*. Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica.

Duverger, Maurice (1992). Influencia de los sistemas electorales en la vida política. En Battle A. (Ed), *Diez textos básicos de ciencia política* (pp. 37-76). Barcelona: Ariel.

Freidemberg, Flavia y Suarez Cao, Julieta (2014). Sistemas de partidos multinivel en América Latina: Una nueva tipología de partidos y sistemas de partidos. En Freidemberg, F. y Suarez Cao, J. (Eds.), *Territorio y poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina* (pp. 5-35). Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

Grossi, María y Gritti, Roberto (1989). Los partidos frente a una democracia difícil. La evolución del sistema partidario en la Argentina. En *Crítica y Utopía*, Buenos Aires, Núm. 18, pp. 1-18

Lago Peñas, Ignacio y Lago Peñas, Santiago (2000). El sistema electoral español. Una cuantificación de sus efectos mecánicos y psicológicos. En *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Núm. 107, pp. 225-250.

Lijphart, Arend (2000). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Editorial Ariel.

Mair, Peter y Bardi, Luciano (2015). Los parámetros de los sistemas de partidos. En Bertoa, F. C y Scherlis, G. (Comp.), *Partidos, sistemas de partidos y democracia. La obra esencial de Peter Mair* (pp. 239-259). Buenos Aires: Eudeba.

Malamud, Andrés y De Luca, Miguel (2005). ¿Todo sigue igual que ayer? Continuidad y ruptura en el sistema de partidos argentino (1983-2015). En Freidemberg, F. (Ed.) *Los*



*sistemas de partidos en América Latina 1978-2015. Tomo 2: Cono Sur y Países Andinos*. Distrito Federal: UNAM.

Molinelli, Guillermo (2003). Los sistemas electorales. En Pinto, J. (Comp), *Introducción a la Ciencia Política* (pp.345-381). Buenos Aires: Eudeba.

Navarro, Mario y Varetto, Carlos (2014). La estructura de competencia partidaria argentina. Análisis y evaluación de la imagen analítica de la territorialización del sistema de partidos. En *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, Santiago de Chile Vol. 5, N°1, pp. 109-147.

Nohlen, Dieter (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. Distrito Federal: Fondo de Cultura Economía.

Nohlen, Dieter (2012). *Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación*. Quito: Instituto de la Democracia.

Reynoso, Diego (2004) *Votos ponderados. Sistemas electorales y sobrerrepresentación distrital*. Distrito Federal: Flacso.

Reynoso, Diego (2012). El reparto de la representación. Antecedentes y distorsiones de la asignación de diputados a las provincias. En POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político, Buenos Aires, Vol. 17, pp. 153-192.

Sartori, Giovanni (1985). La influencia de los sistemas electorales. En *Centros de Estudios Públicos*, Santiago de Chile, N°17, pp. 5-36.

Sartori, Giovanni (1986). *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis* (2 Ed.) Madrid: Alianza Editorial.

Sartori, Giovanni (1994). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica.

Varetto, Carlos Augusto (2015). El análisis del sistema de partidos en la ciencia política argentina: aporte al estado de la cuestión y propuesta de ordenamiento. En *Revista Sociedad Argentina de Análisis Político*, Buenos Aires, Vol. 8, N° 2, pp. 555-584.

Varetto, Carlos Augusto (2017). *Las múltiples vidas del sistema de partidos en Argentina*. Villa María, Córdoba: Editorial Universitaria Villa María.

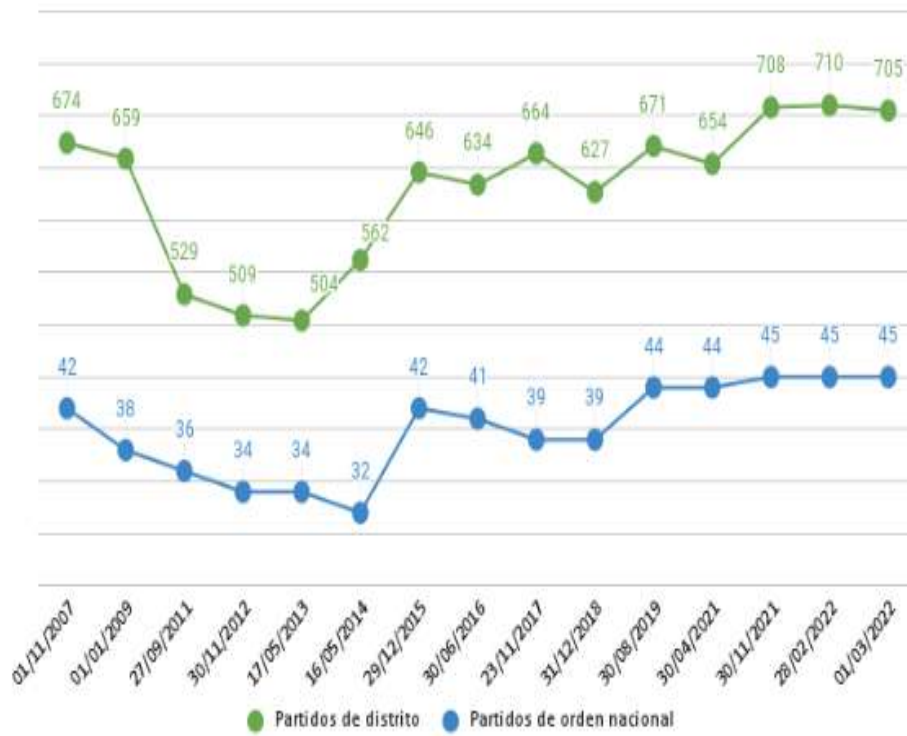


## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

### Anexos

**Gráfico N°6: Partidos nacionales y de distrito. Período 2007-2022**



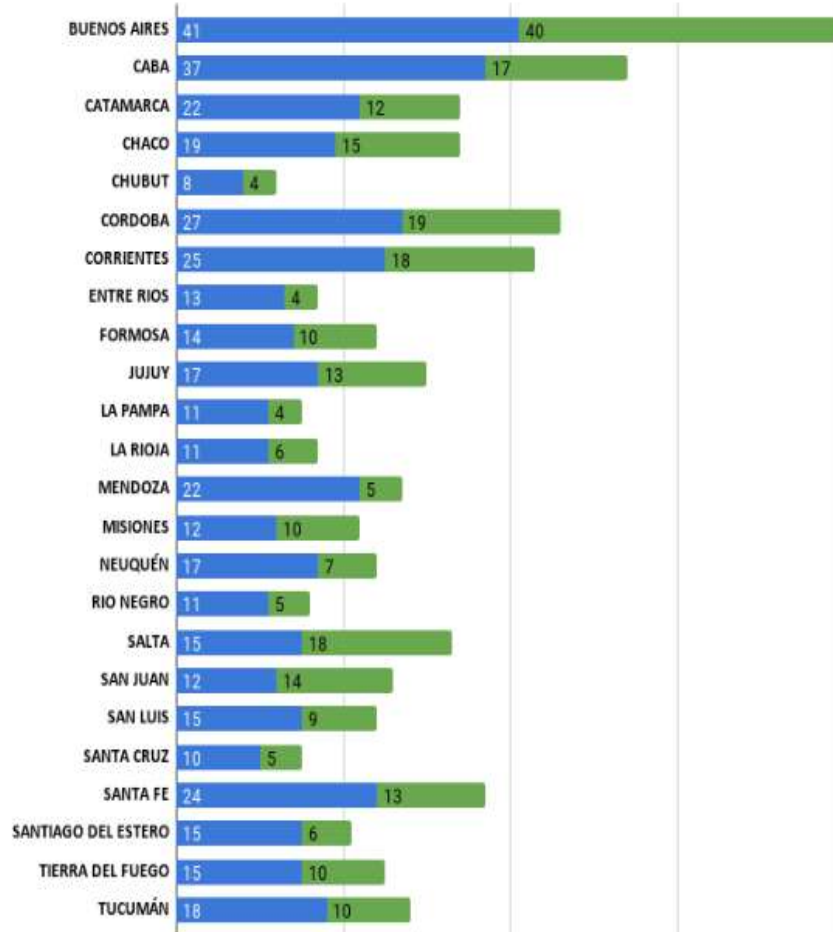
Fuente: Dirección Nacional Electoral

**Gráfico N°7: Partidos de distrito por provincia**



## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



Fuente: Dirección Nacional Electoral al 30/04/2022



## **El Nacimiento de un Municipio Paralelo. ¿Nacimiento de una Institución informal?**

Debora Lacasa

[deboralacasa3@gmail.com](mailto:deboralacasa3@gmail.com)

Universidad Nacional de Lujan

Instituciones políticas y calidad de la democracia.

### Resumen

Las instituciones y prácticas informales pasaron a formar parte de la agenda de los científicos sociales a partir de los trabajos seminales de O'Donnell *Transiciones, continuidades y algunas paradojas* (1989) e *Ilusiones sobre la consolidación* (1996 a). La importancia de reconocer la influencia de la informalidad en el funcionamiento de las democracias llevó no solo a la realización de investigaciones empíricas, sino también a importantes trabajos teóricos que permitieron una aproximación hacia una clasificación de las instituciones informales según el modo de interacción de las prácticas informales con las instituciones formales y los resultados que alcanzan en relación a las expectativas que sobre las primeras tiene los actores, estableciéndose a partir de allí cuatro tipos (Helmke, 2006).

Las instituciones informales y sus prácticas pueden ser analizadas desde diferentes niveles organizacionales y de gobierno, nosotros elegiremos el nivel municipal, pues nos hemos encontrado, a través de una revisión de distintos medios de comunicación, que actores de diferentes localidades nacionales han manifestado la existencia de “municipios paralelos”. Con el concepto de Municipio Paralelo nos referimos a estructuras institucionalizadas que cumplen funciones que, a juicio de los actores que así la definen, debería cumplir el municipio, pero no lo son y por ello la denominaremos informal. Pero, ¿en qué medida podemos decir que efectivamente estas Instituciones que son denominadas como Municipios o Municipalidades Paralelas son Instituciones Informales? ¿de qué tipo y en qué sentido? Y finalmente, ¿cómo y porqué nace un municipio paralelo?

### Introducción

Las instituciones y prácticas informales pasaron a formar parte de la agenda de los científicos sociales a partir de los trabajos seminales de O'Donnell *Transiciones, continuidades y algunas paradojas* (1989) e *Ilusiones sobre la consolidación* (1996 a). La importancia de reconocer la influencia de la informalidad en el funcionamiento de las democracias, sobre todo en aquellas que tenían un pasado reciente autoritario, no



democrático, condujo a repensar este a este otro tipo de institucionalización y su funcionamiento dentro de este de estas poliarquías, como prácticas que podían coexistir indefinidamente. La importancia de esta temática llevó no solo a la realización de investigaciones empíricas, sino también a importantes trabajos teóricos que permitieron una aproximación hacia una clasificación de las instituciones informales según el modo de interacción de las prácticas informales con las instituciones formales y los resultados que alcanzan en relación a las expectativas que sobre las primeras tiene los actores, estableciéndose a partir de allí cuatro tipos (Helmke, 2006).

Las formas en las que se puede abordar la cuestión de las instituciones informales son diversas, así como los planos o niveles de gobierno o gestión del poder. Para este trabajo hemos elegido el nivel municipal o local de análisis de las instituciones informales y sus prácticas. El interés surge fundamentalmente a partir de la experiencia vivida en un municipio que despertó la curiosidad intelectual y científica por la presencia de un término, el de Municipalidad Paralela que podía ser, a nuestro entender clasificado como una Institución Informal. Haciendo una revisión de los distintos medios de comunicación de la localidad pudimos corroborar el uso de la expresión y una posterior ampliación a diferentes medios de comunicación en otras localidades nos permitió encontrarnos con la mención del mismo término o términos similares como “municipio paralelo” por parte de diversos actores de la sociedad civil y políticos, pero con una connotación diferente a la que ya nos referiremos.

A menudo nos encontramos con una serie de términos novedosos que refieren circunstancias, proceso o a situaciones que son vivenciadas o percibidas por las sociedades y que han sido definidas solo desde el sentido común y que por tanto aluden a fenómenos que aún no se encuentran clasificados, categorizados o descriptos desde el ámbito científico. Uno de ellos es el de Municipio Paralelo o Municipalidad Paralela. Pero a partir de una primera lectura de estas notas pudimos inferir que en todos los caso con estos conceptos se refieren a estructuras que se encuentran institucionalizadas, reconocidas e impulsadas por un poder político administrativo superior pudiendo ser este, el Poder Ejecutivo Nacional o Provincial, pero que a su vez, a juicio de diferentes actores de la sociedad civil y política, despliegan actividades y funciones que deberían ser realizadas por los municipios y no por estos organismos ya que no están consignados a tal fin, pero aun así las efectúan.

Como mencionáramos una revisión de diversos artículos periodísticos de procedencia nacional, provincial o de los niveles municipales, nos permitió detectar la utilización de este término para referirse a una multiplicidad de fenómenos. Algunas son estructuras externas que compiten en términos de brindar bienes y servicios a los ciudadanos de una comunidad con el propio gobierno municipal este caso lo podemos ver reflejado en el siguiente comentario

El intendente indica que “siente que ya no gobierna solo”. Deja un manto de duda sobre prácticas clientelares cuando dice que desde La Cámpora local entregan programas nacionales en los barrios de manera indiscriminada. (...) El mandatario local dice que la agrupación le creó “un municipio paralelo”. Marcan desde la comuna que (...) desembarcan en los barrios del partido repartiendo planes sociales, electrodomésticos y diferentes programas nacionales sin autorización del Municipio. (latecla.info, 1 de octubre 2012)





En otros casos son estructuras dentro del propio organismo que se manejan con independencia o sin control aparente “Va a juicio el caso del ‘municipio paralelo’. Según el fiscal Navarro Dávila, hubo hechos de corrupción ‘Cobran tributos y no los rendían’.” (lagaceta.com.ar 16 de mayo de 2016), o el siguiente caso donde dentro “en cada área donde había un servicio había una administración paralela corrupta” (pagina12.com.ar, 12 de abril 2021)

Otra situación que se identifica como la de un municipio paralelo es la del manejo discrecional de los recursos por ejemplo al terciarizar servicios que podría prestar la propia institución, pero que realizando esta acción produce una erogación injustificada utilizando personal que configuraría una “opaca burocracia paralela” (Lavoz 4/8/2020) de lo que configuraría un municipio paralelo.<sup>270</sup>

Si bien la realización de un análisis en profundidad de cada uno de estos ejemplos sería una tarea interesante y nos llevaría a la posibilidad de la construcción de una categorización amplia a la vez que profunda, no es el objetivo del presente trabajo. Aquí nos hemos propuesto la exploración del nacimiento de un tipo específico de municipio paralelo y es aquel que se presenta como una estructura institucionalizada externa que desarrolla diversas actividades, como son brindar bienes, servicios, o acceso a ellos a los ciudadanos de una comunidad, que en otras circunstancias serían realizadas por la propia institución Municipal y que, en este sentido se presentan, como mínimo, como prácticas competitivas, al suplir el rol del organismo correspondiente y por ello informales. (Helmke, 2006)

La propuesta es la reconstrucción histórica del fenómeno tomando un estudio de caso que es el del Municipio de Mercedes. Desde los conceptos de instituciones formales e informales y sus prácticas analizaremos el origen y desarrollo del llamado Municipio Paralelo, la forma en que se fue consolidando a través de las diferentes actividades que se fueron desplegando, las relaciones que se establecieron entre los actores que llevaron adelante cada una de estas prácticas dentro de cada uno de estos espacios y tomando en cuenta la tipología de Helmke y Levitsky que presentaremos.

Con este trabajo iniciamos el camino para dar cuenta de los siguientes interrogantes ¿en qué medida podemos decir que efectivamente estas Instituciones que son denominadas como Municipios o Municipalidades Paralelas son Instituciones Informales? ¿de qué tipo y en qué sentido, teniendo en cuenta la clasificación de Helmke y Levitsky? Y finalmente esbozaremos la idea de ¿cómo y por qué nace un municipio paralelo?

Definiciones conceptuales

---

<sup>270</sup> Los siguientes son algunos de los links que ilustran lo referido

<https://www.lavoz.com.ar/politica/para-juan-negri-hay-una-municipalidad-de-cordoba-paralela-que-cuesta-cara/>

<https://www.pagina12.com.ar/335122-nallar-habia-una-administracion-paralela-corrupta>

<https://www.cba24n.com.ar/politica/aseguran-que-llarvora-quiere-armar-una--municipalidad-paralela- a5f7b7e3c1d05ec3f78b37ffb>

<https://www.infobae.com/2013/08/23/1503887-mercedes-el-insolito-caso-la-intendencia-paralela/>

<https://www.latecla.info/54930-una-ciudad-con-dos-intendentes>

<https://www.lapoliticaonline.com.ar/nota/nota-93214/>

<http://hdpnoticias.com.ar/san-cristobal-denuncia-municipio-paralelo-villa-angela/>

<https://www.sitioandino.com.ar/n/333803-en-malargue-hay-municipalidades-paralelas/>



Para poder comprender el fenómeno al que estamos haciendo alusión es importante exponer brevemente algunos de los conceptos y proposiciones con los que abordamos nuestro objeto para lo cual hemos seguido el texto de Helmke y Levitsky (2003) *Informal institutions and comparative politics: A research agenda*.

Los conceptos más importantes son los de Institución para luego poder presentar el de institución formal, cuya comprensión es indispensable para poder a partir de allí desplazarnos hacia la idea de lo informal.

Conceptualizaremos a las instituciones desde la perspectiva teórica de O'Donnell quien las entendía como aquellas

pautas regularizadas de interacción que son conocidas, practicadas y regularmente aceptadas (aunque no necesariamente aprobadas normativamente) por agentes sociales que mantienen la expectativa de seguir interactuando conforme a las reglas y normas –formales e informales– que rigen esas pautas (1996 b: 10).

El autor pone el acento en la interacción que se genera entre los actores o como el los llama, agentes sociales, a partir del conocimiento de las reglas y normas que incentivan o desincentivan sus comportamientos políticos habida cuenta de la expectativa de que esas reglas y normas sigan rigiendo.

Tomando en cuenta la definición precedente y sabiendo que los autores que mencionaremos siguen la línea de pensamiento de O'Donnell, adoptaremos de Helmke y Levitsky la definición de las instituciones formales “as rules that are openly codified, in the sense that they are established and communicated through channels that are widely accepted as official.”<sup>271</sup> (2006, P 8, 9) Para llegar a ella los autores realizan un recorrido en el que puntualizan cuatro aspectos. En primer lugar, se debe diferenciar a las instituciones informales de aquéllas que son consideradas como débiles, la debilidad o fortaleza de una regla no determina su carácter formal o informal. En segundo lugar, deben distinguirse los comportamientos de tipo informal de las instituciones informales, estas últimas suponen una expectativa de relación social, la aceptación de reglas que son compartidas, en tanto que los comportamientos aun cuando sean regulares, habituales, no cumplen estas características. Tercero, la distinción entre público y privado o estado y sociedad civil no se corresponde con las categorías de formal e informal, ya que dentro del propio Estado es posible encontrarse con reglas informales altamente institucionalizadas, así como dentro de la sociedad civil nos encontramos con instituciones formalizadas que presentan un conjunto de reglas establecidas y oficializadas como por ejemplo la Iglesia. Por último, manifiestan la necesidad de remarcar la idea de que las instituciones informales se manejan en función de expectativas compartidas y no necesariamente valores compartidos. Podemos ver acá una fuerte impronta weberiana respecto de cómo pensar las reglas, su creación y subsistencia, su fundamento se encontrará en las relaciones sociales donde basan las expectativas mutuas de su existencia lo que les da ese sustento, independientemente de la formalidad o no de este origen o canal de transmisión.

Por otro lado, los autores aseveran que se suele estudiar las instituciones informales desde dos puntos de vista diferentes, uno que sostiene que ellas son funcionales ya que resuelven problemas dado que refuerzan a las formales, las completan o sustituyen

---

<sup>271</sup> Traducción propia “como reglas que se codifican abiertamente, en el sentido de que se establecen y comunican a través de canales que son ampliamente aceptados como oficiales.”



cuando fallan, se convierten al decir de O'Donnell en la segunda mejor opción. Otro punto de vista las concibe como disfuncionales puesto que son productoras de problemas caracterizadas por la corrupción, el clientelismo, el patrimonialismo, todos fenómenos que actúan en desmedro de las intuiciones del Estado y de la democracia.

De manera tal que frente a estas limitaciones consideraran que las instituciones informales “are socially shared rules, usually unwritten, that are created, communicated, and enforced outside of officially sanctioned channels.” (P9)<sup>272</sup> En definitiva los autores sostienen la idea de que las instituciones informales coexisten con las instituciones democráticas formales e influyen en el funcionamiento de la democracia, en su calidad y estabilidad. No las considera únicamente como funcionales o proveedoras de soluciones a problemas de interacción y coordinación social, ni tampoco como totalmente disfuncionales, en el sentido de que únicamente debilitan a la democracia.

Definidas ambos tipos de instituciones, formales e informales, nos queda ahora presentar la forma en que se relacionan e interactúan. Es decir, tratar de visualizar como podemos clasificar a las instituciones informales como resultado del funcionamiento de las instituciones formales y las expectativas de los actores sobre sus respuestas o resultados. De esta manera capturaremos ambas facetas de las instituciones informales y las introduciremos en categorías más complejas involucrando varios elementos, así como distintos tipos de relaciones entre ellas.

Esta propuesta que desplegaremos los autores la retoman a su vez de Hans-Joachim Lauth (2000) quien desarrolla una tipología de las instituciones informales basada en la relación de dos dimensiones: en primer lugar, toma en cuenta la eficacia de las instituciones formales, con las cuales las informales conviven, al momento de cumplir con sus deberes, pudiendo ser eficaces o no serlo, y la segunda dimensión valora el nivel de compatibilidad entre los objetivos que los actores alcanzados a través de las instituciones informales y sus expectativas sobre los resultados de seguir a las reglas formales, pudiendo ser la relación entre estos objetivos y resultados compatibles o no. Es así como con estas dos dimensiones y sus dos categorías obtenemos un cuadro que nos permite organizar la siguiente tipificación

	<b>Instituciones formales eficaces</b>	<b>Instituciones formales ineficaces</b>
<b>Objetivos compatibles</b>	Complementaria	Sustitutiva
<b>Objetivos incompatibles</b>	Complaciente	Competidora

Reproducción de Figura 1 (Helmke, 2006, 12)

Expliquemos brevemente cada tipo.

Las instituciones informales complementarias. Estas incluyen aquellas normas, rutinas o procedimientos que hacen más fácil y eficiente el funcionamiento de las burocracias o instituciones complejas. No van en contra de las reglas establecidas si no que llenan

<sup>272</sup> Traducción propia “son reglas socialmente compartidas, generalmente no escritas, que se crean, comunican y hacen cumplir fuera de los canales sancionados oficialmente” la cursiva corresponde al original



vacíos que dejan las instituciones formales. Moldea el comportamiento de los actores de manera que no se viole ninguna regla formal. Por el contrario, crea incentivos para el cumplimiento de las reglas formalmente establecidas.

Instituciones informales complacientes o adecuadoras. Estas crean incentivos en el comportamiento de manera que genera cambios en los efectos de las reglas formales, pero sin violarlas o caer en la actuación ilegal, esto significa que dando lugar a las instituciones informales se está utilizando una estrategia que permite violar el espíritu, pero no la letra, de las reglas formales, generalmente atemperando o modificando los efectos de dichas reglas. Este proceder puede mejorar la estabilidad o la sostenibilidad de las instituciones formales ya que hace congeniar los intereses de los actores claves en las instituciones formales.

Instituciones informales competidoras. Éstas establecen estímulos en formas que son incompatibles con las reglas formales y traen consigo resultados totalmente diferentes. Necesariamente para seguir una regla los actores deben de violar la otra, por lo que la convivencia de ambos tipos de instituciones es imposible. Los ejemplos incluyen clientelismo, patrimonialismo, política de clanes y otras instituciones particularistas

Instituciones informales sustitutivas. Las instituciones sustitutivas son aquellas empleadas por actores que buscan resultados compatibles con los procedimientos y reglas formales, pero que habitan en cierto entorno donde las reglas formales no son respetadas o son débiles. Por ello, las instituciones informales sustituyen y consiguen lo que las instituciones formales deberían hacer, pero que no pueden lograr.

Por último, identificaremos a las instituciones informales según su origen como reactivas o espontáneas. Las reactivas son creadas por actores que esperan obtener resultados sobre las estructuras formales a partir de “llenar los vacíos”, mitigar los efectos, sustituir o subvertir las reglas formales”. (Helmke p, 17) Dentro de esta tipología podemos encontrar una cantidad de normas cuyo objetivo es el de compartir o competir por el poder dentro del régimen democrático. Las instituciones informales espontáneas emergen independientemente de las estructuras institucionales formales y frecuentemente son anteriores. En general coexisten e interactúan con reglas formales ya existentes, se crean en respuesta a estímulos que no están relacionados con esas reglas.

Habiendo desarrollado de manera sintética este marco conceptual seremos capaces de cumplir con nuestro objetivo como es el dar cuenta del concepto de Municipio o Municipalidad paralela a través de la identificación de sus prácticas que son su forma de expresión, podremos exponer su lugar dentro de la clasificación como una institución informal y todo ello desde la contextualización que nos proporciona la descripción de su origen, desarrollo y ocaso.

Caracterización de nuestro caso objeto de análisis.

Aunque parezca paradójico comenzaremos por intentar responder a la última de las preguntas ¿cómo y por qué nace un municipio paralelo?, pues esta será la que nos ayudará a definir la formalidad o informalidad de esta institución. Para ello iniciaremos con una descripción breve de la localidad que tomamos como caso.



Es partido del oeste de la provincia de Buenos Aires que para el momento que se inicia este proceso contaba con alrededor de 63.000 habitantes, la mayor parte de ellos pertenecientes a la ciudad cabecera, algunos otros residían en los pueblos o zona pueblos y otros, una minoría en el campo. Con una historia de más de 250 años la localidad cuenta con numerosas sedes de instituciones públicas, nacionales, regionales y provinciales, tanto civiles como militares y religiosas. Eso le da a la ciudad un perfil administrativo importante complementado con cierta actividad agropecuaria, lo que configura una con una significativa clases medias y conservadoras que podemos rastrear desde sus orígenes (Andreucci, 2011). En términos políticos, desde la vuelta a la democracia, la localidad se encuentra gobernada por el Partido Justicialista en sus distintas identidades, pudiendo contar con solo 3 intendentes que gobernaron desde esa época, siendo que cada uno de ellos lo hizo por largos períodos. En este trabajo nos centraremos en la transición entre los dos últimos intendentes, que comienza en el 2010 y culmina en el 2015, es en ese periodo donde podemos ubicar el nacimiento del Municipio paralelo.

Este origen, como mostraremos, se vincula con un fenómeno más general como fue el fortalecimiento del movimiento político juvenil conocido como La Cámpora, una organizaci3n estrictamente kirchnerista que se convirti3 en la punta de lanza de un nuevo intento de construcci3n de un aparato propio dentro del Justicialismo. Si bien su nacimiento data del año 2006, en vida N3stor Kirchner, la organizaci3n interna de La Cámpora se deline3 con más claridad y adquiri3 más fuerza luego de la muerte del ex presidente, según afirman, con la afluencia de nuevos miembros. No se sabe mucho acerca de la constituci3n interna de esta agrupaci3n, pero si sabemos que se caracteriza por haber nacido de entre un grupo de j3venes dentro de los cuales se encontraba el hijo de la pareja presidencial. Como dijimos su construcci3n se vincula estrechamente con el kirchnerismo, así lo reflejan Vázquez y Vommaro (2012, 6)

La Cámpora se autoproclama como la organizaci3n *oficial* del kirchnerismo y –en este sentido– identifican a N3stor y Cristina como sus principales *conductores*, aun cuando ninguno de ellos es incluido como miembro en la *organica* de la agrupaci3n.

Su estructura organizativa incluye una gran dispersi3n territorial, de manera que podemos encontrar representantes de su agrupaci3n en distintos puntos del país. Esta expansi3n fue un objetivo que se propuso el propio ex presidente, idea que obtiene la escritora Sandra Russo y refleja en su libro (2014), al entrevistar a varios miembros de La Cámpora quienes le manifiestan que Kirchner los había patrocinado para que recorrieran el país armando espacios afines provinciales, o articulando con los ya existentes. Ante los referentes de las diferentes localidades los encargados se presentaban como enviados “de la presidenta”, es decir, siendo representantes directos, sin mediaciones ni deber de responder a ningún dirigente provincial o local, ni del peronismo ni de ningún otro espacio. Esto sera central para cualquier estudio que se proponga comprender las prácticas, apelaciones y autoconcepciones de la militancia oficialista en el kirchnerismo.

En este sentido la localidad bajo estudio no solo no es la excepci3n, sino que dentro de los máximos dirigentes podemos encontrarnos con algunos que son nacidos y criados en ella. Esto tuvo una implicancia muy importante ya que, a partir del año 2010, luego de la muerte de N3stor Kirchner, miembros de la agrupaci3n comenzaron a ocupar lugares





de poder en diferentes organismos públicos dentro de la ciudad. Como describe Federico Genera (2015) “La Cámpora” fue construyendo poder político propio dentro del kirchnerismo a partir de establecerse en determinadas estructuras del Estado, espacios claves del gobierno como; el Poder judicial, Senado, Congreso, ANSES, Secretaría de Inteligencia; su inserción en sindicatos y centros de estudiantes de universidades nacionales; sus lazos con fuerzas represivas. En nuestro caso de estudio la institución clave a partir de la cual se desplegaron todas las prácticas que llevaron a la constitución de lo que, desde el sentido común, y reflejado por los medios se denominó Municipio Paralelo, fue el ANSES.

Luego de esta breve contextualización, avanzaremos con la descripción de algunas de las prácticas que, a partir de diciembre de 2010, podemos ir observando se desplegaron desde del ANSES por parte de quienes asumieron la dirección y se establecieron como normas de conducta. Estas acciones tuvieron como objetivo ir construyendo poder político, no solo hacia el interior del partido gobernante, por entonces Frente para la Victoria, sino también dentro de la sociedad en su conjunto. En la localidad de referencia en el momento descrito, el gobierno local pertenecía también al Frente para la Victoria, por ello justamente, este es un caso paradigmático de cómo es que la Agrupación La Cámpora va cimentando poder desde estas estructuras estatales para desplazar a la conducción oficial, vigente y quedarse con el dominio.

Actividades y estrategias.

Como mencionamos la institución elegida fue el ANSES. Desde allí se desarrollaron diversas actividades como por ejemplo la promoción de una serie de programas nacionales que fueron canalizados directamente por el titular de la institución, sin intermediación ni presencia, en muchos casos del mandatario local. Estas acciones tenían como objetivos posicionar políticamente al candidato elegido por la agrupación que utilizaba esos espacios para propaganda personal pero también desde donde se recalca de manera permanente el vínculo que lo unía a la presidente.

“Como funcionario del gobierno nacional nuestro objetivo es, siempre, gestionar de manera eficiente, transparente y expeditiva los programas que genera el gobierno nacional para todos los ciudadanos. Y, de esta manera, hacer realidad la política pública inclusiva, solidaria y transformadora que está profundizando nuestra presidenta”.<sup>273</sup> (Noticiasmercedinas.com.110119)

Este tipo de acciones muestran claramente una forma de concebir la relación Estado, Gobierno, Partido; donde bienes del Estado Nacional son utilizados como propiedad del Gobierno Nacional para ser repartidos entre los ciudadanos, en beneficio de algún miembro del Partido, pero en detrimento de las instituciones locales como es el gobierno municipal, y en este caso, además, para perjudicar a otros miembros del mismo Partido.

Otro tipo de actividades desarrolladas tuvieron un tinte netamente político partidario, en la medida en que consistieron en el apoyo de funcionarios nacionales<sup>274</sup> de primer nivel que visitaban la ciudad y daban charlas en instituciones públicas o dentro del marco de lo estrictamente partidario siempre acompañados del director del ANSES,

<sup>273</sup> La ANSES de Mercedes difunde el programa nacional “Mi TV Digital” por los barrios - NOTICIASMERCEDINAS.COM - Mercedes, Buenos Aires, Argentina

<sup>274</sup> <https://noticiasmercedinas.com/110430ustarroz.htm>  
<https://noticiasmercedinas.com/110319ministra.htm>





lanzado ya como candidato a intendente. La característica desde los discursivo seguía siendo la reivindicación de los lazos que los unían a la presidenta y al ex mandatario como vemos en este discurso pronunciado por De Pedro el 30 de abril de 2011 está naciendo una juventud peleando por un proyecto común, para defender a la Presidenta, unidos, pensando en el cambio (...) Kirchner nos dejó el legado de cuidarla y protegerla del ataque de las corporaciones. Hoy le podemos decir a Néstor que con la muerte de él florecieron un millón de jóvenes para cuidarla.  
([noticiasmercedinas.com/110430ustarroz](https://noticiasmercedinas.com/110430ustarroz))

Paralelamente se entregaban insumos a instituciones educativas en nombre del partido a la vez que desde el propio ANSES se hacían entrega de las notebooks del Programa Conectar Igualdad. A medida que se acercaban las elecciones comenzaron a ser más habituales la presencia de muchos de los funcionarios, diputados y senadores en los actos en apoyo al ya candidato a intendente. Pero a partir de allí podemos ver un cambio en la dinámica de las relaciones institucionales que, en un principio, podríamos decir que discurrieron por los carriles más formales.

Una vez lanzada la candidatura y más cercanas las elecciones, los lazos con el poder ejecutivo nacional se manifestaron de manera cada vez más estrecha. Los encuentros con los funcionarios ya no se limitaron a la manifestación de apoyo o adhesión a un proyecto o programa de gobierno, sino que se transformaron en encuentros de trabajo, donde el rol del candidato fue prácticamente como el de un intendente.

Así es como fue recibido por diferentes ministros<sup>275</sup> quienes tomaban sus inquietudes y demandas, que podían vincularse con la obtención de subsidios, algún bien material particular para la ciudad, mejoras en seguridad, o ser promesas concretas para cuando el fuera electo intendente, desconociendo de manera absoluta que el mandatario en funciones también pertenecía al mismo movimiento político. Se presentaba entonces una situación en la que existían un poder ejecutivo a cargo, pero cuyas posibilidades de gestionar mejoras o beneficios para su ciudad ante el gobierno nacional, se veía comprometida, o podríamos decir limitada por la existencia de un nuevo actor social que canalizaba estas demandas directamente con cada uno de los Ministerios con la “bendición” del Poder Ejecutivo Nacional.

Analicemos y tipifiquemos brevemente las actividades. Hasta las elecciones de 2011 se fue conformando una nueva identidad “opositora” a la figura de quien hasta ese momento gobernaba alineado al PEN. En esta nueva construcción el contendiente adquiere características más allá de las propias de esta figura, ya que establece ciertas relaciones políticas y sociales que se encuentran por fuera del rol de aspirante a la intendencia como representante de una rama interna del partido o de una Institución nacional. Se vuelve un sustituto del propio intendente al asumir el rol de interlocutor ante el PEN y canalizar demandas para la ciudad. Podemos decir entonces que se fue construyendo en la forma de actuar de esta nueva identidad, una institución informal, ¿por qué? Pues porque se comenzó a dar una dinámica de interacción e intercambio social y organizar un circuito de actividades, que transitaban por fuera de los canales

<sup>275</sup> <https://noticiasmercedinas.com/110714ustarroz1.htm>  
<https://noticiasmercedinas.com/110716gendarmeria.htm>  
<https://noticiasmercedinas.com/110622futbolsolidario2.htm>  
<https://noticiasmercedinas.com/110727espana.htm>



oficiales, basadas en expectativas de conductas que no transitaban por los cauces formales pero que eran, en su mayoría, aceptados socialmente. Esa aceptación social va a ser convalidada en las elecciones que pierde, pero por escaso margen.

Es así como la idea que se instala dentro de la comunidad y que es recogida por los medios de comunicación del Municipio o Municipalidad Paralela, deviene de este conjunto de actividades desplegadas que, siendo propias de un primer mandatario municipal, eran realizadas por alguien que en ese momento se encontraba disputándole el poder apoyado por el PEN, e ignoraba al verdadero intendente. De esta manera podemos ver que el término deviene en realidad de la caracterización de las actividades que desarrollaba quien ocupaba el lugar de candidato a intendente, que es quien en definitiva establece este nuevo conjunto de procedimientos y de relaciones que van sustituyendo y desplazando al verdadero mandatario, en lo que concierne a los vínculos con el PEN y a la provisión de algunos bienes.

Retomando la tipología desarrollada por Helmke y por Lauth podemos decir que esta es claramente una institución informal sustitutiva. Tomemos en cuenta que ellas se definen por buscar ser compatibles con las instituciones formales pero que consiguen lo que las formales no logran o no pueden hacer, entrando en una clara disputa de poder. Y aquí en el mismo texto que venimos revisando Helmke y Levitsky nos plantean una cuestión interesante que es “are substitutive informal institutions a product or a cause of weak formal institutions—or both?”<sup>276</sup> (p 21).

Si seguimos la historia apoyaremos la idea que la Institución Informal Sustitutiva Municipio Paralelo nace como una Institución reactiva, es decir con el objetivo de competir por el poder dentro del régimen democrático, sustituyendo instituciones formales y operando, efectivamente como la causa de la debilidad del poder municipal legítimamente elegido.

Pero no fue el año 2011 el momento de triunfo del proyecto del Municipio paralelo. Debieron transcurrir 4 años más durante los cuales se diversificaron las actividades tendientes a desplazar, sustituir al intendente formal, al punto tal de que se vio obligado a cambiar de partido político cuando se quedó sin ningún tipo de apoyo del partido al cual pertenecía y que aun gobernaba.

Esta diversificación de actividades incluyó instituciones informales de tipo competidoras, es decir aquel tipo de conductas y relaciones que ya no buscan solo completar la ineficacia del municipio, sino competir abiertamente con reglas propias, pero que, aun siendo informales, tienen cierto grado de aceptación social. Dentro de ellas podemos contar el tipo de políticas clientelistas adjudicando planes discrecionalmente a través del ANSES, repartiendo bienes que llegaban de nación sin ningún criterio más que la búsqueda de votos, entre otras.

Finalmente es en el año 2015 que triunfa este proyecto de poder, quien había luchado tanto tiempo por ser el primer mandatario, finalmente lo logra. A partir de allí el Municipio Paralelo desaparece pues desaparece la relación social sobre la que se sostenía las expectativas mutuas de funcionamiento de las reglas que lo instituían.

## Conclusiones

---

<sup>276</sup> Traducción propia ¿Son las instituciones informales sustitutivas un producto o una causa de instituciones formales débiles, o ambos?



Este breve trabajo tiene la pretensión de recuperar las categorías de instituciones formales e informales para a partir de ellas aproximarnos a un fenómeno novedoso los Municipios Paralelos. La conceptualización de Instituciones informales y la tipificación realizada por Helmke y Levitsky nos permiten ubicar a los municipios paralelos como uno de ellos, sus categorías de análisis nos son útiles al momento de poder comprender dicho fenómeno en su origen y su dinámica. En definitiva, nos permitió responder las preguntas con las cuales iniciamos nuestro trabajo.

No obstante, son muchas las aristas que aún quedan por resolver, como una tipología de Municipios paralelos, un estudio de las otras estrategias utilizadas por La Cámpora para acceder al poder en otras localidades, así como una profundización en este mismo caso de otras estrategias que no solo se vincule a la exhibición de la relación con el PEN y los beneficios que esto trajo.

### **Bibliografía**

Andreucci, B. (2011). Familia, redes y poder en la Guardia de Luján. *XI Jornadas Argentinas de Estudios de Población*. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Neuquén.

*El ministro Lino Bara n o estará en Mercedes*  
<https://noticiasmercedinas.com/110617lino.htm> 17/06/11

Federico Genera (2015). Cristina al gobierno,  La Cámpora al poder? Un Análisis de la organización kirchnerista. *XI Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires

Flax, R. (2018). Kirchnerismo y discurso fundacional: los editoriales de la agrupación juvenil La Cámpora. *Lexis*, 42 (1), 123-152.

Helmke, G. (2003). Informal institutions and comparative politics: a research agenda. Kellogg Institute. Working Paper #307

*Juan Ustarroz se reunió con el ministro de Salud y gestion  una ambulancia para Mercedes* <https://noticiasmercedinas.com/110714ustarroz1.htm>

Lauth, H. (2000). Informal Institutions and Democracy. En *Democratization*, 7 (4), 21 - 50

Lema, M. (2015) *Mercedes: el candidato de Cambiemos afirmó que La Cámpora usa fondos públicos para la camp a*  
<http://diarioinedito.com/contenidos/22537-mercedes-el-candidato-de-cambiemos-afirmo-que-la-campora-usa-fondos-publicos-para-la-campania>

*MERCEDES Una ciudad con dos "intendentes"* (1 de octubre de 2012) Recuperado en <https://www.latecla.info/54930-una-ciudad-con-dos-intendentes>

*Nallar: "Había una administración paralela corrupta"* (12 de abril 2021) recuperado <https://www.pagina12.com.ar/335122-nallar-habia-una-administracion-paralela-corrupta>

O'Donnell, G. (1996 a, Julio – Agosto) Ilusiones sobre la consolidación, en *Nueva Sociedad* Nro. 144, 70-89



O'Donnell, G. (1996 b) Otra Institucionalización, en *Revista Ágora*, núm. 5, invierno, Buenos Aires, pp. 5–28.

Russo, S. (2014) *La Cámpora por dentro: Fuerza Propia*. Buenos Aires: Debate Secretario de cultura. la presencia del Secretario de Cultura de la Nación, Jorge Coscia. <https://noticiasmercedinas.com/110704coscia.htm>

Solicitan que la Gendarmería vigile los accesos. <https://noticiasmercedinas.com/110716gendarmeria.htm16/07/11>

Tras gestión de Juan Ustarroz, el Parque Industrial recibirá un importante subsidio <https://noticiasmercedinas.com/110723juani.htm23/07/11>

Un "municipio paralelo" (4 de Enero de 2011 | 00:00) Recuperado en <https://www.eldia.com/nota/2011-1-4-un-municipio-paralelo>

Va a juicio el caso del "municipio paralelo" (19 May 2016) Recuperado en <https://www.lagaceta.com.ar/nota/682640/politica/va-juicio-caso-municipio-paralelo.html>

Va a juicio el caso del "municipio paralelo" (19 mayo 2016) recuperado <https://www.lagaceta.com.ar/nota/682640/politica/va-juicio-caso-municipio-paralelo.html>

Vázquez, M y Vommaro, P. La fuerza de los jóvenes: aproximaciones a la militancia kirchnerista desde La Cámpora. En: PÉREZ, G (Eds.). *Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista*. Buenos Aires: Nueva Trilce, 2012. Pp. 149-174.

Links a otros contenidos sobre municipios paralelos consultados

<http://hdpnoticias.com.ar/san-cristobal-denuncia-municipio-paralelo-villa-angela/>

<https://www.sitioandino.com.ar/n/333803-en-malargue-hay-municipalidades-paralelas/>

<https://seryhacerdemalargue.online/gabriel-ferrero-matense-haciendo-politica-pero-dejen-trabajar/>

<https://www.lavoz.com.ar/politica/para-juan-negri-hay-una-municipalidad-de-cordoba-paralela-que-cuesta-cara/>

<https://www.pagina12.com.ar/335122-nallar-habia-una-administracion-paralela-corrupta>

[https://www.cba24n.com.ar/politica/aseguran-que-llaryora-quiere-armar-una-municipalidad-paralela-\\_a5f7b7e3c1d05ec3f78b37ffb](https://www.cba24n.com.ar/politica/aseguran-que-llaryora-quiere-armar-una-municipalidad-paralela-_a5f7b7e3c1d05ec3f78b37ffb)

<https://www.infobae.com/2013/08/23/1503887-mercedes-el-insolito-caso-la-intendencia-paralela/>

<https://www.latecla.info/54930-una-ciudad-con-dos-intendentes>

<https://www.lapoliticaonline.com.ar/nota/nota-93214/>



## “Boleta Única Electoral. Caso Provincia de Mendoza”.

Olmedo, Ayrton David.

Colaborador: Dr. Abog. Víctor Enrique Ibañez Rosaz.

Universidad Nacional de Cuyo – Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

[olmedoayrton@gmail.com](mailto:olmedoayrton@gmail.com)

### **Resumen:**

En el contexto político actual, la mejora de las herramientas electorales aparece como un hito ineludible que debe ponerse a disposición de la ciudadanía para propender a una mejora continua de la calidad institucional y democrática. Así, la experiencia de Boleta Única se implementa en el marco de la “reforma institucional” llevada adelante por el Gobierno Provincial.

De un modo trascendente, la utilización de la Boleta Única mendocina persigue la revisión del texto Constitucional, en aras de realizar una profunda actualización de las estructuras estatales para ponerlas acordes a las exigencias del presente. De esta manera, se logra la

disminución sustancial del costo de la política, la mejora de la calidad institucional y los controles en el manejo de la cosa pública.

Lo primero que se desarrolla al momento de presentar el caso de Boleta Única Electoral en la Provincia de Mendoza es el contexto en que se inserta y para así determinar las implicancias, efectos y consecuencias que tendría para el sistema político en su conjunto. A partir de estos datos, se realiza una comparación con el Sistema de Boleta Única vigente de la Provincia de Santa Fe, Córdoba y el actual Proyecto presentado en el Congreso de la Nación.



**Palabras Claves:** Reforma - Boleta  
Única Electoral - Mendoza - Calidad  
Institucional y Democrática.

### **Una primera aproximación**

En primer lugar, resulta necesario precisar los conceptos claves de este trabajo, los cuales servirán de norte a la hora de manifestar mi conclusión sobre la Boleta Única Electoral en la Provincia de Mendoza.

Julio Aguirre (2019), plantea que el sistema electoral es el conjunto de normas que establecen el modo en el que elegimos a las personas que constituyen los gobiernos, regulan las relaciones de competencia entre los partidos políticos y traducen en mecanismos específicos los principios centrales de la representación política, por lo que nos ayudan a comprender el modo en el que el sistema político sustenta parte de su legitimidad (p. 3).

Por lo expuesto previamente, entendemos al mismo como el conjunto de instrumentos para distribuir el poder político institucionalizado, que permite conocer de modo integral los aspectos procedimentales del régimen político de una comunidad determinada. El sistema electoral es así la espina dorsal del Estado democrático, como la actuación del pueblo a través de representantes es la forma más eficaz de encajar las piezas del Estado Constitucional.

El sistema electoral, como instrumento de creación de la voluntad política del Estado, se convierte en la herramienta que compagina la oferta electoral de los partidos políticos y el propio sistema para determinar quién va a gobernar a través de dos criterios básicos: asegurar la gobernabilidad y la libertad de elección. Por ello, se afirma que las elecciones representan una doble vía de comunicación: en sentido ascendente (representatividad) y en sentido descendente (responsabilidad).

El régimen jurídico de las elecciones ha de responder a un doble imperativo: a) presentarse como un conjunto de reglas de juego igualitarias y neutrales para que la





democracia a la que sirven no se vea cuestionada y conjurar el peligro de que quienes resulten perdedores en el juego electoral dejen por ello de acatar el resultado y no acepten seguir jugando bajo las mismas reglas; b) las elecciones deben generar un órgano que represente material y políticamente y no solo formalmente al cuerpo electoral.

Para comprender la injerencia de los sistemas electorales, Nohlen (2007) plantea que es importante diferenciar cuatro áreas, en las cuales los mismos establecen normas. La primera de ellas define la relación entre los votos y los escaños, en otras palabras, cómo se convierte la voluntad ciudadana en lugares a ocupar dentro de los órganos legislativos. La segunda, rige sobre la distribución de las circunscripciones electorales; es decir las diferentes organizaciones territoriales que son establecidas. En tercer lugar, establece la definición de las candidaturas, de las formas por medio de las cuales los políticos deberán ofrecerse a la ciudadanía en el “mercado político”; fijan las condiciones para que un conjunto de ciudadanos puedan ser constituidos y considerados como un partido político. Por último, articulan el proceso mismo de la votación.

Por su parte, el autor indica que un sistema electoral está compuesto por cuatro elementos:

1. La distribución de las circunscripciones electorales
2. La forma de las candidaturas
3. La Modalidad del voto
4. La transformación de votos en escaños

Dentro del tercer punto (la modalidad del voto) se encuentran contenidos los elementos por los cuales los electores expresarán sus gustos políticos; así, en las democracias occidentales modernas, donde el sufragio no es público sino secreto, se debe utilizar una boleta electoral. La boleta electoral representa el instrumento con el cual el votante expresa su preferencia política, constituyendo la prueba del voto y proveyendo el medio para el escrutinio (Clemente, 2007); las mismas pueden ser de origen partidario o de origen estatal, dependiendo quién tenga a su cargo la competencia para su impresión y



distribución. Además, las boletas pueden ser o no fraccionables por el elector para expresar su preferencia.

José M. Pérez Corti (2011) sostiene que las clasificaciones de boletas se suelen distinguir por categorías o clases de boletas de sufragio a partir de ciertos caracteres con los que cuenta cada sistema existente en el derecho comparado. Así, una primera clasificación nos permitirá diferenciar entre boletas fraccionables y no fraccionables, según contemple o no la posibilidad de su separación en tantos tramos o secciones como cargos o candidaturas se instrumentan a través de ella. En el caso de las fraccionables, además, se las puede sub-clasificar dependiendo si el carácter fraccionable se encuentre previsto en potencia, debiendo el elector materializarlo al momento de sufragar o, por el contrario, que las mismas sean provistas o puestas a disposición del elector ya fraccionadas y éste sólo deba tomar los tramos u opciones por los que desea votar (p. 3).

Tanto en el caso de las fraccionables como en el de las no fraccionables, es posible encontrar modelos de boleta única de votación. En el primer caso, se trata de varios documentos electorales, cada uno de los cuales corresponde a una categoría de candidatos y dentro de la cual están contenidas todas las opciones partidarias que han presentado postulantes a dicho cargo. En el segundo caso, se presenta un sólo documento electoral donde se encuentran contenidas todas las opciones partidarias y las candidaturas postuladas por todas las fuerzas políticas. En esta última tipología existen dos grandes variedades, según sea que la boleta permita o no al elector seleccionar independientemente dentro de ella diferentes tramos de cargos o candidaturas que resulten de su preferencia, permitiéndole o no votar así entre distintos partidos para cada tramo; el otro gran grupo depende del origen de las boletas, conforme el cual podemos diferenciarlas según provengan de los mismos partidos políticos o de un organismo estatal, siendo las primeras aquellas cuyo diseño, impresión, suministro, distribución y reposición está a cargo de cada una de las fuerzas políticas intervinientes, y las segundas, cuando todo lo atinente a ellas se encuentra legalmente asignado al Estado como una atribución y una responsabilidad del mismo, debiendo éste arbitrar las



medidas conducentes para garantizar la disponibilidad de las mismas durante el desarrollo de los comicios.

Las crisis actuales a nivel nacional permiten visualizar cómo estas han puesto de manifiesto el desencanto de la ciudadanía, la fragilidad del principio de representatividad y el debilitamiento de las formas convencionales de la participación del sistema de partidos políticos. Esto ha incidido en el debate público nacional sobre reforma del sistema electoral para reforzar la legitimidad de las instituciones y es entonces que se plantea la introducción de la Boleta Única Electoral.

La boleta única es un mecanismo de votación que se utilizó por primera vez en Australia a mediados del siglo XIX y se introdujo en Estados Unidos a finales del mismo. Esta boleta se caracteriza por presentar toda la oferta electoral en una sola papeleta. Brent (2006) afirma que las características que hicieron destacarse a este instrumento de votación fueron:

- I. La boleta debía ser impresa y distribuida con fondos públicos.
- II. Los nombres de todos los candidatos debían ser impresos en una misma boleta.
- III. La boleta debía ser entregada al votante en el lugar de votación y por una autoridad pública.
- IV. El secreto de voto era obligatorio.

Las reformas del modo de votación, con sus particularidades en cada caso, han sido procesos exitosos porque promovieron una mejora cualitativa del sistema electoral, sobre todo desde el punto de vista del elector. La boleta única ha demostrado ser un instrumento eficiente, claro y sencillo a los ojos de los ciudadanos, pero por sobre todas las cosas, transparente. Sin embargo, la boleta única no soluciona todos los problemas del sistema político y electoral y por ello no creo oportuno reclamarle a la misma por los problemas que no está habilitada a solucionar.

En definitiva, se deduce que la Boleta Única presenta las siguientes ventajas frente al sistema de lista partidaria:



- I. Favorece la equidad partidaria en la competencia electoral, dado que la generación y provisión de boletas queda a cargo del Estado, igualando a todas las fuerzas políticas más allá de las estructuras partidarias que posean;
- II. Garantiza la provisión de boletas durante toda la votación en la medida que el Estado asume el rol de ser el único proveedor de boletas de sufragio;
- III. Disminuye el gasto electoral, toda vez que sólo se imprimen un poco más de boletas que la cantidad total de electores, dotadas de un mecanismo de seguridad que impide su reproducción;
- IV. Elimina y/o disminuye determinadas malas prácticas electorales en la medida que un órgano estatal monopoliza su distribución y al contener a todos los candidatos, evita su reemplazo por ejemplares apócrifos.
- V. Otorga mayor libertad al elector.

En la actualidad Santa Fe, Córdoba, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y recientemente Mendoza, cuentan con la Boleta Única Electoral. Corresponde aclarar también que desde 2007 en la Argentina las personas privadas de libertad y los ciudadanos residentes en el exterior vienen votando por medio del sistema de boleta única.

Este nuevo mecanismo de votación tuvo una considerable repercusión en su implementación y en la aceptación por parte de la ciudadanía, motivando que algunos legisladores nacionales y de otras provincias presentaran proyectos de ley para implementar el mecanismo a nivel nacional y provincial. De esta manera la boleta única se ha colocado como un tema de agenda nacional.

#### **Sistema Electoral en la Provincia de Mendoza:**

La Provincia de Mendoza es el quinto distrito nacional según el tamaño de su padrón electoral, por detrás de la Provincia de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Con 148.827 km<sup>2</sup> es la séptima provincia más extensa, por



detrás de las provincias de Buenos Aires, Santa Cruz, Chubut, Río Negro, Córdoba y Salta.

Desde el retorno de la democracia en 1983, se observa que la gobernación ha estado a cargo del justicialismo la mitad del total de los mandatos hasta la fecha: José Octavio Bordón (1987-1991), Rodolfo Gabrielli (1991-1995), Arturo Lafalla (1995-1999), Celso Jaque (2007-2011) y Francisco Pérez (2011-2015). Por otra parte, se observa que la otra mitad de los mandatos estuvo desempeñada por la Unión Cívica Radical: Felipe Llaver (1983-1987), Roberto Iglesias (1999-2003), Julio Cobos (2003-2007), Alfredo Cornejo (2015-2019) y Rodolfo Suarez (2019-2023).

Con respecto al sistema electoral provincial y en términos generales, este se encuentra regido por la Constitución Provincial, la Ley Provincial de Régimen Electoral y demás disposiciones reglamentarias.

Para el Poder Ejecutivo Provincial, la Constitución Provincial establece que tanto el gobernador como el vicegobernador serán elegidos de forma simultánea y directa, tomándose como distrito único a toda la provincia. Se proclama ganadora aquella fórmula que obtenga la mayoría simple de los votos emitidos (CP, Art. 120; Ley Provincial 2551, Art. 77 y 78). Tanto gobernador como vicegobernador no pueden presentarse a una reelección, ya sea para el mismo cargo o intercambiando posiciones entre ellos (CP, Art. 115), tampoco podrán ser electos para ambos cargos parientes de funcionarios salientes dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad (CP, Art. 115).

En lo que respecta a las elecciones de diputados y de senadores provinciales, Mendoza se encuentra dividida en cuatro (4) circunscripciones, las cuales son denominadas “secciones electorales” por la constitución provincial. La reforma Constitucional parcial de 1965, mediante la disposición transitoria N°2, determinó las circunscripciones donde se establece las cuatro secciones que aglutinan a los 18 departamentos que componen a la provincia, distribuyéndolos de la siguiente manera:



- Primera Sección: Capital, Guaymallén, Las Heras y Lavalle.
- Segunda Sección: Maipú, Rivadavia, Junín, La Paz, San Martín y Santa Rosa.
- Tercera Sección: Godoy Cruz, Luján, San Carlos, Tupungato y Tunuyán.
- Cuarta Sección: General Alvear, Malargüe y San Rafael.

En lo que respecta a elementos comunes a ambas cámaras, la ley electoral de la provincia (Ley Provincial 2551) establece en su Art. 82 que, para las elecciones de senadores provinciales, diputados provinciales y concejales, se seguirá un sistema de representación proporcional en donde cada elector votará por una sola lista oficializada de candidatos; siendo que para el escrutinio de los votos, se adopta como fórmula de decisión el sistema D'Hondt. Por último, dicha ley establece como barrera legal de representación el 3% del padrón electoral, ya sea del distrito o municipio que corresponda, lo que implica que no serán consideradas para el escrutinio aquellas listas que no superen dicho porcentaje.

Según el régimen municipal establecido en la Constitución Provincial y la Ley provincial N°1079 (“Ley Orgánica de Municipios”) se establece que cada departamento contará con un municipio el cual estará encargado de realizar la administración de los intereses y servicios locales. Para ello cuentan con un cuerpo ejecutivo y otro deliberativo (CP, Art. 197; Ley Provincial N°1079, Art. 7), el primero estará a cargo de un intendente el cual durará cuatro (4) años en su cargo, elegido directamente por el pueblo de los respectivos departamentos, por simple mayoría de los votos válidos emitidos, pudiendo ser reelecto de forma indefinida (CP, Art. 197 y 198). En 2019, la Suprema Corte de la Provincia de Mendoza ratificó la legalidad del decreto que publicara el gobernador Alfredo Cornejo en noviembre, limitando a un período la reelección de los jefes comunales de la provincia, basándose en la enmienda votada por la ciudadanía en 2009.

En cuanto a los Concejos Deliberantes, la Constitución Provincial sólo establece que estos no podrán estar compuestos por menos de diez (10) concejales. Hasta el año 2001, la Ley Orgánica Provincial de Municipios (Ley N°1079) en su art. 43 establecía que:





"en las elecciones municipales deberán elegirse trece (13) concejales en cada departamento que no tenga una ciudad en su radio y dieciséis (16) concejales en los que la tengan. En la Capital se elegirán dieciocho (18) concejales que compondrán el Concejo Deliberante". Con la Ley Provincial N° 6921 se modificó el artículo 43 de la Ley Provincial N°1079, estableciendo que aquellos departamentos que tuvieran una población mayor a sesenta mil (60.000) electores contarán con concejos deliberantes de 12 miembros, mientras que el resto de los municipios que no logran dicho umbral estarían compuestos por concejos deliberantes de diez (10) miembros.

Por todo lo expuesto previamente, el sistema electoral mendocino se encuentra atravesado por diferentes características y dependiendo del cargo en cuestión, difieren las formas en que son seleccionados aquellos candidatos que van a ocuparlos. No obstante, es preciso aclarar que esta variación no torna al sistema electoral mendocino en un sistema mixto ya que en ningún caso se da la combinación de dos fórmulas de decisión o más para un mismo cargo (Nohlen, 1995; Sartori, 1994).

### **Aspectos de la Boleta Única Electoral en la Provincia de Mendoza:**

El 14 de diciembre de 2021, el gobernador Dr. Rodolfo Suarez junto con el Ministro de Gobierno, Trabajo y Justicia Dr. Víctor Ibañez Rosaz, presentaron a la legislatura de Mendoza, el proyecto de ley que propone la introducción del sistema Boleta Única Electoral.

El Proyecto presentado en la Cámara de Senadores de la Provincia, bajo el expediente N°76734 (2021), buscaba pasar de un sistema de boletas por partido, fraccionables -en potencia- y provistas por cada fuerza o agrupación, a un sistema de boleta única, no fraccionable, pero con opción de votar por tramos y provistas por el Estado. Lo antes expuesto, se justifica en que el diseño y formato del instrumento utilizado para expresar la voluntad del elector resulta esencial para que se asegure y garantice la transparencia, la igualdad y la equidad del proceso electoral. Por todo esto, se busca con el Proyecto



que el instrumento a través del cual el elector se exprese sea claro, accesible, fácil de utilizar, inalterable y sencillo de escrutar.

Este proyecto presentado se enmarca dentro de la “Reforma Institucional” del año 2020, planteada por el Gobierno Provincial, que persigue la modernización del sistema político e institucional, la disminución sustancial del costo de la política y la mejora de la calidad institucional y de los controles efectivos en el manejo de la cosa pública; para de esta manera promover solidez en los lazos de confianza que vinculan a representantes y representados, base fundamental del compromiso por la mejora de la calidad democrática.

En definitiva, el proyecto aprobado busca la modernización del sistema político y electoral, que se materializa en establecer una herramienta moderna, ágil y transparente, pensada para disminuir costos y mejorar la calidad democrática de las elecciones. Identificamos los siguientes objetivos y resultando cambios relevantes:

<b>Objetivos Propuestos</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>● Disminuir el costo de la política y mejorar la calidad institucional.</li><li>● Favorecer la equidad en la puja electoral, ya que sería el Estado quién genere y provea las boletas.</li><li>● Reducción del gasto electoral, al señalar que sólo se imprimirán un poco más de boletas del total del padrón.</li><li>● Garantizar una mayor seguridad ya que todas las boletas estarán dotadas de un mecanismo que impida la reproducción, evitando así la circulación de boletas truchas o adulteradas.</li><li>● Generar un ahorro real en el proceso de impresión.</li><li>● Garantizar que al momento de llegar al cuarto oscuro el electorado se encuentre con la oferta electoral completa.</li></ul>

Fuente: Elaboración Propia



### Cambios Relevantes

- Existirá un casillero al lado de cada identificación del partido para lista completa de esa agrupación.
- Los talonarios serán identificados con el número de mesa.
- Se elimina la idea de cuarto oscuro y podrán emitir el voto hasta dos ciudadanos en forma simultánea, separados por “box, cabina o tabique” lo cual garantizará la privacidad.
- Sólo llevarán foto las dos figuras partidarias de los primeros candidatos.
- En las elecciones legislativas llevarán las fotos de todos los candidatos.
- Habrá un límite de dos colectoras en las elecciones PASO.
- Se podrá solicitar una boleta nueva en caso de que el ciudadano argumente que se equivocó. La boleta desechada será entregada al presidente de mesa doblada y éste la introducirá en un sobre que llevará su firma y luego en la urna para la Junta Electoral.

Fuente: Elaboración Propia

	LISTA 01	LISTA 02	LISTA 03	LISTA 04	LISTA 05	LISTA 06	LISTA 07	LISTA 08	LISTA 09	
<b>GOBIERNO Y VICEGOBIERNO</b>	 VOTAR LISTA COMPLETA	 VOTAR LISTA COMPLETA	 VOTAR LISTA COMPLETA	 VOTAR LISTA COMPLETA	 VOTAR LISTA COMPLETA	 VOTAR LISTA COMPLETA	 VOTAR LISTA COMPLETA	 VOTAR LISTA COMPLETA	 VOTAR LISTA COMPLETA	 VOTAR LISTA COMPLETA
<b>SENADORES PROVINCIALES</b>	DANTE GONZÁLEZ DANIEL GALICIANO VOTAR SENADORES	ADOLFO FARFÁN ADRIANA DEZIO VOTAR SENADORES	MARCELA OSIELLA MONSIELE MARINELLI VOTAR SENADORES	JOSÉ LUIS RAMÓN MARCELA MARINELLI VOTAR SENADORES	RODOLFO SUAREZ RAMÓN SUAREZ VOTAR SENADORES	BOELIA BARBETTO SOLEDAD SUAREZ VOTAR SENADORES	ANABEL ROSA MARÍA SAGASTI VOTAR SENADORES	EMANUEL ALFARANDI MARCELA SUAREZ VOTAR SENADORES	EMANUEL ALFARANDI MARCELA SUAREZ VOTAR SENADORES	EMANUEL ALFARANDI MARCELA SUAREZ VOTAR SENADORES
<b>DEPUTADOS PROVINCIALES</b>	VOTAR DEPUTADOS	VOTAR DEPUTADOS	VOTAR DEPUTADOS	VOTAR DEPUTADOS	VOTAR DEPUTADOS	VOTAR DEPUTADOS	VOTAR DEPUTADOS	VOTAR DEPUTADOS	VOTAR DEPUTADOS	
<b>INTENDENTE</b>	CANDIDATO INTENDENTE	CANDIDATO INTENDENTE	CANDIDATO INTENDENTE	CANDIDATO INTENDENTE	CANDIDATO INTENDENTE	CANDIDATO INTENDENTE	CANDIDATO INTENDENTE	CANDIDATO INTENDENTE	CANDIDATO INTENDENTE	
<b>CONCEJALES</b>	VOTAR CONCEJALES	VOTAR CONCEJALES	VOTAR CONCEJALES	VOTAR CONCEJALES	VOTAR CONCEJALES	VOTAR CONCEJALES	VOTAR CONCEJALES	VOTAR CONCEJALES	VOTAR CONCEJALES	

Imagen N° 1 Modelo Boleta Única de Sufragio - Elecciones Generales de la Provincia de Mendoza - 2019. (Anexo N°1)



Durante el tratamiento parlamentario del proyecto se plantearon diversas situaciones, que a continuación se detalla:

Sobre la simultaneidad de elecciones:

En esta situación, se plantean dos obstáculos para mantener la utilización de la Boleta Única en caso de elecciones simultáneas:

- Obstacle Legal, in tanto la Ley N° 15.262 de “Provincias - Registro Nacional de Electorales” dispone que en caso de adhesión las elecciones se llevan a cabo “bajo las mismas autoridades de comicios y de escrutinio”. El Decreto Reglamentario de dicha Ley, N° 17265/59, en su Art. 1 establece que: “Los decretos de convocatoria que dicten los gobiernos de provincia deberán expresar que la elección se realizará con sujeción a la Ley nacional N° 15.262 y a las normas de la Ley nacional de elecciones”. Esa Ley Nacional de Elecciones que hace referencia el Decreto es el Código Electoral Nacional, que no prevé la posibilidad de utilizar Boleta Única, sino que regula todo el procedimiento para la oficialización de boletas partidarias, señalando sus características físicas y su contenido. Además, el Art. 3 del decreto dispone que “se empleará una sola urna en cada mesa”, lo que resulta incompatible con la utilización de dos tipos de boletas para una misma instancia en los comicios.

- Obstacle Práctico, ya que utilizar un doble sistema de boletas en forma simultánea impone que al elector se le entregue la Boleta Única al momento de ingresar al cuarto oscuro, donde lo esperarán las boletas partidarias con candidatos nacionales, debiendo luego salir y colocar cada boleta en urnas diferentes, que deberán ser escrutadas por separado, con la complejidad que ello implica para el elector y para las autoridades de mesa.

Por último, se agrega que se perdería uno de los objetivos centrales de la Boleta Única Electoral, que es la disminución del costo, ya que habría que financiar las boletas partidarias y proveer las Boletas Únicas, siendo posible que incluso las elecciones en



este punto sean más onerosas de lo que son hoy en día con el sistema de boletas partidarias.

Sobre la opción de disponer la utilización de la Boleta Única por decreto del gobernador:

En relación a la facultad que otorga el Art. 17 del Código Electoral Provincial (modificado por la Ley N° 8967) de disponer la utilización de “boletas individuales, correspondientes a cada Partido Político o Alianza Electoral o bien por vía del sistema de boleta única”, estableciendo el diseño, formato, medidas y cualquier especificación relacionada a la misma al momento de convocar a las elecciones, se advierte que la reglamentación de una parte central del sistema electoral, como es la herramienta en la que se van a ofrecer al elector las alternativas que el sistema contempla, es una regulación de naturaleza eminentemente legislativa. Esto implica que no puede haber en esta materia discrecionalidad de quien ocupa el Poder Ejecutivo, sino que, por el contrario, se impone la necesidad de establecer criterios estables que permitan a los electores conocer con la suficiente anticipación la regulación que se aplicará en más de una elección. En este sentido, se destaca que en el ámbito nacional la materia electoral está expresamente excluida de la facultad del Presidente al momento de dictar Decretos de Necesidad y Urgencia, lo que encuentra su explicación en la mencionada naturaleza legislativa.

De este modo y sin perjuicio de la utilidad de la opción prevista en la norma, como un eslabón en el tránsito hacia mejoras institucionales en materia electoral, se estima que resulta prudente, brinda mayor seguridad jurídica y es más acorde a la naturaleza de la materia electoral, disponer su regulación en una norma legal y no al momento de cada convocatoria electoral por el Poder Ejecutivo. Se agrega a lo expuesto la complejidad que la regulación de la implementación de un sistema de Boleta Única implica, desaconsejando establecer para cada elección todo lo atinente a contenido, diseño, medidas y demás aspectos propios de una herramienta de esta naturaleza.



### Sobre la casilla de voto por lista completa

El Proyecto de Boleta Única Electoral busca mejorar la herramienta con que cuentan hoy los electores para expresar su voluntad mediante el sufragio. En este sentido, se lo piensa como un instrumento que brinde la mayor cantidad de opciones posibles para que sea el elector quien pueda optar sin dificultades al momento de elegir una fuerza política en forma conjunta, o separar su voto por categorías sin necesidad de recurrir al “corte” de boletas. La intención no es acotar el menú de opciones con las que cuenta hoy el elector, que incluye la opción de votar por una lista completa o fraccionar su voto, y menos aún imponer un proceso más complejo de votación, sino por el contrario, brindar las opciones con que cuenta hoy, enriquecerlas y simplificarlas.

De allí que quitar opciones, como sería eliminar la opción del voto por lista completa, o complejizar el proceso, como sería exigir marcar una casilla para “voto en blanco” u obligar a marcar todas las categorías para validar el voto, entre otras tantas alternativas, se descartan en el proyecto, optando por la mayor amplitud posible de posibilidades para el elector.

A lo expuesto previamente se agrega que la modificación de una herramienta electoral, como es la Boleta Única, no implica cambios en el sistema electoral, ya que el sistema sigue siendo de lista y resulta in situ a la naturaleza de este tipo de sistemas la opción del voto por lista completa. Esto también responde al argumento que afirma que con el proyecto no se modifica el actual sistema de “lista sábana”; el sistema técnicamente es de lista bloqueada y no puede modificarse sólo mediante una Ley.

Avanzar hacia otro tipo de sistemas, como sería el de voto por candidatos, necesita del cambio no sólo de toda la norma electoral para modificar el sistema D’hont aplicable a las elecciones de legisladores y concejales -y que presupone un sistema de listas para su aplicación-, sino también una revisión del texto constitucional. Ello por cuanto la Constitución estipula que la representación debe tener base poblacional, que debe garantizarse la elección de las minorías, que los legisladores se eligen por secciones





electorales y en base a la población de esas secciones, entre otras disposiciones que indican que el sistema, debe ser de lista.

Lo cierto es que mientras el sistema siga siendo de lista -por oposición al del voto por candidato- la opción del voto por lista completa resulta inherente al mismo, como una opción más para los electores.

#### Ley Provincial N°9.375 “Sistema de Boleta Única de Sufragio”

El 16 de marzo de 2022, se dio sanción definitiva del proyecto de ley, estableciendo el Sistema de Boleta Única de sufragio y modificando la Ley Electoral N°2551, quedando registrado como Ley Provincial N°9375. A continuación, se detalla las siguientes incorporaciones y modificaciones:

<b>Ley</b>	<b>Artículo que se modifica/incorpora:</b>	<b>Contenido:</b>
<b>2551</b>	17	Presentación a la Junta Electoral del logo y denominación partidaria y las fotos de los candidatos para incluir en la Boleta Única.  Emisión del modelo de Boleta Única por parte de la Junta Electoral.
	17 bis	Diseño de la Boleta Única.  Filas horizontales para cada agrupación.  Filas verticales dentro de cada una para las distintas categorías de cargos (más opción de lista completa).  Incluye medidas de seguridad para evitar falsificación de la Boleta Única.



XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre **Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

	29	Material a entregar a las autoridades de mesa (padrones, urnas, talonarios de boletas, afiches con información de la totalidad de los candidatos, sellos, papel, sobres, etc.).
	31	Habilitación del cuarto oscuro (ya no hay que distribuir las boletas).
	36	Entrega al elector de la Boleta Única para que pueda emitir su voto.
	39	Emisión del voto.
	42	Se elimina la obligatoriedad de que haya boletas de cada una de las agrupaciones en el cuarto oscuro.
	45	Cierre de los comicios.
	46	Recuento de los votos.
	46 bis	Cuáles son los votos válidos.
	46 ter	Cuáles son los votos nulos.
	46 quater	Cuáles son los votos en blanco.
	48	Firma de las actas por parte de las autoridades de mesa.
	60	Escrutinio por la Junta Electoral.
<b>861</b> <b>9</b>	10	Presentación a la Junta Electoral de la figura y denominación de las listas.



700 5	14	Confección por parte de la Junta Electoral del modelo de BU para las PASO.
	60	Deroga la obligatoriedad del voto electrónico.
	2 ter	Elimina el financiamiento para boletas a las agrupaciones políticas.

### **Análisis y Comparación Empírica:**

Debe tenerse presente que las provincias de Santa Fe y Córdoba fueron las primeras en utilizar el sistema de boleta única, pero con algunas diferencias. Como se expone previamente, desde 2007 en la Argentina las personas privadas de libertad y los ciudadanos residentes en el exterior vienen votando por medio del sistema de boleta única.

Hay dos tipos de boleta única que se considerarán en este trabajo: el que dispone la ley electoral santafesina, que ofrece una boleta por categoría a elegir; por ejemplo, de elegirse simultáneamente gobernador, diputados y senadores, en una boleta figuran los candidatos a gobernador, en otra los candidatos a diputados y en otra los senadores, por lo que el ciudadano recibe, entonces, tres hojas sueltas o en un talonario. Por otro lado, el modelo de Boleta que se utiliza en la provincia de Córdoba, que consiste en una única boleta en la que figuran todas las categorías a elegir (denominada Boleta única de sufragio, o su anagrama BUS)

Tanto en Santa Fe como en Córdoba, se observan las siguientes consideraciones respecto a su implementación:

★ *Aceptación generalizada del mecanismo por parte de los ciudadanos*, los cuales se adaptaron bien a la nueva práctica, y la encontraron sencilla de utilizar. No obstante, en el caso de Santa Fe, se han observado varios problemas que se podrían haber obviado si se reforzaban las políticas de alfabetización respecto a votar con las boletas únicas.



★ *Está asegurado que donde llegan las urnas llega la oferta electoral completa*, ya que es el Estado el responsable de imprimir, distribuir y manipular las boletas. Esto garantiza la posibilidad de que los electores puedan optar entre la totalidad de la oferta de candidatos.

★ *Transparencia en el manejo de los fondos públicos por parte de los partidos*, ya que la impresión de los votos deja de ser una responsabilidad de los partidos políticos. Se impide así una práctica muy común entre las fuerzas políticas que es la de recibir del aporte oficial una suma de dinero mayor que la finalmente destinada para la impresión de las boletas.

★ *El acto electoral se torna más fácil de fiscalizar*, ya que los partidos no tienen que estar controlando si existen prácticas como el hurto y faltante de boletas, donde también desaparece la posibilidad de colocar en el cuarto oscuro papeletas no válidas que lleven a la confusión del elector.

Más adelante también se analizará el Proyecto Nacional de “Boleta Única de Papel”, presentado en el Congreso de la Nación, a fin de destacar sus aspectos principales.

#### Experiencia de la Provincia de Santa Fe:

Según la Ley Provincial Electoral de la Provincia de Santa Fe N° 12.367, se determina que el modelo es de Boleta única pero fraccionada por categoría, de modo que el elector encuentra en el cuarto oscuro o lugar de votación tantas boletas como categorías de cargos deben cubrirse, lo que encuentra su correlato también en el diseño de la urna, que debe tener tantas ranuras y compartimentos internos como categorías. Es decir que para cada categoría de cargo a elegir habrá una boleta única diferente, la cual es distinguida por una sigla y un color específico, figurando todas las listas o candidatos que se presentan y compiten en esa categoría, ordenados por sorteo previo a la elección primaria y abierta y manteniendo ese mismo número de orden en la elección general.

Cada Boleta posee los siguientes datos:

→ Categoría o cargo electivo al que se vota



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- Nombre y logo del Partido o Frente
- N° de orden y Nombre de la Lista
- Casillero para señalar el voto
- Fotografía y Nombre del o de los candidatos titulares
- Casillero para el voto en blanco.
- Sigla de la categoría electiva en la parte posterior.

Elecciones Generales en Santa Fe del 16 de Junio de 2019 - Distrito Santa Fe Elección de GOBERNADOR Y VICE GOBERNADOR					
Partido: 9012-FRENTE PROGRESISTA CÍVICO Y SOCIAL					
16		VOTO POR <input type="checkbox"/>		GOBERNADOR: <b>BONFATTI ANTONIO</b>	VICE GOBERNADOR: <b>TEJEDA VICTORIA</b>
Partido: 9002-JUNTOS					
40		VOTO POR <input type="checkbox"/>		GOBERNADOR: <b>PEROTTI OMAR ANGEL</b>	VICE GOBERNADOR: <b>RODENAS ALEJANDRA SILVANA</b>
Partido: 9011-CAMBIEMOS					
44		VOTO POR <input type="checkbox"/>		GOBERNADOR: <b>CORRAL JOSE MANUEL</b>	VICE GOBERNADOR: <b>MARTINEZ "ANITA"</b>

Imagen N° 2 Boleta Única de Sufragio - Elecciones Generales de la Provincia de Santa Fe - Elección de Gobernador y Vicegobernador - 2019. Fuente:

<https://www.santafe.gov.ar/primarias2019/uploads/boletasGrales/pdf/G000000.pdf>



XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre **Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Elecciones Generales en Santa Fe del 16 de Junio de 2019 - Distrito Santa Fe Elección de INTENDENTE - ROSARIO			
Partido: 9012 - FRENTE PROGRESISTA CÍVICO Y SOCIAL			
16		VOTO POR <input type="checkbox"/>	Intendente <b>JAVKIN PABLO LAUTARO</b>
Partido: 9002 - JUNTOS			
40		VOTO POR <input type="checkbox"/>	Intendente <b>SUKERMAN ROBERTO</b>
Partido: 9011 - CAMBIEMOS			
44		VOTO POR <input type="checkbox"/>	Intendente <b>LOPEZ MOLINA "ROY"</b>
Partido: 712 - PARA LA CIUDAD FUTURA			
51		VOTO POR <input type="checkbox"/>	Intendente <b>MONTEVERDE JUAN</b>

Imagen N° 3 Boleta Única de Sufragio - Elecciones Generales de la Provincia de Santa Fe - Elección de Intendente Rosario - 2019. Fuente:

<https://www.santafe.gov.ar/primarias2019/uploads/boletasGrales/pdf/I139999.pdf>





XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre **Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Elecciones Generales en Santa Fe del 16 de Junio de 2019 - Distrito Santa Fe			
Elección de CONCEJALES - ROSARIO			
<b>Partido: 9012-FRENTE PROGRESISTA CÍVICO Y SOCIAL</b>			
<b>16</b>		<input type="checkbox"/>	
		Concejal Tit. 1:	Concejal Tit. 2:
		<b>RUEDA</b>	<b>SCHMUCK</b>
		SUSANA	MARIA EUGENIA
		Concejal Tit. 3:	Concejal Tit. 3:
		<b>ESTEVEZ</b>	<b>ENRIQUE ELOY</b>
Voto por el resto de la lista que se visualiza en los afiches			
<b>Partido: 9000-UNITE POR LA FAMILIA Y LA VIDA</b>			
<b>20</b>		<input type="checkbox"/>	
		Concejal Tit. 1:	Concejal Tit. 2:
		<b>COZZONI</b>	<b>CANTARELLA</b>
		ARIEL "LA CHANCHA"	SILVIA ROXANA
		Concejal Tit. 3:	Concejal Tit. 3:
		<b>BIROLO</b>	<b>ADRIANA NOEMI</b>
Voto por el resto de la lista que se visualiza en los afiches			
<b>Partido: 9002-JUNTOS</b>			
<b>40</b>		<input type="checkbox"/>	
		Concejal Tit. 1:	Concejal Tit. 2:
		<b>TONIOLLI</b>	<b>MAGNANI</b>
		EDUARDO	MARINA SOLEDAD
		Concejal Tit. 3:	Concejal Tit. 3:
		<b>GIGLIANI</b>	<b>MARIA FERNANDA</b>
Voto por el resto de la lista que se visualiza en los afiches			
<b>Partido: 9011-CAMBIEMOS</b>			
<b>44</b>		<input type="checkbox"/>	
		Concejal Tit. 1:	Concejal Tit. 2:
		<b>LEON</b>	<b>ROSSELLO</b>
		DANIELA CRISTINA	ALEJANDRO
		Concejal Tit. 3:	Concejal Tit. 3:
		<b>MEGNA</b>	<b>MARCELO OMAR</b>
Voto por el resto de la lista que se visualiza en los afiches			
<b>Partido: 712-PARA LA CIUDAD FUTURA</b>			
<b>51</b>		<input type="checkbox"/>	
		Concejal Tit. 1:	Concejal Tit. 2:
		<b>TEPP</b>	<b>SALINAS</b>
		CAREN ESTEFANIA	PEDRO
		Concejal Tit. 3:	Concejal Tit. 3:
		<b>OLAZAGOITIA</b>	<b>MARIA LUZ</b>
Voto por el resto de la lista que se visualiza en los afiches			

Imagen N° 4 Boleta Única de Sufragio - Elecciones Generales de la Provincia de Santa Fe - Elección de Concejales Rosario - 2019. Fuente:

<https://www.santafe.gov.ar/primarias2019/uploads/boletasGrales/pdf/C139999.pdf>

Hasta la sanción de la Ley de Boleta Única en esta provincia, los santafesinos votaban con la clásica metodología del sistema francés: el elector ingresaba individualmente a un cuarto oscuro donde elegía entre varias boletas partidarias que introducía en un sobre. Con la nueva legislación electoral esto se modificó: ahora las Autoridades de Mesa y la urna están dentro del aula o sala de votación y el voto se realiza marcando un casillero. A su vez, se encuentra un box de cartón, también provisto por el gobierno, emplazado a la vista de las autoridades a los fines de permitir un control adecuado de la emisión; así el elector recibirá la boleta única y un bolígrafo entregado por la autoridad de mesa y dentro del box marcará la opción de su preferencia, luego doblará la boleta



por las líneas impresas al dorso y al salir la deposita en la urna correspondiente (ya que poseen divisiones internas según las categorías electorales), sin necesidad de utilizar un sobre. Este tipo de sistema permite incluso la instalación de más de un box dentro del mismo cuarto/aula, habilitando la votación en simultáneo de electores.

#### Experiencia Provincia de Córdoba:

La ley Provincial Electoral de la Provincia de Córdoba N° 9.571, establece el modelo de Córdoba es de Boleta única no fraccionada, de modo que el elector encuentra en una única “plancha” o boleta la totalidad de las opciones para todas las categorías a elegir y con opción de voto por lista completa (simplificando la opción de quien decide dar su voto a un mismo partido en todas las categorías); por lo tanto, en una sola boleta figuran todas las listas que compiten por los distintos cargos. A su vez, la urna sigue el modelo tradicional con una única ranura y un único compartimento interior.

En cuanto al diseño de dicha Boleta, a la izquierda de la misma, en la primera columna de arriba hacia abajo, se ubican todos los partidos (mediante un orden definido por sorteo). En dicha columna, además, se encuentra: logo del partido, número de lista y casillero de lista completa. En las 4 (cuatro) columnas subsiguientes, de izquierda a derecha, se ubican las siguientes categorías: candidato gobernador, con foto y el respectivo candidato a vice y el casillero de votación; legislador por distrito único, con los 6 (seis) primeros candidatos de la lista y el casillero de votación; legislador departamental, con foto, nombre del suplente y casillero de votación; y por último, tribunal de cuentas con los nombres de los dos titulares, los dos suplentes y el casillero de votación. En caso de una elección concurrente con el municipio, se agregan dos columnas (categorías): intendente o presidente comunal y tribunal de cuentas municipal.



# XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Imagen N<sup>o</sup> 5 Boleta Única de Sufrágio - Elecciones Generales de la Provincia de Córdoba - 2019. Fuente:

<https://www.justiciacordoba.gob.ar/Estatico/JEL/Contenido/BusVisor/Elecciones2019/BUS/Capital.pdf>

Con la sanción de la reforma política se eliminó el cuarto oscuro. En el formato anterior (que aún mantiene el sistema electoral nacional), las autoridades de mesa de votación (AMV) se ubicaban fuera del aula (cuarto oscuro), generalmente en un pasillo del establecimiento de votación. Con el nuevo modelo, las AMV se encuentran dentro del aula y frente a ellos se ubican las dos cabinas de votación. Así, el elector ingresa al aula, la AMV le otorga la BUS y un bolígrafo y éste se dirige a la cabina a marcar su preferencia; con esta metodología se agiliza el proceso, pudiendo votar dos electores simultáneamente.



La introducción de la BUS en la Provincia de Córdoba se ha enmarcado en un proceso más amplio de reforma política, que buscó generar una base de legitimidad sostenible.

#### Proyecto Nacional “Boleta Única Electoral de Papel”:

El 8 de junio de 2022, se dio media sanción en la Honorable Cámara de Diputados, al Proyecto de Ley “Boleta Única Electoral de Papel”. En el mismo, se destacaron los siguientes aspectos:

<b>Aspectos Relevantes</b>
Se establece la Boleta Única de Papel como instrumento de votación para todos los procesos electorales nacionales contemplados en el código electoral.
La Boleta Única incluirá todas las categorías para las que se realiza la elección, estando estas claramente distinguidas. Estará dividida en espacios, franjas o filas horizontales para cada agrupación política que cuente con listas oficializadas de personas propuestas para ocupar los cargos públicos electivos y en espacios, franjas o columnas verticales para cada una de las categorías de cargos electivos. Los espacios, franjas o filas se distribuyen homogéneamente entre las distintas listas y se identificarán con claridad.
Un casillero blanco para que se pueda votar por la lista completa, próximo a la identificación de la agrupación política.
Las listas completas de candidatos y candidatas, con sus respectivos suplentes, deberán ser publicadas en afiches o carteles de exhibición obligatoria de manera clara y visible en cada cabina de votación.



Se incluirán al dorso de la boleta las instrucciones para la emisión del voto.

La cámara nacional electoral podrá modificar las pautas de diseño establecidas, sin alterar el espíritu de la Boleta Única de Papel, cuando la cantidad de agrupaciones políticas que participen en la elección lo hagan aconsejable o cuando el acto electoral deba realizarse como consecuencia del ejercicio de los institutos de democracia semidirecta.

Solo en caso de que no participen agrupaciones de igual denominación en todas las categorías de cargos nacionales a elegir, las listas que compiten por una agrupación de distrito podrán adherir a la lista de una única agrupación política de orden nacional de diferente denominación, apareciendo en una misma franja de Boleta Única.

De igual modo, las listas que compiten por una agrupación política de orden nacional sólo podrán adherir a las listas de una única agrupación política de distrito de diferente denominación cuando no compita una de su misma denominación, apareciendo en una misma franja de la Boleta Única.

La impresión de las boletas únicas de papel, de los afiches con la publicación de las listas completas de candidaturas que integran la Boleta Única, las actas de escrutinio y cómputo estarán a cargo del Poder Ejecutivo, bajo las directrices e instrucciones de las juntas electorales nacionales de distrito y en su caso, del juzgado federal con competencia electoral correspondiente. Será la justicia federal quien determinará las medidas de seguridad necesarias para garantizar la autenticidad de dicha documentación.

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley N°9.375

### **Consideraciones Finales:**

El presente trabajo analiza, por un lado, el Sistema Electoral de Boleta Única implementado por diversas jurisdicciones provinciales (puntualmente la Provincia de





Santa Fe y Córdoba); como así también, el Proyecto Nacional presentado en el Congreso Nacional, para compararlo con el Proyecto de Ley Electoral en la Provincia de Mendoza recientemente aprobado.

En relación a lo analizado a lo largo de este trabajo, consideramos que el proyecto que se sancionó en la Provincia de Mendoza sigue la línea del proyecto implementado en la Provincia de Córdoba y coincide en los principales aspectos con el Proyecto Nacional de “Boleta Única Electoral de Papel” en lo que refiere al diseño de todas las categorías en una única boleta. Por razones de espacio, en las boletas para elegir cuerpos colegiados sólo se incluyen los nombres de los primeros candidatos de cada lista; por lo que, para informar sobre quiénes son todos los candidatos de cada lista, se colocarán listas completas plasmadas en afiches, que serán ubicados dentro de cada uno de los lugares de votación.

No obstante, existen algunas diferencias en relación a la mencionada provincia de Córdoba. Entre esas diferencias puedo mencionar:

- La casilla de voto por lista completa está acompañada por el logo del partido o agrupación y no por la foto del candidato a Gobernador, tal como ocurre en Córdoba (lo cual genera confusión).
- En el caso de los partidos que no presentan candidatos para todos los cargos, el voto por lista completa se computa para todas las categorías en que participa el partido, pudiendo el elector completar las otras categorías con diferentes opciones y previendo que en caso de superponerse alguna con la del partido tildado como lista completa, no invalida el voto a este último.
- Se considera voto en blanco a la Boleta que carece de todo tipo de marcas, a diferencia del modelo cordobés que contempla una casilla de “voto en blanco”, lo que ha generado inconvenientes y confusiones.
- La elección debe realizarse en cuartos oscuros, tal como se hace a la fecha, sin necesidad de ubicar cabinas u otras instalaciones que impliquen gastos y generen dificultades a las autoridades del comicio.





Aunque en apariencia las boletas electorales son un aspecto menor del sistema electoral, en la práctica el diseño y formato del instrumento utilizado para expresar la voluntad del elector resulta esencial para garantizar la transparencia, la igualdad y la equidad del proceso electoral. El instrumento a través del cual el elector se expresa debe ser claro, accesible, fácil de utilizar, inalterable y sencillo de escrutar.

Luego de lo previamente analizado, considero que la mejora de las herramientas electorales aparece como un hito ineludible que debe ponerse a disposición de la ciudadanía para propender a una mejora continua de la calidad institucional y democrática. Todo esto se evidencia en que su utilización evita la manipulación y presión a los electores dado que los partidos no pueden llevar adelante prácticas que van desde el intercambio de votos por favores, especies o el denominado voto cadena; esta cuestión es de central importancia, dado que uno de los aspectos más conocidos, discutidos y criticados de la implementación del sistema de boleta sábana, que históricamente se ha aplicado, era por medio del cual se producían acciones que atentaban contra la libre decisión de los electores.

No obstante, coincido con Nohlen en que “no existe un sistema electoral óptimo del que puedan aprender todos, pues los sistemas electorales son respuestas técnicas y políticamente aceptables sólo bajo ciertas condiciones históricas y de consenso, de conflicto, de cultura y legitimidad” (Nohlen; 2009:4).

Finalmente, la propuesta de reforma del sistema electoral y su respectiva sanción, debe ser valorada positivamente porque surge en respuesta a las inquietudes ciudadanas que pretenden hacer el sistema más eficiente y enriquecedor.

#### **Bibliografía:**

- Aguirre Julio (2019). Temas de teoría política actual, un enfoque sistémico. Capítulo 7: El Sistema Electoral.
- Brent, Peter (2006). The Australian Ballot: Not the Secret Ballot. Australian Journal of Political Science, Vol. 41, N° 1.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- Clemente, Ana Catarina (2007). Las boletas electorales, En Nohlen, Dieter (et al.), Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. FCE, México.
- Constitución de la Provincia de Córdoba.
- Constitución de la Provincia de Mendoza
- Constitución de la Provincia de Santa Fe.
- Expediente N°76734 (2021). Estableciendo el Sistema de Boleta Única de Sufragio y Modificando la Ley Electoral N°2551. Honorable Cámara de Senadores, Provincia de Mendoza.
- Exp. HCD: 219-D-21 Y OTROS OD 15. Proyecto de Ley en revisión que modifica su similar 19.945 (Código Electoral) respecto de establecer la Boleta Única de Papel. Honorable Senado de la Nación Argentina.
- Nohlen, Dieter (1995). Elecciones y sistemas electorales. Caracas: Nueva Sociedad.
- Nohlen, Dieter (2007). Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios. En Nohlen, Dieter (et al.), Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. FCE, México.
- Nohlen, Dieter (2009). Sistemas electorales fundamentos y alcances.
- José M. Pérez Corti (2011). “Boleta única de sufragio: su implementación en Córdoba”, Revisa La Ley.
- Sartori, Giovanni (1994). Ingeniería Constitucional Comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados. México: Fondo de Cultura Económica.

**Leyes:**

- Ley Provincial N°1.079, Provincia de Mendoza.
- Ley Provincial N°2.551, Provincia de Mendoza.
- Ley Provincial N°7.005, Provincia de Mendoza.
- Ley Provincial N°8.619, Provincia de Mendoza.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- Ley Provincial N°8.967, Provincia de Mendoza.
- Ley Provincial N°9.375, Provincia de Mendoza.
- Ley Provincial N° 9.571, Provincia de Córdoba.
- Ley Provincial N° 12.367, Provincia de Santa Fe.
- Ley Provincial N° 13.156, Provincia de Santa Fe.
- Ley Nacional N° 15.262, Provincias - Registro Nacional de Electorales.
- Ley Nacional N° 19.945, Código Electoral Nacional.

**Sitios Web:**

- Fuero Electoral de la Provincia de Córdoba.  
<https://www.justiciacordoba.gob.ar/jel/inicio/Index.aspx?IDP=46>
- Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe.  
<https://www.santafe.gov.ar/tribunalelectoral/>
- Junta Electoral Provincial de la Provincia de Mendoza.  
<http://www.jus.mendoza.gov.ar/web/junta>



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**Anexo Nº1: Modelo Boleta Única - Provincia de Mendoza.**

<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">ELECCIONES GENERAL MENDOZA 2019 MESA 511 - CIRCUITO 00000 CANDIDATOS MUNICIPALES: GUAYMALLEN</p> <p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">BOLETA ÚNICA OFICIAL 1º DISTRITO PARA USO OFICIAL</p>	<p>LISTA 8</p> <p><b>PI PARTIDO INTRANSIGENTE</b></p> <p>VOTAR LISTA COMPLETA</p>	<p>LISTA 9</p> <p><b>PF PARTIDO FEDERAL</b></p> <p>VOTAR LISTA COMPLETA</p>	<p>LISTA 38</p> <p><b>MST</b></p> <p>VOTAR LISTA COMPLETA</p>	<p>LISTA 22</p> <p><b>Protectora</b></p> <p>VOTAR LISTA COMPLETA</p>	<p>LISTA 300</p> <p><b>CAMBIA MENDOZA</b></p> <p>VOTAR LISTA COMPLETA</p>	<p>LISTA 301</p> <p><b>FRENTE DE IZQUIERDA</b></p> <p>VOTAR LISTA COMPLETA</p>	<p>LISTA 302</p> <p><b>elegi MENDOZA</b></p> <p>VOTAR LISTA COMPLETA</p>	<p>LISTA 322</p> <p><b>Partido De los Jubilados</b></p> <p>VOTAR LISTA COMPLETA</p>
	<p>GOBERNADOR Y VICEGOBERNADOR</p> <p> DANTE GONZÁLEZ GOBERNADOR  DANIEL GALDEANO VICEGOBERNADOR</p> <p>LISTA 8 VOTAR GOBERNADOR Y VICE</p>	<p> ADOLFO FAUSTO INNOCENTE GOBERNADOR  ADRIANA DELICIO VICEGOBERNADORA</p> <p>LISTA 9 VOTAR GOBERNADOR Y VICE</p>	<p> MARCIA GISELLA MARIANETTI GOBERNADORA  NICOLÁS FERNÁNDEZ VICEGOBERNADOR</p> <p>LISTA 38 VOTAR GOBERNADOR Y VICE</p>	<p> JOSÉ LUIS RAMÓN GOBERNADOR  MARIO VADILLO VICEGOBERNADOR</p> <p>LISTA 22 VOTAR GOBERNADOR Y VICE</p>	<p> RODOLFO SUAREZ GOBERNADOR  MARIO ABEID VICEGOBERNADOR</p> <p>LISTA 300 VOTAR GOBERNADOR Y VICE</p>	<p> BOELIA BARBEITO GOBERNADORA  SOLEDAD SOSA VICEGOBERNADORA</p> <p>LISTA 301 VOTAR GOBERNADOR Y VICE</p>	<p> ANABEL FERNÁNDEZ SAGASTI GOBERNADORA  JORGE TANÍUS VICEGOBERNADOR</p> <p>LISTA 302 VOTAR GOBERNADOR Y VICE</p>	<p> EMANUEL ALEJANDRO CASAS GOBERNADOR  MERCEDES BAEZ VICEGOBERNADORA</p> <p>LISTA 322 VOTAR GOBERNADOR Y VICE</p>
	<p>SENADORES PROVINCIALES</p> <p>TITULARES 1. CANDIDATO 2. CANDIDATO 3. CANDIDATO 4. CANDIDATO 5. CANDIDATO 6. CANDIDATO</p> <p>LISTA 8 VOTAR SENADORES</p>	<p>TITULARES 1. CANDIDATO 2. CANDIDATO 3. CANDIDATO 4. CANDIDATO 5. CANDIDATO 6. CANDIDATO</p> <p>LISTA 9 VOTAR SENADORES</p>	<p>TITULARES 1. CANDIDATO 2. CANDIDATO 3. CANDIDATO 4. CANDIDATO 5. CANDIDATO 6. CANDIDATO</p> <p>LISTA 38 VOTAR SENADORES</p>	<p>TITULARES 1. CANDIDATO 2. CANDIDATO 3. CANDIDATO 4. CANDIDATO 5. CANDIDATO 6. CANDIDATO</p> <p>LISTA 22 VOTAR SENADORES</p>	<p>TITULARES 1. CANDIDATO 2. CANDIDATO 3. CANDIDATO 4. CANDIDATO 5. CANDIDATO 6. CANDIDATO</p> <p>LISTA 300 VOTAR SENADORES</p>	<p>TITULARES 1. CANDIDATO 2. CANDIDATO 3. CANDIDATO 4. CANDIDATO 5. CANDIDATO 6. CANDIDATO</p> <p>LISTA 301 VOTAR SENADORES</p>	<p>TITULARES 1. CANDIDATO 2. CANDIDATO 3. CANDIDATO 4. CANDIDATO 5. CANDIDATO 6. CANDIDATO</p> <p>LISTA 302 VOTAR SENADORES</p>	<p>TITULARES 1. CANDIDATO 2. CANDIDATO 3. CANDIDATO 4. CANDIDATO 5. CANDIDATO 6. CANDIDATO</p> <p>LISTA 322 VOTAR SENADORES</p>
	<p>DIPUTADOS PROVINCIALES</p> <p>TITULARES 1. CANDIDATO 2. CANDIDATO 3. CANDIDATO 4. CANDIDATO 5. CANDIDATO 6. CANDIDATO 7. CANDIDATO 8. CANDIDATO</p> <p>LISTA 8 VOTAR DIPUTADOS</p>	<p>TITULARES 1. CANDIDATO 2. CANDIDATO 3. CANDIDATO 4. CANDIDATO 5. CANDIDATO 6. CANDIDATO 7. CANDIDATO 8. CANDIDATO</p> <p>LISTA 9 VOTAR DIPUTADOS</p>	<p>TITULARES 1. CANDIDATO 2. CANDIDATO 3. CANDIDATO 4. CANDIDATO 5. CANDIDATO 6. CANDIDATO 7. CANDIDATO 8. CANDIDATO</p> <p>LISTA 38 VOTAR DIPUTADOS</p>	<p>TITULARES 1. CANDIDATO 2. CANDIDATO 3. CANDIDATO 4. CANDIDATO 5. CANDIDATO 6. CANDIDATO 7. CANDIDATO 8. CANDIDATO</p> <p>LISTA 22 VOTAR DIPUTADOS</p>	<p>TITULARES 1. CANDIDATO 2. CANDIDATO 3. CANDIDATO 4. CANDIDATO 5. CANDIDATO 6. CANDIDATO 7. CANDIDATO 8. CANDIDATO</p> <p>LISTA 300 VOTAR DIPUTADOS</p>	<p>TITULARES 1. CANDIDATO 2. CANDIDATO 3. CANDIDATO 4. CANDIDATO 5. CANDIDATO 6. CANDIDATO 7. CANDIDATO 8. CANDIDATO</p> <p>LISTA 301 VOTAR DIPUTADOS</p>	<p>TITULARES 1. CANDIDATO 2. CANDIDATO 3. CANDIDATO 4. CANDIDATO 5. CANDIDATO 6. CANDIDATO 7. CANDIDATO 8. CANDIDATO</p> <p>LISTA 302 VOTAR DIPUTADOS</p>	<p>TITULARES 1. CANDIDATO 2. CANDIDATO 3. CANDIDATO 4. CANDIDATO 5. CANDIDATO 6. CANDIDATO 7. CANDIDATO 8. CANDIDATO</p> <p>LISTA 322 VOTAR DIPUTADOS</p>
	<p>INTENDENTE</p> <p> CANDIDATO INTENDENTE</p> <p>LISTA 8 VOTAR INTENDENTE</p>	<p> CANDIDATO INTENDENTE</p> <p>LISTA 9 VOTAR INTENDENTE</p>	<p> CANDIDATA INTENDENTE</p> <p>LISTA 38 VOTAR INTENDENTE</p>	<p> CANDIDATO INTENDENTE</p> <p>LISTA 22 VOTAR INTENDENTE</p>	<p> CANDIDATO INTENDENTE</p> <p>LISTA 300 VOTAR INTENDENTE</p>	<p> CANDIDATO INTENDENTE</p> <p>LISTA 301 VOTAR INTENDENTE</p>	<p> CANDIDATO INTENDENTE</p> <p>LISTA 302 VOTAR INTENDENTE</p>	<p> CANDIDATO INTENDENTE</p> <p>LISTA 322 VOTAR INTENDENTE</p>
	<p>CONCEJALES</p> <p>TITULARES 1. CANDIDATO 2. CANDIDATO 3. CANDIDATO 4. CANDIDATO 5. CANDIDATO 6. CANDIDATO</p> <p>LISTA 8 VOTAR CONCEJALES</p>	<p>TITULARES 1. CANDIDATO 2. CANDIDATO 3. CANDIDATO 4. CANDIDATO 5. CANDIDATO 6. CANDIDATO</p> <p>LISTA 9 VOTAR CONCEJALES</p>	<p>TITULARES 1. CANDIDATO 2. CANDIDATO 3. CANDIDATO 4. CANDIDATO 5. CANDIDATO 6. CANDIDATO</p> <p>LISTA 38 VOTAR CONCEJALES</p>	<p>TITULARES 1. CANDIDATO 2. CANDIDATO 3. CANDIDATO 4. CANDIDATO 5. CANDIDATO 6. CANDIDATO</p> <p>LISTA 22 VOTAR CONCEJALES</p>	<p>TITULARES 1. CANDIDATO 2. CANDIDATO 3. CANDIDATO 4. CANDIDATO 5. CANDIDATO 6. CANDIDATO</p> <p>LISTA 300 VOTAR CONCEJALES</p>	<p>TITULARES 1. CANDIDATO 2. CANDIDATO 3. CANDIDATO 4. CANDIDATO 5. CANDIDATO 6. CANDIDATO</p> <p>LISTA 301 VOTAR CONCEJALES</p>	<p>TITULARES 1. CANDIDATO 2. CANDIDATO 3. CANDIDATO 4. CANDIDATO 5. CANDIDATO 6. CANDIDATO</p> <p>LISTA 302 VOTAR CONCEJALES</p>	<p>TITULARES 1. CANDIDATO 2. CANDIDATO 3. CANDIDATO 4. CANDIDATO 5. CANDIDATO 6. CANDIDATO</p> <p>LISTA 322 VOTAR CONCEJALES</p>

Fuente: Modelo elaborado por el Diputado Provincial Diego Costarelli.



## Debilidad presidencial: la configuración del escenario político argentino

González, Belén Eugenia

belen.gonzalez@uner.edu.ar

Facultad de Trabajo Social - UNER; est. de Lic. en Ciencia Política

Mussi, Micaela

micaela.mussi@uner.edu.ar

Facultad de Trabajo Social - UNER; est. de Lic. en Ciencia Política

Pérez, Néstor Fabián

nestor.nfp@live.com.ar

Facultad de Trabajo Social - UNER; Lic en Ciencia Política

### Resumen

En el presente trabajo indagamos en la coyuntura política argentina prestando especial atención a una presunta debilidad presidencial. En este sentido, nos preguntamos si y en qué medida la figura del presidente Alberto Fernández representa hoy un liderazgo sostenible. Además, siguiendo a Dobry (1988) buscamos analizar cuáles son los juegos presentes para dar respuesta a la falta de gobernabilidad, entendiendo por jugadas del sistema democrático a todos aquellos actos y comportamientos de los actores, tanto individuales como colectivos, que afectan las expectativas de los protagonistas del conflicto. Para afirmar, en el sentido más general, la coyuntura que vamos a analizar es un conjunto de condiciones conjugadas que caracterizan el momento en la gran “materia histórica” (Delich, 1977); por lo tanto *estos momentos* no serán cualquiera sino los que se perciben, o definen, como privilegiados para configurar el escenario político. Tomamos para la construcción de este escenario diferentes *actos* que dan sucesión al mandato de gobierno: la *cuarentena gate*, las *internas de la lapicera* y la designación del superministro.

### Introducción

El actual presidente argentino, Alberto Fernández comienza su mandato con la herencia de las restricciones financieras y el objetivo de recuperar el crecimiento económico (Natanson, 2020) pero poco tiempo después, a menos de tres meses de asumir, tuvo que reaccionar ante la emergencia sanitaria mundial: la pandemia por el Covid-19. Rápidamente, se anunciaron medidas sanitarias de contención y prevención del contagio con el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) cuya disposición suspendía los eventos masivos y anunciaba la cuarentena obligatoria a excepción de las actividades consideradas esenciales<sup>1</sup>. El Estado, desde un rol paternalista que resguardaba a la sociedad toda, preparó el sistema de salud y ofreció un paquete de medidas económicas para paliar las pérdidas de aquellos sectores más vulnerados por el cese de actividades. En este sentido, no es menor destacar que su accionar inmediato fue ideológico y político, puesto que no en todo el mundo la pandemia se vivió igual. La pandemia también fue entendida y transitada por algunos mandatarios

---

<sup>1</sup>Decreto 297/2020 <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227042/20200320>



como un «estar en guerra», por mencionar algunos ejemplos, en su estado inicial, en ese entonces el presidente norteamericano Donald Trump no tuvo reparos en designar un culpable dirigiéndose al virus como “el virus chino”, exigiendo una compensación por los daños causados, alentando así entre sus partidarios un ataque hacia los ciudadanos chinos del país. Sus discursos, a los cuales se podrían sumar también los de Jair Bolsonaro y Boris Johnson —quien llegó a llamar soldados a los trabajadores de la salud por atender a los enfermos—, apelaron en alguna medida a soportar los costos de la pandemia con cierto heroísmo y coraje como si se tratase de una guerra contra un enemigo en común en tanto, bajo la designación de un culpable, en los que se repite en reiteradas ocasiones que el contagio era algo que había que aceptar con valor, negándose incluso a utilizar las mascarillas protectoras en los espacios públicos.

Tal escenario en su etapa inicial tuvo detractores pero en su mayoría hubo un acompañamiento por parte de la sociedad civil en pos de la seguridad y el cuidado de los ciudadanos, lo que mostró una figura fuerte para gestionar la emergencia. Sin embargo, con el correr de las semanas el panorama fue cambiando y la impaciencia llegando, debilitándose la imagen de guardián de la República quien pareciese no tenía claro qué hacer.

Toda la gestión de Alberto Fernández fue marcada por la respuesta a los acontecimientos de la coyuntura, de la emergencia, de lo impostergable. En el fondo se suscita la inflación, la devaluación y la *navegación* para salir adelante frente a la deuda con el Fondo Monetario Internacional.

Lo que aquí desarrollamos es el lugar que ocupa Alberto Fernández como presidente de la República frente a los avatares del desgaste de su imagen política, ya sea tanto por los vaivenes de la cuarentena, las propias internas de su frente de gobierno, como de la designación de *figuras de confianza* que pretenden garantizar la gobernabilidad. Nuestro análisis es coyuntural y reconstructivo, del presente y de los hechos políticos que configuran el escenario actual: ¿representa el presidente de la nación un liderazgo sostenible?, ¿es una figura que se encarga de la representatividad plena del sistema democrático republicano? ¿Qué respuestas tiene un sistema que perdona más el acelerado frente devaluatorio e inflacionario que un gobierno débil y entrecruzado de internas, de desgastes mediáticos, de figuras que lo posicionan en una concepción maldita desde el inicio de su mandato?

A la promesa de que el peronismo sería el único frente político capaz de solucionar una crisis, la emergencia la fue opacando con la realidad. Una crisis sanitaria, una concepción de poder más presente en la vicepresidenta que intenta frenar la polaridad de su presencia posicionando a Alberto Fernández en la delantera y un sinfín de medidas que ayudan a ocultar que no hay futuro predecible, solo una constante incertidumbre siempre en un presente continuo permanente.

### *Cuarentena gate*

El 19 de marzo de 2020 el presidente Alberto Fernández dicta un decreto de necesidad y urgencia. “*El primer deber de un gobernante es cuidar la integridad física de su gente*”. “*La democracia nos lo*





*exige*". *"La pelea es contra un enemigo invisible"*<sup>2</sup>. Estas son algunas de las palabras pronunciadas por el presidente y que dan inicio a lo que configurará su mandato.

El acontecimiento de la pandemia por Covid-19 marcó la coyuntura y, en este sentido, estableció límites a lo que sería la presidencia de Alberto Fernández. Cuando pensamos a la coyuntura política argentina como un conjunto de acontecimientos entendemos que éstos no son eslabonados, ya que eso significaría encorsetar a la política en hechos aislados que se suceden linealmente, antes bien en sí mismos carecen de sentido, pero al conjugarse en el espacio-tiempo político dan lugar a transformaciones, rupturas y tensiones, marcando con ello la historia. La política, como señala Horacio González (2003), obedece a una lógica basculante. La política juega constantemente en la ausencia de linealidad en el tiempo, lo cual remite a crear espacios, advenir discursivamente, apelar al tiempo que se admite, pero, a la vez, incontrolable. Dar cuenta de esto permite entender este hecho como un punto de inflexión que produjo un cambio brusco de ambiente y trastocó todos los ámbitos. Es en este marco que Alberto Fernández se coronó como vocero hegemónico del gobierno (Fidanza, 2020), la sociedad se ceñía sobre aquel vocero paternalista.

En este sentido, podemos pensar que el acontecimiento pandémico signó la presidencia de Alberto Fernández, cuya imagen tras casi tres años desde que asumió se ha ido debilitando. Teniendo en cuenta las distintas *jugadas* que han configurado su presidencia, podemos observarlas en la medida en que han trastocado no sólo la credibilidad en su imagen como presidente, sino en la consolidación interna al partido – o su debilitamiento –, como también profundizaron la “grieta” ya gestada – la cual, cabe destacar que al inicio parecía que se había atisbado frente al consenso que logró el Ejecutivo en sus decisiones. Dichas jugadas no pasan desapercibidas, en tanto, como bien se ha querido precisar, han configurado el escenario político, lo cual detenta la necesidad de asirlas.

La cuarentena como medida política, en sus inicios, dio a Alberto Fernández la posibilidad de posicionarse como un líder protector que encauzaría la pandemia a fin de asegurar la existencia de los ciudadanos, viendo la urgencia en su decisión. Se presenta así como el afán paternal de los argentinos, en tiempos asolados por una pandemia que atravesaba al mundo; en efecto, parecía aquella la manera de procurar el bienestar de la población. Dicho en otros términos, la forma paternal aparece como necesaria y funcional a la situación y, por lo tanto, posible de ser pensada como la primera jugada política del presidente que funcionó para controlar y lograr la reclusión de la sociedad argentina, poniendo énfasis en la salud, configurando y revalidando<sup>3</sup> así su imagen y el ejercicio de su poder. En este sentido, en el marco representativo democrático tiene lugar la figura presidencial cuya concentración decisionista aparece como necesidad.

Tal como expresó Vicente Palermo (2020), en los inicios de este acontecimiento las incertezas y el desconocimiento del virus que rondaba en el mundo traía consigo una búsqueda de respuestas a la situación dando lugar a debates, muchos veían que el impacto de la pandemia podría ser una ventana de oportunidad, por ejemplo, acerca de las expectativas sobre el Estado, abriendo paso favorable a reformulaciones en las políticas sociales, fortalecimiento de las instituciones estatales, etc. En este sentido, muchos vieron que en principio las medidas del presidente para atravesar la pandemia, según

<sup>2</sup>Discurso completo en

[https://www.youtube.com/watch?v=5o1TwhkN\\_pM&ab\\_channel=Televisi%C3%B3nP%C3%BAblicaNoticias](https://www.youtube.com/watch?v=5o1TwhkN_pM&ab_channel=Televisi%C3%B3nP%C3%BAblicaNoticias)

<sup>3</sup>Hablamos de la revalidación considerando que éste ya había sido validado democráticamente en las elecciones de 2019 como presidente de la Nación.



los datos arrojados por la consultora Analogías, consolidaron una imagen positiva que alcanzaba el 93,8%<sup>4</sup>.

La pandemia, curiosamente o no, pareció ser una bendición para el gobierno en los primeros meses de 2020: ponía en suspenso muchas de las cuestiones más urgentes, ofrecía un pretexto inédito para cooperación entre oficialismo y oposición, y, finalmente, la rápida reacción inicial se convertía en una vía para fortalecer la figura presidencial contra todas las dudas (Suárez, 2020).

Sin embargo, “(...) un trascendente pero a la vez redundante problema de la vida política: el pasaje de un tiempo a otro, el modo en que una atmósfera en que predominan ciertos tonos y caracteres se transforma (quizás imperceptiblemente) en otra atmósfera radicalmente diferente” (González, 2003: 111). Una serie de sucesos y eventos durante la cuarentena nos permiten hilvanar el posicionamiento actual de la figura presidencial de Alberto Fernández y que han significado disruptivos en su coronación, de ahí que también utilicemos el término *gate*. En este sentido adquieren un rol fundamental los medios de comunicación, ya que no se trata únicamente de quién representa esos eventos sino también de cómo estos llegan a los medios masivos, cómo se habla de ellos y cómo se difunde el mensaje, es decir, cómo opera la prensa, sin descanso ni respiro.

Siguiendo un artículo escrito por Alan Soria Guadalupe para el diario La Nación (2020) quien retoma datos de las consultoras Poliarquías y Aresco para dar cuenta de la imagen en caída del presidente en los primeros 4 meses de su gestión de la pandemia, se destacan algunos eventos que bien podrían considerarse claves debido a la repercusión que tuvieron, para pensar cómo o por qué aquella imagen fue cayendo en aquel breve tiempo político: el anuncio del plan para expropiar Vicentín, las salidas masivas de presos alentadas por algunos sectores del gobierno, los enojos cada vez más frecuentes de Fernández y las sospechas de una mayor influencia de Cristina Fernández de Kirchner en las decisiones del gobierno. A estas podemos añadir otros eventos que tuvieron repercusión negativa en la percepción del liderazgo del presidente, como el cumpleaños de Fabiola, la lista de vacunados en el Ministerio de Salud, hecho que se difundió por los medios como “Vacunatorio Vip” y abrió paso a las discusiones en torno a la existencia y cuestionamiento de la “casta política”.

El hecho de hacer mención a sucesos que han tenido mayor repercusión y han sido masivos en los medios de comunicación es importante al momento de preguntarnos sobre cómo se fue estructurando y/o configurando el “ser político” de Alberto Fernández. Esto es clave, como señala Guberman (2018), la imagen está siempre relacionada con la manera en que se reciben sobre todo los hechos que podrían considerarse “graves” en la carrera política. Más aún, si se trata de un presidente cuyo liderazgo político no ha logrado, por lo cual, tampoco tendrá la fuerza suficiente para enfrentar ni para elaborar planes estratégicos políticos sobre los cuales los ciudadanos tengan credibilidad.

Observamos entonces que desde que comenzó su gestión el presidente era el centro de decisiones, ratificando aquella idea acerca de que “La política se centra cada vez más en personas” (Guberman, 2018: 5), todo giraba en torno a cómo se manifestaba en su día a día, con un rol paternalista, dictando clases, tocando la guitarra, el presidente que no tiene problemas de sentarse en una mesa y conversar y buscar consenso. Algunos se han referido a esta dimensión de su carrera política como “ansia de popularidad”, búsqueda que, en primera instancia funcionó como una jugada política. La popularidad

<sup>4</sup>Datos recuperados del artículo de Página 12:

<https://www.pagina12.com.ar/255620-imagen-positiva-record-para-alberto-fernandez>



es un elemento que podría lograr una buena imagen, sin embargo, y quizás un error, la centralidad que adquirió esta dimensión en Alberto Fernández hizo que se pierda el foco en el contenido político, pasó a ser un problema no sólo lo que decía en sus discursos, sino también el cómo, sin un plan de acción y decisión definido. Por lo cual, el efecto positivo que pudo haber tenido en sus principios cierta popularidad, terminó diluyéndose y siendo, antes bien, una jugada en su contra. De ahí en más, difícilmente encontremos otra “jugada política” de Alberto Fernández que le haya otorgado un impacto positivo en la opinión pública y con ello, permitir mejorar su posicionamiento. No hay un balance entre el tiempo de gestión y la gestión del presidente.

“*Quien define, decide*” (Guberman, 2018). Ciertamente es que los temas van definiendo la coyuntura. Ahora bien, qué sucede cuando no hay un mensaje claro, no hay propuestas pero tampoco respuestas a los problemas coyunturales. En qué lugar se estaría posicionando Alberto Fernández para decidir respecto de dichos problemas si a su vez no tiene definida una agenda, ni un mensaje claro.

### *Las internas de la lapicera*

Con la publicación de su libro *Sinceramente* (2019) muchos especularon respecto a las implicaciones tanto positivas como negativas que podría tener el lanzamiento en vistas a una campaña presidencial. No obstante, fue con su publicación y su visita a la cumbre del Partido Justicialista Nacional lo que puso a la expresidenta Cristina Fernández de Kirchner en contacto y en escena allí donde lo que se necesitaban eran gestos y acciones.

El sábado 18 de mayo del año 2019 Cristina Fernández de Kirchner a través de un video titulado “En la Semana de Mayo. Reflexiones y decisiones” reafirma su disposición de acompañar al Partido Justicialista desde el lugar que le toque estar, intención que había expresado en su visita al PJ Nacional. En aquel video anuncia que le pide a Alberto Fernández posicionarse como presidente mientras que ella lo acompañará como vicepresidenta para la fórmula que encabezarían juntos de cara a las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) de ese mismo año. Sacudiendo el tablero electoral, Cristina se mueve hacia el centro y envía un mensaje para el resto de los jugadores en el escenario electoral: al peronismo lo invita a la unidad y al macrismo a reinventarse.

En esta designación hay un gesto no solo por paliar la grieta que divide al peronismo sino también a la sociedad argentina pensando qué modelo de país se busca construir. La expresidenta lo ratifica al decir que el pedido lo hizo bajo el presupuesto de que Argentina no necesita una figura, como la de ella, que divida sino la de alguien que sume. El anuncio de la fórmula sorprendió tanto a propios como a ajenos, desconcertó a actores institucionales y a analistas políticos que especularon en los meses de su silencio. Sin embargo, aun asumiendo que su liderazgo puede ser un obstáculo para el armado electoral del peronismo y para vencer al Frente Cambiemos, su vuelta al centro de la escena reservándose para sí la vicepresidencia la colocó como la figura principal de su espacio. De algún modo, ya desde el hecho fundacional en la designación existiría la puja por quién es el que ejerce el poder.



¿Quién es Alberto Fernández? oriundo de la provincia de Buenos Aires, el actual presidente de la Nación ocupa cargos políticos desde 1985 cuando fue designado subdirector general de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía durante el gobierno de Raúl Alfonsín, exintegrante del partido de la Unión Cívica Radical (UCR). Su relación con el kirchnerismo inició cuando fue Jefe de Gabinete de Néstor Kirchner durante su primer mandato (2003-2007) y durante un año con la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, relación que se cortaría tras su renuncia en el año 2008 por el conflicto del campo con las patronales agropecuarias. Los años posteriores continuó trabajando en espacios peronistas pero ya desde una figura ubicada en un segundo plano, poco conocida fuera de los círculos de la política. Pese a ello, llegó a tener una mirada crítica y a realizar duros juicios de valor contra el kirchnerismo y la expresidenta, quien en 2019 se transformaría en su principal aliada en el Frente de Todos.

No obstante, esta alianza, quizás maldita desde un principio, poco a poco fue encontrando y acentuando las diferencias. En septiembre de 2021, a través de su página oficial, Cristina Kirchner publica una carta titulada “Como siempre... sinceramente” en la que sentencia *“le pido al presidente que honre la voluntad del pueblo argentino”* (Fernandez de Kirchner, 2021). En el marco de una crisis de gobierno tras la renuncia de funcionarios y tras la dura derrota del oficialismo en las últimas elecciones legislativas, a las cuales cataloga como catástrofe política, Cristina toma su pluma y realiza una autocrítica al partido que representa pero también a quién lo lidera, o a quien se supone debería estar liderando. Esta carta fue tanto un llamado de atención como un pedido de reacción, diciendo:

al día siguiente de semejante catástrofe política, uno escuchaba a algunos funcionarios y parecía que en este país no había pasado nada, fingiendo normalidad y, sobre todo, atornillándose a los sillones. ¿En serio creen que no es necesario, después de semejante derrota, presentar públicamente las renuncias y que se sepa la actitud de los funcionarios y funcionarias de facilitarle al Presidente la reorganización de su gobierno? (Fernandez de Kirchner, 2021)

Como es habitual, ninguna acción ni discurso de la ex mandataria pasa desapercibido para nadie. Sus palabras recorrieron rápidamente el mundo mediático y despertaron a aquellos que desde un principio parecían advertir que el diseño de la fórmula estaba condenada desde su origen: quien detenta el poder es ella, que lo dispuso para el cargo y no él. Desde una concepción foucaultiana, el poder es un juego de relaciones de fuerza que se usa, al que hay que situar y varía en el tiempo. La figura de Cristina Kirchner es la de una experta en poder *“su palabra, siempre esperada, es su ejercicio [del poder] máximo: la gestión de esa palabra”* (Rodríguez, 2022). Es ese ejercicio máximo de la palabra, en este caso contra el presidente, lo que provoca debilitarlo en su carácter de tal, en tanto la palabra de Cristina lo deja despojado y acorrala a una única alternativa: *“ser poderoso frente a los demás, que es ser débil frente a ella. Ser poderoso frente a ella, es ser débil frente a los demás”* (Rodríguez, 2022).

La tensión cada vez más latente entre seguridad y libertad para dar respuestas políticas a la pandemia, la sensación generalizada de incertidumbre por un gobierno que parecía no saber qué hacer más que disponer decretos para resguardar a la sociedad de un virus, que además creyó que el cierre de las escuelas no generaría un costo político, las decisiones que no se tomaron cuando había que tomarse (como fue el caso de Vicentín), pero sobre todo de un problema político de gobierno que persiste en toda la gestión: no saber para dónde se quiere ir. Todas ellas configuran un debilitamiento en la imagen del presidente Alberto Fernández como la de un líder que se puede sostener en el tiempo, pero también



en el Frente de Todos como coalición alternativa y posible para ganar las próximas elecciones. Entendemos que todas las fuerzas políticas tanto más allá a la derecha como más acá al centro o a la izquierda intentan —o bien, deberían intentar— potenciar cuáles son sus aciertos de gobiernos y disimular aquellos defectos, pero el FdT no ha hecho más que lo contrario mientras se hunde en un constante «tira y afloje» que se da en el marco de luchas internas del propio partido y no con la oposición, donde en su intento por mejorarse termina agotándose a sí mismo.

De este modo, algunas de las preguntas que surgen son ¿Cómo se renovará políticamente el Frente de Todos para las próximas elecciones? ¿Qué lugar ocupará Alberto Fernández? ¿Eligirá la reelección o asumirá públicamente ser un presidente de un solo mandato? e inevitablemente se suscita la gran duda ¿Qué hará Cristina Fernandez de Kirchner? Aquí José Natanson (2022) sugiere dos hipótesis posibles, la primera un tanto fatalista es que la actual vicepresidenta está buscando resguardar y reservarse para sí la provincia de Buenos Aires. En la segunda, Cristina estaría apuntando a lo más alto: volver a ser presidenta. La justificación de esta última hipótesis se explica por su sola presencia en la jugada política Argentina, sabemos que hoy es la figura más fuerte del peronismo, de un peronismo que sin ella no es, y que conserva un piso alto de votos. Sea cual fuera la decisión de Cristina y del armado del PJ Nacional, el panorama parece estar más a favor que en contra de posicionar para ejercer la presidencia un nombre nuevo y distinto al de Alberto Fernández.

### *La designación del superministro*

Durante la primera mitad del mandato de Alberto Fernández, los días de Martín Guzmán como Ministro de Economía de la Nación lo llevaron a trabajar en los acuerdos y plazos establecidos junto al FMI. Una multimillonaria deuda en dólares debía ser ordenada para navegar en medio de una crisis sanitaria. El Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) junto al Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) que tanto asertivos para el contexto socioeconómico también repercutieron en la ya debilitada y endeudada situación económica a mediano y largo plazo. El ajuste es inminente, pero la figura de Guzmán no logra encajar; Silvina Batakis logró un paso sin pena ni gloria en donde inició formalmente el esquema de ajuste tarifario segmentado y dio un respiro elevando las tasas de interés para ahorros en pesos; aún así no frenó la escalada económica producto de la inestabilidad que generó su paso durante el gobierno.

En este escenario se presenta lo que parece ser la última pieza fuerte del Frente de Todos: la designación de Sergio Massa como Ministro de Economía, Producción y Agricultura. Sergio Massa es un hombre que tuvo momentos. Estos estuvieron marcados por el vínculo con otros sujetos políticos donde él mismo fundó su propia construcción política: el Frente Renovador. Su relación con el kirchnerismo y sus distintas etapas dieron forma al actor político que hoy conocemos.

La decisión de su cargo al frente de un superministerio se percibe como una respuesta para frenar la ingobernabilidad antes que como el resultado de un proceso planificado y ordenado para salir de la crisis, su entrada *“no es un giro técnico, es una salida política”* (Schuliatuer, 2022). Este esquema de reparto de poder marca qué posiciones se ocupan en el Frente de Todos ya que nuevamente el



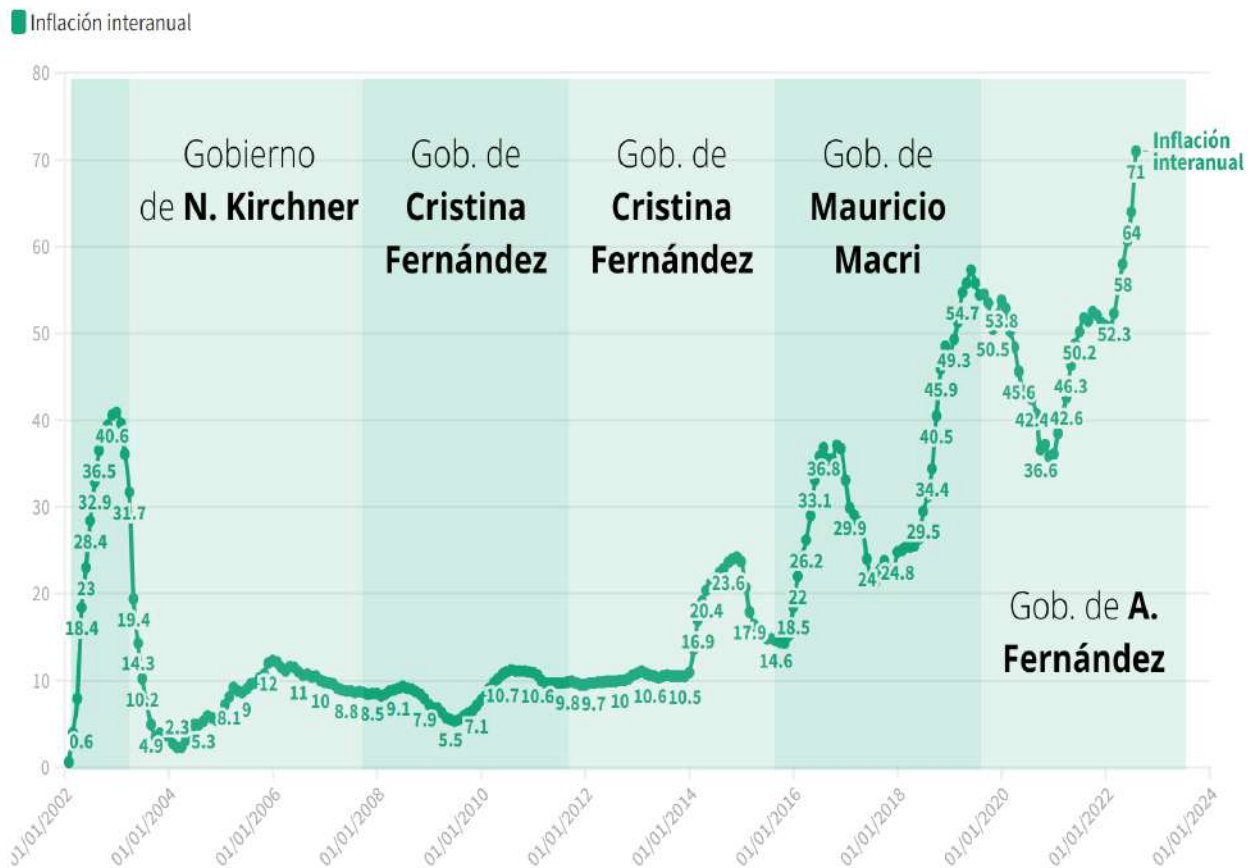


## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

presidente, como quien ejerce la capacidad de gobierno, se relega ya no a un segundo plano sino que a un tercero. En efecto, en la persistente pérdida de apoyos de un ejecutivo que fue elegido para estar al frente, pero que se vio en la sombra de su vicepresidenta, ahora lo supera un superministro que podría aprovechar la ventana de oportunidad para en un futuro cercano sentarse en el sillón de Rivadavia en la Casa Rosada.

Más allá de reconocer a Massa como ministro o superministro, el devenir o el porvenir, ¿Cuál es la situación económica en la que fue convocado para intervenir? En materia económica nuestro país tiene un panorama bastante complejo, comenzando por el histórico problema de la inflación que, desde la salida de la convertibilidad a principios del 2002, fue en franco aumento:



Fuente: diseño propio en base a datos estadísticos del BCRA

Seguindo los datos lanzados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) la medición de julio de 2022 dio una inflación mensual del 7,4%, proyectando un acumulado interanual del 71%. El factor “dólar” no está ausente en este panorama, el cepo a las divisas extranjeras se espera ajustar un poco más por el temor de que la compra excesiva pueda acelerar más la inflación. Tampoco podemos obviar la gran deuda con el Fondo Monetario Internacional (FMI), en donde el reciente ministro deberá sostener reuniones periódicas para la revisión de los acuerdos en base a metas establecidas con





el organismo. Massa, entonces, viene a ser el encargado por izquierda, o tal vez por derecha, de ajustar los gastos de la emisión monetaria. En definitiva, esa fue también la máxima que orientó el retorno al poder del peronismo del Frente de Todos en 2019, en pleno escenario de colapso de la economía nacional en el último año de gobierno de Mauricio Macri.

Desde la ciencia política se ha estudiado la debilidad que presenta el sistema presidencial ante los rígidos periodos de gobierno y la necesidad de accionar ante la falta de resortes para modificar los liderazgos cuando cambian los apoyos para quien gobierna, tanto a nivel general como, sobre todo, dentro de su propia fuerza política. La salida propuesta en la Constitución del '94 propuso un jefe de gabinete, inspirado en el semipresidencialismo francés. Nada de eso, por acción u omisión ha sido tan puesto a prueba como los propios ministros de economía, que con aciertos y desaciertos siempre están en el ojo del huracán. Ocupar el ministerio de economía en Argentina es recordar el proverbio: “si ves arder las barbas de tu vecino, pon las tuyas en remojo”.

### **Configuraciones posibles: los avatares del desgaste**

A un año de las elecciones presidenciales 2023 intentamos analizar tres momentos que percibimos como aquellos que terminarían por definir el escenario político: la cuarentena que significó el estiramiento de un presidente, las internas que agotaron un partido y profundizaron la grieta, y la aparición de un actor que, de hacer funcionar las cosas, puede ser clave para armar una nueva fórmula. Estos momentos son escenarios que muestran la coyuntura política y el estado de situación que reviste la imagen del presidente.

En tal sentido, partimos de preguntarnos si la figura del actual presidente Alberto Fernández representa hoy un liderazgo sostenible, entendiendo esto como la posibilidad de continuar en el juego político sea como candidato presidencial o desde otro lugar. Observamos, a lo largo de todo este recorrido, que su imagen es endeble y parece representar el presente de un peronismo desgastado; que lo obliga a pensar en otra figura política de cara a las elecciones de 2023.

Las medidas de prevención y cuidado de la pandemia comenzaron dándole un pico increíble de imagen positiva tanto para el sector oficialista como para gran parte de la oposición, puesto que en las conferencias se mostró con un perfil consensualista junto a referentes claves de su principal adversario político argentino, tal fue el caso de compartir un espacio de diálogo y transmisión de la información con Horacio Rodríguez Larreta (Cambiamos).

No obstante, pese a aquel pico positivo que había alcanzado, la imagen del entonces presidente Alberto Fernández no tardó en desgastarse. Como se ha tenido la intención de presentar en este trabajo, esto fue por desaciertos propios en la toma de decisiones que estiró la estrategia situacional que aunque había funcionado en un primer momento luego se agotó a sí misma mientras se aletargaba la salida a la situación económica, lo cual generaba en la sociedad cada vez mayor incertidumbre y malestar; comenzando a entrecerarse una pregunta que termina siendo cada vez más recurrente: ¿Cuándo comienza a gobernar Alberto Fernández? En tal sentido, el arraigamiento a un posicionamiento



paternalista al inicio pasó de la consigna #tecuidaelEstado al hartazgo y a la pretensión de un cuidado individual que prioriza al mercado. No es casualidad que en el medio de esta crisis sanitaria, pero también política y económica, los sectores más oscuros de la política resultaran seductores; en los años que atravesó el presidente se profundizaron los discursos de odio a la vez que grupos libertarios ganaban espacio y captaban los votos de la sociedad bajo la premisa que exige menos Estado.

Por otro lado, partimos de la base de un presidente que aparentemente estuvo siempre destinado a gestionar desde las sombras de su vicepresidenta, quien además se exterioriza como la principal figura del partido que hoy encarna. Pero fue la falta de gestión, proyección y de decisión lo que devino en su accionar desde las sombras. Es por ello que hoy ya comenzamos a preguntarnos qué camino elegirá tomar Cristina Fernández, cuya única certeza hasta el momento parece ser la de no acompañarlo ni elegirlo nuevamente

Por último, la designación de Sergio Massa como el movimiento de piezas que en el tablero de gobierno se considera como una jugada que podría traer éxito vuelve, sin embargo, a posicionar al presidente en un lugar de desventaja. Si bien los resultados de este nuevo ministro se esperan ver a mediano y corto plazo, su imagen aparece como la de una figura que podría ser clave para el entramado electoral siguiente. De cualquier modo, Massa trajo una percepción de alivio en la sociedad ante un gobierno que parece más jugar a lo sensacional que a poder sortear políticas de un ciclo de gobierno en cuatrienios.

El todavía actual gobierno en estos años de gestión buscó responder a los *imperativos del ad-hoc social* esto es, respondiendo a la sensación, a la inmediatez y a la eventualidad, por lo que cabe preguntarnos ¿qué lugar le dejamos a la política?

La política se encuentra trastocada por la ausencia de una representación, la desesperanza, no hay futuro ideal y todo tiempo pasado siempre fue mejor. En los discursos del Frente de Todos no encontramos referencias al porvenir sino una constante apelación a lo que en algún momento fue, aquel recuerdo se presenta como un necesario frente a la amnesia de los grupos seguidores de la derecha que está cobrando fuerza en nuestro país. Sin embargo, lo que necesitamos pensar es qué modelo de país queremos construir, cómo generar lazos colectivos y comunes que nos posibiliten un ser-en común.

## Bibliografía

Choroszczucha, S. (2022, 26 de julio). ¿Si el presidente Alberto Fernández no gobierna hay democracia?. *Perfil.com*.  
<https://www.perfil.com/noticias/opinion/si-el-presidente-alberto-fernandez-no-gobierna-hay-democracia.html>

Cruz, F. (2022). La construcción de Sergio Massa. *Revista Anfibia*.  
<https://www.revistaanfibia.com/la-construccion-de-sergio-massa/>



Decreto 297/2020, 19 de marzo, Aislamiento social preventivo y obligatorio. *Boletín oficial de la República Argentina*, 15887, de 20 de marzo de 2020  
<https://biblioguias.ucm.es/estilo-apa-septima/legislacion>

De Gori, E. (2022). Martín Guzmán: Vía crucis en el coliseo peronista. *Revista Anfibia*.  
<https://www.revistaanfibia.com/via-crucis-en-el-coliseo-peronista/>

De Kirchner, Fernandez, C. (2021). Como siempre... Sinceramente. *Cristina Fernandez de Kirchner*.  
<https://www.cfkargentina.com/como-siempre-sinceramente/>

Delich, F. (1977). Para el análisis de los fenómenos sociopolíticos coyunturales. Premisas y perspectivas. En *Debates en Sociología* No. 1, Lima, 157-170. Disponible en  
[https://redib.org/Record/oai\\_articulo577328-para-el-an%C3%A1lisis-de-los-fen%C3%B3menos-socio-pol%C3%ADticos-coyunturales-premisas-y-perspectivas](https://redib.org/Record/oai_articulo577328-para-el-an%C3%A1lisis-de-los-fen%C3%B3menos-socio-pol%C3%ADticos-coyunturales-premisas-y-perspectivas)

Dobry, M. (1988). “La plasticidad de los sistemas complejos” y “Las coyunturas fluidas” en “*Sociología de las crisis políticas. La dinámica de las movilizaciones multisectoriales*” CIS, Siglo XXI, Madrid, 83-154.

Fidanza, A. (2020). El virus que corona a Alberto. *Revista Anfibia*.  
<https://www.revistaanfibia.com/virus-corona-alberto/>

Folgar, C. (2022). Cómo frenar la calesita. *Revista Anfibia*.  
<https://www.revistaanfibia.com/como-frenar-la-calesita/>

González, H. (2003). El tempe argentino. *Inti*, (57/58), 111-122.

Guberman, L. (2018). Flor de posicionamiento. Material de Cátedra Análisis del Discurso y la Comunicación Política UNER .

Imagen positiva récord para Alberto Fernández (2020, 27 de marzo). *Página 12*.  
<https://www.pagina12.com.ar/255620-imagen-positiva-record-para-alberto-fernandez>

Natanson, J. (2020). Argentina, el virus y el presidente. *Nueva Sociedad*, (287), 60-67.

Natanson, J. (2022). ¿Qué quiere Cristina?. *Revista Anfibia*.  
<https://www.revistaanfibia.com/que-quiere-cristina/>

Nora, P. (1979). La vuelta del acontecimiento. En *Hacer la Historia*, Vol. 2 Ed. Laia, Barcelona, 221-239.

Palermo, V. (2020). El coronavirus, Argentina y la compresión del tiempo. *El futuro después del COVID-19. Argentina Futura*: Recuperado de: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el\\_futuro\\_despues\\_del\\_covid-19.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_futuro_despues_del_covid-19.pdf) (18/02/2021).



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Rodríguez, M. (2022). Cristina rompió el silencio, pero seguimos sin saber dónde está el poder. *elDiarioAR*.

[https://www.eldiarioar.com/politica/cristina-rompio-silencio-seguimos\\_129\\_8975277.html](https://www.eldiarioar.com/politica/cristina-rompio-silencio-seguimos_129_8975277.html)

Schuliaquer, I. (2022). Una reacción contra la ingobernabilidad. *Revista Anfibia*.  
<https://www.revistaanfibia.com/una-reaccion-contra-la-ingobernabilidad/>

Suárez, F. M. (2020, diciembre). La vana pretensión de querer ser todo al mismo tiempo. *Nueva Sociedad*.

<https://nuso.org/articulo/la-vana-pretension-de-querer-ser-todo-al-mismo-tiempo/>

Televisión Pública Noticias (19 de marzo de 2020) *El presidente Alberto Fernández anunció un aislamiento social desde el 20 hasta el 31 de marzo* [Archivo de Video].

[https://www.youtube.com/watch?v=5o1TwhkN\\_pM&ab\\_channel=Televisi%C3%B3nP%C3%BAblicaNoticias](https://www.youtube.com/watch?v=5o1TwhkN_pM&ab_channel=Televisi%C3%B3nP%C3%BAblicaNoticias)

Touzón, P. (2022, julio). Sergio Massa: ¿la última oportunidad de un peronismo en crisis? *Nueva Sociedad*.

<https://nuso.org/articulo/sergio-massa-la-ultima-oportunidad-del-ultimo-peronista/>



## **Democracia y función policial del Estado. Sobre la paradoja de los derechos humanos en América Latina**

Daniel Inojosa Bravo

[dinojosabravo@unsj-cuim.edu.ar](mailto:dinojosabravo@unsj-cuim.edu.ar)

Universidad Nacional de San Juan, Argentina

*Resumen:* No puede haber teoría crítica fuera del marxismo. Ninguna otra perspectiva puede elaborar una “ontología del ser social” y al mismo tiempo eludir el creciente parcelamiento de las disciplinas científicas que impone la extensión de la lógica capitalista. Se trata de una lectura que nos permitiría captar la complejidad del conflicto en nuestras democracias latinoamericanas a partir del discurso emancipatorio de los derechos humanos. De esta manera, nos proponemos exponer la lectura crítica del conflicto democrático a partir de los desarrollos de Eduardo Grüner. Se podrá comprender, de este modo, que una lectura crítica de los derechos humanos no puede desligarse de una “ontología de la potencia”, cabe decir, una afirmación de una perspectiva epistémico-teórica y de un proyecto ético-político que vaya más allá del normativismo liberal. Al mismo tiempo, podremos apreciar que el conflicto democrático supone una recuperación de la política desde que tensiona el orden pretendidamente neutral de las instituciones democráticas. Con ello, la sustancia deontológica democracia-derechos humanos, como programa emancipatorio apropiado por el liberalismo, aparece bajo una perspectiva que no sólo problematiza tal pretensión, sino que también señala su límite para captar los conflictos sustantivos que emergen en nuestras democracias.

*Palabras claves:* teoría crítica-derechos humanos-conflicto-democracia

*Abstract:* There can be no critical theory outside of Marxism. No other perspective can elaborate an "ontology of social being" and at the same time avoid the growing division of scientific disciplines that the extension of capitalist logic imposes. It is a reading that would allow us to capture the complexity of the conflict in our Latin American democracies based on the emancipatory discourse of human rights. In this way, we propose to present the critical perspective of the democratic conflict based on



the developments of Eduardo Grüner. In this way, it can be understood that a critical reading of human rights cannot be separated from an “ontology of power”, it should be said, an affirmation of an epistemic-theoretical perspective and of an ethical-political project that goes beyond of liberal normativism. At the same time, we will be able to appreciate that the democratic conflict supposes a recovery of politics since it stresses the supposedly neutral order of democratic institutions. With this, the deontological substance democracy-human rights, as an emancipatory program appropriated by liberalism, appears from a perspective that not only problematizes such a claim, but also indicates its limit to capture the substantive conflicts that emerge in our democracies.

*Keywords:* critical theory-human rights-conflict-democracy

## **Introducción**

Si los derechos humanos en general son objetos jurídicos es el derecho el que puede dar cuenta mejor de los mismos. Pero aún se está dentro de un enfoque restrictivo, porque si bien las implicaciones sociológicas y los aportes de la teoría del derecho permiten desde una “mirada”, desde un prisma con el cual enfocar el objeto de estudio, aun así, situar la complejidad de la temática relacionada requiere necesariamente otros marcos de referencia.

Unos marcos de referencia que permitan dar cuenta de la complejidad de los derechos humanos. Se requiere sí una perspectiva interdisciplinaria, es decir, un punto de vista que incorpore los aportes de diversas disciplinas como la sociología, la ciencia política y la ciencia económica. Áreas del saber que también abordan desde sus supuestos la problemática de los derechos, en algunos casos como un aspecto periférico a sus análisis, en otros asumiéndolos como formando parte indisoluble de los procesos sociales.

Ciertamente la complejidad del problema constituye un gran desafío para el observador cualquier intento a priori de aproximarse a indagar lo real. Surgen, así, no sólo problemas de amplitud del objeto de análisis que pueden llevar a resultados y aportes difusos y poco significativos, sino también, lo que no es una cuestión menor, problemas de orden metodológico y de clarificación de los supuestos subyacentes a todo proceso de indagación. A esto se suma, por supuesto, las dificultades para la





definición y enunciación de las categorías de análisis y variables conceptuales claves para la lectura correcta del fenómeno.

Tal como afirma el mismo Antonio-Enrique Pérez Luño, el análisis de cualquier objeto de estudio de la ciencia jurídica, como por ejemplo el mismo concepto del derecho no puede estar escindido de una actitud filosófica orientada a deslindar sus supuestos subyacentes. Ahora bien, la exigencia por un estudio multidisciplinar se funda en buena parte en la naturaleza misma de los fenómenos sociales, es decir en las especificidades de los “objetos culturales”. En efecto, siendo la “experiencia jurídica” fruto de una práctica y de la acción humana que tiene una estructura particular, el derecho asume, entonces la característica de ser un principio vital y de organización de la vida social. Tal perspectiva surge de la consideración de sus presupuestos ontológicos, en los cuales se trata de determinar lo que se llama el “dintorno del derecho”, es decir la consideración del derecho como un “objeto cultural”, que se distingue de los “objetos ideales”, los “objetos naturales” y los “objetos metafísicos”. Y a su vez el derecho se ubica en una subespecie dentro de los “objetos culturales”: los “objetos egológicos” que surgen de la conducta humana a través de los procesos de interacción intersubjetiva. (Pérez Luño, 1999: 54-56)

Existen diversas escuelas que abordan el estudio de los derechos humanos. Si bien, en sus tratamientos han predominado las contribuciones desde la ciencia del derecho, lo cierto es que ha habido importantes aportes de otras ciencias humanas, como la filosofía, la politología, la economía o la sociología. La ciencia del derecho se ha enriquecido con una perspectiva multidisciplinar, aunque resulta dificultoso establecer con relativa claridad alguna lectura epistémico-teórica que asuma la complejidad que supone su tratamiento. En realidad, lo que sucede desde los últimos años es un cuestionamiento a los enfoques tradicionales sobre los derechos humanos. (Pérez Luño, 1999 b: 140-143) Dentro de la teoría del derecho encuentran un lugar destacado las teorías críticas del derecho de influencia marxista y neomarxista, en algunas de sus vertientes más destacadas. (Coelho, 1996: 167-187) Además, existe una importante reflexión crítica sobre la situación de los derechos humanos a comienzos del siglo XXI. Nos referimos a los aportes de Boaventura de Sousa Santos en relación a las “tensiones” que atraviesan a los derechos humanos. (De Sousa Santos, 2014: 37-64)

Se torna imprescindible, por lo tanto, una perspectiva crítica de los derechos humanos. Pero, es cierto, no puede haber teoría crítica fuera del marxismo. Ninguna otra perspectiva puede elaborar una



“ontología del ser social” y al mismo tiempo eludir el creciente parcelamiento de las disciplinas científicas que impone la extensión de la lógica capitalista. Se trata de una lectura que nos permitiría captar la complejidad del conflicto en nuestras democracias latinoamericanas a partir del discurso emancipatorio de los derechos humanos. De esta manera, nos proponemos exponer la perspectiva crítica de los derechos humanos desde los aportes de Joaquín Herrera Flores y sus posibles articulaciones con una lectura crítica del conflicto democrático a partir de los desarrollos de Eduardo Grüner.

Se podrá comprender, de este modo, que una lectura crítica de los derechos humanos no puede desligarse de una “ontología de la potencia”, cabe decir, una afirmación de una perspectiva epistémico-teórica y de un proyecto ético-político que vaya más allá del normativismo liberal. Al mismo tiempo, podremos apreciar que el conflicto democrático supone una recuperación de la política desde que tensiona el orden pretendidamente neutral de las instituciones democráticas. Con ello, la sustancia deontológica democracia-derechos humanos, como programa emancipatorio apropiado por el liberalismo, aparece bajo una perspectiva que no sólo problematiza tal pretensión, sino que también señala su límite para captar los conflictos sustantivos que emergen en nuestras democracias.

Siendo nuestro propósito esclarecer los alcances de una teoría crítica de los derechos humanos, pretendemos aislar un gesto en el pensamiento de Marx. Porque Marx, a medida que supera la etapa del *Gymnasium* y avanza en su formación, se suman otros rasgos a su perspectiva de trabajo, como la insatisfacción frente a cualquier orden normativista desconocedor de la verdadera realidad, que se expresa en su crítica a toda construcción universal que se fundamente en un matema racional. Como es habitual en él, este rechazo aparece como una abierta ruptura, una radical negación. Aparece en el joven Marx el distanciamiento del idealismo kantiano-fichteano que predominaba en su formación y un acercamiento entusiasta a la filosofía de Hegel que se hace cada vez más intenso, ocasionándole, incluso, una enfermedad por agotamiento. También para esa época, y gracias a la invitación de algunos amigos, es cuando comienza a participar en el Club de los Doctores, una tertulia filosófica y literaria integrada por jóvenes hegelianos de izquierda. (Marx, 2008: 43)

A partir de estos supuestos tempranamente formulados en sus primeros escritos, va perfilándose su crítica a la forma ético-política liberal y a la pretensión emancipatoria de su proyecto normativo. Sobre este tema, Marx concentra sus reflexiones en la determinación de qué es lo propiamente humano y su



dignidad, un tópico central en el debate sobre los alcances del proyecto emancipador de la *Civitas* liberal, de su supuesta impronta democrática y del falaz potencial liberador de su concepción de los derechos humanos.

En la misma línea, no podemos dejar de mencionar la importancia que ha tenido la obra de Max Horkheimer y Theodor Adorno para el surgimiento de una perspectiva crítica. Diversos desarrollos de las teorías críticas contemporáneas le deben mucho a los aportes que hicieron en su momento. Para nuestros propósitos reviste particular importancia la lectura sobre el carácter paradójico, contradictorio y aporético del proyecto de la Ilustración. Sobre todo, de una crítica a la confianza de la razón y la ciencia moderna para dirigir los asuntos humanos y dominar la naturaleza. Aparece en entredicho el fundamento de la forma ético-política liberal, en especial la pretensión emancipatoria de su proyecto normativo. (Horkheimer y Adorno, 1998: 59-95) Al mismo tiempo, desde la Escuela de Budapest, el problema de las necesidades en Marx constituye un tópico central en su pensamiento. Según Agnes Heller, su tratamiento más importante está en los primeros textos como los *Manuscritos* y *La Ideología Alemana*, mientras que posteriormente se desplaza a favor de otros problemas teóricos. Por lo demás, tanto las necesidades, como los objetos que las expresan, la interacción humana con la naturaleza y con los otros hombres (en la lógica medios-fines) significan siempre en el joven Marx el grado de humanización en una sociedad. De allí, la importancia que tiene para la crítica del proyecto ético-político del liberalismo burgués. (Heller, 1998: 43-58)

Precisamente, György Lukács es quien destaca estas posibilidades del pensamiento de Marx al permitir la construcción de una visión unitaria del Todo Social y que es posible porque elabora una verdadera “ontología del ser social”. Si en el pensador de Tréveris el trabajo es la “categoría central”, y si al mismo tiempo el trabajo tiene en sí una “significación teleológica”, lo importante de destacar, tal como aparece muy claro en los *Manuscritos*, es que este “ser social en su totalidad y en todos sus procesos singulares presupone el ser de la naturaleza inorgánica y de la orgánica”. (Lukács, 2007: 70-71)

Como lógica consecuencia del “viraje materialista en la ontología del ser social”, aparece la primacía de lo económico, y, también, como resultado inevitable de una concepción “materialista de la naturaleza”. Lo que no significa, según Lukács, hacer una simple lectura “economicista” del pensamiento de Marx, que en algún momento de aparta de la filosofía para “devenir simplemente un especialista en economía”. La especialización del saber, su división en “campos de conocimiento”



diferenciados y autónomos, sin dudas ha influido en tal interpretación. Llegando a oponer, finalmente, un Marx filósofo y otro economista, sin tener hacer una comprensión profunda de su obra, y el “nuevo modelo que la concepción de Marx representa en la historia de la filosofía y la ciencia”: una verdadera “ontología del ser social”. (Lukács, 2007: 73-74) Ahora bien, tal centralidad que adquiere la economía en Marx es muy diferente de la concepción burguesa. Esta visión entiende que la economía es una “ciencia particular”, que estudia los hechos como “fenómenos puramente económicos”, cuyos resultados aparecen aislados de otros saberes, concluyendo en un conocimiento completamente escindido del “ser social”. La ciencia económica burguesa produce un “aislamiento artificial” que, sólo eventualmente, puede colocar su saber en una “relación abstracta” con otros saberes como, por ejemplo, el derecho o la sociología, en tanto que la ciencia económica de Marx “siempre arranca de la totalidad del ser social, y desemboca siempre en la misma”. (Lukács, 2007: 76)

### **Derechos humanos, democracia y conflicto**

Según consideramos, podemos apreciar que la lectura del pensador español sobre los derechos humanos, que exige la recuperación de la política desde una “*ontología de la potencia*”, resulta compatible con la “*ontología práctica*” propuesta por Eduardo Grüner. La sustancia deontológica democracia-derechos humanos como programa emancipatorio apropiado por el liberalismo se nos aparece bajo una perspectiva que no sólo problematiza tal pretensión, sino que también señala su límite. Para Eduardo Grüner, la politología contemporánea está atravesada por la despolitización. Se trata de un saber de época, que responde a un mundo carente de certezas provocada por la nueva dinámica del capitalismo tardío. Tal es la actitud intelectual de los denominados estudios culturales, que también se han ocupado del estudio de los derechos con sus propias herramientas conceptuales. Unos estudios culturales que han tendido una fuerte influencia en los últimos años. (Grüner, 2002: 66) Slavoj Žižek, considera que en la actualidad era “pospolítica” del “fin de las ideologías” se ha despolitizado la economía, es decir, se ha supuesto su realidad sin cuestionarla, sin discutir sus alcances y limitaciones, y su factor condicionante en la discusión y decisiones que tengan que ver con los “objetos culturales” como lo son los derechos. Para el autor un saber tan limitado de lo social es propio de los que denomina como los partidarios de la “política de la identidad” y de las “nuevas



formas de política”. Esos propugnadores, en realidad, tienen en sus posturas algo de “inauténtico”, ya que no cuestionan críticamente la realidad, y se muestran inactivos frente a “lo que realmente importa”. Žižek en consecuencia señala: “De modo que, en lugar de celebrar las nuevas libertades y responsabilidades generadas por la ‘segunda modernización’, es mucho más crucial concentrarse en lo que sigue siendo lo mismo en esta fluidez y reflexividad globales, en el motor de esta fluidez: la lógica inexorable del capital.” (Žižek, 2001: 376-377)

Digamos que, en general, tal ha sido la actitud intelectual en el abordaje de los temas culturales, es decir, desaparece lo socioeconómico como una dimensión fundamental, mientras que la realidad es meramente cultura o forma lingüística sólo entendible desde la comprensión hermenéutica. La realidad social es meramente textual, al margen del interés socioeconómico y la propiedad. El poder (también el económico y no sólo el político), su dinámica e influencia en los procesos sociales desaparece de los estudios e indagaciones en ciencias sociales. Se trata de concebir a la sociedad, y con ella sus objetos culturales, como una “totalidad articulada”, que llevaría a entender la realidad social en una relación compleja con un sistema de clases sociales y, por ende, también, en vinculación con el sistema social de producción, la esfera económica. Es decir, estrategias como la del formalismo y los estudios culturales llevaría a excluir del análisis, el lugar *constitutivo*, estructural-totalizador, que tiene para el sistema la diferenciación entre propiedad y no propiedad de los medios de producción, los beneficios del excedente económico y la posición de poder que suponen su posesión. (Grüner, 2002: 86-87)

Para el pensador argentino, esta es la consumación de la modernidad que ha producido una escisión entre, por una parte, lo político como instancia “antropológicamente originaria y socialmente fundacional”, una “*ontología práctica*” que se desprende de la idea de *zoon politikon*, y, por otra, la política como una práctica institucional que se agota en el Estado, una obra de profesionales, técnicos o especialistas que actúan en un ámbito específico, el estatal, de gestión-administración de los asuntos humanos. De la política, obviamente que tanto Maquiavelo como Weber han expresado con perspicacia su carácter técnico, pero, en la lógica de la modernidad sin dudas el contractualismo y la idea del contrato son las que consuman tal racionalidad. Esta escisión ya estaba presente en la antigüedad, pero es en el mundo moderno el que lo lleva a *status* “normal” y que se expresa en el modo de dominación del capitalismo a través de su “supresión fetichista” de lo político por medio de la política. Pero, vale decirlo, tal separación es tan antigua como la política misma, que remonta



incluso hasta sus precedentes griegos. Lo que sucede, en realidad, es que la modernidad ha radicalizado tal ruptura, incluso se trata de su rasgo distintivo en tanto y en cuanto expresa “una necesidad ‘estructural’ de la dominación y la hegemonía ideológica burguesas”. (Grüner, 2005: 81-82) Marx es el que mejor ha comprendido esta paradoja. La imposibilidad de “fundar el Orden de la Ciudad sólo en el Uno y su Razón” excluyendo lo “Múltiple”, separando y negando lo que originariamente son “dos *modalidades* del Ser de lo social”. (Grüner, 2005: 105) Como el liberalismo individualista está obstinado en preservar el Orden resulta obvio que reclame Política. Pero, como lo hemos apreciado, la modernidad ha desatado una serie de fuerzas sociales que no dejarán de demandar beneficios del sistema y que son tan heterogéneas y diversas como la complejidad creciente de la Civilización capitalista. Se potencia el antagonismo, el enfrentamiento y los desafíos al orden establecido. De esta manera, a la Política como esfera del Orden se opone lo Político como la dimensión del Conflicto.

Se trata de una conocida distinción que se ha ido extendiendo en los últimos años y que tiene diversos aportes con el fin de esclarecer una tensión irresoluble que atraviesa toda construcción ético-política. La contribución de Eduardo Grüner resulta valiosa para realizar una lectura crítica de la concepción de la democracia en la forma ético-política liberal desde una “*ontología práctica*”, al asumir aquellas “modalidades” que tensionan el “Ser de lo social”.

Tratándose de la tensión entre la política y lo político, acaso puede pensarse en una restitución como la que pretende Antonio Negri del “*poder constituyente*” que ha sido desplazado por el “*poder constituido*”. Pero Grüner va más allá. Al mismo tiempo, siguiendo a Jacques Rancière, el pensador argentino señala que con Platón comienza el gesto de institucionalizar la Política, un acto por el cual para establecer un determinado orden se debe excluir la acción *constituyente* del *demos*. Ahora en la *polis* ese *demos* es “la parte que no tiene parte”, y, justamente, por eso “la *democracia*, pues, en un sentido ‘sustancial’, ‘ontológico’, es el *objeto imposible* de la política: es lo político vuelto ‘causa perdida’ de la política”. Acaso sea Aristóteles el que mejor había comprendido que la democracia resulta imposible, que, incluso, siendo un realista, a lo sumo puede combinarse con otros regímenes en una constitución mixta. No obstante, como agudamente observa Grüner, se hace preciso realizar una aclaración importantísima para el significado originario de democracia: el *demos* no es precisamente el





pueblo o una mayoría como la recuperación del liberalismo nos quiere hacer creer. *Demos* más bien indica a los pobres. (Grüner, 2005: 83-84)

Sin dudas, uno de los tópicos más inquietantes de la ciencia política contemporánea es el de la violencia como manifestación extrema del conflicto político. En realidad, se trata de un problema ineludible en cualquier reflexión que asuma la distinción entre las “modalidades” que tensionan el “Ser de lo social”. No obstante, este problema fundamental del pensamiento político haya sido relegado por los enfoques politológicos predominantes a fines del siglo XX como si fuese un gesto de los tiempos de barbarie. Porque si bien desde siempre el problema de la violencia ha constituido un tema central que ha promovido estudios importantes, ciertamente, como en pocos periodos de la historia, es en el pasado siglo cuando el problema ha sido tan importante.

Sobre este hecho llamaba la atención Eduardo Grüner. Primero porque entendía que la relación entre política y violencia es ineludible justamente por la violencia *constitutiva* por la cual surge el poder político. Así, toda configuración institucional, toda estructuración del poder, o bien todo rediseño del Estado y la política encuentran históricamente un precedente conflictivo que se expresa en la violencia. Aparece, por lo tanto, la violencia política como presupuesto incómodo y políticamente incorrecto en algunos desarrollos de la teoría política y social contemporánea. Así, una guerra entre Estados, una guerra civil, la rebelión o el *tumultus* en la tradición latina clásica, son expresiones de la violencia *constitutiva* de lo político, y a través de la cual el poder puede tener el objetivo de confirmar o reconfigurar su dominación. En cualquier caso, es posible, y sucede a menudo, un nuevo *sentido* en la lógica del poder, porque “lo político es violencia inscrita inscripta en la legalidad de lo social”. (Grüner, 1997: 31-38)

No resulta casual que, desde la comprensión de lo Histórico, las proyecciones sobre la presente centuria ubiquen a la dialéctica entre conflicto y orden, entre guerra y paz, como la principal tensión que atravesará los años por venir. (Hobsbawn, 2012) Es por ello que Grüner no deja de insistir en la continuidad histórica de la lógica capitalista, de cómo en el presente se perpetúan hasta nuestros días formas de exclusión o discriminación que reproducen violencias originariamente planteadas por el racismo biológico y cultural. (Grüner, 2010)

Aparece la necesidad permanente de reactualizar la teoría crítica con el fin de comprender la compleja estructura histórica del capitalismo avanzado. De este modo, siguiendo las tesis del filósofo argentino,



destacamos la importancia de los aportes de aquellas escuelas que colocan el acento en la dimensión del conflicto para comprender los procesos políticos en las democracias contemporáneas, en particular en un contexto latinoamericano. Estas escuelas son el realismo político, la biopolítica, el neomarxismo y la teoría poscolonial. A continuación, esbozamos algunos tópicos posibles para considerar en relación a la dirección epistémico-teórica que proponemos:

- Las formulaciones de Carl Schmitt sobre la dialéctica amigo-enemigo, la definición de la soberanía como capacidad de decidir sobre el estado de excepción y el paradigma de la guerra civil legal-mundial. Se comprende, con ello, que la lógica del poder soberano tiende a radicalizar el conflicto político, precisamente porque las soluciones a la Crisis recurrente del capitalismo generan la necesidad que sea permanente el recurso al estado de excepción, lo que está en la línea de la octava tesis benjaminiana sobre la filosofía de la historia: “actualmente la tradición de los oprimidos nos enseña que el estado de excepción se ha convertido en permanente”. De este modo, si en el contexto contemporáneo el estado de excepción tiende a convertirse en regla y con ello la radicalización de la violencia, se hace imperioso al pensador italiano considerar el fenómeno de la “guerra civil” o *stásis* partiendo de las aportaciones contemporáneas hasta llegar a las clásicas referencias sobre el tema, e incluso darle un nuevo giro al clásico concepto de lo político de Schmitt. (Agamben, 2017)
- La recuperación de las categorías schmittianas por las indagaciones de Antonio Negri sobre la lógica de la soberanía imperial. Con los desarrollos de la modernidad en materia del derecho internacional es apropiado, en esta etapa culminante de la postmodernidad, resumirlos en el concepto de *Imperio*. A pesar de la complejidad y dificultad de su propuesta, para el pensador italiano es sensato reconocer que existen “síntomas” del resurgimiento de dicho concepto, y si bien el Imperio actual tiene diferencias sustanciales con similares experiencias históricas, estos “síntomas” serían “provocaciones lógicas” que devienen de la historia y que ninguna reflexión teórica puede desconocer: tal es el caso del renacimiento actual del concepto de guerra justa. Sin embargo, la reedición de este concepto que, según su genealogía en la tradición implicaba la “banalización de la guerra” y su “elogio como instrumento ético”, y que fue repudiado en la



modernidad, se trata en la actualidad de una “actividad que se justifica a sí misma” como instrumento ético para lograr la paz, absolutizando la hostilidad contra aquél que se considera enemigo. Y con la guerra del Golfo aparece una “nueva epistemología del concepto” de enemigo.”. (Hardt y Negri, 2004 b: 26-27)

- La lógica del necropoder, enemistad y democracia en Achille Mbembe. Tal vez la más sombría entre estas justificaciones haya sido las experiencias de colonialismo e imperialismo de las Repúblicas liberales durante el siglo XIX y XX. De cómo el orden liberal, con sus preceptos, sus reglamentaciones y su potencial emancipador, en fin, la lógica de la pretensión imperial civilizatoria y humanitaria, podía coexistir con experiencias extremas de deshumanización del Otro. Fue lo que Frantz Fanon expresaba con crudeza en su libro-denuncia, su libro-proclama, *Los condenados de la tierra* (1961). Resulta interesante, en este caso, comprender cómo la violencia simbólica antecede a la violencia física, de cómo desde la mentalidad civilizada se puede reducir al Otro al nivel de las bestias. (Fanon, 2007: 36-37) Claro está, ese imperialismo que denunciaba Fanon no se parece en nada al actual imperialismo de los países hegemónicos, nada tiene que ver con la sutil y falaz tesis de Samuel Huntington en *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial* (1996). En la misma dirección es lo que intenta Achille Mbembe sobre la especificidad de lo político de Schmitt en relación con el contexto de su elaboración, en especial, con la compleja cuestión de la definición del extraño, del Otro que lleva a una peligrosa asimilación con el racismo. (Mbembe, 2018) De este modo, la necropolítica y la enemistad en clave postcolonial nos permiten ampliar las trazas foucaulteanas de la perspectiva biopolítica. (Mbembe, 2011) Como para Mbembe resulta fundamental la reflexionar sobre el legado de la violencia colonial, es interesante contrastar el imperialismo grosero que en su momento denunciaba Fanon y el imperialismo que Huntington pretende disimular en una nueva versión de la lógica imperial. Digamos que ambos tienen la misma pretensión universalista: imponer por medio de la violencia un determinado modelo civilizacional.



Se comprende la importancia actual de reflexionar sobre la relación entre derechos humanos y democracia y sus proyecciones a la comprensión del conflicto político. el contexto es el de una reactualización de la dialéctica amigo-enemigo con los desplazamientos semánticos de la crisis de la soberanía estatal del modelo wesfaliano.

Las formas de enemistad y la lógica del poder estatal que busca proteger las sociedades de las amenazas a la seguridad adquieren diversas modalidades en la actual situación del capitalismo globalizado. Emergen diversas zonas de excepcionalidad delimitadas por el poder soberanía que aparecen en las distintas distribuciones espaciales, de localización concreta (dentro y fuera del Estado), así también como la definición de grupos humanos (dentro y fuera de las fronteras estatales) presentados como amenazas al sistema. (Zamora Godoy, 2019: 93-94) Para ampliar estas consideraciones, se puede señalar la reaparición de antiguos institutos del derecho internacional como es el concepto de “guerra justa” y que actualmente son utilizados por las potencias imperialistas para justificar la expansión de sus intereses a través de una permanente redefinición geopolítica del mundo. (Soriano Díaz, 2016)

Lo señalado tiene una importante consecuencia para la democracia: desde la extensión de la lógica de radicalización de la enemistad se aprecia como un problema fundamental la tensión entre Estado de Derecho y Estado de Policía. Aparece una racionalidad política-jurídica que tiene como dispositivo fundamental al estado de excepción y que, entre otras consecuencias, deriva en una extensión sin reservas del trato punitivo a grupos de personas consideradas peligrosas.

Se recrean, de este modo, diversos institutos del derecho político y constitucional que permiten la discriminación e identificación de individuos, para luego excluirlos de su condición de ciudadanos, y, finalmente, separarlos de la legalidad y de los mecanismos de protección de los derechos humanos.

## **Conclusiones**

Los derechos humanos y la democracia, entendidos respectivamente desde “ontología de la potencia” y una “ontología práctica”, son modos contestatarios de esos particulares universalizados de la forma política liberal-burguesa, por tal razón tienen un signo epocal distintivo: esta *praxis* adquiere un carácter específico cuando aparece en contextos de modernización estructural de las sociedades



occidentales, y de esta manera se nutre de su *paideia emancipatoria*, la amplía hasta ponerla en contradicción con sus propios supuestos.

Por lo demás, independientemente de estos aportes prácticos que contribuyen a la reflexión teórica, creemos que las contribuciones de cada uno de los pensadores que hemos considerado son posibles articularlas, ya sea desde lo epistémico como desde lo teórico, con aquellas perspectivas críticas contemporáneas sobre la democracia y los derechos humanos. He aquí, justamente, un posible itinerario para enriquecer la reflexión crítica que proponemos.

Como lo señalamos, resulta posible, pues, realizar una lectura crítica de la forma ético-político liberal desde una “*ontología práctica*” propuesta por Eduardo Grüner que deviene de la posibilidad de interrogar lo real desde aquellas “modalidades” supuestas en el “Ser de lo social”.

En tal caso, estas perspectivas que sólo podemos señalar, nos ayudan a comprender el límite de la forma ético-política liberal que procede de la primacía del individualismo y que, en el fondo, subyace en la pretensión emancipatoria de la democracia y los derechos humanos. Y lo que resulta más que significativo, el *status quo* no puede reproducir su esquema de dominación sin las ficciones democráticas, sin contar con la legitimación de sus mediaciones jurídico-políticas. Pero, sobre todo, nos muestran la paradoja, la aporía fundamental que se deriva de la *Civitas* liberal: el conflicto entre las posibilidades de desarrollar una *praxis* reivindicativa de la dignidad humana y las formas de dominación que derivan en una lógica de captura/exclusión de la vida humana a través de mecanismos de excepcionalidad jurídico-legal.

## **Bibliografía**

Agamben, G. (2017). *La guerra civil como paradigma político (Homo sacer II, 2)*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo Editora.

Coelho, L. F. (1996). “Política y Legitimación: el punto de vista de la Teoría Crítica del Derecho”. En *Revista Travesías. Política, Cultura y Sociedad en Iberoamérica*, Año 1, N° 1, julio-diciembre. Huelva: Universidad Internacional de Andalucía.

Fanon, F. (2007). *Los condenados de la tierra*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.



- Grüner, E. (1996). “Política, violencia y dominación subjetiva”. En Gaveglione, S. y Manero, E. (Comps.), *Desarrollos de la Teoría Política Contemporánea*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Grüner, E. (1997). *Las Formas de la Espada. Miserias de la teoría política de la violencia*. Buenos Aires: Ediciones Colihue.
- Grüner, E. (2002). *El fin de las pequeñas historias. De los estudios culturales al retorno (imposible) de lo trágico*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Grüner, E. (2005). *La Cosa política o el acecho de lo Real*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Grüner, E. (2010). *La oscuridad y las luces. Capitalismo, cultura y revolución*. Buenos Aires: Edhasa.
- Hardt, M., Negri, A. (2009). *Commonwealth*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Hardt, M., Negri, A. (2004 a). *Imperio*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Hardt, M., Negri, A. (2004 b). *Multitude. War and democracy in the age of Empire*. New York: The Penguin Press.
- Heller, A. (1998). *Teoría de las necesidades en Marx*. Barcelona: Ediciones Península.
- Hobsbawm, E. (2012). *Guerra y Paz en el Siglo XXI*. Buenos Aires: Editorial Sol 90.
- Horkheimer, M. y Adorno T. (1998). *Dialéctica de la Ilustración*. Madrid: Editorial Trotta.
- Huntington, S. (1997). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Lukács, G. (2007). *Marx, ontología del ser social*. Madrid: Ediciones Akal.
- Marx, K. (2008). “Carta al padre”, en Marx, K. *Escritos de Juventud sobre el Derecho. Textos 1837-1847*. Barcelona: Editorial Anthropos, Barcelona, 2008
- Mbembe, A. (2011). *Necropolítica-Sobre el gobierno privado indirecto*. Santa Cruz de Tenerife: Editorial Melusina.
- Mbembe, A. (2018). *Políticas de la enemistad*. Barcelona: Nuevos Emprendimientos Editoriales.
- Perdomo Castaño, C. A. (2011). *Derechos fundamentales a medias e integralidad de los derechos*. Bogotá: Defensoría del Pueblo-Imprenta Nacional.
- Pérez Luño, A. E. (1999 a). *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Pérez Luño, A. E. (1999 b). *Lecciones de Filosofía del Derecho. Presupuestos para una Filosofía de la Experiencia Jurídica*. Sevilla: Mergablum Edición y Comunicación.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- Santos, B. S. (2014). *Derechos humanos, democracia y desarrollo*. Bogotá: Colección Dejusticia.
- Soriano Díaz, R. L. (2016). “La guerra justa de Barack Obama y los escolásticos hispanos (Vitoria y Las Casas). Análisis comparativo.” En *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, N° 19.
- Zamora Godoy, E. (2019). *Pasajes entre el estado de excepción y el Estado-guerra*. Buenos Aires: Ediciones La Cebra.
- Žižek, S. (2001). *El espinoso sujeto. El centro ausente de la ontología política*. Buenos Aires: Editorial Piadós.



## **Del centro a la periferia: auge y caída del vicegobernador Antonio Vanrell (Santa Fe, 1989)**

Hugo Daniel Ramos (IHUCSO-CONICET-FHUC)

ramoshugo78@gmail.com

### **Resumen:**

En 1989 se produce un hecho inédito en la historia institucional de Santa Fe: el juicio político y la destitución del vicegobernador de la Provincia, Antonio Vanrell. El acontecimiento se enmarca en un contexto nacional definido por la crisis económico-social de finales de los 80 junto al inicial despliegue del proyecto político menemista; a nivel provincial por la fragmentación del justicialismo gobernante junto a las reiteradas acusaciones de corrupción que alcanzaron a un buen número de los sectores políticos dirigenciales. Suma interés a nuestro caso el hecho de que el vicegobernador se definía, hasta entonces, por haber alcanzado cierta centralidad en el armado político del PJ provincial; en poco tiempo, sin embargo, será marginado definitivamente de las dinámicas políticas locales.

En esta línea, nuestra ponencia explora el cambio en las prácticas políticas como un elemento a considerar para dar cuenta de ese desplazamiento. La ponencia se estructura en base a una metodología cualitativa cuyas fuentes fueron entrevistas realizadas a funcionarios y dirigentes políticos de los años 80, noticias periodísticas de uno de los principales medios gráficos de la Provincia, el Diario El Litoral y documentos oficiales.

### **1.-Introducción**

Hacia finales de los años 80 se produce en Santa Fe un hecho inédito en la historia institucional de la Provincia: el juicio político y la destitución del vicegobernador Antonio Vanrell, una figura importante dentro del conjunto de liderazgos que presentaba el justicialismo para ese entonces.

La “caída” de Vanrell se desarrolló en un contexto signado por diversas particularidades. A nivel del PJ cabe destacar el agotamiento de “La Cooperativa” como mecanismo para resolver las disputas faccionales internas, en el marco de un partido profundamente dividido (Lascurain, 2021; Rinaldi, 2019); la denuncia pública de un conjunto de casos de corrupción que “salpicaron” al peronismo en diversas oportunidades, incluyendo aquí la renuncia anticipada del Intendente de la ciudad capital,



Carlos Aurelo Martínez, luego de una auditoría de las cuentas municipales (Lascurain, 2021); finalmente, la derrota en las elecciones locales tanto en las ciudades de Rosario como en Santa Fe en 1989. En un nivel más general, la situación económica-social era crítica, con el estallido hiperinflacionario de mediados de 1989; el recordado episodio de los saques a comercios barriales y supermercados -uno de cuyos epicentros había sido precisamente la ciudad de Rosario - de mayo y junio 1989 (Aguila y Viano, 1999), que precipitaría la renuncia del por entonces presidente Raúl Alfonsín y el inicio del proceso de radicales transformaciones que emprendería el nuevo mandatario electo, Carlos Saúl Menem, que por entonces se traducían en un fortísimo ajuste fiscal.

El juicio político contra Antonio Vanrell se desarrolló entre marzo y junio y concluyó con su destitución el 28 de junio de 1990. Nuestro trabajo se inscribe en esta coyuntura y busca indagar en los factores que incidieron en su caída considerando tres aspectos hasta el momento poco considerados: a) que Antonio Vanrell no era una figura periférica en los años 80; por el contrario, y como desarrollamos en esta ponencia, su figura había sido muy relevante en la victoria de 1983 y tenía importantes vínculos con el PJ nacional; sin embargo, y con escasísimas excepciones, el vicegobernador se encontró solo frente al proceso de enjuiciamiento; b) que la destitución de Antonio Vanrell se inscribe en un proceso de reacomodamiento internos del peronismo; tanto en el plano nacional como provincial; nuestro interrogante en este sentido es qué relaciones podemos establecer entre esos desplazamientos partidarios y la marginación de la figura del vicegobernador y, finalmente; c) que diversos trabajos abordan las transformaciones en el campo de las relaciones de representación que involucran, inclusive, transformaciones identitarias -y no sólo del vínculo electores/representantes- hacia finales de los 80 (Lascurain, 2021). Ahora bien, ¿podemos sumar a estos elementos transformaciones en las prácticas políticas?; esto es, un cambio en las percepciones, acciones y reglas consideradas como legítimas por los actores partidarios. Nuestro supuesto es que es necesario explorar con mayor profundidad este punto que nos remite a los contextos de transición democrática y a la interiorización por parte de los actores políticos de nuevas prácticas y reglas adecuadas al nuevo contexto; en este sentido, Antonio Vanrell representaría las prácticas que ya no van a ser admitidas en el juego político local.

La ponencia se estructura en los siguientes apartados: a) las características del peronismo santafesino durante los años 80, b) la gobernación de Víctor Reviglio-Antonio Vanrell y la gestación de la crisis,



con especial énfasis en las relaciones entre ambos liderazgos; c) el juicio político y la destitución de Antonio Vanrell, con las posiciones de los distintos actores (Rodrigo, 2014). Finalizamos el trabajo con una serie de conclusiones que incluyen al proceso posterior al juicio.

En términos teóricos nos valemos de aportes provenientes de la sociología política, en especial de Rodrigo (2014) para abordar la problemática de las crisis políticas y el clásico trabajo de Gibson (2006) para analizar las relaciones entre la escala nacional y la provincial. En relación con las prácticas políticas, las pensamos vinculadas a la noción de “cultura política” en los términos definidos por Patto Sá Motta (2009) y Suarez (2015) pero reconocemos que tenemos un extenso camino que recorrer en este campo. En este sentido, la presente ponencia puede ser considerada como un aporte inicial para seguir reflexionando sobre estas temáticas.

La investigación que sustentó la ponencia se basa en una metodología cualitativa e incorpora diversas fuentes: entrevistas a los ex gobernadores justicialistas José María Vernet (1983-1987) y Victor Reviglio (1987-1991)<sup>5</sup> y a funcionarios de la gestión Reviglio-Vanrell junto a artículos y noticias periodísticas obtenidas del diario El Litoral (diciembre 1989-diciembre 1990) y La Capital. También incorporamos entrevistas televisadas al ex vicegobernador Antonio Vanrell disponibles en la web<sup>6</sup>

## **2.-Antecedentes y características del PJ santafesino**

En 1987 el PJ santafesino logró una victoria contundente: 44,11% de los votos frente al 28,01% de la fórmula del radicalismo (Luis Alberto Cáceres-Juan Héctor Sylvestre Begnis). También obtuvo 28 diputados, el control de la Cámara de Senadores<sup>7</sup> y la intendencia de las principales ciudades<sup>8</sup>, con la única excepción de Rosario. Su exitosa performance electoral -traducida en fortaleza institucional-, sin embargo, no debe impedirnos observar una importante debilidad estructural: su alta fragmentación interna, que tensionó la dinámica intrapartidaria y la gestión gubernamental durante el período.

---

<sup>5</sup> En este caso se realizaron varias entrevistas al ex Gobernador en distintas fechas, que se indican a lo largo de la ponencia.

<sup>6</sup> Cabe recordar que Antonio Vanrell falleció el 29 de abril de 2016

<sup>7</sup> La Cámara de Diputados cuenta con 50 integrantes. Por disposición constitucional 28 diputados le corresponden a la fuerza ganadora en esta categoría. El resto de las bancas se reparte de forma proporcional. Así, en 1987 al PJ le correspondieron 28 bancas, a la UCR 13, al PDP 6 y a la Unidad Socialista 3. En lo que respecta a la Cámara de Senadores, se elige 1 (un) senador por cada uno de los 19 Departamentos de la Provincia. En esta elección el PJ ganó en 16 departamentos y la UCR sólo en 3 (San Javier, 9 de Julio y Las Colonias).

<sup>8</sup> Entre ellas Santa Fe -capital de la provincia-, Rafaela, Reconquista y Venado Tuerto: tercera, cuarta y quinta ciudad por número de habitantes.



En esta línea, estudios previos coinciden en señalar que la división faccional del PJ<sup>9</sup> fue uno de los rasgos dominantes del partido a lo largo de todos los 80. Así, Maina (2008: 16-17) sostiene que

El partido se enfrenta desde los momentos de su vuelta a la legalidad luego de la dictadura militar (...) a una configuración definida por: *un bajo nivel de cohesión*, ante la existencia de varios líderes partidarios (...) y una *escasísima estabilidad* ya que los acuerdos entre las distintas tendencias partidarias son y serán de breve duración y compromiso (las cursivas son nuestras).

En la misma línea, Lascurain (2019: 59) afirma que:

La *dispersión interna* que experimentaron los cuadros políticos del PJ los encontró en 1983 en una situación en la cual no tenían demasiada certeza sobre cuál era la fuerza relativa de cada sector y sobre cuál de los liderazgos podría imponerse, finalmente, entre los demás (las cursivas son nuestras)

Aunque los autores se refieren a las elecciones inaugurales de 1983 las características que señalan se mantienen durante toda la década: baja cohesión; inestabilidad de los acuerdos partidarios y dispersión interna. Sin embargo, el partido -de la mano de sus principales dirigentes-<sup>10</sup> logró establecer un mecanismo básico de negociación; una suerte de asociación informal para gestionar sus relaciones y unir fuerzas en coyunturas electorales. El nombre que adoptaron fue el de “La Cooperativa”. De acuerdo al ex Gobernador Víctor Reviglio

La Cooperativa (...) venía de antes [se refiere a la anterior gestión gubernamental]. Era un grupo de referentes de la provincia, por sus características, una provincia muy larga, muy grande, donde no había un líder que era el que mandaba, sino había diferentes sectores de mucho peso (...) el gobernador, era el

---

<sup>9</sup> Investigaciones sobre otros períodos históricos también señalan la división endémica del peronismo santafesino (Prol, 2012; Adriani, 2021) como característica distintiva.

<sup>10</sup> Entre ellos cabe nombrar a Luis Rubeo (rosarino, dirigente del sindicato de la carne, Diputado Nacional entre 1983 y 1986 y luego Senador Nacional hasta 1995), Rubén Cardoso (oriundo de Santa Fe capital dirigente de SMATA, Diputado Nacional entre 1983-1989; asumió como titular de la Secretaría de Salud y Acción Social bajo la presidencia de Carlos Menem; debió renunciar en 1990 por acusaciones de corrupción), Raúl Carignano (dirigente tradicionalmente asociado a la Renovación, presidente del PJ santafesino hasta finales de los años 80; asumió como Secretario de Asuntos Latinoamericanos durante la gestión de Carlos Menem), Eduardo Cevallo (Ministro de gobierno durante la gestión de José María Vernet, elegido Diputado Provincial en 1987; en 1989 asumió como Secretario de Servicios Públicos bajo la administración menemista), Miguel Gómez (Secretario General de la UOM de Rosario hasta 1988, alineado con Lorenzo Miguel a nivel nacional, de la misma rama sindical), Oscar Lamberto (proveniente del sur santafesino, Contador Público, Diputado nacional desde 1985 y por 16 años), Liliana Gurdulich (rosarina, Senadora Nacional de la provincia entre 1983-1992), Antonio Vanrell y Víctor Reviglio, entre otros



primero entre sus pares (...) eran los grandes referentes de la provincia, en ese sentido. Entonces se hablaba del tema nacional y del tema provincial, y de algún tema puntual, pero nadie iba a apretar al gobernador, nunca he visto apretar al gobernador; le habrán ido a pedir, puede ser<sup>11</sup>

La Cooperativa era quien “*definía las principales decisiones sobre la organización partidaria y sobre la conformación del gobierno*” (2021: 56) asegurando así cierta estabilidad en la gestión gubernamental y la unidad relativa del partido<sup>12</sup>. Cabe destacar que no todos los liderazgos tenían el mismo peso o la misma capacidad de decisión al interior de este mecanismo; en efecto, el gobernador en funciones parece haber contado en principio con cierta centralidad<sup>13</sup>, al menos hasta finales de los 80, aunque disputada en forma constante por sus rivales internos. En el mismo nivel, la procedencia sindical (o los vínculos estrechos con el sindicalismo) constituyeron un activo de primer orden en la disputa intrapartidaria, incluyendo aquí no sólo a las elecciones de 1983 -aspecto indagado en profundidad en investigaciones previas (Maina, 2008)- sino también a la de 1987. En este sentido, la “desindicalización” que señala Levitsky (2003) para el partido en el orden nacional parece haber sido más tardía en el caso santafesino. Lacher (2016:34) aborda precisamente esa dinámica afirmando que:

En este periodo se consolidó una tendencia iniciada durante el gobierno de Vernet mediante la cual los sindicalistas conservaron algunas posiciones en los cargos partidarios al interior del PJSF, mientras que prácticamente fueron desplazados de las nóminas a cargos electivos.

Coincidimos con esta afirmación advirtiendo que la palabra “tendencia” es clave en el sentido de que la influencia de los dirigentes de origen sindical fue decreciendo a lo largo de los cuatro años de la gobernación de Reviglio, pero que todavía era muy importante en sus inicios. No hay que olvidar, en esta clave, que el propio Reviglio había tenido una activa militancia en la actividad

---

<sup>11</sup> Entrevista personal a Víctor Reviglio, realizada en septiembre de 2019.-

<sup>12</sup> Matizamos aquí las palabras de la autora ya que consideramos que La Cooperativa tensionó la unidad de las políticas públicas y dilapidó los esfuerzos gubernamentales en un contexto de grave crisis socioeconómica. Asimismo, la unidad partidaria era clara en épocas de elecciones pero muy dificultosa en los años intermedios como lo demuestran las divisiones en las legislaturas de José María Vernet (1983-1987) y Víctor Reviglio.

<sup>13</sup> Esto parece haber sido claro en la elección del sucesor de José María Vernet, prácticamente decidida por el Gobernador en funciones, de acuerdo al testimonio del propio Víctor Reviglio.





gremial-profesional de los médicos<sup>14</sup> mientras que Antonio Vanrell, como veremos posteriormente, estaba estrechamente vinculado a la Unión Obrera Metalúrgica (UOM).

Finalmente, el poder de la facción -medido en términos de su capacidad de movilizar a la militancia, su peso electoral y/o sus vínculos con actores claves de poder extrapartidarios<sup>15</sup>- también fue un factor de primer orden para regular las relaciones al interior de la Cooperativa

Ahora bien, un análisis del perfil organizacional del PJ en los años 80 no puede dejar de mencionar dos aspectos adicionales. En primer lugar, que el mecanismo informal de negociación representado en la Cooperativa -válido especialmente para la distribución de cargos- convivió con cierto grado de institucionalización de los conflictos, representado en la realización de Congresos partidarios y en la sucesión de elecciones internas para elegir los candidatos para los cargos electivos y partidarios (Lazcurain, 2021b). De esta forma, elecciones, Congresos y Cooperativa sintetizan los rasgos básicos de las prácticas políticas justicialistas para dirimir conflictos. Por otro lado, no debemos dejar de advertir la escasa pertinencia de categorías propias de las disputas peronistas en la escala nacional para dilucidar las líneas de fracturas en la escala local. Nos referimos concretamente al proceso conocido con el nombre de la Renovación. Aunque no lo abordamos en este trabajo, adherimos al planteo de Baeza Belda (2010: 1347): “para Santa Fe habría que hablar más bien de una «renodoxia», en la que separar nítidamente dos bandos enfrentados carecería de sentido”.

### **3.-La gobernación de Víctor Reviglio y la gestación de la crisis**

Víctor Reviglio y Antonio Vanrell eran dos líderes que pertenecían a corrientes partidarias distintas; la base espacial de su poder político también era diferente: mientras que Reviglio residía en la ciudad de Santa Fe -lugar donde vive actualmente- quien sería vicegobernador representaba al sur provincial. Antonio Vanrell no contaba con cargos partidarios ni políticos en su haber al momento de ser candidato. Había nacido en la zona rural de Villa Cañas, una localidad cercana a Venado Tuerto, en el

---

<sup>14</sup> De origen cordobés Víctor Reviglio contaba con una importante trayectoria como funcionario: había ejercido el cargo de Subsecretario de salud pública durante el gobierno de Carlos Sylvestre Begnis (1973-1975); Director Nacional de Atención Médica (1975-76) posteriormente y Ministro de Salud, Medio Ambiente y Acción Social durante la primera gobernación democrática (1983-1986). En forma previa, y mientras residía en Córdoba, fue presidente de la Federación del Centro de Médicos Practicantes; en Santa Fe fue uno de los fundadores y presidente del Centro de Médicos Residentes. Posteriormente, fue vicepresidente del gremio de médicos; mantuvo además vinculaciones con varios sindicatos -entre ellos la UOM- como profesional. Es esta vinculación la que le permite acceder a la carrera de funcionario público en los 70. Para un análisis más detenido de la carrera política de Víctor Reviglio consultar a Lascurain (2018)

<sup>15</sup> A partir de la asunción de Carlos Menem cabría sumar a estos factores los vínculos con el poder nacional.



Departamento General López. Luego de cursar sus estudios en un colegio secundario católico y en función de algunos problemas familiares se trasladó a Rosario; allí comenzó a estudiar la carrera de abogacía. En esta ciudad inició su militancia en el Frente Estudiantil Nacional<sup>16</sup> (FEN); también desde esa agrupación comenzaron sus vínculos con el sindicalismo, algo que sería decisivo en su trayectoria política posterior. Provenía de una familia de militancia peronista, aún cuando el FEN, en sus inicios, no se identificaba con este partido. A principios de los 70 abandonó la Universidad pero continuó y profundizó -desde las juventudes sindicales- sus relaciones con la UOM-Seccional Rosario, de la mano de quien sería su máximo dirigente en los años 80: Miguel Gómez. Posteriormente dedicado a la comercialización de hierros en Rosario, Vanrell también profundizaría su militancia justicialista, lo que le permitirá posicionarse como un importante dirigente del sur provincial al momento de las elecciones de 1983.

Cabe detenerse un momento en la coyuntura de principios de los años 80 a los fines de evaluar el posicionamiento relativo de Antonio Vanrell al interior del PJ santafesino. En ese sentido, en una entrevista realizada en el año 2016 afirmaba:

Entonces yo le digo a Miguel Gómez: “no vayamos por todos lados; si ganamos Rosario ganamos el Congreso [del PJ, donde se elegía la fórmula para las elecciones a gobernador]” (...) “arreglamos con la minoría de Santa Fe y ganamos el Congreso”. Y así hicimos (...) Entonces hicimos todo un arreglo (...) Entonces yo voy y arreglo con Cardozo y Bonino que habían perdido Santa Fe y les digo “pongan ustedes el Intendente [de Santa Fe]”, que lo ponen a [Tomás] Berdat” (...) y lo sacamos de la cancha a Carignano<sup>17</sup>.

Estas palabras dan cuenta de cierta *centralidad* en el armado electoral del justicialismo santafesino; posición que descansaba en sus vínculos con el sindicalismo metalúrgico -actor clave en la interna peronista de entonces- y en sus relaciones con otras fracciones menores del peronismo provincial<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> De acuerdo a su testimonio, brindado en una entrevista radial, el FEN iniciaba hacia finales de los años 60 su acercamiento al peronismo con una posición crítica respecto a la lucha armada (ver nota al pie N 13).

<sup>17</sup> Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=ZUpmvPmAVNw>

<sup>18</sup> Cabe destacar que por entonces Vanrell dirigía una agrupación denominada “Mesa Unificadora Ortodoxa”, con una discreta extensión e implante territorial en el sur provincial. Sin embargo, lo que le otorga relevancia son sus vínculos con el sindicalismo. Asimismo, no es un dato menor que la propia centralidad de la OUM dentro del universo sindical descansaba en la importancia de este sector industrial en el conjunto de la economía provincial y nacional.



Así también lo reconoce quien sería el primer gobernador de la Provincia en la etapa que se abre en 1983:

Entonces, en todo ese momento que empieza [luego de la Guerra de Malvinas], un día estoy en casa, aparecen los dirigentes [sindicales] y yo ya estaba esperando (...) la segunda reunión me proponen ser gobernador (...) entre ese período y ese período me llama -que andaba cerca del movimiento obrero y nuestro- el Trucha Vanrell (...). Entonces estamos en Avellaneda y Mendoza, y me dice “ya está Tati, aceptá diputado o intendente”, dije “Trucha, quedate tranquilo, no se hagan problema ustedes, yo voy a jugar a gobernador o nada”<sup>19</sup>

Más allá del ofrecimiento concreto no deja de ser significativo que Vanrell sea identificado como el agente encargado de negociar las candidaturas; en este caso como mandatario de la UOM. Hacia la misma dirección apunta una nota periodística del diario La Capital, pero que suma nuevos elementos:

La fórmula Vernet-Martínez<sup>20</sup> dejó fuera a: Luis Rubeo, Rubén Cardozo, Raúl Carignano, Eduardo Cevallo, Oscar Lamberto, Juan Carlos Taparelli (siguen las firmas) y reconoce un constructor: Antonio Andrés Vanrell. Buena parte del poder devenía de la UOM (Unión Obrera Metalúrgica) y la alianza de un dirigente metalúrgico radical (Mario Scallerandi) con un abogado laboralista: Héctor Cerruti... *y la serie de contactos que la UOM y "El estudio" tenían antes de 1983. Duró al menos 8 años una influencia que se extendió al Poder Judicial del sur santafesino y otras instituciones*<sup>21</sup> (las cursivas son nuestras)

Como puede deducirse de estos fragmentos, Vanrell se ubicaba en un rol relevante al interior del PJ hacia la primera mitad de los 80. Era el líder de una agrupación que le otorgaba cierto anclaje y poder territorial; su principal activo, sin embargo, era su cercanía con el sindicalismo metalúrgico - en especial con los dirigentes que ocupaban los máximos puestos de poder al interior de este gremio- así como otros vínculos poco claros que lo entrelazaban con el Poder Judicial y, de acuerdo a uno de nuestros entrevistados, con segmentos de los aparatos de inteligencia y de represión de la dictadura, todavía vigentes por ese entonces. Al respecto, nuestro entrevistado plantea: “*Vanrell es el vicegobernador de las bandas de Rosario (...) de unas bandas derechistas; de la derecha peronista*

<sup>19</sup> Entrevista personal, realizada el día 17/11/2018.-

<sup>20</sup> Se refiere a la fórmula que compitió por la gobernación en 1983 por el Partido Justicialista.

<sup>21</sup> La Capital, 10/01/2009.



*casi ligadas a la represión (...) y muy direccionadas al área negocios (...) desprolija, patoteril, con armas*<sup>22</sup>.

Su postulación como vicegobernador en 1987 claramente responde a la importancia de la posición que ocupaba y que le otorgó la capacidad de imponer su candidatura aún contra la voluntad de quienes avalaban y acompañaban la postulación del candidato a Gobernador:

Le dije “ponelo a tu hermano, ponelo a cualquiera, pero no (...) lo pongas a este”, me dijo “no puedo, no puedo, no puedo”. Hubo departamentos completos que [perdimos] (...) vino y me dijo “espero ganar con [ustedes], pero nosotros al Trucha Vanrell no lo votamos” (...), con lo cual [ganamos] por 15.000 votos la interna, de pedo, por culpa de este. ¿Qué [hicimos]?, después la campaña a gobernador la [hicimos] sin él

23

Asimismo, y de acuerdo al propio ex Gobernador, Antonio Vanrell utilizó distintas herramientas de presión para poder conseguir el aval a su postulación:

Lo que hace -típico de Vanrell- (...) dice “está bien, si no soy vicegobernador, me voy con Carignano”, y yo sé, por gente de Carignano, que le ofrecieron a Vanrell (...) para terminar de liquidar el tema y ganar las elecciones internas. Con la encuesta en la mano, y esto que ocurre en Rosario en la UOM -no sé dónde- donde le dicen “Tati, es la única solución” y Vanrell dice “esta es, la toman o la dejan, soy el vice o me voy”, él no dijo “me voy con Carignano”, pero todos sabían ya adónde se iba<sup>24</sup>

Esta cita nos permite confirmar dos cuestiones: la importancia del rol que ocupaba Antonio Vanrell, por un lado, y las resistencias internas que generaba su figura, por el otro. En este sentido, los recursos de poder de los que disponía no se traducían en una posición de prestigio al interior del PJ santafesino. Obtenida la Gobernación, las relaciones entre Vanrell y Víctor Reviglio oscilaron entre la indiferencia y la sorda rivalidad. Al respecto, nuevamente es el propio ex Gobernador quien indica:

Nunca tuvimos en común ningún tipo de relación, esa es la pura verdad, yo asumí, y ahora viene la otra parte, durante el gobierno, durante el gobierno él tenía sus charlas, sus ironías, sus cosas, pero hablando

<sup>22</sup> Entrevista personal, Informante A, realizada el día 09/06/2022.-

<sup>23</sup> Entrevista personal, Informante B, realizada el día 15/06/2022.-

<sup>24</sup> Entrevista personal realizada el 21 de julio de 2022. Cabe mencionar que “Tati” era el sobrenombre de José María Vernet.



en criollo, no hacía al fondo de la cuestión, eran las cosas típicas de la política, donde él fabulaba mucho, contaba cosas, explicaba todo, lo sabía todo, yo sencillamente -voy a utilizar un término que no me gusta- yo lo ignoraba<sup>25</sup>

Una revisión por los diarios de la época indica que Antonio Vanrell mantuvo una posición públicamente crítica respecto al gobierno provincial que integraba. En varias oportunidades deslizó críticas directas al titular del Poder Ejecutivo e, inclusive, en una ocasión calificó al trabajo con el Gobernador como “una tarea insalubre” (El Litoral, 02/02/1990). Sin embargo, también es claro que esa posición se acentuó a partir de finales de los años 80; específicamente, cuando Carlos Menem ganó la presidencia de la Nación.

Al respecto, no es un dato menor que Rubén Cardoso y el propio Antonio Vanrell fueron parte del núcleo menemista originario, denominado “los 12 apóstoles” (Pucciarelli, 2011); por el contrario, Víctor Reviglio y una gran parte de la dirigencia peronista local (entre ellos Raul Carignano y José Maria Vernet) se encolumnaron con Cafiero:

Estamos hablando de los factores extrainstitucionales y de la interna que se desató, todo esto después del triunfo de Menem. ¿Por qué?, porque nosotros jugamos con Cafiero. Yo, siendo gobernador, de los 24 gobernadores, 22 jugamos con Cafiero. ¿Quién no jugó con Cafiero?

Cardozo se volvió a agarrar para los caños, junto con Vanrell, después del triunfo de Menem; empezaron a hacerme la vida imposible, en una actitud que rayaba lo destituyente (...) aunque usted no lo crea<sup>26</sup>

La victoria de Menem en la interna descolocó al Gobernador, que por entonces también formaba parte del Comité Ejecutivo del Consejo Nacional Justicialista. Utilizando el argumento de Gibson (2006) -pero sin coincidir con su análisis respecto al autoritarismo subnacional- una vez que Menem gana las elecciones presidenciales y asume la Presidencia se quiebran las fronteras que separaban las dinámicas políticas locales de las nacionales; en este sentido, el Gobernador pierde decididamente su capacidad de aislar(se) en la Provincia y debe hacer frente al avance decidido del poder presidencial en pos de un proyecto político de nuevo cuño al que pronto deberá adherir si quiere sobrevivir. En estrecha relación,

---

<sup>25</sup> Entrevista personal, realizada el 21 de julio de 2022.

<sup>26</sup> Los dos fragmentos corresponden a la misma entrevista personal a Víctor Reviglio, realizada el día 09/11/2018



pierde también el monopolio de los vínculos con Nación de la mano de una pluralidad de referentes políticos locales, entre quienes se destacan aquellos dirigentes que empiezan a ocupar cargos en el Poder Ejecutivo<sup>27</sup>. Finalmente, parte de los representantes de Santa Fe en el Congreso de la Nación (Diputados y Senadores)<sup>28</sup> abandonaron pronto al Gobernador y se enlistaron en el menemismo, transformándose así en impulsores de las reformas presidenciales más que en una influencia política efectiva del gobierno provincial en la esfera nacional<sup>29</sup>.

Este proceso coincidió con el agotamiento de la Cooperativa como mecanismo efectivo para estructurar las relaciones al interior de la coalición dominante del PJ santafesino:

La crisis de la Cooperativa (...) fue el resultado de la combinación de distintos fenómenos (...) Una primera dimensión de tipo organizacional tuvo que ver con la dificultad que a partir de 1988 empezó a experimentar el partido para procesar su conflictividad interna (...) La segunda dimensión (...) se vinculó a la emergencia de la figura de Carlos Menem como líder de la fuerza política y como presidente de la Nación (...) Una tercera dimensión (...) se relaciona con los cambios a nivel representativo, simbólico o de las ideas” (Lascurain, 2021: 138-139)

Sumamos a este análisis la consideración de dos procesos que afectaron la legitimidad del gobierno en funciones y que impulsaron la búsqueda de mecanismos alternativos para resolver las disputas faccionales: los saqueos en Rosario, que precedieron a la renuncia de Raúl Alfonsín en 1989 (Aguila y Viano, 1999) y la renuncia de Carlos Aurelio Martínez a la Intendencia de la Ciudad de Santa fe bajo acusaciones de corrupción, que preanunciaron la derrota del peronismo en las elecciones de 1989, no sólo en esa ciudad sino también en Rosario<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Cabe recordar que hablamos de Rubén Cardoso (Secretaría de Salud y Acción Social) Raúl Carignano (Secretario de Asuntos Latinoamericanos) y Eduardo Cevallo (Secretario de Servicios Públicos)

<sup>28</sup> Entre otros: Luis Rubeo (integrante de la Mesa Ejecutiva del PJ) y Liliana Gurdulich desde la Cámara de Senadores de la Nación. También los Diputados Enrique Vallejos, Oscar Lamberto, Saturnino Dante Aranda y Guadalberto Venecia, por mencionar sólo a los nombres más conocidos.

<sup>29</sup> En el plano provincial, y en función de la orientación del nuevo presidente, los legisladores peronistas se dividieron: en la Cámara de Diputados se formaron dos bloques, uno oficialista (Bloque Peronista, con 21 integrantes) y otro opositor (Bloque Justicialista, que reunía en promedio 7 integrantes). En principio este segundo se alineó sólo parcialmente con las iniciativas reformistas que comenzaba a solicitar Carlos Saul Menem. Por su parte, la Cámara de Senadores se conformó como un espacio independiente del Gobernador, al que cuestionaba de forma recurrente. Si bien no se articularon en su seno bloques separados funcionó con autonomía política del Poder Ejecutivo provincial, incluso pretendiendo imponer lineamientos específicos a la gestión gubernamental

<sup>30</sup> Cabe recordar que Carlos Aurelio Martínez había sido vicegobernador en el período 1983-1987. Por su parte, en 1989 también se realizaron elecciones para la intendencia de Rosario debido a la renuncia de Horacio Usandizaga (UCR). En Santa fe el peronismo perdió frente al Partido Demócrata Progresista; en Rosario frente al Partido Socialista Popular.





En esta coyuntura, hacia finales de marzo de 1990 el Senado de la Provincia de Santa Fe inicia una investigación que pronto se transformará en el centro de atención de la política local y, posteriormente, nacional.

### **3- Juicio político y destitución de Antonio Vanrell**

Ante de desarrollar los pormenores del juicio político cabe mencionar que en el año 1988, -luego de la interna donde Carlos Menem vencería a Antonio Cafiero pero antes de las elecciones presidenciales- se desarrollaron las elecciones para cargos partidarios y para las candidaturas a diputados nacionales en Santa Fe. Frente a lo que avizoraba como un escenario difícil para el Gobernador éste asume la decisión de presentarse como candidato a presidente del partido: “yo fui de candidato a presidente del partido, porque me di cuenta (...) me di cuenta de lo que iba a pasar”<sup>31</sup>

En las elecciones se enfrentaron cinco listas que disputaron la conducción partidaria siendo dos los rivales principales: la lista N 7 “Unidad y Federalismo”, liderada por el Gobernador y que sumaba a la mayoría de los agrupamientos justicialistas provinciales<sup>32</sup> y la Lista N 4 “Participación y Federalismo” liderada por Antonio Vanrell y conformada principalmente por representantes de agrupamientos justicialistas ligados al sindicalismo<sup>33</sup>. La derrota de la lista del vicegobernador fue contundente, lo que probablemente era una señal de su aislamiento al interior del justicialismo santafesino; también del declive del poder del sindicalismo a la hora de obtener puestos expectantes tanto en el partido como en las candidaturas nacionales.

Sin embargo, aunque mejoró su posicionamiento relativo la presidencia del PJ no impidió que el Gobernador se transformase en el centro de las críticas partidarias. Para fines de 1989 el propio Ministro de Gobierno, Alberto Didier tendría que negar que el Poder Ejecutivo Nacional estuviese por intervenir Santa Fe (El Litoral; 05/12/1989).

---

<sup>31</sup> Entrevista personal a Víctor Reviglio realizada el 21/07/2022. Aquí el ex gobernador plantea que su postulación fue un intento de defender su propia posición en la política provincial. Al considerar la amistad de Carlos Menem con varios referentes locales -incluyendo al vicegobernador- presidir el partido se revelaba como una estrategia para fortalecer y consolidar su poder político.

<sup>32</sup> Entre ellos: Luis Rubeo y Lilita Gurdulich, los dos Senadores Nacionales de Santa Fe; Raúl Carignano, Eduardo Cevallo y Rubén Cardoso (Diputado Nacional), el sector de la UOM comandado por Eugenio Blanco y algunos de los principales sindicatos provinciales: de la Carne (Gerardo Cabrera), Bancarios (Ruben Sacks) y Alimentación (Carlos Aurelio Martínez, todavía Intendente de la ciudad de Santa Fe), entre otros.

<sup>33</sup> Entre otros: Oscar Barrionuevo (Diputado Provincial ligado a Obras Sanitarias), Luis Ghezzi (también Diputado, vinculado al sindicato de Aceiteros), Miguel Gómez (UOM), Francisco Klaric (UPCN) y Francisco Di Bernardo (Luz y Fuerza), entre otros.



En este contexto, un potencial aliado del Gobierno provincial se sumó masivamente al menemismo; en efecto el sindicalismo justicialista evidenció en la provincia sus contradicciones: mientras apoyó públicamente las medidas económicas de Carlos Menem llevó a cabo a nivel provincial duras acciones de protesta, lo que tensionó aún más la situación del gobierno<sup>34</sup>.

Frente a este contexto, debilitado en la Legislatura provincial, sin el apoyo del sindicalismo, con los representantes políticos provinciales adhiriendo masivamente al menemismo, el Gobierno se alineó con las políticas impulsadas desde Nación. Así, hacia finales de 1989 logra la sanción de la ley 10.472 de Emergencia Económica, Administrativa y de Reforma del Estado, muy similar en su articulado y en su orientación a las conocidas leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica (23.696 y 23.697) aprobadas a nivel nacional en septiembre de ese mismo año<sup>35</sup>. Para febrero de 1990, en una solicitada firmada conjuntamente con el vicegobernador se afirmaba:

*“Era imprescindible un severo plan de ajuste: lo dijo el presidente antes de asumir su mandato y creemos que no hubo un argentino que no estuvo de acuerdo (...) Y nosotros estamos acompañando la acción de gobierno del presidente de forma irrestricta, sin pensar en subalternos beneficios electorales (...) Ajustaremos el Estado provincial de acuerdo con la emergencia económica nacional, para obtener de él la necesaria eficiencia para el cumplimiento de sus fines esenciales”* (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, en El Litoral, 20/03/1990, las cursivas son nuestras)

El giro político, sin embargo, no se tradujo en una disminución de los conflictos políticos locales y la amenaza de la intervención siguió presente. Así, en marzo de 1990 nuevamente el Ministro de Gobierno tiene que desmentir que se vaya a iniciar un juicio político al gobernador o que el gobierno nacional tenga previsto enviar un proyecto de intervención (El Litoral, 19/03/1990). Lo que dejan en

---

<sup>34</sup> Al respecto, en una solicitada publicada en el diario El Litoral, en el contexto de diversos conflictos que involucraban a los trabajadores de la salud, educación y justicia, las 62 organizaciones peronistas declaraban: “La implementación del plan de ajuste impuesto por el gobierno de la provincia, producto del momento aciago en el que se encuentra inmerso, no es para nada y lo negamos enfáticamente, responsabilidad de los trabajadores, sino, por el contrario, desaciertos, errores y concomitancias de un gobierno que no quiso ver, no quiso actuar, no quiso oír (...) revertir esta situación (...) debe operarse transitando el gobierno y sus responsables por el anchuroso camino de un reacomodamiento de transparencia en sus actos, sin mentiras, sin privilegios, con trabajo honesto (...) como lo está haciendo nuestro conductor nacional, Co. Carlos Saúl Menem” (El Litoral, 01/04/1990).

<sup>35</sup> Mediante esta ley se realizó un fuerte ajuste en los gastos del sector público, afectando a proveedores, plantel de funcionarios y la propia estructura administrativa (Ramos, 2022)



claro las noticias, en todo caso, es que los principales impulsores de estas medidas son los dirigentes políticos locales más que el Presidente de la Nación<sup>36</sup>.

Es en este contexto que se inicia el proceso que culminará con la destitución de Antonio Vanrell. Dadas las limitaciones de espacio no podremos detenernos en un análisis pormenorizado de las distintas instancias desarrolladas a lo largo de los tres meses que duró este evento extraordinario. Sin embargo, sí señalaremos algunos de los aspectos más significativos en función de los objetivos delineados en la introducción de nuestra ponencia<sup>37</sup>

### ***3.1- La instancia previa y la denuncia***

De acuerdo a uno de nuestros entrevistados, el proceso contra Vanrell no fue una novedad absoluta en el momento en que se produjo. En sus palabras:

Lo que recuerdo es que Senadores -que los Senadores no eran todos del mismo grupo, algunos venían de Carignano, otros no (...)-, recuerdo, casi te diría que fue en uno de los despachos aledaños a Reviglio, yo no sé por qué estaba (...) manifiestan su gran preocupación por Vanrell-Alonso -que era su secretario administrativo-, más bien ponían en Alonso los defectos pero en realidad estaban diciéndose “cuidado que Vanrell, acá como que hay demasiadas desprolijidades”<sup>38</sup>

En efecto, el puntapié inicial del conflicto fue la destitución del Secretario Administrativo Rubén Alonso, funcionario de estrechísima confianza de Antonio Vanrell, ante su negativa de brindar información a los Senadores sobre los gastos efectuados en el Senado (El Litoral, 24/03/1990). Al desplazamiento de Alonso le siguió una modificación del Reglamento de la Cámara donde se redujo drásticamente las competencias del Presidente del Senado -esto es; del Vicegobernador- apartándolo de todo lo que tuviera que ver con el manejo de fondos. En su lugar se nombró una Comisión de tres integrantes encargada de esta función y que emprendió la tarea de auditar los recursos presupuestarios

---

<sup>36</sup> El 24 de marzo el diario Clarín publica la noticia e identifica a los supuestos impulsores de la intervención: Raúl Carignano y Rubén Cardozo (El Litoral, 23/03/1990)

<sup>37</sup> Seguimos aquí los lineamientos planteados por Rodrigo (2014) en su análisis sobre las perspectivas que abordan las crisis políticas.

<sup>38</sup> Entrevista personal, Informante A, realizada el día 09/06/2022



ya utilizados hasta el momento. Aquí se cierra un primer momento que si bien generó rispideces y la resistencia del principal afectado -Antonio Vanrell- no pasó a mayores<sup>39</sup>.

Sin embargo, pronto la Comisión descubrió un conjunto de irregularidades que encendieron todas las alarmas; el caso además se difundió por los principales medios de comunicación. Así, el 24 de abril el principal diario de la Provincia tituló en primera plana “El Senado compró juguetes por más u\$S un millón” (El Litoral, 24/04/1990). Fue el inicio del “escándalo de los juguetes”<sup>40</sup>, que asoció de forma definitiva la gestión de Vanrell a la corrupción. En los días siguientes, y al detectar otros problemas en los balances efectuados, el Senado conformó una Comisión investigadora que integró a 3 senadores del PJ y 1 (uno) de la UCR<sup>41</sup> y que inició un minucioso proceso de investigación<sup>42</sup>. Este segundo momento culminó con una investigación de periodistas rosarinos que detectaron que las facturas presentadas por el vicegobernador a la Comisión investigadora y que supuestamente justificaban los gastos extraordinarios efectuados presentaban direcciones falsas o inexistentes<sup>43</sup>, además de una larga lista de problemas administrativos. Frente a esta situación el 4 de mayo el Senado aprueba un Acta por la cual se solicita formalizar un pedido de juicio político al vicegobernador (El Litoral, 04/05/1990).

La tercera etapa se vincula con la implementación de distintos dispositivos institucionales que legitiman y fundamentan jurídica y políticamente el juicio político ante la inexistencia de esta figura en la Constitución provincial<sup>44</sup>. Mientras se desarrolla esta etapa el 10 de mayo el Senado decidió suspender de forma unánime al vicegobernador (El Litoral, 10/05/1990), aprobando el dictamen de la Comisión investigadora y remitiendo el expediente a la Cámara de Diputados (El Litoral, 11/05/1990). Para entonces los diputados del radicalismo y algunos del Bloque justicialista presentan pedidos en esta última Cámara para formalizar el proceso. En efecto, algunos días después, el 17 de mayo se

---

<sup>39</sup> Que por entonces viaja a Buenos Aires para participar de la organización de la “Marcha del Si” a favor de Carlos Menem. Para un análisis detallado de esta marcha, consultar a Pucciarelli (2011)

<sup>40</sup> Denominado de esta forma por la presencia de facturas apócrifas que daban cuenta de compras de juguetes para niños de barrios carenciados por un monto superior al millón de dólares. También se identificaron otros gastos sin comprobantes, como frazadas, sidras y comidas para las festividades del año anterior.

<sup>41</sup> Oscar Suppo (PJ, San Cristóbal); Daniel Vilanoba (PJ, San Jerónimo); Humberto Luque (PJ, San Lorenzo) y Angel Levis (UCR, 9 de Julio)

<sup>42</sup> Por caso, convoca a 2 abogados y a 2 contadores de otras dependencias estatales para el análisis de las resoluciones cuestionadas. También involucra al Tribunal de Cuentas y a la Comisión presupuestaria creada en el Senado.

<sup>43</sup> La mayor parte de las direcciones correspondía a plazas o lugares donde no vivía nadie.

<sup>44</sup> La Constitución no preveía el juicio político al Vicegobernador; sí a los Senadores.



conformó la Comisión de Juicio Político, integrada por siete representantes de todos los partidos con presencia en la Cámara<sup>45</sup>

La cuarta etapa involucró el trabajo de la Comisión en Diputados, que se superpuso con la desaparición de la escena pública del Vicegobernador<sup>46</sup>. De hecho, nadie podrá localizarlo hasta finales de junio, en el momento mismo en que la Cámara de Senadores esté decidiendo su destitución<sup>47</sup>. El expediente con la acusación volvió al Senado el 7 de junio, donde se conformó el tribunal acusador<sup>48</sup>.

La última etapa involucró las audiencias y la etapa decisoria, y se extendió del día 15 al día 27 de junio, sin la participación directa del vicegobernador suspendido, que siguió sin poder ser localizado. Recién este último día Antonio Vanrell se presentó sorpresivamente y emitió una famosa declaración en su defensa<sup>49</sup>. Su alegato, sin embargo, no tuvo éxito y fue destituido de forma unánime el día 28 de junio de 1990. Su carrera política llegaba así a un final.

### **3.2-Un balance: entre la continuidad de los conflictos y el cambio en las prácticas**

Uno de los aspectos más notorios del proceso que culmina con la destitución de Antonio Vanrell es que prácticamente nadie lo defiende -al menos de forma pública-, ya sea que hablemos de sus compañeros

---

<sup>45</sup> Integraron la Comisión Emilio Rodes (BP-PJ, Presidente), Oscar Barrionuevo (BP-PJ), Roberto Leale (BP-PJ), Edgard Quijano (BJ-PJ), Virgilio Palud (UCR), Alejandro Tizón (US) y Carlos Favario (PDP)

<sup>46</sup> Al respecto, Víctor Reviglio relata una charla con quien era por entonces Ministro del Interior, Mera Armando Figueroa, donde el Ministro le afirma que Vanrell está en Costa Rica: “que él desapareció de la Provincia es verdad, de que él se fue del país también es verdad, ¿no es cierto?, o sea, que lo que me dijo a mí el compañero Mera Figueroa -Ministro del Interior, al gobernador en confianza- es verdad también” (Entrevista personal a Víctor Reviglio, realizada el 21/07/2022)

<sup>47</sup> El 29 de mayo la Comisión de Juicio Político de Diputados solicita la realización del juicio; el dictamen definitivo se votará -nuevamente por unanimidad- el 5 de junio. Los cargos que se presentan son: a) violación a la ley de contabilidad de la provincia; b) falsedad material e ideológica; c) violación del reglamento interno de la Cámara de Senadores; d) resoluciones que no se sustentan en ningún expediente; e) discrecionalidad arbitraria; f) omisión del debido control sobre la efectiva adquisición de bienes y, finalmente,; g) irregularidades en la emisión de decretos y resoluciones de la Cámara de Senadores (El Litoral, 06/06/1990)

<sup>48</sup> El Tribunal Colegiado queda integrado inicialmente -luego se ampliará- por Augusto Fischer (presidente provisional del Senador-PJ), Antonio Prats (Presidente de la Comisión de Acuerdo y Juicio Político), Angel Baltuzzi (Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales), Alberto Monti e Hipolito Elias (presidentes de los bloques del PJ y UCR respectivamente)

<sup>49</sup> “Suele ser que la guachada de ayer, que servía para que nos palmearan en el hombro, hoy se transforma en un elemento de análisis en donde se lo imputa con el delito más grave. Si ayer fue guachada muchachos, hoy también sigue siendo guachada (...) Con dolor debo decir que los señores diputados han fracasado en el análisis serio de un juicio político, porque me están juzgando a mí en lo que ellos están inmersos. Me están juzgando por una forma administrativa que seguramente se estructura de la misma forma en la Cámara hermana. Y entonces yo pregunto a los hombres del derecho: hechos iguales ¿se juzgan de la misma forma, o para hechos iguales hay distinta ley? Los mellizos son mellizos” (en El Litoral, 27/06/1990)



de militancia partidaria<sup>50</sup>, de sus contactos con la plana mayor del justicialismo nacional<sup>51</sup> o, desde luego, de sus adversarios políticos de otros partidos.

En este punto cabe destacar tres elementos, de los cuales vamos a desarrollar más extensamente sólo los dos últimos ya que guardan estrecha relación entre sí.

En primer lugar, el juicio político se desarrolla de forma paralela a otros múltiples conflictos que atravesaban al justicialismo provincial por ese entonces<sup>52</sup>, incluyendo aquí a las relaciones con Nación y a las disputas en torno a cómo procesar las diferencias faccionales internas; a mediano plazo, la resolución de la conflictividad pasará por la adopción de un nuevo régimen electoral -la Ley de Lemas- que permitirá superar a la Cooperativa de forma definitiva así como por el reemplazo de la “vieja” dirigencia partidaria. Este último proceso se pone en marcha a partir de la consolidación de un nuevo liderazgo en torno a la figura de Carlos Reutemann. También cabe sumar a este punto la intervención directa de Nación sobre el partido provincial en ocasión de las disputas por las candidaturas a legisladores nacionales en el año 1991.

En segundo lugar consideramos que el desplazamiento de Antonio Vanrell puede interpretarse como un mecanismo de autodepuración del justicialismo; un proceso no necesariamente ligado al fenómeno de la corrupción pero sí al cambio en relación con determinadas prácticas políticas; esto es, la construcción de una nueva *¿cultura política?* ligada a la democracia en consolidación, en parte quizás tributaria de los legados de la Renovación; en parte resultado de la interiorización por parte de los actores políticos de nuevas prácticas y reglas adecuadas al contexto de finales de los años 80. Así lo señalan varios de los testimonios recabados para esta ponencia:

Eso es lo que te iba a decir [el cambio en las prácticas], una infidencia, se lo puse a Reviglio en los discursos del 1° de mayo del 90, en el fondo -¿viste que los discursos lo hacen un montón de gente?, bueno, yo le he hecho- en el fondo en Santa Fe sale a la luz pública lo que en otros lugares se esconde abajo del poncho (...) no era pavada (...) yo sentí que era un problema de ideología política<sup>53</sup>

<sup>50</sup> Al respecto, el PJ local lo expulsa del partido ya el 24 de junio de 1990.

<sup>51</sup> Públicamente, sólo el Ministro del Interior ensaya una defensa. En privado, los entrevistados aducen que desde Presidencia se intentó que Vanrell renunciara para evitar el juicio político y la condena. Probablemente, también se facilitó su fuga luego del juicio.

<sup>52</sup> Por caso, mientras la Comisión Investigadora aguardaba comprobantes que debía enviar el Tribunal de Cuentas, Luis Ghezzi, Diputado del PJ e integrante del Bloque Justicialista, presentó formalmente un pedido de juicio político al Gobernador (El Litoral, 09/05/1990).

<sup>53</sup> Entrevista personal, Informante A, realizada el día 09/06/2022





Me dice “nosotros vamos a tomar una medida y lo vamos a denunciar”, le dije “estamos de acuerdo, si vos decís que es así, yo no voy a salir a defender, tan luego, a Vanrell por motivos que creo que no hacen falta que hable”, “no, no, está bien” -me acuerdo como hoy, “pero te quiero advertir algo, eh, la oposición no nos va a salir a aplaudir, eh”, ¿viste lo que pasó con Aurelio Martínez?” (...), “somos todos delincuentes y corruptos, te aviso que esto que hacen ustedes es correcto, pero la oposición va a decir que somos, no él, vos, yo, todos estamos”, “bueno, sí, esto es así, pero ya lo hemos decidido y no damos para más porque nos estamos comprometiendo en serio, lo que digan es otra cuestión” -y tenía razón-, “la verdad, nosotros no estamos en esta cosa”<sup>54</sup>.

Es típico de la soberbia de los ignorantes, usted discúlpeme que yo sea tan duro (...) lo he vivido con Vanrell, por eso no hago una distinción sino un correlato. En la vida hace a la personalidad del individuo, y lo pintaba a Vanrell de cuerpo entero, cuando sonriendo un día me dijo “lo que pasa que yo no he terminado la universidad, porque tengo la otra, la universidad de la lleca”; bueno, ahí está el quid de la cuestión (...) el estilo sindical<sup>55</sup>

La manera en que termina la última cita no es casual; tampoco parece serlo la asociación que realiza el ex Gobernador Víctor Reviglio. La “caída” de Vanrell está asociada en su imaginario al fin de un estilo de hacer política, un “estilo” vinculado al sindicalismo. También es la interpretación que trasunta la frase “era una cuestión de ideología política” del anterior entrevistado.

Aún así, y desde una perspectiva más general, vale recuperar la entrevista realizada a un senador de extracción radical Rubén Bilicich el 2 de junio de 1990, donde se le pide que compare la gestión de Antonio Vanrell con la del anterior vicegobernador, Carlos Aurelio Martínez<sup>56</sup>. Su respuesta fue la siguiente:

Es posible que haya algo de parecido, pero *el Negro* repartía. Todos sabemos que compraba ropas, zapatillas, pantalones, camperas, juguetes y demás y los distribuía entre los carecientes y nosotros mismos recibimos de esa mercadería (...) para llevar a nuestros Departamentos” (El Litoral, 02/06/1990)

<sup>54</sup> Entrevista personal a Informante B, realizada el día el día 15/06/2022.

<sup>55</sup> Entrevista personal a Víctor Reviglio, realizada el 21/07/2022

<sup>56</sup> Cabe recordar que hacía menos de un año que Martínez había renunciado a la intendencia de Santa Fe también por denuncias de corrupción



La nota tuvo una importante repercusión pública y política y puso de manifiesto al menos tres cuestiones: a) que las prácticas que estaban siendo juzgadas eran por todos conocidas y aceptadas, inclusive por los políticos (eventualmente) de oposición, tal como lo plantea el propio Vanrell en su alegato de defensa; b) que el cuestionamiento al todavía vicegobernador tenía un matiz más ligado *al tipo* de práctica; esto es: para negocios privados más que para el ejercicio de la política y; c) que ya no se iban a admitir esas prácticas.

Y en este punto, y ya llegando al tercer elemento que mencionábamos al inicio de este apartado, no podemos dejar de mencionar que la “soledad” de Antonio Vanrell se produce, significativamente, casi en simultáneo al desplazamiento de su principal mentor, Miguel Gómez, como máximo dirigente de la UOM-Seccional Rosario<sup>57</sup>. En síntesis: ¿podemos observar aquí la prueba definitiva de la pérdida del poder del sindicalismo -y, específicamente, del poderoso gremio metalúrgico- en el seno del justicialismo, a tono con el proceso de desindicalización que señala Lacher (2016) para el caso santafesino y, junto con ese desplazamiento, el fin de ciertas prácticas asociadas hasta entonces a ese actor?

## Conclusiones

A lo largo de la ponencia abordamos el juicio político a Antonio Vanrell, un hecho institucional completamente atípico en la historia de la Provincia de Santa Fe. Abordamos la situación del PJ provincial durante los años 80 y dimos cuenta de sus principales características. En especial destacamos su baja cohesión; la inestabilidad de los acuerdos partidarios y su dispersión interna. También señalamos los mecanismos de resolución de conflictos y, en especial, la estructuración de la “Cooperativa” como herramienta para establecer acuerdos a corto plazo, en especial en coyunturas electorales, así como para la distribución de cargos gubernamentales. También mencionamos otro conjunto de prácticas más institucionalizadas, ligadas en especial a la realización de internas para seleccionar candidatos y a los Congresos partidarios.

En un segundo momento abordamos a la figura de Antonio Vanrell, en especial en términos de su relativa centralidad en el armado electoral del justicialismo y a las principales fuentes de recursos que le permitieron ocupar ese rol. Destacamos, en especial, sus vínculos con el sindicalismo y con otras

---

<sup>57</sup> De acuerdo a lo que plantea Lazcurain (2021: 116): “su amigo y principal aliado entre la dirigencia sindical, Gómez, había sido derrotado en los comicios internos de la UOM Rosario”



fuentes de poder extrapartidario. En este contexto también señalamos que esa centralidad no se tradujo en prestigio al interior del partido (al menos por su dirigencia). Un dato significativo -en especial en la coyuntura de finales de los 80- fue su vinculación con Carlos Menem, participando del núcleo originario del menemismo en la provincia

Finalmente dimos cuenta del juicio político, de su desarrollo a lo largo de tres meses y de los procesos que culminan con el desplazamiento definitivo de Antonio Vanrell de la vida público-política. Aquí destacamos en especial el cambio en las prácticas. En este sentido, consideramos que este camino merece ser explorado con mayor profundidad, ya sea en términos de “moralización” de la política; ya sea en relación con cambios en los elementos constitutivos de la cultura política peronista. De nuestras entrevistas se puede deducir cierta reflexividad por parte de los actores en relación con el fin de “un estilo de hacer política” ligado, en este caso, al sindicalismo asociado al peronismo.

En este marco, también consideramos que el juicio representó un *momento* en las disputas intestinas del justicialismo local; recién cuando se sancione la ley de lemas (nueva forma de regular las relaciones entre facciones), se intervenga el PJ (desplazando del poder a los sectores justicialistas locales no alineados con el menemismo) y se postule un candidato extrapartidario con la capacidad de lograr ganar la elección de 1991 (Carlos Reutemann) es que el PJ local logrará cierta “normalidad” en su funcionamiento, bajo una nueva estructura y una nueva coalición dominante.

### ***Bibliografía***

- Adriani, Marcelo (2021), El peronismo de Santa Fe (1973-1976), Córdoba: Tinta Libre
- Baeza Belda, J. (2010), La Renovación peronista: el caso de la provincia de Santa Fe (1983-1988). XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles : congreso internacional, Sep 2010, Santiago de Compostela, España. pp.1335-1348
- Aguila, G. y Viano, C (1999), Sobre una de las formas de la protesta social en la Argentina de fines de los años 80. Una explicación histórica de los saqueos de Rosario, en A..VV (1999), Crisis social, medios y violencia, Rosario: UNR.
- Ferrari, M. y Mellado, V. (2016), La renovación peronista. Organización partidaria, liderazgos y dirigentes 1983-1991, Sáenz Peña: EDUNTREF



- Gibson, E. (2006). Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos. *Revista Desafíos*, vol. 14, enero-junio, pp. 204-237
- Lacher, A. (2016), Desindicalización del Partido Justicialista en la Provincia de Santa Fe (1983-1989), en Iglesias, E.; Venticinque, V; Lucca, Juan B. y Ferri, María (comp), Partidos políticos y sindicatos en Rosario, Rosario: UNR Editora
- Lascurain, C. (2021), Partido, identidad y representación: el peronismo en la provincia de Santa Fe, 1991-1995, CABA: Teseo.
- Lascurain, C. (2021b), “No había un liderazgo fuerte... se juntaron y armaron la Cooperativa’. Praxis política y organización partidaria del peronismo santafesino entre 1983 y 1989”. Ponencia presentada en Jornadas de Trabajo sobre Historia Reciente de Santa Fe y Entre Ríos 4 y 5 de noviembre, Facultad de Humanidades y Ciencias-Universidad Nacional del Litoral
- Lascurain, M.C. (2018): “Acerca de las élites gubernamentales subnacionales. Los gobernadores y vicegobernadores peronistas de Santa Fe, Argentina (1983-2007)”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Época, Año LXIII, n° 233, mayo-agosto de 2018.
- Lascurain, C. (2014a), Fragmentación en el justicialismo santafesino. Del juicio político al vicegobernador a la Ley de Lemas (1990), II Jornadas de Ciencia Política del Litoral, Santa Fe, FHUC-UNL
- Lascurain, C (2014b), De políticos honestos y corruptos: el “Affaire Vanrell” y la mutación de la representación en el justicialismo santafecino (1990-1991), en *PolHis*, Año 7 - número 14, Julio-Diciembre (pp.375-417)
- Lascurain, C (2011), Cambios en la representación política. Un abordaje a partir de los perfiles de los gobernadores peronistas de la provincia de Santa Fe entre 1983 y 2007, en *Papeles de Trabajo*, Revista electrónica del IDAES, Año 5, Número 8 (pp. 117-134)
- Levitsky, S. (2003), La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista 1983-1999, CABA: Siglo XXI
- Maina, M. (2016): “Santa Fe”, en Ferrari, M. y V. Mellado (comps): *La Renovación Peronista. Organización partidaria, liderazgos y dirigentes, 1983-1991*. Buenos Aires, EDUNTREF



- Maina, M. (2008), Una desorganización organizada: el justicialismo santafesino 1982 – 1987, V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata
- Mustapic, A. (2002), Del Partido Peronista al Partido Justicialista: las transformaciones de un partido carismático, en Cavarozzi, M y Abal Medina, M (comp), El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal, Rosario: Homo Sapiens (pp.137-161)
- Patto Sá Motta, R. (2009), Desafios e possibilidades na apropriação de cultura política pela historiografia, Culturas Políticas na História: novos estudos (pp. 1-24)
- Prol, Mercedes (2012), Estado, movimiento y partido peronista. La ingeniería institucional en Santa Fe, 1943-1955, Buenos Aires: Siglo XXI
- Pucciarelli, A. (2011), Menemismo. La construcción política del peronismo neoliberal, en Pucciarelli, A. (coord.) Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal. Buenos Aires: Siglo XXI (pp.23-70)
- Ramos, Hugo (2022), El neoliberalismo en Santa Fe. Dinámica política y reforma del Estado (1989-2001), en ATE (Dir), Historia de la Provincia de Santa Fe, Volumen V, Santa Fe: ATE (en prensa).
- Rinaldi, M. (2019), El origen del reutemanismo y la dinámica organizacional del PJ santafesino (1990-1991), en Colección, Vol. 30, Nro. 2, mayo-octubre 2019, (pp. 45-87)
- Rodrigo, C (2014), Relaciones de gobierno e inestabilidad. El Juicio político en la escala subnacional en Argentina, en Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública, Volumen III, número 2, julio-diciembre, (pp. 155-184)
- Rubinzal, Diego (2013), Historia económica argentina (1880-2009), Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- Rodrigo, C (2011), El impeachment en América Latina: un desafío abierto al análisis político, Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja" - Año V, Número Especial, 2011 (pp. 96-104)
- Suarez, F. M. (2015), Diálogo (im)posible: el debate en torno a las culturas y las identidades, *Questión*, Vol. 1, N.º 45, enero-marzo (pp. 211-223)

#### **Diarios referenciados en el texto**



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- “El laberinto peronista”, La Capital, 10/01/2009. Disponible en:  
<https://www.lacapital.com.ar/edicion-impresa/el-laberinto-peronista-n669904.html>
- “Vanrell: ser Vicegobernador de Víctor Reviglio es una tarea insalubre”, El Litoral, 02/02/1990.-
- “Sr Gobernador Víctor F. Reviglio. Los trabajadores no somos responsables de los desaciertos de su gobierno”, El Litoral, 01/04/1990.-
- “Desmienten versiones sobre un juicio político al gobernador Reviglio”, El Litoral, 19/03/1990
- “Clarín y la intervención a la Provincia”, El Litoral, 23/03/1990.-
- “Senado Provincial: golpe de timón con un agitado mar de fondo”, El Litoral, 24/03/1990.-
- “El Senado compró juguetes por más de U\$S un millón”, El Litoral, 24/04/1990
- “El Senador prevé la necesidad del juicio político contra Vanrell”, El Litoral, 04/05/1990
- “Ghezzi y un pedido de juicio político al Gobernador”, El Litoral, 09/05/1990
- “Vanrell será excluido esta tarde del Senado”, El Litoral, 10/05/1990
- “Se concretó el pedido de juicio político contra Vanrell”, El Litoral, 11/05/1990
- “El Negro por lo menos repartía, dijo Bilicich”, El Litoral, 02/06/1990
- “Sorpresa: apareció Vanrell”, El Litoral, 27/06/1990





XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

### Área temática de Política internacional

## **RUSIA Y LA OTAN EN UCRANIA: LA LUCHA POR LA SUPREMACÍA EN UN PAÍS DEL VIEJO CONTINENTE**

Mg. Javier Fernando Luchetti  
javiferluche@yahoo.com.ar  
Facultad de Ciencias Humanas  
Universidad Nacional del Centro  
de la Provincia de Buenos Aires

Mesa Redonda: Relaciones Internacionales y Guerra de Rusia-Ucrania

### **Resumen**

Por más que la guerra entre la Federación Rusa y la República de Ucrania, sea llamada “una guerra preventiva”, “justa”, u “operación especial”, no deja de ser una guerra en la que se cometen las mismas atrocidades que en otras guerras. La invasión rusa ha sido condenada por Estados Unidos y la Unión Europea que han decidido ayudar a la resistencia ucraniana. Esto no es sino una cuestión geopolítica y económica para llevar al debilitamiento de la Federación Rusa, el principal aliado de China, es decir, el principal oponente de Estados Unidos en lo económico, político y militar a nivel internacional.

En occidente se quiere hacer ver que los rusos son los únicos culpables, pero no es más que la consecuencia de la expansión de la OTAN hacia el este, para controlar cerca a los rusos. Ya sean los rusos o los estadounidenses a través de Ucrania, buscan conquistar un espacio para conservar su dominación sobre esa importante zona de Europa. Las sanciones impuestas a la Federación Rusa no solo perjudican a los rusos –en parte-, sino también a los europeos dependientes del gas y petróleo, aumentando la inflación en Estados Unidos y Europa, lo que los lleva a depender más de EEUU.

### **Palabras Clave**

Federación Rusa. Ucrania. Estados Unidos. OTAN. Guerra.

### **Introducción**



Para algunos analistas internacionales, la invasión de Vladimir Vladimirovich Putin, presidente de la Federación Rusa a la República de Ucrania presidida por Volodimir Zelenski, el 24 de febrero de 2022, fue algo sorpresivo que indica una nueva era en cuanto a la geopolítica y seguridad mundial. Esta guerra evocaba la Blitzkrieg, o guerra relámpago alemana de la Segunda Guerra Mundial contra la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), cuando se empezaron a divulgar imágenes de columnas de tanques que iban por las carreteras atacando por diferentes frentes.

En febrero, la Federación Rusa atacó Ucrania desde Bielorrusia al norte del país, desde la península de Crimea anexada a Rusia desde el 2014 y desde la propia Rusia en el noreste y este del país. Estas ofensivas estaban destinadas a conquistar Kiev, capital de Ucrania y, Járkov, la segunda ciudad más importante de Ucrania. Sin embargo, esta guerra que se suponía que iba a ser rápida y fácil, con bajo costo de vidas humanas y con un aura de liberación de la población del yugo de los neonazis gubernamentales y de la oligarquía ucraniana, terminó siendo una guerra mucho más lenta y cruenta de lo que creía el Kremlin. A eso se sumó que el crucero Moskva, buque insignia de la flota rusa del Mar Negro, fue hundido por los ucranianos.

Cabe aclarar que en el 2014, la Federación Rusa anexó a la Península de Crimea, que era parte del territorio de la República de Ucrania. Poco tiempo después, rebeldes pro rusos de las regiones de Donetsk y Lugansk, apoyados por Moscú, iniciaron un levantamiento popular, dando lugar a una guerra civil contra las tropas ucranianas. Cuando llega al poder el presidente ucraniano pro occidental, Volodimir Zelensky, aumentaron los choques entre ambos bandos.

En el mes de febrero, antes de la invasión, Putin firma los decretos por los cuales reconoce a las repúblicas de Donetsk y Lugansk ubicadas en el este de Ucrania, como Estados, acusando a Estados Unidos (EEUU) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) de expandirse hacia el este de Europa, forzando la adhesión de la República de Ucrania, con lo cual quedaba amenazada la soberanía y la integridad territorial rusa. Unas semanas después, las tropas rusas en misión en una “operación militar especial”, cruzaron la frontera con Ucrania e intentaron conquistar Járkov, Kiev y tomaron la central nuclear de Chernóbil, famosa por el accidente nuclear de abril de 1986.

Ni las negociaciones del Presidente Pro Témprore de la Unión Europea (UE), el presidente francés, Emmanuel Macron, ni del primer ministro alemán, el socialdemócrata Olaf Scholz con su capacidad negociadora, lograron evitar la invasión, a pesar que conocían las consecuencias económicas que podrían cernirse sobre Europa, especialmente en cuanto al suministro de gas y de petróleo ruso, imprescindibles hasta ese momento para la maquinaria económica de los países occidentales. Posteriormente el canciller alemán cambió de opinión y pidió al Parlamento la aprobación de un presupuesto militar para el rearme, algo que no ocurría desde la Segunda Guerra Mundial.

Durante la primera semana, el presidente ucraniano ordenó una movilización militar general para defender el territorio ucraniano ante el avance de las tropas rusas desde el norte, el este y el sur. Ante esta situación tanto EEUU como sus aliados de la UE, anuncian sanciones políticas y económicas (energía, transporte, finanzas) contra la Federación Rusa, y expulsan a bancos rusos del sistema de alta seguridad SWIFT, Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (Sociedad para las Comunicaciones Interbancarias y Financieras Mundiales) que agrupa a más de 11.000 entidades



financieras de más de 200 países. Este sistema que tiene su sede en Bruselas, Bélgica, fue creado para realizar pagos transfronterizos rápidos y seguros, y está basado en la confidencialidad, en la validez de la información y en la disponibilidad de la misma por parte de los asociados.

Además, multinacionales de occidente vendieron sus activos en la Federación Rusa y cancelaron cualquier asociación con las firmas de ese país. Estas medidas que han perjudicado más a los trabajadores y a la clase media, que a las Fuerzas Armadas han tomado por sorpresa a Putin que no esperaba una respuesta tan dura, pero de todos modos, su efecto se sentirá meses después de adoptadas. El alza de los precios perjudicó a los trabajadores rusos y de todo el mundo, que vieron disminuidos sus ingresos comparados con los aumentos de los precios de primera necesidad, pero provocó también un caos en los mercados internacionales de productos alimenticios, minerales, el gas y el petróleo. Mientras se sucedían las negociaciones trucas entre rusos y ucranianos, las tropas rusas se detienen en el norte, pero avanzan lentamente en el sur. El presidente ucraniano pide que la UE admita a Ucrania como país miembro, mientras se suceden otras sanciones contra la Rusia como por ejemplo, la suspensión de la participación de equipos de fútbol rusos locales o nacionales en competencias de la Federación Internacional de Fútbol Asociación (FIFA) y de la Unión of European Football Associations (UEFA).

Claro está, que esta resistencia ucraniana no hubiese sido posible sin el abastecimiento de armas y suministros por parte de los países occidentales con EEUU a la cabeza, y países de Europa Occidental. Y aquí es donde aparece la OTAN, con sede en Bruselas, creada en 1949 en plena Guerra Fría para proteger a los países de Europa Occidental de una amenaza de la URSS y sus países satélites de Europa Oriental, integrada por: Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal y Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Los 30 países que integran actualmente a la OTAN son: Albania, Alemania, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Macedonia del Norte, Montenegro, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Checa, Rumania y Turquía.

El siguiente trabajo realiza una descripción y análisis sobre los factores que llevaron a la invasión de la Federación Rusa a la República de Ucrania y sus consecuencias económicas y políticas, no solo para el país invadido, sino también para el continente europeo, y el país invasor. En este trabajo se podrá observar que esta invasión no es más que la continuación de las conflictivas relaciones entre ambos países, especialmente, desde la primera década del siglo XXI por cuestiones territoriales y geopolíticas que involucran a la OTAN, a la Federación Rusa y a la República de Ucrania. En ese sentido, como se podrá apreciar, la OTAN se ha expandido hacia el este luego de la disolución de la URSS, a pesar de las advertencias de Putin, porque pretende convertir a Ucrania en un campo de entrenamiento para sus tropas, en un espacio para almacenar distintos tipos de armas que van desde tanques, cañones y aviones hasta misiles y, en un territorio que realice tareas de inteligencia por su cercanía a la Federación Rusa.



## **1. Breves antecedentes de las relaciones diplomáticas entre la Federación Rusa y la República de Ucrania desde la década del noventa hasta la invasión rusa**

La región del Dombás, ubicada al este de Ucrania posee los óblast o regiones administrativas de Donetsk y Lugansk, que poseen depósitos de carbón y hierro, aprovechados por la vieja URSS, y que llevó a que se asentarán allí obreros rusos, conformando una sociedad en la región influida por el idioma y las costumbres rusas. Luego de la Segunda Guerra Mundial, la reconstrucción llevó a una soviétización mayor de la zona, con una mayor afluencia de rusos.

Luego del golpe de 1991 por parte de los comunistas conservadores contra Mijaíl Gorbachov, los ucranianos declararon su independencia y eligieron a Leonid Kravchuk como presidente (1991-1994), fallecido en mayo de este año, mediante un referéndum que triunfó inclusive en las zonas prorrusas. Sin embargo, posteriormente comenzaron los problemas con el idioma, la inflación, la cuestión militar y la caída del Producto Bruto Interno. La dependencia energética de gas y petróleo de Ucrania respecto de Rusia junto con decisiones económicas desacertadas provocó sucesivas crisis económicas y sociales. En 1994, fue elegido presidente Leonid Kuchma, que era prorruso, aunque privatizó empresas para beneficio de la oligarquía ucraniana, que se dividió por sectores geográficos, cada una con sus partidos políticos, por ejemplo, en el este estaba el Partido de las Regiones que representaba a los oligarcas del Donetsk. Los reclamos sobre el uso de la lengua comenzaron a mediados de los años noventa cuando el ucraniano comenzó a utilizarse cada vez más en las escuelas y medios de comunicación en desmedro del ruso.

Con respecto a las armas nucleares, con miles de armas nucleares en su territorio, el país al principio se negaba a entregarlas a la Federación Rusa, porque tenía miedo justamente de ellos, por lo que les servirían como armas disuasorias, pero ante la presión de EEUU, finalmente las entregó. El otro problema militar tenía que ver con la flota soviética del Mar Negro y la base naval de Sebastopol, célebre por las luchas de los alemanes contra los soviéticos en la Segunda Guerra Mundial. Hasta 1995 la flota estuvo bajo un mando conjunto. En 1997 se llegó a un acuerdo por el cuál Rusia se quedaba con el 80% de la flota y la base de Sebastopol por 20 años, pero en el 2010, el posteriormente depuesto presidente ucraniano Viktor Yanukovich, firma otro acuerdo por el cuál la base seguiría en manos rusas hasta el 2042, a cambio de una baja del precio del gas por 10 años para Ucrania.

Antes de las elecciones presidenciales de 2004 se presentaban dos candidatos, Viktor Yanukovich y Viktor Yushchenko, el primero respaldado por los oligarcas del Donetsk. El fraude electoral hizo que ganara el primero, pero la población se sublevó en lo que se llamó la “revolución naranja” y se convocaron a nuevas elecciones. Con la realización de nuevas elecciones Yushchenko ganó y la “revolución naranja” resultó victoriosa. Sin embargo, en el 2010, fue elegido Viktor Yanukovich como nuevo presidente.

En el 2013, cuando faltaba poco para que se firmara un histórico acuerdo político, económico y comercial entre Ucrania y la UE, Viktor Yanukovich se volvió para atrás, suspendió las negociaciones, por presión de Moscú y anunció que reanudaría el diálogo con Rusia para firmar un acuerdo de Unión Aduanera Euroasiática. Y es ahí cuando estallan las violentas protestas en Kiev conocidas como Euromaidan (Maidan es la plaza de la Independencia de Kiev) y que duran meses. Moscú consideraba



que Ucrania era parte de su hinterland por lo que no podía permitir el acercamiento a la UE, pero las protestas continuaron con más de un centenar de muertos.

Para fines de febrero de 2014, Yanukovich abandonó Kiev y formó un nuevo gobierno en Járkov, pero fracasó y se refugió en Rusia, aunque la violencia subsistió entre los que estaban a favor de unirse a la UE (Euromaidan) y los prorrusos (Antimaidan), especialmente en las zonas del este y sudeste del país. En las elecciones anticipadas de ese año se elige como presidente provisional a Oleksandr Turchínov, del partido Patria hasta que asume durante el período 2014-2019, Petro Poroshenko, del Partido Solidaridad, escindido del Partido Socialdemócrata, pro occidental, apoyado por el presidente norteamericano Barack Obama. Una de sus medidas fue la supresión del idioma ruso, y la obligatoriedad del uso del idioma ucraniano.

El presidente no solo tuvo que enfrentar crisis económica que logró dominar con la ayuda del Fondo Monetario Internacional (FMI), sino también a las milicias prorrusas del Dombás. Para ello se firmaron los acuerdos de Minsk I y Minsk II. Además reorganizó las Fuerzas Armadas, aunque incluyó a las milicias pro-nazis como el Destacamento de Operaciones Especiales, conocido popularmente como batallón Azov, famoso actualmente por actuar contra los rusos. Esta ultraderecha fue derrotada en las elecciones de 2019, siendo una expresión minoritaria de la población, pero se convirtió una excusa para Putin al hablar de gobierno neonazi ucraniano. Ahora bien, ¿qué llevó la firma de los acuerdos mencionados anteriormente?

En marzo de 2014, en la península de Crimea y en la ciudad autónoma de Sebastopol se celebra un referéndum en contra de la opinión de Kiev, por el cual los habitantes prorrusos que son mayoría, deciden unirse a la Federación Rusa. Este referéndum no fue aceptado por Ucrania, EEUU y la UE. Ese mismo mes, Moscú incorpora Crimea a su territorio aduciendo que la península siempre ha sido parte de Rusia. A su vez en abril, en la región de Dombás, los grupos paramilitares prorrusos toman las regiones de Donetsk y Lugansk, que son limítrofes con Rusia que a su vez los apoya con suministros y armas. Posteriormente se despliegan las Fuerzas Armadas rusas en Crimea para proteger la seguridad de sus habitantes.

Para mayo, otros referendos en Donetsk y Lugansk proclaman a las regiones como repúblicas independientes, aunque no querían unirse a la Federación Rusa. El acuerdo de Minsk I, firmado en el 2014 entre Rusia y Ucrania bajo el auspicio de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), establecía una hoja de ruta para poner fin a la lucha civil y normalizar el status de ambas regiones. Se debía asegurar un alto el fuego permanente, la descentralización del poder, la liberación de rehenes, el monitoreo de la zona fronteriza con Rusia, la realización de elecciones, el mejoramiento de la situación sanitaria y la retirada de los combatientes extranjeros en la zona. Pero fracasó por violaciones constantes de ambas partes.

El acuerdo de Minsk II firmado en el 2015, estableció un alto el fuego inmediato, el retiro de armamento pesado de ambos bandos, el pago de pensiones para los habitantes de las zonas, el establecimiento de una zona sanitaria, el llamado a elecciones, el intercambios de prisioneros y la adopción de la autonomía que otorgaría Ucrania a la región para recuperar la zona limítrofe con Rusia. Este nuevo acuerdo fracasó igualmente porque los combates se reanudaron. Putin afirmó siempre que



Ucrania no tenía la finalidad de implementar los acuerdos, y que solo los había firmado por las pérdidas militares, mientras que para EEUU y otros aliados, Putin siempre quiso reconocer la independencia de ambas regiones por lo que apostaba al fracaso de las negociaciones.

Las sanciones europeas y norteamericanas provocaron daños a la economía rusa, que tuvo gastos para sostener las repúblicas separatistas y los refugiados que se trasladaron a Rusia. En el 2019, en las elecciones presidenciales ucranianas, con el apoyo de un sector de la oligarquía ucraniana, y consignas nacionalistas y contra la corrupción es elegido presidente Volodímir Zelensky, derrotando a quien era el presidente que iba por la reelección, Petro Poroshenko. Cuando asume, disuelve el Parlamento, convoca a elecciones anticipadas, obteniendo la mayoría parlamentaria. Al mismo tiempo se produjo una mayor tensión con la Federación Rusa. Sin embargo, la historia no terminaría en ese momento, sino que las relaciones entre ambos países pasarían a un nuevo capítulo.

## **2. La Federación Rusa y la República de Ucrania: la guerra entre ambos países**

El presidente ruso, Vladimir Putin venía advirtiendo varios meses antes que las potencias occidentales con Estados Unidos a la cabeza debían negociar con él, sobre la expansión que se estaba produciendo desde hacía décadas de la OTAN hacia el este afectando la seguridad rusa. Putin reclamaba que Bruselas, Londres, París y Washington no forzaran a la República de Ucrania a unirse a la OTAN, porque esa unión no constituía ninguna garantía de seguridad para Rusia. Ante esta situación, el 24 de febrero de 2022, el ejército ruso invadió Ucrania desde el este en dirección a Járkov, desde el norte en dirección a Kiev, la capital ucraniana, y desde la península de Crimea en el sur en dirección a Jerson. Sin embargo, para Sanahuja (2022, 41-42), esta invasión no era algo sorprendente:

“En las semanas previas circularon ampliamente imágenes de satélite, muy precisas, y otras informaciones de inteligencia de fuentes abiertas que mostraban un despliegue sin precedentes de fuerzas rusas y sus preparativos para una gran operación militar. Esas informaciones revelaron que en las áreas fronterizas se habían reunido más de 150.000 efectivos y un gran número de blindados y unidades motorizadas, incluso hospitales de guerra de primera línea, y ese imponente despliegue no se limitaba a las zonas ya ocupadas por fuerzas pro-rusas en el Dombás. Por otra parte, Estados Unidos había advertido reiteradamente sobre la inminencia de la invasión, en una inusual estrategia política y diplomática basada, en parte, en dar publicidad a esos hallazgos. También Rusia había anunciado, aunque de manera inconsistente y poco clara, que adoptaría “medidas técnico-militares” contra Ucrania de no aceptarse sus exigencias de garantías de seguridad y sobre la neutralidad de ese país respecto de la Alianza Atlántica” (Sanahuja, José. (2022). Guerras del interregno: la invasión rusa de Ucrania y el cambio de época europeo y global. Anuario CEIPAZ 2021-2022 Cambio de época y coyuntura crítica en la sociedad global. Madrid. Centro de Educación e Investigación para la paz, pp. 41-71. Recuperado de <https://ceipaz.org/wp-content/uploads/2022/07/3.JoseAntonioSanahuja.pdf> consultado 11/10/2022).

Si bien EEUU, ya mencionaba a principios de febrero la posibilidad de una invasión, el gobierno ucraniano no estaban muy de acuerdo con esa afirmación, e inclusive le pidieron a EEUU que bajara el tono de las acusaciones a la Federación Rusa porque perjudicaba las finanzas ucranianas, a lo que se sumaba la falta de credibilidad norteamericana luego de las justificaciones falsas que se utilizaron para invadir Irak. Lo que pedía Putin –que Ucrania fuese neutral–, no era algo fuera de lo normal, siendo





que otros países europeos como Suecia, Finlandia, Bosnia, Serbia, Austria o Suiza no pertenecían a la organización, aunque en los dos primeros casos esa situación luego cambiaría.

En julio de este año, el Reino de Suecia y la República de Finlandia pidieron formalmente la adhesión a la OTAN por miedo a una invasión rusa, pero el proceso lleva tiempo y recién a finales de año o principios del 2023, conseguirían entrar a la misma. El presidente de Finlandia, Sauli Niinistö y la primera ministra, Sanna Marin, pidieron formalmente el ingreso luego de considerar a la invasión rusa a Ucrania como una amenaza a la seguridad. Lo mismo hizo la primera ministra sueca, Magdalena Andersson.

En otro sentido, tampoco lo que solicitaba Putin, podría considerarse extraño, puesto que en otra ocasión, cuando ocurrió la crisis de los misiles soviéticos que se iban a instalar en Cuba en 1962, los Estados Unidos reaccionaron inmediatamente con un bloqueo ante la intención cubana de instalarlos para su propia defensa y seguridad. Y en esa ocasión la URSS decidió retirarse de la zona con los misiles, así que si la ex URSS lo había hecho, ¿por qué ahora no podrían concebirlo los estadounidenses?. Putin ya había optado por delegar el manejo de los asuntos internos a sus ministros, para enfocarse en las relaciones exteriores.

La incorporación de Ucrania a la OTAN significaría que en su territorio podrían entrar armas biológicas, nucleares y químicas, algo que según Rusia no se justificaría puesto que el Pacto de Varsovia había desaparecido en 1991 con la disolución de la URSS. El Tratado de Amistad, Colaboración y Asistencia Mutua o más conocido como Pacto de Varsovia, fue firmado en 1955, por países de Europa del Este, Albania, República Democrática de Alemania, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania y, la URSS. Algunos de los países como la República Democrática de Alemania (comunista) se unieron a la OTAN (en este caso porque se unificó con la República Federal de Alemania, capitalista), y en otros casos se unieron posteriormente como Polonia. También se unieron algunos Estados que habían sido parte de la ex URSS, como Estonia, Letonia y Lituania.

Lo que pretendía la Federación Rusa era, como segunda potencia militar mundial, no tener misiles apuntando a su territorio desde Ucrania, gracias a la expansión de la OTAN, y a las intenciones militaristas norteamericanas. La Federación Rusa como uno de los actores importantes a nivel internacional, inclusive como un Estado que juega estratégicamente en varios continentes se sintió acorralada y avasallada en sus intereses estratégicos. Los rusos buscaban garantías de la OTAN en el sentido de no expandirse más de lo que lo había hecho, es decir, quería seguridad al viejo estilo geopolítico para sus fronteras:

“El presidente de Rusia, el demonizado Vladimir Putin, aunque en esta Europa atlantista y orwelliana lo presenten como de extrema derecha, no lo es. Es un nacionalista ruso, conservador en temas sexuales (igual que lo era la URSS, nadie lo olvide, y la Cuba revolucionaria igual), cuya meta es reconstruir Rusia, garantizar su seguridad y recuperar su condición de potencia. En otros temas, sobre todo los económicos y estratégicos, el Estado ruso sigue manteniendo el control de sus áreas vitales. Las corporaciones que controlan los hidrocarburos, la industria aeroespacial o las infraestructuras, entre otras, son estatales. Esa corriente estatista se vio incrementada con las sanciones de 2014, por Crimea, y ha recibido un impulso enorme con las brutales aplicadas por la guerra en Ucrania” (Zamora, Augusto. (2022). La multipolaridad contra el Imperialismo y la izquierda extraviada. Buenos Aires. Abril. Recuperado de



<http://www.gracus.com.ar/2022/04/27/la-multipolaridad-contra-el-imperialismo-y-la-izquierda-extraviada/> consultado 10/9/2022).

Putin ya había mencionado en la Conferencia de Seguridad de Múnich en el 2007, su rechazo a la expansión de la OTAN hacia el este, pero un año después, George Bush el presidente norteamericano alentó la incorporación de Ucrania, y en el 2019, el parlamento ucraniano aprobó una resolución pidiendo la rápida incorporación del país a la alianza militar. EEUU quiere debilitar la estabilidad interna rusa y evitar la expansión de su influencia sobre Europa. Ucrania, un país que está en el camino del gas que llega de Rusia a Europa, no era un país cualquiera para el Kremlin, por el contrario ocupa una posición geográfica y estratégica importante:

- “1. Es el tercer principal exportador de granos, detrás de Estados Unidos y Argentina y los principales destinos de sus exportaciones agrícolas son Rusia, la UE, Medio Oriente y China.
2. Por Ucrania pasa la red de gasoductos heredados de la Unión Soviética, que actualmente se utilizan para trasladar gas desde Rusia hacia la Unión Europea. Desde hace dos años, se encuentra en funcionamiento un gasoducto alternativo, “Nord Stream 2”. Ese gasoducto, cuyo trazado es por debajo del Mar Báltico, sale de Rusia e inyecta gas directamente en Alemania, sin intermediarios. Su construcción tuvo como una de sus consecuencias, el debilitamiento de la posición ucraniana frente a Rusia, al no ser intermediario obligado. Rusia utilizó ese trazado alternativo debilitando Ucrania, para atraer nuevamente a ese país a su órbita.
3. Ucrania es una reserva muy importante de Gas Shale, que aún no está siendo explotado. La empresa petrolera y gasífera estadounidense Chevron es la multinacional más implicada. La explotación de ese gas por empresas anglosajonas serviría para abastecer a la UE, debilitar la posición rusa como abastecedor principal, y a su vez sumar una herramienta más a la posición de fuerza estadounidense hacia eventualmente contra la UE.
4. Ucrania aparte de ser un “pivote geopolítico”, para Occidente y Rusia es un “Estado tapón” o “Zone Buffer”” (Estrada, Jonás. (2022). El conflicto entre EEUU-OTAN contra Rusia por el factor de Ucrania visto en clave geopolítica. Portal de información y análisis “GEOPOLÍTICA”. Marzo. Recuperado de <https://www.geopolitika.ru/es/article/el-conflicto-entre-eeuu-otan-contra-rusia-por-el-factor-de-ucrania-visto-en-clave> consultado 10/9/2022).

También, otro antecedente que se puede señalar era que la estantería geopolítica de seguridad diseñada durante la Guerra Fría y posteriormente, ha sido dejada de lado, denunciándose varios tratados: Tratado de Misiles Anti-Balísticos (ABM); Tratado sobre Misiles de Alcance Intermedio (INF); Tratado sobre fuerzas convencionales en Europa; Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (Nuevo Tratado START); Tratado de Cielos Abiertos. Estos tratados han sido denunciados o abandonados principalmente por EEUU con acusaciones mutuas con la Federación Rusa y la indolencia europea (Sanahuja, 2022). En este último aspecto, el Kremlin se había sorprendido por la falta de reacción de los europeos ante el abandono del INF, puesto que son los primeros que pueden sufrir un ataque por parte de los rusos, aunque consideraron que en realidad, los países europeos son incapaces de tener una visión estratégica autónoma de EEUU.

Por otra parte, el nacionalismo ruso que considera que Ucrania y Rusia son hermanos ha servido como justificación para la invasión. Luego que a principios de siglo Putin estuviera más cercano a las posturas occidentales, al observar que sus dichos y apreciaciones sobre la expansión de la OTAN no



habían sido tomados en cuenta, se volcó hacia un nacionalismo ruso, que buscaba crear un hinterland al viejo estilo zarista, negando que Ucrania fuese un Estado independiente, sino un producto histórico hermanado a Rusia. Además, Ucrania ayudó al ser un Estado pos URSS que se caracterizó por su inestabilidad política, la lucha entre las oligarquías regionales, la corrupción, el fraude electoral, las sucesivas crisis económicas y la división política regional que provocó la guerra civil:

“En su discurso de julio de 2021 Putin también recurre a esos elementos, mencionando el declive económico e industrial de Ucrania a causa del “mal gobierno”, y el ascenso de radicales y neonazis. Y, por supuesto, a cómo esas élites se habían dejado arrastrar por Occidente y la OTAN a un peligroso juego geopolítico; a injerencias externas como la que condujo, según Putin, al derrocamiento del gobierno de Viktor Yanukovich con las revueltas del Euromaidan de 2013-2014; a la militarización de Ucrania a manos de la OTAN, y a un proyecto nacionalista de asimilación forzada de la población de habla rusa en el sur y el este del país” (Sanahuja, 2022, 49).

Otra razón de Putin para invadir Ucrania tenía que ver con la defensa de las dos “repúblicas populares” de la región del Donets, o Donbas en ucraniano o Donbass en ruso o Dombás en castellano, las repúblicas de Donetsk y Lugansk, que a partir de los acuerdos de Minsk I y Minsk II tendrían autonomía. Sin embargo, la Federación Rusa reconoció a ambas regiones como “Estados Soberanos”, porque nunca le fue concedida la autonomía.

Desde el punto de vista de Putin, la invasión se produjo en base a la Carta de las Naciones Unidas que menciona que se debe ayudar a un país en donde se está produciendo un “genocidio” provocado por el gobierno, como el que estaba sucediendo en los dos “Estados Soberanos”. Según su visión, las medidas tomadas por la Federación Rusa se relacionaban con la falta de decisión política de Ucrania para contener las milicias paramilitares que atacaban dos repúblicas independientes, por lo que ante el incumplimiento de los acuerdos de Minsk, se vio forzada a intervenir.

Asimismo, siguiendo este argumento, antes de la intervención rusa, EEUU y sus países aliados habían comenzado a entregar suficiente cantidad de armamento moderno no solo para rearmar a las fuerzas armadas ucranianas, sino para que tuvieran la capacidad para invadir el Dombás. El ejército junto con los servicios de inteligencia ucranianos entrenados por la Central de Inteligencia Americana (CIA), constituían un riesgo para la población prorrusa del Dombás, por lo que la Federación Rusa a pesar de las advertencias a occidente se vio forzada a intervenir.

Para resumir, en una primera fase los objetivos de Moscú eran derrocar al gobierno neonazi de Kiev (aunque luego ese objetivo quedó a un lado debido a la resistencia ucraniana y las sanciones occidentales), evitar que Ucrania se sume a la OTAN para no tener misiles apuntando cerca de las fronteras, defender a la población prorrusa del Dombás, reconocer por parte de occidente la soberanía rusa sobre la península de Crimea y, finalmente declarar la independencia de las repúblicas de Lugansk y Donetsk, o como sucedió posteriormente llamar a referendos para la anexión lisa y llana de estas regiones a la Federación Rusa:

“La estrategia rusa para alcanzar estos objetivos políticos se ha centrado en la conquista de los territorios en el sureste del país con tres puntos clave: (1) Jerson, que es de vital importancia para Crimea por su canal de agua que abastecía a la



península (y que el gobierno de Kyiv interrumpió después de la anexión en 2014), y en la región entera, ya que tiene capacidad de irrigar 420.000 hectáreas en las que se cultiva trigo y maíz; (2) Mariúpol, que es clave para el control del Mar de Azov y para crear un corredor entre Crimea y el Donbás; y (3) Odesa, que es el puerto civil y militar más importante de Ucrania. Privar a Ucrania de Odesa y Mariúpol la convertiría en un Estado continental, bloqueando la mayor parte de sus exportaciones que se realizan a través de este puerto. Dicha estrategia forma parte de una más amplia para devolver a Rusia un cierto equilibrio del poder en el Mar Negro (durante la época soviética, sólo Turquía, miembro de la OTAN, no estaba controlada por Moscú; actualmente Rumanía y Bulgaria, junto con Turquía, representan una eficaz disuasión para la defensa del flanco oriental de la Alianza), así como para transformar a Bielorrusia y Ucrania en “Estados tapón” entre Rusia y los países occidentales” (Milosevich-Juaristi, Mira. (2022). El balance actual de la guerra en Ucrania y las perspectivas de un acuerdo de paz. Madrid. Real Instituto Elcano, ARI 33, 26 de abril, p. 4. Recuperado de <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2022/04/ari33-2022-milosevich-el-balance-actual-de-la-guerra-en-ucrania-y-las-perspectivas-de-un-acuerdo-de-paz.pdf> consultado 22/9/2022).

Sin embargo, la Asamblea General de las Naciones Unidas pensaba diferente al líder ruso, y aprobó en marzo una resolución para la ayuda humanitaria en Ucrania, exigiendo el cese inmediato de las hostilidades por parte de Rusia, suprimiendo todos los ataques contra la población y la infraestructura civil. El texto obtuvo 140 votos a favor, cinco en contra (Bielorrusia, Corea del Norte, Eritrea, Federación Rusa y Siria), y 38 abstenciones, entre las cuales la mayoría provenía de países africanos como Argelia, Mozambique, Mali, algunos de América Latina como Bolivia, Cuba, El Salvador y Nicaragua, y otros de Asia, como China, India e Irán (Naciones Unidas. (2022). Ucrania: La Asamblea General adopta una resolución humanitaria que exige a Rusia el cese inmediato de hostilidades. New York. 24 de marzo. Recuperado de <https://news.un.org/es/story/2022/03/1506132#:~:text=La%20resoluci%C3%B3n%20adoptada%20obtuvo%20140,la%20poblaci%C3%B3n%20o%20infraestructura%20civiles> consultado 10/9/2022)

Para algunos analistas la resistencia ucraniana cercana a la capital fue tan fuerte que obligó a los rusos a retirarse, lo mismo que de otros frentes, para concentrarse en el este y sudeste. Sin embargo, otros piensan que en realidad Moscú no entró en Kiev para evitar una guerrilla urbana. En cambio, lo que pretenden es conquistar la infraestructura energética ucraniana para estropear su economía y, al mismo tiempo que procura controlar el espacio aéreo ucraniano para evitar la entrada de suministros y armamentos de occidente. Esto no estaría cumpliéndose, lo mismo que cortar las comunicaciones de Internet, algo bastante improbable.

Para abril, el líder ruso puso al frente de las operaciones de Ucrania, al general Alexander Dvornikov, más conocido como el “carnicero de Siria”, por su política de tierra arrasada, es decir, bombardear cualquier atisbo de resistencia hasta que no quede nada en pie. Al mismo tiempo, que reforzaba el frente militar, en lo económico cortaba el aprovisionamiento de gas a Polonia, Bulgaria y Finlandia, perjudicando también a otros países de Europa occidental como Alemania, Francia, Italia y España. Sin embargo, lo que ha demostrado la guerra es la capacidad de adaptación del ejército ucraniano a pelear en inferioridad de condiciones, pero con ataques elásticos en distintos lugares ayudados por el conocimiento del terreno, la información de espías y las imágenes satelitales y drones aportados por EEUU y sus aliados.



La ayuda norteamericana hasta el 2023 aprobada por el gobierno de Joe Biden, alcanza los 40.000 millones de dólares a través de la Ley de Préstamo y Arriendo para la Defensa de la Democracia en Ucrania (Sanahuja, 2022). Por el contrario, en el bando ruso, a la subestimación de la resistencia de las fuerzas amadas ucranianas (“Operación Militar Especial”), se sumó la subestimación del sentimiento nacional ucraniano, junto con la falta de planificación, los problemas de táctica, abastecimiento y logística, y la moral de los soldados que no deseaban pelear contra los ucranianos a pesar de los llamados del Kremlin a luchar contra la “camarillas de oligarcas y neonazis” que manejaban el gobierno de Kiev. El Kremlin sostiene que en realidad, los estadounidenses están usando a Ucrania para pelear una guerra indirecta contra la Federación Rusa, como ya se hizo en Bahía Cochinos en 1961 por parte de mercenarios entrenados y financiados por EEUU para invadir Cuba.

Hasta mayo de este año, no se percibía un alto el fuego entre los bandos, aunque ambos mostraban señales de agotamiento. En el caso ucraniano más allá de la ayuda de material bélico extranjera, los combatientes eran menos numerosos que los rusos, mientras que estos a pesar de ser una potencia militar, habían sufrido un desgaste inclusive en la franja del Mar Negro, y si bien aparentemente Putin ha renunciado a tomar toda Ucrania, no significa que fuese a dejar de apoyar a las repúblicas separatistas del Dombás. Mientras tanto EEUU, acosa a los rusos como Reagan lo hacía con Gorbachov a través de las armas económicas y financieras.

Putin, en declaraciones ante el Foro Económico Internacional de San Petersburgo, declaró que las sanciones solo han servido para perjudicar a los habitantes de la UE y de occidente en general, por el aumento del precio del gas, los alimentos, la inflación, y detalló que las sanciones le costarán al menos 400.000 millones de dólares el próximo año a la UE, porque “ese es el precio de las decisiones alejadas de la realidad y tomadas sin sentido común”, y por delegar su soberanía política a EEUU.

El mandatario resaltó sobre el mundo unipolar que, “esa era se ha terminado. El cambio es un proceso natural de la historia”. Señaló que EEUU se cree “un enviado de Dios”, y que “EE.UU. no tiene ninguna obligación, solo intereses y, por cierto, esos intereses son sagrados”. Al final, “toda la palabrería y la pseudo-unidad no pueden ocultar lo principal. La Unión Europea perdió su soberanía política y sus élites burocráticas bailan al son de la música de otros”. Además resaltó que estuvo obligado a reaccionar para defender los intereses de los ciudadanos del Dombás ante el genocidio de los neonazis de Kiev (France24. (2022). Vladimir Putin proclama el final del ‘mundo unipolar’ de Estados Unidos. 17 de junio. Recuperado de <https://www.france24.com/es/europa/20220617-vladimir-putin-proclama-el-final-del-mundo-unipolar-de-estados-unidos> consultado 10/9/2022).

Para julio, se conformó un corredor marítimo mediante un acuerdo firmado por Ucrania, la Federación Rusa y Turquía por el cual se facilitaría la salida de los granos del puerto de Odesa. Esto no era un paso hacia la paz, sino una jugada estratégica por parte de los rusos que necesitaban enviar trigo y fertilizantes a países aliados de África y Asia y que tenían almacenados en este puerto del Mar Negro. Inclusive el agro de Brasil dependía en parte de los fertilizantes rusos. El caso turco es ambivalente: por un lado, es parte de la OTAN y le ha vendido drones a Ucrania, mientras que por otro lado, es una especie de país “neutral” que acerca a las partes y logra corredores marítimos, aunque todo esto debe





observarse en un panorama mayor que involucra la geografía del Mar Negro y las crisis políticas y económicas en el Líbano y Siria.

Otro hecho que demuestra la extensión de la geografía bélica, más allá de la zona del Dombás, es que en agosto se atacó un edificio en el cuartel general de la Flota Rusa del Mar Negro en el puerto de Sebastopol, base de la marina de guerra rusa. Según las versiones podría haber sido un dron, o infiltrados ucranianos, pero en cualquier caso ya se está peleando en un teatro de la guerra que no estaba en los cálculos de la OTAN, pero sí del gobierno ucraniano. Este ataque no significa que los ucranianos recuperen la península, por la amenaza rusa de utilizar armas nucleares en caso que suceda, pero es algo simbólico: sitúa en la mesa de negociaciones, una península anexada por la Federación Rusa hace casi 10 años y que para el gobierno de Ucrania, es parte del territorio nacional. Asimismo, demuestra para los habitantes de la península que la Federación Rusa a pesar de la propaganda no puede protegerlos.

En septiembre, ante la contraofensiva ucraniana que hizo retirar a rusos de áreas conquistadas al precio de la pérdida de soldados y armamento y que forzó a los rusos a convocar más de 300.000 reservistas, el Kremlin contraatacó de tres formas: atacar la infraestructura civil ucraniana en zonas controladas por el gobierno, convocar a referendos populares en las regiones de Luhansk, Donetsk, Kharkov y Zaporiyia, y amenazar con el uso de armas nucleares tácticas (aquellas armas que se pueden colocar en bombas y misiles que se usan en distancias cortas, distintas a las estratégicas que son los misiles de largo alcance).

En cuanto a los ataques a la infraestructura civil es una política que ya venía desarrollando Moscú, solo que ahora la realiza en mayor escala. Los referendos tienen como misión afianzar un gobierno títere, y convocar a la población para decidir si quieren que la región en la que viven sea anexionada a la Federación Rusa. Obviamente las elecciones son vigiladas, y se hace muy difícil no ir a votar o votar negativamente, al mismo tiempo que el resultado está liquidado de antemano, ante la vigilancia de las fuerzas armadas rusas y los paramilitares del Dombás. Estos referendos hacen que al ganar el sí, los territorios sean rusos, por lo que cualquier invasión a territorio ruso será contestada con las armas que se crean convenientes, entre ellas las nucleares.

Los referendos han sido condenados por la UE por ilegales, según el Alto Representante de la UE para la Política Exterior, Josep Borrell: “La UE condena firmemente los planes para referéndum ilegales que van contra las autoridades legales y democráticas de Ucrania y son una violación de la independencia, soberanía e integridad territorial de Ucrania en una flagrante ruptura del Derecho Internacional” (La Voz. (2022). La Unión Europea condenó los referendums ilegales de Rusia en Ucrania. 20 de septiembre. Recuperado de <https://www.lavoz.com.ar/mundo/la-union-europea-condeno-los-referendum-ilegales-de-rusia-en-ucrania/> consultado 22/9/2022).

Y aquí llegamos al tercer punto, el uso de las armas nucleares tácticas. En un discurso televisado, Putin señaló que “empleará todos los medios a su disposición para proteger su territorio” y que existieron “declaraciones de algunos representantes de alto nivel de los principales estados de la OTAN sobre la





posibilidad de emplear armas nucleares de destrucción masiva contra Rusia”. Ante esta situación, advirtió lo siguiente:

“A aquellos que se permiten semejantes declaraciones hacia Rusia, quiero recordarles que nuestro país dispone también de varios medios de destrucción, y componentes distintos y más modernos que los de los países de la OTAN, y cuando la integridad territorial de nuestro país se vea amenazada, para proteger a Rusia y a nuestro pueblo, utilizaremos sin duda todos los medios a nuestra disposición” (Infobae. (2022). Vladimir Putin volvió a amenazar a Occidente con el uso de armas nucleares: “No es un bluff”. 21 de septiembre. Buenos Aires. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/mundo/2022/09/21/vladimir-putin-volvio-a-amenazar-a-occidente-con-el-uso-de-armas-nucleares-no-es-un-bluf/> consultado 21/9/2022).

La República Popular China luego que Putin convocara a los reservistas y amenazara con el uso de armas nucleares, solicitó un alto el fuego, y a su vez favoreció el diálogo político que tenga en cuenta "las legítimas preocupaciones a nivel de seguridad de todos los países". Asimismo llamó “a las partes relevantes a alcanzar un alto el fuego a través del diálogo y las consultas”, para "encontrar lo antes posible una solución que responda a las legítimas preocupaciones de seguridad de todas las partes".

El portavoz del Ministerio de Exteriores chino, Wang Wenbin, afirmó que se debe respetar la integridad territorial y soberana de los Estados "cumplirse los propósitos y los principios de la Carta de Naciones Unidas, tomarse seriamente en cuenta las legítimas preocupaciones de seguridad de todos los países, y apoyarse todos los esfuerzos tendentes a la resolución pacífica de las crisis" (Télam. (2022). China pidió lograr “a través del diálogo” un alto el fuego en la guerra de Ucrania. Buenos Aires. 21 de septiembre. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/202209/605526-china-alto-fuego-guerra-ucrania.html> consultado 21/9/2022).

A finales de septiembre, la situación en la Federación Rusa no era la mejor. La movilización de 300.000 reservistas rusos, no hizo más que generar descontento y favorecer la huida fuera del país de miles de rusos en edad militar. También se endurecía el Código Penal, en cuanto a las penas por desertión, saqueo y rendición. Y se reemplazaba al general a cargo del Viceministerio de Defensa, encargado de la logística y el aprovisionamiento de los soldados en Ucrania. De todos modos, estos reservistas tardarán tiempo en entrenarse y equiparse para posteriormente enviarlos al frente de batalla, y habrá que observar la moral que presentan una vez que entren en batalla.

Además, se desarrollaron los referendos en la zona del Dombás en las provincias de Lugansk, Donetsk, Zaporíyia y Jerson, considerados ilegales por los países occidentales. Putin dando por descontado el triunfo de la opción por la anexión de esas regiones a territorio ruso, señaló que formarían parte de la Federación Rusa, así Moscú podría usar armas nucleares tácticas para defender estas cuatro regiones de la ofensiva ucraniana que busca recuperar los territorios del sur y el este del país. Kiev ha especificado que los ucranianos que han participado en la organización de estas elecciones fraudulentas, serán juzgados como traidores. Haciendo caso omiso a las advertencias de occidente y de Kiev, Putin anunció la anexión de los territorios de Donetsk, Lugansk, Jerson y Zaporíyia, luego que los resultados de los referendos dieran más del 95% de apoyo a la anexión a la



Federación Rusa: “Los habitantes de Lugansk y Donetsk, Kherson y Zaporizhzhia se convierten en nuestros ciudadanos para siempre”, señaló Putin, y agregó que “la gente votó por nuestro futuro común”, porque hay quienes “quieren volver a su patria histórica”, haciendo mención a la URSS, aunque indicó que “la URSS desapareció, el pasado no puede ser traído de vuelta. Y Rusia no tiene necesidad de eso hoy en día, no aspiramos a eso”. Los líderes de los 27 países de la UE rechazaron la anexión determinando que nunca reconocerían los referendos ilegales rusos, porque violan la soberanía ucraniana (Infobae. (2022). Vladimir Putin anunció la anexión de las regiones ucranianas de Donetsk, Luhansk, Kherson y Zaporizhzhia. Buenos Aires. 30 de septiembre. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/mundo/2022/09/30/vladimir-putin-anuncio-la-anexion-de-las-regiones-ucranianas-donetsk-luhansk-kherson-y-zaporizhzhia/> consultado 30/9/2022).

En respuesta a la anexión, el presidente ucraniano Zelenski, solicitó oficialmente el ingreso de Ucrania a la OTAN: “Hoy, Ucrania está solicitando que sea *de iure*, en un proceso que sea coherente con nuestro valor de proteger a toda nuestra comunidad, de manera expedita”, es decir, el presidente pide la anexión a la OTAN en función del artículo 5, aunque este proceso sería difícil de llevarlo a cabo dado que el país se encuentra actualmente en guerra. (El Independiente. (2022). Ucrania pide formalmente entrar en la OTAN como respuesta a la anexión de Putin. Madrid. 30 de septiembre. Recuperado de <https://www.elindependiente.com/internacional/2022/09/30/ucrania-pide-formalmente-entrar-en-la-otan-como-respuesta-a-la-anexion-de-putin/> consultado 30/9/2022). EEUU también se opuso a los referendos, señalando que aumentará la ayuda a Ucrania.

Por otro lado, la Federación Rusa ha reagrupado sus fuerzas en la zona donde supuestamente los ucranianos van a proseguir su ofensiva con la esperanza de desalojar a los rusos del Dombás. Esta estrategia defensiva está basada en que los satélites estadounidenses dirigen la artillería y los misiles también estadounidenses, pero manejados por los ucranianos, hacia las fuerzas rusas situadas a centenares de kilómetros atrás de las líneas del frente de batalla. Este tipo de guerra híbrida se mantiene hasta el momento a pesar de las amenazas de Putin de utilizar armas nucleares tácticas. Brevemente se puede señalar que la guerra híbrida es utilizada por los Estados mediante tácticas llevadas adelante por Estados o grupos privados para perturbar un país, mediante campañas de desinformación, ataques cibernéticos a estructuras civiles y estatales, sabotajes y fomento de migraciones a través de la manipulación de información por medio de fake news que amplifican diferencias históricas, culturales o sociales entre diferentes grupos o etnias.

Lo que se ha confirmado, es el corte definitivo del gas a Europa, generando preocupación en las industrias de distintos países, especialmente en las pequeñas y medianas empresas alemanas. Actualmente, China e India son los principales compradores de gas ruso, inclusive más importantes que todo el continente europeo. Ese gas obtenido con descuento otorgado por los rusos, demuestra que el mundo ya no es más unipolar, sino multipolar con el hundimiento europeo y el avance en el desarrollo económico de China e India. Todo esto revelado en un contexto donde EEUU, se encamina a las elecciones de medio término, con un presidente débil y una derrota del Partido Demócrata al cual pertenece. En este contexto, EEUU y la Federación Rusa son los actores principales mientras que Europa y Ucrania, son los secundarios, con el agravante que los ucranianos son los que más sufren la



pérdida de vidas humanas y, la destrucción de la infraestructura civil. Y el conflicto ante esta situación compleja es de un final abierto.

### **3. Estados Unidos y la Organización del Tratado del Atlántico Norte**

Estados Unidos ha perdido presencia económica a nivel mundial desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial, más allá que continúa siendo la principal potencia militar, por lo que ayuda a otros países para debilitar a sus contrincantes, sin enfrentarlos directamente. El gasto militar estadounidense es el mayor a nivel mundial, y sus reservas de ojivas nucleares son casi las mismas que las rusas, y muy superiores a las chinas. Eso sin hablar del apoyo económico que reciben las fuerzas convencionales –tanques, cañones, aviones, etcétera. Esto le ha permitido presionar a otros países para que acepten la ayuda norteamericana y a convertirlos en dependientes de ellos, por ejemplo, el caso alemán con las importaciones de gas natural licuado (GNL) estadounidense, que llegará a los puertos alemanes para el proceso de regasificación, y posteriormente conexión a la red domiciliaria y comercial, reemplazando al gas ruso.

Para la administración norteamericana de Joseph Robinette Biden Jr., la crisis ucraniana se presenta como una oportunidad para mejorar las chances electorales del Partido Demócrata en las elecciones legislativas de este año, donde todas las encuestas muestran como ganador al Partido Republicano, con lo cual el gobierno perdería la mayoría en la Cámara de Representantes y en la Cámara de Senadores. El gobierno demócrata no ha podido avanzar demasiado en algunas cuestiones como la defensa del medio ambiente a lo que se le suma la crisis inflacionaria en un país que casi no conoce la inflación, el impacto de la pandemia COVID-19, y el aumento del precio de los combustibles. A esto se le suma la retirada norteamericana de Afganistán, luego de 20 años de lucha y billones de dólares gastados para que volvieran al poder los talibanes a los que el propio gobierno norteamericano había expulsado dos décadas antes.

Sin embargo, si en algo están de acuerdo ambos partidos, es que el principal enemigo es la República Popular China (RPC), aunque primero hay que vencer a Rusia. La economía soviética era más arcaica, con una baja tasa de crecimiento, por lo que EEUU la asfixió económicamente gracias a proyectos como la Iniciativa de Defensa Estratégica (IDE), o popularmente conocido como Guerra de las Galaxias, que era un programa defensivo con armas espaciales capaces de destruir misiles nucleares estratégicos en el espacio antes que llegaran a territorio norteamericano. En cambio ahora, si bien EEUU lleva la delantera militar, económicamente es más fuerte que Rusia, pero lo es menos que la RPC. A la sazón, atacar a un aliado de China, es debilitar a la RPC, un aliado que posee armas nucleares en cantidad como EEUU, aunque China no posea demasiadas, pero hay que tener en cuenta lo siguiente:

“El arsenal nuclear de China tiene la capacidad de infligir pérdidas y muertes espantosas en los Estados Unidos, y podría ser un elemento disuasorio serio para los Estados Unidos. Pero eso no cambia el hecho de que en el caso más extremo, el de una guerra nuclear, Estados Unidos tiene una ventaja sobre China, y si Rusia y China se unen estarán a la altura de Estados Unidos en términos nucleares, que Estados Unidos debería tener en cuenta” (Siyi, Luo. (2022). ¿Rusia está lanzando operaciones militares para defender la línea de defensa occidental de China?. Dossier Geopolítico. Análisis geopolítico



desde Sudamérica. Marzo. Recuperado de <https://dossiergeopolitico.com/2022/03/17/rusia-esta-lanzando-operaciones-militares-para-defender-la-linea-de-defensa-occidental-de-china-por-luo-siyi/> consultado 10/9/2022).

EEUU ayudó a la desintegración de la URSS, y ahora pretende también la de la Federación Rusa, o al menos un cambio de régimen, alejando a Putin del poder y que el nuevo gobierno sea más amistoso con occidente, como lo era en la década de los años noventa con Boris Yeltsin. Y eso a pesar de la intención al principio de la primera gestión de Putin, de entrar a la OTAN, petición denegada, y de la ayuda rusa –aceptación de instalación de bases estadounidenses en países de Asia Central-, que recibió EEUU cuando invadió Afganistán, siendo que ambos países tenían los mismos enemigos (talibanes y Al Qaeda). A pesar de ello, la OTAN siguió expandiéndose hacia el este: en 1999 se unieron Polonia, Hungría, y la República Checa; en el 2004, Estonia, Letonia, Lituania, Bulgaria, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia; en el 2009, Albania y Croacia; en el 2017, Montenegro; en el 2020, Macedonia del Norte. Tras la finalización de la Guerra Fría y la desintegración de la URSS, los EEUU no pensaron que la Federación Rusa sería un país que competiría por la supremacía política y militar mundial. Por el contrario, la estrategia norteamericana siguió siendo la de debilitar y cercar a la Federación Rusa a partir de la expansión de la OTAN. La geopolítica norteamericana no previó que Putin como consideró una catástrofe la desaparición de la URSS, haya concebido que Rusia debiera heredar el poder político y militar de la desintegrada URSS. Por eso hay que tener en cuenta, algo que EEUU no supo o no quiso aceptar: la presencia de “jugadores geoestratégicos activos”, uno de los cuales es la Federación Rusa:

“Hay que tener claro que los **“Jugadores geoestratégicos activos”** son aquellos Estados con capacidad y voluntad nacional de ejercer el poder o influencia más allá de sus fronteras para alterar en una medida capaz de afectar los intereses de aquel o aquellos países con el cual posee disputas geopolíticas y hegemónicas. Es interesante conocer, en particular, que estos Estados tienen el potencial o la predisposición de actuar con volubilidad en el terreno geopolítico. Por alguna razón la búsqueda de grandeza nacional, en cumplimiento de ciertos objetivos políticos o ideológicos, el mesianismo político o el engrandecimiento económico; algunos Estados intentan alcanzar una posición de predominancia regional o de importancia global por la cual, son empujados por motivaciones profundamente arraigadas y muy complejas”. (Estrada, Jonás, 2022, op. cit.).

Las sanciones económicas es un aspecto a tener en cuenta. Si bien la Federación Rusa no puede disponer libremente de sus reservas en dólares porque parte se encuentra en países occidentales, ha bajado su porcentaje de deuda pública con respecto al Producto Bruto Interno. Se ha visto beneficiada también por el alza del precio del gas y del petróleo, que continúa exportando especialmente a la República Popular China, que no se ha sumado a las sanciones. También los alimentos se han visto perjudicados por las sanciones, por ejemplo, el precio del trigo ha aumentado, lo que ha puesto en jaque a la industria italiana de pastas. Los principales exportadores de trigo son la Federación Rusa, la UE, Canadá, EEUU, Australia y Ucrania.

Las sanciones no solo han dislocado a la economía mundial generando inflación inclusive en los países de la OTAN, sino también un alza de los precios de los minerales, el gas, el petróleo, perjudicando a



los países capitalistas y –paradójicamente- beneficiando a los rusos ya que ellos venden gas y petróleo a países europeos y China, si bien en el primer caso han decidido buscar otras fuentes de abastecimiento, como por ejemplo, Argelia y EEUU en el caso del gas natural licuado. La economía rusa ha resistido más de lo que se pensaba y el rublo que se devaluó al principio del conflicto ha remontado, y quienes sufren las consecuencias de las sanciones son los europeos que observan como aumenta el precio de materias primas y energéticos. También el desabastecimiento afectará no solo a los europeos en transporte o actividades productivas, sino también a países africanos tradicionalmente dependientes de la importación de alimentos.

Alemania y otros países no son capaces de hacer frente a la falta de gas ruso, porque si bien el gasoducto ruso-alemán Nord Stream 2 se terminó el año pasado, no ha sido puesto en funcionamiento por la crisis. Alemania igualmente va a recurrir al carbón, y si es necesario a las centrales nucleares, aunque sea insuficiente y caro y se enfrente a una recesión. Sin embargo, la canciller alemana, Annalena Baerbock, en una visita a Kiev, señaló que seguirán apoyando a Ucrania, “tanto tiempo como sea necesario, con suministro de armas y apoyo humanitario y financiero”. Y agregó que “está claro que Vladimir Putin cuenta con que nos cansemos del sufrimiento de Ucrania. Cree que puede dividir a nuestras sociedades con mentiras y chantajearnos con el suministro de energía”, sin embargo, apoyaran a los ucranianos que “luchan contra la agresión rusa, no solo para defender su derecho humano a la paz y a la libertad, sino también para defender nuestro orden de paz europeo” (Clarín. (2022). Alemania desafía la extorsión rusa del gas con plantas nucleares y de carbón. 11 de septiembre. Buenos Aires, p. 34). Por lo tanto, la Comisión Europea (CE), ha definido que Europa tiene que ser independiente del gas y el petróleo ruso, determinando un plan de contingencia con tres aspectos principales para desarrollar:

“primero, contener los precios de la energía, con precios regulados, impuestos temporales sobre los beneficios “caídos del cielo” de las empresas eléctricas, que financiarán ayudas a los hogares y las pequeñas empresas, y un marco temporal de ayudas a las empresas más afectadas. El segundo es el aumento de las reservas de gas para hacer frente al invierno 2022-2023. El tercero es acelerar la transición energética incrementando la inversión en energías renovables, biogás e hidrógeno verde, mantener temporalmente carbón o energía nuclear, y diversificar las compras de gas en otros países, como Qatar, Egipto, Argelia o, sobre todo, Estados Unidos. Ello supone cambios notables en la geopolítica de la energía y dilemas difíciles de sortear: mientras se avanza en un modelo más autónomo, basado en renovables, la desconexión del gas ruso supone mayor dependencia de Estados Unidos, con gas natural licuado procedente de explotaciones de fracking, más contaminante, así como de proveedores externos con dudosas credenciales democráticas” (Sanahuja, 2022, 61).

El objetivo de la OTAN es buscar la caída de Putin, y si bien eso no ha ocurrido, sin embargo, ha mostrado una grieta entre el gobierno y los oligarcas rusos beneficiados por el líder ruso. Las sanciones han sido para ellos y su patrimonio. En occidente también se produjeron confiscaciones de bienes y capitales. La “ayuda rusa” a la propaganda de la OTAN, ha sido la táctica de bombardeo a discreción de ciudades ucranianas e infraestructura, lo que representa objetivos civiles, y el hallazgo de fosas comunes. A esto se ha sumado el hallazgo de fosas comunes en ciudades como Izyum, en la región oriental de Járkov, en donde se hallaron más de 400 muertos en una zona que había sido





controlada por los rusos hasta la reciente ofensiva ucraniana (Deutsche Welle. (2022). Descubren 440 tumbas en Iziium, ciudad recuperada a los rusos. 15 de septiembre. Recuperado de <https://www.dw.com/es/descubren-440-tumbas-en-izium-ciudad-recuperada-a-los-rusos/a-63144683> consultado 17/9/2022).

Esto también lo hicieron los EEUU en Vietnam, Afganistán o Irak, sin contar con las dos bombas atómicas en Hiroshima y Nagasaki. Pero lo que se observa en los medios de información occidentales, es solamente las atrocidades rusas, no las cometidas por ejemplo, por el batallón neo nazi Azov. Cuando apenas se ha salido de la pandemia COVID-19, y las distintas variantes siguen contagiando en el mundo, la guerra ruso-ucraniana no ha hecho más que mostrar la superioridad de los países más desarrollados que compran las vacunas anti-covid, mientras que en el resto del mundo, los países en vías de desarrollo sufren las consecuencias inflacionarias y la falta de vacunas. Sumando a esto el alza del precio de las materias primas alimenticias como es el caso del precio internacional del trigo, perjudicando por ejemplo, a los principales importadores Egipto, Indonesia, China, Turquía, Filipinas. A pesar de estos factores económicos que trastocan la economía internacional, los ministros de Relaciones Exteriores de la OTAN se reunieron en Bruselas en abril de 2022 para fortalecer el apoyo a corto y largo plazo a Ucrania, a los que se sumaron los ministros de Finlandia, Suecia, la UE, Australia, Japón, Nueva Zelanda y Corea del Sur:

“Para los países de la UE que han tenido una visión más desconfiada hacia Rusia – bálticos, Polonia o República Checa– la invasión supone una amarga vindicación de sus posiciones frente a otros Estados miembros más escépticos, como Francia o Alemania. Ahora algunas de las posiciones más firmes hacia Rusia y en favor de la OTAN vienen de fuerzas políticas progresistas, como los Verdes en Alemania, o los socialdemócratas en Suecia. Muestra notable de esos cambios es que Finlandia y Suecia, dejando atrás décadas de neutralidad, hayan solicitado con rapidez su adhesión a la OTAN” (Sanahuja, 2022, 54).

Esto demostraba por un lado la unidad geopolítica de Estados Unidos y sus aliados, la intención de sumarse de países neutrales, y que el próximo enemigo a vencer es China, porque según ellos mismos los problemas globales exigen soluciones globales. China ha sido criticada por no haber sancionado y condenado a la Federación Rusa, por eso la presencia de países del eje Asia-Pacífico, zona donde EEUU tiene estacionados soldados en Japón y Corea del Sur y va a desarrollar un sistema de misiles de precisión para rodear a China. Una decisión espectacular adoptada en el marco de la Iniciativa OTAN 2030, es desarrollar el próximo concepto estratégico, que se desplegaría en Madrid en junio de este año como veremos más adelante.

En febrero antes de la invasión rusa, Putin y el líder chino Xi Jinping, firmaron acuerdos sobre suministros de gas ruso a 30 años, y se firmaron acuerdos militares y de amistad. En este sentido, China se encuentra en una encrucijada: no apoya abiertamente a Moscú por la invasión porque tiene un mercado muy importante en EEUU, pero tampoco va a encontrarse del lado de EEUU, sabiendo que la OTAN ya está pensando en intervenir en la zona de influencia china, especialmente en Taiwán. Si China apoyaba a Rusia se exponía a sanciones norteamericanas y europeas que dañarían, aunque no severamente su economía, pero tampoco podía condenar la invasión rusa por ser la Federación Rusa,





uno de sus proveedores de gas, petróleo y armamentos, por eso tampoco ocupó un rol intermediador en el tema ucraniano.

En el nuevo concepto estratégico se abarca temas que van más allá de una alianza de tipo militar, como la gestión de crisis, la seguridad colectiva y la defensa. A estas cuestiones se le agregan otros temas estratégicos a los que la OTAN debe dar respuesta en cualquier momento y en cualquier lugar del mundo, como el cambio climático:

“El Concepto Estratégico es un documento clave para la Alianza. Reafirma los valores y el propósito de la OTAN y proporciona una evaluación colectiva del entorno de seguridad. También impulsa la adaptación estratégica de la OTAN y guía su futuro desarrollo político y militar.

El Concepto Estratégico se revisa y actualiza periódicamente. Desde el final de la Guerra Fría, se ha actualizado aproximadamente cada 10 años para tener en cuenta los cambios en el entorno de seguridad mundial y garantizar que la Alianza esté preparada para el futuro.

El Concepto Estratégico anterior se adoptó en la Cumbre de Lisboa de la OTAN en 2010. El nuevo Concepto Estratégico describe la nueva realidad de seguridad a la que se enfrenta la Alianza, reafirma los valores de la OTAN y explica en detalle el propósito clave de la OTAN de garantizar la defensa colectiva de los Aliados” (OTAN 2022 Concepto Estratégico. (2022). Recuperado de <https://www.nato.int/strategic-concept/> consultado 10/9/2022).

Para abril, los rusos habían levantado el cerco a Kiev, la capital de Ucrania, pero esto no significaba que se acercaran negociaciones, sino que mientras los rusos querían conquistar la totalidad de la costa ucraniana en el Mar Negro, los ucranianos se preparaban para dar batalla en el Dombás. Esta repliegue ruso sumado a las imágenes de las masacres atribuidas a tropas rusas, gracias a la dominación de los medios de comunicación por parte de los países occidentales ha hecho que la opinión pública estuviera a favor de los ucranianos, a lo que se agrega la opinión pública ucraniana que contrarió los deseos de Putin de ser recibido como un libertador de una nación, a la que considera una hermana de sangre.

Los armamentos que provienen de occidente empezaron a llegar en mayor cantidad, por lo que los ucranianos se prepararon para la ofensiva, mientras que el objetivo de Putin a esa altura era lograr una continuidad territorial entre el Dombás y la península de Crimea, para poder controlar desde allí todo el Mar Negro. A su vez el líder ruso, empezó a observar como la oligarquía de su país sufría las consecuencias de las sanciones. La oligarquía rusa apareció en la época del presidente ruso Boris Yeltsin (1991-1999), cuando se decidió la privatización de más de cien mil empresas estatales, para llevar adelante reformas en pos del libre mercado.

Este proceso de privatización llevado adelante por Anatoli Chubáís, viceprimer ministro de Yeltsin, provocó que la propiedad de las acciones de las grandes empresas fuesen a las manos de un pequeño grupo de personas. En diciembre del 2000, Chubáís fue nombrado Enviado Especial del Presidente de la Federación Rusa para las Relaciones con las Organizaciones Internacionales, pero en marzo de este año, renunció y huyó del país en discordancia con la invasión rusa a Ucrania.

Estos oligarcas que antes llevaban sus ganancias a países occidentales comenzaron a ser perseguidos y, sus ganancias y sus bienes comenzaron a ser confiscados. Las empresas multinacionales rusas con inversiones en otros países se han visto obligadas a dejar sus activos, con lo que su venta a bajos precios no hace más que facilitar la compra por parte de compradores occidentales.



EEUU ha confiscado la mitad de las reservas rusas en el extranjero, por lo que los precios de las materias primas agrarias, combustibles y otros insumos han aumentado, perjudicando la economía de los países del mundo especialmente los más pobres que dependen de importaciones de alimentos. Bancos rusos como el Vnesheconombank, banco de desarrollo regional, y el Promsvyazbank, que tiene contactos con el sector de defensa ruso, fueron excluidos del sistema financiero mundial. Asimismo, las sanciones económicas alcanzaron a Bielorrusia, país aliado al Kremlin desde donde también salieron tropas para Ucrania.

A esto se le suma la escalada inflacionaria inclusive en EEUU y la UE, pocas veces vista desde la crisis del Estado de Bienestar en la década de los años setenta. Por supuesto que mientras que la población sufre, las grandes empresas inmobiliarias norteamericanas, chinas y europeas están esperando la orden del gobierno ucraniano para comenzar la reconstrucción y hacer sus negocios. Se esperaba que la economía ucraniana cayera este año un 35%, y la rusa un 12%, según el Fondo Monetario Internacional.

Desgraciadamente para Ucrania, se encuentra en el medio de la llamada “Trampa de Tucídides”, término acuñado por el politólogo estadounidense Graham Allison en el 2012, cuando hizo un parangón entre el ascenso de Atenas lo que provocó el temor en Esparta y eso llevó a la guerra, con lo que sucede actualmente entre el ascenso de China y la reacción de EEUU, es decir, el desafío de una potencia emergente a una potencia actual en decadencia. Más allá de la resistencia nacional por el derecho a la autodeterminación, y la gente que desea unirse a las Fuerzas Armadas ucranianas, aunque sea como fuerza de reserva, lo que está demostrando esta guerra, es el retorno de la vieja alianza de la Guerra Fría contra la Federación Rusa –heredera de la URSS-, con el papel principal de EEUU y secundario de los países europeos –Francia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte-, a partir del manejo de la OTAN, invocando el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte:

“Las Partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, ser considerado como un ataque dirigido contra todas ellas, y en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayudar a la Parte o Partes atacadas, adoptando seguidamente, de forma individual y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer la seguridad en la zona del Atlántico Norte. Cualquier ataque armado de esta naturaleza y todas las medidas adoptadas en consecuencia serán inmediatamente puestas en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las disposiciones necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales” (Tratado del Atlántico Norte. (1949). Washington. 4 de abril, artículo 5. Recuperado de [https://www.iri.edu.ar/publicaciones\\_iri/manual/Ultima-Tanda/OTAN/Tratado%20del%20Atl%20Intico%20Norte.pdf](https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/Ultima-Tanda/OTAN/Tratado%20del%20Atl%20Intico%20Norte.pdf) consultado 11/9/2022).

La Alianza como mencionamos anteriormente se reunió en junio en Madrid para desarrollar el nuevo concepto estratégico, apelando justamente al compromiso con lo escrito en el artículo 5: “1. NATO is determined to safeguard the freedom and security of Allies. Its key purpose and greatest responsibility is to ensure our collective defence, against all threats, from all directions. We are a defensive Alliance”



<sup>58</sup> (NATO/OTAN. (2022). NATO 2022 STRATEGIC CONCEPT. Recuperado de <https://www.nato.int/strategic-concept/> consultado 11/9/2022). Este compromiso es reafirmado en los artículos 3 y 4:

“3. NATO is the unique, essential and indispensable transatlantic forum to consult, coordinate and act on all matters related to our individual and collective security. We will strengthen our Alliance based on our indivisible security, solidarity, and ironclad commitment to defend each other, as enshrined in Article 5 of the North Atlantic Treaty. Our ability to deter and defend is the backbone of that commitment.

4. NATO will continue to fulfil three core tasks: deterrence and defence; crisis prevention and management; and cooperative security. These are complementary to ensure the collective defence and security of all Allies”<sup>59</sup>.

EEUU y sus aliados han desarrollado luego de la Segunda Guerra Mundial, un sistema para asegurarse la dominación de países para beneficio propio, usufructuando las materias primas, minerales y energéticos. Terminada la Guerra Fría, continúa sin embargo, la geopolítica de dominación, con otra tecnología, pero con los mismos objetivos, y en este caso casi contra el mismo enemigo, aunque ya no se llame URSS, sino Federación Rusa, su heredera:

“6. The Euro-Atlantic area is not at peace. The Russian Federation has violated the norms and principles that contributed to a stable and predictable European security order. We cannot discount the possibility of an attack against Allies’ sovereignty and territorial integrity. Strategic competition, pervasive instability and recurrent shocks define our broader security environment. The threats we face are global and interconnected.

7. Authoritarian actors challenge our interests, values and democratic way of life. They are investing in sophisticated conventional, nuclear and missile capabilities, with little transparency or regard for international norms and commitments. (...)They conduct malicious activities in cyberspace and space, promote disinformation campaigns, instrumentalise migration, manipulate energy supplies and employ economic coercion” (ibídem, artículos 6 y 7)<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> 1. La OTAN está decidida a salvaguardar la libertad y la seguridad de los Aliados. Su objetivo principal y su mayor responsabilidad es garantizar nuestra defensa colectiva frente a todas las amenazas y desde todas las direcciones. Somos una Alianza defensiva (NATO/OTAN. (2022). NATO Concepto Estratégico. Madrid. Junio. Recuperado de <https://elpais.com/descargables/2022/07/01/22f46368d04e40936c9ba9f4b9be63b9.pdf> consultado 11/9/2022).

<sup>59</sup> 3. La OTAN es el foro transatlántico único, esencial e indispensable para consultar, coordinar y actuar en todos los asuntos relacionados con nuestra seguridad individual y colectiva. Reforzaremos nuestra Alianza sobre la base de nuestra seguridad indivisible, nuestra solidaridad y nuestro férreo compromiso de defensa mutua tal como se consagra en el Artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte. Nuestra capacidad de disuasión y defensa es la columna vertebral de ese compromiso.

4. La OTAN seguirá desempeñando tres cometidos esenciales: la disuasión y la defensa, la prevención y la gestión de crisis, y la seguridad cooperativa. Estas tareas son complementarias para garantizar la defensa y la seguridad colectivas de todos los Aliados (ibídem, artículos 3 y 4).

<sup>60</sup> 6. La zona euroatlántica no está en paz. La Federación Rusa ha violado las normas y los principios que contribuyen a un orden de seguridad europeo estable y predecible. No podemos descartar la posibilidad de un ataque contra la soberanía y la integridad territorial de los Aliados. La competencia estratégica, la inestabilidad generalizada y las crisis recurrentes definen nuestro entorno de seguridad más general. Las amenazas a las que nos enfrentamos son mundiales y están interconectadas.

7. Los actores autoritarios ponen en peligro nuestros intereses y nuestros valores, así como nuestro modo de vida democrático. Están invirtiendo en sofisticados equipos convencionales, nucleares y de misiles con apenas transparencia o



La Federación Rusa es para la OTAN, una amenaza para la paz, porque pretende mediante la coacción y la anexión establecer con medios convencionales, cibernéticos e híbridos, una zona de influencia y control directo, desestabilizando países de Europa del Este y del Sur: “Moscow’s military build-up, including in the Baltic, Black and Mediterranean Sea regions, along with its military integration with Belarus, challenge our security and interests” (ibídem, artículo 8)<sup>61</sup>. Según la OTAN, esta organización no es una amenaza para los rusos, pero reforzaran las defensas y no los consideraran como asociados. Al mismo tiempo, su seguridad está amenazada por lo que ocurre en el norte de África, el Sahel y Medio Oriente, zonas donde proliferan grupos terroristas ajenos a los intereses de la alianza euroatlántica (ibídem, artículos 9-11).

Era obvio que la Cumbre de Madrid era anti rusa por la invasión a Ucrania, pero lo que apareció en la declaración final tomó a algunos por sorpresa y es la crítica a otro actor importante a nivel internacional que también se ha convertido en el enemigo de la OTAN: la República Popular China, nombrada por primera vez en un documento de la OTAN, en donde se observa con cuidado la alianza entre ellos y los rusos. Cuatro países de Asia y Oceanía, Australia, Corea del Sur, Japón y Nueva Zelanda, concurren por primera vez a una cumbre de la OTAN.

China había comenzado a reducir su dependencia del mercado estadounidense a través de mayores ventas de sus productos a la UE, a Rusia y gracias al desarrollo de su mercado interno, en donde cientos de millones de chinos constituyen una floreciente clase media ávida de productos. Cabe aclarar que EEUU, Japón, India y Australia conforman el Diálogo Cuadrilateral de Seguridad (QUAD), alianza militar estratégica de seguridad que rodea como un anillo a la RPC:

“13. The People’s Republic of China’s (PRC) stated ambitions and coercive policies challenge our interests, security and values. The PRC employs a broad range of political, economic and military tools to increase its global footprint and project power, while remaining opaque about its strategy, intentions and military build-up. The PRC’s malicious hybrid and cyber operations and its confrontational rhetoric and disinformation target Allies and harm Alliance security. The PRC seeks to control key technological and industrial sectors, critical infrastructure, and strategic materials and supply chains. It uses its economic leverage to create strategic dependencies and enhance its influence. It strives to subvert the rules-based international order, including in the space, cyber and maritime domains. The deepening strategic partnership between the People’s Republic of China and the Russian Federation and their mutually reinforcing attempts to undercut the rules-based international order run counter to our values and interests” (ibídem, artículo 13)<sup>62</sup>.

---

respeto por las normas y los compromisos internacionales. (...). Llevan a cabo actividades maliciosas en el ciberespacio y en el espacio, promueven campañas de desinformación, instrumentalizan la emigración, manipulan el suministro de energía y utilizan la coacción económica (ibídem, artículos 6 y 7).

<sup>61</sup> La expansión militar de Moscú, que incluye el Báltico, el mar Negro y el Mediterráneo, junto con su integración militar con Bielorrusia, ponen en peligro nuestra seguridad y nuestros intereses (ibídem, artículo 8).

<sup>62</sup> 13. Las ambiciones declaradas y las políticas coercitivas de la República Popular China (RPC) ponen en peligro nuestros intereses, nuestra seguridad y nuestros valores. La República Popular China emplea una amplia gama de instrumentos políticos, económicos y militares para ampliar su presencia en el mundo y proyectar poder, al tiempo que mantiene la opacidad sobre su estrategia, sus intenciones y su rearme militar. Las operaciones híbridas y cibernéticas maliciosas de la RPC y su retórica de enfrentamiento y desinformación van dirigidas contra los Aliados y son perjudiciales para la seguridad de la Alianza. La RPC aspira a controlar sectores tecnológicos e industriales clave, infraestructuras esenciales y materiales



Otros temas que la OTAN ha considerado importante son el ciberespacio, puesto que aquí la lucha es contra quienes quieren robar secretos de la organización, es decir, contra los competidores que quieren atacar contra instalaciones civiles y militares afectando la seguridad (ibídem, artículos 15 y 16). Y otro asunto nuevo que aparece en el lenguaje de la OTAN es el cambio climático, un tema que en realidad debería ser tratado en otras organizaciones, como el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático de la ONU, por ejemplo, y no un organismo que se ocupa de lo militar y la seguridad:

“19. Climate change is a defining challenge of our time, with a profound impact on Allied security. It is a crisis and threat multiplier. It can exacerbate conflict, fragility and geopolitical competition. Increasing temperatures cause rising sea levels, wildfires and more frequent and extreme weather events, disrupting our societies, undermining our security and threatening the lives and livelihoods of our citizens. Climate change also affects the way our armed forces operate (...)

46. NATO should become the leading international organisation when it comes to understanding and adapting to the impact of climate change on security. The Alliance will lead efforts to assess the impact of climate change on defence and security and address those challenges. We will contribute to combatting climate change by reducing greenhouse gas emissions, improving energy efficiency, investing in the transition to clean energy sources and leveraging green technologies, while ensuring military effectiveness and a credible deterrence and defence posture” (ibídem, artículos 19 y 46)<sup>63</sup>.

El enfoque de la OTAN “360 grados” no hace más que demostrar su injerencia en cualquier región y en cualquier asunto que considere que afecta su soberanía, o su seguridad, amenazando con represalias nucleares, convencionales, o cibernéticas en el momento que consideren adecuado:

“20. While NATO is a defensive Alliance, no one should doubt our strength and resolve to defend every inch of Allied territory, preserve the sovereignty and territorial integrity of all Allies and prevail against any aggressor. In an environment of strategic competition, we will enhance our global awareness and reach to deter, defend, contest and deny across all domains and directions, in line with our 360-degree approach. NATO’s deterrence and defence posture is based on an

---

y cadenas de suministro estratégicos. Utiliza su ventaja económica para crear dependencias estratégicas y aumentar su influencia. Se esfuerza por subvertir el orden internacional basado en reglas, incluso en los ámbitos espacial, cibernético y marítimo. La profundización de la asociación estratégica entre la República Popular China y la Federación Rusa, y sus intentos de socavar el orden internacional basado en reglas, que resultan en el reforzamiento mutuo, son contrarios a nuestros valores e intereses (ibídem, artículo 13).

<sup>63</sup> 19. El cambio climático es un reto definitorio de nuestro tiempo con graves consecuencias para la seguridad de los Aliados. Constituye un multiplicador de las crisis y las amenazas. Puede exacerbar los conflictos, la fragilidad y la competencia geopolítica. El aumento de las temperaturas provoca la subida del nivel del mar, así como incendios forestales y fenómenos meteorológicos más frecuentes y extremos que perturban nuestras sociedades, socavan nuestra seguridad y amenazan la vida y los medios de subsistencia de nuestros ciudadanos. El cambio climático también influye en la manera en que operan nuestras fuerzas armadas (...)

46. La OTAN debería convertirse en la principal organización internacional en lo que respecta a comprender y adaptarse al impacto del cambio climático en la seguridad. La Alianza liderará los esfuerzos para evaluar las consecuencias del cambio climático para la defensa y la seguridad y abordar esos desafíos. Contribuiremos a la lucha contra el cambio climático reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero, mejorando la eficiencia energética, invirtiendo en la transición a fuentes de energía limpia y aprovechando las tecnologías verdes, al tiempo que garantizaremos la eficacia militar y una postura creíble de disuasión y defensa (ibídem, artículos 19 y 46).





appropriate mix of nuclear, conventional and missile defence capabilities, complemented by space and cyber capabilities. It is defensive, proportionate and fully in line with our international commitments. We will employ military and non-military tools in a proportionate, coherent and integrated way to respond to all threats to our security in the manner, timing and in the domain of our choosing” (ibidem, artículo 20)<sup>64</sup>.

EEUU sigue siendo el principal sostén militar de la alianza, a pesar de la decadencia económica, y también a pesar de semejante contradicción, porque si bien sigue ejerciendo un rol dominante en la coalición, los otros países fuertes como el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Francia, son considerados secundarios aunque importantes (artículo 29). Este liderazgo se produce a pesar de las retiradas que ha tenido EEUU en los últimos años en Irak, Afganistán, y las derrotas que ha sufrido cuando ha querido instalar gobiernos pro estadounidense en Siria o Libia. Eso sin contar que no ha podido doblegar a Irán que continúa desarrollando su plan nuclear:

La OTAN pretende aumentar la capacidad de ayuda a sus miembros para combatir el terrorismo, pero también afirmar la seguridad inclusive más allá de la zona de influencia específica, es decir, se convierte en un policía mundial. A eso se suma el hecho que va a continuar su política de alianzas con Bosnia y Herzegovina, Georgia, y por supuesto Ucrania (ibidem, artículos 38 y 41). En ese sentido, en primer lugar señalan que tanto el Mar Negro como los Balcanes Occidentales poseen una importancia estratégica. Sin embargo, continuando con esa política de abarcar todo el planeta mediante la red de alianzas internacional, también amplían su zona de influencia a Medio Oriente, África del Norte y el Sahel. En segundo lugar, la zona del Océano Índico y del Océano Pacífico también son importantes para la seguridad euro atlántica:

“45. The Western Balkans and the Black Sea region are of strategic importance for the Alliance. We will continue to support the Euro-Atlantic aspirations of interested countries in these regions. We will enhance efforts to bolster their capabilities to address the distinct threats and challenges they face and boost their resilience against malign third-party interference and coercion. We will work with partners to tackle shared security threats and challenges in regions of strategic interest to the Alliance, including the Middle East and North Africa and the Sahel regions. The Indo-Pacific is important for NATO, given that developments in that region can directly affect EuroAtlantic security. We will strengthen dialogue and cooperation with new and existing partners in the Indo-Pacific to tackle cross-regional challenges and shared security interests” (ibidem, artículo 45)<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> 20. Aunque la OTAN es una alianza defensiva, nadie debe dudar de nuestra fuerza y determinación a la hora de defender cada centímetro del territorio aliado, preservar la soberanía y la integridad territorial de todos los aliados e imponerse a cualquier agresor. En un entorno de competencia estratégica, mejoraremos nuestra concienciación y alcance globales para disuadir, defender, desafiar y rechazar en todos los ámbitos y direcciones, en concordancia con nuestro enfoque de 360 grados. La postura de disuasión y defensa de la OTAN se basa en una adecuada combinación de medios de defensa nuclear, convencional y antimisiles, complementada con medios espaciales y cibernéticos. Es defensivo, proporcionado y totalmente acorde con nuestros compromisos internacionales. Emplearemos instrumentos militares y no militares de manera proporcionada, coherente e integrada para responder a todas las amenazas a nuestra seguridad en la manera, el momento y el ámbito de nuestra elección (ibidem, artículo 20).

<sup>65</sup> 45. Los Balcanes Occidentales y la región del Mar Negro son de importancia estratégica para la Alianza. Seguiremos apoyando las aspiraciones euroatlánticas de los países interesados de estas regiones. Mejoraremos los esfuerzos para reforzar sus capacidades para abordar las distintas amenazas y desafíos a los que se enfrentan y aumentar su resiliencia frente a la injerencia y la coacción malignas de terceros. Trabajaremos con nuestros socios para abordar las amenazas y





Si antes de la crisis ucraniana, existía algún atisbo de autonomía por parte de los países europeos respecto a EEUU, la crisis ha dinamitado esos esfuerzos. Si antes de la crisis EEUU se quejaba que los europeos no hacían un esfuerzo suficiente para mantener la alianza, léase, aumento del porcentaje del Producto Bruto Interno dedicado a defensa, la situación ucraniana los ha puesto bajo el ala estadounidense, y esa autonomía ha desaparecido para tiempos mejores. Para la OTAN, el momento actual es crítico en cuanto a la seguridad y la paz en todo el mundo, debido a los autócratas rusos y chinos principalmente, que buscan subvertir el orden mundial, por ello es que afirman que sus funciones de prevención, disuasión y defensa están más fuertes que nunca para ayudar a cualquier país, inclusive en regiones alejadas de Europa, como es el continente asiático.

Según la OTAN, ellos contribuyen a la paz y seguridad global, siendo una organización defensiva que sólo interviene frente a amenazas globales como el terrorismo, los Estados autocráticos que amenazan otros países, los ataques al ciberespacio y ahora también el cambio climático. La suma de Finlandia y Suecia que han pedido la anexión a la organización junto con la alianza que existe en el Pacífico entre Australia, Japón, Corea del Sur, Nueva Zelanda y EEUU, es una muestra de la expansión de la OTAN ante los desafíos de Moscú y Pekín.

### **Conclusiones**

La República de Ucrania ha sido utilizada por las potencias occidentales para frenar la postura anti unipolar de la Federación Rusa, que ha buscado un mundo multipolar. Para que la predominancia de occidente no se altere, EEUU y los países aliados han emprendido la lucha contra los rusos, pero a través de Ucrania, coordinando y cooperando a nivel militar, diplomático, político y económico. La prepotencia de la OTAN ha llevado a la intervención rusa mediante una “Operación Militar Especial”, que llevaría en el corto plazo a la conquista del país. Esto no fue así, porque la guerra se prolongó más de lo estipulado. Las empresas multinacionales occidentales retiraron sus inversiones de la Federación Rusa, ya que la idea es que tanto la Federación Rusa como en forma colateral, la República Popular China no cuestionen el accionar del mundo unipolar.

La estrategia llevada adelante por EEUU y sus aliados en los distintos campos mencionados anteriormente, supone por un lado el desenganche europeo del gas ruso, pero, por otro lado, la dependencia en parte, del gas natural licuado de EEUU. Es decir, por participar militarmente de la defensa de Ucrania, para Europa, esta guerra significa un cambio estratégico mayor que para EEUU, puesto que estamos hablando de un cambio en las relaciones exteriores, en las fuentes de abastecimiento de energía, y las exportaciones e importaciones con diferentes países, regiones y mecanismos de integración.

---

desafíos de seguridad compartidos en regiones de interés estratégico para la Alianza, entre ellas Oriente Próximo, África del Norte y el Sahel. El Indo-Pacífico es importante para la OTAN, dado que los acontecimientos en esa región pueden afectar directamente a la seguridad euroatlántica. Reforzaremos el diálogo y la cooperación con los socios nuevos y los ya existentes en el Indo-Pacífico para abordar los desafíos interregionales y los intereses de seguridad compartida (ibídem, artículo 45).



La política militar desarrollada por EEUU a lo largo de estos últimos años ha demostrado por un lado, el creciente poderío militar con el mantenimiento de bases en todo el mundo, desde las cuales puede atacar o al menos influir en distintos países en vías de desarrollo o inclusive desarrollados para defender sus intereses. Por otro lado, la utilización de esta política militar, tiene como contracara el declive o decadencia de la economía norteamericana en cuanto a la competencia que encara básicamente con la República Popular China, quien no sólo ha aumentado su Producto Bruto Interno, sino también la productividad, las inversiones extranjeras y su desarrollo tecnológico. Es decir, hoy es Rusia el principal contrincante, un aliado de China, posteriormente será China el próximo adversario.

La política exterior estadounidense que pretende el ingreso de Ucrania a la OTAN ha llevado a que Putin intervenga militarmente en una invasión en la que creía que sería recibido como un libertador y se encontró con una enconada resistencia nacionalista, a pesar de llamar neonazis a los gobernantes ucranianos. La invasión no ha hecho más que galvanizar la resistencia en torno al gobierno más allá de las diferencias políticas y de alguna milicia pro nazi como el batallón Azov. La tragedia humanitaria en cuanto a muertos, heridos y desaparecidos, atañe tanto a EEUU como a la Federación Rusa.

La guerra de ruso-ucraniana muestra no sólo la crisis del “fin de la historia”, sino también la finalización de la tarea de construcción de un mundo a imagen y semejanza de EEUU, junto con la crisis geopolítica y económica de EEUU, la OTAN y la UE, ante la competencia de otros actores como China o Irán. En este sentido, la trampa de Tucídides señala la decadencia de una potencia, EEUU, y el ascenso de otra, China. Por más bases que tenga en todo el mundo con sus aliados, EEUU se encuentra en declive y pelea guerras que no puede ganar, como sucedió en Irak o Afganistán, ni siquiera con la ayuda de países aliados.

La OTAN y EEUU saben que si bien ahora el adversario es la Federación Rusa, en realidad, es un ataque al flanco, al aliado de la República Popular China, el siguiente rival. Biden seguirá con la ayuda en armamentos para debilitar al mejor aliado de China, aunque eso cueste vidas humanas ucranianas. Tanto en el caso de la Federación Rusa como en el de China, EEUU pretende de máxima un cambio de régimen, derrocando a los actuales gobernantes y cambiándolos por dirigentes más proclives a la negociación con las potencias occidentales. El mensaje de EEUU ha sido claro: debilitar a Putin, y mandar un mensaje a China, sobre lo que puede suceder si pasa a la ofensiva por ejemplo en Taiwán. Es decir, la respuesta será contundente y rápida por parte de los estadounidenses, aun cuando se encuentren en un momento histórico de declive, y su flota sea vulnerable ante los misiles chinos.

El resultado de la guerra llevará bastante tiempo. Es probable que en el caso que gane Rusia, lo que pretenda es no dejar mucha cantidad de tropas en el terreno para no arriesgarse a una guerrilla urbana que lo lleve a abandonar el país como le ocurrió a la URSS en Afganistán o a EEUU en Irak. El accionar ruso pretende no incurrir en una larga campaña de desgaste, pero tampoco en una corta que lo lleve al desastre. En ambos casos lo que quiere es imponer condiciones en una mesa de negociaciones para que sea reconocida la anexión de la península de Crimea y la independencia de las repúblicas de Donetsk y Lugansk.

En cualquier caso Putin ha errado en el cálculo, en cuanto a la reacción ucraniana, norteamericana y europea. Europa y EEUU no han permitido la anexión de Ucrania y si bien los europeos son los que



sufren las consecuencias económicas de las sanciones, por el corte del suministro de gas ruso, y por el aumento del precio del petróleo que importan, han demostrado que presentan batalla, aun cuando sean actores secundarios frente al poderío estadounidense.

Sin embargo, la Federación Rusa, a pesar de las sanciones ha recuperado el nivel de las reservas gracias al aumento del precio del petróleo y del gas, energéticos que exporta en cantidad. A pesar de este éxito, la escalada militar gracias al armamento de última generación, estadounidense y de sus aliados, ha hecho que los ucranianos pasen a la ofensiva en el Dombás. Lo que parecía que se convertiría en una guerra defensiva por parte de ambos bandos, se ha transformado por el momento, en una escalada del conflicto debido a la contraofensiva ucraniana, en zonas ocupadas por los rusos que se han visto forzados a retirarse, dejando atrás tanques, cañones y pertrechos.

Más allá de los avances de las tropas ucranianas y de los contraataques rusos, es evidente que la solución diplomática se impone ante la evidencia de que una guerra prolongada no hace más que acentuar la recesión mundial que se está produciendo en todos los países, junto con el aumento de la inflación. Los europeos afectados por los precios de los energéticos, y los países en vías de desarrollo por el aumento de los precios de los cereales y energéticos en algunos casos, más la inflación en EEUU y el resto del mundo, son síntomas que la guerra, además de manifestarse en el campo militar, trae consecuencias negativas para la economía internacional.

En definitiva, la respuesta rusa a la expansión de la OTAN hacia el este, tienen que ver con la seguridad. Y desde el punto de vista de EEUU, la invasión es considerada como un ataque al orden internacional, y a la supremacía estadounidense en el continente europeo, por eso es que interviene en Ucrania, para atacar a una potencia invasora que quiere recuperar el rol geopolítico a nivel regional y mundial como lo tenía en la época de la URSS. Claro está que en el medio se encuentran los países europeos y Ucrania, los primeros sufriendo por el alza de precios de materias primas que importan, y la república ucraniana, soportando la destrucción de la infraestructura y padeciendo los muertos, heridos y desaparecidos. A esto se suman los referendos y la anexión de parte de Ucrania a la Federación Rusa, lo que hace que la guerra tenga un final incierto.

### **Bibliografía**

- Carmody, Patricio. (2022). Reacciones en Europa, América y Asia ante la guerra ruso-ucraniana. RIPEA Revista de Investigación en Política Exterior Argentina. Buenos Aires. Volumen 2, enero-agosto, pp. 7-24. Recuperado de [https://politicaexteriorargentina.org/wp-content/uploads/2022/08/Carmody\\_Reacciones-en-Europa-América-y-Asia-ante-la-guerra-ruso-ucraniana.pdf](https://politicaexteriorargentina.org/wp-content/uploads/2022/08/Carmody_Reacciones-en-Europa-América-y-Asia-ante-la-guerra-ruso-ucraniana.pdf)
- Castro, Jorge. (2022). La guerra de Ucrania se aproxima a una definición. Clarín Económico. 18 de septiembre. Buenos Aires.
- Clarín. (2022). Alemania desafía la extorsión rusa del gas con plantas nucleares y de carbón. 11 de septiembre. Buenos Aires.



- Deutsche Welle. (2022). Descubren 440 tumbas en Iziium, ciudad recuperada a los rusos. 15 de septiembre. Recuperado de <https://www.dw.com/es/descubren-440-tumbas-en-izium-ciudad-recuperada-a-los-rusos/a-63144683>
- El Independiente. (2022). Ucrania pide formalmente entrar en la OTAN como respuesta a la anexión de Putin. Madrid. 30 de septiembre. Recuperado de <https://www.elindependiente.com/internacional/2022/09/30/ucrania-pide-formalmente-entrar-en-la-otan-como-respuesta-a-la-anexion-de-putin/>
- Estrada, Jonás. (2022). El conflicto entre EEUU-OTAN contra Rusia por el factor de Ucrania visto en clave geopolítica. Portal de información y análisis "GEOPOLÍTICA". Marzo. Recuperado de <https://www.geopolitika.ru/es/article/el-conflicto-entre-eeuu-otan-contra-rusia-por-el-factor-de-ucrania-visto-en-clave>
- France24. (2022). Vladimir Putin proclama el final del ‘mundo unipolar’ de Estados Unidos. 17 de junio. Recuperado de <https://www.france24.com/es/europa/20220617-vladimir-putin-proclama-el-final-del-mundo-unipolar-de-estados-unidos>
- [https://as.com/diarios/2022/03/02/actualidad/1646224245\\_994949.html](https://as.com/diarios/2022/03/02/actualidad/1646224245_994949.html)
- <https://cnnespanol.cnn.com/2022/03/29/batallon-azov-ultraderecha-ucrania-orix/>
- <https://cnnespanol.cnn.com/2022/08/24/por-que-rusia-ucrania-guerra-invasion-motivos-orix/>
- <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60481414>
- <https://www.laizquierdadiario.com/La-guerra-en-Ucrania-y-el-arma-economica-de-EE-UU-y-la-UE-danos-colaterales-y-riesgos-estrategicos>
- <https://www.nato.int/>
- <https://www.rtve.es/noticias/20220224/cronologia-entender-crisis-rusia-ucrania/2270961.shtml>
- Infobae. (2022). Putin vuelve a jugar la carta nuclear y llama a falsos referendos para anexionar cuatro provincias de Ucrania. Buenos Aires. 21 de septiembre. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/mundo/2022/09/21/putin-vuelve-a-jugar-la-carta-nuclear-y-llama-a-falsos-referendos-para-anexionar-cuatro-provincias-de-ucrania/>
- Infobae. (2022). Vladimir Putin anunció la anexión de las regiones ucranianas de Donetsk, Luhansk, Kherson y Zaporizhzhia. Buenos Aires. 30 de septiembre. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/mundo/2022/09/30/vladimir-putin-anuncio-la-anexion-de-las-regiones-ucranianas-donetsk-luhansk-kherson-y-zaporizhzhia/>
- Infobae. (2022). Vladimir Putin volvió a amenazar a Occidente con el uso de armas nucleares: “No es un bluff”. 21 de septiembre. Buenos Aires. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/mundo/2022/09/21/vladimir-putin-volvio-a-amenazar-a-occidente-con-el-uso-de-armas-nucleares-no-es-un-bluff/>
- Katz, Claudio. (2022). La crisis del sistema imperial. 30 de junio. Recuperado de <https://rebellion.org/la-crisis-del-sistema-imperial/>
- La crisis del trigo y la seguridad alimentario. (2022). 22 de julio. Recuperado de <https://www.geopolitika.ru/es/article/la-crisis-del-trigo-y-la-seguridad-alimentaria>



- La Voz. (2022). La Unión Europea condenó los referéndums ilegales de Rusia en Ucrania. 20 de septiembre. Recuperado de <https://www.lavoz.com.ar/mundo/la-union-europea-condeno-los-referendum-ilegales-de-rusia-en-ucrania/>
- Luchetti, Javier. (2022). El papel de la Federación Rusa y Estados Unidos en la guerra ruso-ucraniana. 2º Congreso Regional de Relaciones Internacionales “(Re) Pensar las Relaciones Internacionales en un mundo en transformación”. Tandil. 28, 29 y 30 de Septiembre.
- Milosevich-Juaristi, Mira. (2022). El balance actual de la guerra en Ucrania y las perspectivas de un acuerdo de paz. Madrid. Real Instituto Elcano, ARI 33, 26 de abril. Recuperado de <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2022/04/ari33-2022-milosevich-el-balance-actual-de-la-guerra-en-ucrania-y-las-perspectivas-de-un-acuerdo-de-paz.pdf>
- Naciones Unidas. (2022). Ucrania: La Asamblea General adopta una resolución humanitaria que exige a Rusia el cese inmediato de hostilidades. New York. 24 de marzo. Recuperado de <https://news.un.org/es/story/2022/03/1506132#:~:text=La%20resoluci%C3%B3n%20adoptada%20obtuvo%20140,la%20poblaci%C3%B3n%20o%20infraestructura%20civiles>
- NATO/OTAN. (2022). NATO Concepto Estratégico. Madrid. Junio. Recuperado de <https://elpais.com/descargables/2022/07/01/22f46368d04e40936c9ba9f4b9be63b9.pdf>
- NATO/OTAN. (2022). NATO 2022 STRATEGIC CONCEPT. Recuperado de <https://www.nato.int/strategic-concept/>
- Prayad, Vijay. (2022). Estados Unidos quiere evitar un acontecimiento histórico: la integración de Eurasia. 9 de julio. Recuperado de <https://rebellion.org/estados-unidos-quiere-evitar-un-acontecimiento-historico-la-integracion-de-eurasia/>
- Puig, Laura. (2022). Las amenazas híbridas, un arma cada vez más potente. El periódico de Catalunya. Barcelona. 20 de septiembre. Recuperado de <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20220920/amenazas-hibridas-arma-cada-vez-mas-potent-e-75671705>
- Ramonet, Ignacio. (2022). Una nueva edad geopolítica. Le Monde Diplomatique en español. Valencia. 1 de marzo. Recuperado de <https://mondiplo.com/una-nueva-edad-geopolitica>
- Rial, Juan. (2022). La OTAN aumenta su volumen y tensa sus músculos en Madrid. La Plata. Instituto de Relaciones Internacionales, Departamento de Seguridad y Defensa, Boletín N° 48 Seguridad Internacional y Defensa, mayo-junio. Recuperado de [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/141039/Documento\\_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/141039/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Sanahuja, José. (2022). Guerras del interregno: la invasión rusa de Ucrania y el cambio de época europeo y global. Anuario CEIPAZ 2021-2022 Cambio de época y coyuntura crítica en la sociedad global. Madrid. Centro de Educación e Investigación para la paz, pp. 41-71. Recuperado de <https://ceipaz.org/wp-content/uploads/2022/07/3.JoseAntonioSanahuja.pdf>



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Siyi, Luo. (2022). EE.UU solo se tambalea si es derrotado militarmente. 18 de mayo. Recuperado de <https://publicogt.com/2022/05/18/45219/>

Siyi, Luo. (2022). ¿Rusia está lanzando operaciones militares para defender la línea de defensa occidental de China?. Dossier Geopolítico. Análisis geopolítico desde Sudamérica. Marzo. Recuperado de <https://dossiergeopolitico.com/2022/03/17/rusia-esta-lanzando-operaciones-militares-para-defender-la-linea-de-defensa-occidental-de-china-por-luo-siyi/>

Télam. (2022). China pidió lograr “a través del diálogo” un alto el fuego en la guerra de Ucrania. Buenos Aires. 21 de septiembre. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/202209/605526-china-alto-fuego-guerra-ucrania.html>

Tratado del Atlántico Norte. (1949). Washington. 4 de abril. Recuperado de [https://www.iri.edu.ar/publicaciones\\_iri/manual/Ultima-Tanda/OTAN/Tratado%20del%20Atl%20ntico%20Norte.pdf](https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/Ultima-Tanda/OTAN/Tratado%20del%20Atl%20ntico%20Norte.pdf)

Zamora, Augusto. (2022). La multipolaridad contra el Imperialismo y la izquierda extraviada. Buenos Aires. Abril. Recuperado de <http://www.gracus.com.ar/2022/04/27/la-multipolaridad-contra-el-imperialismo-y-la-izquierda-extraviada/>





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**Paradiplomacia: el Corredor Bioceánico Central entre sus oportunidades y desafíos para la integración regional.**

Alvarez Gómez, Natalia (IAPP-UNLaR)

[nataliaalvarezgomez@hotmail.com](mailto:nataliaalvarezgomez@hotmail.com)

Sanchez, Ivan (IAPP-UNLaR)

[sanchezivan@unlar.edu.ar](mailto:sanchezivan@unlar.edu.ar)

Veron Alvarez, Brisa (IAPP-UNLAR)

[brisaveronalvarez@gmail.com](mailto:brisaveronalvarez@gmail.com)

Fajardo, Joaquín (IAPP-UNLAR) [joaquinfajardo41@gmail.com](mailto:joaquinfajardo41@gmail.com)

Valdez Neyra, Antonella( IAPP-UNLaR)

[antoovaldez15@gmail.com](mailto:antoovaldez15@gmail.com)

## **Resumen**

El mundo globalizado produjo el advenimiento de las interacciones multinacionales, en este periodo hay una sutil desaparición de las fronteras y límites que los Estados, como prácticamente únicos actores del Sistema Internacional, conocían. Este proceso se viene gestando desde finales del siglo XX, gracias a factores como la descentralización de funciones y el proceso democratizador dado, en conjunto de avances tecnológicos, especialmente en telecomunicaciones y transporte, que facilitaron la conexión transnacional de los nuevos actores globales entre ellos: empresas, individuos, organizaciones no gubernamentales y gobiernos subestatales.

La República Argentina mediante el desarrollo de las diferentes regiones buscar potenciar sus recursos y la internacionalización de los mismo, en esta línea el Corredor Bioceánico Central (CBC) plantea generar beneficios sostenibles y estratégicos para las unidades que lo componen, desarrollando al máximo las oportunidades de la región, insertándose en el mercado global y respondiendo a sus demandas, a través del desarrollo de una red de territorios interconectados por vías viales y ferroviarias con salida a los dos océanos (Atlántico-Pacífico).

El presente trabajo analiza las oportunidades de Argentina, Brasil y Chile mediante el CBC como una política de integración regional.



**Palabras Claves:** Corredor Bioceánico, Integración Regional, Paradiplomacia

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo describe los lineamientos teóricos abordados sobre la interacción de las unidades subnacionales en el sistema internacional, tomando el caso de las provincias argentinas que forman parte del Corredor Bioceánico Central. Se analiza el potencial productivo que este acuerdo entre los países sudamericanos puede desarrollar a partir de la unión del océano Atlántico y el océano Pacífico mediante sus territorios. A su vez, se considera fundamental la voluntad política de mantener en vigencia y ejecución los acuerdos establecidos entre las partes intervinientes.

En primera instancia, se analiza “La Globalización: emergencia de los Estados subnacionales en el contexto internacional”, partiendo de la base que las relaciones entre las personas y colectividades no se terminan en el ambiente doméstico, sino que trascienden sus límites o fronteras. Los efectos de la transnacionalización impactaron en la cantidad de nuevos actores en el Sistema Internacional, llevando así la presencia de ONG, Empresas, y otras entidades que se transformaron en participantes internacionales, es en este contexto donde

En segunda instancia, el título La Paradiplomacia: Oportunidad de desarrollo, cooperación y relaciones de los Estados subnacionales, considerar conceptualmente la paradiplomacia como una herramienta de los gobiernos subnacionales para actuar en el sistema internacional, entendiendo así que no solo los gobiernos nacionales o los Estados-Nación son parte de la arena internacional, sino que también las provincias mantienen relaciones exteriores. También, se considera fundamental la reforma constitucional de 1994 donde se las faculta a ejercer la paradiplomacia, propiciando así el desarrollo económico, cultural, y científico internacional.

En tercera instancia, se aborda el apartado “De la academia al campo político: Acciones llevadas a cabo con el fin de consolidar el Corredor Bioceánico Central”. Aquí, se describe, acciones que llevaron a cabo los gobiernos participantes en el Corredor Bioceánico Central, también, se expresa el caso de la Región Centro como ejemplo de regionalización doméstica. En este contexto, la voluntad política sostenida en el tiempo es trascendental para efectivizar una política exterior de estas dimensiones.

El presente trabajo busca poner en consideración de la paradiplomacia en los últimos años, y las proyecciones para la cooperación y el desarrollo de la región sudamericana.

### **La Globalización: emergencia de los Estados subnacionales en el contexto internacional.**

Las relaciones internacionales se han convertido en un campo fundamental para el desarrollo de los Estados y las construcciones que se realizan en base a las vinculaciones y articulaciones producidas entre los diferentes países a lo largo y ancho del planeta. Consecuentemente, estas pueden ser definidas



como las “relaciones entre individuos y colectividades humanas que en su génesis y su eficacia no se agotan en el seno de una comunidad diferenciada y considerada como un todo, que fundamentalmente es la comunidad política o Estado, sino que trascienden sus límites” (Barbé, 2003, p. 19). A partir de esto, las causas que impulsan el surgimiento de dicha ciencia son los “cambios estructurales del desarrollo tecnológico e industrial, la heterogeneidad de la sociedad internacional, los horrores de la Primera Guerra Mundial, la acentuación de la interrelación entre la política interna de los Estados y su política exterior” (Del Arenal, 1994, p. 61).

En este sentido, la globalización se erige como un elemento que se fusiona tácitamente con las relaciones internacionales y que se ha posicionado como un fenómeno que atraviesa a todas las áreas de la realidad, en este sentido, la relevancia que adquiere en el ámbito internacional es imprescindible para las relaciones entre los Estados subnacionales y sus lazos económicos, sociales, políticos, culturales, etc. De esta forma, tomando a Francisco Expósito (2012):

El gran progreso en la comunicación, el mayor acceso a las nuevas tecnologías como transformación y transmisión las informaciones a través de Internet, televisión, telefonía celular, ordenadores, etc., facilitaron los flujos de los capitales e informaciones por encima de las fronteras nacionales. Esto provocó la reducción de la distancia entre todas partes del mundo, gracias a nuevas posibilidades de transmisión inmediata de información. De tal manera, se creó el espacio social supranacional, que funciona independiente de las fronteras nacionales y la jurisdicción de cada nación. Así es cómo podemos definir a la Globalización (pp.1 - 2).

En consecuencia, la globalización se encuentra anexada de manera intrínseca con las relaciones internacionales y la forma en la cual se aborda la política exterior entendida como “aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional” (Calduch, 1993, p.3). La globalización suprime y desdibuja las fronteras entre los Estados, por lo tanto, encarar procesos de integración y de vinculación es una obligación para que los países del mundo puedan desarrollarse en sus distintos ámbitos.

En esta línea, adquiere relevancia la cooperación e integración internacional, que se constituye como uno de los aspectos fundamentales que rige las relaciones entre los Estados en distintos niveles, que se ha visto impulsada desde la Segunda Guerra Mundial, cuando las naciones del mundo encontraron en la cooperación y en la integración un salvavidas esencial para el progreso de sus economías y pueblos, que habían sido devastados por la guerra y la incertidumbre en el ámbito global.

En ese contexto, tienen lugar avances distintos acuerdos en materia de cooperación e integración que han sido fundamentales para la recuperación económica de los países que estuvieron directamente



sumidos en la contienda. Títulos como el Plan Marshall y la COMECON, se plasmaron en las naciones cuyas economías decayeron en el desafío bélico. Sin embargo, la cooperación no se limita únicamente a cuestiones económicas, sino también a una gama de “acciones y actividades que se realizan entre naciones u organizaciones de la sociedad civil [...] la cooperación puede darse en diferentes niveles, direcciones y formas” (Cunego & Ruiz, 2014). Un claro ejemplo de cooperación e integración es el surgimiento de la Unión Europea, impulsada por la Segunda Guerra y sus consecuencias, donde se eliminan las barreras comerciales, se impulsa un mercado común, uniones económicas y monetarias, uniones aduaneras, entre otras medidas.

En base a lo anterior, la cooperación en diferentes áreas trae consigo una responsabilidad superlativa por parte de los gobiernos, en tanto se constituyen como actores en los cuales recae naturalmente la toma de decisiones en las sociedades. El desarrollo de los Estados puede darse de diferentes formas, según lo que es planteado por Cunego & Ruiz (2014): por un lado, la cooperación Norte-Sur es un “sistema tradicional de cooperación en que los países desarrollados canalizan recursos y capacidades a los países en vías de desarrollo”. Como también, la cooperación Sur-Sur, relacionado al “intercambio de colaboraciones en el ámbito técnico, político y económico entre países en vías de desarrollo”; y, por último, la cooperación triangular, compuesta por “acciones de cooperación entre países en desarrollo que son apoyadas financieramente por donantes del norte u organismos internacionales”.

La integración regional, toma relevancia en este sentido, considerándose como “una decisión política por parte de los Estados, con la intención de alcanzar objetivos comunes, mediante la armonización o unificación no sólo de políticas económicas y financieras, de regímenes monetarios, sino también de políticas socio-culturales y legislativas”. Pero también, considerando la identidad y la cultura como elementos fundamentales en el intercambio comercial en las diferentes dimensiones de la realidad social, algo que se puede ver cristalizado en la proyección del Corredor Bioceánico Central (CBC) que atraviesa a Argentina, Chile y Brasil.

Con los fenómenos de industrialización, globalización, diversificación de la agenda internacional e implementación de la política interméstica, nuevos actores empezaron a formar parte y tener participación en el sistema internacional: las unidades subnacionales. Así, el politólogo estadounidense, Robert Putnam (1996) plantea que la política nacional e internacional se encuentran de alguna forma u otra siempre entrelazadas; a su vez, se basa en una teoría de equilibrio general, en la que analiza el ámbito nacional e internacional de manera simultánea. En el nivel doméstico, los grupos presionan al gobierno para que adopte políticas que les sean favorables, mientras que, a nivel internacional también se busca maximizar sus capacidades.

Entonces, las unidades subestatales comienzan a tener mayor protagonismo en las relaciones internacionales a partir de la interdependencia constante que existe entre el plano de la política exterior



(nivel externo) y la interior (nivel doméstico), donde las unidades subestatales se dotan, según Caterina García (1996), de sus propios recursos financieros, sus objetivos internacionales y sus canales de relaciones exteriores. Con esto, la globalización juega un papel fundamental a la hora de hablar de la inserción de las unidades subestatales a la política exterior.

En principio, la causal de la inclusión de estas entidades fue por cuestiones económicas, al observar éstas la urgencia de relacionarse de manera directa con otros países para promover su desarrollo productivo, atraer inversionistas extranjeros y generar crecimiento económico sin que deba intervenir el Estado Nacional. Cabe destacar que siempre ha existido la interrelación entre provincias fronterizas y países limítrofes, pero es reciente la formalización y legalización de ello.

En base a lo anterior, la paradiplomacia adquiere un rol importante en la función de las unidades subestatales, por ejemplo, en el caso de La Rioja, donde se ha de subrayar que el Corredor Bioceánico Central (CBC) se constituye como un proyecto especial para la integración de la provincia con las demás, con la región y, en consecuencia, con el resto del mundo.

### **La Paradiplomacia: Oportunidad de desarrollo, cooperación y relaciones de los Estados subnacionales.**

La paradiplomacia se posiciona como una herramienta necesaria las unidades subnacionales cuando pretenden encarar relaciones con actores extranjeros. Para Cornago (2016), “la paradiplomacia es la participación de gobiernos no centrales en las relaciones internacionales a través del establecimiento de contactos ad hoc con entidades privadas o públicas del extranjero, con el fin de promover asuntos socioeconómicos y culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales”. De esta manera, el autor enfatiza el papel de las entidades no centrales, es decir, de los gobiernos intermedios, si es visto desde un punto de vista netamente político. Sin embargo, la paradiplomacia refiere, a su vez, a la articulación y las relaciones entre gobiernos subnacionales con otros de su misma categoría, o bien, con centros culturales, comerciales e industriales de otros Estados (Zeraoui, 2016).

En el plano internacional hay diversos ejemplos de integración y cooperación económica, bloques económicos y comerciales como el Mercosur, la Unión Europea, el ALCA, el NAFTA, entre otros, ganaron terreno en el ámbito de las relaciones globales en virtud de la cooperación y la integración, en este sentido, estos espacios son vistos como una oportunidad para Argentina y para distintas regiones cómo, por ejemplo, donde se encuentra la provincia de La Rioja.



En base a lo anterior, la República Argentina ha impulsado diversos tratados y acuerdos internacionales para el desarrollo, el crecimiento y la vinculación estratégica con diferentes actores internacionales a lo largo del tiempo, el Mercosur, la Unión Europea, los tratados con China y Asia, entre otros, son acuerdos que aparecen en el ámbito de la economía doméstica e internacional argentina, en la cual buscan impulsar relaciones que beneficien a la Argentina, países limítrofes y el mundo.

En Argentina, las provincias –comprendiéndolas como unidades subnacionales- se revisten de la autonomía que le concede la Constitución Nacional a la hora de repartir atribuciones y facultades para la construcción del Estado-nación. La reforma, efectuada en el año 1994, constituyó para las provincias del Noroeste Argentino, entre ellas Jujuy, Salta, Catamarca, La Rioja y Tucumán, la posibilidad del “inicio de políticas públicas propias de vinculación internacional sumado al cambio fundamental que significó el proceso del MERCOSUR y los acuerdos logrados con Chile y Bolivia, en 1996 y 1997 a través de los acuerdos de complementación económica” (Safarov, 2019: 283).

En esta dirección, el proceso de descentralización desarrollado durante la década de los '90 en nuestro país, pone de manifiesto no solo el deslinde de competencias y funciones desde la órbita nacional hacia las órbitas provinciales y municipales (Vilas, 2003); sino que también se manifiesta la actuación preponderante que adquirieron las provincias en temáticas relacionadas al orden internacional y a su rol como nuevos actores en ese contexto.

Bajo la defensa del federalismo, conformar bloques de integración regionales a partir de las facultades que tienen las provincias argentinas es importante para el desarrollo, al tener como objetivo tácito el consolidar una nueva visión geopolítica que promueva las acciones de las provincias como unidades subnacionales auténticas en la búsqueda del crecimiento.

En este sentido, cobra vital importancia el Corredor Bioceánico Central (CBC), que:

“es una vía de comunicación vial que une el Océano Pacífico con el Océano Atlántico. Se extiende por 2.472 kilómetros y conecta el puerto de Porto Alegre (Brasil) con uno de los tres puertos de la Región de Coquimbo (Chile). El 65% del CBC se extiende sobre territorio argentino, 25% sobre territorio brasileño y el restante 10% sobre tierra chilena” (Centro de Estudios y Servicios, CDS, 2019, p. 9).

Gran parte del CBC se encuentra proyectado en territorio argentino, pasando por las provincias de Corrientes, Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba, La Rioja y San Juan -teniendo en cuenta de oeste a este- por lo tanto, el impulso del desarrollo en estas provincias es vital para encarar proyectos que tengan como eje beneficios sostenibles y estratégicos para las unidades que lo componen, desarrollando al





máximo las oportunidades de la región, insertándose en el mercado global y respondiendo a sus demandas, a través del desarrollo de una red de territorios interconectados por vías viales y ferroviarias con salida a los dos océanos, es decir el Atlántico y el Pacífico.

Este corredor brinda la oportunidad para que las provincias como unidades subestatales y la Argentina como unidad nacional, pueda mirar hacia el Pacífico, ver en las costas de Asia un lugar asequible para insertar la producción argentina y posicionarse en mercados más competitivos a partir de la diversificación de las exportaciones. Pero no solamente esto, sino que la interconexión vial y ferroviaria que proyecta el CBC para los países comprometidos (Argentina, Chile y Brasil) y sus regiones resulta beneficiosa para que las provincias argentinas puedan impulsar proyectos que sean de provecho, teniendo como principal fin a sociedad en general.

Por eso, considerar a la integración internacional como herramienta para impulsar políticas públicas situadas, en función de la globalización cada vez más avanzada, resulta primordial para encarar proyectos como el Corredor Bioceánico Central y demás proyectos políticos, económicos, sociales, diplomáticos, culturales, tecnológicos, comunicacionales, etc., a partir de un elemento fundamental: la paradiplomacia de las unidades subnacionales. La cual se constituye como un canal que articula los intereses de las regiones o unidades subnacionales a lo largo y ancho del planeta, según sus consideraciones particulares en pos de la ayuda mutua y el trabajo en conjunto.

### **De la academia al campo político: Acciones llevadas a cabo con el fin de consolidar el Corredor Bioceánico Central.**

La voluntad política, para que se efectivicen las ideas de esta envergadura, es fundamental. Aquí convergen los intereses de las partes, de hecho, es fundamental no solo el mutuo acuerdo a nivel coyuntural, sino también que se mantengan en el tiempo, para así generar una sinergia sostenible en el transcurrir de los años, independientemente del partido o coalición partidaria que detente el poder.

El Jefe de Gabinete de la Nación, Juan Manzur, expresó la anuencia de los vicegobernadores en el primer Plenario del Parlamento del Norte Grande:

Que los vicegobernadores de las provincias estén reunidos para trabajar de manera conjunta en apoyo a sus gobernadores, habla a las claras de la decisión política de ir en un solo sentido hacia la Argentina que queremos. Este parlamento es el que otorgará sustentabilidad de las acciones y las iniciativas que vienen adelante (Manzur, 2022).



El Corredor Bioceánico Central, aporta a la región la reducción de días de viaje en el transporte de las exportaciones hacia el Asia Pacífico, dejando como alternativas a rutas marítimas que predominan en el Atlántico y América Central:

En términos de ventajas portuarias, se realiza una comparación de exportaciones a través del puerto de Santos, en el Atlántico, con el puerto de Antofagasta, en el Pacífico, para identificar reducción de tiempos, y se concluye que se reducen en aproximadamente 12 días de tránsito comercial en tiempo de viaje si las exportaciones se hacen vía Antofagasta-Shanghái a través del corredor, en lugar de pasar por el Canal de Panamá. (Parkinson de Castro, 2018).

La emergencia de los mercados asiáticos marca en la agenda internacional de los países del mundo en general, pero en los latinoamericanos en particular, un desafío impostergable en que refiere la comercialización de sus productos. Es por ello que los corredores bioceánicos están dejando de ser tan solo una idealización, para pasar a ser una realidad. En este sentido, la mutación del sistema internacional en sus polos productivos exige nuevas formas de interacción de los actores internacionales, aquí también radica la habilidad para potenciar el posicionamiento geopolítico de las unidades subnacionales. Dentro de la órbita política con miradas hacia el Pacífico se destacan los casos del ZICOSUR, ATACALAR, con mesas operativas entre todos los integrantes que la componen.

A nivel doméstico, se observa Región Centro, comprendido por las provincias de Santa Fe, Córdoba, y Entre Ríos que maximizan los recursos que tienen mediante la integración. El Tratado Integración de 1998, en primera instancia de conformidad entre Córdoba y Santa Fe, se fundamenta que los firmantes lo realizan “Con la profunda convicción de una imperiosa necesidad de cambios políticos, jurídicos, económicos, culturales e institucionales ante los inconvenientes atravesados por el federalismo durante toda la historia argentina para conseguir el efectivo aseguramiento de la integración regional y nacional”, al año siguiente se unió la provincia restante aceptando los mismos lineamientos. En términos generales, los Indicadores Regionales muestran que este grupo participa en “el 38% de las exportaciones argentinas, siendo una de las más atractivas y dinámicas en materia de envíos al exterior” (Región Centro, 2022); por otro, teniendo en cuenta los números de Región Centro (2022), se destaca que el sector primario “aporta el 10% del Producto Bruto de la Región que participa con el 55% de la producción nacional de granos, el 91% de la de maní y más del 50% de la de arroz. Un tercio de la producción del trigo argentino es producido en esta zona, donde se realiza casi el 40% de su molienda”.

El Jefe de Gabinete de la Cancillería de la República Argentina, Guillermo Justo Chaves, sostuvo que “Los corredores bioceánicos son claves para la integración regional. Van a fortalecer las relaciones con Chile, con Brasil, y deben ser las venas por las que circule el entramado productivo, que por supuesto incluye también a Uruguay y Paraguay” (Chaves, 2020). Los actores deben tener la capacidad para



fortalecer las cadenas productivas que ellos constituyen, para así también aportar al desarrollo de sus pueblos y habitantes, ya que esto trae aparejado fuentes de trabajo, aumento de las economías regionales, mayor conectividad, mediante la construcción o refacción de la infraestructura de las provincias.

La decisión de sostener una política exterior de este tipo, implica la comprensión de las interacciones del sistema internacional que conforman su estructura, los intereses de las unidades intervinientes se basan no solo en lo económico, sino también en el desarrollo educativo, turístico, científico, entre otros, que brinda la globalización. Es comprender la transnacionalización de las provincias, en uso de sus facultades constitucionales, en un escenario multipolar, se puede pensar la idea de Waltz (1979) que “está compuesto por una estructura y por unidades interactuantes. La estructura es el componente sistémico que hace posible pensar el sistema como un todo”.

La provincia de Jujuy, en el año 2021, congregó a diferentes personalidades de la política, empresarios, productores, y demás, sectores para poner en marcha la planificación provincial en relación al Corredor Bioceánico Vial, para esto:

Diversos sectores empresariales, políticos, académicos, comunales y de entes vinculados a las inversiones y el desarrollo económico de la Provincia de Jujuy emprendieron una acción conjunta para lograr la determinación, oficialización y puesta en práctica de un plan conjunto para aprovechar las oportunidades que brinda el Corredor Bioceánico Vial a esa Provincia del Noroeste Argentino, paso obligado de esta vía cuatrinacional que unirá regiones de Brasil, Paraguay y Argentina con los puertos del norte de Chile como salida e ingreso de mercancías en su intercambio con los mercados del Pacífico, en especial del Asia” (Corredor Bioceánico, 2021 a)

En este hecho se solicita la Declaración de Interés Legislativo al fortalecimiento y promoción del Corredor Bioceánico que integra la Provincia de Jujuy. Se recuerda que desde el origen la iniciativa, uno de los objetivos es “de integrar estas zonas mediterráneas con el norte de Chile y el sur del Perú es facilitar intercambios comerciales para contribuir a su desarrollo. El Corredor Bioceánico conectará con el Pacífico áreas de fuerte potencial productivo” (Corredor Bioceánico, 2021 b)

## Referencias

Barbé, E. (2003). Relaciones internacionales. Madrid, España: Tecnos.

Calduch, R. (1993). Dinámica de la Sociedad Internacional. CUERA: Madrid, España.

Chaves, G.J. (2020). Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Recuperado de:



<https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/los-corredores-bioceanicos-son-claves-para-la-integracion-regional>

Centro de Estudios y Servicios (2019). Corredor Bioceánico Central: estado de la infraestructura vial y obras proyectadas. Bolsa de Comercio de Santa Fe.

Corredor Bioceánico. (2021). Jujuy prepara una planificación provincial. Recuperado de <https://corredorbioceanico.org/jujuy-prepara-una-planificacion-provincial-en-relacion-al-corredor-bioceanico-vial/>

Corredor Bioceánico. (2021b). Conoce el corredor. Recuperado de: <https://corredorbioceanico.org/conoce-el-corredor/>

Cunego, A., y Ruiz, S. (2014). Introducción al sistema de cooperación internacional al desarrollo. Paradigmas, actores y perspectivas. Municipalistas por la Solidaridad y el Fortalecimiento Institucional - MUSOL: Madrid, España.

Del Arenal, C. (1994). Introducción a las relaciones internacionales. Madrid, España: Tecnos.

García, C. (1996). La actividad exterior de las entidades políticas subestatales. Revista de Estudios Políticos Nueva Época. N° 91.

Manzur, J. (2022). "Es central hablar de los corredores bioceánicos", Pagina 12, 13 de agosto de 2022. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/473066-es-central-hablar-de-los-corredores-bioceanicos>

Parkinson de Castro, J. (2018). La experiencia de los corredores de comercio a lo largo del Tiempo. (pp. 25-29).

Putnam, R. (1996). Diplomacia y política internacional: la lógica de los juegos de doble nivel. Zona abierta 74. (pp. 68 – 120).

Región Centro. (2022). Indicadores Regionales. Recuperado de <http://www.regioncentro.gob.ar/datos/indicadores-regionales/>

Safarov, A. (2019). La paradiplomacia del noroeste argentino: El caso ZICOSUR. Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión. Agosto 2019, año 7, no 14, p. 283-294.

Tratado de Integración de las Provincias de Córdoba y Santa Fe. (1998)

Temas para la Educación (2012). Federación de Enseñanza de CC.OO. de Andalucía. ISSN 1989-4023. Revista digital para profesionales de la enseñanza. N° 18 - Enero de 2012.

Waltz, K. (1979). Capítulo 5: Estructuras Políticas. En *Teoría de la política Internacional*. GEL.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Zeraoui, Z. (2016) Para entender la paradiplomacia. Desafíos (28-I). Pp. 15-34. Bogotá, Colombia.  
Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/3596/359643444001.pdf>



## La crisis de los procesos de integración regional: Los casos del BREXIT y la firma del Tratado de Libre Comercio entre Uruguay y China<sup>66</sup>

*Sabrina Alvarez Covelli<sup>67</sup>*

*Política internacional*

**Resumen:** El presente artículo parte de la hipótesis de que, los procesos de integración se encuentran atravesando periodos de estancamiento político y de pérdida de legitimidad. Para corroborar dicha hipótesis, se tomará al BREXIT, que ejemplifica el debilitamiento de la Unión Europea. En segundo lugar, se tomará la firma del Tratado de Libre Comercio entre China y Uruguay, para ejemplificar las debilidades del MERCOSUR y el resurgimiento de políticas enmarcadas en la lógica del interés nacional. En esta línea, lo que se pregunta el gobierno de la República Oriental es si tiene sentido seguir como miembro permanente de un bloque que no ofrece grandes incentivos económicos y que, por el contrario, representa trabas en sus vínculos comerciales con el exterior. Se observa, en este sentido, que en la actualidad prevalecen las políticas que priorizan al Estado, como unidad política individualizada, sobre las posibilidades que los bloques regionales ofrecen.

**Palabras clave:** Integración, MERCOSUR, Unión Europea, Uruguay, Gran Bretaña, China.

**Abstract:** This article is based on the hypothesis that integration processes are going through periods of political stagnation and loss of legitimacy. In order to corroborate this hypothesis, the BREXIT, which exemplifies the weakening of the European Union, will be taken as an example. Secondly, the signing of the Free Trade Agreement between China and Uruguay will be used to exemplify the weaknesses of MERCOSUR and the resurgence of policies framed in the logic of national interest. In this sense, the government of the Eastern Republic wonders whether it makes sense to remain a permanent member of a bloc that does not offer major economic incentives and which, on the contrary, represents obstacles to its trade links with the outside world. In this sense, policies that prioritise the state as an individual political unit prevail over the possibilities offered by regional blocs.

**Key Words:** Integration, MERCOSUR, European Union, Uruguay, United Kingdom, China

### 1. Introducción

El análisis de los estudios internacionales cuenta con una amplia gama de teorías desarrolladas para abordar su estudio, sin embargo, la perspectiva realista, es decir, la teoría clásica aún goza de un lugar privilegiado para analizar los eventos de la sociedad internacional. Lo anterior no implica, claro, que el

---

<sup>66</sup> Trabajo preparado para su presentación en el XV Congreso Nacional y VIII Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022.

<sup>67</sup> Estudiante de 5to año de la Licenciatura en Ciencia Política, Universidad Nacional de Villa María (UNVM), Argentina. Correo electrónico: [sabrinaacovelli@gmail.com](mailto:sabrinaacovelli@gmail.com)





realismo sea la teoría exclusiva dentro del estudio de las relaciones internacionales, por el contrario, el surgimiento de nuevas teorías obliga al realismo a actualizar sus supuestos en función de las nuevas demandas que provienen de la academia y la práctica.

Partimos de la recuperación de 2 de las categorías de análisis centrales propuestas por el realismo clásico y la corriente neorrealista que surge en la década de los 70. La primera de ellas, la noción de interés nacional, que desde esta perspectiva dirige y estructura todas las acciones del Estado en el ámbito internacional. El interés nacional, puede ser entendido como el conjunto de objetivos reales y simbólicos que se propone un Estado, a partir del cual dirige toda su acción política. En este sentido, el interés nacional es el objetivo máximo a la hora de diseñar e implementar una política exterior. La persecución y cumplimiento de este objetivo, dentro de la corriente tradicional, responde a juegos de suma cero, es decir, su concreción puede implicar la “pérdida” de otro Estado, que queda completamente justificada debido a que el escenario internacional es entendido como un espacio anárquico regido por las “leyes de la naturaleza” hobbesianas. La segunda categoría a recuperar, que está directamente relacionada con el interés nacional, es que, en esta teoría, el actor por excelencia, aun cuando coexiste con otras organizaciones y organismos, es el Estado.

El Estado, además de ser el principal actor de las Relaciones Internacionales, es un ente racional que busca maximizar sus recursos, en términos de política internacional y siguiendo a Kenneth Waltz (principal exponente de la corriente neorrealista), el principal recurso que posee una unidad política es la cuota de poder que lo posiciona dentro de la estructura internacional como poderoso o sometido. La novedad teórica propuesta por Waltz (Waltz, K. “Teoría de la Política Internacional”, 1979) es que ahora el poder no es entendido como el fin del Estado, sino como un medio para el fin de posicionamiento estratégico del mismo en la estructura de poder internacional.

A partir de la recuperación teórica detallada anteriormente, se procederá a analizar los casos del BREXIT y la firma del Tratado de Libre Comercio entre Uruguay y China como ejemplos prácticos donde lo que predomina es la persecución del interés nacional. Para ello, será obligatorio recuperar las características del regionalismo que marcó la arena internacional a finales de la década de los 80, en el contexto de la finalización de la Guerra Fría. Es en este periodo donde se da inicio a la denominada cuarta ola del proceso, dentro del cual se enmarca el MERCOSUR y se concluye el proceso de la Unión Europea tal como funciona en la actualidad. Estos regionalismos, también denominados regionalismos abiertos, priorizan las uniones aduaneras con el objetivo de crear un mercado común, que es la fase final del proceso de regionalización e incluye aspectos como la adopción de una moneda común y la existencia de una legislación diseñada y aplicada a todos los miembros de manera homogénea.

A modo de breve descripción se mencionarán algunas de las corrientes más importantes dentro de la teoría que analiza el proceso de integración, junto con la mención de sus principales características.



1. La corriente federalista, de corte teórico idealista, funciona de acuerdo a los postulados kantianos de la sociedad internacional donde, siguiendo a Malamud (2007), en esta variante lo importante es el proceso de federalización mas que el resultado (la federación). La pregunta principal de los teóricos federalistas es ¿Hasta dónde quiere llegar el proceso?

2. El funcionalismo y el neofuncionalismo surgido a partir de la década de los 50 es definido por Mitrany, su principal exponente como un sistema de relación flexible y pragmático que busca superar las instancias nacionales en pos de un objetivo común, (Mitrany, David, 1943, A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization) objetivo que ya no es la construcción de un Estado mundial, al mejor estilo kantiano, sino que lo que propone es la construcción de mecanismos de cooperación en el área técnica del funcionamiento del Estado mediante la transferencia de funciones. La hipótesis es que una integración de este estilo aumentaría los niveles de interdependencia entre los Estados miembro, que a su vez son cercanos geográficamente y así se disminuiría la posibilidad de conflicto.

Por su parte, el neofuncionalismo intenta resolver algunas falencias respecto del funcionalismo, como el hecho de que los gobiernos no suelen estar dispuestos a ceder tareas políticas porque se entiende como una pérdida de soberanía nacional.

3. Transnacionalismo e interdependencia. Lo principal a tener en cuenta con respecto a esta variante es el hecho de que la idea de un conflicto entre países geográficamente próximos sería un inconveniente que presentaría más pérdidas que ganancias. A partir de ello, Karl Deutsch habla de “comunidades de seguridad”. Siguiendo a Malamud<sup>68</sup>:

“La teoría sugiere que un padrón creciente de comunicación e intercambio entre sociedades vecinas dará lugar a un creciente sentimiento de comunidad, autoconciencia regional e identidad supranacional. El factor clave es la homogeneidad reinante entre sociedades que conlparten valores comunes”

Los principales exponentes de la teoría de la interdependencia fueron Keohane y Nye, en la década de los 70, quienes tuvieron en cuenta la multiplicidad de actores que intervienen en el engranaje de las relaciones internacionales.

4. Intergubernamentalismo liberal o neorrealismo: El principal exponente de esta corriente teórica es Keneth Waltz, quien tiene una perspectiva de análisis estructuralista del escenario internacional, es decir, los Estados ocupan un lugar en la jerarquía del concierto internacional. Esta teoría se desarrolla en el contexto de la globalización de finales de la década de los 70 e inicios de la década de los 80, periodo también en el que se inicia la cuarta ola de regionalismos.

A partir del proceso de globalización, teorías tan cerradas como el realismo clásico o su variante, el neorrealismo, ya no pueden explicar la totalidad de los fenómenos ocurridos en la arena internacional, aun cuando sobreviven algunos preceptos como la relevancia del Estado, la lógica de juegos de suma

---

<sup>68</sup> Malamud, Andrés, 2007, en “El derecho en Movimiento”.



cero ya no puede ser el elemento explicativo de las relaciones interestatales, cada vez mas interdependientes.

Las teorías de integración buscan, justamente explicar los procesos por los cuales los Estados asumen la posibilidad de relacionarse en bloque para así poder hacer frente a los desafíos políticos y económicos que impone la globalización y la interdependencia.

En el paralelismo entre la Unión Europea, de enorme trayectoria y desarrollo teórico, en contraposición con un MERCOSUR que no logra completar el proceso de integración, se observa la particularidad de que el bloque latinoamericano no puede ser encasillado de manera unánime en ninguna de las corrientes mencionadas, siguiendo nuevamente a Andrés Malamud, *“Paradójicamente, una explicación intergubernamentalista hacia un proceso estrictamente intergubernamental como el Mercosur tampoco es apropiado, ya que ninguna negociación interestatal ha derivado en transferencia de soberanía”* (Malamud, 2007).

El origen de la UE, podemos decir, está en el objetivo de evitar conflictos a futuro. El organismo goza de la legitimidad otorgada por los Estados miembro mediante la concesión de ciertas funciones estatales, como la legislación respecto de la moneda común o en cuanto a las inmigraciones. A diferencia de la UE, el MERCOSUR es el resultado de la globalización y la exacerbación de las relaciones interdependientes, y tiene serias dificultades para sobreponer el objetivo regional y colectivo por sobre las cuestiones domésticas de cada Estado miembro. Prueba de ello, es la evidencia de una falta de política de Estado continua en el tiempo al respecto del bloque en Argentina, por ejemplo, que es uno de los miembros fundadores del Mercado Común.

Las conclusiones que se desprenden de lo anterior son poco alentadoras para el análisis general del bloque latinoamericano. Nos encontramos con que, a 30 años de la firma del Tratado de Asunción, el cual le dio origen, pocos son los avances que ha presentado y es percibido por algunos miembros, como en el caso Uruguay, como un lastre institucional que pone trabas para la firma de acuerdos bilaterales de mayor envergadura. Ante esta situación y, ante el avance del TLC<sup>69</sup> con China, el gobierno uruguayo se pregunta si realmente vale la pena seguir formando parte de un bloque regional que, debido a su estancamiento y excesiva burocracia obstaculiza los objetivos de crecimiento económico.

Con respecto al BREXIT, lo que se observa es que en el Reino Unido ha prevalecido el objetivo nacional por sobre el interés regional. Reino Unido nunca se ha sentido del todo europeo, sin embargo, el avance de los discursos nacionalistas que embanderan el interés nacional como el único y principal objetivo del gobierno han logrado el terreno necesario para que el voto por el leave se llevara el triunfo en el 2016.

Los casos seleccionados explican a su vez, no solo el avance de los discursos nacionalistas, sino que evidencian la crisis de los procesos de integración de la década de los 80 y el declive de bloques modelo

---

<sup>69</sup> Tratado de Libre Comercio



e históricos como la Unión Europea. Lo que cabe preguntarnos en este contexto es ¿Hasta dónde llegará el avance de las políticas de interés nacional? Por otro lado, en un mundo hiperconectado ¿Es un error abandonar bloques comerciales o permanecerá la tendencia al aislacionismo político y el multilateralismo comercial?

## **2. Análisis de caso**

### **2.1. BREXIT**

BREXIT se ha denominado al proceso por el cual el Reino Unido de Gran Bretaña movilizó sus recursos políticos tanto internos (referéndum) como internacionales para planificar su salida de la Unión Europea. El proceso, a nivel interno se caracterizó por el dinamismo y por su sorpresividad, especialmente para quien fuera el Primer Ministro durante el periodo más crítico del proceso entre 2010 y 2016, David Cameron.

Para entender las causas y consecuencias del proceso del BREXIT, considero necesario realizar un repaso de las principales características del Reino Unido, la primera de ellas, respecto a su régimen de gobierno. Reino Unido es un Estado regido por un sistema parlamentario, cuyo Jefe de Gobierno es el Primer Ministro y el jefe de Estado es el Rey, a partir del 8 de septiembre de 2022, Carlos III. El régimen de gobierno británico es un elemento central a tener en cuenta para llevar a cabo un análisis lo mas completo posible respecto del BREXIT. El mismo, se caracteriza por ser una Monarquía Constitucional y Parlamentaria, donde el gobierno se encuentra dividido en “dos cabezas”, por un lado, como se mencionó anteriormente, la Jefe de Estado, en este caso, a cargo de Carlos III de Inglaterra, es decir, el Rey. Por otro lado, está el Jefe de Gobierno: el primer ministro, en la actualidad, la líder del Partido Conservador Liz Truss. La primera cabeza, se encarga de representar los valores británicos y de la unidad nacional, tiene un rol simbólico mas que político, debido a que la Corona tiene prohibido interferir formalmente en los asuntos del gobierno. El jefe de Estado, por su parte, representa los intereses políticos del Estado y ejerce la praxis política propiamente dicha. Haciendo un paralelismo, podría decirse que el Premier lleva a cabo las tareas que le corresponderían a la figura presidencial en un sistema presidencialista.

Otra particularidad del gobierno, es que el tiempo que un primer ministro esté en el cargo no está delimitado, sino que depende de la confianza que el partido deposite en su figura, es decir, el gobierno depende de la existencia de una mayoría que deposita su confianza en el candidato del partido, se trata de un gobierno colectivo.

Históricamente, en Reino Unido han existido dos partidos ideológicamente muy diferenciados. Por un lado, los laboristas que se ubican en el centro izquierda y por el otro lado, los conservadores. En el último siglo, el partido que ha estado a cargo del gobierno fue el Partido Conservador. Los conservadores, a lo largo del siglo XX y las primeras décadas del siglo XXI se han caracterizado por llevar a cabo políticas denominadas “de austeridad”, por el recorte económico, la divulgación de discursos donde se realiza la cuestión del interés nacional y la defensa de los valores tradicionales



británicos. En los últimos 20 años, la exacerbación de este discurso nacionalista ha derivado en el nacimiento de nuevos partidos de derecha que promovieron la separación del Reino Unido de la Unión Europea, entendiendo a dicha organización como un obstáculo para el desarrollo del interés nacional británico.

Las principales corrientes políticas de derecha surgidas en este período y que promovieron (exitosamente) el BREXIT fueron: Britain first, UKIP (Partido de la Independencia del Reino Unido), que se constituyó como el único partido en el último siglo que no sea tradicional, en lograr escaños mediante elecciones y se describe como democrático y libertario. UKIP tuvo una campaña muy fuerte por el leave, proveyendo al referéndum de un considerable caudal de votos. En tercer lugar, una nueva variante conservadora fue el Brexit Party. Estas variantes conservadoras junto con el núcleo duro del Partido Conservador fueron los principales impulsores del BREXIT.

Ahora bien ¿Por qué el BREXIT logró el éxito? En las siguientes líneas se analizan las principales causas y las primeras consecuencias del referéndum del año 2016. La primera causa, tiene que ver con el avance del movimiento nacionalista, el cual no es un fenómeno exclusivamente británico, sino que atañe a varios países de Europa. En el caso del Reino Unido, el principal argumento nacionalista se esgrimió sobre la pérdida de soberanía del Estado británico ante el avance de los poderes de la Unión, principalmente en lo que respecta a políticas de seguridad social, militar y política migratoria.

Las reticencias respecto a los límites dentro de los cuales estaba dispuesto a negociar su nivel de integración el Reino Unido quedaron plasmados en los discursos de la ex Primera Ministra, Margaret Thatcher, quien ya en la década de los 90 hablaba de los peligros que implicaba seguir cediendo soberanía a la Unión Europea, lo que, en la lógica de Thatcher podría derivar en la creación de un super Estado que absorbiera la soberanía de los miembros. La prevalencia del interés nacional británico por sobre los objetivos integratorios, quedaron fuertemente demostradas ante la negativa de adoptar el euro como moneda circulante.

De la mano de la defensa del interés nacional británico, viene la corriente euroescéptica. La pregunta central es ¿Permanecer en la Unión Europea nos beneficia como ciudadanos británicos, o la Unión Europea necesita al Reino Unido por sus recursos políticos y económicos? Desde la perspectiva euroescéptica, la lógica es clara: al ciudadano británico poco le beneficia ser miembro de la Unión, mientras que la Unión necesita del enorme aporte financiero de Reino Unido. Debemos entender al euroescepticismo como una corriente social que expresa dudas respecto de la integración europea, manifestado en un amplio espectro de posiciones críticas que incluye la oposición frontal y abierta. Se trata de un fenómeno dinámico, lo cual dificulta su comprensión: puede ir cambiando a través del tiempo y evoluciona con el propio proceso de integración (Alvarez, 2013. p.37).

De lo anterior se desprende el factor económico. En el discurso a favor del leave, los exponentes argumentaron sobre el enorme costo fiscal que implica para Gran Bretaña ser miembro pleno de la Unión Europea. La cuestión del costo que suponía formar parte de la Unión se convirtió en el gran



estandarizado durante el periodo de Thatcher, donde se popularizó la frase “*I want my money back*”, haciendo alusión a las enormes cargas fiscales que tenía el Reino Unido respecto de la Unión.

Un cuarto elemento del discurso a favor del BREXIT fue el problema del avance de la crisis migratoria, especialmente el aumento de la inmigración “poco calificada”. Es en este punto donde probablemente el BREXIT más apoyo tuvo, el discurso a este ítem era claro: los trabajadores del este europeo se quedaban con los empleos que podrían ser para los ciudadanos británicos. Este discurso coincide también con el periodo de aumento de ataques terroristas, siendo el caso británico uno de los Estados con un mayor número de atentados de Europa. En este sentido, prevaleció un discurso xenófobo, principalmente a quienes tuvieran alguna relación con la religión musulmana, por lo cual, el objetivo del gobierno británico se encaminaba hacia el cierre de las fronteras de acuerdo a la legislación nacional y despegarse de la legislación europea en materia de circulación de personas. La cuestión del trabajo calificado, la política migratoria y el terrorismo derivaron en el avance de un discurso no solo nacionalista, sino también caracterizado por la islamofobia.

Llegados a este punto, podemos decir que el BREXIT no fue una sorpresa, sino que fue un fenómeno que caló en la sociedad británica de los últimos 20 años que nunca se ha definido como un país del todo europeo. El único motivo por el cual UK formaba parte de la Unión Europea estaba ligado a factores económicos y comerciales y es en la persecución de este objetivo que fundó el EFTA (Asociación Europea de Libre Comercio), pues para los dirigentes británicos el proceso de integración nunca debió abarcar más motivos políticos que comerciales. Al mismo tiempo, una característica muy importante de este proceso, es el hecho de que la salida de la Unión es un fenómeno localizado en Inglaterra, pues la opción de “remain” ganó en Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Como vemos, los factores que llevaron al BREXIT, tanto internos como externos se caracterizan por su alto nivel de heterogeneidad. Siguiendo a Tomas Kirjner Barrico, podemos decir que:

“El Reino Unido es un Estado plurinacional que para un sector de la población presenta una relación asimétrica entre Inglaterra y el resto de los territorios (ver McEwen, 2019), lo cual explica la extensión y persistencia de actores y sentimientos que son opuestos al nacionalismo británico unionista en el que se cimentó principalmente el Brexit. En este contexto de heterogeneidad interna, la pertenencia a la Unión Europea era central para las poblaciones de Escocia e Irlanda del Norte (Dardanelli, 2003; Tannam, 2016) y por lo tanto su retiro de la UE, decidido esencialmente por la numerosa población inglesa, revitalizó la situación estructural según la cual parte de la población escocesa y norirlandesa no se siente representada por Londres”<sup>70</sup>

La cita anterior, nos muestra que una de las principales consecuencias de un BREXIT localizado en Inglaterra fue la profundización de los movimientos nacionalistas al interior del Reino Unido y el

---

<sup>70</sup> Kirjner Barrico, T. “BREXIT: Ascenso del nacionalismo británico euroescéptico y desafíos en Escocia e Irlanda del Norte”. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 2021.





peligro que esto representa, pues el antecedente del referéndum de 2016 habilita a los demás Estados a pensar en un elemento similar para definir la “salida” del Reino Unido, tal es el caso de Escocia, donde el remain ganó por un arrasador 60%. Claro está que el proceso no sería el mismo, debido a que para llevar a cabo una consulta popular de este estilo, los gobiernos de Escocia, Irlanda y Gales deberían contar con el apoyo del gobierno inglés. Pero lo importante a resaltar aquí es que, de alguna manera, se rompe el pacto ente los países de Reino Unido porque Inglaterra tomó una decisión unilateral en una materia que compete a todos los miembros.

Una segunda consecuencia tiene que ver, irónicamente con los efectos adversos sobre la economía británica. Es irónico por dos motivos, en primer lugar, cuando Reino Unido se ensambla a la Unión Europea, lo hizo persiguiendo objetivos económicos, también es irónico porque casi 30 años después, uno de los principales motivos para impulsar la salida fue que pertenecer a la Unión implicaba altos costos económicos. Como era de esperarse y respondiendo a las turbulencias que significó el Brexit, en los meses posteriores la economía británica sufrió una fuerte crisis de abastecimiento, no solo de productos comerciales, sino por la crisis en la línea productiva que significó la pérdida de esa mano de obra “poco calificada”.

Es cierto también, que esto no fue una consecuencia exclusiva del BREXIT, los primeros meses del 2020 fueron meses críticos para toda la economía mundial por el caos desatado por la pandemia de Covid-19 y las consecuencias político institucionales que se observan dos años después: La renuncia de quien fuera el Premier que oficializó la salida británica, Boris Jonhson en agosto de 2022 debido a la pérdida de confianza del partido, el proceso de transición que ello implica y a nivel simbólico y social, la el reciente fallecimiento de la Reina Isabel II de Inglaterra.

## **2.2 . El Tratado de Libre Comercio China-Uruguay**

En este ítem del artículo se analizarán las causas que motivaron a Uruguay a negociar de manera bilateral, un Tratado de Libre Comercio (TLC) con China. Este evento es relevante porque demuestra la debilidad del MERCOSUR para asegurar la concreción de acuerdos económicos en bloque con las grandes potencias.

El inicio de las negociaciones entre China y Uruguay en septiembre del 2021 demuestran el hecho de que el MERCOSUR se ha convertido en una enorme burocracia internacional que, en lugar de agilizar las negociaciones comerciales, las vuelve tediosas y extensas en el tiempo. Pero ¿Por qué ocurre esto? Las causas van desde las coyunturas internas de cada uno de los miembros del bloque hasta la falta de voluntad política a nivel regional para crear un proyecto común, incluyendo la enorme influencia que tienen los partidos gobernantes de turno a nivel individual de cada Estado.

Ahora bien, volvamos al eje de análisis: la firma del TLC entre China y Uruguay ¿Cómo afecta al MERCOSUR? La República Oriental del Uruguay es miembro pleno del MERCOSUR al igual que Brasil, Argentina, Paraguay y Venezuela (Venezuela se encuentra suspendida desde 2017) lo que significa que goza de plenos derechos y obligaciones dentro del organismo. En el año 2020, año en que



asumió la presidencia del Estado Luis Lacalle Pou, miembro del Partido Nacional -o Partido Blanco-Uruguay también ejerció la presidencia pro tempore del bloque en la segunda mitad del año (El ejercicio de la presidencia dentro del MERCOSUR dura 6 meses).

El proceso de transición presidencial en Uruguay es un factor muy importante a tener en cuenta debido a que dicha transición también ha sido ideológica. Hubo un momento de la historia en América Latina, donde la corriente política fue la misma en la gran mayoría de los Estados. Aproximadamente desde el 2002-2003 hasta 2014-2015, Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Venezuela tuvieron gobiernos denominados populistas, con grandes aspiraciones respecto a la integración política de Latinoamérica, se proponían llevar a cabo el sueño de la “Patria Grande”. Durante estos años, la política exterior del primer mandatario uruguayo, José Pepe Mujica, fue la de amalgamarse al proyecto de integración regional que representaba el MERCOSUR, el cual era entendido como una herramienta política que permitiría a los países del cono sur concretar el objetivo de plena integración.

Sin embargo, la década populista latinoamericana ha llegado a su fin. El régimen venezolano ha perdido prácticamente la legitimidad democrática en todos los países occidentales, incluyendo también, la suspensión dentro del bloque. En Brasil, la crisis política que derivó en la destitución de Dilma Rousseff y el proceso judicial en contra del líder popular, Lula Da Silva y que llevaron a su condena, el final del kirchnerismo en Argentina fueron factores que, junto con factores de la coyuntura internacional (como la crisis económica del 2008, el ascenso económico chino y el consecuente estancamiento de Estados Unidos y la Unión Europea) dejaron un espacio en el mundo de la política para el retorno del neoliberalismo que parecía haber quedado en los 90.

En el año 2020, con la victoria del candidato neoliberal en Uruguay se produce un redireccionamiento de las políticas de Estado hacia el fortalecimiento de las relaciones comerciales y el pragmatismo ideológico respecto del sentimiento latinoamericano. El fenómeno no ha sido exclusivo de Uruguay: En Brasil preside Jair Bolsonaro, fuerte crítico de los populismos, de derecha y a favor de la aplicación de políticas agresivas. En Argentina desde 2015 hasta 2019, Mauricio Macri se sentó en el sillón de Rivadavia, cuya gestión estuvo marcada por la aplicación de políticas neoliberales.

A pesar de que el avance de las corrientes neoliberales en los países miembros del MERCOSUR es un hecho, en el año 2019 gana en Argentina la fórmula presidencial Fernández-Fernández. Este evento será clave para entender la dinámica de las relaciones dentro del bloque regional ¿Por qué? Porque aun cuando el objetivo del Mercado Común es crear políticas arancelarias comunes a todos los miembros en pos del desarrollo regional, como se mencionó anteriormente, la política doméstica de cada uno de los países tiene un fuerte impacto en el bloque.

En la actualidad, el MERCOSUR se encuentra “dividido” ideológicamente. Por un lado, Brasil, Uruguay y Paraguay se encuentran presididos por hombres de partidos conservadores y de corte neoliberal, por el otro, Venezuela y Argentina, con gobiernos denominados socialistas y populistas respectivamente. Esta situación, torna difíciles las relaciones al interior del bloque, pues los objetivos



perseguidos terminan siendo contradictorios; de un lado se prioriza la construcción de un bloque político homogéneo (Argentina y Venezuela) que permita a América Latina construir una identidad común con objetivos a largo plazo y del otro, si bien el objetivo político es tenido en cuenta, se prioriza la construcción de acuerdos comerciales y liberalización económica.

A raíz de lo mencionado anteriormente, se observa que, en los últimos años Uruguay ha disminuido la intensidad de la relación con el MERCOSUR, principalmente porque (si hablamos en términos realistas) ha buscado preservar el interés nacional, el cual, recuperando el análisis que Carlos Escudé hace con respecto al realismo periférico, el interés nacional debe ser entendido a partir del afianzamiento de la economía que permite a los ciudadanos mejorar su calidad de vida (Escudé, C. 1992).

Lo que ha propuesto el presidente uruguayo desde que comenzó su mandato, ha sido la flexibilización de sus políticas arancelarias y aduaneras, para así agilizar las transacciones comerciales y facilitar la apertura comercial, al mismo tiempo sugiere buscar socios comerciales estratégicos, como China y Estados Unidos, por lo cual se observa el pragmatismo político con el cual se maneja el primer mandatario uruguayo, para el cual, el objetivo del MERCOSUR debe ser más económico que político.

Esta línea política, no coincide con la estrategia de Argentina y Venezuela, quienes entienden al bloque más como una herramienta política antes que comercial. En este punto, podemos observar cómo la política ideológica e interna de los Estados miembro del Mercado Común del Sur afectan al bloque, dificultando aún más su funcionamiento.

A partir de las dudas causadas por los factores mencionados anteriormente, en el año 2021 Uruguay recibió la propuesta formal por parte del gobierno chino para llevar a cabo un Tratado de Libre Comercio, propuesta que avanza por fuera de los mecanismos del MERCOSUR en lo que respecta a la concreción de acuerdos comerciales de los Estados miembro. Como era de esperarse, esto despertó el malestar entre los miembros del bloque, debido a que una de las cláusulas que rigen al organismo implica el acuerdo y firma de todos los miembros para acordar con las potencias.

Durante 2021, la férrea posición de Lacalle Pou respecto de la relación sino-uruguaya, incrementó las tensiones con su par argentino Alberto Fernández, ya que desde Argentina se defiende la importancia de llevar a cabo este tipo de acuerdos de manera conjunta, pero ello no puso en pausa el estudio de factibilidad para llevar a cabo la firma del acuerdo bilateral. El presidente argentino, ha pedido al gobierno uruguayo durante la cumbre de Paraguay, que incluya a todos los miembros del bloque en las negociaciones. Sin embargo, en el mismo mes de julio, dicho estudio de factibilidad ha concluido positivamente para las partes, comenzando así, la etapa de negociación de los puntos más importantes que darán forma a un acuerdo bilateral sin precedentes en la historia uruguaya.

El acuerdo ha despertado sentimientos encontrados al interior del MERCOSUR y ha exacerbado las diferencias ya existentes con respecto a la posición ideológica de los miembros. Por un lado, Argentina y Paraguay han pedido al gobierno uruguayo considerar las consecuencias a nivel regional que la



bilateralidad del acuerdo implica, especialmente la imagen de división que demuestra el avance de dicho acuerdo. Por el otro, Brasil que no ha mostrado resistencias al avance del acuerdo porque el gobierno de Bolsonaro considera como prioritarias todas las cuestiones económicas por sobre las políticas regionales.

La división al interior del MERCOSUR quedó demostrada en la última cumbre regional llevada a cabo en Paraguay durante julio del 2022, donde Uruguay se negó a firmar la declaración final de la reunión porque en ella no se menciona la posibilidad de llevar acuerdos bilaterales entre los miembros del bloque.

Uruguay ha dejado firme su postura respecto a la firma del TLC con China: el mismo avanzará de acuerdo a lo pactado entre ambos gobiernos aun cuando el MERCOSUR, en tanto organismo regional, no lo apruebe. El gobierno uruguayo sabe que el bloque regional no podrá aplicar sanciones de grandes magnitudes a la República Oriental debido a las falencias estructurales del organismo en sí, entonces, es aquí donde se abre una tercera posibilidad. Es claro que el MERCOSUR no tiene los recursos necesarios para impedir el avance del acuerdo bilateral, por lo que la estrategia ahora está direccionada a plantear negociaciones que permitan a todos los Estados miembros formar parte del Tratado. Algo así, claro, implicaría una enorme posibilidad para el bloque, ya que, como es bien sabido, China es hoy por hoy el área comercial más importante del mundo. Así quedó demostrado en el discurso de Alberto Fernández durante la cumbre llevada a cabo en julio “Si no nos damos cuenta de que tenemos que estar más unidos que nunca, vamos a cometer el peor de los errores”.

El problema radica en que un acuerdo entre China y el MERCOSUR de las magnitudes planteadas, traería más de una complicación en el hemisferio occidental. Debemos recordar que China, la enorme potencia comercial en ascenso en las últimas décadas, ha estado enfrentada en más de una ocasión con el gobierno norteamericano, especialmente durante la presidencia de Donald Trump (2016-2020), periodo en el cual la guerra comercial se intensificó de manera cruenta. Si bien las tensiones entre Estados Unidos y China han reducido su intensidad en los últimos 18 meses, especialmente debido al control de la pandemia por Covid-19, el cambio de partido gobernante en Washington y por la guerra ruso-ucraniana, el conflicto está en latencia, debido principalmente, al hecho de que el avance de un TLC con Uruguay no es el único intento de China por estrechar lazos con los países de la región, históricamente considerados como la zona de influencia norteamericana.

En los últimos meses, la cuestión económica ha tomado mayor relevancia porque es ahora el momento donde se evidencian realmente las consecuencias de la crisis global del año 2020 por los efectos de la pandemia. Todos los Estados y todos los gobiernos buscan cuidar las zonas más importantes para sus exportaciones a la vez que se buscan conquistar nuevos nichos de mercado. No podemos pasar por alto tampoco, las consecuencias para las economías primarias que ha traído la invasión rusa a Ucrania, las cuales serán mencionadas solo para contextualizar.



El conflicto desatado en febrero de 2022 implicó un severo problema para los Estados europeos que dependen de los commodities ucranianos y los recursos energéticos rusos, los primeros no pueden entrar al mercado por el conflicto. En cuanto a los recursos energéticos, vemos que, durante los primeros meses de guerra, una de las sanciones impuestas a Rusia para que ordenara la retirada de sus fuerzas, fue la imposibilidad de comercializar gas y petróleo ruso en Europa, lo que implicó una crisis de abastecimiento y el incremento de los precios para la ciudadanía.

Es en este marco que China pone los ojos en América Latina en general, pero en Uruguay en particular al impulsar y fomentar un Tratado de Libre Comercio: un conflicto internacional, la disputa por la hegemonía internacional que ya no es indiscutiblemente norteamericana y la búsqueda de nuevos mercados.

### **3. Reflexiones finales: La crisis de los procesos de integración ¿Hay esperanza para los bloques regionales?**

A lo largo de las páginas anteriores hemos podido observar, a partir de la descripción de dos fenómenos geográficamente alejados, como son el BREXIT y la firma del TLC entre China y Uruguay, que en la última década, la oleada integracionista iniciada a finales de la década de los 80 ha perdido intensidad y relevancia en todos los continentes. Las razones que justifican esta situación han sido enumeradas y analizadas por la literatura especializada en el tema, pero a los efectos del presente artículo se mencionarán algunas de ellas, especialmente aquellas que pueden ser enmarcadas dentro de la corriente neorrealista de la Teoría de las Relaciones Internacionales.

En primer lugar, los procesos regionales respondieron al contexto de la época: El final de la Guerra Fría, el nacimiento de nuevos Estados, especialmente en el Este de Europa que desestabilizaron el frágil equilibrio europeo, el paso a una etapa multipolar a partir de los 90 que volvía al escenario internacional más dinámico y que demandaba mayor capacidad de los Estados para negociar junto con las organizaciones multinacionales que comienzan a tomar mayor relevancia dentro del sistema. Todo ello, puso en evidencia el hecho de que, los Estados como organizaciones políticas individualizadas y aisladas no podrían hacer frente a las grandes potencias de la época, por ello procedieron a llevar a cabo acuerdos regionales con los países más próximos geográficamente. Es en este período donde se estabiliza la Unión Europea tal y cual como la conocemos hoy y donde nace el MERCOSUR, para entrar en vigencia en marzo de 1991.

Si analizamos este período, podemos afirmar que las teorías predominantes dentro del campo de las Relaciones Internacionales fueron las teorías de la integración y la interdependencia, lo cual significa que predominaba el clima de comunidad y acuerdos políticos. En contraposición, en la actualidad observamos una tendencia contraria. Hoy por hoy, consecuencia del enorme avance de la globalización de los últimos 10 años, proceso que ha reducido las distancias entre todas las comunidades del mundo, pero que al mismo tiempo ha puesto en evidencia la crudeza de la competitividad económica y la lucha



por el poder entre las principales potencias y organismos internacionales atendemos a un periodo donde los Estados prioriza el interés nacional propio antes que los intereses comunitarios a nivel regional. Esto no significa, sin embargo, que los intereses regionales desaparezcan, sino que en el orden de prioridades, no ocupan un lugar central porque los recursos están orientados al fortalecimiento del Estado y no de la región.

Ocurre que, luego de la oleada integracionista de finales del siglo XX, la segunda década del siglo XXI se caracteriza por el avance de acuerdos bilaterales mas que por los acuerdos en bloque, tal es el caso del TLC entre China y Uruguay. Al mismo tiempo, se observa que ciertos Estados ya no ven en los bloques regionales una herramienta para la construcción de una política común ni como un medio para el crecimiento económico, sino que, mas bien, son entendidos como enormes organismos burocráticos que buscan ampliarse y que representan un peligro para la soberanía de los miembros de estas unidades políticas.

De lo anterior se deduce que, en la actualidad lo que estamos viviendo es una crisis de los procesos de integración, al menos de los procesos de integración tradicionales que involucraron aspectos políticos, legales, económicos, comerciales y técnicos, para dar paso a una integración de características pragmáticas, que solo busca facilitar las relaciones comerciales entre los miembros de un bloque antes que un proyecto político en si mismo.

El mejor ejemplo de lo anterior, es el caso del MERCOSUR. Lo primero que debemos rescatar, sin embargo, es el hecho de que, si bien el bloque latinoamericano se encuentra organizacionalmente constituido, no cuenta con un sistema aceitado de funcionamiento, al mejor estilo de la Unión Europea, que se encuentra estabilizado a nivel institucional. El MERCOSUR, se encuentra aún después de 30 años de su puesta en marcha, en una etapa embrionaria respecto al nivel de integración regional, y dada la situación actual, parece que seguirá en ese estadio. El Mercado Común del Sur, encuentra muchas dificultades para insertarse de manera permanente en las agendas de los países miembros, el mismo ha sido considerado en mas de una ocasión como una herramienta comercial auxiliar antes que como un proyecto capaz de ofrecer ventajas comparativas a los Estados que forman parte del mismo. El bloque no tiene la fortaleza necesaria para sobreponerse a las coyunturas internas de los países que lo componen y ello impide un funcionamiento dinámico.

Lo expuesto en el párrafo anterior queda demostrado en el avance de la firma del TLC entre la enorme potencia comercial china y Uruguay durante el año 2022. Uruguay, ante la necesidad de establecer relaciones que favorezcan sus balanzas comerciales ha puesto en juego su papel mismo dentro del MERCOSUR porque el gobierno entiende que, en el corto y mediano plazo, son mas los costos que los beneficios que el bloque ofrece.

Así, podemos observar que la hipótesis planteada respecto de que los procesos de integración se encuentran atravesando periodos de estancamiento político y de pérdida de legitimidad es un hecho. En los últimos 10 años, el discurso y la opinión pública en general tiende a defender cuestiones como el





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

interés nacional, a presentar un mayor grado de preocupación por las fronteras, a resignificar el concepto de soberanía y a recuperar ciertas tradiciones políticas, en este caso, el mejor ejemplo es el Brexit.

Aparentemente, la respuesta ya no es la integración.



## Bibliografía

- Alvarez, María Victoria. “El euroescepticismo en el Parlamento Europeo. Análisis del comportamiento legislativo y político de los diputados euroescépticos en la Cuarta, Quinta y Sexta legislaturas (1994-2009)”, Universidad Nacional de Rosario, 2013.
- Deutsche Welle. “TLC entre Uruguay y China causa “inquietud” en el MERCOSUR”, 2021. En: <https://www.dw.com/es/tlc-entre-uruguay-y-china-causa-inquietud-en-mercosur/a-59139204>
- Escudé, Carlos, 1992. “Realismo periférico: fundamentos para la nueva política”
- Gwendolyn Ledger “TLC China-Uruguay: ¿listos para dar el gran paso?”, 2021. En: <https://www.americaeconomia.com/economia-mercados-comercio/tlc-china-uruguay-listos-para-dar-el-gran-paso>
- Ibañes Pablo “La moneda común y el TLC de Uruguay con China alteran la cumbre del Mercosur” En [https://www.eldiarioar.com/politica/moneda-comun-tlc-uruguay-china-alteran-cumbre-mercosur\\_1\\_9183439.html](https://www.eldiarioar.com/politica/moneda-comun-tlc-uruguay-china-alteran-cumbre-mercosur_1_9183439.html)
- Kirjner Barrico, Tomas. “Brexit: ascenso del nacionalismo británico euroescéptico y desafíos en Escocia e Irlanda del Norte”, 2021.
- Malamud, Andrés, 2007, en “El derecho en Movimiento”. Capítulo: “Las teorías de la integración regional y el estado del MERCOSUR”.
- Mitrany, David, 1943, A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization
- Montes, Marcelo. “Formas Contemporáneas de Gobierno: Parlamentarismo, Presidencialismo y Semipresidencialismo (mixta)”
- Navarro Galvan, María Amparo “Las raíces del Brexit: institucionalización del euroescepticismo”, 2021.
- Serrano, Lorena Oyarzún. (2008). Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates. Revista de ciencia política (Santiago), 28(2), 95-113. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2008000200004>
- Waltz, K. “Teoría de la Política Internacional”, 1979



## La Internacionalización de la Universidad Nacional de Rafaela (2015-2021)

Mariano José Bernacchia (UNRAF), [mariano.bernacchia@unraf.edu.ar](mailto:mariano.bernacchia@unraf.edu.ar)

María Julia Lencioni (UNRAF), [mjuliaencioni@unraf.edu.ar](mailto:mjuliaencioni@unraf.edu.ar)

Hebe Leyendecker (UNRAF), [hebeleyendecker@unraf.edu.ar](mailto:hebeleyendecker@unraf.edu.ar)

Dirección de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rafaela  
Correo institucional: [internacional@unraf.edu.ar](mailto:internacional@unraf.edu.ar)

### Resumen

Desde sus comienzos, la Universidad Nacional de Rafaela (UNRaf) se ha enfocado en desarrollar actividades relacionadas a la internacionalización, tales como la firma de convenios con universidades y otras instituciones internacionales, la realización de misiones al exterior, la organización de visitas de especialistas extranjeros, y el intercambio de estudiantes, docentes e investigadores, entre otras.

El propósito de la ponencia fue describir las actividades internacionales realizadas por la UNRaf entre los años 2015 y 2021. Dentro de los resultados se destacan la firma de 37 convenios firmados con universidades de 17 países, además de los acuerdos alcanzados con otros Organismos e Instituciones, como por ejemplo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Además, la UNRaf ha participado en programas de movilidad estudiantil internacional, posee un Gabinete de Idiomas y dicta un curso de idioma chino.

Por último, se mencionó la gestión realizada en estos años atravesando desafíos como la pandemia del coronavirus y en las conclusiones se retomaron los aspectos más importantes de la ponencia.

### 1. Introducción



La Universidad Nacional de Rafaela nació con la sanción de la Ley 27.062 del Congreso de la Nación Argentina el 03 de diciembre de 2014, promulgada de hecho el 23 de diciembre del mismo año. El artículo 1 de dicha ley establece la creación de la UNRaf “con sede central en Rafaela, provincia de Santa Fe, siendo dicha ciudad, el lugar de asiento de sus autoridades Centrales” (Congreso de la Nación, 2014).

Desde sus comienzos, la Universidad Nacional de Rafaela (UNRaf) se ha enfocado en desarrollar actividades relacionadas a la internacionalización, tales como la firma de convenios con universidades y otras instituciones internacionales, la realización de misiones al exterior, la organización de visitas de especialistas extranjeros, y el intercambio de estudiantes, docentes e investigadores, entre otras.

La UNRaf expresa a través de su Estatuto Definitivo su proyección como una entidad internacional. En particular, esto se ve reflejado en el Artículo 7 donde se indica que “la UNRaf tiene por visión trabajar como una institución de referencia regional, nacional e internacional, tanto en términos de innovaciones tecnológicas, pedagógicas, sociales y ambientales, como de vinculaciones institucionales y comunitarias, apoyada en el carácter federal de la configuración universitaria y los aportes de la Universidad Pública al desarrollo y la igualdad social” (Ministerio de Educación, 2021).

En el Artículo 9, dentro de los objetivos de la UNRaf y de la perspectiva de articulación, se detalla: “Promover la internacionalización a través de políticas de vinculación con diferentes universidades y diversos organismos públicos y privados del exterior.”

A partir de este objetivo, se detallan en el Estatuto tres objetivos específicos:

1. Promover la implementación de planes de movilidad estudiantil.
2. Establecer vínculos y trabajos colaborativos con instituciones extranjeras de educación superior/universitarias en pos de complementar y articular la oferta académica y la capacitación de la comunidad educativa de la UNRaf.
3. Formar parte de redes de educación superior de América y el mundo.

El presente trabajo se centró en las actividades de internacionalización promovidas y/u organizadas por la Dirección de Relaciones Internacionales de la UNRaf desde su puesta en funcionamiento en el año 2015 hasta la finalización de la primera gestión del Rector Dr. Rubén Ascuá en el año 2021.



Respecto de este artículo, en primer lugar, se hicieron unas breves reflexiones teóricas sobre la internacionalización de la educación superior en el campo disciplinar de las Ciencias Sociales y las Relaciones Internacionales.

Luego, abordando directamente las actividades internacionales de la UNRaf, se hizo foco en los programas internacionales de movilidad académica en los cuales se dieron intercambios en el período estudiado. Una vez desarrollado, se prosiguió con los convenios que la universidad firmó con universidades del exterior y organismos internacionales entre 2015 y 2021.

Además, se mencionaron las actividades del Gabinete de Idiomas compartido entre la UNRaf y la Universidad Tecnológica Nacional, como un insumo fundamental de la primera a la hora de fomentar sus actividades de internacionalización, junto con el curso de idioma chino que dicta la universidad.

Por último, se hizo un repaso de las actividades internacionales en tiempos de la pandemia del COVID 19, para luego abordar las conclusiones respecto a la vuelta a la presencialidad y las cuestiones abordadas en este trabajo.

## **2. La internacionalización universitaria**

El concepto de internacionalización universitaria responde a los procesos acelerados de globalización de finales del siglo XX. Esto es, durante las décadas de 1980 y 1990, con el acontecer de sucesos históricos en el plano económico y político internacional, se dieron al mismo tiempo una multiplicidad de fenómenos que transformaron el orden internacional.

Con estos sucesos nos referimos, por ejemplo, al fin de la Guerra Fría y la consolidación de una nueva realidad económica en el plano internacional. De esta manera, muchos actores hasta entonces no considerados relevantes comenzaron a tener un papel mucho más activo en la esfera mundial.

Algunos ejemplos son las empresas, individuos, organizaciones de la sociedad civil y, por sobre todo, los estados sub-nacionales o no centrales. Dentro de estos, toman importancia actores territoriales como los pertenecientes al sector científico-tecnológico, como sostienen Costamagna y Foglia (2011), que tienden a internacionalizarse como parte de un proceso integral de internacionalización del



territorio. Dentro de estos se incluyen las universidades, especialmente aquellas de carácter público, como la Universidad Nacional de Rafaela.

El debate académico respecto de la internacionalización universitaria inició en universidades estadounidenses, canadienses y europeas hacia la década de 1980, al mismo tiempo que en estos países surgían discusiones respecto de la internacionalización de los gobiernos locales, definiéndose las primeras estrategias de ambos procesos a finales de 1980 y principios de 1990.

En Latinoamérica, la gran mayoría se dió a principios del siglo XXI por lo que, como sostiene Daddario (2018), “la internacionalización desde el campo académico puede considerarse como algo reciente en nuestra región” (p.15).

Respecto del concepto de internacionalización universitaria, aquí se toma el concepto de Jane Knight, quien lo define como “el proceso de integrar una dimensión internacional o intercultural a las funciones de enseñanza, investigación y servicio de la institución” (Knight, 1994, p. 7).

Actualmente, la internacionalización universitaria supone un “proceso complejo, transversal a las múltiples dimensiones y funciones de la Universidad, que se encuentra atravesado por la lógica e intereses de una multiplicidad de actores/agentes; y que consiste en la incorporación del quehacer internacional a las funciones específicas de la institución universitaria para afrontar los desafíos y aprovechar las oportunidades derivadas de la globalización, a los fines de cumplir con la función y la misión de las instituciones universitarias (Daddario, 2018, p.20).

### **3. Los programas de Movilidad**

Como parte de su estrategia de internacionalización, la Universidad Nacional de Rafaela adhirió en el período comprendido a dos programas internacionales de movilidad, de distintos orígenes pero que persiguen igualmente el objetivo de aumentar la cooperación internacional entre Instituciones de Educación Superior (IES), fundamentalmente de Latinoamérica.

El primero fue el Programa de Intercambio Académico Latinoamericano (en adelante “PILA”). Este Programa “tiene su origen en los programas de intercambio de estudiantes bilaterales que existían entre la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) de





México, la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) de Colombia, y el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) de Argentina, quienes decidieron formar una alianza estratégica a través de este programa” (Programa de Intercambio Académico Latinoamericano [PILA], s.f.).

Tal como indica su página web, el PILA “se puso en funcionamiento a partir del segundo semestre del año 2018, cuando se llevó a cabo la primera movilidad en el marco del Programa”. Éste programa “tiene por objeto promover el intercambio de estudiantes de carreras de grado/pregrado y posgrado, así como de académicos, investigadores y gestores de las universidades e instituciones de educación superior participantes, con el fin de enriquecer su formación académica, profesional e integral, así como promover la internacionalización de la educación superior y fortalecer los lazos de cooperación” (PILA, s.f.).

La UNRaf realizó su primer intercambio académico en el marco del PILA durante el segundo semestre de 2018, cuando recibió a dos estudiantes de Colombia, quienes realizaron un semestre académico en la Licenciatura en Medios Audiovisuales y Digitales de la Universidad. Por su parte, la universidad envió un estudiante de la Licenciatura en Diseño Industrial a la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, en México.

Desde entonces, respecto del Programa PILA, la UNRaf recibió en el período estudiado, un total de 21 estudiantes del extranjero, de los cuales 6 lo hicieron de forma presencial y 15 virtual. Por los salientes, la UNRaf envió a 10 estudiantes a universidades del exterior, conformado por 7 virtuales y 3 presenciales. En total, 31 estudiantes formaron parte del Programa.

Es necesario aclarar que, con la irrupción de la pandemia del coronavirus, las coordinaciones nacionales que forman el PILA establecieron un formato virtual del Programa a partir del segundo semestre de 2020. Así, con la convocatoria 2020-2, la UNRaf adhirió al “PILAVirtual”, comenzando con los intercambios virtuales en el marco de este Programa.

El siguiente gráfico ilustra los números descritos anteriormente:



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Gráfico 1: Cantidad de Estudiantes del "PILA" 2015-2021



Fuente: elaboración propia en base a datos provistos por la Universidad Nacional de Rafaela.

El gráfico anterior muestra cómo se distribuyen en porcentajes el total de los 31 estudiantes de intercambio entrantes y salientes que tuvo la UNRaf en el período estudiado. Los mismos se distribuyeron de la siguiente manera: el 67,8% de los intercambistas fueron entrantes, compuesto este último de la suma del 48,4% de los entrantes virtuales y el 19,4% de los presenciales, mientras que el 32,2% restante pertenece a los salientes. Este número se compone de la suma del 22,6% de los salientes virtuales y el 9,7% de los presenciales.

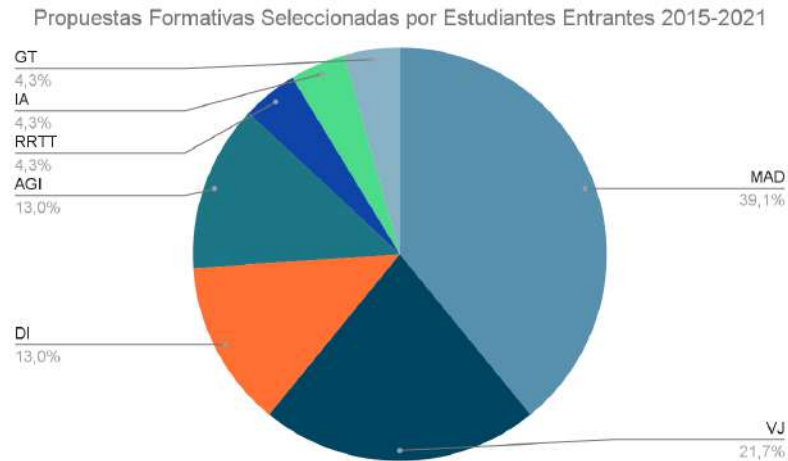
También, es interesante mencionar las propuestas formativas de la UNRaf que fueron elegidas por los estudiantes de intercambio entrantes, ilustradas en el siguiente gráfico:

Gráfico 2: Propuestas Formativas Seleccionadas por Estudiantes Entrantes 2015-2021.



## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



Fuente: elaboración propia en base a datos provistos por la Universidad Nacional de Rafaela.

Tal como se indicó anteriormente, del total de los entrantes, el 39,1% seleccionó asignaturas de la Licenciatura en Medios Audiovisuales y Digitales (MAD) de la UNRaf, siendo la propuesta formativa más elegida. Le sigue en segundo lugar la Licenciatura en Producción de Videojuegos y Entretenimiento Digital (VJ) con el 21,7%. Luego, en la tercera posición se encuentran la Licenciatura en Administración y Gestión de la Información (AGI) y la Licenciatura en Diseño Industrial con el 13%. Por último, se encuentran la Licenciatura en Gestión de la Tecnología, la Licenciatura en Industrias Alimentarias y la Licenciatura en Relaciones del Trabajo con un 4,3% del total cada una.

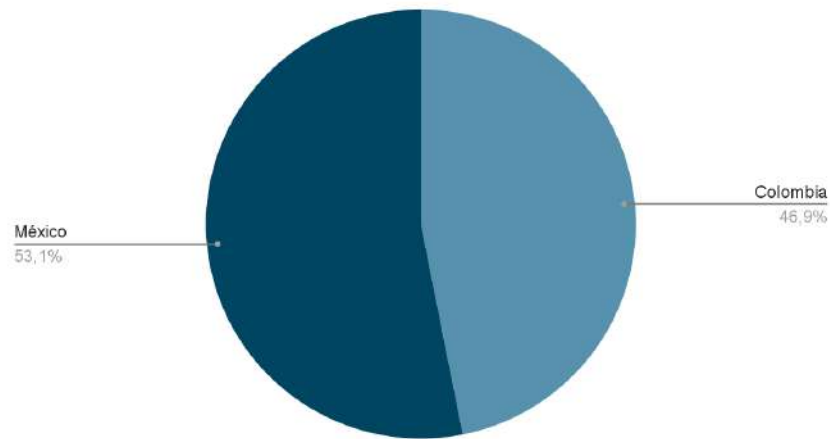
En total, la mayoría de los intercambios en el marco del PILA se dieron de forma virtual, siendo más los estudiantes entrantes, tanto presenciales como virtuales, que salientes. De los primeros, la mayoría eligió materias de la Licenciatura en Medios Audiovisuales y Digitales de la UNRaf.

Respecto de los países de dónde vinieron los intercambistas entrantes y los destinos elegidos por los salientes, se destacó la presencia de Colombia y México como los únicos destinos elegidos. Esto responde a que, antes del inicio del PILAVirtual, el Programa solo contemplaba intercambios entre Argentina y los otros dos países mencionados. El siguiente gráfico ilustra esta situación:

Gráfico 3: Destinos seleccionados por intercambistas 2015-2021.



Destinos seleccionados por intercambistas 2015-2021



Fuente: elaboración propia en base a datos provistos por la Universidad Nacional de Rafaela.

El gráfico indica que hubo una distribución casi equitativa entre Colombia y México, destacándose este último país con un 53,1% por sobre el primero, con un porcentaje del 46,9%.

Como se mencionó anteriormente, el Programa PILA no abarca solamente la movilidad de estudiantes, sino que también permite la movilidad de académicos, investigadores, gestores, con características propias.

Entre 2018 y 2021, la UNRaf recibió por el PILA a 2 Académicos de Colombia. Respecto de los salientes, la universidad envió a 1 Académico y a 1 Investigador. Es necesario mencionar que con la irrupción de la pandemia del coronavirus los intercambios PILA de Académicos, Gestores e Investigadores fueron suspendidos, y para la finalización del periodo estudiado, no habían sido retomados.

El otro programa de movilidad estudiantil al que está adherido la UNRaf nació de la adhesión de la universidad a la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL), “una organización de universidades e instituciones de educación superior de la región, constituida en 1949 y encaminada al propósito de establecer lazos firmes de cooperación, en un marco de respeto y pluralidad, con un claro compromiso de vinculación social de la educación superior” (Unión de Universidades de América Latina y el Caribe [UDUAL], s.f.). Actualmente, la UDUAL está formada por “más de 200 universidades afiliadas en 22 países de América Latina” (UDUAL, s.f.). Además, es un organismo no



gubernamental, sin fines de lucro, reconocido por la UNESCO como órgano regional de asesoría y consulta.

A pesar de haber firmado la adhesión en 2019 y formar parte de la convocatoria 2021-2022 del PAME, en el período estudiado la UNRaf no recibió ni envió estudiantes para realizar intercambios en el marco del programa.

#### **4. Vínculos y trabajos colaborativos con IES**

A pesar de ser una universidad joven, la UNRaf en el período 2015-2021 logró establecer convenios con otras universidades y organismos ya establecidos. A continuación, se describen los convenios firmados con Instituciones de Educación Superior (IES) y otros organismos tanto a nivel bilateral como multilateral.

##### **4.1 Vinculación bilateral**

En el período abarcado, se firmaron 36 convenios firmados con universidades de 16 países: Alemania, España, Francia, Italia, Estados Unidos, China, Brasil, México, Paraguay, Vietnam, Ecuador, Canadá, Colombia, India, Chile, Uruguay. A continuación, se agrega un gráfico de los convenios firmados por región/continente, los cuales incluyen tanto los Convenios Marco como los específicos y el listado, dividido en países por región/continente.

Gráfico 4: Convenios bilaterales con Instituciones de Educación Superior Extranjeras por continente 2015-2021.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



Fuente: elaboración propia en base a datos provistos por la Universidad Nacional de Rafaela.

Como indica la gráfica, de los 36 convenios, el 45,2 %, es decir, 19 convenios se firmaron con universidades e institutos de América Latina que pertenecen a los siguientes países: Brasil (4), México (5), Paraguay (1), Uruguay (1), Colombia (2), Chile (1) y Ecuador (1). Por otra parte, el 31% del total, 13 convenios, se firmaron con instituciones de educación superior de Alemania (4), España (4), Italia (2) y Francia (1). En menor medida, con Asia se firmó el 14,3% del total de convenios (6) en el período estudiado, y con América del Norte el 9,5%, 4 convenios, tres con Estados Unidos y uno con Canadá.

Son destacables, particularmente los vínculos establecidos con Asia. La Universidad Nacional de Rafaela firmó convenios marcos y específicos con China (4), India (1) y Vietnam (1), representando un avance innovador para las instituciones educativas de la región.

A continuación, se presenta un cuadro con las instituciones de educación superior con las cuales la UNRaf ha firmado convenios entre 2015 y 2021:

Tabla 1: Universidades con convenio de la UNRaf

País	Universidades con Convenio
------	----------------------------





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Alemania	<ul style="list-style-type: none"><li>● Universidad de Ciencias Aplicadas de Kaiserslautern (HsKI)</li><li>● Universidad de Ciencias Aplicadas de Karlsruhe (HsKA)</li><li>● Universidad Otto von Guericke Magdeburgo</li><li>● Technische Hochschule Köln (THKöln)</li></ul>
Brasil	<ul style="list-style-type: none"><li>● Universidad Estatal Campinas (UNICAMP)</li><li>● Universidad Federal de Paraná (UFPR)</li><li>● Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA)</li><li>● Universidade Federal do Rio Grande (FURG)</li></ul>
Canadá	<ul style="list-style-type: none"><li>● Université du Québec à Trois-Rivières</li></ul>
Chile	<ul style="list-style-type: none"><li>● Universidad del Bío Bío</li></ul>
China	<ul style="list-style-type: none"><li>● Universidad de Estudios Internacionales de Zhejiang (ZISU)</li><li>● Universidad de Economía y Negocios Internacionales (UIBE)</li></ul>
Colombia	<ul style="list-style-type: none"><li>● Universidad Industrial de Santander (UIS)</li><li>● Universidad del Quindío (UNIQUINDIO)</li></ul>
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"><li>● Universidad Internacional del Ecuador (UIDE)</li></ul>
España	<ul style="list-style-type: none"><li>● Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM)</li><li>● Convenio de Vinculac. Universidades Argentinas- Universidad de Málaga</li><li>● Universitat Rovira I Virgili -URV- de Barcelona</li><li>● Universidad de Barcelona</li></ul>
Estados Unidos	<ul style="list-style-type: none"><li>● Instituto de Tecnología de Stevens</li><li>● Facultad de Información de la Universidad de California, Berkeley.</li><li>● St. John's University</li></ul>
Francia	<ul style="list-style-type: none"><li>● Instituto Nacional de Ciencias Aplicadas, INSA Rouen</li></ul>
India	<ul style="list-style-type: none"><li>● Instituto Internacional de Tecnología de la Información de Bangalore (IIITB)</li></ul>
Italia	<ul style="list-style-type: none"><li>● Politécnico di Torino</li><li>● Universidad de Salerno (UNISA)</li></ul>
México	<ul style="list-style-type: none"><li>● Universidad de Anáhuac, Querétaro</li><li>● Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH)</li><li>● Universidad Autónoma de Ciudad Juárez</li><li>● Universidad de Guadalajara (UDEG)</li><li>● Univ. Autónoma Metropolitana de los Estados Unidos Mexicanos</li></ul>
Paraguay	<ul style="list-style-type: none"><li>● Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEC)</li></ul>



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Uruguay	<ul style="list-style-type: none"><li>● Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEC)</li></ul>
Vietnam	<ul style="list-style-type: none"><li>● Universidad de Ciencia y Tecnología de Hanoi (HUST)</li></ul>

Fuente: elaboración propia, en base a datos provistos por la Universidad Nacional de Rafaela.

#### 4.2 Vinculación multilateral

Respecto a la participación y vinculación de la Universidad Nacional de Rafaela con organismos internacionales y otras instituciones de carácter multilateral, la UNRaf firmó, en el periodo estudiado, acuerdos de colaboración con el Centro Latinoamericano de Estudios Políticos y Económicos de China (CLEPEC), en 2018, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y un último convenio que involucra a tres instituciones, ellas son: Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) y Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). Este convenio dio inicio a la participación de la UNRaf en el Programa de Intercambio Académico Latinoamericano o “PILA” a partir del segundo semestre de 2018.

Es necesario mencionar también que la UNRaf adhirió a principios de 2019 a la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL), que permitió que la universidad comience a participar en las convocatorias del Programa Académico de Movilidad Educativa (PAME) a partir de la convocatoria 2021-2022.

#### 4.3 Actividades destacadas en el marco de los convenios bilaterales y multilaterales

Durante el período estudiado, se desarrollaron una multiplicidad de actividades en el marco de los convenios bilaterales y multilaterales firmados entre la UNRaf y diversas instituciones de educación superior de otros países y organismos internacionales.

Entre las más destacadas, es posible mencionar la visita a la UNRaf y a la ciudad de Rafaela de académicos y personal administrativo de universidades de Alemania, España, Francia, Brasil, China, Uruguay, entre otros.



Además, se realizaron diferentes misiones y visitas a universidades partner en Italia, Estados Unidos, Brasil, Uruguay y Francia. Con este último país se destacó, por ejemplo, la participación de representantes de la Dirección de Relaciones Internacionales de la UNRaf en la International Staff Week en 2019.

La Dirección también ha apoyado a la internacionalización de las propuestas formativas de la UNRaf, esto implica por ejemplo, las gestiones para participar en ferias y seminarios internacionales. Una actividad clara en este sentido ha sido la participación de estudiantes de la universidad en la International Business Week, virtual, en 2021,

Por último, se menciona que la UNRaf ha trabajado con universidades partner en la presentación de trabajos de investigación conjuntos y en creación de nuevas carreras de posgrado. En este sentido, es necesario mencionar que la universidad, en el marco de su convenio con la Universidad Tecnológica del Uruguay Instituto Tecnológico Regional Norte (UTEC-ITRN) y la Universidad Federal de Río Grande (FURG) de Brasil, se incorporó al entonces Posgrado binacional en Robótica e Inteligencia Artificial, convirtiéndose este en trinacional.

## **5. Enseñanza de Idiomas Extranjeros**

Desde la universidad, se destaca el aprendizaje de idiomas “como elemento clave para la formación profesional que reciben sus futuros egresados, sus docentes y equipos de gestión”. En este sentido, “dominar lenguas extranjeras les permitirá participar de experiencias de movilidad académica en otros países y de trabajos científicos colaborativos a nivel global” (Universidad Nacional de Rafaela [UNRaf], 2020).

Como aporte a la formación profesional de sus estudiantes, la UNRaf ha priorizado desde sus inicios la oferta de idiomas extranjeros. En 2016 la UNRaf suscribió un convenio con la Universidad Tecnológica Nacional Facultad Regional Rafaela (UTN-FRRA), mediante el cual se estableció la coordinación compartida del Gabinete de Idiomas ya presente en la UTN desde hace más de 2 décadas (UNRaf, 2017).



Para el año 2017, las primeras ofertas formativas en idiomas se enfocaron en el inglés, alemán, italiano y portugués. Además, el Gabinete ofreció cursos de preparación para exámenes internacionales de idiomas, como por ejemplo inglés, y las Becas DAAD (para realizar una estancia profesional de seis meses en Alemania). Desde entonces, el Gabinete de Idiomas ha mantenido esta oferta y la ha ampliado, ofreciendo cursos de cultura y conversación en varios idiomas. De hecho, la UNRaf ha firmado en el 2019 un convenio con la Alianza Francesa de Rafaela para que el estudiantado y el personal docente y no docente tengan acceso a un descuento en los cursos regulares de esa institución.

Además, un aspecto importante y que ha distinguido a la UNRaf como institución educativa clave en el territorio de Rafaela y la región, ha sido el dictado de un curso de idioma chino como actividad de extensión propia. El curso comenzó a dictarse en 2020, preparando a sus estudiantes en dos niveles, formando para rendir exámenes internacionales, y tiene como objetivo la formación de la comunidad local en un idioma clave en el mundo de hoy.

La primera cohorte del curso comenzó en septiembre de 2020 y contó “con 13 participantes iniciales” y “[fue] brindado por un docente de la Universidad de Estudios Internacionales de Zhejiang (ZISU), con la cual, la UNRaf estableció un convenio de cooperación en 2018” (UNRaf, 2020).

En el año 2021 se abrió una nueva cohorte del curso, que contó en esta edición con dos niveles, I y II respectivamente. Para finales de ese año, “todos los alumnos de ambos niveles aprobaron los exámenes de carácter internacional que certifican sus conocimientos del idioma, el HSK 1, 2 y 3”.

## **6. Internacionalización en tiempos de pandemia**

En marzo del 2020 cuando se estaban planificando las actividades para ese año, se declara la pandemia por el COVID-19 en todo el mundo. Siendo la movilidad presencial el mayor problema debido al cierre de fronteras, se comenzaron las gestiones para repatriar al estudiantado que se encontraba haciendo intercambios en otros países. La UNRaf no poseía estudiantes realizando movilidad en el exterior por lo que no tuvo que enfrentarse a esa problemática. De todas maneras, la universidad enfrentaba un problema aún mayor. Si existía una crisis mundial, ¿qué actividades iban a realizar las oficinas de Relaciones Internacionales en las universidades?



Desde la coordinación del Programa de Intercambio Académico Latinoamericano (PILA) se lanzó para el segundo semestre de 2020 el entonces programa piloto PILA Virtual en el cual se replicaba el cursado presencial del estudiantado, pero de forma virtual. Esta idea trajo consigo ventajas y desventajas: las ventajas eran que los intercambios no se suspendían y aún se podían homologar materias para continuar el cursado y además, se abría la posibilidad a estudiantes con pocos recursos económicos para realizar un viaje de 5 meses a que tuvieran una experiencia intercultural en otro país. La desventaja fue que el estudiantado no tenía la posibilidad de conocer un país extranjero y que las relaciones sociales mediante una pantalla no eran tan ricas como aquellas que se logran de forma presencial. La UNRaf tuvo sólo 1 estudiante saliente que realizó el intercambio virtual en el segundo semestre del 2020 y 4 estudiantes entrantes que eligieron nuestra universidad para realizar esta experiencia. El Programa Académico de Movilidad Educativa (PAME) también optó por esa modalidad, pero no tuvimos interesados.

Un aspecto a destacar mientras se transitaba este incierto período a nivel mundial es la colaboración con la universidad china partner de la UNRaf, ZISU (Zhejiang International Studies University). En lo que respecta a nivel académico, se realizaron conferencias virtuales sobre covid-19 con expertos de china y expertos de la provincia de Santa Fe y además, ofrecieron seminarios virtuales sobre comercio transfronterizo con una profesora de la mencionada universidad. Por otro lado, a nivel social, ZISU donó 950 barbijos de tela a la UNRaf, que a su vez los repartió en el DIAT Rafaela, un centro preventivo asistencial gratuito en el cual se desempeñan actividades colaborativas con jóvenes en situación de vulnerabilidad social. Asimismo, la universidad china brindó de cortesía el primer curso de chino que se realizó en nuestra institución.

A pesar de las dificultades enfrentadas por todas las instituciones de educaciones superior en los años de pandemia, la UNRaf continuó con sus actividades de forma virtual, y en ocasiones, híbrida, ya que debido a la falta de casos de covid en la ciudad de Rafaela por muchos meses, el personal no docente de la UNRaf concurrió presencialmente al lugar de trabajo mientras la situación sanitaria lo permitía.

## **Conclusiones**



Desde sus comienzos, la Universidad Nacional de Rafaela (UNRaf) se enfocó en desarrollar actividades relacionadas con y destinadas a la internacionalización de la institución. El presente trabajo repasó de manera breve las actividades internacionales que realizó la universidad por medio de su Dirección de Relaciones Internacionales, entre los años 2015 y 2021.

Como categoría conceptual, dentro del campo de las Ciencias Sociales y Relaciones Internacionales, se abordó la internacionalización universitaria como un fenómeno contemporáneo que tuvo sus orígenes en las instituciones de educación superior europeas en la década de 1980, desarrollándose con fuerza en Latinoamérica durante la década posterior.

Respecto de las actividades propias de internacionalización de la UNRaf, se abordaron en primer lugar las movilidades académicas. Entre 2015 y 2021 la universidad se sumó a dos programas de intercambio, el PILA y el PAME. Por el primero, la universidad contó con 31 estudiantes intercambistas entrantes y salientes, siendo el 67,8% entrantes, y el 32,2% restante salientes. En cuanto al segundo, todavía no se habían realizado intercambios en el período estudiado.

En segundo lugar, se hizo hincapié en las vinculaciones bilaterales y multilaterales de la UNRaf con instituciones de educación superior de otros países y organismos internacionales. En el período estudiado la universidad firmó 36 convenios con universidades de 16 países: Alemania, España, Francia, Italia, Estados Unidos, China, Brasil, México, Paraguay, Vietnam, Ecuador, Canadá, Colombia, India, Chile, Uruguay. Además, suscribió acuerdos con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL).

Luego, se destacó la importancia de la enseñanza de idiomas extranjeros en la UNRaf como fundamental para su proceso de internacionalización. En 2016 la UNRaf suscribió un convenio con la Universidad Tecnológica Nacional Facultad Regional Rafaela (UTN-FRRA), estableciendo el uso compartido del Gabinete de Idiomas de esta universidad, que ofrece la enseñanza de idiomas tales como inglés, alemán, francés, portugués e italiano.

Además, algo que marcó un diferencial de la UNRaf para con la región fue la apertura de un curso de idioma chino, el cual tuvo su primera cohorte en 2020 y para 2021 logró que todos sus estudiantes





rindieran y aprobaran exámenes internacionales de este idioma. Por último, se hicieron algunos comentarios acerca del efecto de la pandemia del coronavirus en la universidad.

Como reflexión final, es posible ver en este breve recorrido que la UNRaf, una universidad nueva que recién está dando sus primeros pasos, ha otorgado una importancia fundamental a su estrategia de internacionalización, desarrollando en pocos años una cantidad considerable de actividades internacionales, como la movilidad académica y la firma de convenios para establecer alianzas estratégicas con las potencias emergentes del mundo, como China e India. De esta manera, el trabajo de internacionalización posee perspectivas de crecimiento, con el objetivo de ofrecer una formación integral y una internacionalización que beneficie no solo a la universidad, sino también a la ciudad de Rafaela y alrededores.

## 7. Bibliografía

Costamagna, P., & Foglia, M. (2011). Hacia la Construcción de una Agenda Estratégica de Internacionalización de los Territorios. Documento de Trabajo. Programa de Competitividad Territorial Región Central de la Provincia de Santa Fe. Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo Multilateral de Inversiones.

Daddario, M. M. (2018). Internacionalización de la universidad argentina : la Universidad Nacional de Río Negro como caso de estudio (2007-2015) [Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Humanas]. Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto– Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Knight, J. (1994). Internationalization: Elements and Checkpoints. Monografía Investigativa. N°7. Oficina de Canadá para la Cooperación Internacional. Ottawa.(1999). —Internationalization of Higher Education. En: J. Knight y H. de Wit (eds.) Quality and Internationalization in Higher Education. IHME/OECD, Paris. en Daddario (2018).

Ley 27.062 de 2014. Por la cual se crea la Universidad Nacional de Rafaela. 03 de diciembre de 2014. Promulgada de hecho el 23 de diciembre de 2014. Congreso de la Nación Argentina.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Programa PILA (s.f.). Presentación. <https://www.programapila.lat/presentacion/>.

Resolución 1333 de 2021 [con fuerza de ley]. Por medio del cual se aprueba el estatuto definitivo de la Universidad Nacional de Rafaela. 19 de abril de 2021. RESOL-2021-1333-APN.ME.

Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (s.f.). Sobre UDUAL. <https://www.udual.org/principal/>.

Universidad Nacional de Rafaela (s.f.). Universidades Partners. <https://www.unraf.edu.ar/index.php/relac-internacionales/internacionales-universidades-partners>.

\_\_\_\_\_ (2019). Internacionalización: visitas institucionales en Italia y Francia. <https://www.unraf.edu.ar/index.php/noticias-2/644-noticia-300>.

\_\_\_\_\_ (02/09/2020). Comenzó el curso de idioma chino en la UNRaf. <https://www.unraf.edu.ar/index.php/noticias-2/1546-noticia0598>

\_\_\_\_\_ (05/03/2017). Abren las inscripciones para el gabinete compartido de idiomas. <https://www.unraf.edu.ar/index.php/cursos-diplomaturas-2/337-curso-0003>.

\_\_\_\_\_ (07/12/2021). Cierre de año del curso de idioma chino en la UNRaf. <https://www.unraf.edu.ar/index.php/noticias-2/2194-noti1034>.



## **El actual escenario internacional y el Sur-Global: Un análisis desde la política exterior del gobierno de Alberto Fernández**

Boschetti, Luciana  
[lubosch99@gmail.com](mailto:lubosch99@gmail.com)  
Universidad Católica de Córdoba  
Contreras, Joaquín  
[joaquincontreras99@gmail.com](mailto:joaquincontreras99@gmail.com)  
Universidad Católica de Córdoba

**Resumen:** El actual escenario internacional presenta una volatilidad y una dinámica que ha desafiado la continuidad de cualquier política exterior, donde los diferentes gobiernos del mundo han tenido que reaccionar frente a los sucesos imprevistos que se han dado recientemente: la pandemia, los altos índices de inflación a nivel mundial, la crisis por la guerra en Ucrania, son algunos de los acontecimientos que han venido a agravar tendencias globales que ya venían manifestándose, donde el multilateralismo y la globalización han ido en declive. En este marco, la política exterior del gobierno de Alberto Fernández ha tenido que lidiar con las tensiones y los nuevos desafíos a nivel internacional, adoptando muchas veces un nivel de pragmatismo y ambivalencia en su accionar internacional que dio lugar al debate de qué tan adecuada ha sido la política exterior argentina y en qué dirección debería ir. Actualmente, la Argentina está frente a la oportunidad (y desafío) de profundizar sus lazos con el Sur Global, en el marco de sus actuales relaciones diplomáticas y comerciales con China, Brasil y en sintonía con la potencial adhesión a uno de los bloques que más importancia ha ido adquiriendo a lo largo de los últimos años: los BRICS.

### **1. Introducción: el escenario internacional actual y la situación de Argentina**

El actual escenario internacional se presenta como complejo y confuso, la interdependencia en materia económica ha mostrado todo su alcance con la pandemia de COVID-19 y la Guerra en Ucrania. Estos acontecimientos tuvieron un impacto sumamente profundo y multidimensional, que se propagó por todo el mundo y lo sigue haciendo actualmente. En este sentido, el efecto económico principal que han tenido los diferentes desencadenantes a los que dieron lugar estos acontecimientos ha sido, en esencia, la escalada de los aumentos de precios a nivel mundial. Este fenómeno es atribuible tanto a las diferentes políticas monetarias expansivas para sustentar los enormes esfuerzos estatales para contener a sus sociedades en pandemia, el impacto de las medidas para combatir el COVID-19 en las cadenas de suministro a nivel global (con el reciente gran cierre en los puertos de Shanghai), así como a la reducción de la oferta global de los principales commodities como el petróleo, el gas y los granos que



se dió a partir de que en el actual conflicto Ruso-ucraniano se encuentran inmersos y afectados dos de los principales países productores y exportadores de varios de estos bienes.

En materia económica, la inflación ha llevado a que diferentes países sufran los efectos de una mayor presión social por parte de sus poblaciones ante las drásticas pérdidas de poder adquisitivo que éstas han sufrido, traducido esto en términos de aumentos en los combustibles, en los alimentos, las tarifas energéticas, etc. Asimismo, la autonomía, entendida en términos ampliar los de márgenes de maniobra propios (Puig citado por Simonoff, 2016: 3), es menor para los países como Argentina, cuya economía ya venía fuertemente golpeada después de haber entrado en recesión en el año 2018 y posteriormente en el 2020, y si a esto se le agrega el hecho de ser un país fuertemente endeudado -con una deuda pública del 80,2% del PIB en 2021-, el panorama se presenta fuertemente restringido en materia de alternativas de política exterior de corte autonomistas. Es, en este escenario, que la Argentina se ha visto inmersa en un doble shock externo a partir de un mismo suceso: el aumento de los precios de los commodities, con una dimensión favorable dada a partir de los muy beneficiosos precios internacionales de los productos agrícolas -tales como la soja y el trigo- que la Argentina exporta en gran cantidad, y con una contracara sumamente negativa y preocupante que diluye en gran medida la potencial entrada de divisas extranjeras: el déficit energético y los aumentos de los precios de la energía. Esta situación, en definitiva, explica cómo la Argentina tampoco termina de encontrarse en un contexto totalmente favorable incluso a pesar del aumento del precio de sus productos de exportación.

En materia política, es necesario resaltar que el propio escenario internacional atraviesa un momento de tensiones y resquebrajamiento incluso dentro de áreas y espacios que antes se creían sólidos, tales como la cooperación medioambiental entre China y Estados Unidos. En este sentido, el multilateralismo de raigambre más liberal en términos de las relaciones internacionales, está en crisis (Treacy, 2021: 11). Esto, si bien fue profundizado fuertemente por la administración Trump en Estados Unidos, tampoco ha cambiado su tendencia con la llegada del gobierno de Joseph Biden al poder, en la medida en que este último, a pesar de su retórica abocada a la cooperación internacional y al multilateralismo, ha mantenido muchos matices de la política exterior de Trump (Treacy, 2021: 12). Asimismo, y en el marco de la denominada “*slow-globalization*” -es decir, una desaceleración de los flujos de comercio internacional y de inversión extranjera directa a nivel global en el último período de tiempo- (*The Economist*, citado por Treacy, 2021: 2), es notorio cómo el proteccionismo económico es a día de hoy más bien la regla que la excepción en el sistema internacional, frustrando las esperanzas de quienes abogan por un mundo cada vez más libre en términos de comercio y barreras de entrada para productos y servicios de todo el mundo. Es, en este escenario, que el bilateralismo ha avanzado en detrimento del multilateralismo, en sintonía con el estilo y estrategia que tiene la política exterior de China donde se suelen priorizar este tipo de vínculos a la hora de llevar a cabo acuerdos comerciales. De esta manera, el panorama se plantea incluso más complejo si se tiene en cuenta que, en materia regional, y desde la perspectiva Argentina, el Mercosur atraviesa una situación estática, fragmentada y especialmente tensa si consideramos las recientes posturas que ha manifestado Uruguay en torno a la búsqueda de flexibilizar el bloque y a sus intentos de firmar un acuerdo de libre comercio con China de manera bilateral y, por ende, atentando contra la denominada “cláusula cerrojo” vigente en la normativa del bloque. Todo esto, a su vez inmerso en lo que varios teóricos denominan un “vaciamiento del regionalismo” (Gonzales, Hirst, Lujan, Romero y Tokatlián citado por Busso, 2022: 192).



Finalmente, en términos de Treacy (2021), una tercera tendencia se suma a ambos elementos previamente destacados del actual panorama global: la creciente rivalidad entre EE.UU. y China. Esta temática ha sido y continuará siendo abordada desde sus diversas aristas, pero no se trata de un objetivo de este trabajo. El punto que interesa aquí, en definitiva, es como esta tensión añade y hace que reflote la variable geopolítica como elemento transversal a las decisiones de los diferentes actores del sistema internacional. Es, en este sentido, que Merke (2022) alude a que actualmente ese elemento, a la hora de, por ejemplo, hacer inversiones, es tenido en cuenta por el mundo empresarial en la medida en que se comienza a ponderar lo que se denomina “riesgo político” a la hora de hacer negocios. Esto, en definitiva, no es otro elemento menor que por supuesto plantea un mal llamado “dilema” en términos de cuál sería un abordaje apropiado de la política exterior argentina. ¿Estrategia de Bandwagoning hacia EE.UU.? ¿Alineamiento automático hacia China? Son preguntas que quizás habrían tenido sentido en otro momento histórico, en base a las categorías más tradicionales del realismo neoclásico. No obstante, elementos como la fuerte interdependencia económica hacia con ambos protagonistas de la escena internacional, sumada a relaciones de fuerte dependencia en otros ámbitos, hacen de esto no un sendero con dos caminos, sino tal vez un laberinto en el que ya estamos inmersos sin habernos dado cuenta. En un sentido más bien concreto y terrenal, la necesidad de buenos vínculos con ambas potencias está dada en base a que, en el caso de China, es el segundo socio comercial más importante de la Argentina y esta relación se viene intensificando: En el año 2021, Argentina exportó un total de \$6.164 millones de dólares a valor FOB, mientras que únicamente en el primer mes de 2022, ese monto alcanzó los \$330 millones de dólares, representando un incremento del 19% respecto a Enero del año anterior (Gobierno Argentino, 2022). No obstante, es necesario rescatar que las exportaciones se han magnificado significativamente más por los aumentos de precios internacionales que por el propio volumen exportado. Por otra parte, las relaciones mantenidas con los Estados Unidos muchas veces se ven reducidas a la cuestión de la deuda vigente con el Fondo Monetario Internacional y a la importancia de este país en torno a su poder decisorio sobre este organismo. Sin embargo, comercial y políticamente su importancia no puede ser ignorada: se trata del tercer socio comercial más importante para la Argentina (Gobierno Argentino, 2022).

Es, en base a la situación que la Argentina se encuentra, que la política exterior del gobierno de Alberto Fernández ha tendido en más de una ocasión a ser caracterizada por su -necesario-pragmatismo. Sin embargo, la ambivalencia e incoherencia mostrada en determinados ámbitos -tales como su aparente tendencia “europeísta” a la vez que manifestó cierta cercanía a regímenes caracterizados por sus vulneraciones a derechos humanos- ha terminado siendo catalogada muchas veces como “improvisada” e “inconsistente”. De esta manera, es la intención de este trabajo esclarecer algunas tendencias respecto a la política exterior del gobierno argentino y enmarcarlas en torno a los principales desafíos y oportunidades que presenta el escenario internacional. Consecuentemente, el denominado Sur Global, entendido como el conjunto de países que de alguna manera pretenden ejercer cuestionamientos al actual orden liberal internacional pero sin proponer una disrupción confrontativa explícita, juega un papel que consideramos preponderante respecto al nuevo escenario internacional que se proyecta de aquí en adelante, pudiendo servir de oportunidad para que la Argentina no se vea marginada de las nuevas oportunidades que ofrece el actual panorama internacional. En términos concretos, los vínculos con los países que lo conforman, y la potencial adhesión del país al bloque más representativo de este espacio -los BRICS- son objeto de especial interés de este trabajo.



A lo largo de este trabajo, se comenzará haciendo una descripción de la actual situación del Sur Global en el mencionado contexto internacional, para posteriormente abordar el caso de los BRICS como la instancia más representativa de este espacio, abordando brevemente la situación particular de cada uno de sus cinco miembros. Finalmente, se llevará a cabo una revisión de los principales elementos a tener en cuenta para analizar la política exterior del gobierno de Alberto Fernández y relacionar esto a la posible adhesión de este país a los BRICS.

En términos metodológicos, se partirá de un análisis teórico en paralelismo con uno basado en elementos históricos y de revisión de acontecimientos de la actualidad. Se abordará la política exterior del gobierno argentino tomando al Poder Ejecutivo Nacional como unidad de análisis y actor que lleva a cabo dicho accionar externo, concibiéndola como una política pública (Busso, 2019) a partir de la cuál su gestación se ve influenciada por condicionantes tanto internos como externos. Paralelamente, este análisis irá acompañado de una revisión generalizada del actual panorama internacional y sus tendencias, donde en gran medida se analizarán matices de la política exterior de los principales gobiernos del mundo aludiendo a su vez a un análisis de corte cuantitativo para determinados elementos.

## 2. El Sur Global: ¿reconfigurando el escenario internacional?

A lo largo del último tiempo, sin dudas fue ganando notoriedad en los círculos académicos la noción de “Sur Global”, un concepto muchas veces más utilizado que propiamente definido. En primer lugar, se trata de una idea que propone superar la vieja noción de “Tercer Mundo”, concepción característica del bipolarismo de la Guerra Fría. Consecuentemente, esta idea viene a proponer una aglomeración similar de países -en torno a sus menores niveles de desarrollo económico- pero ahora con una conceptualización transformadora, le otorga una entidad a ese grupo por sí misma, le da poder de agencia y le otorga un rol más activo en el sistema internacional. Es, de esta manera, que el concepto de Sur Global viene a plantear las fortalezas y oportunidades que este conjunto de países traen consigo, planteando una noción superadora en términos de dejar de definir a países como Brasil, Argentina, Indonesia, Sudáfrica y demás Estados como un conjunto de entes marginados cuya identidad está dada en ocasión de lo que precisamente no conforman, es decir, de los que están fuera del tradicionalmente denominado “Primer Mundo”.

En el marco de la existencia de estos actores que tienden a ser catalogados como periféricos en su gran mayoría, es que adquiere mayor relevancia la Cooperación Sur-Sur. La misma es entendida por la ONU como *“un proceso por el cual dos o más países en desarrollo procuran alcanzar sus objetivos individuales o compartidos (...) por medio de intercambios de conocimientos, personal calificado, recursos y servicios de especialistas, y por medio de iniciativas colectivas regionales e internacionales”* (ONU, citada por Torres Herrera, 2015: 16). Siguiendo con la caracterización, debemos entender que la misma propone un esquema horizontal, en el cual el aspecto importante consiste en generar una suerte de igualdad entre las partes en esa cooperación. Y, ¿cómo se logra esto?, identificando a los participantes como socios, en donde ambos ofrecen y reciben la ayuda en cuestión.

Los orígenes de esta concepción de la cooperación se remontan a la Conferencia de Bandung en 1955, la cual tuvo lugar en Indonesia. El principal objetivo en este momento fue el de hacer frente a prácticas





colonialistas, sirviendo de oportunidad para definir puntos en común entre los denominados países del Sur, tanto en términos de características objetivas como de su núcleo de coincidencias básicas en torno a cómo perciben su posición en el sistema internacional, qué cambios demandan del mismo, y especialmente qué desafíos en común afrontan los países de las regiones de América Latina, África y Asia. En este sentido, el elemento más representativo de este encuentro multilateral fue la identificación de dos problemas que sirvieron de motor para la creación de una noción de “Cooperación Sur-Sur”. En palabras de Delgado y Barrera (2010), en primer lugar se aludió a la falta de gobernabilidad que estos Estados sufren dentro de sus fronteras. En segundo lugar, y a modo de elemento transversal a las relaciones internacionales de estos países, se identificó a la poca representatividad que estos Estados percibían tener en los espacios decisorios de la política internacional, lo cuál debía ser leído en clave de un Norte poderoso y próspero en detrimento de la marginación de un Sur Atrasado y Conflictivo. (Delgado y Barrera, 2010: 91)

De esta manera podemos decir que la Cooperación Sur - Sur *“promueve como uno de sus objetivos el cambiar las relaciones comerciales y de intercambio, romper las relaciones tradicionales de poder y evitar la prolongación de modelos de dependencia”* (Delgado y Barrera, 2010: 19). En este sentido, la CSS consta de dos características distintivas: una meramente técnica y otra política. En lo que respecta a la primera, y con el objetivo último de impulsar las capacidades, lo distintivo es la reciprocidad y el intercambio de know how en clave tecnológica, de conocimiento y recursos. La segunda hace referencia a la indagación para reforzar las relaciones bilaterales y multilaterales con la finalidad de incrementar su poder de negociación en el escenario internacional, es decir, *“potenciar su participación en el proceso de toma de decisiones en escenarios mundiales”* (Delgado y Barrera, 2010: 19).

En función de lo aquí mencionado, es clave entender y conceptualizar de manera precisa a la cooperación Sur-Sur en tanto manera de interactuar y proyectarse hacia el escenario internacional por parte de los países del Sur Global en pos de satisfacer sus necesidades y pretensiones de desarrollo, trato equitativo y mayor representatividad en el sistema internacional.

Ahora bien, es necesario tener en consideración que, a pesar de poder identificar ciertos rasgos en común que los Estados del Sur Global comparten en el tablero internacional, se trata de una parte del mundo sumamente difusa y amplia geográficamente -recordando que la noción de Sur Global no necesariamente está atada en su totalidad a la división hemisférica Norte-Sur- a tal punto que ni siquiera sería apropiado hablar de una región fragmentada del mundo, porque es una categoría teórica superadora que no necesariamente tiene una base territorial en clave regional. De esta forma, pretender generar una puesta en común entre regiones -América Latina, África y Asia- que ni siquiera se han podido poner de acuerdo a nivel intra-regional (tal y como es el caso de la debilidad institucional de la CELAC o de la Unión Africana) habla de la dificultad que tendría pretender consolidar una posición homogénea que se vea institucionalizada a partir de el sentido de pertenencia hacia el Sur Global. No obstante, es objeto de este trabajo posteriormente analizar a los BRICS como el intento más representativo de institucionalizar las demandas de los países con mayor peso relativo en el Sur Global y como un medio para consolidar una mejor posición en el sistema internacional.

Aún así, Delgado y Barrera (2010) plantean que otros elementos que generan una falta de cohesión dentro de este numeroso grupo de Estados están asociados tanto a las muy marcadas diferencias ideológicas entre gobiernos así como a su falta de comunicación entre ellos. Asimismo, podrían ser



agregados a esta lista los diferentes intereses económicos que estos actores poseen, en tanto sus divergentes modelos de desarrollo y estructuras productivas, en términos del modelo teórico mencionado en Busso (2016) dan lugar a modelos de inserción internacional sumamente diferentes. En definitiva, esto también ha dado lugar a “visiones contradictorias frente a la Cooperación Sur-Sur” (Delgado y Barrera, 2010: 92).

No obstante, existe un elemento histórico y estructural de las relaciones internacionales que ha moldeado en gran medida el accionar de los países pertenecientes al Sur Global: la preeminencia de esquemas mentales de corte colonialista. Consecuentemente, resulta un desafío aún no superado “remover el peso que conlleva la consideración de la ayuda condicionada del Norte como la única solución a los problemas del Sur”. Es, en sintonía con este elemento, que tanto China como miembro autopercebido del Sur Global, así como el propio bloque BRICS, han encaminado diferentes alternativas a las instituciones tradicionales de crédito, tales como el Banco de Desarrollo de China y el Nuevo Banco de Desarrollo.

En términos del contexto internacional actual, los diversos miembros del Sur Global pueden ir ganando relevancia debido a diferentes tendencias globales que se vienen dando. Indudablemente en el último tiempo -desde el comienzo de la Guerra de Ucrania- ha habido un fuerte aumento en torno a dos preocupaciones en la comunidad internacional: El creciente aumento de los precios de la energía y de los alimentos a nivel global. En este sentido, garantizar los suministros de hidrocarburos hacia los principales países del mundo pasó a ser una variable de tensión impensada hace poco tiempo atrás. Por ejemplo, Alemania se encuentra en la actual disyuntiva entre limitar el consumo energético a las familias o a sus industrias, lo cual tiene un potencial recesivo en toda la región -y en gran parte del mundo- de características inimaginables, en la medida en que también es un reexportador energético clave en el continente, con lo cual satisfacer su demanda interna tendría impactos económicos y políticos seriamente profundos.

En estos términos, la política mundial mostró su faceta más pragmática, dejando de lado las cuestiones ideológicas a través de las cuales se tiende a agrupar a los diferentes países del mundo. De esta forma, el escenario internacional se torna incluso más impredecible y volátil en la medida en que esta manera de accionar se ha incrementado. Por mencionar algunas situaciones en línea con esta tendencia, resulta conveniente mencionar el caso de Estados Unidos, país que no dudó en entablar negociaciones con Venezuela para comprarle petróleo, hecho que fue incluso recibido con los brazos abiertos a través de las propias declaraciones del presidente Nicolás Maduro, algo impensado si se tenía en consideración el conflicto surgido a partir del reconocimiento norteamericano hacia la legitimidad del autoproclamado Juan Guaidó. A su vez, el caso del presidente brasileño Jair Bolsonaro, quién en reiteradas ocasiones se ha profesado en favor del “mundo libre” y “en contra del comunismo” fue quién visitó Rusia días antes de la invasión hacia Ucrania, en un acto contundente para garantizar a su país el suministro de fertilizantes, elemento clave para la economía brasileña. En conclusión, este tipo de actos, han soslayado las concepciones más simplificadoras y mediatizadas de los análisis occidentales de las Relaciones Internacionales, donde se tiende a catalogar a Estados Unidos y al resto de las democracias liberales del mundo de un lado y a un supuesto eje autoritario, comúnmente enmarcado bajo el liderazgo de China y Rusia del que países como Irán y Corea del Norte forman parte, por el otro.



Es, en este marco de pragmatismo y volatilidad internacional previamente mencionado, que los países del Sur Global pueden sacar provecho de la actual situación que está atravesando el sistema internacional. En este sentido, son varias las oportunidades que se presentan. A modo de ejemplo, el actual panorama de los mercados mundiales de energía y alimentos se presenta brinda la posibilidad de sacar provecho de las estructuras de producción primaria que abundan en este conglomerado del mundo, pero no solo como una ocasional oportunidad de aumentar transitoriamente las exportaciones de estos países, sino más bien ganar y consolidar espacios en el actual escenario de potencial reconfiguración del orden alimentario y energético global. Consecuentemente, los miembros más representativos del Sur se encuentran frente a la posibilidad de generar mayores vínculos entre sí a fines de poder catalizar el contexto en una ganancia de poder e importancia relativos en el sistema internacional. Es, en base a esta idea, que este trabajo abordará al caso de los BRICS como la instancia multilateral clave a considerar que podría sacar provecho de estas dinámicas y, en definitiva, dar con el propósito de la cooperación Sur-Sur: Incrementar el poder de negociación en el escenario internacional (Delgado y Barrera, 2010: 92).

### **3. El caso de los BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica en el nuevo escenario global.**

Hace poco más de 10 años, el crecimiento económico de un conjunto de países emergentes comenzó a ser cada vez más notorio de forma tal que su posición ya no pasaba desapercibida. En este contexto, la crisis financiera del 2008 puede ser identificada como el punto de partida para el crecimiento del bloque aquí en cuestión: los BRICS. Este acontecimiento dio lugar a que se proliferaran las voces de actores que tenían sus críticas al orden mundial contemporáneo, momento en el que varios países se mostraron deseosos de ascender en la arena internacional, para lo cual en principio se recurrió a la “proliferación de foros multilaterales e intrarregionales”.

El bloque BRICS, consolidado en el 2008 -siendo en el 2009 su primera cumbre oficial- y conformado en primer instancia por Brasil, Rusia, India y China, y luego por Sudáfrica a partir del 2010, se mostró como la principal manifestación concreta de institucionalizar aquellas voces del denominado Sur Global que aún batallaban por encontrar un lugar y una voz en el sistema internacional. Originalmente, el elemento aglutinador de estos países estaba dado por ser las principales economías emergentes que, según se estimaba en los 2000, poseían las mayores proyecciones de crecimiento a futuro, estimando que contaban con la capacidad de superar a algunas de las principales potencias de Occidente (Corvalán et al, s.f: 2), pero a su vez esto se vio impulsado por un elemento inherentemente político como el previamente mencionado.

En términos organizacionales, los BRICS tienen un funcionamiento primordialmente en calidad de foro intergubernamental, pero donde con el tiempo se han ido intensificando los vínculos económicos entre los Estados. A su vez, han creado el denominado Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS, a modo de expresión política para con el actual sistema financiero internacional y de sus pretensiones de jugar un papel cada vez mayor en esa arena. Este banco fue creado en el año 2015 con el propósito de promover el desarrollo de sus miembros, creando un fondo con un capital en común de 50 mil millones de U\$S, que serían proporcionalmente aportados por cada uno de sus miembros. De esta manera, el bloque en cuestión dio un paso más allá y consolidó un espacio que le permitió dejar de ser



un mero foro de intercambios intergubernamentales para asumir otro tipo de compromisos. El banco en cuestión, juega un rol clave en términos del papel cada vez más cuestionador de los BRICS para con el actual orden internacional, no obstante, aún sus miembros son reticentes a adoptar una postura explícitamente revisionista del orden financiero internacional de Bretton Woods, argumentando que *“...solo cumplirá una función complementaria a las instituciones existentes, que no intenta reemplazar a los otros bancos de desarrollo ni socavar abiertamente estructuras como la del Banco Mundial”* (Smith, 2015: 29). En la actualidad, es posible afirmar que el banco ha desempeñado un rol interesante en materia económica hacia el Sur Global, en la medida en que jugó un papel rescatable en el marco de la pandemia del COVID-19 en el año 2020, actuando a través de fondos de emergencia que fueron desembolsados en concepto de ayuda sanitaria para los países que pudieran requerirlo, cifra que alcanzó los 10 mil millones de U\$S.

En materia de objetivos, los BRICS han mostrado particular interés por cuestiones asociadas al desarrollo de sus miembros y el otorgarle una mayor voz en el escenario internacional a los países del Sur Global. En términos de una de los principales objetivos del grupo, plantearse como una alternativa al multilateralismo occidental (Giusto, 2022). En relación a este punto, el bloque ha mostrado una forma de relacionamiento diferente para con el mundo, en la medida en que sus miembros no han mostrado la pretensión de *“imponer sus valores políticos en las regiones subdesarrolladas sino que buscan establecer sus relaciones sobre la base de cooperación mutua”* (Corvalán, Del Barco y Del Barco 2011: 2). Sin embargo, este bloque a día de hoy sigue siendo principalmente un foro de intercambios intergubernamentales y sus miembros han encontrado dificultad para poder consolidar y expresar una mirada común sobre el escenario internacional, principalmente por la heterogeneidad de sus integrantes y los intereses en gran medida se tienden incluso a contraponerse en algunos casos, como se desarrollará más adelante.

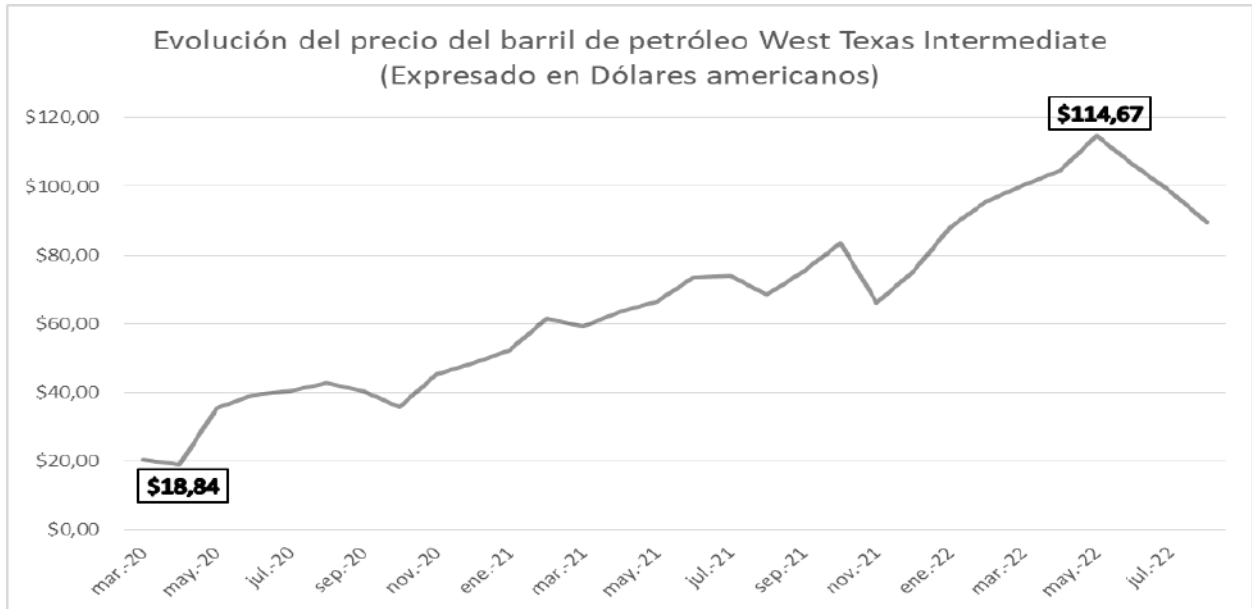
En el actual contexto internacional, es un hecho que los miembros de los BRICS le otorgan un mayor peso al bloque en la medida en que se van perfilando como actores estratégicos en el marco de la producción de alimentos y energía a nivel mundial, preocupación estructural del sistema internacional en estos tiempos. Esto puede fomentar un aumento de la importancia relativa de este bloque en la medida en que sus miembros estén interesados en converger dichas situaciones favorables y canalizarla en un aumento de la fortaleza del bloque, en especial si países como Argentina e Indonesia terminan acercándose a este espacio. Sin ir más lejos, el propio presidente Fernández propuso a Argentina como *“...un proveedor seguro de energía y de alimentos”* (Giusto, 2022) en referencia al bloque aquí tratado.

A continuación, se mostrarán algunos datos puntuales respecto a la evolución de los precios de la energía y los alimentos, para luego mostrar qué incidencia tienen los BRICS en dichos mercados. A su vez, se agregará a la Argentina en aquellos bienes estratégicos en donde, efectivamente, el país del sur pueda marcar una diferencia con su aporte a la comunidad internacional.



## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

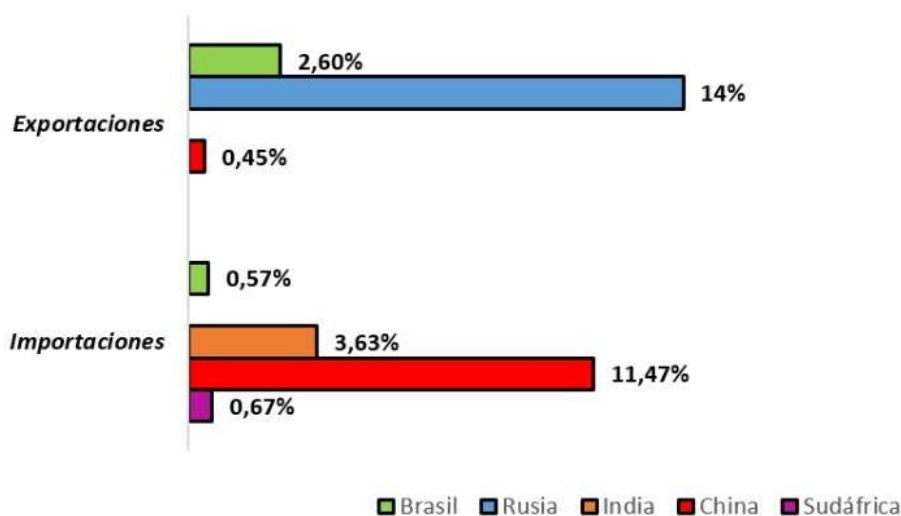
Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



Desde Abril del 2020 hasta su máximo en Mayo de 2022, se observa un aumento en el precio del petróleo del 508% desde que comenzó la pandemia y posteriormente inició la guerra en Ucrania. y las posteriores sanciones a las exportaciones rusas de petróleo.

Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados por el sitio web Investing (2022)

## Los BRICS y su incidencia en el comercio global de petróleo. Año 2018.





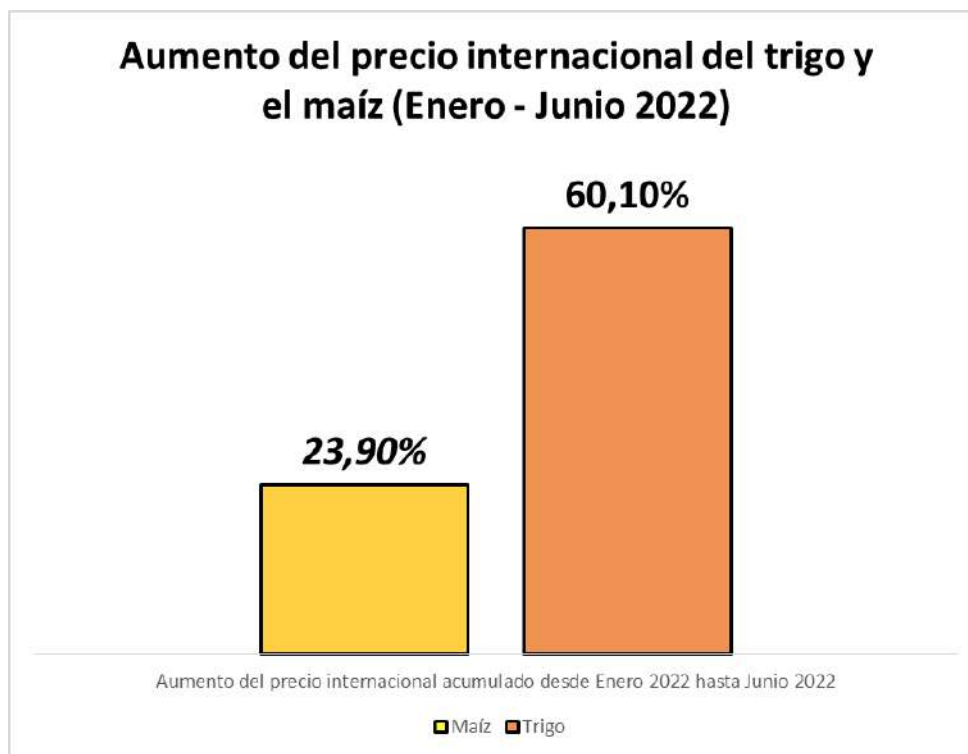
**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

*Rusia es el mayor exportador del bloque con gran diferencia. En conjunto con Brasil, exportan el 16,6% del petróleo mundial. China e India se muestran como los principales importadores, demandando el 15,1% de la oferta global. Así, puede apreciarse cómo para ambos países la vinculación es estratégica en clave de garantizar el suministro de petróleo.*

*\*Se excluyeron algunos valores debido a la prácticamente nula incidencia de estos países en la exportación y/o importación del mercado global de dicho bien*

*Fuente: Gráfico de elaboración propia a partir de datos suministrados por el Observatory of Economic Complexity (OEC, 2022a).*



*El maíz y el trigo han sido las materias primas que más han aumentado de precio en el mercado internacional de alimentos en el transcurso del año 2022.*

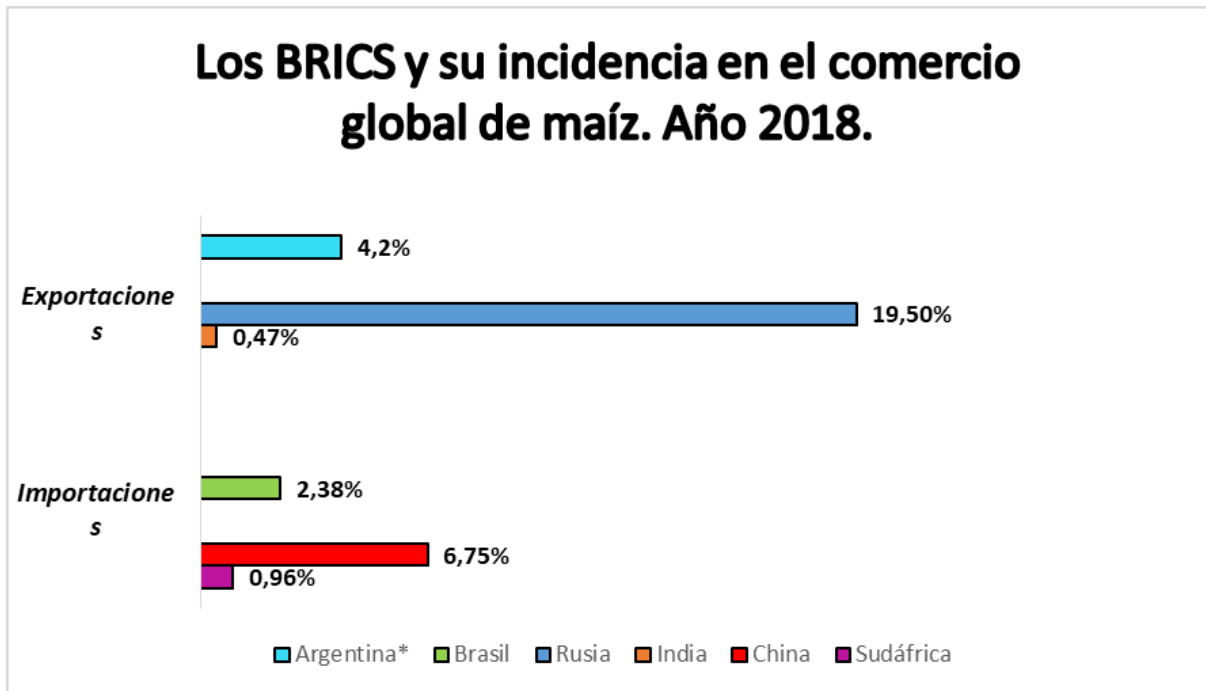
*Fuente: Gráfico de elaboración propia a partir de datos presentados en Pasquali (2022).  
<https://es.statista.com/grafico/27640/aumento-de-precios-de-las-materias-primas-en-el-mundo/>*





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



*\*Argentina no forma parte de los BRICS. Puede observarse como la Argentina también podría ser un socio estratégico del bloque, en tanto incrementaría la incidencia del bloque sobre la oferta global de maíz de un 20% a un 24,2%.*

*\*\*Se excluyeron algunos valores debido a la prácticamente nula incidencia de estos países en la exportación y/o importación del mercado global de dicho bien.*

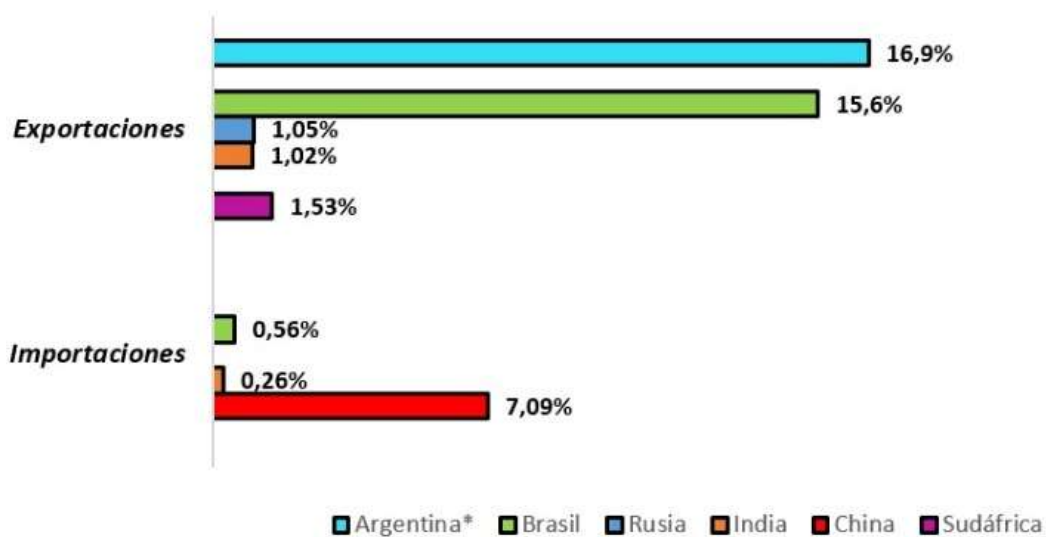
*Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por el Observatory of Economic Complexity (OEC, 2022b)*



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## Los BRICS y su incidencia en el comercio global de trigo. Año 2018.



*\*Argentina no es miembro de los BRICS. Se presentan datos de este país a los fines de mostrar su peso en el mercado de esta materia prima. Como se puede observar, la hipotética adhesión de Argentina al bloque se traduciría en que este espacio pasará de exportar el 19,2% del trigo mundial a tener un control del 36,1% de la oferta global, en un contexto donde garantizar el suministro de alimentos se ha vuelto clave. El trigo se perfila como un bien estratégico donde la Argentina puede ver materializada su promesa de ser un estratégico garante de alimentos para el mundo, en palabras del propio presidente Fernández.*

*\*\*Se excluyeron algunos valores debido a la prácticamente nula incidencia de estos países en la exportación y/o importación del mercado global de dicho bien.*

*Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados por el Observatory of Economic Complexity (OEC, 2022c).*



En términos del actual contexto internacional, no se puede analizar a los BRICS sin considerar lo acontecido entre Rusia y Ucrania, conflicto que le ha valido un sinfín de sanciones para la Federación Rusa que en gran medida apuntaron a marginarla de la comunidad internacional como castigo. En estos términos, el bloque en cuestión y su potencial ampliación servirían de espacio para que esto sea apaciguado y Rusia pueda tener mayores márgenes de maniobra en torno a su manejo en el arena internacional así como para la comercialización de sus productos. A modo de ejemplo, en el último tiempo, las exportaciones de petróleo ruso se han visto rotundamente reorientadas de sus tradicionales socios comerciales. Actualmente, la India incrementó en un 900% sus importaciones de este bien, lo que demuestra el potencial que tiene este espacio multilateral en el actual contexto.

En el marco de el actual conflicto interestatal, la plataforma de los BRICS también adquirió importancia política en la medida en que China y Rusia han actuado en pos de un relanzamiento del bloque (Giusto, 2022), algo que favorece no solo a una Rusia aislada sino que también potencia la plataforma para que China pueda actuar en contra de aquellas políticas promovidas por occidente que vayan en contra de los intereses chinos (Giusto, 2022). En este sentido, “Beijing apuesta a promover una mayor injerencia en los Brics en la agenda de los temas globales, algo que en este momento resulta muy funcional a la aislada Rusia (Giusto, 2022). Esto es de particular relevancia en la medida en que China se ha ido consolidando como una gran potencia y que, en palabras de Actis (2022), ha ido *“...perdiendo los incentivos para actuar responsablemente”*.

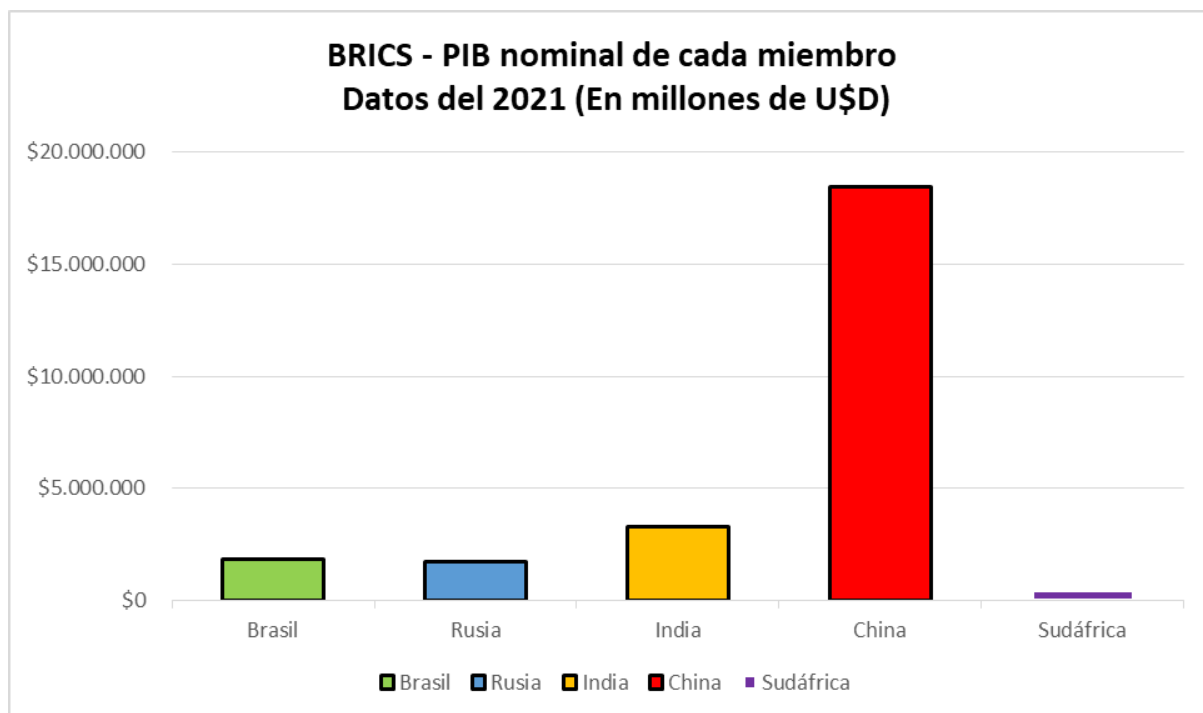
Como se mencionó previamente, los BRICS lejos están de ser un bloque homogéneo y unificado en torno a sus intereses y pretensiones en el sistema internacional. En definitiva, esto es una realidad inherente a la propia noción de “El Sur” en tanto constructo heterogéneo (Pelfini, Fulquet y Bidaseca, 2015: 13). Consecuentemente, esto ha llevado a que más de uno de sus miembros mantenga cierta ambigüedad en sus interacciones con las dos grandes potencias de la actualidad -China y Estados Unidos-, como lo es el caso de la India y de Brasil. De esta forma, es de vital importancia identificar las principales cuestiones económicas y geopolíticas que preocupan a estos países a fines de romper con cualquier análisis simplista que plantee un escenario reducido a una potencial rivalidad G7 - BRICS, donde los miembros de este último se vean automáticamente alineados a dicho bloque. A su vez, cabe resaltar que se tiende a catalogar a este espacio multilateral como una mera expresión de los intereses chinos, pero esto está lejos de ser un espacio subordinado a los intereses de Beijing.

Los países que conforman el bloque aquí mencionado, lejos están de compartir un mismo modelo de desarrollo económico o bien, de compartir las mismas características, prioridades, expectativas e intereses. En este sentido, sus estrategias de inserción internacional también varían a partir de este componente económico. Por ejemplo, en los últimos años, la intención de ser considerada como una economía de mercado y como un socio comercial en el escenario mundial fue una preferencia destacable en la política económica China, pero por otro lado, otros miembros del BRICS, como Rusia, Brasil y Sudáfrica, buscaban priorizar una expansión garantizada por términos favorables de intercambio para poder exportar sus productos, de la misma manera que India apuntaba a lo mismo en materia también de servicios informáticos (Milani, 2015: 39). Asimismo, sería un error concebir que el interés de Brasil y Sudáfrica de formar parte del bloque está absolutamente en coincidencia con las ideas de liderazgo global que tiene China. Esta última *“...busca demostrar que es posible la existencia de un orden mundial alternativo, bajo preceptos más equitativos y cooperativos que son parte del “Sur Global” que componen los países en desarrollo”* (Giusto, 2022) mientras que para Brasil y Sudáfrica



la cooperación fomentada en este espacio es más bien “*beneficiosa en términos de status internacional y beneficios económicos*” (Giusto, 2022).

Además de su heterogeneidad, es necesario no perder de vista que tampoco se trata de un bloque simétrico, elemento que potencialmente puede traer tensiones consigo en los próximos años si el bloque pasa a ganar importancia relativa en el plano internacional. Se muestra aquí dicha situación en base al PIB de cada uno de los miembros del BRICS.



*Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por Fondo Monetario Internacional (IMF, 2021)*

A continuación, se llevará a cabo una breve mención de cada uno de los integrantes del BRICS, enfatizando en sus intereses en clave geopolítica y económica y haciendo alusión a las oportunidades que el bloque les puede ofrecer. Posteriormente, se mencionará el caso de las posibles adhesiones de Indonesia y Argentina a este grupo de países.

### 3.1 India

La India se presenta como el actor que representa el mejor caso de un país perteneciente a los BRICS pero que lejos está de ser un miembro absolutamente alineado a los intereses chinos. La ambigüedad que la India ha sostenido con el tiempo tiene que ver en gran medida por abogar por un orden multipolar (Grossman, 2022). Si se toma en consideración cuál ha sido el papel que la India ha desempeñado con respecto a su política exterior, podemos observar cómo mantiene una marcada ambivalencia en un constante juego entre las dos principales potencias como lo son Estados Unidos y



China. Por una parte, y en clave económica, India no solo forma parte de los BRICS y del Banco de Desarrollo de este espacio, sino que a su vez ha mantenido importantes intercambios con la Federación Rusa en torno a la importación de tecnología e insumos militares, habiéndose incluso vuelto en el último tiempo un fuerte importador de los hidrocarburos que Rusia no ha podido seguir vendiendo a los mercados occidentales. En contraparte, la India de Modi contó con el visto bueno de la administración Trump en su momento, volviéndose un estratégico aliado en la zona, y en lo que a la geopolítica y a la seguridad nacional respecta, India mantiene un estrecho vínculo junto a los Estados Unidos en la medida en que forma parte del QUAD, la alianza defensiva del Indo-Pacífico para contener el expansionismo chino junto a Japón y Australia. A su vez, cabe remarcar que se trata de un Estado que actualmente mantiene tensiones con la República Popular China en torno a sus fronteras -hecho que se pudo ver reflejado en el 2020- así como por la preocupación India de mantener al Océano Índico como un espacio vital para su seguridad y soberanía, área que resulta actualmente de especial interés para las pretensiones expansionistas chinas.

A modo de ejemplo, estas tensiones con China se pueden observar incluso en el entramado institucional del que forman parte ambos Estados, en tanto la misma India propuso, en el año 2014, un mecanismo a partir del cual ningún miembro de los BRICS puede aumentar su participación en el aporte para la confección del fondo de emergencia del Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS sin el consentimiento de todas las partes, acto que puede ser interpretado en clave de querer evitar una primacía económica China en este espacio y una potencial relación de subordinación para su vecino en la región.

En línea con lo aquí mencionado, la India representa un actor ambivalente que da cuenta de la mencionada heterogeneidad y complejidad del propio bloque de los BRICS, mostrándose como un actor en absoluto alineado a la política exterior de ninguna de las dos grandes potencias de la actualidad, Estados Unidos y China.

En línea con el interés de este trabajo, la India viene jugando un papel transversal en el posible proceso de ampliación que este bloque pueda comenzar durante este tiempo. Particularmente, se mostró cerca de Argentina dando apoyo a la solicitud de ingreso a los BRICS por parte del país sudamericano, mostrando cierto acercamiento a este gran exportador de materias primas en el marco de la reconfiguración del orden alimentario global. Es, en estos términos, que la Argentina tiene la posibilidad de ganar importancia relativa en el actual escenario internacional.

### **3.2 Rusia**

La Federación Rusa es, en el actual marco internacional, el miembro más incómodo para cualquier nación del Sur Global que justamente pretenda desligarse de la dinámica geopolítica que tiende a contrastar a Estados Unidos con el muchas veces incorrectamente denominado bloque compuesto por Rusia y China. Esto se debe primordialmente a que, desde la invasión Rusa a Ucrania y las constantes tensiones con la OTAN, este Estado se ha visto en gran medida atacado por sanciones provenientes de los principales referentes que forman parte y defienden al orden liberal internacional -principalmente por Estados Unidos, Canadá, los principales países de la Unión Europea, Japón y Australia, y poniendo presión sobre aquellos actores que mantuvieron una postura más bien neutra al conflicto.



En lo que a la propia Rusia concierne, se trata un actor que claramente no forma parte del Sur Global en términos geográficos ni históricos (Smith, 2015:21) en la medida en que la por entonces URSS fue uno de los actores que moldeó al actual orden internacional liberal, y probablemente tampoco sea pertinente etiquetarla como una “economía emergente”. Ahora bien, su vinculación al Sur Global es fuertemente política, en tanto Rusia sí ha manifestado sus pretensiones de liderar y encauzar propuestas alternativas de gobernanza a nivel global, aludiendo constantemente a reformar las instituciones que hacen al actual orden mundial de corte liberal. Es en clave de este punto que se explica cómo Rusia ha mantenido una mayor cercanía a China, fomentando por ejemplo intercambios comerciales en monedas propias para evitar el uso del dólar estadounidense. Es, a partir de la inclusión de un actor como la Federación Rusa, que en reiteradas ocasiones se ha puesto en discusión que el objetivo principal de los BRICS sea la cooperación Sur-Sur, sino más bien el de contrabalancear a los Estados Unidos (Smith, 2015: 21).

Ahora bien, está claro a su vez que Rusia es un actor un tanto ambivalente, ya que en términos de su propia economía, posee un modelo productivo fuertemente dependiente de las materias primas y los hidrocarburos, pudiendo corroborar su peso en el mercado mundial energético y alimenticio a partir de las duras sanciones de Occidente. No obstante, y a pesar de compartir en alguna medida una economía perfilada de manera similar a las que abundan en el Sur-Global -es decir, productora y exportadora de materias primas- sus principales elementos distintivos que la alejan de esta categoría teórica, además de las cuestiones históricas y geográficas, son en definitiva los de corte militar y geopolítico.

En materia militar, la Federación Rusa no solo posee uno de los ejércitos más grandes y tecnológicamente más sofisticados del mundo, sino que también es una potencia nuclear. Asimismo, posee un lugar central junto a Estados Unidos, Francia, el Reino Unido y China en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como uno de los cinco miembros permanentes con poder de veto. De esta manera, sería inapropiado catalogar a la Federación Rusa como un actor que forma parte del Sur Global en la medida en que no carece en absoluto de voz en el escenario internacional, a pesar de los intentos de Occidente por marginarla, y a su vez posee un poderío que ni todo el Sur Global en su conjunto podría alcanzar. Asimismo, y en clave más bien geopolítica, Rusia es un actor estratégico que no ha dudado en ejercer presión sobre la Unión Europea, a través de la denominada “diplomacia del gas”, a partir de la fuerte dependencia energética que el viejo continente ha mantenido y continúa teniendo hacia este país. En consecuencia, la influencia que Rusia tiene para hacer valer sus intereses no tiene punto de comparación con ningún país que englobe la categoría Sur Global (a excepción de China, actor al cual tampoco la etiqueta la sienta realmente cómoda).

### **3.3 Brasil**

Se trata de la economía más grande de Latinoamérica, ocupando la tercera posición en el grupo de los BRICS, solo por detrás de China e India. El hecho de que forme parte de este bloque está asociado a ser una de las principales economías con el potencial de crecer exponencialmente en el mundo, aunque también su intención de proyectarse internacionalmente va en línea con los grandes esfuerzos que hizo el ex-presidente Lula por consolidar una plataforma internacional para este país donde pueda proyectarse con mayor fuerza.





Ahora bien, es interesante que la lógica bajo la cual los BRICS ha operado para conformarse ha sido la de intentar incluir a miembros representativos económica y políticamente en sus respectivas regiones, tal y como lo es también el caso de Sudáfrica en el continente africano. No obstante, en el caso de Brasil, el haberse erigido como un representante de Latinoamérica ha estado lejos de ser una realidad. De alguna manera, este país en diversas ocasiones ha sido mencionado como el líder de una región catalogada, según las tesis realistas, como “unipolar” (Schenoni, 2017), en consecuencia, su liderazgo y dominio en la región se presuponía desde el momento en que Argentina accedió a dejar de disputarle ser quién encabece la región a principios de la década de 1980. Ahora bien, a pesar de las condiciones materiales que son sumamente asimétricas respecto a cualquier otro miembro de esta parte del mundo, Brasil ha tenido varios inconvenientes para proyectarse realmente como un Estado líder aquí. Diferentes autores, lo han definido como un “líder sin seguidores” (Malamud citado por Merke 2014: 7). En estos términos, Merke (2015: 185) argumenta que, la concertación, como institución transversal en la región, entendida esta como el predominio del derecho internacional y la resolución pacífica de controversias, ha funcionado como un elemento que ha ido de la mano con un Brasil pacífico que, más allá de la fuerte economía brasileña, lejos han estado sus vecinos de temerle en términos militares.

Con el paso del tiempo, Brasil fue perdiendo incluso más marcadamente su presencia como líder regional, con la llegada de Temer al poder en su gobierno de transición y la posterior victoria electoral de Bolsonaro terminaron de consolidar un proceso de fragmentación en la región, donde la flexibilización de los acuerdos presentes y la búsqueda de beneficios individuales son la regla. Es, en este contexto, que los BRICS tienen la oportunidad de poder integrar con mayor fuerza a Sudamérica si una adhesión tan importante como la de Argentina termina por oficializarse. Ahora bien, sería interesante plantear si esto realmente sea de interés para las potencias foráneas, en tanto la manera en la que China por ejemplo ha intentado mantener mayores vínculos con la región ha sido, precisamente, mediante el relacionamiento de tipo bilateral.

Como último punto, esta vinculación a los BRICS tiene todo el potencial de ser sumamente beneficiosa para Brasil en caso de que los vínculos económicos aumenten su intensidad y si, en todo caso, el bloque evoluciona en dirección a unos aranceles preferenciales que promuevan aún más el comercio intra-bloque, en la medida en que China es el principal destino de las exportaciones brasileñas y que Rusia, incluso en épocas donde esta última se está viendo marginada de varios espacios multilaterales, se ha mostrado como un socio que no ha alterado sus vínculos incluso con la presencia de un Bolsonaro que en muchas ocasiones se mostró ideológicamente mucho más cerca de los Estados Unidos y en contra “del comunismo”. El punto más representativo de esto fue el viaje que el presidente brasileño hizo a Rusia unas semanas antes de la invasión a Ucrania, mostrando un alto grado de pragmatismo muy lejos de la retórica ideológica característica de los discursos de Bolsonaro. La explicación de este viaje fue el intentar garantizar el suministro de fertilizantes que Rusia exporta a Brasil, resultando este encuentro beneficioso para el país sudamericano.

En definitiva, todo este marco que puede ser favorable para Brasil, puede verse potenciado por una posible llegada de Lula da Silva nuevamente al poder, en la medida en que este opte por profundizar sus vínculos con el Sur Global.

### **3.4 Sudáfrica**



En el caso particular de Sudáfrica, muchos actores internacionales han dudado de su incorporación al bloque. Esto, estuvo principalmente fundamentado en la premisa de el “tamaño” de este país africano ya que han argumentado que *“este país es demasiado pequeño en términos de economía y población para ser un miembro de este grupo”* (Harrison, 2014: 67). Más allá de esta idea, podemos ver que Sudáfrica es un miembro importante en la construcción del concepto de lo que hoy conocemos como BRICS.

En este sentido, el lugar que Sudáfrica ocupa en el BRICS tiene que ser entendido en el marco del importante papel que este país juega y especialmente pretende jugar como líder del continente africano, a su vez podemos identificar que Sudáfrica posee el soft power necesario, especialmente porque África puede *“jugar un papel constructivo en el reequilibrio global del poder geopolítico”* (Harrison, 2014: 67). En consonancia con esto, es importante considerar la escasa presencia del grupo BRICS en el mencionado continente africano. De esta manera, se puede presumir que Sudáfrica termine siendo *“una voz potencial para el continente”* (Harrison, 2014: 67). Ahora bien, es claro que por el momento para el país del sur la adhesión a los BRICS es más beneficiosa, como se mencionó previamente, en términos de su propio estatus internacional y potenciales resultados en materia económica.

No es objeto de este trabajo tratar en profundidad el caso africano, en tanto la adhesión sudafricana al bloque debe ir acompañada de un análisis profundo de las dinámicas regionales de la política continental.

### **3.5 China**

La gran potencia asiática encabeza este bloque con la economía más grande del grupo. En materia de política internacional, la plataforma de los BRICS adquiere especial relevancia en el marco de cómo actúa la política exterior china y cuales vienen siendo sus pretensiones a nivel global.

En estos términos, los BRICS pueden operar con cierta funcionalidad a los intereses del gigante asiático, pero esto lejos estaría de implicar un alineamiento automático y un liderazgo indiscutido de su parte.

Existen actualmente diversas manifestaciones de las intenciones chinas de asumir un mayor liderazgo en diversos asuntos globales, y de alguna manera, esto se puede ver reflejado ya de por sí en parte por la idea de fomentar el Banco de Desarrollo de CHINA (CBD, por sus siglas en inglés) y muy especialmente por la iniciativa anunciada por el gobierno de Xi Jinping denominada “La Franja y la Ruta”, una estrategia global para fomentar el desarrollo en diferentes partes del mundo que apunta a *“mejorar la conectividad y la cooperación a escala intercontinental”* (Ruta, 2018) a partir de un despliegue sin precedentes de un sinfín de obras de infraestructura en una gran cantidad de países. En definitiva, este proyecto, cuya finalización está pautada para el año 2049 -centésimo aniversario de la victoria del Partido Comunista Chino en la guerra civil- está orientado fuertemente a incrementar la influencia política y económica de China a nivel mundial.

Es entonces que los BRICS pueden actuar como la plataforma más institucionalizada del liderazgo chino y a la vez funcionar como la instancia que mejor represente un componente clave y propio de la



autodefinición y autopoicionamiento de China en el sistema internacional: la idea de China como país del Sur Global. En estos términos, ese recurrente discurso tiene consecuencias políticas claves, en tanto hace converger a la idea de una China líder de un orden internacional alternativo al actual, a la vez que trae consigo y hace formar parte del mismo al Sur Global, dando a entender que ese propio orden se construirá desde esa misma región del mundo. De esa manera, la importancia estratégica que tienen los demás miembros de los BRICS es clara para esta lógica que puede estar articulando china. No obstante, es importante resaltar que esta etiqueta no deja de ser polémica conforme el avance económico chino es apabullante, es un hecho que catalogarla como economía emergente ya no es apropiado, pero la idea de un país del Sur Global puede verse fuertemente criticada por las posturas que argumentan que China tiene comportamientos imperialistas en diferentes regiones del mundo.

En contrapartida, los BRICS suponen también una instancia que no es característica de la manera en la que China tiende a relacionarse con el mundo, en la medida en que no necesariamente ha abogado por instancias de cooperación con bloques ni de corte multilateral sino que, en definitiva, ha tendido a priorizar las relaciones más bien bilaterales, las cuales dan mayores márgenes para aprovechar la asimetría que el gigante asiático posee en relación al resto de países del mundo.

A su vez, los BRICS están expuestos a un elemento transversal al modo en el que China se relaciona con otros Estados en el sistema internacional, la implementación de las denominadas “asociaciones estratégicas”, es decir, vínculos del tipo bilateral, dotados de un alto grado de flexibilidad que no suponen alineamientos automáticos ni absolutos, ni compromisos de brindar ayuda mutua en todas las áreas (Doyle y Rumley, 2019 :59). En definitiva, esto puede dar cuenta del propio tono que adquieran los BRICS si la pretensión de China es no optar por una consolidación de este espacio como una alianza aglutinadora donde sus actores indiscutiblemente adhieran a las premisas y, en última instancia, esto suponga un riesgo para que los BRICS se mantengan como un espacio flexibilizado y carente de una institucionalización y un poderío político mayores.

En última instancia, los riesgos para el bloque están dados por las mencionadas asimetrías entre sus miembros respecto a China y a la subordinación de dichos países a esta potencia. Especialmente por el hecho de que los cuatro miembros restantes del BRICS mantienen muy fuertes vínculos comerciales con la potencia asiática, siendo esta, en el segundo destino de las exportaciones de la India, el primero de Brasil, y el segundo de Rusia y Sudáfrica, si para ambos casos se considera a la Unión Europea en conjunto como el primero. No obstante, China necesita proveerse de bienes que son estratégicos para garantizar, por ejemplo, el poder alimentar a su población, a la vez que se ha vuelto un país fuertemente importador de petróleo. Este último elemento se vio favorecido por la compra de petróleo ruso que pudo llevar a cabo el gobierno chino, al mismo tiempo que podría dar lugar a que se plantee la adhesión de Irán al bloque como otro aliado estratégico para proveerse de este bien.

Más allá de las consideraciones previamente hechas, este espacio puede ganar aún más importancia relativa en el escenario internacional no solo por lo que decida China hacer con él, sino con el mayor acercamiento que habrá de otros países hacia cualquiera de estos miembros en pos de proveerse de materias primas, especialmente de alimentos y de insumos energéticos, los cuales son claves para el actual contexto global de cara al aumento de precios y escasez a la que están expuestos muchos países. Es por ello que, para China, el otorgarle una mayor unidad intra-bloque puede aumentar incluso más el poder de negociación chino en torno a convertirse en la cabeza de un bloque que lidere la provisión de



bienes globales estratégicos y vitales para la humanidad. Incluso, en línea con una idea similar, el presidente de la Argentina hizo una declaración del deseo de convertir al país en un “proveedor seguro de energía y alimentos” (Giusto, 2022) en el marco de la cumbre de los BRICS en Junio del actual año 2022. Fernández propuso a Argentina como un “proveedor seguro” de energía y alimentos, recordando a su vez la importancia que tiene este país para China, siendo esta el segundo destino más importante para las exportaciones argentinas.

Finalmente, es interesante referirse al interés que pueda tener la potencia asiática en incluir a Indonesia dentro del ahora denominado espacio “BRICS+”, en tanto se podría llegar a presumir que va en línea con lo previamente planteado para los otros dos candidatos potenciales de unirse, Irán y Argentina, sobre la importancia de incluir a productores y exportadores de bienes primarios estratégicos. Sin embargo, la potencial adhesión de Indonesia a este bloque también debería ser leída en clave política, en la medida en que es un Estado con pretensiones de liderazgo en el Sudeste Asiático y un actor referente de la ASEAN. En consecuencia, la inclusión de este país al bloque tendría el potencial de dar una mayor voz a los países de esa región dentro de los BRICS a la vez que daría un mayor margen para que haya un mayor acercamiento entre China e Indonesia, intensificando una relación en donde la potencia asiática es el principal destino de las exportaciones del país insular.

#### 4. La Política Exterior de Argentina.

Desde su llegada al poder, el gobierno de Alberto Fernández se encontró tanto con condicionantes internos como externos, convergiendo a su vez dos eventos sumamente inesperados a nivel internacional: la pandemia del COVID-19 y la Guerra de Ucrania. En este sentido, enfrentó “...la peor combinación de condicionalidades domésticas y sistémicas acontecidas simultáneamente desde el inicio de la Posguerra Fría” (Busso, 2022: 184). En consecuencia, la necesidad de pragmatismo y adaptación a este nuevo escenario, sumado al hecho de la creciente tensión entre Estados Unidos y China, hicieron que difícilmente se pudieran dilucidar las preferencias claras que este gobierno tenía sobre asuntos de política exterior, si es que acaso dicho núcleo de coincidencias básicas siquiera ha existido. El relacionamiento disperso y muchas veces confuso con los diferentes Jefes de Estado del mundo, la pretensión de optar por un perfil latinoamericanista de relacionamiento, en sintonía con cierta inconsistencia discursiva y las diferencias en el modo de abordar la relación con el FMI fueron temáticas que caracterizaron a la política exterior del gobierno de Fernández. No obstante, es necesario resaltar que el período donde menores condicionantes sistémicos esta política tuvo -antes de la crisis generada por el COVID-19 pero ya cargando con la fuerte deuda externa que había dejado el expresidente Mauricio Macri- fue realmente muy breve, en tanto desde la asunción presidencial hasta la declaración oficial de la pandemia y la posterior cuarentena, únicamente transcurrieron tres meses. Consecuentemente, la denominada “diplomacia de vacunas” (Oliva, 2021: 9) debió ser desplegada para enfrentar la situación sanitaria y no fue realmente posible que la administración del presidente Fernández desplegara la política exterior que se pretendía desde el primer momento.

Es necesario entender que la política exterior Argentina ha estado fuertemente condicionada en términos de autonomía, entendida esta en clave de márgenes de maniobra como propone Puig (citado por Simonoff, 2016). Las alternativas en el escenario internacional se vieron fuertemente constreñidas primero por la desastrosa situación de la deuda externa del país a finales del año 2019, la pandemia del



COVID-19 -junto a los inmensos esfuerzos fiscales que esta implicó- y finalmente la actual guerra de Ucrania, con el agravamiento de las presiones inflacionarias a nivel global, el encarecimiento de los precios de la energía y el retorno del “riesgo geopolítico” (Merke, 2022) como un factor que cada vez cobra más relevancia en tanto se recrudecen las tensiones entre China y los Estados Unidos.

A lo largo de la historia, el componente económico ha tendido a ser un factor que ha condicionado los márgenes de maniobra de cualquier administración gubernamental, debido a la volatilidad característica de la economía argentina. En este sentido, el propio Ricardo Raúl Alfonsín debió inclinarse por adoptar su denominado “giro realista” (Rapoport, 2003: 895) en pos de priorizar el accionar internacional necesario para aliviar la carga de la deuda externa que el país poseía en ese momento, la cual al llegar al gobierno rondaba en torno a la cifra del 70% del PIB. En consecuencia, los acercamientos a los Estados Unidos fueron mucho más marcados y terminaron dejando en segundo lugar cualquier iniciativa de tipo latinoamericanista de querer fortalecer a la región de cara al sistema internacional, tal y como lo fue el Grupo Contadora. Con el paso del tiempo, y especialmente durante el gobierno de Carlos Saúl Menem, la base teórica que motorizaba a la política exterior -el denominado “Realismo periférico” de Carlos Escudé- tenía un fuerte anclaje económico, en tanto este abordaje teórico promulgaba la siguiente idea:

*“Todo país posee una suerte de autonomía básica, mayor o menor según el poder acumulado, que no debe derrocharse buscando gratificaciones elitistas ni malgastarse en actitudes simbólicas, contestatarias y desafiantes. La autonomía debe mantenerse y acrecentarse a través de acciones y decisiones que contribuyan a elevar el conjunto de atributos de poder de un país y mejorar el bienestar material de la población en su totalidad” (Russell y Tokatlian, 2001: 172).*

Como puede observarse, esta postura aboga por un pragmatismo casi total en términos de los valores que una política exterior pudiera llegar a defender, subordinándola casi por completo a cumplir la tarea de defender y mejorar el bienestar económico nacional y de la población. De todas maneras, no es la propuesta de este trabajo intentar transpolar históricamente las ideas de Escudé, en tanto las mismas fueron elaboradas en un contexto drásticamente distinto, sí es útil rescatar al componente económico como variable históricamente clave en la manera de articular, desde el retorno de la democracia, a la política exterior argentina. No obstante, esto no significa que los distintos gobiernos hayan perseguido objetivos pura y exclusivamente economicistas, pero en definitiva ha sido la (in)estabilidad macroeconómica y el bienestar de la población un elemento que, en gran medida, ha terminado por ser un gran factor explicativo del comportamiento del Estado Argentino en sus relaciones internacionales. Esto da un pie explicativo al giro realista de Alfonsín y a la profunda política exterior de Nestor Kirchner abocada a solucionar el problema de la deuda externa, y especialmente, en el tiempo más reciente, al pronunciado giro que ha generado la llegada de Sergio Massa al gabinete, punto que será abordado más adelante.

A modo de marco analítico, Federico Merke (citado por Busso, 2022) propuso una distinción de dos conjuntos distintos de preferencias en materia de política exterior, cada uno correspondiente a una parte diferente de quienes integran la coalición del Frente de Todos. En estos términos, se plantea analíticamente un “Grupo 1” liderado por las preferencias de Alberto Fernández y el Frente Renovador -liderado por Sergio Massa- y un “Grupo 2” liderado por las preferencias propias de Cristina Fernández de Kirchner. En consecuencia, este marco es de gran ayuda para entender y explicar el alto





grado de ambivalencia y volatilidad de la política exterior argentina, en tanto este espacio de políticas públicas estuvo sometido, como el resto del programa de gobierno, a las incesantes tensiones y pujas de poder internas a la coalición de gobierno. No es objeto de este trabajo profundizar en la descripción de cada una de las preferencias, enumeradas muy claramente en Busso (2022), sino más bien rescatar el elemento transversal a este análisis: la heterogeneidad marcada de preferencias de política exterior dentro del mismo gobierno.

Partiendo de ese elemento, sumado a los condicionantes sistémicos previamente mencionados, diversos autores han intentado identificar patrones característicos de la política exterior albertista.

Se menciona al pragmatismo como un elemento representativo de la misma. No obstante, sería un error teórico etiquetar a todas y cada una de las inconsistencias, ambivalencias e indefiniciones bajo el título del pragmatismo. Es cierto que de manera muy interesante la Argentina ha logrado hasta el momento mantener cierta equidistancia entre China y Estados Unidos, alejándose de cualquier “alineamiento acrítico”, y también es verdad que el escenario exige “mantener un vínculo equilibrado con Washington y Beijing” (Busso, 2022:194), lo cual se traduce en la necesidad de ser pragmáticos, pero también es cierto que ha sido una tarea dificultosa identificar una planificación férrea y estable de la política exterior argentina. Según plantea Actis (2022b) “...la Argentina no tiene una “estrategia de equidistancia”, sino acciones espasmódicas de zigzag en una clara y preocupante doble dependencia (comercial/productiva) con China y (financiera) con EEUU”. Quizás la sustitución de Felipe Solá en 2021 por el actual Canciller Santiago Cafiero -ex jefe de gabinete- en medio de un momento de crisis de gabinete del gobierno, refleje precisamente el punto aquí expuesto: que la PE no ha estado exenta ni mucho menos aislada de la propia volatilidad política interna. Esto, en definitiva, saca a relucir su carácter de política pública. En líneas generales, han predominado ciertas declaraciones carentes de resultados o acciones concretas, viéndose la política exterior de Fernández fuertemente restringida por los mencionados condicionantes sistémicos así como por su propia debilidad política dentro de la coalición de gobierno.

A modo de intentar ejemplificar una de las áreas donde Argentina se ha expresado de manera reiterada y contundente respecto a una temática, pero no ha podido ir mucho más allá del plano discursivo, es pertinente mencionar la política exterior en clave regional. Alberto Fernández abogó discursiva y políticamente por cierto latinoamericanismo de corte autonomista, con el intento de construir “un incipiente eje progresista y reconstruir cierta institucionalidad regional en la búsqueda de grados mayores de autonomía” (Treacy, 2021: 23). Esto, incluso en el marco de un momento más favorable respecto a las ideologías de los gobiernos que fueron llegando al poder en la región, se vio sumamente relegado y reducido a discursos y declaraciones que no pudieron alcanzar el principal objetivo que tenía el gobierno para con la región: superar “el proceso de “vaciamiento” del regionalismo” (Busso, 2022: 193) que atraviesa esta parte del mundo. Aunque no es el argumento de este trabajo atribuirle la fragmentación de la región al presidente Fernández, en tanto no depende pura y exclusivamente del gobierno argentino, sí está claro que no se han obtenido resultados concretos. Sigue siendo un interrogante el grado en el que algunas iniciativas regionales concretas puedan recuperar vitalidad en caso de que la región observe un cambio de presidente en el país más grande de Sudamérica: Brasil.

En sintonía con el punto aquí desarrollado, la discusión sobre el pragmatismo de la política de Alberto Fernández, es necesario considerar todos los condicionantes previamente mencionados que hacen del





zigzagueo internacional una realidad casi inevitable, y a pesar de la volatilidad política propia de este período gubernamental, es interesante observar la flexibilidad con la que la política exterior de Fernández ha maniobrado cuando las circunstancias así lo han requerido. En otras palabras, si bien el presidente ha tendido a mantener un discurso de corte progresista, abogando por la igualdad en el mundo, la lucha contra el cambio climático y realizando reiteradas críticas al capitalismo -a través de instancias como la CELAC y el Grupo de Puebla- ha sostenido una interesante línea moderada que lejos ha estado de mostrar una rigidez propia de una política exterior “ideologizada” como tiende a catalogarla todo el arco opositor al actual gobierno.

De alguna manera, el gobierno de Alberto Fernández ha reflejado esta faceta pragmática en diversos momentos y circunstancias. Primeramente, optó a nivel regional por adoptar una postura más bien confrontativa hacia los Estados Unidos en términos discursivos y de ciertos gestos políticos: la denuncia del golpe de Estado en Bolivia y la iniciativa para proteger al ex presidente Evo Morales; las acusaciones reiteradas a Estados Unidos por haber aprobado el crédito más grande de su historia en el período de Mauricio Macri; las fuertes críticas a la OEA y en especial a Luis Almagro; la disputa por la presidencia del BID y la crítica a que el país del norte no respetara la tradición de que fuera presidido por un latinoamericano, son solo algunos ejemplos de esto. En paralelo, se intentó articular cierto liderazgo en la región como se mencionó previamente, criticando en reiteradas ocasiones a la arquitectura financiera internacional, haciendo hincapié en los problemas que genera el endeudamiento en países como la Argentina y, en definitiva, haciendo diversas críticas al propio sistema capitalista.

Sin embargo, la contracara de esto ha sido una marcada adhesión y cercanía al orden liberal actual y al multilateralismo (Busso, 2022: 193), manteniendo diversos vínculos con los líderes del mismo. Lejos ha estado la política exterior de Fernández de ser disruptiva en estos términos, y es también razonable en la medida en que los condicionantes tanto sistémicos como económicos a nivel interno restringen cualquier pretensión de ir más allá -en un breve período de cuatro años de presidencia- de las necesidades que urgen al país. Muestras de esta marca de moderación y aceptación de necesitar el apoyo de los países del Norte Global, son las diversas giras europeas que ha llevado a cabo el presidente Fernández -buscando apoyo respecto a su situación con el FMI pero también consolidando vínculos y acercando posturas con ciertos líderes como Pedro Sánchez- como también los reiterados intercambios con Washington que, a pesar de ser en ocasión de resolver casi de manera obligada la cuestión de la deuda externa, no han habido muestras de querer realmente confrontar con el organismo ni mucho menos romper relaciones con el mismo a nivel internacional, a pesar de las diversas declaraciones confrontativas a nivel interno del grupo menos moderado que integra el Frente de Todos. En definitiva, el punto cúlmine de esta moderación está dado por la presencia simbólica pero no menos importante de la Argentina en la cumbre del G7 a la que el presidente fue invitado, celebrada en Múnich en Junio del corriente año 2022.

En el marco del pragmatismo aquí mencionado, Argentina también formó parte de la cumbre de los BRICS que se realizó con la idea de relanzar el bloque en clave de “BRICS+”. En este sentido, Argentina dio un gran paso en la profundización de sus vínculos hacia la forma más institucionalizada que tiene a día de hoy el Sur Global al emitir su solicitud de adhesión al bloque en cuestión. Esto, en consonancia con la para nada menor adhesión de Argentina a la iniciativa “La Franja y la Ruta” -punto que no será tratado aquí debido a que precisa ser analizado en profundidad y con detenimiento- muestra que la Argentina *“acuerda con ciertos aspectos del nuevo modelo de gobernanza propuesto*



por China, basado en instituciones alternativas que buscan consolidar un nuevo orden internacional” (Busso, 2022: 195). En paralelo, y como fuerte punto a destacar, Santiago Cafiero junto al resto de la cancillería encabezó un proceso de fuerte acercamiento a un actor tan estratégico de este espacio como lo es la India, realizando encuentros para intensificar los vínculos entre los países y que derivaron en la declaración expresa de la aceptación de dicho país para con la adhesión del país sudamericano a los BRICS. A su vez, Rusia y Brasil también tuvieron gestos diplomáticos y declaraciones en favor de la potencial adhesión argentina, al mismo tiempo que China ha visto favorablemente dicha propuesta, quien ocupa en la actualidad la presidencia pro-témpore del bloque. Para Septiembre del 2022, Alberto Fernández envió expresamente una carta solicitando al gobierno chino la inclusión argentina en este espacio, y en este sentido el propio embajador argentino en china, Sabino Vaca Narvaja declaró: “[Es] una excelente alternativa de cooperación frente a un orden mundial que ha demostrado estar creado por y para el beneficio de unos pocos” (Télam, 2022).

Ahora bien, a pesar de retórica y políticamente tener al discurso progresista y en pos de un mundo diferente y más igualitario como elemento transversal a la política exterior del gobierno de Fernández, nuevamente el contexto constriñe y el pragmatismo es más necesidad que un atributo de destreza mostrado hasta este punto. La política exterior de este país ha dado, en el último tiempo, un giro de unas dimensiones quizás similares a las del mencionado giro realista en la época alfonsinista, pero tal vez incluso con un componente inédito: a partir del hecho de que la política exterior esté fuertemente subordinada a los objetivos en materia económica, la llegada del nuevo ministro de economía, Sergio Massa, derivó en un aumento indiscutible de su presencia e influencia - que ya se encontraban presentes- respecto a la política exterior que lleva adelante el país.

Este último giro, que es representativo de la mencionada falta de una planificación de una política y una visión a largo plazo en materia internacional, y, en última instancia, de la mencionada subordinación de la política exterior a las urgencias económicas que se presentan en el escenario interno, ha consistido en un giro a la ortodoxia por parte de la economía argentina, donde un mayor acercamiento a Washington y la sanación de la conflictiva relación con el presidente del BID se han visto traccionadas por un importante ajuste fiscal que está llevando a cabo el actual ministro de economía, en sintonía con ciertas concesiones cambiarias al estrictamente controlado mercado de cambios argentino. En definitiva, todas señales para aceitar los vínculos con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo para que la situación macroeconómica no sea drásticamente inestable de cara a un escenario electoral venidero en el año 2023.

A modo de cierre, es posible identificar y caracterizar a la política exterior del gobierno de Alberto Fernández como retórica y discursivamente consistente hasta cierto punto -con marcadas excepciones-, donde se abogó por la defensa de ciertos valores, donde las coincidencias de ciertas ideas explican la parcial pero escueta aceptación -más no adhesión absoluta ni automática- del modelo de gobernanza que China propone. No obstante, también se caracteriza por la falta de una planificación a largo plazo, muy probablemente debido a las consideraciones de los elementos condicionantes tanto a nivel internacional como nacional. En consecuencia, se trata de un espacio de políticas sumamente “atomizado en agentes, agendas y actores” (Actis, 2022c), donde se pondera la resolución de temáticas específicas -como la resolución de la situación de la deuda externa o las gestiones para el abastecimiento energético con Bolivia- y actores diferentes al presidente cobran relevancia en determinadas circunstancias, como lo es el caso del mencionado ministro Sergio Massa.



## 5. Conclusiones

A lo largo de este trabajo, se expuso el escenario internacional actual, haciendo hincapié en la noción de Sur Global y en su faceta más institucionalizada: los BRICS. Se hizo una descripción del bloque, mostrando sus asimetrías y también las particularidades de cada miembro, a la vez que se enmarcó la importancia estratégica de cada uno de ellos en el marco de los mencionados aumentos del precio internacional de los alimentos y de la energía. Al mismo tiempo, se hizo mención a la potencial adhesión de Argentina al bloque y a cómo beneficiaría esto al país. En línea con esto, se puso en contexto a dicha solicitud en el marco de la actual política exterior que el gobierno de Alberto Fernández lleva a cabo.

En conclusión, es posible argumentar que a pesar de todo el potencial económico que tendría una posible adhesión argentina al bloque de los BRICS, el país actualmente corre el riesgo de no poder sacar provecho de gran parte de las oportunidades existentes a nivel internacional, en la medida en que su política exterior es escueta, carente de planificación y sumamente expuesta y vulnerable a la alta volatilidad política interna que atraviesa el país y las urgencias económicas que este se encuentra viviendo. En este sentido, difícilmente Argentina pueda convertirse en un lapso breve en un proveedor energético y alimentario global fiable y seguro, como propuso el presidente, si medidas como el desincentivo a las exportaciones -a través de las retenciones- así como la casi inexistente planificación energética -como lo fue la tardía puesta en marcha del gasoducto Néstor Kirchner- siguen siendo una constante en el gobierno.

Esto no necesariamente implica la noción errónea de que las crisis económicas eliminan cualquier hipótesis de poder tener una política exterior a largo plazo, en tanto incluso gobiernos con situaciones similares han podido sostener algunos lineamientos sólidos en este sentido. Se trata más bien de un último elemento que es transversal a todo este análisis aquí expuesto: la falta de un gobierno con poder y respaldo político con la capacidad de asumir y sostener compromisos a nivel internacional.

### Bibliografía:

- Actis, E. (2022a). *Estados Unidos, China, el “Momento Carr” y la Guerra Latente asegurada*. Recuperado 9 de septiembre de 2022, de <https://sumapolitica.com.ar/estados-unidos-china-el-momento-carr-y-la-guerra-latente-asegurada/>
- Actis, E. (2022b). *Queda claro que la Argentina no tiene una «estrategia de equidistancia», sino acciones espasmódicas de zigzag en una clara y preocupante doble dependencia (comercial/productiva) con China y (financiera) con EEUU*. Recuperado 9 de septiembre de 2022, de [https://twitter.com/actis\\_esteban/status/1561481125872209921](https://twitter.com/actis_esteban/status/1561481125872209921)
- Actis, E. (2022c). *La política exterior argentina está atomizada en agentes, agendas y actores. Como en Economía, falta alguien/algunos que tengan presente the whole picture. YPF y las provincias tributan a una estrategia externa? Hay estrategia? Está claro que no*. Recuperado 9 de septiembre de 2022, de [https://twitter.com/actis\\_esteban/status/1561481122801909762](https://twitter.com/actis_esteban/status/1561481122801909762)
- Busso, A. (2016) *Notas sobre la Estrategia de Inserción Internacional. Modelos de Desarrollo e Inserción Internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina redemocratizada*



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- (1983-2011) Lugar: Rosario; p. 31 - 48. Disponible en [https://drive.google.com/file/d/1MSVy7Fkz3Ja6C8tu9BMavDqT\\_bfVILJU/view](https://drive.google.com/file/d/1MSVy7Fkz3Ja6C8tu9BMavDqT_bfVILJU/view)
- Busso, A. (2019) *El vínculo entre los condicionantes internos y la política exterior. Reflexiones sobre el caso argentino. Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*; Lugar: Buenos Aires; Año: 2019 vol. XXVI p. 3 - 35. Disponible en <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/revistaCICLOS/article/view/1388/2015>
- Busso, A. (2022). *La política exterior de Alberto Fernández ante las turbulencias internas e internacionales – RIPEA. Revista de Investigación en Política Exterior Argentina*. Recuperado 9 de septiembre de 2022, de <https://politicaexteriorargentina.org/en/la-politica-exterior-de-alberto-fernandez-ante-las-turbulencias-internas-e-internacionales-2/>
- Corvalán, Del Barco & Del Barco. (2011). *“Potencias emergentes: BRICS y su relación con América Latina”*. Universidad Nacional del Litoral - Congreso Internacional de la Red de Integración Latinoamericana 2011. Disponible en <https://www.uncuyo.edu.ar/relacionesinternacionales/upload/redilaeje21.pdf>
- Corvalán, Del Barco & Del Barco. (s. f.). *Potencias emergentes: BRICS y su relación con América Latina*. CAEI - Centro Argentino de Estudios Internacionales. Disponible en <https://www.files.ethz.ch/isn/145467/59%20AP.pdf>
- Delgado Caicedo y Barrera Castro (2010). *Subiendo al Sur: África y América Latina en las nuevas dinámicas de la cooperación Sur-Sur. Humanía del Sur. Universidad de los Andes. Año 5, No 8. Pp. 89-106. Mérida, Venezuela.* Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1NDDfdsageppic1J0d1vd1xigOzr1IPM4/view?usp=sharing>
- Doyle, T. & Rumley, D. (2019). *The rise and return of the Indo-Pacific*. Recuperado 9 de septiembre de 2022, de <https://drive.google.com/file/d/1XtHQ7zRZiBO1WDPpyenqsibLy33QaV7/view>
- Giusto, P. (2022). *Las razones detrás del resurgimiento de los Brics*. Recuperado 9 de septiembre de 2022, de <https://eleconomista.com.ar/internacional/las-razones-detras-resurgimiento-brics-n54343>
- Gobierno Argentino (2022). *Kulfas destacó la importancia de la relación bilateral entre Argentina y China*. Recuperado 9 de septiembre de 2022, de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/kulfas-destaco-la-importancia-de-la-relacion-bilateral-entre-argentina-y-china#:~:text=Durante%20el%202021%2C%20las%20exportaciones,respecto%20a%20enero%20de%202021>
- Grossman, D. (2022, 9 junio). *El momento multipolar de INDIA y Modi ha llegado*. Dossier Geopolítico. Recuperado 9 de septiembre de 2022, de <https://dossiergeopolitico.com/2022/06/09/5242/>
- Harrison, P. (2014). *South Africa in the BRICS*. Recuperado 9 de septiembre de 2022, de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/oasis/article/view/3861/4116>
- Investing.com (2022). *Histórico del precio de Petróleo crudo WTI* - Investing.com Español. Disponible en: <https://es.investing.com/commodities/crude-oil-historical-data>
- IMF. (2021). *Report for Selected Countries and Subjects*. IMF. Disponible en <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/October/weo-report?c=512,914,612,171,614,311,213,911,314,193,122,912,313,419,513,316,913,124,339,638,514,218,963,616,223,516,918,748,618,624,522,622,156,626,628,228,924,233,632,636,634,238,662,960,423,935,128,611,321,243,248,469,253,642,643,939,734,644,819,172,132,646,648,915,134,652,174,328,258,656,654,336,263,268,532,944,176,534,536,429,433,178,436,136,343,158,439,916,664,826,542,967,443,917,544,941,446,666,668,672,946,137,546,674,676,548,556,678,181,867,682,684,273,868,921,948,943,686,688,518,728,836,558,138,196,278,692,694,962,142,449,564,565,283,853,288,293,566,964,182,359,453,968,922,71>





XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

[4,862,135,716,456,722,942,718,724,576,936,961,813,726,199,733,184,524,361,362,364,732,366,144,146,463,528,923,738,578,537,742,866,369,744,186,925,869,746,926,466,112,111,298,927,846,299,582,487,474,754,698.&s=NGDPD.&sy=2022&ey=2022&ssm=0&scsm=1&sc=0&ssd=1&ssc=0&sic=0&sort=country&ds=.&br=1](https://www.worldbank.org/en/topic/regional-integration/brief/belt-and-road-initiative)

Merke, F. (2014). *¿Líderes sin seguidores? La base regional de las potencias emergentes en América Latina*. Recuperado 9 de septiembre de 2022. Disponible en: [https://www.academia.edu/11873828/L%C3%ADderes\\_sin\\_seguidores\\_La\\_base\\_regional\\_de\\_las\\_potencias\\_emergentes\\_en\\_Am%C3%A9rica\\_Latina](https://www.academia.edu/11873828/L%C3%ADderes_sin_seguidores_La_base_regional_de_las_potencias_emergentes_en_Am%C3%A9rica_Latina)

Merke, F. (2022). *Geopolítica, globalización y cambio climático: La Argentina frente a un mundo en disrupción*. Recuperado 9 de septiembre de 2022, de <https://www.fundacionicbc.com.ar/download.php?path=administracion/uploads/file/publicaciones/2022/geopolitica-globalizacion-y-cambio-climatico-f-merke.pdf>

Milani, C. (2015). *Los países emergentes en el orden mundial actual: cambios y legitimidad política - Los BRICS en la construcción de la multipolaridad ¿Reforma o adaptación?* Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20151110035930/Interior.pdf>

OECD. (2022a). *Oil* | OECD - The Observatory of Economic Complexity. Disponible en <https://oec.world/en/profile/site/oil>

OECD. (2022b). *Corn* | OECD - The Observatory of Economic Complexity. Disponible en <https://oec.world/en/profile/hs/corn>

OECD. (2022c). *Wheat* | OECD - The Observatory of Economic Complexity. Recuperado 9 de septiembre de 2022, de <https://oec.world/en/profile/hs/wheat>

Oliva, C. (2021). *La cooperación internacional en ciencia y tecnología de China. El caso de las vacunas contra el COVID-19 en la relación con Argentina*. Revista Integración y Cooperación Internacional, n° 33, julio-diciembre 2021 ISSN 1852-9798. Disponible en: <https://rephip.unr.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/2133/21440/Revista%20Nro.%2033.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Pasquali, M. (2022). *¿Cuánto aumentaron los precios de las materias primas en 2022?* Statista Infografías. Recuperado 10 de septiembre de 2022, de <https://es.statista.com/grafico/27640/aumento-de-precios-de-las-materias-primas-en-el-mundo/>

Pelfini, Fulquet & Bidaseca. (2015). *Introducción los BRICS en el orden global: ¿construyendo nuevos cimientos o negociando con las estructuras existentes? Los BRICS en la construcción de la multipolaridad ¿Reforma o adaptación?* Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20151110035930/Interior.pdf>

Russell, R.; Tokatlián, J.G. (2001). *De la Autonomía Antagónica a la Autonomía Relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur*, en *Posdata Revista de Reflexión y Análisis Político*, 7, Buenos Aires. Disponible en <https://drive.google.com/file/d/1QmlK47NsI9WYQveT4VU82RyPMQ3xQe55/view?usp=sharing>

Rapoport, M (2003). *Historia económica, política y social de la Argentina, 1880-2003*. EMECÉ, Buenos Aires, pp. 894-904. Disponible en <https://drive.google.com/file/d/1QC6ftuSbvzhGUZDPmFmTd1EkXKQnh1jq/view?usp=sharing>

Ruta, M. (2018). *Belt and Road initiative*. Recuperado 9 de septiembre de 2022, de <https://www.worldbank.org/en/topic/regional-integration/brief/belt-and-road-initiative>

Schenoni, Luis (2017). *Divide et Impera: La Lógica Realista de la Unipolaridad Sudamericana*. *Desarrollo Económico*, 57(222): Pp. 253-276. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: [https://drive.google.com/file/d/1\\_iFPmKn17wSNPIHDe77IUUpzs6sUT6GdT/view](https://drive.google.com/file/d/1_iFPmKn17wSNPIHDe77IUUpzs6sUT6GdT/view)



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- Simonoff, A. (2016). *La escuela autonomista: pasado y presente*. Recuperado 9 de septiembre de 2022, de [https://www.researchgate.net/publication/350293304\\_La\\_Escuela\\_Autonomista](https://www.researchgate.net/publication/350293304_La_Escuela_Autonomista)
- Smith, K. (2015). *La alternativa de los BRICS: implicancias para la gobernanza global - Los BRICS en la construcción de la multipolaridad ¿Reforma o adaptación?* Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20151110035930/Interior.pdf>
- Telam. (2022). *Argentina solicitó formalmente a China la adhesión al grupo de los Brics*. Recuperado 9 de septiembre de 2022, de <https://www.telam.com.ar/notas/202209/604124-argentina-adhesion-brics-china.html>
- Torres Herrera, A. (2015). *Las dinámicas de cooperación sur-sur de los BRICS: una oportunidad para construir una identidad de bloque (2009-2014)*. Recuperado 9 de septiembre de 2022, de <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/11647>
- Treacy, M. (2021). *La política exterior argentina frente al volátil escenario internacional de la postpandemia y la competencia entre China y Estados Unidos: ¿aquiescencia, pragmatismo o autonomía?* Recuperado 9 de septiembre de 2022, de <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/12325>





XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre **Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## **Aportes desde los enfoques situados al análisis de la política internacional subnacional. Casos de Rosario y Córdoba entre 1995 – 2015.**

Lic. Carolina Pesuto

Facultad Ciencia Política y RRII – UNR

[caropesuto@gmail.com](mailto:caropesuto@gmail.com)

**Palabras claves: PARADIPLOMACIA- ESTUDIOS SITUADOS – CIUDADES – SUBNACIONAL**

### **Introducción**

El presente trabajo es el resultado de un proceso de lectura guiada llevada adelante en el marco del Doctorado en RRII de la Facultad de Ciencia Política y RRII de la UNR; tiene como objetivo enriquecer e integrar las categorías analíticas desde el campo de los estudios situados al proyecto de tesis doctoral en curso. El tema de dicha tesis se inscribe en el área temática de la disciplina de las Relaciones Internacionales (RRII) referida a la internacionalización de ciudades y regiones y la política internacional subnacional; o paradiplomacia, y se focaliza en analizar comparativamente la internacionalización de Rosario y Córdoba entre 1995 y 2015.

El propósito de la ponencia es indagar en aquellos aportes desde los enfoques situados al análisis de la política internacional subnacional. El recorrido por las lecturas sugeridas desde distintos campos de estudios condensa reflexiones sobre cómo la paradiplomacia da cuenta de los cambios y transformaciones en sociedades, gobiernos locales y territorios en sus trayectorias de internacionalización.

Nuestra investigación se inserta en las líneas de análisis abiertas en la disciplina sobre RRII de las provincias argentinas y luego ahondadas por desarrollos sobre ciudades y regiones (Colacrai y Zubelzú, 1994; Maira, 2010; Calvento, 2015; Matsumoto, 2011 e Ippolito, 2019). Nos proponemos realizar argumentaciones desde una estrategia metodológica de tipo cualitativa, con revisión de fuentes de información secundarias, fundamentalmente de estudios académicos publicados; estadísticas y documentos



institucionales que den cuenta de observaciones y análisis de dinámicas de gestión de internacionalización de gobiernos locales, sus actores y procesos. Se combinará la estrategia con el estudio de casos, haciendo referencia al tema de tesis. En cuanto a las técnicas de análisis de datos será documental e interpretacional.

Las conclusiones principales apuntan a argumentar desde un eclecticismo teórico; que posibilite articulación de categorías analíticas provenientes de los estudios de la subestatalidad y la política exterior; los debates sobre el actor internacional en combinación con planteos desde los enfoques situados. Consideramos que el aporte de los enfoques situados en articula construcciones conceptuales sobre espacios geográficos y territorios; que serán complejizados como una dimensión fundamental de las relaciones de poder, en combinación con algunos aspectos de los debates geoculturales. Las trayectorias de internacionalización de ciudades y gobiernos locales serán observadas teniendo en consideración la heterogeneidad y la capacidad de innovación que se constituye en cada uno de los casos como una opción para pensar el desarrollo territorial.

### **Descripción y caracterización del fenómeno**

La proyección internacional de ciudades, regiones o provincias se dio con mayor intensidad a partir de la posguerra fría en el marco de la lucha por atraer inversiones y posicionarse en los mercados mundiales. También pueden mencionarse como intereses que guiaron el auge del accionar externo de dichos actores subnacionales<sup>71</sup> objetivos de tipo políticos o vinculaciones institucionales; los fines de captación de fondos de cooperación internacional más ligados a lo económico; así como el posicionamiento cultural y simbólico; lo cual ha proporcionado material de análisis y reflexiones sobre dicho fenómeno en las RRII.

Entre las investigaciones publicadas de mayor alcance y difusión en el campo de los estudios paradiplomáticos podemos mencionar los de Duchacek (1984) y los de Soldatos y Michelmann (1990); allí se aborda el fenómeno como expresión de la crisis del Estado y la segmentación de la política exterior en

---

<sup>71</sup> En la bibliografía sobre la temática se utilizan como sinónimos los conceptos de “actores subnacionales”, “actores subestatales”, “entidades políticas subestatales”, “actores gubernamentales no centrales”, “gobiernos locales”, “autoridades locales”, “gobiernos no centrales”, “entidades territoriales” todas en referencia a esas instancias gubernamentales político-administrativas diferentes e inferiores del estado o gobierno central. En el presente trabajo se optará por el término “actores subnacionales” al referirnos a ciudades, regiones o provincias.



países industrializados con sistemas federales, destacando la interrelación entre el sistema político doméstico e internacional. La descentralización en el marco de procesos democráticos es considerada un facilitador del accionar internacional de entes subnacionales (Boisier, 2010) y (Cornago, 2010). Los casos estudiados para México (Schiavon, 2010), Brasil (Vigevani & Prado, 2010; Matsumoto, 2011) y Argentina (Colacrai & Zubezu, 1994) aportan explicaciones en este sentido.

Las líneas de investigación que abordan las causas de la internacionalización de actores subnacionales se pueden clasificar desde una doble perspectiva. Por un lado, algunas explicaciones ponen el acento en la dinámica y estructura del sistema internacional, que podría jugar como variable dependiente. Por otro lado, los estudios sobre política exterior que hacen hincapié en las estructuras o factores internos que impulsan el accionar internacional de actores no centrales (Maira, 2010). Estudios que toman en cuenta el orden doméstico, el régimen de gobierno y el sistema político interno de las naciones (Duchacek, 1984; Soldatos y Michelmann, 1990) en estudios sobre países centrales son ejemplos de esta última corriente.

En la revisión del estado de la cuestión del debate dentro del campo de estudios sobre paradiplomacia e internacionalización de ciudades y regiones encontramos vacancias o deudas pendientes, tanto en los abordajes como en los análisis empíricos aplicados a casos de la región latinoamericana. Consideramos necesario mayor articulación conceptual con otros campos del saber. Es así, que las construcciones disciplinares más ligadas a las teorías constructivistas, las políticas públicas y a los estudios situados podrían enriquecer las investigaciones aportando matices y captando las particularidades de cómo se despliega el fenómeno en nuestra región.

Sin duda, la construcción holística de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con la participación de gobiernos municipales e intermedios, ayudó a consolidar los aportes surgidos desde una perspectiva *bottom up* en la gobernanza global<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> De acuerdo con los diferentes análisis realizados por varias redes globales de ciudades, se estima que de las 169 metas fijadas en los ODS los gobiernos locales tienen un rol que cumplir en—al menos—93 de ellas. Este espacio global ofrece la oportunidad de fortalecer las capacidades internas, así como los recursos técnicos y financieros para consolidar los mecanismos de intercambio de buenas prácticas; y, de esta manera, visibilizar los aportes sustantivos que permitan avanzar en el proceso interméstico descrito como un legítimo reclamo para obtener una “silla local en la mesa de las decisiones globales” (Oddone y Luna Pont, 2019: 24)



La inexistencia de una única vía para el desarrollo de la paradiplomacia implica que su diseño dependerá de la capacidad de concertación de las autoridades locales, la movilización de otros actores socios, los recursos disponibles, sus trayectorias de gobierno y la acumulación de otras experiencias, así como la posibilidad de imitar estructuras parecidas. Los determinantes y capacidades locales revisten interés y se constituyen en foco de observación y desglose al momento de construir las categorías y variables que dan cuenta del fenómeno en cada caso.

Es por lo anterior que consideramos que el aporte desde los estudios situados y el análisis comparativo de casos y experiencias podrían contribuir a la profundización de los estudios empíricos sobre paradiplomacia. Considerar las particularidades de los casos de Rosario y Córdoba, sus procesos y dinámicas en arraigos territoriales, sus capacidades locales, ancladas en proyectos políticos y consensos puede enriquecer la perspectiva y comprensión de los alcances de la política internacional subnacional en la región.

Las políticas públicas de gestión internacional generadas por ciudades y regiones fueron concebidas como herramientas de inserción internacional buscando aprovechar las oportunidades del contexto exterior *vis a vis* las necesidades de desarrollo de sus territorios (Calvento, 2015). En dicho sentido, su diseño ha dependido tanto de factores endógenos o domésticos así como de factores exógenos que deben ser ponderados en las observaciones.

A partir de la revisión de antecedentes de trabajos académicos publicados sobre los casos tomados en la tesis doctoral. Tanto para la internacionalización de Rosario (Mina, 2005; Zalazar, 2014; Colacrai et al, 2015) como para el caso de Córdoba (Wayar, 2015; Lemma, 2017; Trebuc y Pizzarro, 2017; Lanfranco 2019), podemos sostener que cada ciudad ha sido abordada por separado, bajo algún eje específico de análisis. Existe una vacancia en los estudios comparativos de los respectivos procesos de internacionalización; por lo que consideramos que esta investigación podría enriquecer y ser un aporte original al campo de estudios.

La pregunta problema guía de nuestra investigación es por qué ciudades de similares características desarrollan perfiles de internacionalización disímiles. La respuesta tentativa al interrogante que, conforma nuestras hipótesis de trabajo, refiere a que los gobiernos locales de ambas ciudades grandes observadas; con alto perfil político y desarrollo económico; han alcanzado niveles de internacionalización variado y



disímil debido fundamentalmente a causas políticas domésticas locales; lo cual implicó diversos desarrollos de capacidades institucionales y relacionales en sus perfiles de gestión.

### **Aportes desde distintos enfoques:**

#### **a) Las trayectorias de internacionalización de ciudades desde el Desarrollo local**

Desde la perspectiva del **desarrollo local y regional**, importa el concepto de territorio, que incluye la heterogeneidad, las características medioambientales específicas y los actores sociales, así como la existencia o acceso a recursos estratégicos para el desarrollo productivo y empresarial (Albuquerque, 1995). Estos estudios observan una reconfiguración local tras el impacto de la globalización, desterritorialización y reterritorialización, que serán los resultados del movimiento del capital transnacional, de la generación de nuevos espacios de acumulación, producción y consumo, y de las políticas públicas diseñadas para atraer al capital o mitigar su ausencia. En consecuencia, el entendimiento y la interpretación del *lugar* son siempre objeto de dinámicas locales y globales no necesariamente excluyentes. Los resultados de la acción paradiplomática, desde esta corriente, se encuentran concentrados entre las ciudades capitales nacionales o metrópolis; o aquellas provincias o departamentos muy bien posicionadas en corredores estratégicos o cerca de importantes obras de infraestructura.

Retomamos la idea de Madoery respecto a que es necesario recuperar la centralidad del territorio, tanto en las luchas y disputas ya que “la anulación del territorio o su reconfiguración es un argumento funcional al proceso de acumulación/concentración de capital” (2016: 247). Idea que la fuerza del capital deriva y traspasa fronteras, y en ese sentido toda planificación siempre es territorial, implica planes y se extiende el convencimiento de que el desarrollo es un tema territorios, de países, regiones y /o ciudades más dinámicos, ganadores, competitivos. A lo cual siempre existen otros territorios atrasados, perdedores y estancados. A partir de lo anterior, se deriva la idea de que el desarrollo territorial es un tema técnico, de atributos de planificación y gestión, de adecuada inserción en los esquemas internacionales de inversión y comercio, de madurez y capacidad de sus clases dirigentes políticas y empresariales para mantener pautas de crecimiento y vinculación con circuitos globales. Desde una visión crítica, podemos sostener que la matriz de poder es sistémica y que asigna roles a los territorios y los coloca en la periferia o en los márgenes o expulsados del desarrollo (Quijano citado en Madoery: 247; Harvey, 2014; Sassen 2015). Todo



lo anterior, antes que desalentarnos debería ser un llamado a la organización y al trabajo político, dirá Madoery, que implique hacer política desde los territorios, que implique una práctica transformadora.

Lo local y lo global no se excluyen mutuamente y este debate enriquece los abordajes desde los estudios del desarrollo endógeno. En ellos la generación de capacidades y recursos de desarrollo en los territorios resulta crucial en cuanto que el articulador de dicho desafío es el proyecto político local. Este proyecto sintetizará la relación entre política y territorio desde el cual pueden emerger políticas públicas locales innovadoras, entre ellas las estrategias de internacionalización de actores subnacionales, que buscan, por un lado, hacer frente a nuevas exigencias del contexto exógeno y, por otro, aprovechar las nuevas condiciones para el mejoramiento de la gestión pública local (Madoery, 2008; Álvarez et al, 2019). Aquí es donde la mirada situada sobre la creación y arraigo de capacidades paradiplomáticas en gobiernos locales es central, a partir de ellas las observaciones sobre los objetivos, la sostenibilidad o transversalidad de las trayectorias de internacionalización puede enriquecerse. Dar cuenta de cómo las improntas locales y los anclajes territoriales impregnan las agendas, las dinámicas actorales y societales, así como el sentido de los instrumentos será central.

El fenómeno de la subestatalidad en las RRII se ha complejizado y se han multiplicado las aristas para su abordaje en los últimos tiempos. Los aportes desde los análisis de los espacios geográficos, como una dimensión fundamental de las relaciones de poder, en combinación con los debates geoculturales pueden ahondar la mirada y la observación del objeto de estudio. La complementariedad del instrumental de análisis y su aplicación sobre el interrogante principal, esto es la gestión internacional de gobiernos locales, nos compromete a sondear los alcances, potencialidades e implicancias de un proceso social, multidimensional y complejo.

El retorno del espacio a los análisis sociales, sostiene Madoery, comenzaron a evidenciarse en agendas como la sustentabilidad y el ambiente así como en aquellos culturales identitarios o lingüísticos. “Porque la experiencia social no es similar para todos los lugares, sino que está matizada por los modos de producción predominantes, por el tipo de interacción con el ambiente, por sus raíces culturales e históricas de cada lugar y otros componentes que operan como identificación para sus habitantes. Ello, necesariamente introduce un factor de diferenciación que requiere ser cotejado con las tendencias cosmopolitas, ya que las fuerzas globales arbitran con el carácter de los lugares. Las condiciones histórica y social de los sujetos no





tiene más relevancia que su condición espacial (Soja, 2010, Lefebvre, 2013). Reconsiderar el suelo como (otro) fundamento del conocimiento y de la acción, un enfoque que contribuye a transitar el camino desde la progresividad hacia la situacionalidad como experiencia académica y política” (2020:30-31).

Todo lo anterior complejiza la mirada del fenómeno de la internacionalización de ciudades; aporta a recuperar la reflexión cultural, a interpretar relaciones de mundos sociales diversos y complementarla o cotejarla con miradas institucionales que suelen pensar en términos de sociedades pautadas, y homogéneas a nivel global. La incorporación de factores socio-espaciales y temporales, la identificación de los temas críticos de cada lugar, los análisis de sus particularidades para idear políticas que den cuenta de sus desafíos principales, introduce interrogantes para reconocer desde dónde proyectamos y habilita la posibilidad de resignificar la política desde los territorios.

#### b) **Campo de estudios de la paradiplomacia y la internacionalización territorial**

Para conocer el potencial internacional de un gobierno local es necesario identificar las amenazas y las oportunidades que se le presentan y que no están bajo su control. En este análisis se debe conocer lo más exhaustivamente posible la historia y situación actual de las relaciones internacionales en la ciudad, sin limitarse a las instituciones de gobierno. Se trata de averiguar el nivel de los vínculos internacionales en todos los temas de la vida local y de hacer un inventario de los principales actores con relaciones en el extranjero (universidades, empresas, comunidades de migrantes, asociaciones culturales, artísticas y deportivas, cámaras de comercio, etc.) Analizar la situación interna; se realiza una vez analizado el contexto externo; e implica realizar una investigación sobre la situación interna del gobierno local y del territorio, identificando sus fortalezas y debilidades. Por último, las fortalezas y debilidades del territorio ayudarán a ubicar la mejor forma de insertar al gobierno local internacionalmente. La historia del territorio, su situación geográfica, productiva, social, cultural, natural, son elementos fundamentales para determinar el potencial internacional (Zapata Garesché, 2007: 33-34).

Podríamos pensar en la relevancia de estas ideas aplicadas a los estudios de caso dentro del campo de la paradiplomacia/protodiplomacia de países centrales en los '90. La subestatalidad en RRII observada desde el nivel de análisis de las variables locales ha mostrado evidencia interesante, el foco explicado estuvo centrado en las características locales desplegadas por gobiernos locales subnacionales y sus contextos. Factores identitarios; culturales y lingüísticas fueron determinantes como variables explicativas para los



casos de estudio de Quebec (Soldatos y Michelman, 1990) y el País Vasco (Leocurs, 2004) dando forma crucial y diferencial a la actividad internacional desplegadas por dichas regiones influyendo en lo Nacional y regional.

Teniendo en cuenta la validación del campo de los estudios sobre subestatalidad en países centrales, se hace necesario ajustar y precisar categorías aplicadas en las investigaciones empíricas en Latinoamérica. Las observaciones realizadas por Vigevani (2006) para el caso de Brasil y su paradiplomacia tuvieron muy en cuenta la concepción de desarrollo; cómo este fue apropiado y cómo permeó a los gobiernos locales. Estos comenzaron a ser vistos como agentes de desarrollo económico, repercutiendo en la ampliación de sus áreas de actuación; incluso solapando y coincidiendo con los temas de la agenda nacional de política exterior. En esta línea de investigación, la paradiplomacia encuentra una variable explicativa en el incentivo hacia el desarrollo ampliando agendas temáticas y anclando capacidades organizaciones e institucionales.

Así lo sostenía Duchacek (1984), en sus observaciones realizadas en los '80, respecto a las áreas recurrentes de actuación internacional de gobiernos subnacionales, sus trabajos versan sobre el caso de los estados norteamericanos y las provincias canadienses en distintos países, y cómo la agenda paradiplomática se fue ampliando y solapando con la nacional incluyendo temas como comercio; inversiones, tecnología, energía, medio ambiente, turismo, migraciones, narcotráfico, epidemias y política sanitaria (citado en Matsumoto, 2011).

Las investigaciones empíricas realizadas por Calvento (2015) centran su atención en las dimensiones contextual, relacional y organizacional-administrativa de los municipios intermedios de la provincia de Buenos Aires, que como unidades geográfico-políticas perfilan su inserción internacional haciendo hincapié en el contenido y los recursos de la política internacional subnacional. Incluye en su análisis el aprovechamiento de los recursos territoriales, la articulación de los actores locales y el liderazgo de los gobiernos subnacionales.

Destacamos de lo anterior, la riqueza de los análisis comparativos de casos y procesos de internacionalización anclados en proyectos políticos locales, que siempre son territoriales, y que por tal motivo requieren relevamientos y datos que den cuenta de dinámicas, ritmos, alcances, vinculaciones y prioridades con improntas situadas.



Los procesos de internacionalización de las ciudades analizados comparativamente, serán observados a través del concepto de política internacional subnacional, concepto definido como “la decisión **política y la herramienta pública** de los gobiernos locales que se ocupa de impulsar la inserción internacional a través de una estrategia y objetivos tendientes a aprovechar, articuladamente, las oportunidades del contexto con las necesidades del territorio” (Calvento 2015:18). Esta categoría es instrumental, remite a la idea de creación de una política transversal que contiene la voluntad política del gobierno local de desempeñarse como actor global.

Dicho concepto se despliega en dos dimensiones, que remite a facetas o alcances del mismo, por un lado el *relacionamiento institucional internacional*, y, por otro el *posicionamiento internacional*. A su vez, cada una de dichas dimensiones contienen un conjunto de herramientas unilaterales, bilaterales y multilaterales (Calvento, 2015). Para analizar cómo se lleva adelante la política internacional subnacional se recurre a la definición de *gestión internacional*, que a su vez despliega tres dimensiones en su interior (contextual; relacional y organizacional/administrativa). La *gestión* refiere al conjunto de mecanismos y capacidades a través de los cuales se lleva adelante concretamente dicha política (Colacrai y Zubelzú, 2004; Milani y Riveiro, 2010; Calvento, 2016). Promovemos una combinación y articulación con abordajes desde los territorios, las políticas públicas y el constructivismo; lo cual posibilitaría dar cuenta de la complejidad y las particularidades de los contenidos y los recursos de la política internacional subnacional para las observaciones empíricas, incluyendo miradas diversas sobre el aprovechamiento de los recursos territoriales, la articulación de los actores locales y los liderazgos en los casos observados.

Compartimos la afirmación sobre las deudas pendientes de la paradiplomacia como campo de estudio y como aspirante a una teoría de alcance medio (Ippolito, 2019) en la disciplina de las RRII. Entre las vacancias se puede mencionar la necesidad de desarrollar una metodología precisa que permita estimar los resultados e impactos reales de los objetivos que la actividad paradiplomática se propone. Sería conveniente aplicar esta operación a cada caso de estudio observado, o grupo de casos. De allí que se plantee la necesidad de operacionalizar el concepto de paradiplomacia, construirlo como variable medible, de manera que permita comprender su real magnitud.

Algunas propuestas de investigación sobre la cuestión la abordan desde una perspectiva cuantitativa y la posterior construcción de escalas o índices. De ese modo se intenta reflejar más fehacientemente el nivel de



actividad internacional subnacional, en lugar de ofrecer análisis descriptivos centrados solo en nivel de institucionalidad logrado, como indicador principal de las observaciones. Como campo de estudio, la paradiplomacia hereda este inconveniente metodológico que dificulta las opciones de correlacionarla, en tanto variable explicativa, con otros procesos o fenómenos sociales. De las investigaciones científicas relevadas, el examen de los factores causales sobre la paradiplomacia mayormente proviene del propio entorno o contexto local; y se complementan con otras causales o variables (Soldatos, 1990; Matsumoto, 2011; Ippolito, 2019). Se trata de un problema compartido en realidad con otras disciplinas: si su objetivo es promover el desarrollo socioeconómico, cultural y político, tampoco las ciencias sociales han logrado desarrollar métodos y técnicas precisas para su medición, particularmente las estadísticas, cuando se trata del nivel subnacional.

c) **Articulaciones y aportes desde las políticas públicas y visiones constructivistas**

Una alternativa interesante es articular con el campo de los estudios sobre **políticas públicas**; particularmente en aquellos objetivos de investigación evaluativos (Calvento, 2015). Algunos autores imponen como condición de análisis y observación de la paradiplomacia; que se encuentre claramente explicitada en una política, estrategia, o programa de gobierno con objetivos y recursos bien definidos (Zapata Garesché, 2007). Esta condición puede ser demasiado rígida teniendo en cuenta la existencia de casos de efectiva internacionalización y vinculaciones de gobiernos subnacionales en la región latinoamericana sin un nivel de administrativo o institucional desarrollado<sup>73</sup>.

Si tenemos en cuenta que el universo de estudio de la paradiplomacia es demasiado vasto y heterogéneo; se impone la necesidad de ordenar el estudio del fenómeno desde una perspectiva que asuma criterios geográficos. Es decir, mediante un proceso inductivo que comience por las particularidades de un sistema político y de sus unidades constitutivas, centrándose en las variables explicativas domésticas, para seguidamente detectar patrones o denominadores comunes en una escala más amplia.

---

<sup>73</sup> Un ejemplo de esto es lo relevado en la tesis doctoral de Matsumoto (2011) donde detecta casos de municipios brasileños con áreas de internacionalización efectivamente institucionalizadas que no son un indicador válido de que el actor observado despliegue una internacionalización; y por el contrario se observan experiencias de vinculaciones internacionales en gobiernos locales sin ningún nivel de institucionalización en el territorio brasileño, en sus hallazgos el autor propone relevar particularidades que analicen determinantes locales en casos Sorocaba, Niterói, Duque de Caxias, Paranhos, Ipuã ou Coronel Sapucaia (258).



Otra característica es la escasa sostenibilidad del fenómeno en el tiempo; cuando se examinan determinadas unidades de análisis se observa inestabilidad, o escasa consolidación impidiendo asumirse como política pública. Lo que demandaría la realización de estudios más exhaustivos sobre esta problemática. En otros términos, cabe preguntarse por qué se produce dicha discontinuidad en el marco de una creciente cooperación e intensa competencia en el marco de la interdependencia mundial que demanda vincular lo local con lo global.

Nos interesa subrayar y rescatar aquellos aportes que trabajen sobre variables de orden local, propias de los gobiernos locales y su contexto, ofreciendo explicaciones satisfactorias sobre a tales dificultades. En este sentido la investigación de Ippolito (2019) entiende que los vínculos paradiplomáticos establecidos por municipios entrerrianos se enmarcan fundamentalmente en una perspectiva teórica constructivista, superadora de las corrientes neo-institucionalistas y neo-realistas. Aquí la paradiplomacia es concebida como campo de estudio, aunque también como herramienta de política pública local para el relacionamiento externo de los gobierno subnacionales. En su análisis incluye fuerzas inmateriales y componentes intangibles; intervienen imágenes e ideas intersubjetivas, ya sea en el campo de la cooperación internacional, como en las cuestiones protocolares y de promoción y proyección externa que complementan las acciones del Estado provincial y nacional.

Soldatos (1990) identificó a la “segmentación” como el factor explicativo de la paradiplomacia; siendo el reflejo de la compleja situación que atravesaba el Estado-nación desde la década de 1970, con la pérdida de capacidades para gobernar, administrar y representar a la ciudadanía local en el marco del proceso globalizador. En su modelo, la paradiplomacia no fue concebida como una institución subnacional que amenazaba la estructura del gobierno central, sino que la complementaba. La promoción de asuntos de carácter socioeconómicos, políticos y/o culturales como fines de la paradiplomacia requiere de su previa sujeción a la legislación nacional y a la política exterior nacional, mientras los municipios son entendidos como agentes que en su interacción internacional desarrollan nuevas modalidades y aprendizajes que complementan y no necesariamente contradicen la racionalidad del Estado nacional y provincial.

Desde una **perspectiva constructivista**, la paradiplomacia persigue y se sustenta no solo en fines materiales sino en un conjunto de intangibles que intervienen en el proceso de relacionamiento con otros actores del sistema internacional de diversa naturaleza, algunos de los cuales acarrear un sentido histórico



de identidades compartidas. Particularmente en investigaciones de casos de acciones de cooperación fronteriza, aplicando la perspectiva constructivista, cobran fuerza las intersubjetividades, que ejercen influencia sobre la integración y cooperación agregando sentido de pertenencia, sentimiento de identidad compartida y de legados históricos que en su conjunto amalgaman todo el proceso (Ippolito 2019: 85). El análisis constructivista sostiene que fuerzas materiales de integración física y económico-productiva adquieren su real valor y potencial mediante una construcción social del territorio de frontera, entendido como espacio real y simbólico.

Desde aproximaciones convergentes que incluye la geografía crítica del espacio social, la filosofía americana del suelo y su cultura, la economía política del desarrollo endógeno, la sociología de los mundos sociales, la antropología del hábitat y la teoría política de los espacios políticos; Madoery destaca la importancia en los enfoques desde lo espacial de las últimas décadas en las agendas globales del desarrollo. Estos acuerdos globales, promovidas por diversos organismos del sistema de Naciones Unidas, están pensados en función de escalas, entendidas como ámbitos geográficos donde se despliega un determinado proceso, función o problema. Las agendas globales señalan las ideas compartidas sobre bienes comunes, derechos humanos y la dignidad de las personas. En otra escala, se concibe el proceso de implementación de las agendas, que es principalmente nacional, en el que cada gobierno es responsable de fijar sus propias metas nacionales en función de aspiraciones a nivel mundial. La difusión, seguimiento y alerta temprana son fundamentalmente de alcance regional y mundial. Ello refuerza la necesidad de una planificación multinivel del desarrollo territorial en el contexto de una gobernanza multiescalar, por niveles del Estado, que se deben articular y coordinar para la resolución de los problemas de la sociedad (CEPAL, 2017 citado en Madoery, 2020).

El enfoque endógeno, renovado desde la perspectiva territorial otorga a los sujetos el protagonismo de dinámicas locales. Las responsabilidades sobre promover y estimular el equilibrio geográfico y territorial, equidad en su ciudadanía, la vigencia efectiva de los derechos humanos, el funcionamiento de los sistemas productivos locales, el impulso de la innovación tecnológica, la especialización productiva y comercial, la organización institucional, la integración regional, el impulso de políticas redistributivas son del gobierno nacional. Por su parte, las ciudades, los territorios rurales, las provincias, y regiones son ámbitos donde se





expresan con mayor vigor las demandas y presiones sociales, allí también se dan fenómenos de innovación inclusiva, las experiencias de organización y profundización democrática, de reafirmación cultural.

La riqueza del enfoque situacional puede resultar interesante al ser aplicado sobre algunos aspectos de la paradiplomacia. Si bien poseen una complejidad que excede esta reflexión, rescatamos centralmente las ideas respecto a las jerarquías de los espacios; aspectos trabajados también por Harvey (2014) y Sassen (2015); frente a las particularidades de lo regional la geopolítica aporta a la formulación de propuestas o intervenciones que habilitan a debatir sobre los diferentes lugares donde la política se resignifica. La propuesta de este campo pone en cuestión las concepciones instaladas sobre el espacio y el tiempo sostenidas desde la academia, como visiones homogéneas y universales sobre la naturaleza de lo social. Apela a pensar la territorialidad de la cultura y desde los espacios de la política; captando los múltiples paisajes culturales, ya sea en las periferias urbanas, en los espacios barriales, el campo o en comunidades donde se exigen respuestas a problemas de cada día y se construyen espacios simbólicos de pertenencia (Madoery, 2020:164).

El pensar situado representa una crítica a lo global homogéneo: si la racionalidad dominante neutraliza analíticamente los lugares en nombre de un progreso universal y un capitalismo deslocalizado, la cultura americana los reintroduce como factor de identificación, proyección y construcción de alternativas políticas. Es una perspectiva más atenta a historias vividas, tradiciones cívicas a las herencias.

La perspectiva situada otorga multiplicidad a los estudios de las relaciones sociales en diferentes espacialidades y consideramos que tenerla en cuenta al momento de observar las capacidades y componentes de la vinculación externa de gobiernos locales latinoamericanos resulta muy atractivo. Remite a la noción de territorio vinculado a lo espacial, el sentido de poder que existe en el orden social. Por ello, permite plantear los debates desde otras perspectivas, buscando otros alcances, considerando el conjunto de variables que se expresan en cada lugar, su historia, su relación con el ambiente, sus habitantes, su cultura. Estas categorías ofrecen nutrir a las investigaciones de nombrar lo diverso, lo heterogéneo, de confrontar con la globalización que aplanan y proponer múltiples territorialidades económicas, culturales, institucionales, ambientales. Permite comprender los espacios de la política y la prudencia de pensar *desde* los lugares de vida, que funcionan como locus de enunciación y de acción (2020:163).



Reflexionar en términos de geopolíticas del pensar y del hacer: del conocimiento, de la producción, de territorios ganadores y territorios «expulsados», de sujetos globales conviviendo con sujetos olvidados, ofendidos y condenados. Como sostiene Sassen, la principal dinámica al filo del sistema son las expulsiones de los diversos sistemas en juego, económico, social, biosférico en el paso del keynesianismo a la era global (2015:236).

El aporte del territorio a la práctica política son los límites y alcance de las acciones y los procesos; sondear en los anclajes a las perspectivas e interpretaciones; proyección a las acciones y las estrategias. Pensar en términos de los cardinales de un territorio implica buscar aquellas cuestiones principales, la idea de tensión cardinal cobra sentido cuando es puesta en juego con su opuesto. Por ejemplo, una típica tensión americana se da entre la convergencia global y la autonomía territorial de las políticas de desarrollo. La tensión capitalista en nuestra región, sostiene el autor, “suele ser presentada como la libertad de las fuerzas productivas para insertarse especialmente en el mercado global, frente a la necesidad de regulaciones distributivas ante la desconfianza en el derrame de los beneficios del crecimiento económico. En otras palabras, se presenta la cuestión de la necesaria convergencia global o la soberanía nacional para garantizar el desarrollo, porque el crecimiento económico sin componentes sociales y territoriales deviene concentrador y centralizado” (2020: 154).

En referencia a las políticas de desarrollo en relación a los territorios, el autor observa diversas connotaciones y sentidos que ha adquirido a lo largo del tiempo. Reconoce dos lógicas desplegadas: lo localizado y lo endógeno, ambas concebidas a partir de un eje vertical de política que liga la sociedad y el estado con sus instancias de mediación y articulación. Con diferente direccionalidad: desde el estado central o desde la sociedad local.

En los '90, contexto de auge de la paradiplomacia, asistimos a fuertes presencia e iniciativas de los estados nacionales hacia políticas localizadas. En ellas lo territorial tuvo una connotación débil, ya que fue entendido como mera superficie de localización de recursos, por su funcionalidad productiva. La política local fue propia de una época de creciente globalización y debilitamiento de los estados nacionales perseguidos por las crisis fiscales. Ante cierto corrimiento de lo nacional en los esfuerzos del desarrollo, el énfasis pasó a escalas locales entusiasmadas con prácticas de planificación estratégica participativa. Desde perspectivas de neoliberalismo en alza, supuso la ilusión local de conectar directamente con lo global, sin



la necesaria mediación de lo nacional. Los procesos de planificación estratégica local, implementada en varias ciudades, Córdoba en 1996 y Rosario 1998, pueden ser indicadores y variables propulsoras del auge paradiplomático de los casos observados en contextos mencionados.

En tanto, el rasgo principal de las políticas endógenas ha sido promover capacidades organizativas y de innovación en los espacios locales, buscando que los actores territoriales se organicen promoviendo lógicas de concertación, de vínculos entre gobierno, empresarios, sindicatos, asociaciones, escuelas, clubes, etc. Desde esta perspectiva, se extendieron prácticas generalizadas de planificación participativa de ciudades, se generaron instancias de articulación público-privada para el gobierno de las ciudades, como las agencias de desarrollo, los planes estratégicos, los foros vecinales.

El auge de la globalización posguerra fría, adquiriendo carácter de orden civilizatorio, permeó a los temas de desarrollo implicando el debilitamiento del Estado central en su rol de planificación y diseño de políticas, y la promoción de vinculaciones directas entre lo global y lo local, con escasa intermediación y presencia del gobierno nacional en la conducción del proceso de desarrollo. La ausencia de perspectiva de las lógicas nacionales sostuvo la creencia de que cada ciudad podía resolver sus dilemas por sí misma, excluyendo en parte la incidencia de las macro políticas y las macro tendencias económicas.

La mirada sobre algunos casos emblemáticos como Rosario, Porto Alegre, Montevideo, Medellín, Santiago, Curitiba, nos devuelven y reflejan una tensión presente en las experiencias de desarrollo endógeno en América: acciones planificadas y participativas que ampliaron los espacios de lo público en esas ciudades, pero con problemas de desigualdad que persistieron y se incrementaron (2020: 162). Madoery sostiene que si bien “lo endógeno ha sido más efectivo en abrir formatos participativos de actores locales; en fomentar el valor de lo público a través de la planificación y regulación de usos urbanos; no se han evidenciado mejoras en la calidad de vida para los sectores excluidos”. Es destacable subrayar que desde lo local no se logran las condiciones políticas suficientes para modificar los condicionantes estructurales, institucionales y simbólicos de la histórica desigualdad americana.

Es interesante pensar aquí como se relaciona esta categoría de política endógena con las agendas, los socios y las modalidades en paradiplomacia. Existe una concepción según la cual la política pública local busca principalmente responder a la opinión pública y, en este sentido, los gestores locales se preocupan por agendas de temas ligados al desarrollo económico; dejando de lado políticas redistributivas



que son competencias de las unidades federales o gobiernos centrales (Matsumoto, 2011). Podemos relacionar dicha idea con el concepto de segmentación perceptiva descrita de Soldatos; según la cual en tanto lealtades, actitudes, percepciones, concepciones de intereses de elites y de la población; aplicada a las investigaciones empíricas de la paradiplomacia para el caso brasileño muestra justamente que solo en los casos en que los gobiernos locales fueron vistos como agentes de desarrollo local la agenda se amplió y diversificó permeando y potenciando al fenómeno paradiplomático (Vigevani, 2010; Matsumoto, 2011).

También en las políticas endógenas encontramos tendencias contrapuestas según el sentido político que las inspira, dirá Madoery, pueden ser orientadas a la convergencia global, como cuando un territorio se prepara para la llegada de inversiones, de turistas, o asimila parámetros internacionales de consumo; o pueden ser orientadas a la autonomía territorial, donde la prioridad son los temas críticos propios del lugar, como las tradiciones, el saber hacer local, las cuestiones medioambientales específicas, etc. Podemos preguntarnos qué enseñanzas e interrogantes nos detonan los procesos de diseño e implementación de política internacional subnacional para los casos analizados (Rosario y Córdoba). En ellos, los temas críticos de agenda, los socios y las modalidades de las vinculaciones internacionales surgieron efectivamente de los territorios, o fueron incorporados desde agendas externas. Fueron definidos con un criterio global, o uno local que requirió movilización de energías y decisiones políticas para afrontarlos. Y cómo se plasmaron en los recorridos temporales de internacionalización en cada caso, teniendo en cuenta etapas y subperíodos.

Las políticas situadas permiten modificar el abordaje de las políticas de desarrollo. Los países pueden acordar una guía de acción global, como son los ODS, pero el camino de acceso será diferente de acuerdo a cada realidad. El acceso al desarrollo es siempre desde una convivencia arraigada a un lugar. Esto implica un importante cambio respecto a lógicas anteriores, más atentas a demostrar desempeños virtuosos en el escenario internacional, según parámetros globales. De modo que los protagonistas del desarrollo territorial son tanto los estados (en sus diferentes escalas), como las comunidades. Reconocer a los responsables es una forma explícita de pensar el desarrollo desde los sujetos situados, desde los pueblos en su búsqueda. Esta interpretación nos ayuda a evitar el equívoco de suponer que todos desean y apuestan por lo mismo. Y nos permite colocar en su real dimensión los esfuerzos por alcanzar acuerdos, lo difícil y complejo que resulta construir consensos sobre políticas, prioridades y modalidades. Resulta elocuente y



clara esta cita “El debate central no es acerca del punto de llegada global, sino el punto de partida local, desde nuestros territorios reales” (Madoery, 2020:165).

En síntesis, si tradicionalmente la perspectiva regional del desarrollo puso énfasis en la cuestión productiva, en las cadenas de valor territoriales, en la sustitución de importaciones, en las lógicas de bienestar, en el fortalecimiento de la organización y el ordenamiento territorial, hoy se trata de no descuidar aquella agenda económica e institucional, pero sí de mejorarla con una tarea más cultural y política. Esto tiene un alcance analítico que puede ser aplicado a los estudios sobre subestatalidad y RRII, porque destaca que la condición espacial de cada lugar es tan relevante como la condición social e histórica de las personas y de los grupos sociales que allí habitan e interactúan. Además implica que no es sólo desde lo global que se ordena lo nacional, o desde lo nacional que se ordena lo local, sino que el proceso se puede invertir y plantear que en cada lugar se van configurando prácticas sociales particulares. En ese encuentro entre el arriba hacia abajo y el abajo hacia arriba, existe una posibilidad de explorar nuevos alcances de nuestras disciplinas y validar hallazgos y enriqueciendo estudios académicos.

Las investigaciones paradiplomáticas sobre perfiles de gestión de gobiernos locales que se nutran y complementen los análisis respecto a los niveles de internacionalización logrados, con las capacidades locales arraigadas implicará observaciones en unidades analíticas (ciudades, provincias, regiones) que tengan en cuenta las dimensiones contextual; relacional y organizacional. En este sentido, será necesario la incorporación de la perspectiva político-relacional, la llamada dimensión agonial de la política, que permita ampliar el horizonte de entendimiento y de vinculación de los actores. Remite a negociaciones, acuerdos (o desacuerdos) y decisiones que no siempre alcanzan niveles de consenso, ni necesariamente se plasman en construcciones institucionales que garanticen la adecuada atención de un problema.

La relevancia de las categorías de las investigaciones situadas al momento de considerar las particularidades de los casos de Rosario y Córdoba, sus procesos y dinámicas territoriales, ancladas en proyectos políticos y organizacionales posibilitará perspectivas ricas y críticas; habilitando a testear y ampliar categorías.

### **Consideraciones finales:**



Las ciudades y las regiones se posicionan en el centro de la escena, son abordadas y estudiadas como lugar privilegiado de la territorialización de las dinámicas globales. Se las observa desde los estudios paradiplomáticos como actores constituidos por un entorno territorial, humano y productivo en el que operan los procesos globales.

Como ya fue mencionado y retomando la revisión de las producciones sobre el fenómeno, encontramos vacancias o deudas pendientes en los análisis empíricos aplicados a casos de la región latinoamericana. Consideramos necesario mayor articulación conceptual con otros campos del saber. Es así, que las construcciones disciplinares más ligadas a las teorías constructivistas, las políticas públicas y a los estudios situados podrían enriquecer las investigaciones aportando matices y captando las particularidades de cómo se despliega el fenómeno en nuestra región.

En este sentido, intentamos articular construcciones conceptuales y análisis desde dichos campos, donde los espacios geográficos y territorios son complejizados con algunos aspectos de los debates geoculturales. Intentamos integrar dichas categorías con el campo de estudios de la internacionalización de ciudades y gobiernos locales. La nueva competitividad entre ciudades mundiales, internacionales o globales se proyecta al escenario internacional, y comienza a ocupar un lugar central en la forma de concebir y abordar la gestión internacional subnacional. En la dimensión económica, como espacios de acumulación, aspiran a transformarse en un nodo inserto en la economía global – con un alto componente tecnológico e informacional, y en un mundo crecientemente urbanizado– y en el mercado global, a partir de las pujas por atraer los factores de competitividad como pueden ser: inversiones, negocios, sedes corporativas.

Los estudios e investigaciones que nutren el campo de estudios paradiplomáticos en Latinoamérica observan actores subnacionales que se han visto obligadas a improvisar y desarrollar formas híbridas de diplomacia, la fusión de prácticas diplomáticas tradicionales. En qué contextos o factores externos se han dado dichos procesos; bajo qué concepciones o consensos políticos de los actores locales fueron sostenidos o desestimadas, y si fueron o no institucionalizados son algunos de los interrogantes pendientes a abordar. Todo lo cual sustenta un abordaje integral y profundo de las políticas internacionales subnacionales de nuestros gobiernos locales, siendo el aspecto territorial, su distintivo frente a otros actores no estatales.

Retomando nuestra pregunta problema de tesis, por qué ciudades de similares características han desarrollado perfiles de internacionalización disímiles, consideramos que a partir del recorrido realizado en





el presente trabajo, tenemos la posibilidad de integrar miradas y categorías al análisis, observando el diseño e implementación de agendas e iniciativas abordan problemáticas diferenciadas y ancladas en los territorios, en diferentes escalas geográficas tomando en cuenta la complementariedad desde lo situado, desde las políticas públicas y constructivistas habilitan reflexiones innovadoras.

Algunos analistas encuentran en la paradiplomacia el fortalecimiento de los poderes de agencia de las unidades subestatales en el sistema internacional (Duchacek, 1984; Lara, 2019). Esta cuestión introduce al análisis una dimensión de tales desempeños que no ocupó, hasta años recientes, un lugar importante en la reflexión: la capacidad de agencia o, en otros términos, su actorness o ponderación de la entidad como actor a partir de la gravitación en el plano internacional (Oddone y Luna Pont, 2019). La perspectiva de actorness se complementa con aquellas que trabajan la efectividad, esto es, la consideración del logro de resultados de la internacionalización de gobiernos locales. Ello supone abordar la paradiplomacia no simplemente como “reactiva” frente a presiones o intrusiones del entorno internacional, sino también como expresión de empoderamiento de estos actores a partir de su voluntad de realizar reivindicaciones y de influir en la gobernanza global promoviendo cambios en las reglas de juego o en la agenda global desde la mirada local.

En dicha línea, los análisis y observaciones respecto al arraigo de capacidades locales paradiplomáticas revisten interés, como requerimiento para dotar de efectividad la acción queda en el centro del estudio de las características propias (autopercebidas) y percibidas por pares y demás actores del sistema internacional.

Las articulaciones de las categorías desde los análisis de políticas públicas, los aportes constructivistas y los estudios situados a la paradiplomacia complejiza la mirada, amplifica las herramientas analíticas en el abordaje del asunto. Habilita a reflexionar sobre el tema de la internacionalización de territorios, ciudades, regiones no solo como concepción de escala o binomio interno/externo; que es muy necesario para una gobernanza multinivel; sino fundamentalmente focalizan en la intensidad de relaciones en todas las escalas territoriales y de miradas diversas, críticas y creativas sobre los contenidos de las relaciones predominantes entre los actores sociales, que sostienen y construyen procesos de cambio contenidos en las trayectorias de internacionalización de gobiernos locales.



## Referencias Bibliográficas

- Alvarez, M.; Luna Pont, M. y Oddone, N. 2019. América Latina global: estudios regionales sobre paradiplomacia. Sáenz Peña: Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Boisier, S., 2010. Un marco para la paradiplomacia desde las estrategias de desarrollo regional: el retorno del actor territorial en un nuevo escenario. En: La política internacional subnacional en América Latina. Buenos Aires: Libros del Zorzal, pp. 39-82.
- Calvento, Mariana [Comp.] 2020. Relaciones internacionales y actores locales: dinámicas, estrategias y políticas en el interior de la provincia de Buenos Aires, Tandil: CEIPIL.
- Calvento, M., 2016. Procesos y actores en la gestión de la política internacional subnacional. 1ª ed. Tandil: CEIPIL.
- Calvento, M., Lorenzo, N. & Herrero, M. S., 2014. Análisis teórico-empírico de la gestión internacional de los actores subnacionales: una propuesta de abordaje para las ciudades intermedias. CONfines, 10(20), pp. 35-58.
- CEPAL, 1998 Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana, LC/L.1117, disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31025/S9800066\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31025/S9800066_es.pdf) consultada en Julio 2018.
- Colacrai, M. & Zubezu, G., 1994. “Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalización de la política exterior o protagonismo provincial de las relaciones internacionales?. Rosario: CERIR.
- Colacrai, M. & Zubezu, G., 2004. Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas última década. Una lectura desde las relaciones internacionales. p. [en línea consulta octubre 2017].
- Colacrai, M., 2010. El tejido de relaciones bilaterales desde el ámbito subnacional. Desarrollo de una innovadora interdependencia entre la Argentina y Chile. En: La política internacional subnacional en América Latina. Buenos Aires: Libros de Zorzal, pp. 305-328.
- Colacrai, M., 2013. El rol de las ciudades en el actual escenario internacional y en los procesos de integración regional: ni tanto, ni tan poco.... Integración y Cooperación Internacional, Enero-Marzo (14), pp. 4-20.
- Colacrai, M., Zalazar, A. & N, A., 2015. La participación de las ciudades en el escenario internacional: aspectos distintivos de la dinámica exhibida por Rosario y Rafaela. En: M. Calvento (comp) Procesos y Actores en la gestión política internacional subnacional. Tandil: CEIPIL, pp. 143-175.
- Cornago, N., 2010. La descentralización como elemento de innovación diplomática: aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción. En: Política internacional subnacional en América Latina. Buenos Aires: Libros del Zorzal, pp. 107-134.
- Duchacek, I., 1984. The International Dimension of Subnational Self-Government. En: The Journal of Federalism 14, CSF Associates, Philadelphia.



- Duchacek, I., 1990. Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations. En: *Federalism and International Relations. The role of subnational units*. Oxford: Clarendon Press.
- Ippolito, D. (2019) Relaciones internacionales de gobiernos no centrales: diagnóstico y modelo explicativo de la actividad paradiplomática en municipios entrerrianos argentina periodo 2008-2015. Tesis doctoral del Doctorado en RRII, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR.
- Harvey, D. (2014) Diecisiete contradicciones del capital y el fin del neoliberalismo, IAEN-Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador.
- Lara Pacheco, R., 2019. La inserción de las ciudades en el medio internacional. Una revisión histórica, teórica y empírica desde las relaciones internacionales. México: Universidad de Guadalajara - Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas.
- Lanfranco, A (2019) Gestión Internacional de la ciudad de Córdoba. Participación en las Redes de Ciudades (2011-2018, Trabajo Final de Graduación, Licenciatura en Relaciones Internacionales), Universidad Siglo 21.
- Lecours, A., 2002. Paradiplomacy: reflection on the foreign policy and international relations of regions. *International Negotiation*, Issue 7, pp. 91-114.
- Lecours, A., 2008. Political issues of paradiplomacy: lessons from the developed world. s.l.:Netherlands Institute of international relations "Clingendael".
- Lefebvre, H. (2013) *La Producción del Espacio*, publicado por Capitán Swing Libros Madrid.
- Lemma, Martin. 2017. Gestión municipal y planificación urbana en Córdoba, Argentina (1983-2011), urbe. *Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)*, set./dez., 9(3), 474-48 .
- Maira, L., 2010. *La Política Internacional Subnacional en América Latina*. 1° ed. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Milani, Carlos y Ribeiro, María, 2010. Paradiplomacia y proyección internacional de las ciudades brasileñas: La elaboración del concepto de 'gestión internacional local, *Gespolítica(s)*, vol. 1, núm. 1, pp. 23-40.
- Mina, M. S., 2005. *La ciudad: de objeto a sujeto de la escena internacional*. Tesis de Posgrado del Master en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos. Universidad Alberto Hurtado. Santiago de Chile.
- Madoery, O., 2008. *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*. UNSAM Edita de la Universidad Nacional de San Martín. San Martín, Argentina.
- Madoery, Oscar, 2016. *Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias*, Ediciones UNTDF, Ushuaia.
- Madoery, O. 2020. *Espacios de la política: Cartografías, geoculturas y geopolíticas americanas*, Fundación A. Ross, Rosario.
- Madoery, o. 2020. La noción de situación en el pensamiento y la acción política. En *REVISTA ARGENTINA DE SOCIOLOGÍA (R.A.S.)* Volumen 16, Nro. 26, ISSN 1669-3248.



- Matsumoto, 2011. As determinantes locais da paradiplomacia: O caso dos municípios brasileiros. Universidade de Brasilia Instituto de Relações Internacionais, Brasilia.
- Oddone, N; Pizzarro, L; Trebuc, F., 2017. Las relaciones internacionales de los gobiernos municipales de la provincia argentina de Córdoba: Diagnóstico y principales desafíos, Secretaria de Investigación, Universidad Siglo XXI, Córdoba.
- Plan Estratégico Rosario. 1998, Documento final Municipalidad de Rosario.
- Plan Rosario Metropolitana Estrategias. 2018, Intendencia Municipalidad de Rosario.
- Sassen, Saskia., 2007. Una sociología de la globalización. Ed. Katz. Buenos Aires.
- Sassen, Saskia, 2015. Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global. Ed. Katz. Buenos Aires.
- Schiavon, J., 2010. Las relaciones exteriores de los gobiernos estatales: el caso de México. En: La política internacional subnacional en América Latina. Buenos Aires: Libros del Zorzal, pp. 135-176
- Soja, E. (2010) Tercer espacio: extendiendo el alcance de la imaginación geográfica. En Nuria Benach y Abel Albet. La perspectiva postmoderna de un geógrafo radical, Barcelona: Icaria, Espacios críticos.
- Soldatos, P. y Michelmann, H., 1990. Federalism and International Relations. The role of subnational units. Oxford: Clarendon Press.
- Vigevani, T. & Figueiredo B Prado, D., 2010. Acciones y problemas de la paradiplomacia en Brasil. En: La política internacional subnacional en América Latina. Buenos Aires: Libros del Zorzal, pp. 177-208.
- Wayar, Noelia, 2015. Gobiernos Locales y Relaciones Internacionales. Ciudad de Córdoba, Revista TIP, Año 3, N° 5, noviembre.
- Zalazar, M., 2014. La internacionalización de las ciudades y la cooperación descentralizada: su relevancia como herramienta de política pública para el desarrollo local. La proyección internacional de la ciudad de Rosario 2003-2013. CERIR-UNR ed. Rosario: Tesis de Maestría en Integración y Cooperación Internacional.
- Zapata Garesché, E., 2007. Manual práctico para internacionalizar una ciudad. Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina. Volumen 1 ed. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Zubelzú, Graciela, 2008. Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas (Cap I) en Las provincias argentinas en el escenario internacional desafíos y obstáculos de un sistema federal, Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.
- Zubelzú, Graciela, 2008. El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas (Cap III) en Las provincias argentinas en el escenario internacional desafíos y obstáculos de un sistema federal, Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.



## Cooperación transfronteriza y seguridad ciudadana en el espacio regional del “Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay (CCRU)”

Cardinale, María Eugenia (UNR-UNER)

eugenia.cardinale@uner.edu.ar

De Bernardi, Karen (UNER)

karen.debernardi@uner.edu.ar

Foti, Malena (UNER)

malenafoti23@gmail.com

Cherini, Oriana (UNER- Facultad Teresa de Ávila UCA Paraná- CONICET)

oriana.cherini@uner.edu.ar, oricherini@uca.edu.ar

Polito Acosta, Mariana (UNER- UNR)

mariana.politoacosta@uner.edu.ar

### Resumen

Esta ponencia presenta los avances de investigación del PID-UNER con igual denominación, años 2021-2023.

El proyecto se propone estudiar las regiones de fronteras y sus dinámicas en el espacio del CCRU, creado en 2018. A partir de allí, las instancias de cooperación e integración en frontera adquieren un nuevo impulso para la región geográfica bajo estudio. Mediante la cooperación transnacional entre la Unión Europea y el Consejo de Intendentes del Uruguay, se financia y se promueve la reactivación y la ampliación del espacio transfronterizo -entonces denominado- Comité de la Hidrovía del Río Uruguay - RU (cuya área de incumbencia era el bajo RU), incorporando zonas fronterizas de los estados sureños de Brasil, y logrando abarcar así toda la Cuenca del RU (Argentina, Uruguay y Brasil). Se trabaja con una metodología cualitativa, mediante una fase exploratoria primero y descriptiva-interpretativa, en segunda instancia. Las fuentes utilizadas son bibliografía específica, seguimiento de la relevancia del tema en prensa escrita y documentos oficiales (de Mercosur y de los gobiernos respectivos), como fuentes primarias el PID cuenta con entrevistas abiertas a distintos funcionarios/as de la región y con observación participante de las regiones fronterizas específicas.



En los avances de la investigación en curso se observan, a partir de los datos obtenidos, la superposición y falta de articulación entre los múltiples espacios de coordinación existentes en fronteras, tanto intergubernamentales (en el marco de la integración supranacional Mercosur), como bilaterales y transfronterizos. La multiplicación de instancias cooperativas no ha facilitado ni conseguido una coordinación institucionalizada.

## 1. Introducción

Este trabajo muestra los avances de investigación del Proyecto de Investigación (PID) UNER: Cooperación transfronteriza y seguridad ciudadana en el espacio transfronterizo “Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay (CCRU)”, de duración bianual (2021-2023)<sup>74</sup>. Tres regiones fronterizas han sido seleccionadas para examinar, en el escenario del CCRU, acciones y proyectos cooperativos: Colón-Paysandú; Concordia-Salto y la triple frontera Monte Caseros (Argentina), Bella Unión (Uruguay) y Barra do Quaraí (Brasil).

La investigación se inicia a partir de la siguiente pregunta problemática: ¿cuál es la densidad de las vinculaciones existentes, en los tres espacios translocales seleccionados, a partir de la conformación del CCRU en 2018, y en particular en relación a la seguridad ciudadana? El problema de investigación se torna aún más relevante si consideramos que esa dinámica en la cooperación transfronteriza estuvo atravesada por una pandemia global.

El objetivo general es conocer la cooperación transfronteriza y seguridad ciudadana en el espacio regional translocal “Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay” (CCRU) a partir de su conformación en 2018. El proyecto cuenta con cuatro objetivos específicos a desarrollar: 1. explorar acuerdos y logros de la cooperación transfronteriza entre las ciudades Concordia (ER Argentina)-Salto (Salto Uruguay) y en la Triple Frontera Monte Caseros (Corrientes Argentina), Bella Unión (Artigas Uruguay) y Barra do Quaraí (Río Grande do Sul Brasil). 2. comparar experiencias de cooperación subnacional y su articulación en el marco del CCRU en los siguientes espacios de fronteras: Colón (Argentina) - Paysandú (Uruguay); Concordia (Argentina)-Salto (Uruguay) y la triple frontera Monte Caseros (Argentina)-Bella Unión (Uruguay) y Barra do Quaraí (Brasil). 3. examinar la importancia alcanzada por la seguridad ciudadana en los procesos de cooperación transfronteriza

---

<sup>74</sup> Durante el primer año de ejecución el proyecto contó con la participación de la estudiante Daiana Ulloa, cuyos aportes han sido incorporados a esta investigación.





actuales en el marco del CCRU. 4. indagar las dificultades y avances del CCRU como instancia de cooperación fronteriza frente a la pandemia global desatada en 2020.

La propuesta parte de considerar que las fronteras han adquirido desde la Postguerra fría un protagonismo creciente en los análisis políticos, sociológicos y culturales, obteniendo relevancia en el marco de la globalización neoliberal, aunque puede considerarse todavía insuficiente su estudio desde las Relaciones Internacionales. La preponderancia de la cuestión fronteras en las políticas públicas y los análisis desde las ciencias sociales se tornó aún más significativa después de los atentados en Nueva York en 2001, los conflictos armados en Medio Oriente y norte de África en la década de 2010, la creciente inseguridad humana actual en Centroamérica, y la consecuente aceleración en las movilidades internacionales hacia los países del Centro en la última década.

La pandemia mundial volvió aún más necesaria la consideración sobre las fronteras, frente a su cierre y las limitantes a la circulación de personas como respuestas gubernamentales a la crisis epidemiológica desatada por el virus Sars-CoV-2. En concreto, porque en las referencias a la seguridad -nacional e internacional- frente a las movilidades y las ilegalidades, o sanitaria -para el caso de la circulación viral-, no se suelen contemplar en específico las necesidades, derechos, seguridad ciudadana/con valor democrático y buen vivir de las poblaciones que habitan y construyen, con sus interacciones, los espacios transfronterizos.

En ese contexto, la hipótesis de trabajo reconoce en la región transfronteriza abordada la presencia de una densa red de acuerdos en todos los niveles de administración: supranacional, bilateral, subnacional y transfronteriza, que se superponen y multiplican, pero sin necesaria coordinación entre sí. Se sostiene que en todos los espacios seleccionados para la investigación la seguridad ciudadana no es considerada y predominan miradas tradicionales de seguridad limitadas al orden público. En el recientemente creado CCRU, al unificarse tres instancias previas de cooperación transfronteriza, se replican los procesos sostenidos por los anteriores Comités bilaterales, donde la seguridad ciudadana de poblaciones fronterizas no constituye un objetivo de la cooperación.

En la literatura no se ha explorado con continuidad la frontera argentino-uruguaya. De los casos estudiados en el RU, referidos a gobiernos subnacionales entrerrianos, las preferencias han estado sobre la zona Gualeguaychú-Fray Bentos (en la coyuntura que va del 2005 al 2010) y Concordia-Salto (Carricart, 1996; Colacrai, 2008; Magri, 2016; Oddone, 2013; 2018; Rascovan, 2017;



Ríos, 2000), ambas categorizadas como conflictivas, por diferentes razones, o bien se estudió el espacio en general (Silva Sandes, 2017). Mayor atención recibió en el ámbito académico la frontera Brasil-Uruguay, particularmente en cooperación para el desarrollo e identidades de cruce generadas en las ciudades gemelas (Osorio Machado, 2000; 2005; Mazzei, 2013; Clemente, 2010; 2016; Mattiuzzi de Sousa, 2017; 2018). En esas investigaciones la seguridad ciudadana en la cooperación transfronteriza no es traída a consideración.

Un área fronteriza que recibió especial atención en la bibliografía específica (Clemente, 2015; Oddone, 2013; Pereira Carneiro s/f; Ríos, 2017; Pauluk, 2021) y que unifica fronteras entre Argentina, Brasil y Uruguay es la Triple Frontera Barra do Quaraí (Brasil), Monte Caseros (Argentina) y Bella Unión (Uruguay). La importancia de esta región, por impulso de los propios gobiernos subnacionales, fue creciendo hasta alcanzar la firma de un acuerdo trinacional habilitante para la conformación del primer Comité de Integración Trinacional del Mercosur, en octubre de 2019, donde uno de sus ejes –aunque no prioritario– es la coordinación en seguridad fronteriza (Documento trinacional, 2022). Dicho Comité se integró al CCRU.

Como antecedentes de investigación propia se destaca el PID Novel (UNER) “Seguridad ciudadana en fronteras. Estudio de caso en la región fronteriza del Río Uruguay (RU): gobiernos subnacionales frente a amenazas transnacionales en Entre Ríos (Argentina) y Paysandú (Uruguay)” 2019-2020. El objetivo de esa investigación previa, base del presente estudio, fue abordar en una región fronteriza no conflictiva, y con larga trayectoria en cooperación transfronteriza, la seguridad ciudadana frente a nuevas amenazas; condiciones y espacios no explorados mayormente desde las RRII y la Ciencia Política. Esta investigación permitió tomar conocimiento directo de las dinámicas de cooperación, tanto a nivel bilateral como transfronterizo y del tratamiento dado a la seguridad ciudadana, en un sentido integral, en la región fronteriza.

Se identifican dos campos de abordaje de las fronteras en la actualidad, que cuestionan la mirada tradicional de frontera en tanto límite demarcatorio soberano o línea divisoria interestatal (Tapia Landino, 2017; Cardinale, 2021). Un primer campo, posmoderno y neoliberal, con origen en la Postguerra fría, se asocia a la globalización y sus consecuencias, y se focaliza en las tendencias a la desaparición de las fronteras, es decir, la desterritorialización o des-fronterización del mundo. En palabras de Newman (2006 en Wases Walter, 2011, p. 25) “[...] the notion of a ‘borderless world’ has



been coined by the West, specifically by a Western European perspective in which the permeability of borders is currently being actively promoted”.

Por otra parte, luego de los atentados del 11S en Nueva York, en el marco de políticas de securitización y militarización creciente, se extiende la noción de reterritorialización o re-fronterización, por el endurecimiento de controles y mayor presencia fronteriza de las fuerzas de seguridad y/o militares para enfrentar las nuevas amenazas. Se produjo un corrimiento y expansión de límites y puestos de vigilancia, hacia adentro y hacia afuera de las líneas demarcatorias políticas y geográficas clásicas (aeropuertos, campos de refugiados, campos de detención). El eje de este segundo campo es biopolítico y se centra en la circulación (selectiva) y sus frenos, se identifican como estudios críticos de fronteras.

Los enfoques en América del Sur -a partir de la difusión del modelo de integración europeo- suelen considerar a las regiones transfronterizas como zonas estratégicas, áreas de interface, espacialidad abierta, redes de articulación como cooperación transfronteriza y horizontal, entre gobiernos subnacionales y sus ciudadanos y ciudadanas, como regionalismo, con énfasis en las nociones de pasaje, flujo y movilidad o de regiones de frontera. (Abínzano, 2017; Benedetti, 2014; Carrión y Llugsha, 2013; Clemente, 2016; Ferrero, 2006; Machado, 2005; Matiuzzi de Sousa, 2018; Montenegro y Giménez Béliveau, 2006; Oddone, 2013; Ríos, 2000; Mazzei, 2013; Mezzadra, 2017; Paredes, 2016; Zapata Barrero, 2012; Dilla y Hansen, 2019). En América Latina (AL), las fronteras y sus modificaciones han sido afrontadas desde la Geografía Crítica, los Estudios Culturales y los estudios de la integración.

Se distingue un área de vacancia doble que esta investigación procura abordar, por un lado, la escasa consideración a la seguridad con valor democrático (ciudadana) de las poblaciones fronterizas en América del Sur, con excepciones como los estudios de Flacso-Ecuador para la frontera Colombia-Ecuador. Y, por otro lado, el limitado abordaje de la seguridad fronteriza y ciudadana en regiones transfronterizas no conflictivas del Mercosur.

La metodología utilizada es cualitativa. En una primera instancia la investigación es exploratoria para conocer antecedentes y principales dinámicas de la cooperación transfronteriza en las zonas de Concordia-Salto y de la triple frontera ya mencionada. Para Colón-Paysandú la etapa exploratoria fue



realizada durante el antecedente de investigación anterior ya referido. La segunda etapa de la investigación es descriptiva-interpretativa.

Las unidades de análisis para este estudio comparado son cada uno de los tres espacios de cooperación transfronterizos definidos en el marco del CCRU, cuya característica compartida es que constituyen fronteras húmedas. El nivel de análisis es micro porque examina una realidad concreta territorial para comprender tendencias generales (Calduch Cervera, 2014) de las relaciones transfronterizas del proceso del CCRU y suramericanas; e incorpora, sumado a las consideraciones institucionales, la percepción de los agentes sobre las dinámicas sociales de la seguridad ciudadana transfronteriza y de la cooperación. (Sautu [et.al.] 2005)

Las fuentes primarias son entrevistas semiestructuradas a funcionarios/as nacionales y subnacionales, y la observación participante en regiones y pasos fronterizos bajo estudio. Como fuentes secundarias se utilizan el relevamiento y análisis de documentos oficiales en las distintas escalas (supranacionales, nacionales, subnacionales), rastreo de los temas bajo indagación en prensa escrita y bibliografía específica.

El análisis de resultados se desarrolla en este escrito luego del marco teórico-metodológico, y se seleccionan para ello cuatro categorías: institucionalización de la cooperación; tratados y acuerdos habilitantes (nacionales y supranacionales); prioridades de seguridad y participación de los gobiernos subnacionales en los asuntos de seguridad ciudadana en fronteras; cooperación translocal en pandemia.

Por último, se presenta la discusión y las conclusiones temporales, dado que la investigación no ha finalizado. Hasta el presente se observa, a partir de todos los datos recogidos, la superposición y falta de articulación entre los múltiples espacios de coordinación existentes en fronteras, tanto intergubernamentales (en el marco de la integración en Mercosur), como bilaterales y transfronterizos. La multiplicación de instancias cooperativas no ha facilitado ni conseguido una cooperación institucionalizada integradora, válida para todas las dimensiones asociativas involucradas y que pueda, efectivamente, mejorar la vida cotidiana de quienes habitan y transitan la frontera. Es con respecto a la “seguridad con valor democrático” (Abello y Angarita, 2013) donde eso se evidencia de forma más clara, por la falta de una mirada integral, que interprete la seguridad de los y las habitantes de los territorios estatales como un derecho exigible ante el estado, un bien público orientado al buen vivir y



la eliminación de vulnerabilidades. La visión restringida que solo se enfoca en la seguridad como control y orden público constituye un freno para la cooperación transfronteriza en esta materia.

## 2. Marco teórico-metodológico

Tres ejes teóricos principales guían esta investigación. En primer lugar, desde la Ciencia Política los aportes vinculados a los enfoques de seguridad con valor democrático y el rol creciente de los gobiernos subnacionales para ello. Segundo, de las RRII resultan relevantes las referencias sobre cooperación transnacional subnacional, paradiplomacia y políticas internacionales subnacionales, así como elementos de abordajes sobre fronteras y espacios transfronterizos. Por último, y vinculado a los estudios fronterizos, se utilizan también contribuciones de la sociología, la filosofía y la geografía crítica.

A partir de este paraguas teórico es posible identificar tres marcos conceptuales básicos: 1. Los estudios de fronteras y su complejidad. 2. Seguridad ciudadana/ con valor democrático y su vinculación a los derechos humanos; 3. El rol de los gobiernos subnacionales en la creación de espacios transnacionales de interrelación.

La interpretación moderna de las fronteras las define como la línea demarcatoria del adentro y del afuera, como división entre lo doméstico y lo internacional (Vaughan Williams, 2009, p. 1), señalando dos esferas políticas diferenciadas, de las cuales, la primera representa el orden y la segunda la anarquía. Se trata de límites estatales fijos, estáticos y con una lógica divisoria. (Tapia Landino, 2017, p. 62)

En términos de seguridad nacional y defensa la noción de fronteras encuadró su entendimiento, ya que bajo el supuesto de la anarquía del sistema internacional la supervivencia del Estado es la cuestión central, y depende de la autosuficiencia defensiva. Eran, precisamente, esos límites territoriales los ejes que permitían definir la amenaza (externa), la fuente de amenaza (interestatal) y el tipo de conflicto (guerra entre Estados). (Cardinale, 2018; Parker y Vaughan Williams, 2009)

Esto es interpelado por los estudios contemporáneos de fronteras, que se dividen en dos grandes campos de abordaje: el primero de orientación posmoderna y neoliberal, propio de la década de 1990, vinculado a la globalización. (Newman, 2011; Parker y Vaguhan Williams, 2009). El segundo campo es posterior a los atentados en Nueva York del 2001 y, se relaciona con las políticas de securitización y



militarización creciente, enfatizando una re-fronterización y propiciando el endurecimiento de controles fronterizos. (Tapia Landino, 2017; Parker y Vaughan Williams, 2009. Cardinale, 2021)

Ambos campos coinciden en afirmar que las fronteras ya no están ubicadas únicamente donde las situó la geopolítica clásica o el realismo en RRII, es decir, en el límite territorial tradicional, ya sea por su desvanecimiento o por su ampliación/exteriorización.

El primer enfoque mencionado, a partir de la globalización y la preeminencia del mercado, complejizó la noción de frontera internacional realista. Así, para el transnacionalismo el eje de análisis está en los flujos, la porosidad y el debilitamiento de las fronteras; el señalamiento es hacia la multidimensionalidad y su realidad dinámica.

En esta relectura de fronteras se sumaron elementos simbólicos, se incorporó a las poblaciones afectadas en el análisis (tanto por los flujos como por los controles/frenos) y se categorizó a esos límites fronterizos como instituciones complejas, como resultado de procesos permanentes de construcción social, como fronterización. Esto ha supuesto la identificación de diversas escalas espaciales. Así, en el marco de la Unión Europea (UE) surgieron los conceptos de regiones de fronteras o cooperación transfronteriza. Para Valcuende, Cairo, Godinho, Kavanagh y Lois (2018, p. 31) “la frontera es un objeto complejo” donde se entrelazan dimensiones y escalas múltiples.

Desde el segundo esquema de abordaje de fronteras se afirma que los flujos transfronterizos son selectivos, y, en muchos casos, frenados. La obsesión por la seguridad implicó un reforzamiento de las fronteras existentes, la aparición de otras al interior de los propios Estados y, simultáneamente, una exteriorización que busca controlar los flujos y movimientos (de personas y mercancías ilícitas) antes de que lleguen al límite territorial propio. De este modo, los Estudios Críticos de Fronteras, ligados a los estudios críticos de seguridad, buscan exponer las contradicciones de las “prácticas de soberanía” en fronteras. Vaughan Williams (2009) define el presente como un horizonte biopolítico (ya no geopolítico) para la indagación e intervención de las fronteras, y resalta dos interpretaciones.

Para la primera, el estado aplica una “política de excepción” en el control y discriminación de quienes están habilitados a la circulación por sus límites territoriales. Se refuerzan las fronteras y bordes, se ejerce un poder arbitrario al momento de decidir quiénes, cómo y porqué constituyen un peligro para la seguridad nacional, calificados como parte de las nuevas amenazas (potenciales terroristas, narcotraficantes, etc.). Este endurecimiento supone la securitización de las fronteras, creando “espacios





de excepción”, no para todas las personas movilizadas, sino para aquellas previamente calificadas como riesgosas. Se aplican acciones de fuerza (militar o policial) en zonas de fronteras territoriales, en zonas demarcatorias al interior de los Estados, como aeropuertos, y en el espacio público interno securitizado por el combate a nuevas amenazas.

Para la segunda interpretación biopolítica, el centro del análisis son las “fronteras inteligentes”, es decir, una serie de tecnologías biométricas y de acumulación de datos para controlar la movilidad, para delimitar sujetos a proteger y con facilidad de circulación frente a quienes se califican como no deseados -por sus características étnicas, su país de origen, su condición socioeconómica o de género-. Los dispositivos se orientan a identificar personas y poblaciones peligrosas por anticipado, antes de cometer un delito. Se justifica como racionalidad tecnológica y neutral a aquello que es, en realidad, el ejercicio de una discriminación de sujetos movilizadas. (Bigo, 2002)

Ambas significaciones biopolíticas coinciden en señalar el debilitamiento del estado de derecho y del respeto a los derechos humanos y la consolidación de este como un modelo global de control (Bigo, 2002; Sánchez, 2014; Vaughan Williams, 2009). En la praxis fronteriza, afirma Mezzadra (2017), se producen tensiones “entre prácticas de reforzamiento y prácticas de atravesamiento”. (p. 22)

Con respecto a la seguridad con valor democrático (Abello y Angarita, 2013), lo fundamental es que enlaza la seguridad como bien público y la garantía de derechos humanos como interdependientes y co-constituyentes. Es preciso diferenciar entre dos perspectivas principales: esta mirada amplia e integral y una perspectiva clásica.

La mirada tradicional y restringida, define la seguridad pública como “ámbito discrecional del Estado”, con tres áreas de intervención: policía, justicia y sistema penitenciario, “seguridad ciudadana en sentido estricto” (Pascual I Esteve, 2011). Se sustenta en el control, el mantenimiento del orden público y la represión a quienes se perciben como amenaza. Con políticas securitarias pensadas para preservar el orden instituido a través de mecanismos tradicionales de control y represión (Dammert, 2009; Kessler, 2009; Rangugni y Ruso, 2010). En su aplicación, este tipo de políticas públicas conllevan estigmatización de grupos sociales, étnicos o barrios urbanos que son objeto de segregación social y señalados como responsables de la inseguridad y la violencia. (Pascual I Esteve, 2011)

El enfoque integral tiene como prioridad la seguridad de las personas como derecho exigible ante el estado. La seguridad es un bien público, se orienta a la democracia y a la eliminación de



vulnerabilidades; contempla participación, transparencia y corresponsabilidad, entre acciones estatales y de actores sociales. No se enfoca solo en las amenazas a la vida promovidas por la violencia, sino también en la necesidad de protección y garantías para una “vida buena” (Barrios, 2009, p. 327); Pascual I Esteve (2011) lo define como “seguridad democrática e inclusiva”. Se debe abordar “la protección a la población” como prioridad, porque “asumir la seguridad ciudadana desde las políticas públicas implica un importante proceso de descentralización, sustentado en el eje ciudadano y en los aparatos estatales más próximos: los gobiernos territoriales”. (Carrión, 2011, p. 2)

La seguridad ciudadana es un concepto en disputa, por eso aquí se enfatiza la importancia de la participación social y el ejercicio de los derechos humanos.

En las regiones de fronteras en particular, Carrión (2011) entiende que “[...] tres han sido las líneas prioritarias de política: a) en términos económicos, el establecimiento de aranceles y de mecanismos de control para ejecutarlos mediante aduanas y tributos”; b) en defensa, la garantía del territorio y la soberanía nacional, sustentada en la militarización y la exigencia de visas; y c) “la seguridad pública, con la finalidad de preservar el orden público estatal a través del policiamiento”. A esto se suma la política de cooperación internacional que aporta recursos para asistencia a refugiados, mujeres, derechos humanos y logística. (p. 1)

La violencia puede ser definida como “eminente económica”, con una “organización global con efectos locales”, y más aún en áreas de frontera. Allí, las asimetrías en los niveles de desarrollo generan espacios propicios para la formación de mercados ilegales: “la frontera tiende a ser un freno para lo legal y un acelerador para lo ilegal” (Carrión y LLugsha, 2013, p. 15). En ese sentido, las poblaciones fronterizas se encuentran condicionadas en su vida cotidiana, en sus dinámicas de cruce y vinculación, por la “(re) fronterización y securitización de las líneas demarcatorias estatales (como cierre o endurecimiento)” (Durán, 2015 en Tapia Landino, 2017). Las ciudades de fronteras y sus poblaciones “[...] enfrentan el dilema que provoca la diferenciación entre seguridad nacional y seguridad ciudadana”; señaladas ellas mismas como potenciales amenazas a la seguridad (nacional y pública). (Carrión y LLugsha, 2013, p. 16)

La cooperación transfronteriza significa, en dicho contexto, una herramienta clave para transformar la cotidianidad de las poblaciones que habitan las fronteras, enfrentadas a condiciones de violencia cruzada entre la militarización/securitización estatal y los actores privados ilegales.



Siguiendo a Calderón (2017), “por “espacios transfronterizos” se comprenden “zonas de contacto, conexión y cooperación entre territorios y comunidades contiguos”. La cooperación transfronteriza supone “[...] interacciones entre administraciones regionales-locales fronterizas”, en “un entramado relacional complejo”. (p. 80; 84)

Dilla y Contreras (2021), utilizan el concepto de “concertaciones transfronterizas” en América Latina, y lo definen como “todo proceso de negociación regular que ocurre entre actores transfronterizos y cuyo valor agencial reside en la adopción de acuerdos para gestionar procesos regulares de intercambios que modelan estos territorios y, la naturaleza de los procesos de fronterización que tienen lugar”. (p. 4)

En relación a las modalidades de interacción fronterizas dos tipologías son relevantes para este estudio: la denominada “frontera viva” donde coexiste “una densidad de población importante, de flujos continuos de intercambio de productos, y de informaciones, relaciones y códigos propios en las relaciones sociales”. Asimismo, la conceptualización de “fronteras dinámicas” refiere a “áreas extensas, con intensa interdependencia económica y social, múltiples interacciones transfronterizas entre poblaciones”, con movilidades migratorias de carácter laboral y “asimetrías de peso diverso”. (Clemente, 2010, p. 168-169)

Osorio Machado (2005), por su parte, retoma la noción de “modelos” de interacción fronteriza (Cuisinier-Raynal, 2001), de los cuales se resaltan dos. El modelo “capilar”, caracterizado por intercambios difusos, cuya emergencia es espontánea entre poblacionales urbanas de frontera; y el “sináptico” donde el tipo de interacción “constitui geralmente uma evolução de interações de tipo capilar, principalmente em lugares estratégicos ou onde a consolidação e expansão das redes de intercambio binacionais justifiquem investimentos institucionais”. Aquí los intercambios interurbanos son intensos y apoyados activamente por los estados contiguos. (p. 24).

Como ya se señaló en la introducción, esta es una investigación con una metodología cualitativa, enmarcada en los denominados “cross-national research”, es decir, “studies that utilize systematically comparable data from two or more nations”. (Khon, 1987, p. 714)

Las unidades de análisis para este estudio comparado son cada uno de los tres espacios de cooperación transfronterizos definidos en el marco del CCRU. Se seleccionaron fronteras húmedas, territorios de frontera unificados, cada uno de ellos, por un puente internacional (a excepción de Monte



Casero-Bella Unión); esta característica común otorga viabilidad al estudio comparado ya que este tipo de demarcación tiene particularidades específicas a la hora de los intercambios, controles, cruces y vinculaciones. Esto es de suma importancia para todos los tipos de “cross-national research”, donde la cuestión de las equivalencias es determinante. (Piovani, 2001)

El trabajo se focaliza en los proyectos y acciones cooperativos en marcha en los tres espacios transfronterizos, especialmente en referencia a la seguridad ciudadana, y la densidad de vinculaciones existentes en cada uno a partir de la conformación del CCRU en el año 2018. Mediante su comparación buscamos identificar similitudes y diferencias entre las unidades de análisis, porque “comparar implica asimilar y diferenciar *en los límites*”. (Sartori, 1991, p. 35)

El nivel de análisis es micro y las herramientas de investigación son: 1) Fuentes primarias. Entrevistas semiestructuradas a actores “formales” claves, funcionarios/as nacionales y subnacionales. Las entrevistas efectuadas son: a representantes consulares de Argentina en Salto, Uruguay y de Brasil en Artigas, Uruguay; funcionarios de gobiernos municipales/departamentales de Salto, Uruguay y Concordia, Entre Ríos, Argentina; de las instancias de seguridad operantes en los territorios se entrevistó al Prefecto naval de Uruguay en Salto, y de los órganos de seguridad de Entre Ríos, la Ministra de Gobierno; el representante del Consejo de Intendentes del Uruguay; representante de Secretaría técnica del CCRU con sede en Concordia, se presenciaron en vivo los discursos de presentación de intendentes/prefectos en el Comité Trinacional de Fronteras en su sesión inaugural; jefe de inspectoría de la Dirección Nacional de Migraciones de Salto y, por último, experto en la región de la triple frontera de la Universidad Nacional de Quilmes, Argentina. En segundo lugar, como fuente primaria se realiza observación participante en las zonas y pasos fronterizos seleccionados. 2) Fuentes secundarias. Relevamiento y análisis de documentos oficiales en las distintas escalas (supranacionales, nacionales, subnacionales); seguimiento de la problemática en prensa escrita y revisión bibliográfica, especialmente, aquella orientada a dinámicas de cooperación transfronteriza, defensa y seguridad, con énfasis en América del Sur.

Los métodos utilizados para la recolección de información fueron: el mapeo de actores, el contacto al grupo de funcionarias/os identificados, elaboración de preguntas diferenciadas por tipología de actores, realización efectiva de las entrevistas (las logradas fueron 12 en total) y sus respectivas transcripciones. En segundo lugar, rastreo y consulta de bibliografía y documentación



oficial, así se logró acceso a las actas de los comités de integración de fronteras en las regiones bajo investigación, páginas gubernamentales (nacional y subnacional) e intergubernamentales (de Mercosur, boletines informativos del CCRU), adquisición de libros y suscripción a revistas especializadas. Seguimiento de las temáticas estudiadas en prensa escrita desde fines de 2019 hasta septiembre 2022.

En la dinámica de observación participante, se logra la asistencia presencial a la inauguración del Comité de Integración Trinacional en la triple frontera, en su primera reunión oficial de trabajo.

### **3. Análisis/Resultados**

Antes de iniciar la presentación por categorías, es necesario especificar algunas cuestiones relevantes para situar la investigación.

En el rastreo de información en prensa y/o noticias destacadas en páginas web gubernamentales oficiales, de un total de 156 artículos encontrados con referencias al CCRU, algunas de las tres zonas fronterizas abordadas y/o seguridad en la región transfronteriza bajo estudio, solo 24 fueron en medios escritos de alcance nacional, el resto se recaba en medios de alcance local o regional. Al subdividirlo por temáticas, de las noticias relevadas, solo 21 (del total de 156) refieren a cuestiones securitarias, en su mayoría se vinculan a los asuntos de cierre y apertura de pasos de fronteras en pandemia, condiciones para el cruce y movilidad, reclamos de las y los habitantes en localidades fronterizas y disposiciones de los gobiernos nacionales.

De todos los actores e instituciones contactadas para entrevistar es destacable que los Ministerios nacionales de Uruguay y Argentina se mostraron reticentes a hacer efectivas las entrevistas, y en los casos donde respondieron a la comunicación enviada no especificaron fecha de encuentro o bien fueron posponiendo su realización, en concreto la Cancillería argentina y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, el Ministerio del interior de este país y el Ministerio de Seguridad del gobierno argentino. Esta es una diferencia importante con el PID anterior, que coincidió con gestiones gubernamentales nacionales previas a las actuales en ambos países, y donde sí se accedió a entrevistas con funcionarios/as de alto rango en los dos casos, durante el año 2019. Debe señalarse, además del cambio de administración, la crisis pandémica durante 2020 y 2021 que desbordó las capacidades administrativas de los estados.



### - **Institucionalización de la cooperación subnacional**

En cada una de las tres regiones transfronterizas indagadas existen Comités de Integración (ex Comité de Fronteras), que dependen de las Cancillerías, pero que suponen la participación en las reuniones periódicas de gobiernos subnacionales, además del funcionariado central. Entre Argentina y Uruguay se logran reactivar más fuertemente desde 2017.

Entre la provincia de Entre Ríos y las ciudades de Uruguay, cada paso fronterizo constituye un Área de Control Integrado, esto significa administración conjunta del control de tránsito en la frontera, donde confluyen por parte de ambos estados: FFAA, policías, cancillerías, aduanas, migraciones. No están unificadas las gestiones administrativas ni la carga de datos, pero comparten el espacio físico, en el mismo edificio y en oficinas contiguas están las dependencias nacionales correspondientes. Se comprobó mediante observación participante en Colón-Paysandú y Concordia-Salto.

El caso Monte Caseros-Bella Unión es especial porque no tiene un puente que unifique las localidades en cada orilla del Río Uruguay, por lo que el cruce es precario, con lanchas pequeñas, de muy poca frecuencia y suspendida los fines de semana porque los funcionarios competentes (aduanas y migraciones) de Argentina no trabajan en esos días. Se observa en la visita al territorio y se reafirma en el discurso del intendente de Monte Caseros durante reunión inaugural de Comité Trinacional. Ese paso fronterizo no cuenta con un Área de Control Integrado, pero sí se comprueba la existencia de un Comité de Integración binacional en funcionamiento (se tuvo acceso a las actas de sus reuniones y a noticias de medios locales de comunicación) previo a la conformación del Comité Trinacional.

Por presiones de la sociedad civil y de los gobiernos subnacionales de la triple frontera, mediante gestiones de los gobiernos nacionales, en específico de la CARU (Comisión Administradora Río Uruguay Argentina- Uruguay) ante la CAF- Banco de Desarrollo de América Latina (para obtener financiamiento) se aprobó la construcción del puente para unificar ambas costas. Datos recolectados en relevamiento de prensa, en informes de páginas web oficiales gubernamentales y en entrevista con el secretario técnico del CCRU, Marcos Follonier, secretario en la Municipalidad de Concordia, Argentina. También se accedió a información extra oficial, mediante entrevistas, acerca de las negociaciones que buscan incorporar a Brasil en la CARU.





Las fronteras compartidas por Entre Ríos y Uruguay, en los dos pasos estudiados, cuentan para la temática concreta de seguridad fronteriza con una instancia de cooperación, denominadas Unidades de Coordinación Conjunta. Fueron creadas a partir del acuerdo de Santa María (1996) del Mercosur, participan en encuentros periódicos, principalmente las fuerzas armadas y de seguridad de alcance federal o central, y en el caso de Argentina se convoca a las policías provinciales, pero no tienen capacidad de acción independiente, solo se les informa o solicita asistencia. Es un espacio de concertación e información, más que de efectiva intervención conjunta.

Para el caso Barra do Quaraí-Bella Unión, cuyo Comité de Integración data de la década de 1990, es destacable que sobre el puente que une ambas localidades, sobre el Río Cuará (afluente del RU), solo existe control uruguayo del paso fronterizo. Brasil posee, pero ya en el ingreso a la localidad, un puesto policial (que por ahora solo es gestionado por la policía estadual, sin agentes federales), como pudo observarse *in situ* y por la información contenida en actas de reunión de comités y documentos elaborados por el Movimiento Transfronterizo de ONG's (de la Triple Frontera). El puesto fronterizo brasileño más cercano se ubica a 70 km. de allí en Uruguayana.

Resalta en esta investigación el papel preponderante que tiene la sociedad civil. En especial en la Triple Frontera, donde la sociedad civil se organiza en el denominado movimiento trinacional de ONG's y que han presentado demandas sobre la necesidad de considerar la seguridad integral transfronteriza, la que fue acogida por el Comité Trinacional; y, de igual manera, en el paso Concordia-Salto, adquirió gran relevancia la participación social durante la pandemia con la conformación del movimiento de la sociedad civil Grupo Puente (visibilizando las necesidades particulares de cruce de las autodenominadas familias binacionales). También ocurrieron manifestaciones en Colón-Paysandú en pandemia, pero fueron menos organizadas que en el otro paso de la provincia de Entre Ríos.

El CCRU, desde su creación, funciona como un acelerador de las oportunidades de cooperación subnacional transfronteriza, particularmente por la incorporación de Brasil al espacio y las presiones que desde allí y conjuntamente generaron los gobiernos subnacionales a los respectivos estados centrales para avanzar en acuerdos, proyectos de infraestructura y de desarrollo. El puente Monte Caseros-Bella Unión aprobado da cuenta de ello. En relación a la seguridad transfronteriza y de las y los habitantes fronterizos, el CCRU no le otorga lugar prioritario en su agenda, más abocada a



cuestiones de puertos, navegación, industria y ambiente, pero principalmente, económico-comerciales (trabajo y desarrollo). Como se logró corroborar en entrevistas y boletines oficiales del Comité.

Es destacable el proceso de gestación de un Observatorio socio-económico en el marco del CCRU, que incorpora actores de la sociedad civil e instituciones relevantes de la región como universidades.

Por último, es necesario mencionar que los gobiernos subnacionales de la rivera del bajo RU tienen con una larga trayectoria de cooperación, desde la década de 1980. A principios de este siglo el Comité de la Hidrovía del RU entre Argentina y Uruguay, fue la base desde la cual se conformó el CCRU en 2018, por medio de negociaciones del Consejo de Intendentes de Uruguay con el programa Eurosocietal+ de la UE que proveyó financiamiento y asesoramiento para la ampliación del espacio transfronterizo a toda la cuenca del RU. Es significativo que el CCRU no cuenta con reconocimiento de la cancillería uruguaya.

De igual manera, la vinculación transnacional Brasil-Uruguay es de larga data, con una fuerte institucionalización transfronteriza, que se ve representada por el Comité de Prefeitos e Intendentes de la Frontera desde el año 2004 (Clemente, 2016). A diferencia de otras fronteras secas más fácilmente integradas, en el caso Bella Unión-Barra do Quaraí no se habla portugués.

#### - **Tratados y acuerdos habilitantes (bilaterales y multilaterales)**

Como antecedente general internacional y transnacional, en específico para cuestiones de seguridad ciudadana en fronteras, se destaca el Programa PACCTO. Es una iniciativa común entre AL y UE, creada en 2015 con financiamiento europeo (19 millones de euros por 5 años). Su objetivo general es “asistir técnicamente a 18 Estados de Latinoamérica para contribuir a reforzar el Estado de derecho y la seguridad ciudadana”. (Paccto, 2020)

En el nivel intergubernamental, Mercosur ha sido reticente al avance institucional para la participación de gobiernos subnacionales; durante los primeros años del siglo XXI sólo se permitieron instancias consultivas o de diálogo (Oddone, 2013). En 2015, se constituye el Subgrupo de trabajo N° 18, “Integración fronteriza”, dentro del Grupo Mercado Común.

Un resultado destacable de ello es el Acuerdo sobre “Localidades Fronterizas Vinculadas” de diciembre de 2019, para reglar cuestiones como residencia, régimen laboral, reconocimiento



profesional, demandadas por largo tiempo (MERCOSUR/CMC/DEC N° 13/19), para facilitar la convivencia e impulsar la integración de las comunidades fronterizas.

En la escala regional o subregional, como ya se mencionó, el antecedente más importante en Suramérica sobre el objeto de estudio es el trabajo realizado por Flacso-Ecuador en cooperación transfronteriza colombo-ecuatoriana para la seguridad ciudadana, desde lo académico y lo territorial, financiado por Canadá. Esta experiencia originó la OLACCIF<sup>75</sup>, conformada por gobiernos municipales de Brasil, Chile, Ecuador, Perú, Colombia, Bolivia y México.

A nivel bilateral y trilateral, en los espacios fronterizos bajo estudio, la colaboración se inicia en la década del sesenta. La demarcación fronteriza del bajo RU, entre Argentina y Uruguay en 1961 dio lugar, en 1978, a la constitución de su administración conjunta bajo la figura de la CARU (Silva Sandes, 2017).

En 1992, con el Mercosur recientemente constituido, se crea la CODEFRO - Comisión para el Desarrollo de la Frontera. Cada área fronteriza cuenta con su Comité de Frontera, hoy Comités de Integración, uno de ellos se ubica en Colón-Paysandú, otro en Concordia-Salto, un tercero existía entre Monte Caseros y Bella Unión, hasta el presente año que se inaugura oficialmente el Comité Trinacional (aprobado en 2019), iniciando sus actividades en junio.

Como ya se mencionó, la administración de los pasos fronterizos ubicados en la provincia de Entre Ríos de Argentina con sus pares de Uruguay es conjunta, tienen reuniones periódicas por cada Área de Control Integrado y, en específico, para la seguridad existen las Unidades de Coordinación Conjunta.

Por su parte, los primeros acuerdos bilaterales Brasil-Uruguay determinaron una comisión mixta para la Laguna Merín, que sentó las bases para la gestión conjunta del Río Cuareim (afluente del RU), y que logra institucionalización en 1991 como Comisión y con un Comité de Coordinación Local. En 1989 se crean los Comités de Frontera, con énfasis en las denominadas “ciudades gemelas” y por iniciativa de Brasil, en 1995 Barra do Quaraí-Bella Unión formalizan su Comité; éstos obtuvieron un avance definitivo “desde la adopción de la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo en 2002”, que instituye Reuniones de Alto Nivel y Grupos de Trabajo – GT temáticos. (Clemente, 2016, p. 98)

---

<sup>75</sup> Organización Latinoamericana y Caribeña de Ciudades Fronterizas.



Entre esos GT, existe uno especializado en cooperación policial y judicial. El acuerdo bilateral es de 2007 y supone trabajo común para la prevención y control de hechos delictivos en las fronteras. Las áreas policiales involucradas son la policía federal brasileña y la Secretaría de Justicia y Seguridad de Río Grande du Sul y en Uruguay, la policía nacional.

Como es evidente, existe una densa red de acuerdos de cooperación, en el marco del Mercosur y a nivel bilateral que buscan establecer niveles de articulación en la gestión de las movilidades y cruces fronterizos.

- **Prioridades de seguridad y participación de los gobiernos subnacionales en los asuntos de seguridad ciudadana en fronteras**

De acuerdo con las entrevistas realizadas, tanto a funcionarias/os uruguayas/os como argentinas/os, con la documentación revisada y las declaraciones públicas gubernamentales, las prioridades en seguridad fronteriza de la región se asocian a las nuevas amenazas (narcotráfico y crimen organizado, principalmente) y se sustentan en visiones tradicionales de defensa y seguridad pública. En concreto, para el área bajo estudio, se alegó que la principal problemática ilegal en las zonas fronterizas del RU es el contrabando, el abigeato y el narcotráfico.

Otro elemento a destacar es la creciente incorporación de parámetros hegemónicos internacionales en la gestión gubernamental de fronteras y movilidad humana, esto es, incorporación de “tecnología inteligente” para predecir y anticipar información sobre movimientos indeseados/peligrosos en fronteras.

Antes de señalar los hallazgos de investigación en concreto para la región transfronteriza estudiada, es preciso especificar el marco legal y estructural-administrativo en el que se encuadra la gestión securitaria en cada país.

Brasil y Argentina tienen una administración federal, mientras que Uruguay es un estado centralista, por lo tanto, en los dos primeros países miembro del Mercosur existen fuerzas de seguridad federales, avocadas a delitos complejos y al cuidado de fronteras y vías navegables, a su vez, policías provinciales/estadales ocupadas de las tareas cotidianas de seguridad pública y ciudadana; para esto último en Brasil, en las últimas décadas se constituyeron policías comunitarias (guardias urbanas que fueron evolucionando) dependientes de los municipios (Cano, 2006). En Argentina, no existe esta



tipología de policías municipales, excepto para la ciudad capital que es autónoma, pero sí pueden encontrarse otras instancias intermedias de patrullaje en las calles como guardias urbanas, pero que no pueden portar armas.

En Uruguay, con su estructura centralista, toda cuestión policial depende de un solo órgano, el Ministerio del Interior, y la policía es una sola, que también realiza tareas de supervisión de fronteras. Durante la administración anterior se designaron policías comunitarias, responsables de Mesas Locales participativas de Seguridad ciudadana, que en los sitios web oficiales actuales se muestran desactivadas. También es relevante Prefectura, para el control de vías navegables, como instancia mixta policial-militar, dependiente del Ministerio de Defensa, el encargado de vigilar ríos y costas marítimas. Así lo explica el prefecto designado en el puerto de Salto, Javier Ricca:

Nosotros tenemos un decreto, el 256/92, el cual establece las funciones de la Prefectura Naval uruguaya, que establece el marco de nuestra acción, y actuamos como auxiliares de la justicia, seguridad pública en control del tráfico marítimo y también dentro de todas las funciones está el de apoyar de otros organismos, narcotráfico, a los comités de emergencia (CECOED). Particularmente, lo que ha pasado en estos años de pandemia, es que tenemos una nueva ley de fronteras( N° 19.677), que comenzó a regir en el 2020, que también integra a las Fuerzas Armadas en las funciones de patrullaje fronterizo, tanto el ejército, fuerza aérea, como la Armada Nacional, como prefectura nacional naval formamos parte de la Armada Nacional, ya lo teníamos por la función policial que teníamos, pero se nos sumó a ese patrullaje fronterizo que se hizo una planificación, en donde se trabajó con todos los organismos, realizando patrullajes de control de hechos ilícitos, como pesca, tráfico de personas, de trata, por el tema de la emergencia sanitaria en lo que respecta a evitar que se juntaran las personas en determinados lugares, aglomeración de personas. Esto es lo que se intensificó en estos últimos dos años de pandemia. (Entrevista realizada el 20 de mayo de 2022)

Esta cuestión es una diferencia medular entre Uruguay y Brasil, por un lado, y Argentina, por el otro. Brasil también asigna funciones en fronteras a sus FFAA, particularmente, en aquellas catalogadas como conflictivas, peligrosas o prioritarias (como las amazónicas), en el resto esas tareas quedan a cargo de las fuerzas federales, como en el estado de Río Grande do Sul. Para Argentina, rige constitucionalmente la prohibición de involucrar a las FFAA en cualquier tarea que se vincule al orden interno o que exceda estrictamente la defensa. Sin embargo, desde hace unos años las FFAA asisten a



las fuerzas federales de seguridad en la vigilancia de fronteras definidas como peligrosas, por ejemplo, las fronteras del norte del país, en particular, la fuerza aérea colabora para control de vuelos irregulares.

Estas referencias facilitan la comprensión sobre las Unidades de Coordinación Conjunta, que combinan la participación de los diferentes órganos competentes, básicamente las fuerzas armadas y de seguridad de alcance federal o central, y en el caso de Argentina se convoca a las policías provinciales, pero no tienen capacidad de acción autónoma. Para los acuerdos entre Brasil y Uruguay, también se convoca a las policías estatales brasileñas.

Tal como se especificó en la investigación anterior, y como pudo corroborarse ahora para los vínculos entre las fuerzas policiales de Argentina y Uruguay, las policías provinciales/departamentales mantienen contactos informales constantes y cotidianos a través de WhatsApp, y se conocen entre sí personalmente. De ese modo, se dan aviso sobre cuestiones ilícitas y delictivas entre sus respectivas ciudades o zonas.

A pesar de ello, los canales formales para dar curso oficial a una situación ilegal o criminal es mediante vía consular o vía judicial (fiscalía), y cuando se trata de un asunto policial transnacional o transfronterizo el espacio institucional designado es Interpol, es decir, externo a la región. Las respuestas informales buscan acelerar soluciones frente a la lentitud que tienen los procesos burocráticos exigidos en el camino oficial de tratamiento de los temas de seguridad entre ambos países o subregiones. (Cardinale, Polito Acosta y De Bernardi, 2021)

Brasil cuenta, desde 2016, con un Programa de Protección Integrada de Frontera, “define su ejecución por las unidades de la administración pública federal para contribuir al objetivo político de fortalecimiento de la prevención, del control, de la fiscalización y de la represión de los delitos transfronterizos” y también prevé para ello la cooperación con los países vecinos. En esas tareas, el ejército ejerce funciones específicas en las fronteras terrestres. (Marques Nunes, 2018, p. 6)

Además, Brasil cuenta desde 2008 con SISFRON (Sistema Integrado de Monitorización de Fronteras Terrestres), “concebido por iniciativa del Comando del Ejército, como una consecuencia de la aprobación de la Estrategia Nacional de Defensa, en el año 2008, que orienta la organización de las Fuerzas Armadas bajo la égida del trinomio monitorización/control, movilidad y presencia”. El objetivo es aumentar y densificar las Unidades de las FFAA en fronteras, con el segundo fin de





impulsar la industria y la tecnología nacional (Marques Nunes, 2018, p. 13. Dubois, 2022). El Sisfron, en pandemia, entró en una segunda fase de profundización y adquisición de tecnologías de vigilancia fronteriza.

Con la misma lógica es enfocada la seguridad en la zona fronteriza Salto-Concordia, de acuerdo con Follonier (entrevista mayo 2022): “Se presentó un proyecto para aplicar como piloto en el paso Concordia-Salto: incorporar tecnología para el tráfico fronterizo. Es una tecnología barata que permite unificar base de datos (de ambos lados de la frontera)”. En el ejemplo dado por el funcionario, con las dinámicas actuales de funcionamiento fronterizo si una persona roba en el puente de paso entre ambas ciudades, y es visto por la “policía caminera”, es decir, provincial, no puede ser detenido, por razones de jurisdicción. Debe notificarse a la policía federal u otras fuerzas como Gendarmería, también a Cancillería, acordar binacionalmente qué se puede hacer, etc. Entre el inicio de la denuncia o aviso hasta la concreción de una acción pública puede transcurrir una semana.

Así, en el marco del proyecto Salto grande, se presenta este anteproyecto piloto, a ser financiado por el BID, para que la incorporación de nueva tecnología de información evite la necesidad de Gendarmería de detener y revisar los vehículos que atraviesan el paso, o que deba esperar la indicación sobre qué personas o autos controlar. El proyecto prevé control civil del uso de esa tecnología de monitoreo y control.

En ambos casos, se observa la confianza en la tecnología como único elemento de prevención y garantía de seguridad, sin mayores consideraciones integrales sobre el bienestar de los y las habitantes del territorio, sus necesidades, etc.

Cuando se le consulta a la ministra de gobierno de la provincia de Entre Ríos sobre la mirada preventiva de seguridad ciudadana deja en evidencia que las estrategias preventivas principales giran en torno a la tecnología.

Hemos aumentado la cantidad de cámaras de video vigilancia en todas las ciudades, hasta en las más pequeñas, las comunas y las juntas de gobierno. Obviamente que el equipamiento informático, el equipamiento de cámaras de videovigilancia, en cámaras de acercamiento y lectura de patentes, con drones y con, eso hace que la policía fortalezca su capacidad de acción”. (Entrevista realizada a Rosario Romero, julio 2022)



Define al narcotráfico como tema crítico de seguridad en fronteras. Se ha llegado a secuestrar aviones durante la pandemia, en un trabajo conjunto de las fuerzas de seguridad uruguayo-argentinas. En segundo lugar, señala el contrabando como relevante.

De acuerdo con el prefecto del puerto de Salto, Ricca, “el delito más frecuente es el contrabando de mercadería, también el tráfico de personas por el río de muchos refugiados (venezolanos, colombianos, argentinos<sup>76</sup>), de animales (equinos), de droga, la pesca, que aquí está restringida”. (Entrevista, 2022)

Ahora bien, en noticias de prensa y de organismos oficiales de Uruguay, se encontraron referencias al tráfico de armas transfronterizo en el Mercosur y a tareas de las fuerzas de seguridad al respecto, que no recibió mención por parte de ninguno/a de los y las funcionarias entrevistadas. (Escenario Mundial, 2022. Ministerio del Interior de Uruguay sitio oficial, 2022). La cuestión del contrabando durante la pandemia, además, se replica en varias notas de prensa consultadas.

En Argentina, la necesidad de la vigilancia y control de fronteras evidenciada por la pandemia, impulsó la búsqueda por integrar todos los órganos involucrados en la temática, bajo una misma dirección operativa. Dependiente del Ministerio de Seguridad, se conforma la Dirección Nacional de Control de Fronteras e Hidrovías. Además, cuenta con un sistema integrado de información de fronteras argentinas (SIFA). La Dirección Nacional controla las denominadas zonas de seguridad de fronteras, las Áreas de Control ya mencionadas, los Centros de Fronteras y los Pasos internacionales. Las cuestiones infraestructurales propias de los Centros están bajo dirección del Ministerio del Interior. Un elemento importante que se menciona en el documento elaborado por el Movimiento transfronterizo de ONG's de la Triple Frontera bajo estudio, y que no es replicado en otras fuentes, es la cuestión de la trata de personas, en especial, de las infancias y adolescencias, cómo se regula su paso entre Barra do Quaraí y Bella Unión para prevenir el tráfico o la explotación sexual.

El documento también expresa una perspectiva híbrida, ya que si bien replica los discursos gubernamentales locales y nacionales de seguridad sobre la necesidad de cámaras de video-vigilancia u otras tecnologías, la presencia de policía federal y prefectura brasileña en Barra do Quaraí y la frontera; también se focaliza en miradas más integrales como la necesidad de políticas públicas y preventivas integrales, que contemplen proyectos sociales, la consideración de la defensa civil y la

---

<sup>76</sup> Esta explicación demuestra una confusión acerca de la categoría de refugiado o migrante, esto puede generar problemas en el respeto a los derechos humanos al momento de operar sobre los casos concretos. Si se desconocen las categorías se desconocen los instrumentos del derecho internacional para ello. No hay argentinos solicitantes de refugio, como puede suceder para el caso venezolano.



emergencia (habilitación al cruce de bomberos, por ejemplo), la seguridad hídrica (en el uso compartido del Río por las y los habitantes fronterizos), entre otros.

#### - **La cooperación translocal en pandemia**

Se ha observado en todas las fuentes consultadas la paralización de toda instancia cooperativa o de concertación transfronteriza durante la pandemia. Todos los avances logrados por las instancias gubernamentales subnacionales en Mercosur para que se respondan a las demandas de las y los habitantes de las regiones fronterizas, como fue por ejemplo el Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas de diciembre de 2019, o los espacios de interacción y consulta como los Comités de Integración, se volvieron nulos. La decisión individual y arbitraria de cada estado fue cerrar sus fronteras y prohibir todo paso.

Recién en 2022 se logran reactivar los espacios de cooperación intergubernamental y transnacional. Al consultar a los y las entrevistadas sobre la ratificación del Acuerdo Mercosur mencionado, señalaron que está siendo tratado en los parlamentos respectivos.

De todas maneras, de acuerdo con Ricca (entrevista 2022) la prefectura naval uruguaya trabaja en coordinación con las fuerzas de seguridad argentina de forma permanente, en mayo del 2022 se reactivó el Comité de Integración Salto-Concordia. Para el prefecto, en cuestiones de seguridad, la coordinación y el trabajo conjunto se intensificaron mucho durante la pandemia, como respuesta al incremento del contrabando.

Esta aseveración entra en contradicción con las definiciones de la representante consular argentina en Salto, Del Río, que niega mayores problemas de seguridad en pandemia en la frontera, aunque especifica que ella tomó funciones desde 2021. (Entrevista, abril 2022)

A partir de 2020, en Uruguay, la Dirección Nacional de Migraciones puso en funcionamiento una figura administrativa nueva, la de Coordinador del Paso de Frontera. Antes de esto, las acciones se realizaban a iniciativa propia de cada organismo, pero una vez designado el coordinador, expresó el jefe de inspectoría, “nos dio una herramienta hacia donde poder dirigirnos, más allá que indudablemente, que las soluciones las vamos a aportar desde nuestro lugar, tenemos un lugar hacia dónde dirigirnos” (Entrevista a Fagundez Lemes, mayo 2022). Algo similar a lo sucedido en Argentina y la necesidad de unificar las instancias institucionales centrales destinadas a la administración de



fronteras. Esta pretensión de una mirada coordinada y completa para abordar las cuestiones fronterizas resalta como prioritaria a partir de las necesidades y urgencias expuestas por la respuesta a la crisis epidemiológica global.

La pandemia y las restricciones a la circulación impuestas en consecuencia, dejaron en claro que “la situación de vida binacional, existe, es palpable. De hecho, ustedes han escuchado al Grupo Puente, que su núcleo es este, la gente con vida binacional, que va y viene todo el día”. (Fagundez Lemes, 2022)

Como efecto de lo sucedido con la prohibición de circulación, o durante el cruce con estrictos controles sanitarios, comenzaron a impulsarse nuevos mecanismos para el tránsito vecinal. Si bien Salto-Concordia cuenta, al igual que el resto de los pasos bilaterales, con una tarjeta vecinal fronteriza, no se usaba para todas las actividades de cruce de los y las vecinas. Ahora, además, se añade el intento por organizar diferente el tránsito por el paso de frontera cuando se trata de los y las vecinas, se pretende contar con una fila preferencial por donde puedan realizar el cruce y los controles.

De acuerdo con la representante consular argentina en los departamentos uruguayos de Salto, Artigas y Rivera, en el año 2022 se reactivaron las reuniones presenciales por cuestiones de seguridad en las zonas bajo estudio, para el caso de la Triple Frontera se pretende que esos encuentros sean periódicos. Del Río afirma que las Unidades de Coordinación Conjunta son claves para el tema de seguridad y que la Unidad Concordia-Salto retomó sus reuniones postpandemia en abril 2022. “Todas las actividades de cooperación se paralizaron durante la pandemia”. (Entrevista, marzo 2022).

Las demandas presentadas por las sociedades civiles de los territorios fronterizos eran elevadas por los gobiernos subnacionales y por las representaciones consulares hacia las autoridades centrales respectivas de cada estado, sin embargo, eso no significó respuestas especiales o particulares para determinadas zonas. Por el contrario, en las notas de prensa relevadas se reitera la falta de consideración, en pandemia, hacia las particularidades de las personas que habitan y transitan la frontera por trabajo, salud, razones familiares, etc.

#### **4. Discusión y Conclusiones parciales**



Este proyecto de investigación se enmarca en una trayectoria de trabajo que inicia en el año 2018 con el PID anterior, por lo que la continuidad lograda en el abordaje de la temática y de la región geográfica nos habilita a profundizar en las discusiones y conclusiones.

Desde aquel momento de inicio, explorando una sola zona fronteriza como estudio de caso (Colón-Paysandú), para sentar las bases del análisis de toda la frontera entre Argentina y Uruguay, hasta el presente, se han sucedido una pandemia global con repercusiones concretas en las fronteras y la circulación (de personas y mercancías) en todo el mundo; la densificación de los marcos normativos habilitantes supranacionales o de espacios intergubernamentales en Mercosur, que promueven la integración fronteriza (lo más destacado es el Acuerdo de Localidades Fronterizas Vinculadas de 2019); pero también, y por iniciativa de los gobiernos subnacionales de Uruguay, nucleados en el Congreso de Intendentes, y sostenidos a partir de los acuerdos bilaterales y transfronterizos existentes entre Uruguay y cada uno de sus estados colindantes del Mercosur, la cooperación transfronteriza se amplió hasta abarcar un Comité de desarrollo para toda la Cuenca del RU, cuyo origen es 2018 y su implementación concreta se inicia en 2019.

En ese sentido, los lentos y escasos avances transcurridos durante el Siglo XXI en la habilitación de los gobiernos centrales (tanto desde Mercosur como desde la política exterior respectiva) para ampliar y profundizar las políticas internacionales subnacionales de los gobiernos localizados en fronteras, fueron desestimados o se diluyeron en la gestión de la pandemia. La respuesta a una emergencia sanitaria de magnitudes planetarias fue con herramientas clásicas propias del sistema internacional moderno, con un retorno a la tajante división entre el adentro y el afuera, y con una búsqueda de cierre hermético de esa línea divisoria, de ese confín. (Cardinale, 2021. Parker y Vaughan Williams, 2009. Tapia Landino, 2017)

Se halló una significativa cantidad de noticias para el período de pandemia sobre las medidas tomadas en fronteras como disposición preventiva ante el Covid-19; también se relevaron una multiplicidad de notas de prensa donde se da cuenta de los problemas suscitados respecto al traslado de las personas en ese periodo. El surgimiento del Grupo Puente (GP), como movilización social continua en el paso Concordia-Salto parece ser un emblema de esa problemática, con el reclamo y demandas de excepcionalidad de cruce solicitadas por las autodenominadas “familias binacionales”. El GP se tornó un actor relevante para los medios de comunicación, y de igual manera es percibido por el



funcionariado consultado tanto la consulesa argentina en Salto, como el intendente de Salto, el jefe de inspección de la DN de Migraciones (Uruguay) en Salto, el secretario técnico del CCRU y funcionario municipal de Concordia.

Durante la crisis pandémica las medidas que tomaron los Estados nacionales sobre sus territorios no fueron consensuadas con los actores (gubernamentales) de la frontera, ya sean intendentes o gobernadores, como tampoco existió definición de estrategia conjunta entre los estados de Argentina, Uruguay y Brasil. Meses después de iniciada la pandemia y frente a la escalada de casos y decesos, Lacalle Pou y Bolsonaro generaron acuerdos mínimos para las fronteras secas compartidas.

A su vez, las decisiones de política pública de las tres naciones eran disímiles en sus requisitos para el cruce de frontera (o cierre total). Este punto sirve como ejemplo para dar cuenta de la dificultad en los procesos de integración regional y/o en la capacidad de articulación intergubernamental, aún con los avances alcanzados en los años previos al 2020 y que podrían haber constituido un insumo provechoso para la crisis.

Se visualiza, a partir de todo lo anterior, la concentración de la decisión en los estados centrales en Argentina, Brasil y Uruguay, que continúa configurando de manera monopólica las estrategias vinculadas con los países limítrofes de la región. Es destacable esta condición, en especial, en estados estructurados como federales, pero que al momento de la toma de decisiones en política exterior y en seguridad no presentan diferencias sustantivas con una administración centralista como la uruguaya.

Sin embargo, esa misma condición de crisis grave y sus efectos en la fronterización y la vida cotidiana allí, en la mirada de los y las entrevistadas, se percibe como punto de inflexión, es a raíz de la pandemia que irrumpe la frontera como factor importante y notable. Por lo tanto, la frontera toma protagonismo en la crisis epidemiológica, pero como barrera, no como propulsora o potenciadora de acuerdos y cooperación.

Aunque para el jefe de inspección de Salto, a pesar de todas las complicaciones y restricciones, han sido de gran importancia los esfuerzos realizados en pandemia entre Uruguay y Argentina para coordinar acciones conjuntas. El representante del Congreso de Intendentes del Uruguay comparte esta percepción sobre el rol fundamental que adquirió lo subnacional en la pandemia, ya que se comprobó y verificó el destacado papel que cumplen en la contención social primaria y en las oportunidades





laborales. Señala el aumento de la preeminencia de lo subnacional durante la pandemia, sobre todo en sus efectos para acelerar o motorizar medidas de emergencia.

En general, más allá de la cuestión pandémica, surge de la investigación como punto destacable el poco énfasis en las iniciativas y decisiones que los estados nacionales otorgan a los gobiernos subnacionales; y las dificultades que esto suscita para llegar a implementar acuerdos de cooperación vinculantes en asuntos transfronterizos. Los municipios y las localidades de frontera suelen permanecer en el olvido y/o para después de lo urgente.

En particular, esto resalta en los discursos de los tres representantes subnacionales de las localidades de la Triple Frontera abordada en este estudio, durante la apertura de la primera reunión de trabajo del Comité Trinacional y aprovechando la presencia de representantes de los gobiernos centrales. Allí se señalaban las necesidades concretas, cotidianas, los vínculos históricos y amplios compartidos por los pueblos tri-fronterizos frente a la ausencia de respuesta de los gobiernos centrales, las trabas burocráticas y la falta de prioridad desde las administraciones nacionales. Los representantes municipales enfatizaron en su interés por la integración fronteriza, pero remarcaron el hecho de no poseer el poder de presión ni los recursos suficientes para instar a las autoridades nacionales a que allanen el camino, o para tener cierta autonomía a la hora de emprender proyectos conjuntos oficialmente, sin depender de acuerdos bilaterales. Jaber, el prefeito de Barra do Quaraí afirmaba: “E temos muitas razões para se regulamentarem. A vida acontece de fato, em todas as áreas, de educação, da cultura, de comercio [...]”

Esto se relaciona en forma directa con las categorías de concertación de fronteras (Dilla y Contreras, 2021), los “espacios transfronterizos” como entramados relacionales complejos (Clemente, 2010) o los denominados modelos de interacción fronteriza (Osorio Machado, 2005). En concreto, para esta indagación puede identificarse la existencia del modelo “capilar”, donde se dan intercambios difusos, de procedencia espontánea entre poblacionales urbanas de frontera, en particular, para el caso Monte Caseros con sus pares fronterizos; mientras que para el caso de los espacios de fronteras entre la provincia de Entre Ríos y Uruguay o entre Barra do Quaraí y Bella Unión, se reconoce el despliegue del modelo “sináptico”, allí el tipo de interacción constituye una evolución de lo capilar, redes de intercambio consolidadas, donde las mayores interacciones interurbanas y transfronterizas son intensas y apoyadas por los estados contiguos.



Estos modelos pueden comprenderse como tipos ideales que, por lo tanto, no se dan puros en la realidad. Para los casos indagados, las instancias de cooperación transfronteriza vienen impulsadas primariamente por fuera de los estados centrales, por agentes externos a estos, como movimientos sociales, grupos de profesionales u otros actores subnacionales gubernamentales y no gubernamentales, coincidiendo con lo expresado por Pauluk (2022) en la entrevista. También suelen ser promovidas por agentes internacionales que ponen a disposición financiamiento para ello, como ocurre con el CCRU o el Programa PACCTO, o con la CAF financiando el puente internacional.

De hecho, es el movimiento y la demanda social lo que posibilitó la creación del Comité Trinacional, en un proceso de abajo hacia arriba, desde la “frontera viva”. Destaca por sus diferencias de dinámica social transfronteriza la relación de Monte Caseros con sus pares externos, frente a los vínculos del resto de las relaciones interurbanas de fronteras bajo análisis. Múltiples entrevistados/as, así como los documentos y actas de comités revisados, evidencian la vida en común que tienen las personas que viven en las localidades de frontera, en términos afectivos, recreativos, culturales, económicos, pero para el caso particular de Monte Caseros, sus habitantes no vivencian la frontera, no tienen el hábito o los medios para cruzar asiduamente entre ambas ciudades. (Entrevista a Pauluk, 2022)

El CCRU, por su parte, ha tenido un avance muy lento por efecto de la pandemia y el cierre de fronteras, y solo se limita (o continúa priorizando) cuestiones económicas, señaladas como desarrollo.

Con respecto a este espacio de cooperación transfronteriza se evidencia que, excepto los funcionarios y funcionarias directamente involucrados como Follonier, el resto de los y las entrevistadas no cuentan con suficiente información del CCRU, y sobre todo si se toma en consideración que no tiene el reconocimiento del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay. La repercusión en prensa de sus reuniones o acciones es escasa y suele estar reducida a prensa local.

Sobre la seguridad con valor democrático, se observa un aumento de noticias de carácter delictivo a medida que fue avanzando el momento postpandemia. Delitos de tráfico de armas, tráfico de drogas y contrabando de mercadería. En este sentido, se puede señalar que no existe una correlación con los discursos de los funcionarios/as consultados, que centran los tipos delictivos en el contrabando de mercadería como uno de los mayores problemas, y algunos/as hacen mención al narcotráfico. Asimismo, los y las entrevistadas con un cargo público a nivel local, manifiestan los límites de



actuación que tienen respecto a estrategias de integración y de seguridad ciudadana en frontera, ya que las mismas se encuentran bajo la órbita - decisional y operativa – de los estados centrales.

Se subraya que el Vicecónsul de Brasil en Artigas, Uruguay, Simoes de Oliveira, evadió toda respuesta relativa a la seguridad ciudadana y en fronteras. De todas maneras, desde la parte brasileña, el *prefeito* de Barra do Quaraí hace mención específica a la relevancia del tema en la frontera, en particular a la seguridad jurídica y personal de quienes visiten el corredor biológico trinacional destinado al turismo (hoy sin regulación compartida).

Por su parte, el funcionariado consultado, y con cargos asociados a seguridad (de Argentina y Uruguay), reconoce el trabajo conjunto entre las fuerzas de seguridad de ambos países.

En el período previo a la pandemia (año 2019), se habían establecido algunas habilitaciones en materia operativa de seguridad en fronteras, para las acciones policiales de las fuerzas de seguridad de los cuatro estados miembro de Mercosur, otorgando permisos de cruce hacia otro país limítrofe (por una franja fronteriza determinada) mientras estuvieran en persecución de personas que cometieran delitos y huyeran. Esta medida, que mostraba la intencionalidad de articulación en cuestiones securitarias específicas (represivas y reactivas), no significó un avance ni pudo ser una base para profundizar estrategias conjuntas, principalmente de carácter preventivo.

Por la información recabada durante la investigación, se denota una cosmovisión preponderante de la seguridad, con perspectivas clásicas de la seguridad pública, centrada en la aplicación de la ley y el mantenimiento del orden. Mientras que la mirada de la seguridad con valor democrático pone el eje de la intervención en torno a las personas, las acciones desplegadas efectivamente en términos de prevención mantienen una perspectiva tradicional, no integral. Las estrategias giran sobre una prevención situacional, se destinan a modificar el entorno de intervención con el objetivo de disminuir el delito, vigilar para evitar la acción. La contracara de este tipo de acciones es que el resultado producido puede no ser el deseado, es decir, la disminución del delito, porque simplemente se genera un efecto de desplazamiento de las acciones ilícitas o delictivas hacia otras zonas con menor nivel de vigilancia. Por supuesto que ninguna de estas actuaciones supone modificaciones sustantivas para el buen vivir de los y las habitantes de las fronteras o las ciudades.

En general, estas han sido las categorías de respuestas obtenidas en las entrevistas, allí se define, se reduce toda idea de prevención para la seguridad ciudadana a una mera cuestión de inspección y



vigilancia. La definición de seguridad pública se asocia a lógicas tradicionales y restringidas, en tanto ámbito discrecional del estado (Pascual i Esteve, 2011) con sus tres áreas de intervención habituales. Se desconocen otros abordajes más integrales y democratizantes, que puedan contemplar algún tipo de descentralización de la seguridad transfronteriza, capaz de incorporar las necesidades de las poblaciones que allí habitan. Puede afirmarse, así, que la seguridad ciudadana no destaca como un tema de agenda relevante y que las articulaciones bilaterales o multilaterales son de carácter estrictamente operativo, no buscan estrategias conjuntas para definir y abordar las cuestiones securitarias de manera holística y multiescalar en el mediano y largo plazo.

No obstante, las autoridades y fuerzas operantes admiten en sus declaraciones una interacción cotidiana, y en buenos términos, para la comunicación y resolución de conflictos fronterizos. Particularmente, en aquellas instancias donde existen Unidades de Coordinación Conjunta para la seguridad y Áreas de Control Integrado de los pasos fronterizos.

En las entrevistas se replica en el discurso la falta de consideración de las poblaciones transfronterizas, en el debate sobre temas de seguridad ciudadana es una cuestión asociada al ejercicio cotidiano de las autoridades de fronteras, en general, las fuerzas armadas que custodian los límites nacionales o las fuerzas federales de seguridad, quienes reciben las directrices por parte de los poderes ejecutivos, su representación a través de las cancillerías y otras autoridades homólogas en cada uno de los países bajo análisis.

Prevalece un abordaje tradicional en el tratamiento de los temas de fronteras y, por lo tanto, de seguridad focalizados en una concepción arraigada de soberanía, como marcada diferencia entre el afuera y el adentro y en el que las autoridades centrales dictan el ordenamiento y la configuración de los vínculos interfronterizos, lo cual desalienta la participación de la población transfronteriza en los espacios de articulación y debate (como los Comités); generando un círculo que se retroalimenta e impide toda descentralización, democratización y apertura participativa de las problemáticas fronterizas (cooperativas y securitarias).

## **Bibliografía**

ABELLO COLAK, A. y ANGARITA CAÑAS, E. (Ed.) (2013). *Nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina Hacia la seguridad como un valor democrático*. Editorial CLACSO.



- ABÍNZANO, R.C. (2017). Migraciones e integración en la región de la triple frontera: Argentina, Brasil y Paraguay en *TSN Revista de Estudios Internacionales*, Año II, N° 4, julio-diciembre.
- BARRIOS, M.A. (director) (2009). *Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica*. Editorial Biblos.
- BENEDETTI, A. (2014). Espacios fronterizos del sur sudamericano. Propuesta de un modelo conceptual para su estudio. En *Revista Estudios Fronterizos*, nueva época, Vol. 15, N° 29, enero-junio. Pp. 11-47.
- BIGO, D. (2002). Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease en *Alternative*, N° 27. Pp. 63-92. DOI: <https://doi.org/10.1177/03043754020270S105>
- CALDERÓN VÁSQUEZ, F. (2017). Fronteras intraeuropeas, desactivación fronteriza, cooperación transfronteriza e instituciones: El caso de La Raya ibérica en *Revista Estudios Fronterizos*, Vol. 18, N° 36, mayo-agosto. Pp. 78-101. DOI: <https://doi.org/10.21670/ref.2017.36.a04>
- CALDUCH CERVERA, R. (2014). Métodos y técnicas de investigación en Relaciones Internacionales. Universidad Complutense de Madrid. Recuperado: [pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/Metodos.pdf](http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/Metodos.pdf)
- CALVENTO, Mariana (2014), La inserción internacional de los actores subnacionales: análisis de un proceso contemporáneo, *INTERAÇÕES*, Campo Grande, 2014, v. 15, n2, pp. 301-313.
- CANO, I. (2006). Políticas de seguridad pública en Brasil: tentativas de modernización y democratización versus la guerra contra el crimen, en *Sur – Revista Internacional de Derechos Humanos*, N° 5, Año 3. Pp. 137-155.
- CARDINALE, M.E. (2018). *Seguridad Internacional y Derechos Humanos: en busca de una mirada autónoma para América del Sur*. Editorial Teseo.
- CARDINALE, M.E. (2021). La cuestión fronteriza y la crisis epidemiológica en Europa y América del Sur: una mirada desde las Relaciones Internacionales en *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Vol. 16, N° 1, Colombia. DOI: <https://doi.org/10.18359/ries.5100>
- CARDINALE, M.E., POLITO ACOSTA, M. y DE BERNARDI, K. (2021). Seguridad ciudadana en fronteras. Estudio de caso en la región fronteriza del Río Uruguay: gobiernos subnacionales frente a amenazas transnacionales en Entre Ríos (Argentina) y Paysandú (Uruguay). En Orsini, G. A.; Domínguez, N. A.; Serfaty, N. y Weidmann, G. (comp.) (2021). *Estrategias territoriales ante problemáticas globales en escenarios de incertidumbre, fragmentación y desigualdad social*. Ed. Imago Mundi. ISBN: 9789507933882.
- CARRICART, Héctor (1996). La integración de los municipios de la Frontera Argentino-Uruguaya como primer ejercicio de integración binacional en el MERCOSUR. Experiencias y resistencias. Contextos globales y locales, en *Revista Ensaïos FEE*, N° 17. Pp. 206-219.
- CARRIÓN, F. (2011). Gobernanza de la Seguridad Ciudadana en la Frontera Norte de Ecuador en *Boletín Frontera*, N° 8, editorial Flacso Ecuador.



- CARRIÓN, F. y LLUGSHA, V. (2013). La frontera: inseguridad por desencuentro de diferencias en CARRIÓN, F. y LLUGSHA, V. (comp.) *Fronteras: rupturas y convergencias*. Ed. Flacso. Pp. 9-30.
- CLEMENTE, I. (2010). La región de frontera Uruguay-Brasil y la relación binacional: pasado y perspectivas en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 19, N° 1, Montevideo. Pp. 165-184.
- CLEMENTE, I. (2016). Sociedades fronterizas, actores sociales y políticas de ordenamiento territorial en la frontera Uruguay-Brasil en *Revista Proyección*, Vol. X– Marzo. UNCU. Pp. 97-112.
- COLACRAI, M. (2008). Las plantas de celulosa sobre el río Uruguay y el rol de los actores subnacionales gubernamentales en la proyección de la Política Exterior del lado argentino. Acciones, tensiones políticas y negociaciones diplomáticas, 2003-2007 en *Revista Temas y debates*, N° 15, Universidad Nacional de Rosario, Pp. 9-33. DOI: <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i15>
- DILLA ALFONSO, H Y CONTRERAS VERA, C. (2021). Fronterización y concertaciones transfronterizas en América Latina, [Borders and Latin American cross-border agreements]. *Estudios Fronterizos*, N° 22, e069. <https://doi.org/10.21670/ref.2106069>
- ESCENARIO MUNDIAL. (19/08/2022). Uruguay: El centro del tráfico de armas de Argentina y Brasil. En: <https://www.escenariomundial.com/2022/08/19/uruguay-el-centro-de-trafico-de-armas-de-argentina-y-brasil/>
- FERRERO, M. (2006). Glocalización en acción: Regionalismo y Paradiplomacia en Argentina y el Cono Sur latinoamericano en *REEI, Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N° 11.
- GRIMSON, A. (2004). Fronteras, naciones y región, presentado en *Foro Social das Américas*, Quito, Ecuador, 25-30 julio. Recuperado: [http://www.ibase.br/userimages/alejandro\\_grimson\\_esp.pdf](http://www.ibase.br/userimages/alejandro_grimson_esp.pdf)
- KESSLER, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Siglo XXI Editores.
- KOHN, M. (1987). Cross-National Research as an Analytic Strategy: American Sociological Association, 1987 Presidential Address, en *American Sociological Review*, Vol. 52, No. 6 (Dec.) pp. 713-731.
- MAGRI, A.J. (2016). Procesos y tendencias del desarrollo local en ciudades de frontera entre Uruguay, Argentina y Brasil. Oportunidades para la gobernanza multinivel, en Márquez Domínguez, J. A., Jurado Almonte, J. M. y Pasos García, F. (coords.). *Desarrollo local en territorios de fronteras*, Universidad de Huelva Publicaciones. Pp. 293-301.
- MARQUEZ NUNES, R. (2018). El ejército brasileño y su actuación en la frontera terrestre de Brasil. En *Documento de Opinión*, N° 33/2018, marzo. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- MATIUZZI DE SOUSA, G. (2018). Notions of border in regionalism theory and praxis A critical overview, en *Revista Civitas*, V. 18, N° 2, pp. 245-261, May-Aug; Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. DOI: <http://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2018.2.29586>
- MAZZEI, E. (2013). *Fronteras que nos unen, límites que nos separan*. UDELAR.





- MERCOSUR (2019). Acuerdo Localidades Fronterizas Vinculadas MERCOSUR/CMC/DEC N° 13/19  
Recuperado:  
[https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/75399\\_DEC\\_013-2019\\_ES\\_%20Acuerdo%20Localidades%20Front%20Vinc.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/75399_DEC_013-2019_ES_%20Acuerdo%20Localidades%20Front%20Vinc.pdf)
- MEZZADRA, S. y NEILSON, B. (2017). *La Frontera como método o la multiplicación del trabajo*. Edición: Traficante de sueños.
- MINISTERIO DEL INTERIOR DE URUGUAY. (2022). Sección Noticias. Operación "Laser" desarticuló organización delictiva encargada de armado de "fusiles fantasma". En:  
[https://www.minterior.gub.uy/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10203](https://www.minterior.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=10203)
- MONCADA PAREDES, M. (2016). Fronteras y seguridad en el nuevo regionalismo estratégico, *Documento de Trabajo* 26, CLACSO. Recuperado:  
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20160216080719/fronterasmm.pdf>
- MONTENEGRO, S y GIMÉNEZ BELIVEAU, V. (2006). *La Triple Frontera: globalización y construcción social del espacio*, Miño y Dávila Editores.
- MOVIMIENTO TRANSFRONTERIZO DE ONGs. (2019). Documento *A Região Trinacional Rumo ao Futuro*. Encuentro preparatorio para el Comité de Frontera Trinacional.
- NEWMAN, D. (2011). Contemporary Research Agendas in Border Studies: An Overview, en Wastl-Walter, D. (2011). *The Ashgate Research Companion To Border Studies*, Routledge. Pp. 58-72
- ODDONE, N. & MATIUZZI DE SOUSA, G. (2017). Cross-border Paradiplomacy in Mercosur: a critical overview. En *Monções: Revista de Relações Internacionais* da UFGD, V. 6, N° 12. Pp. 199-216.
- ODDONE, N. (2013) La construcción de una matriz relacional para la cooperación transfronteriza. El caso de la triple frontera Monte Caseros, Bella Unión y Barra du Quaraí. Disponible en: [www.global-local-forum.com](http://www.global-local-forum.com)
- OSORIO MACHADO, L. (2005). Estado, Territorialidade, Redes. Cidades-Gemeas na zona de frontera Sul-Americana en Silveira, M.L (org.). *Continentes em Chamas. Globalização e Território na América Latina*. Civilização Brasileira. Pg. 246-284.
- PACCTO (2020) (Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado Europa-América Latina). Recuperado: <https://www.elpaccto.eu/sobre-el-paccto/objetivos/>
- PASCUAL I ESTEVE, J.M. (2011). La gobernanza democrática de la seguridad en las ciudades, en *La Seguretat Ciutadana a les Metròpolis del Segle XXI*, Paper 53, Regió Metropolitana de Barcelona, IERMB.
- PAULUK, M. (2021). Integración y desarrollo de la triple frontera de Argentina, Brasil y Uruguay: el rol de las universidades. En Porcaro, T. y Silva Sandes, E. (comp.) (2021). *Fronteras en Construcción*, Ed. Teseo.
- PIOVANI, J.I. (2001). Los estudios comparativos: estrategias de investigación empírica en relaciones internacionales, en *Revista Relaciones Internacionales*, N° 20, Universidad Nacional de La Plata.



- RANGUGNI, V. Y RUSSO, D. (2010). La seguridad ciudadana. *Cuadernos de Seguridad*, N° 5. UNLa.
- RÍOS, G. (2000). Identidad, cultura y desarrollo en la microrregión de frontera Salto, Uruguay-Concordia-Argentina. Facultad de Ciencias Sociales, Unidad de Estudios Regionales DT N° 46/00, Uruguay, Universidad de la República. Recuperado: [mides.gub.uy](http://mides.gub.uy)
- RÍOS, G. (2017). Integración de las comunidades de fronteras clave estratégica para el funcionamiento del Mercosur. El caso de la región fronteriza argentina, uruguaya, brasileña en la franja de territorio litoral del Río Uruguay. *XXXI Congreso ALAS*, Montevideo, 3-8 de diciembre. En [https://www.easyplanners.net/alas2017/opc/tl/1702\\_gabriel\\_maria\\_rios\\_goncalves\\_dos\\_santos.pdf](https://www.easyplanners.net/alas2017/opc/tl/1702_gabriel_maria_rios_goncalves_dos_santos.pdf)
- SÁNCHEZ, L. (2014). Estudios críticos de fronteras. Aportes de los estudios Culturales, en *Revista Si Somos Americanos. Revista de estudios fronterizos*. V. XIV, N° 1, enero-junio, pp. 173-190.
- SARTORI, G. (1994). Comparación y método comparativo, en Sartori, G. y Morlino, L. (comp.) *La comparación en Ciencias Sociales*, Alianza Editorial. P.p. 29-49.
- SAUTU, R. [et.al] (2005). *Manual de Metodología*. Clacso.
- SILVA SANDES, E. (2017). Cooperación fronteriza argentino-uruguaya: acciones diplomáticas y paradiplomáticas, en Benedetti, A; Braticevic, S; Rascovan, A y Tommei, C. *Bordes, límites, frentes e interfaces: algunos aportes sobre la cuestión de las fronteras*, GEFRE Pp.103-123.
- TAPIA LADINO, M. (2017). Borders, mobility and the transborder space: Reflections for a discussion, en *Revista Estudios Fronterizos*, Vol. 18, N° 37, pp. 61-80. DOI: <https://doi.org/10.21670/ref.2017.37.a04>
- VAUGHAN WILLIAMS, N. (2009). *Border Politics: the Limits of Sovereign Power*, Edimburg University Press.
- WASTL-WALTER, D. (2011). *The Ashgate Research Companion To Border Studies*, Routledge.
- ZAPATA-BARRERO, R. y FERRER-GALLARDO, X. (2012). Las fronteras en la época de la movilidad. En Zapata\_Barrero, R y Ferrer-Gallarado, X. (Eds.) *Fronteras en movimiento. Migraciones hacia la Unión Europea en el contexto Mediterráneo*. Edicions Bellaterra. Pp. 11-56.



## “IX Cumbre de las Américas en el contexto de la guerra en Ucrania”

Mag.<sup>77\*</sup> CIFUENTES, Marina

Mag. QUINTANAR, Silvia

Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN)

[marinacifuentes@hotmail.com](mailto:marinacifuentes@hotmail.com); [rodlopez08@gmail.com](mailto:rodlopez08@gmail.com)

Título de la mesa: Relaciones Internacionales y Guerra de Rusia-Ucrania

### Resumen

Entre el 06 y el 10 de junio de 2022, se celebró en Los Ángeles, la IX Cumbre de las Américas, cuyo lema fue “Construyendo un futuro sostenible, resiliente y equitativo”. La cumbre resultó ser un encuentro deslucido, marcado por la controversia en torno a las ausencias de Cuba, Nicaragua y Venezuela, excluidos deliberadamente por el gobierno norteamericano. Ello provocó la reacción de algunos líderes de la región, que optaron por no participar del encuentro en una clara manifestación de rechazo a la decisión norteamericana. La cita no solo puso en evidencia la continuidad de la política de Estados Unidos hacia América Latina, sino que además hizo manifiesta la imposibilidad de la región de pronunciarse sobre el conflicto bélico en Ucrania. El presente trabajo repasa los acontecimientos en torno a la celebración de la IX Cumbre de las Américas, dominados por las repercusiones en virtud del veto a la participación de los tres países, y analiza, a la luz de la reconfiguración de la geopolítica mundial que se vislumbra a partir de la guerra entre Rusia y Ucrania, las razones que pueden haber operado para que el conflicto bélico no fuera incluido dentro de la agenda del encuentro.

### Introducción

Entre el 06 y el 10 de junio de 2022, se celebró en la ciudad de Los Ángeles, Estados Unidos, la IX Cumbre de las Américas, cuyo lema fue “Construyendo un futuro sostenible, resiliente y equitativo”. El encuentro fue realizado un año después de la fecha prevista, en parte, por las demoras en virtud de la pandemia por el COVID- 19 y, en parte también, por el hecho de que la celebración del encuentro, por segunda vez con sede en Estados Unidos, fue parte de la herencia que Joe Biden recibió de la administración de Donald Trump, en el mismo momento en que el primero se hacía con la presidencia de ese país.

La cumbre dio como resultado un encuentro deslucido, marcado por la controversia en torno a las ausencias de Cuba, Nicaragua y Venezuela, excluidas deliberadamente por el gobierno norteamericano, así como del grupo de países del llamado “Triángulo Norte”, Honduras, Guatemala y El Salvador,

---

<sup>77\*</sup> Título en trámite.



desde los cuales procede una parte importante de la migración que llega a los Estados Unidos en busca de una mejor calidad de vida. Se ausentaron, además, el presidente de México, Manuel López Obrador y el presidente de Bolivia, Luis Arce Catacora, en un abierto rechazo a la decisión norteamericana. Una agenda sin consenso, que prácticamente no incluyó temas de interés de los países de la región, y un líder que ofició de anfitrión de una reunión en la que poco y nada tuvo para ofrecer a un continente dividido, fragmentado y golpeado por la pandemia de COVID -19, parecen haber sido también motivos que confluyeron en un malogrado encuentro.

El interrogante que surge es si este fracaso debe ser leído como resultado del escaso interés que la administración Biden ha evidenciado por la región desde que asumió la presidencia, o bien, operó en su contra el pseudo boicot que algunos de los países latinoamericanos realizaron en la previa en virtud de las tres exclusiones, lo que constituye, además, una muestra de la pérdida de liderazgo de Estados Unidos en la región.

Una posible respuesta al primero de los interrogantes es que la nueva reconfiguración de la geopolítica mundial que se vislumbra a partir de la guerra en Ucrania y que explica en parte las tres exclusiones de la cumbre, ha operado para que la política exterior de la administración demócrata hacia la región continúe sin cambios respecto de la de Donald Trump, caracterizada por una baja o nula presencia de América Latina. (Pareciera ser que ni el objetivo de contener a China, que ha ganado terreno en muchos de los países latinoamericanos durante la última década, fue un incentivo para trabajar en una agenda común que resultara atractiva para todos los actores involucrados).

Lo cierto es que la administración de Joe Biden realizó pocos esfuerzos diplomáticos a fin de garantizar una amplia participación de los líderes de América Latina y el Caribe sin contar, por supuesto, a los “excluidos”. Por su parte, algunos de esos líderes de la región, tampoco encontraron los atractivos para participar del encuentro, más bien, hallaron las excusas para no hacerlo.

Este trabajo repasa los acontecimientos en torno de la celebración de la IX Cumbre de las Américas, dominado por las repercusiones en virtud del veto de Estados Unidos a la participación de Cuba, Nicaragua y Venezuela. Asimismo, se analizan, a la luz de la reconfiguración de la geopolítica mundial que se vislumbra a partir del conflicto bélico entre Rusia y Ucrania, las razones que pueden haber operado para que el conflicto bélico no fuera incluido dentro de la agenda de la cita presidencial.

### ***IX Cumbre de las Américas: “Construyendo un futuro sostenible, resiliente y equitativo”***

La IX Cumbre de las Américas, fue la segunda oportunidad en la que Estados Unidos ofició como anfitrión de una reunión hemisférica: 28 años atrás, en 1994, el presidente norteamericano Bill Clinton inauguraba, en la ciudad de Miami, la primera de una serie de cumbres presidenciales, único espacio que pretende reunir a todos los líderes del hemisferio, cuyo objetivo inicial había sido el de alcanzar un área de libre comercio continental (ALCA), dando continuidad a la “Iniciativa para las Américas” de 1991, anunciada por George Bush (padre).

El encuentro estaba previsto para el segundo semestre de 2021, de acuerdo al ofrecimiento que hiciera la administración del entonces presidente Donald Trump en 2018, en ocasión de la VIII Cumbre de las Américas, celebrada en la ciudad de Lima, Perú. Paradójicamente, Trump canceló su participación a esa reunión a último momento. Fue la primera vez que un mandatario estadounidense no asistía a una



cumbre, desde el inicio de este proceso en 1994, confirmando que el vínculo con la región no era una prioridad para esa administración. Tokatlian señala que aún es un misterio el por qué el gobierno de Trump solicitó ser sede de la IX Cumbre. Según el autor, el desdén y el destrato que el presidente norteamericano mostró hacia América Latina durante su gestión, solo permiten una conjetura: de haber sido reelecto presidente, el encuentro habría sido un ejercicio para disciplinar a la región y avanzar en su proyecto reaccionario con el acompañamiento de algunos mandatarios del área (Tokatlian J. G., 2022b).

Sin embargo, las demoradas ocurridas como consecuencia de la pandemia por el COVID-19, hicieron que la reunión fuera postergada para el 2022, siendo Joe Biden y no Donald Trump, quien tuvo que llevar adelante la cita presidencial en suelo estadounidense. En la previa, la IX Cumbre de las Américas se presentaba para el nuevo presidente norteamericano, como la oportunidad para disipar dudas y marcar la diferencia con su antecesor. Para ello, Biden contaba con una importante experiencia obtenida de sus 16 viajes por el continente, durante la presidencia de Barak Obama.

Shifter y Binetti señalan que la reputación de Estados Unidos en todo el hemisferio ha estado en eclipse durante más de dos décadas, debido en gran parte, a la brecha entre la reivindicación que hace Washington de su liderazgo y, simultáneamente, su indiferencia hacia la región (2022). Con la celebración de la cumbre se esperaba que Estados Unidos retomara su liderazgo, especialmente, a fin de contrarrestar la influencia de China y Rusia en el continente. No obstante, el encuentro estuvo marcado por la mala planificación y la falta de preparación, donde las propuestas que normalmente se habrían llevado a cabo con meses de antelación fueron, en muchos casos, elaboradas a última hora y no se compartieron previamente con el resto de los asistentes (Neuman, 2022). El gobierno norteamericano no realizó las suficientes consultas diplomáticas previas que aseguraran la participación del mayor número de asistentes, o bien, que permitieran el armado de una agenda que atendiera las preocupaciones e intereses de la región en su conjunto.

Ciertamente, la falta de consensos previos, precisamente puestos en evidencia en las críticas a la agenda, que a los ojos de muchos actores solo reflejó las prioridades de los Estados Unidos, fue el preludio del fracaso del encuentro en términos de resultados y compromisos concretos. El presidente norteamericano se propuso trabajar con una agenda que incluyó diversas áreas temáticas como economía, salud, crisis climática, inseguridad alimentaria (resultado de la guerra en Ucrania), así como trabajar en una respuesta post pandemia, construir democracias fuertes e inclusivas y abordar las causas fundamentales de la migración irregular. Detrás de estos temas, subyacen motivaciones que obedecen a cuestiones de política interna de los Estados Unidos. El caso más claro es el de la migración, tema principal de la cumbre, un asunto que interesa particularmente a ese país en un año electoral. De igual modo, las cuestiones relativas a la cooperación económica o a la política climática y las energías renovables están impulsadas también, por el interés de Washington (Chimoy, 2022).

Un manto de dudas recae entonces sobre los acuerdos detrás de los documentos de la reunión y sobre la “Declaración de los Ángeles sobre Migración y Protección”: cuál es el consenso o el grado de compromiso detrás del tema migratorio, en tanto los países del llamado “Triángulo Norte”, Honduras, Guatemala y El Salvador, que juegan un papel importante para los Estados Unidos en términos de migración y conforman algunos de los principales puntos de salida de migrantes hacia ese país, estuvieron ausentes del encuentro?. Qué grado de credibilidad puede tener la propuesta de Estados Unidos cuando el gobierno de Biden ha incumplido hasta el momento, sus promesas en materia de migración y de recursos significativos para América Central (Tokatlian J. G., 2022b). En efecto, cerca



del 40% de los países presentes en la cumbre no firmaron la declaración, lo cual refleja una gran dificultad para lograr un consenso regional (Forzán Guerrero, 2022).

Lo cierto es que Joe Biden llegó a la reunión apremiado por sus propios y urgentes desafíos nacionales (reactivar la economía golpeada por las consecuencias de la pandemia por COVID -19) e internacionales (las consecuencias de la guerra en Ucrania), lo que se tradujo en pocos incentivos para una región, que sufre también una fuerte crisis económica y social, como consecuencia de la pandemia.

En este contexto la Cumbre de la Américas careció de foco (Tokatlian J. , 2022a). No tuvo las pompas ni los resultados que otrora caracterizaran a algunos de estos encuentros, como lo fue el caso de la reunión de Miami, en 1994. Por el contrario, esta convocatoria anticipó algunas de las tensiones entre Estados Unidos y Latinoamérica, como lo es la posición de los países del hemisferio en relación con la guerra entre Rusia y Ucrania, conflicto que se hizo manifiesto a raíz de las exclusiones de la cumbre. Todo ello, además, precisamente en el momento en que el presidente Joe Biden perseguía diferenciarse de la política que caracterizó a la gestión Donald Trump y reafirmar la influencia de Washington en la región (Cumbre de las Américas, 2022).

Sin embargo, la reunión no resultó como se esperaba y la administración Biden ratificó lo que viene haciendo desde que asumió la presidencia de los Estados Unidos en 2021, una continuidad de la política de Trump hacia la región. Shifter y Binetti señalan que la política de Estados Unidos hacia América Latina permanece estancada en el pasado, demasiado lenta para cumplir con una región que se encuentra en una situación social y económica desesperada y, a menudo, demasiado condescendiente con una región que también depende menos de Estados Unidos, en gran parte debido a la política de China. Si bien Biden ha adoptado un tono más conciliador que su antecesor, y ha reconocido que la región no es lo que era hace diez o incluso cinco años, este diagnóstico acertado no fue acompañado de una redefinición de las políticas estadounidenses hacia América Latina (2022). Hasta el momento, Biden ha seguido lo que Jorge Heine, ex embajador de Chile en China, denomina como un enfoque “Trump-lite” y Tokatlian llama “trumpismo soft” (Tokatlian J. G., 2022b), donde lo que se observa es una continuidad más que un cambio en la relación de Estados Unidos con la región, donde la retórica se ha atenuado, pero las políticas han seguido en gran medida en la misma línea. El resultado, destaca Heine, es una “decepción generalizada” (Tharoor, 2022), y ello se puso en evidencia en la pasada cita presidencial.

### ***Una cumbre de exclusiones y ausencias***

Días previos a la celebración del encuentro en la ciudad de Los Ángeles, Estados Unidos decidió de forma unilateral excluir del cónclave a Cuba, Nicaragua y Venezuela, por considerarlos gobiernos autocráticos debido a su historial en relación con los derechos humanos (CNNespañol, 2022).

En el caso de Cuba, su exclusión del proceso de cumbres hemisféricas no es una novedad. Lo novedoso fue su participación excepcional en la Cumbre de Panamá en 2015<sup>78</sup>, reunión que ganó

---

<sup>78</sup> Entre la III Cumbre de las Américas, celebrada en abril de 2001 en Montreal, Canadá, y enero de 2002, 14 jefes de Estado y Gobierno asumieron sus cargos en el continente americano, por lo que se tomó la iniciativa de hacer una cumbre extraordinaria entre el 18 y el 22 de marzo de 2002 en Monterrey, México. Entre las sorpresas de la Cumbre estuvo la invitación a Fidel Castro. Sin embargo, solo estuvo presente durante las primeras horas del encuentro.





notoriedad precisamente por contar por primera vez, con la presencia de ese país, excluido del sistema interamericano desde 1962. De este modo, el encuentro que pretende reunir a los presidentes de todos los países del continente americano, por primera vez desde 1994, contaba con la asistencia perfecta de los 35 países del hemisferio. Sin embargo, Panamá también adquirió notoriedad por otra razón: en aquella ocasión Estados Unidos desplegó una estrategia de doble carril que consistió, por un lado, en el deshielo de las relaciones con Cuba y, por otro lado, la intensificación del hostigamiento hacia Venezuela (Quintanar & Cifuentes, 2015). Es decir, mientras Barack Obama y Raúl Castro mantenían un encuentro histórico tras 50 años de ruptura de relaciones diplomáticas, el mismo presidente norteamericano dictaba una Orden Ejecutiva que calificaba a Venezuela como una “amenaza extraordinaria e inusual” para la seguridad y la política exterior de Estados Unidos, que implementaba, además, una serie de sanciones políticas y financieras a funcionarios y empresarios venezolanos<sup>79</sup> (Quintanar & Cifuentes, 2015). A partir de allí, el hostigamiento hacia Venezuela se incrementó y su participación en el proceso de cumbres hemisféricas ha sido vetada.

Poco duró el período de distensión de las relaciones entre Estados Unidos y Cuba. Con la llegada de Donald Trump a la presidencia, nuevamente se endurecieron las sanciones a la isla, al punto de llegar a implementarse por primera vez desde su sanción, el Título III y IV de la Ley Helms-Burton que prevé entre otras cuestiones, la posibilidad de interponer reclamos en las Cortes de Estados Unidos, por las propiedades norteamericanas en la isla, que fueron expropiadas por la revolución cubana (Euronews, 2019).

Con el reciente recambio de la administración demócrata podría haberse esperado alguna señal de distensión en las relaciones con la isla, retomando el camino iniciado por Barack Obama. Sin embargo, ello no ocurrió y las sanciones a Venezuela y Cuba no han sido reconsideradas por la administración Biden, una muestra más de esta suerte de “trumpismo soft”, a la que se hiciera referencia en el apartado anterior (Tokatlian J. G., 2022b).

Previo al encuentro en Los Ángeles, señalaron, desde el sector oficial, que Estados Unidos mantenía sus reservas sobre la falta de espacio democrático y la situación de los derechos humanos en Cuba, Nicaragua y Venezuela y, en consecuencia, no serían invitados a participar de la cumbre, en una muestra clara de la amplia discreción le otorgaba su calidad de anfitrión al momento de realizar las invitaciones (CNNenespañol, 2022).

El argumento de Estados Unidos tiene su anclaje en la Carta Democrática Interamericana, cuyo antecedente debe rastrearse precisamente en el proceso de cumbres hemisféricas: en la Declaración final de la III Cumbre de las Américas, celebrada en Quebec, Canadá, en 2001, fue incluida una cláusula democrática, que ha servido de excusa para las reiteradas exclusiones de Cuba, a las que se agregó Venezuela en Lima en 2018, y ahora Nicaragua.

La Declaración final de la III Cumbre de Quebec, incluyó entre otros compromisos, la cláusula democrática y la instrucción a los Ministros de Relaciones Exteriores del hemisferio para que, en la siguiente Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), preparasen una “Carta Democrática Interamericana que reforzara los instrumentos de esa organización para la defensa activa de la democracia representativa” (Tercera Cumbre de las Américas. Declaración de la ciudad de Quebec, 2001). La propuesta había sido motorizada por el entonces presidente argentino, Fernando De

<sup>79</sup> Medidas similares habían sido adelantadas por la Ley de Defensa de los Derechos Humanos y la Sociedad Civil en Venezuela, votada en el Capitolio norteamericano en diciembre de 2014 (Quintanar & Cifuentes, 2015).



la Rúa, quien perseguía un papel protagónico en la construcción del ALCA. El gobierno argentino sabía que la iniciativa contaría con el beneplácito de la administración norteamericana que, por aquel entonces, buscaba cerrar definitivamente el debate sobre la inclusión de Cuba en el proceso de cumbres (Cifuentes, 2003, pág. 125)<sup>80</sup>.

Ahora, en ocasión de la IX Cumbre hemisférica, el argumento de violación a la Carta Democrática fue usado por Brian Nichols, encargado de manejar las relaciones de Estados Unidos con América Latina, quien anticipó, semanas previas al encuentro, que no esperaba la presencia de Cuba, Nicaragua y Venezuela, que no respetan la Carta Democrática de las Américas, en un momento clave para el hemisferio, caracterizado por importantes retos a la democracia (Arredondo, 2022).

Las razones de Estados Unidos van mas allá de los argumentos esgrimidos oficialmente por la administración norteamericana. Shifter y Binetti (2022) indican que la política estadounidense hacia estos regímenes puede explicarse en gran medida por las presiones políticas internas en ese país, provenientes principalmente de las comunidades de exiliados cubanos y venezolanos en el estado de Florida. Además, mencionan estos autores, Estados Unidos ya no es una democracia digna de emulación. La política polarizada e introspectiva del país disminuyó severamente su autoridad moral incluso antes de que la elección democrática fuera casi anulada en enero de 2021. Los bajos índices de popularidad de Biden, junto con la posible toma republicana del Congreso, no han pasado desapercibidos en América Latina (Shifter & Binetti, 2022).

Las voces de rechazo a la decisión norteamericana, incluidas las de los tres países vetados, se hicieron sentir rápidamente en la previa al encuentro. El presidente de Cuba, Miguel Díaz-Canel, había confirmado que no participaría de la reunión en Los Ángeles, destacando, además, los esfuerzos de quienes “han levantado su voz contra las exclusiones”. “Se sabe que el gobierno de Estados Unidos concibió desde un inicio que la Cumbre de las Américas no fuera inclusiva, pese al reclamo” (CNNenespañol, 2022). Nicolás Maduro también manifestaría su rechazo a las “pretensiones de excluir y discriminar a pueblos en la Cumbre de las Américas”, mientras que Daniel Ortega de Nicaragua, tempranamente anunciaba que tampoco participaría: “Esa cumbre no enaltece a nadie... esa cumbre ensucia, embarra” (CNNenespañol, 2022).

Efectivamente, en la previa, fueron varias las voces que condenaron la actitud de Estados Unidos al excluir a estos tres países, entre las que se cuentan las del presidente mexicano, Manuel López Obrador y la del presidente argentino, Alberto Fernández. De hecho, en el marco de un encuentro de sus cancilleres en Ciudad de México, ambos funcionarios acordaron una declaración con un “urgente llamado para que la IX Cumbre de las Américas se consolide como el espacio de diálogo plural, abierto e incluyente, en el que todos los países de la región tengan la oportunidad de contribuir a la construcción de los consensos que necesita el hemisferio” (Manetto & Rivas Molina, 2022).

Rápidamente, Manuel López Obrador condicionó su asistencia al cónclave presidencial, a la participación de todos los países del hemisferio. Señaló además, que su homólogo estadounidense, no había respondido su petición de incluir a todos los países de Latinoamérica en la cumbre, en virtud de lo cual no había definido su participación. El argumento fue que él debía cumplir con el principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos que establece la Constitución de su país (Nodal,

---

<sup>80</sup> La propuesta argentina, que se incluyó en la Declaración, rezaba que cualquier alteración del orden constitucional o ruptura del orden democrático en un Estado del hemisferio constituía un obstáculo insuperable para la participación de ese país en el proceso de Cumbres de las Américas (Cifuentes, 2003, pág. 128).



2022). La preminencia de la opción latinoamericana para el gobierno mexicano no es nueva. El antecedente más relevante lo constituye la asunción de López Obrador a la presidencia pro tempore de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2020, precisamente en un momento crítico de ese espacio de concertación regional. Ello explica también el respaldo dado a Cuba en el marco de una visita a la isla en el mes de mayo pasado, durante la cual condenó con firmeza el embargo de Estados Unidos e insistió en su rechazo a la exclusión de ese país del encuentro hemisférico (Pérez, 2022).

La posición de López Obrador fue seguida por los gobiernos de Bolivia, Guatemala y algunas de las naciones de la Comunidad del Caribe (Caricom), como El Salvador y Honduras, mientras que, países como Argentina y Chile, replicaron las críticas contra Washington, aunque sin retirar su asistencia al encuentro (Nodal, 2022). Más aún, los primeros mandatarios de estos países, aprovecharían sus discursos, durante la cumbre, para manifestarle directamente al presidente de Estados Unidos, su rechazo a las exclusiones en la lista de asistentes.

Las cancelaciones en abierta oposición a la actitud estadounidense, configuran una clara señal dirigida a ese país que evidentemente está perdiendo influencia en la región (Chimoy, 2022). De hecho, distintos analistas observan la ausencia de varios de los primeros mandatarios como un reflejo del declive del liderazgo de Estados Unidos en América Latina, quienes, además, no ven el beneficio de asistir al encuentro o que su ausencia les vaya a representar alguna consecuencia indeseada (Lissardy, 2022).

El presidente argentino, Alberto Fernández, transitando ese fino equilibrio en el que suele moverse su gobierno en materia de política exterior, mantuvo en suspenso su participación hasta que finalmente optó por asistir al encuentro, luego de acordar, con su homólogo mexicano, que lo haría en calidad de presidente pro tempore de la CELAC (Cumbre de las Américas, 2022). Esta especie de alianza entre Argentina y México ocurre precisamente, en un momento en el que Brasil, con Bolsonaro en la presidencia, se ha retirado del espacio latinoamericano e incluso lo ha desdeñado en más de una oportunidad. Este vacío es aprovechado por Fernández y López Obrador, quienes han intentado revitalizar el entorno regional, a través del posicionamiento conjunto en temas de interés para la región, como lo son ahora las exclusiones a la cumbre o bien, a través del ejercicio de la presidencia pro tempore de la CELAC.

De esta manera, en la previa a la celebración de la cumbre, ambos presidentes actuaron coordinadamente. Durante el mes de mayo, Fernández había recibido a Christopher Dodd, asesor especial del Gobierno de Estados Unidos para la IX Cumbre de las Américas, a quien Biden confió la tarea de asegurar la participación de los mandatarios de los tres países más grandes de la región (Argentina, Brasil y México). En esa oportunidad, en su condición de presidente de la CELAC, Fernández aprovechó para manifestar algunos señalamientos respecto de la política exterior de Estados Unidos hacia la región, tales como lo difícil que había sido la política de la administración de Donald Trump, y que no avizoraba cambios en la nueva gestión de Biden, en tanto los bloqueos a Cuba y Venezuela continúan (Télam, 2022).

Lo cierto es que Estados Unidos llegó a la cita presidencial con poco o nada para ofrecer a la región, con una propuesta de agenda que pareció estar más dirigida a una audiencia estadounidense que hemisférica. Las intervenciones de los líderes latinoamericanos enfatizaron un conjunto alternativo de temas al hablar sobre pobreza y desigualdad; sobre el impacto económico de la creciente inflación; el



costo de los alimentos, el combustible y los fertilizantes; el aumento de la carga de la deuda de sus países, así como el hacer frente a una serie de problemas sobre los que no se consideran directamente responsables, como lo son el cambio climático, el tráfico de armas y los efectos económicos de la guerra de Rusia en Ucrania. Finalmente, muchos de ellos “regañaron” a Biden por su decisión de excluir del encuentro a Cuba, Nicaragua y Venezuela (Neuman, 2022).

El presidente argentino, fue enfático en su discurso: “Definitivamente, hubiésemos querido otra Cumbre de las Américas. El silencio de los ausentes nos interpela. Para que esto no vuelva a suceder, quisiera dejar sentado para el futuro que, el hecho de ser país anfitrión de la cumbre, no otorga la capacidad de imponer el derecho de admisión sobre los países miembros del continente. El diálogo en la diversidad es el mejor instrumento para promover la democracia, la modernización y la lucha contra la desigualdad” (Alberto Fernández: "Definitivamente hubiésemos querido otra Cumbre de las Américas", 2022).

Las críticas a la política exterior de Estados Unidos hacia la región y al desempeño de los últimos años de la OEA, fueron los ejes del discurso del presidente argentino. “La América Latina y el Caribe miran con dolor el padecimiento que sobrellevan pueblos hermanos. Cuba soporta un bloqueo de más de seis décadas impuesto en los años de la 'Guerra Fría' y Venezuela tolera otro, mientras que una pandemia que asola a la humanidad arrastra consigo millones de vidas. Con medidas de ese tipo se busca condicionar a gobiernos, pero en los hechos solo se lastima a los pueblos”. Alberto Fernández, interpeló al mandatario estadounidense y destacó que los años de su antecesor Donald Trump “estuvieron signados por una política inmensamente dañina” para la región latinoamericana. “Es hora de que esas políticas cambien y los daños se reparen. Se ha utilizado a la OEA como un gendarme que facilitó un golpe de estado en Bolivia”. “La OEA, si quiere ser respetada y volver a ser la plataforma política regional para la cual fue creada, debe ser reestructurada removiendo de inmediato a quienes la conducen” (Alberto Fernández: "Definitivamente hubiésemos querido otra Cumbre de las Américas", 2022).

En la misma línea estuvieron las palabras del recientemente electo presidente de Chile, Gabriel Boric, quien también se refirió a las ausencias de los tres excluidos, al señalar que “aquí debiéramos estar todos y no estamos todos. No me gusta la exclusión de Cuba, Venezuela y Nicaragua”. Señaló, además, la importancia de que “cuando estemos en desacuerdo nos lo podamos decir a la cara. La exclusión solo fomenta el aislamiento y no da resultados, como históricamente hemos aprendido”, destacando “la importancia moral y práctica de terminar de una vez por todas con el injusto e inaceptable bloqueo de Estados Unidos al pueblo de Cuba” (Ámbito, 2022).

Por su parte, el presidente brasileño, Jair Bolsonaro, demoró la confirmación de su asistencia a la reunión presidencial, en un claro gesto de desdén. Aun así, mantuvo un encuentro con Biden, en lo que constituyó una demostración de hasta dónde estaba dispuesto a llegar el presidente norteamericano para ofrecer una imagen unificada del hemisferio occidental (Liptak, 2022).

### ***La guerra en Ucrania y los cambios en la geopolítica mundial***

La IX Cumbre de las Américas, atravesada por las dudas sobre la participación de varios mandatarios y la exclusión unilateral de países, coincide, según señala Tokatlian (2022b), con elementos coyunturales y cambios de más largo plazo en el escenario global y regional. Dentro de los primeros,



el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania, que preludia el resurgimiento agresivo de la geopolítica, motivará un cambio en la política exterior de los Estados Unidos que, según Wainfeld, se postula como líder mundial de una coalición de países democráticos que confronta con las autocracias, encabezadas por China y Rusia (2022).

El contexto internacional permeó en la IX Cumbre de las Américas, y el veto a la participación de Cuba, Venezuela y Nicaragua es parte de esta nueva geopolítica que se está reconfigurando a nivel global, y que tiene su impacto en el hemisferio. La idea que subyace a esta decisión de la administración norteamericana es que los responsables de la inestabilidad en la región, están alineados con Rusia. Para Estados Unidos, estos tres países representan las autocracias latinoamericanas aliadas de Rusia en el continente, que declinaron condenar la invasión de ese país a Ucrania, a través de la votación de su expulsión del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (ONU) (Página12, 2022). En este contexto, las exclusiones constituyen un gesto ejemplificador del castigo que Estados Unidos infringe a aquellos países aliados con Rusia; lo que no quedó claro en esta cumbre fue cuál es el premio para aquellos que se ubiquen de su lado.

La guerra en Ucrania no estuvo formalmente presente en la Cumbre de las Américas. Llamativamente el conflicto bélico que mantiene en vilo al mundo, especialmente por sus grandes consecuencias sobre la economía global, como lo son el acceso a la energía y a los alimentos, no estuvo en la agenda de la reunión. Este escenario no sólo complica la situación de los países europeos, más próximos al conflicto, sino también a Estados Unidos. En efecto, durante la cumbre, Biden hizo un desvío al Puerto de Los Ángeles para abordar lo que su equipo considera el problema actual más apremiante: los altos precios de la gasolina y los comestibles, responsabilizando por ello a Rusia y a las compañías petroleras, entre otros (Liptak, 2022).

Una de las razones que puede ensayarse para explicar la ausencia de una referencia a la guerra en la cumbre, es la imposibilidad de alcanzar el consenso en relación con la posición de la región frente al conflicto que, como consecuencia, impidió que el hemisferio pudiera manifestarse al respecto. La posición de los países latinoamericanos frente al ingreso de las tropas rusas en Ucrania, ha sido diversa y ha oscilado entre el silencio, el rechazo (con distintos matices), y el respaldo a Moscú (Malamud & Núñez Castellano, 2022). En este contexto, especialmente para aquellos que han adoptado una actitud de “esperar y ver” (Al Jazeera English, 2022), les resultaría complejo acompañar la posición de Estados Unidos.

Vladimir Rouvinski señala que América Latina es consciente de que el mundo está viviendo cambios muy importantes y que el sistema internacional, tal como se lo conocía antes del conflicto bélico en Ucrania, ha mutado. En este contexto, destaca el autor, algunos países latinoamericanos están interesados en saber qué es lo que Estados Unidos tiene para ofrecer a la región a partir de esta nueva realidad. A la luz de las tensiones entre los Estados Unidos y occidente, por un lado, y Rusia por otro, una parte significativa de los latinoamericanos se pregunta por qué América Latina debería apoyar a Estados Unidos en un conflicto que ocurre en un escenario tan alejado de la región, considerando, además, la relación que ese país ha mantenido históricamente con sus pares latinoamericanos (Al Jazeera English, 2022). Según el autor, la ambivalencia de América Latina en relación con el tema Ucrania tiene más que ver con el papel histórico de Estados Unidos en la región que con las ambiciones de Rusia en ese territorio (Al Jazeera English, 2022).





Aun así, la Cumbre de las Américas puso en evidencia la fragmentación que persiste en América Latina, lo que en ocasiones ha tornado improbable converger en temas vitales para la región (Tokatlian J. G., 2022b). Las agudas divisiones y rivalidades imposibilitan el consenso e incluso se expresan en visiones encontradas sobre cómo deben ser las relaciones políticas con las potencias globales (Saltalamacchia Ziccardi, 2020).

La imposibilidad de alcanzar el acuerdo ocurre incluso en espacios subregionales más reducidos en términos de la cantidad de actores involucrados. Ejemplo de ello, fue el rechazo de los países del MERCOSUR al pedido del presidente ucraniano Volodymyr Zelenskyy, para dirigirse al bloque regional durante la última cumbre de presidentes, que se realizó en julio pasado en Asunción, bajo la presidencia por tempore de Paraguay, donde no fue posible alcanzar el consenso en relación con la solicitud del presidente ucraniano (Gamba Fadul, 2022).

Desde un punto de vista geopolítico, la región no pudo mostrarse unida para definir una postura común frente al conflicto, cuando el tema fue abordado en los foros regionales e internacionales, OEA y ONU. Malamud y Núñez Castellano (2022), indican que la divergencia latinoamericana, quedó en evidencia en tres momentos diferentes: al producirse el ingreso de las tropas rusas en Ucrania, durante la votación de condena en la OEA y en las dos votaciones de rechazo a la agresión rusa en la ONU. En ninguno de estos momentos, los países latinoamericanos tuvieron una postura coordinada, quedando en evidencia la falta de liderazgo regional, especialmente de parte de los tres miembros del G20 (Brasil, México y Argentina), quienes tienen la capacidad de dar visibilidad a América Latina.

En la misma línea, Rojas Aravena destaca que la región se encuentra en un momento caracterizado por un liderazgo regional disminuido, con una ausencia fundamental: la expresión de una sola voz de América Latina y el Caribe (Rojas Aravena, 2019, pág. 122). En el contexto de esta América Latina heterogénea, impacta el conflicto global de los grandes poderes que se manifiestan en la región, en especial las diferencias geopolíticas y del conflicto comercial global, particularmente de Estados Unidos con Rusia, y de Estados Unidos con China. Estos conflictos globales inciden en las capacidades de la región que, al no tener una única voz compartida en el sistema internacional, su espacio se reduce y su capacidad de incidencia decrece (Rojas Aravena, 2019, pág. 126).

En este contexto, la propuesta de los autores Fortín, Heine, Ominami, denominada “No alineamiento activo”, adquiere relevancia en tanto podría representar una propuesta aglutinadora, detrás de la cual los países de la región podrían encolumnarse, posibilitando una posición unificada de América Latina. El “No alineamiento activo” es una renovación conceptual de la idea de “no alineamiento” de la década del ’70, una opción que puede ser útil para la región en esta nueva etapa del sistema internacional, caracterizada por la disputa entre Estados Unidos y China (Carlos, Jorge, & Carlos, 2020) y, ahora más marcadamente, entre Estados Unidos y Rusia.

Heine señala que la idea de “No alineamiento activo”, tiene sus raíces en la teoría de la autonomía de Carlos Puig, que adquiere más vigencia que nunca a la luz del conflicto en Ucrania. El contexto del conflicto bélico, donde muchos de los principales países de África, Asia y América Latina se han negado a plegarse a las posiciones occidentales y a las sanciones a Rusia, ha dado nueva vigencia al “No Alineamiento”. En esta difícil coyuntura de la región, el “No Alineamiento Activo” representa la mejor ruta hacia la tan ansiada autonomía de América Latina. El “No Alineamiento Activo” señala que, en la actual competencia por la primacía entre Estados Unidos y China, los países de la región no deben alinearse ni con Washington ni con Beijing, sino que poner sus propios intereses al frente. No se





trata de mantenerse siempre en un punto intermedio entre ambas potencias, sino que en ciertos temas (como en democracia y derechos humanos) habrá una mayor cercanía con Washington, y en otros (como desarrollo y libre comercio) con Beijing (Heine, 2022).

Sin embargo, para que ello ocurra será necesario que América Latina encuentre nuevamente el espacio que permita la aparición de una única voz. El pseudo boicot del grupo de países que no asistieron a la cumbre, así como los diversos discursos que manifestaron malestar por el veto unilateral de Estados Unidos a la participación de Cuba, Venezuela y Nicaragua durante el encuentro, permiten ilusionarse con el retorno a los días de la concertación y el consenso en la región, situación que quizá se vea reforzada si, como resultado de los comicios presidenciales en Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva emerge como el nuevo presidente electo.

En lo que respecta a la IX Cumbre de las Américas, Estados Unidos y América Latina operaron con dos “lógicas” distintas. Cuestiones de naturaleza y alcance globales, tales como la creciente competencia entre Estados Unidos y China, la guerra en Ucrania, el futuro de la energía, la gravitación de los recursos estratégicos, entre otros, han reforzado en Estados Unidos, una mirada de los asuntos mundiales signada por la lógica geopolítica; mientras que la compleja y crítica situación económica y política y la profundidad de la polarización a lo largo y ancho de América Latina han conducido a que prime en la región una lógica social, que enfrente las desigualdades, permita recuperar el crecimiento económico y evite estallidos ciudadanos (Tokatlian J. G., 2022b). Quizá por esto último resulte más atractivo para la región, la vinculación con China, que plantea una relación sin pretensiones o preferencias político ideológicas, basada en temas económico- comerciales, en inversiones y de cooperación.

Reconstruir la confianza perdida de Estados Unidos en América Latina, será un proceso a largo plazo que difícilmente podrá abordarse en una sola cumbre (Shifter & Binetti, 2022). Según Shifter y Binetti, un enfoque más realista sería adecuado para comenzar a restaurar la credibilidad que Estados Unidos ha perdido, y así demostrar un compromiso serio para forjar lazos más estrechos con una región que se ha vuelto cada vez más distante y desilusionada de su vecino del norte (Shifter & Binetti, 2022). De lo contrario, es de esperarse entonces, una colisión de intereses entre Washington y varios países latinoamericanos (Tokatlian J. G., 2022b), tal y como fue puesto en evidencia en la última Cumbre de las Américas.

### ***Conclusión***

El mundo asiste a una redefinición de la política global a partir de la guerra en Ucrania y las tensiones entre Estados Unidos y Occidente, por un lado, y Rusia por el otro, impactan en la región.

La XI Cumbre de las Américas, celebrada por segunda vez en suelo americano desde el inicio de este proceso, no estuvo ajena a este contexto internacional. El encuentro, atravesado por la polémica que generó el veto deliberado de Estados Unidos a la participación de Cuba, Venezuela y Nicaragua, nada tuvo del éxito que otrora caracterizara a su antecesora, la primera cumbre presidencial de Miami, en 1994. Todo lo contrario. La reunión de Los Ángeles terminó por resultar en un encuentro deslucido, marcado por las ausencias de algunos líderes de la región en manifiesta oposición a la decisión norteamericana. Una agenda sin consenso, que prácticamente no incluyó temas de interés de los países latinoamericanos, y un líder que ofició de anfitrión de una reunión en la que poco y nada tuvo para



ofrecer a un continente fragmentado y golpeado por las consecuencias de la pandemia de COVID -19, parecen haber obrado también para malograr el encuentro.

La cumbre puso en evidencia la continuidad de la política exterior hacia la región de las administraciones republicana y demócrata, es decir, si Biden pretendía aprovechar el encuentro presidencial para diferenciarse de Donald Trump, el veto a la participación de los tres excluidos, no hizo más que reafirmar el rumbo de su política exterior hacia América Latina. Así, pese a la fragmentación que aún persiste en el espacio latinoamericano, el encuentro fue un reflejo de la pérdida de influencia de Estados Unidos en una región que no encuentra incentivos, por ejemplo, para acompañar a su vecino del norte en la posición frente al conflicto en Ucrania.

La percepción sobre el contexto geopolítico global, así como las urgencias de política interna de Estados Unidos, marcaron la agenda de la cumbre. De esta manera, la insistencia en abordar el tema migratorio fue más un reflejo de los debates internos de cara a las próximas elecciones, que una preocupación genuina por resolver esta seria problemática regional (los magros resultados del encuentro así lo demuestran). De igual modo, las ausencias en la lista de invitados, pese a la insistencia de la administración norteamericana en que las mismas fueron motivadas por la defensa de la democracia versus las autocracias en la región, confirman el peso de la política interna en la cumbre: de no haber excluido a esos tres países, Biden hubiera tenido que afrontar un alto costo político.

Sea por desinterés de la administración norteamericana hacia la región o bien por el pseudo boicot que algunos de los países latinoamericanos realizaron en la previa a partir de las exclusiones de Cuba, Venezuela y Nicaragua, ciertamente esta cumbre será recordada por su escasa trascendencia en términos de acuerdos hemisféricos. Mas bien, el encuentro estuvo signado por el abultado número de ausencias en términos de la participación de los jefes de Estado de la región, donde la decisión de los líderes de países como México, Bolivia, El Salvador, Guatemala y Honduras, de no asistir en solidaridad con los países no invitados, le quitó aún más legitimidad al encuentro.

Hasta el momento, la política de Biden hacia América Latina deja mucho que desear. El presidente norteamericano desaprovechó una gran oportunidad para revitalizar el vínculo con los países latinoamericanos y trabajar en una agenda en común, que permitiera, además, encontrar una posición de consenso hemisférico en el marco del nuevo escenario global.

Sin embargo, el conflicto bélico actual no estuvo dentro de la agenda de la cita presidencial. La imposibilidad de alcanzar un acuerdo sobre la contingencia actual ha sido el principal escollo. Será difícil encontrar un punto intermedio que permita acercar las posiciones disímiles entre los países latinoamericanos y, entre éstos y Estados Unidos, especialmente si se considera que muchos de ellos no encuentran los incentivos para acompañar la posición de este último.

Por otro lado, persiste la fragmentación latinoamericana, lo que hace que resulte dificultoso alcanzar los acuerdos. La región adolece, además, de falta de liderazgo, ese que posibilite aglutinar a América Latina bajo una única voz en el concierto internacional. Sin embargo, la manifestación de rechazo a las exclusiones de la cumbre por parte de algunos países latinoamericanos, permite ilusionarse con la posibilidad de comenzar a transitar el camino hacia la recuperación de la concertación en la región, idea que posiblemente sea reforzada si Lula da Silva alcanza la presidencia de Brasil, y con ello el retorno de este país al espacio latinoamericano.



### **Referencias bibliográficas**

Al Jazeera English. (2022). *Summit of Americas unveils divisions over Ukraine war*. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=yWaX7F32Tis>

Alberto Fernández: "Definitivamente hubiésemos querido otra Cumbre de las Américas". (10 de junio de 2022). *El País Digital*. Obtenido de <https://elpaisdigital.com.ar/contenido/alberto-fernandez-definitivamente-hubisemos-querido-otra-cumbre-de-las-americas/34799>

Ámbito. (10 de junio de 2022). Boric también reclamó por la exclusión de países en la Cumbre de las Américas. Obtenido de Ámbito: <https://www.ambito.com/mundo/gabriel-boric/boric-tambien-reclamo-la-exclusion-paises-la-cumbre-las-americas-n5460433>

Arredondo, M. L. (9 de junio de 2022). *Cumbre de las Américas: objetivos y controversia por los invitados a participar*. Obtenido de Independent en Español: <https://www.independentespanol.com/noticias/cumbre-americas-biden-amlo-proposito-b2097668.html>

Carlos, F., Jorge, H., & Carlos, O. (2020). El no alineamiento activo: un camino para América Latina. *Nueva Sociedad*. Obtenido de <https://nuso.org/articulo/el-no-alineamiento-activo-una-camino-para-america-latina/>

Chimoy, C. (junio de 2022). *Humillación para EE. UU. en la Cumbre de las Américas*. Obtenido de Deutsche Welle (DW): <https://www.dw.com/es/humillaci%C3%B3n-para-ee-uu-en-la-cumbre-de-las-am%C3%A9ricas/a-62092067>

Cifuentes, M. (2003). Posturas de Argentina, Brasil y Chile frente a la propuesta de integración hemisférica norteamericana. [Tesis de grado no publicada]. *Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires*.

CNNespañol. (6 de junio de 2022). *¿Por qué no estarán Cuba, Venezuela y Nicaragua en la Cumbre de las Américas?* Obtenido de <https://cnnespanol.cnn.com/2022/06/06/por-que-no-estaran-cuba-venezuela-nicaragua-y-mexico-en-la-cumbre-de-las-americas/>

Cumbre de las Américas. (6 de junio de 2022). *El País*. Obtenido de El País: <https://elpais.com/opinion/2022-06-06/cumbre-de-las-americas.html>

DeutscheWelle. (abril de 2022). *OEA suspende a Rusia como observador permanente por Ucrania*. Obtenido de <https://www.dw.com/es/oea-suspende-a-rusia-como-observador-permanente-por-ucrania/a-61552243>

Dinatale, M. (6 de junio de 2022). Diplomacia elástica: las últimas jugadas ambivalentes de Alberto Fernández en política exterior. *El Cronista*. Obtenido de



<https://www.cronista.com/economia-politica/diplomacia-elastica-las-ultimas-jugadas-ambivalentes-de-alberto-fernandez-en-politica-exterior/>

Euronews. (mayo de 2019). *Trump endurece las sanciones a Cuba con la aplicación de la Ley Helms-Burton*. Obtenido de

<https://es.euronews.com/2019/05/02/trump-endurece-las-sanciones-a-cuba-con-la-aplicacion-de-la-ley-helms-burton>

Forzán Guerrero, M. (2022). La IX Cumbre de las Américas: migración, discurso y realidad. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Obtenido de

<https://revistafal.com/la-ix-cumbre-de-las-americas-migracion-discurso-y-realidad/>

France24. (12 de 06 de 2022). *Concluyó la IX Cumbre de las Américas con acuerdo sobre migración, pese a las grandes ausencias*. Obtenido de

<https://www.france24.com/es/estados-unidos/20220611-fin-cumbre-am%C3%A9ricas-pacto-migraci%C3%B3n>

Gamba Fadul, L. (21 de July de 2022). *Mercosur declines request by Ukraine's president's to speak at summit*. Obtenido de Anadolu Agency:

<https://www.aa.com.tr/en/americas/mercosur-declines-request-by-ukraine-s-president-s-to-speak-at-summit/2641979>

Heine, J. (14 de agosto de 2022). Un no alineamiento activo. *Clarín*. Obtenido de Clarin:

[https://www.clarin.com/opinion/alineamiento-activo\\_0\\_XKHw61X7nK.html](https://www.clarin.com/opinion/alineamiento-activo_0_XKHw61X7nK.html)

Kurmanaev, A., & Nicas, J. (12 de mayo de 2022). La Cumbre de las Américas de Biden se ve amenazada por boicots y confusión. *The New York Times en español*. Obtenido de

<https://www.nytimes.com/es/2022/05/12/espanol/amlo-bolsonaro-cumbre.html>

Liptak, K. (11 de junio de 2022). *Tres conclusiones clave de la Cumbre de las Américas de Biden*. Obtenido de CNN en español.

Lissardy, G. (8 de junio de 2022). *Lo que las ausencias en la Cumbre de las Américas revelan sobre el peso de EE.UU. y la democracia en la región*. Obtenido de BBC News Mundo:

<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-61727420>

Malamud, C., & Núñez Castellano, R. (30 de marzo de 2022). *América Latina y la invasión de Ucrania: su incidencia en la economía, la geopolítica y la política interna*. Obtenido de Real Instituto Elcano:

<https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/america-latina-y-la-invasion-de-ucrania-su-incidencia-en-la-economia-la-geopolitica-y-la-politica-interna/>

Manetto, F., & Rivas Molina, F. (26 de mayo de 2022). México y Argentina se alinean y añaden presión a Biden para que incluya a todos en la Cumbre de las Américas. *El País*. Obtenido de



<https://elpais.com/mexico/2022-05-27/mexico-y-argentina-se-alinean-y-anaden-presion-a-biden-para-que-incluya-a-todos-en-la-cumbre-de-las-americas.html>

Neuman, W. (13 de junio de 2022). *What's Behind American Decline: Domestic Dysfunction*. Obtenido de The Atlantic:

<https://www.theatlantic.com/international/archive/2022/06/biden-summit-of-the-americas-latin-america/661257/>

Nodal. (30 de mayo de 2022). *AMLO no definirá si asistirá a la Cumbre de las Américas hasta tener respuestas de Biden*. Obtenido de

<https://www.nodal.am/2022/05/mexico-amlo-no-definira-si-asistira-a-la-cumbre-de-las-americas-hasta-tener-respuestas-de-biden/>

Página12. (8 de abril de 2022). *Suspenden a Rusia del Consejo de Derechos Humanos de la ONU*.

Obtenido de

<https://www.pagina12.com.ar/413950-suspenden-a-rusia-del-consejo-de-derechos-humanos-de-la-onu>

Pérez, D. M. (10 de Mayo de 2022). *López Obrador supedita su presencia en la Cumbre de las Américas a la invitación de Cuba, Nicaragua y Venezuela*. *El País*. Obtenido de El País:

<https://elpais.com/mexico/2022-05-10/lopez-obrador-supedita-su-presencia-en-la-cumbre-de-las-americas-a-la-invitation-de-cuba-nicaragua-y-venezuela.html>

Proner, C., & Gentili, P. (04 de junio de 2022). *La Cumbre de las Américas en el laberinto de la integración latinoamericana*. *El País*. Obtenido de

<https://elpais.com/opinion/2022-06-04/la-cumbre-de-las-americas-en-el-laberinto-de-la-integracion-latinoamericana.html>

Quintanar, S., & Cifuentes, M. (2015). *La Cumbre de Panamá, el doble juego norteamericano y las respuestas de los países latinoamericanos. VII Encuentro del CERPI y V Jornada del CENSUD. Argentina y América Latina frente a un mundo en transformación. Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata*. La Plata.

Rojas Aravena, F. (2019). *El multilateralismo latinoamericano a la deriva*. En J. Altmann Borbón, *América Latina frente a la reconfiguración global* (págs. 121-134). San José, Costa Rica: FLACSO. Secretaría General.

Saltalamacchia Ziccardi, N. (2020). *La CELAC y su vinculación con actores extrarregionales*. En W. Grabendorff, & A. Serbin, *Los actores globales y el (re) descubrimiento de América Latina*. Barcelona: Icaria.

Samper, E. (10 de junio de 2022). *La cumbre de Los Ángeles: otra oportunidad perdida*. *Infobae*. Obtenido de

<https://www.infobae.com/america/colombia/2022/06/10/la-cumbre-de-los-angeles-otra-oportunidad-perdida/>



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Shifter, M., & Binetti, B. (2022). A Policy for a Post-American Latin America. *Foreign Affairs*.

Obtenido de

[https://www.foreignaffairs.com/articles/2022-06-03/policy-post-american-latin-america?check\\_logged\\_in=1&utm\\_medium=promo\\_email&utm\\_source=lo\\_flows&utm\\_campaign=registered\\_user\\_welcome&utm\\_term=email\\_1&utm\\_content=20220930](https://www.foreignaffairs.com/articles/2022-06-03/policy-post-american-latin-america?check_logged_in=1&utm_medium=promo_email&utm_source=lo_flows&utm_campaign=registered_user_welcome&utm_term=email_1&utm_content=20220930)

Télam. (7 de junio de 2022). *El Presidente llevará la voz de la Celac a la Cumbre de las Américas*.

Obtenido de

<https://www.telam.com.ar/notas/202206/594596-alberto-fernandez-cumbre-americas-celac.html>

Télam. (07 de abril de 2022). *Rusia fue suspendida del Consejo de DDHH de la ONU, mientras Kiev pide "armas" a la OTAN*. Obtenido de

<https://www.telam.com.ar/notas/202204/588835-onu-suspension-rusia-consejo-ddhh.html#:~:text=La%20Asamblea%20General%20de%20la,en%20el%20este%20del%20pa%C3%ADs.>

Tercera Cumbre de las Américas. Declaración de la ciudad de Quebec. (22 de abril de 2001). Obtenido de [https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference\\_docs/CumbreAmericasQuebec\\_Declaracion.pdf](https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/CumbreAmericasQuebec_Declaracion.pdf)

Tharoor, I. (10 de junio de 2022). Biden's hemispheric summit may end up a dud. *The Washington Post*. Obtenido de

<https://www.washingtonpost.com/world/2022/06/10/biden-summit-of-americas-south-dud/>

Tokatlian, J. (8 de junio de 2022). "La Cumbre de las Américas organizada por los Estados Unidos carece de foco". *Perfil*. Obtenido de

<https://www.perfil.com/noticias/modo-fontevecchia/juan-gabriel-tokatlian-la-cumbre-de-la-america-organizada-por-los-estados-unidos-carece-de-foco-modof.phtml>

Tokatlian, J. G. (2022). 1994-2022: la Cumbre de las Américas y el «síndrome de la superpotencia frustrada». *Nueva Sociedad*. Obtenido de Nueva Sociedad:

<https://nuso.org/articulo/cumbredelasamericas-estadosunidos/>

Wainfeld, M. (12 de junio de 2022). Joe Biden no ganó en la Cumbre de las Américas ni jugando de local. *Página 12*. Obtenido de *Página 12*.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## La participación argentina en procesos de cooperación internacional en materia de narcotráfico entre la CELAC - UE (2016-2018)

### Autores:

- Collinao, Fernanda Victoria – Universidad de Belgrano  
[fernanda.collinao@comunidad.ub.edu.ar](mailto:fernanda.collinao@comunidad.ub.edu.ar)
- Cristante, Juan Gabriel – Universidad de Belgrano  
[juan.cristante@comunidad.ub.edu.ar](mailto:juan.cristante@comunidad.ub.edu.ar)

Área temática: Política Internacional / narcotráfico

*“Trabajo preparado para su presentación en el XV Congreso Nacional y VIII Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022.”*

### Resumen:

La “Declaración Política y Plan de Acción Sobre Cooperación Internacional en Favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas (PMD)” de la Organización de Naciones Unidas establece al año 2019 como plazo para que los Estados demuestren una mensurable reducción tanto de la oferta como de la demanda de estupefacientes.

En este sentido, el abordaje del PMD se ha transformado en una cuestión por la que todos los países, bajo el principio de responsabilidad común y compartida, se encuentran tomando medidas al respecto y Argentina, que no ha sido ajena a dicho proceso, lo ha considerado -a partir del 10 de diciembre de 2015- como uno de sus principales ejes de gobierno.

Por todo lo mencionado, el presente texto intentará identificar, a través de fuentes públicas, cuáles han sido aquellos mecanismos de cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) a los que la República Argentina ha adherido durante el trienio 2016-2018 referidos a la restricción de la oferta de estupefacientes y, a su vez, realizar una breve reseña sobre el objetivo de cada uno de ellos.

### Introducción

Los días 11 y 12 de marzo de 2009, representantes de todos los Países Miembros de la Organización de Naciones Unidas (ONU) se reunieron en el marco del 52º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes (CND, por sus siglas en inglés), con el fin de analizar todos aquellos avances y retrocesos que sus gobiernos habían encontrado en materia de fiscalización de estupefacientes y, en particular, para evaluar las situaciones particulares con respecto a los compromisos asumidos en 1998, en el marco de la Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU en materia de drogas de ese año (UNGASS 1998). Es decir que, en aquella oportunidad del 2009, debían evaluarse los esfuerzos nacionales que se encuentran plasmados en las Resoluciones de la Asamblea General en cuanto a la *Declaración Política*<sup>81</sup>, *Declaración sobre los principios rectores de la reducción de la demanda de*

<sup>81</sup> Resolución Asamblea General S-20/2.



*drogas*<sup>82</sup> y *Medidas de fomento de la cooperación internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas*.<sup>83</sup>

A partir de ese momento, se decidió reafirmar la importancia de los documentos antemencionados y, considerando las lecciones allí aprendidas, se dio impulso a nuevas acciones con la intención de reducir tanto la oferta como la demanda de estupefacientes, así como también, identificar nuevos desafíos en los que trabajar de forma mancomunada. Tal es así, que dicho evento concluyó con la aprobación de la “*Declaración Política y el Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en Favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas*”<sup>84</sup>, la cual establece un período de diez años para observar resultados considerables y medibles, es decir, que coloca al año 2019 como plazo para ello.

En este sentido, la antemencionada Declaración Política, dedica todo un capítulo a señalar la importancia que la cooperación internacional tiene en la reducción del narcotráfico y, para ello, señala una serie de acciones que podrían ser plasmadas por los Estados, tales como intercambios de buenas prácticas, operativos conjuntos, investigaciones de tipo regional, intercambio de expertos, reuniones de alto nivel, programas multilaterales de cooperación según necesidades específicas, entre otras.

Por todo lo mencionado, es que las siguientes páginas se adentrarán a explorar cuál ha sido el trabajo que la República Argentina, como miembro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), ha ejecutado en el territorio nacional gracias a la cooperación internacional con la Unión Europea en materia de narcotráfico, en el período 2016 y 2018.

Cabe señalar, que este trabajo excluirá aquellas instancias de cooperación internacional promovidas por la UE y la CELAC en la Argentina que no hayan sido trabajadas por el Ministerio de Seguridad de la Nación, dependencia estatal que tiene la responsabilidad primaria en cuanto a la restricción de la oferta del tráfico ilícito de drogas, así como también aquellas actividades que impliquen la suscripción por parte del país a un programa de tipo virtual, como por ejemplo aquellos Sistemas de Alerta Temprana.

### Programa Ruta de la Cocaína

En mayo de 2014, la Unión Europea (UE) reemplazó y actualizó varias de sus herramientas de política exterior focalizadas en delitos complejos, cambio climático y fortalecimiento institucional -entre otros temas- a través de la creación del “Instrumento para Contribuir a la Paz y Estabilidad”<sup>85</sup> (IcSP, por sus siglas en inglés), a ser ejecutado durante el período 2014-2020.

---

Disponible

en:

[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/S-20/2&referer=http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r\\_special\\_table\\_en.htm&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/S-20/2&referer=http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r_special_table_en.htm&Lang=S)

<sup>82</sup> Resolución Asamblea General S-20/3.

Disponible

en:

[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/S-20/3&referer=http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r\\_special\\_table\\_en.htm&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/S-20/3&referer=http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r_special_table_en.htm&Lang=S)

<sup>83</sup> Resolución Asamblea General S-20/4.

Disponible

en:

[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/S-20/4&referer=http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r\\_special\\_table\\_en.htm&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/S-20/4&referer=http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r_special_table_en.htm&Lang=S)

<sup>84</sup> Declaración Política y el Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en Favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/hlr/Leaflets/HLR/13-87594\\_flyerA5\\_S\\_ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/hlr/Leaflets/HLR/13-87594_flyerA5_S_ebook.pdf)

<sup>85</sup> Instrument Contributing to Stability and Peace. Disponible en:

[http://ec.europa.eu/dgs/fpi/documents/140311\\_icsp\\_reg\\_230\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/fpi/documents/140311_icsp_reg_230_2014_en.pdf)



Gracias a este nuevo instrumento, la UE se comprometió a otorgar asistencia técnica y financiera a otros actores (sean Estados, organizaciones de la sociedad civil o instituciones privadas), en materia de reducción de la discriminación, igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, cambio climático, promoción de derechos humanos, prevención de conflictos armados y fortalecimiento de las instituciones democráticas.

En este sentido, a partir del último eje se desprende la importancia de colaborar en la mejora de capacidades de terceros estados en la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado y toda forma de tráfico ilícito. Dicha colaboración será traducida en programas específicos que contemplen la creación de Sistemas de Alerta Temprana (SAT), intercambio de información y buenas prácticas entre miembros, evaluación de riesgos, elaboración de informes y estudios técnicos, además de capacitaciones y entrenamientos.

De esta forma, y siempre en el marco del fortalecimiento de las instituciones democráticas, surge el “Programa Ruta de la Cocaína”<sup>86</sup> (PRC), que tal como su nombre indica, tiene como principal objetivo reducir el ingreso de dicho estupefaciente a los Países Miembros de la UE, estableciendo medidas concretas en países latinoamericanos y africanos.

El PRC está conformado por ocho proyectos específicos que, si bien se abocan al narcotráfico, también hacen foco en dos de sus principales delitos conexos: el lavado de activos y el desvío de precursores químicos a canales ilegales.

Cabe destacar que si bien todos estos proyectos se encuentran siendo financiados por la UE, es la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), quien se encuentra liderando la ejecución de los mismos alrededor del mundo.

En este sentido, se desglosan a continuación todos los proyectos del PRC:

1. **AIRCOP:** Proyecto de comunicación aeroportuaria para fortalecer las capacidades para la reducción del narcotráfico en aeropuertos seleccionados de África, América Latina y el Caribe.
2. **SEACOP:** Proyecto de cooperación entre puertos marítimos, fortaleciendo la cooperación contra el tráfico marítimo en África, América Latina y el Caribe.
3. **CRIMJUST:** Fortalecimiento de la investigación y justicia penal para el PRC en América Latina, Caribe y África Occidental.
4. **AMERIPOL-UE:** Fortalecimiento de la cooperación entre las autoridades responsables del cumplimiento de la ley y las autoridades judiciales y procesales de América Latina y el Caribe. (Esta iniciativa de cooperación finalizó en el año 2015).
5. **AML-WA:** Apoyo a iniciativas de lucha contra el blanqueo de dinero y delincuencia financiera en África Occidental.
6. **WAPIS:** Facilitando la colección, centralización, gestión, intercambio y análisis de información policial en África Occidental.
7. **GAFILAT-UE:** Apoyo a las iniciativas contra el lavado de dinero y el crimen financiero en América Latina.
8. **PRELAC:** Prevención del desvío de precursores químicos en América Latina y Caribe. Mientras dicho proyecto estuvo vigente, hasta el mes de febrero de 2016, Argentina fue uno de los países más proactivos en cuanto al intercambio de buenas prácticas con sus análogos, mientras que, fronteras adentro, actualizó cuestiones operativas y administrativas en lo que refiere a la fiscalización de sustancias listadas.

---

<sup>86</sup> Programa Ruta de la Cocaína Disponible en: <https://cocaineroute.eu/es/programa/>



Por último, se puede mencionar al Proyecto CORMS, cuyo fin es fiscalizar que todas las iniciativas antemencionadas operen de forma correcta y asertiva.

A partir de todo lo mencionado, es importante señalar que, durante el período de estudio comprendido entre los años 2016 - 2018, Argentina fue beneficiaria de los programas AIRCOP, SEACOP, CRIMJUST, PRELAC y GAFILAT-UE. De todos modos, estas páginas solo abordarán los tres primeros por ser el GAFILAT-UE un proyecto destinado a evitar el financiamiento del terrorismo y el blanqueo de dinero, es decir, delitos conexos del narcotráfico, mientras que, en lo que refiere a PRELAC, el mismo finalizó a los dos meses de haberse iniciado el período de estudio seleccionado, es decir, que no sigue el precepto de estas páginas de adentrarse sólo en aquellos proyectos suscriptos.



*Cuadro de elaboración propia de los autores.*

### Proyecto de Comunicaciones Aeroportuarias (AIRCOP)

La UNODC, la Organización Mundial de Aduanas (OMA) e INTERPOL (Organización Internacional de Policía Criminal) han unido esfuerzos junto a veinticuatro países de África, Latinoamérica y el Caribe con el fin de diseñar y ejecutar el Programa de Comunicación de Aeropuertos (AIRCOP).

El objetivo principal de AIRCOP es lograr que sus equipos de trabajo, diseminados en los principales aeropuertos de los Estados parte, puedan realizar un intercambio de información segura y en tiempo real a fin de reducir actividades vinculadas al tráfico de cocaína a través de acciones tales como la investigación, identificación, detección e interdicción de aquellos pasajeros o cargas aéreas consideradas sospechosas y, de esta forma, coordinar operaciones conjuntas.

Dichos grupos de tareas, poseen accesos directos a diferentes bases de datos, tal como la I-24/7 de INTERPOL, cuya información de allí extraída puede ser intercambiada con sus contrapartes sin intermediación alguna. A fin de garantizar la confidencialidad y seguridad que comunicaciones de este tipo merecen, la OMA ha provisto al Programa con la red de comunicaciones CENComm para poder operar de forma encriptada y segura, mientras que la UNODC provee al país beneficiario del hardware necesario para que la oficina opere correctamente.

Por otro lado, AIRCOP promueve de forma constante la capacitación de sus grupos de tareas nacionales, impartiendo actualizaciones en lo que refiere a metodología de la investigación de grupos



delictivos, detección de estupefacientes, documentos apócrifos, y técnicas de interrogación, entre otros temas.<sup>87</sup>

### *AIRCOP en Argentina*

El Memorando de Entendimiento (MoU, por sus siglas en inglés) entre el gobierno argentino y la UNODC se firmó el 24 de mayo de 2016<sup>88</sup>. Dicha herramienta jurídica tiene como fin principal que las Partes tengan la posibilidad de promover sus objetivos comunes y, a su vez, realicen acciones concretas para la ejecución del mismo. Cabe resaltar que, al momento de la firma del MoU de referencia, la Dirección Nacional de Migraciones no estaba comprendida entre las Partes, pero, al reconocerse la riqueza de la información de que sus bases de datos aportarían para el trabajo del Grupo de Tareas Conjuntas de Interdicción Aeroportuaria (GTCIA), se firmó una Adenda<sup>89</sup> por medio de la cual se la incorpora de forma plena al trabajo del programa.

A partir de este MoU, la unidad AIRCOP de Argentina ha desarrollado una serie de capacitaciones dirigidas a agentes de las diferentes agencias que, a la fecha, poseen recursos humanos en el mencionado GTCIA: Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA), INTERPOL, Policía Federal Argentina (PFA), la Dirección Nacional de Migraciones y Aduana.

En este sentido, algunas de las actualizaciones profesionales que pueden destacarse son las impartidas por la Policía Nacional de España y el Centro Interministerial de Formación Antidrogas (CIFAD) de Francia, con sede central en Martinica.

Cabe destacar, que un aeropuerto con las características del Ministro Pistarini, desde el cual operan una vasta cantidad de aerolíneas y, por ello, existe un gran movimiento de aeronaves y, por ende, flujo de pasajeros, debe contar con una unidad operativa como la ofrecida por AIRCOP, para así perfeccionar la detección de este tipo de conductas típicas, proteger a viajeros, aeronaves y al aeropuerto en sí.

---

<sup>87</sup> Disponible en: <https://www.unodc.org/ropan/es/BorderControl/AIRCOP/aircop.html> visitada 07/06/2018

<sup>88</sup> Disponible en: <https://www.unodc.org/ropan/es/unodc-y-el-gobierno-de-argentina-firman-memorando-de-entendimiento-para-la-implementacion.html> Visitada 22/07/2018

<sup>89</sup> Disponible en: [http://www.minseg.gob.ar/sites/default/files/disposiciones\\_legales/2017-%20Adenda%201%20Proyecto%20AIRCOP.pdf](http://www.minseg.gob.ar/sites/default/files/disposiciones_legales/2017-%20Adenda%201%20Proyecto%20AIRCOP.pdf) Visitada 07/06/2018



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



**SEACOP**

El proyecto de cooperación entre puertos marítimos (SEACOP, por sus siglas en inglés) se caracteriza por promover la cooperación internacional en materia de investigación policial entre aquellos puertos de cada uno de los Estados participantes en los que se registren mayores movimientos de cargas. De esta forma, las unidades de trabajo allí apostadas se abocan a la búsqueda de nuevas rutas y a la





identificación de recursos y patrones de conducta de los grupos criminales, como así también de las conexiones que estos grupos sostienen en varios lugares y de los tipos de embarcaciones más utilizadas a la hora de transportar cocaína.

El objetivo, como el de todas las iniciativas promovidas por el PRC y de forma similar a lo promovido por AIRCOP, es que los índices de tráfico de cocaína desde países del Caribe y América Latina hacia Europa sean cada vez menores a través de la creación de unidades de trabajo en zonas costeras estratégicas que puedan dar respuestas coordinadas ya sea en aguas internacionales o territoriales.

Para tal fin, SEACOP suministra el equipamiento y las formaciones técnicas y prácticas necesarias para que los recursos humanos destinados a participar de dichas unidades de trabajo puedan colaborar en el envío y recepción de información clave para reducir las acciones de grupos narcotraficantes entre países “productores” de cocaína y aquellos considerados de “tránsito” por verse afectados por el movimiento de la cocaína y los etiquetados como “consumidores” por ser el destino final del producto. De todos modos, cabe mencionar que actualmente, esta distinción se está tornando cada vez más difusa.<sup>90</sup>

### SEACOP en Argentina

En el marco del Proyecto Seaport Cooperation Programme (SEACOP) se organizaron varias instancias de formación destinadas a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y que fueron seleccionados por sus propias instituciones para ser parte de los grupos operativos.

Dichas capacitaciones tuvieron como fin conocer el estado del equipamiento que el país posee en cuestiones marítimas, aprender sobre la utilización de diferentes softwares, así como también, obtener actualizaciones en cuanto a la búsqueda de inteligencia e interdicciones sobre el terreno y, a partir de ello, explorar posibles compromisos de cooperación regional. Por otro lado, durante el mencionado encuentro cada una de las instituciones participantes pudo aportar sus conocimientos en lo que refiere a las características de este mercado negro y las afectaciones que provoca a lo largo de sus rutas.

### Programa CRIMJUST

Según la propia UNODC, el Proyecto CRIMJUST apunta a que los Estados beneficiarios puedan “mejorar su capacidad e integridad para detectar, investigar, enjuiciar y juzgar aquellos casos de tráfico ilícito de cocaína y, a su vez, para fomentar una cooperación a nivel interregional con el fin de adoptar medidas eficaces para hacer frente al narcotráfico y a otros delitos conexos”.<sup>91</sup>

Por ello, este programa trabaja en dirección a reforzar a actores policiales, a apoyar a fiscalías y al sistema penal en general, a promover la cooperación penal internacional y a fomentar la integridad institucional y transparencia entre Estados de África Occidental y América Latina y el Caribe.

Al igual a lo que sucede con los programas antemencionados, la UNODC es la encargada de desarrollar la iniciativa, en asociación con Transparencia Internacional e INTERPOL.

### CRIMJUST en Argentina

Argentina comenzó a ser parte de la iniciativa a comienzos de 2016 y desde entonces tiene una participación muy activa en el mismo. Ejemplo de ello, es que se ha erigido como sede de varios seminarios destinados a personal de las fuerzas de seguridad y actores del sistema judicial de países como Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y República Dominicana.

<sup>90</sup> Vázquez, Juan Cruz, *La sombra del narcotráfico*. Pág. 23.

<sup>91</sup> Disponible en:

<https://www.unodc.org/unodc/en/drug-trafficking/crimjust/news/crimjust-aircop-and-gpml-provide-joint-training-to-foster-national-and-regional-technical-capacities-related-with-interdiction-of-cash-couriers.html>



En este sentido, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) se han desarrollado tres encuentros en los que se abordaron temáticas específicas, a saber:

- **Tráfico de divisas:** Durante dos días, los asistentes –principalmente aquellos agentes apostados en zonas fronterizas- aprendieron metodologías sobre la detección e interdicción de tráfico de divisas, acción sumamente utilizada a la hora de blanquear dinero proveniente de canales ilegales.
- **Criptomonedas:** La República Argentina alojó la segunda capacitación en la región acerca del uso indebido de bitcoins y sus análogos en la web profunda<sup>92</sup>. El impulso por difundir esta información surge del creciente uso que este tipo de monedas están cobrando a la hora de lavar dinero, principalmente, por la posibilidad de mantener el anonimato a la hora de realizar transacciones y, por ello, la importancia de conocer posibles métodos de rastreo de las mismas.
- **Fortalecimiento de capacidades de instituciones:** Miembros de las cuatro fuerzas federales, así como también agentes de Colombia, Panamá y Perú, junto a personal vinculado con la restricción del crimen organizado participaron durante tres jornadas de un seminario que abordó de forma particular la problemática del uso indebido de las criptomonedas, la lógica del narcotráfico en el país, la importancia de la cooperación judicial y el lavado de activos para, finalmente, realizar un análisis de la relación entre todos estos delitos conexos.

### Palabras finales

En función de toda la consecución de programas y datos presentados en las líneas previas de este informe y a partir del estudio del Informe Anual de Drogas 2018<sup>93</sup> (WDR 2018, por sus siglas en inglés), se destaca que la lucha contra el narcotráfico es cada vez más eficaz a nivel mundial, reflejo de la cooperación internacional.

De todos modos, tanto en dicho estudio como en el Informe Europeo de Drogas 2018, pueden observarse datos nada despreciables con respecto a los movimientos de cocaína a nivel global y que, por tal motivo, no pueden detenerse los esfuerzos interestatales con el fin de reducirlos. En este sentido, pueden mencionarse los siguientes movimientos de dicho estupefaciente fin de graficar la importancia de continuar y/o profundizar las tareas al efecto:

- El valor mínimo en el mercado minorista de cocaína de la UE, se estimaba en el año 2013, rondaba los 5700 millones de euros<sup>94</sup>.
- Durante el año 2015, las incautaciones mundiales de cocaína representaron el 30% del total.
- En lo que refiere a la fabricación de este estupefaciente a nivel mundial, el año 2016 arrojó la estimación de 1.410 toneladas, es decir, la cifra más alta hasta ahora registrada.
- El mercado de la cocaína -junto al de sustancias sintéticas- ha sido el que más ha prosperado.

<sup>92</sup> La primera capacitación brindada por CRIMJUST en la región sobre criptomonedas fue realizada en Colombia. Disponible en:

<https://www.unodc.org/unodc/en/drug-trafficking/crimjust/news/unodc-delivers-the-first-cryptocurrency-investigation-training-course-in-latin-america.html>

<sup>93</sup> WDR 2018. Disponible en: [https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18\\_ExSum\\_Spanish.pdf](https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18_ExSum_Spanish.pdf)

<sup>94</sup> Informe Europeo de Drogas 2018. Pág. 25. Disponible en:

[http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/8585/20181816\\_TDAT18001ESN\\_PDF.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/8585/20181816_TDAT18001ESN_PDF.pdf)



- Como probable consecuencia del aumento de la producción de coca en Colombia, los mercados de Estados Unidos y Europa muestran indicios de un incremento en el consumo de cocaína.
- Tal como puede observarse en las tablas, la cocaína es el estupefaciente estimulante con mayores incautaciones en los países miembros de la Unión Europea.

Incautaciones en la UE durante 2017							
Cocaína		Anfetaminas		MDMA		Heroína	
Cantidad incautada	Nº de incautaciones	Cantidad incautada	Nº de incautaciones	Cantidad incautada	Nº de incautaciones	Cantidad incautada	Nº de incautaciones
Kg	Recuento	Kg	Recuento	Comprimidos (Kg.)	Recuento	Kg	Recuento
70.883	97.520	6.221	43.405	5.305.409 (295)	24.383	4.275	37.548

Incautaciones en la UE durante 2017 (continuación)					
Resina de cannabis		Hierba de cannabis		Planta de cannabis	
Cantidad incautada	Nº de incautaciones	Cantidad incautada	Nº de incautaciones	Cantidad incautada	Nº de incautaciones
Kg	Recuento	Kg	Recuento	Plantas (Kg.)	Recuento
424.186	316.546	123.947	420.092	3.268.037 (29.723)	22.049

*Cuadros de elaboración propia de los autores. Fuente: Informe Europeo de Drogas 2018<sup>95</sup>*

Si bien estos datos indican que el tráfico ilegal de este estupefaciente continúa estable por ser todavía un mercado altamente rentable, aún se debe continuar profundizando en su trabajo, ya que existe información fehaciente de que las redes de narcotráfico no descansan y continúan elucubrando nuevas estrategias para pasar desapercibidas ante los ojos de la ley. Ejemplos tangibles de esto pueden apreciarse a través de sucesos tales como que Bélgica haya reemplazado a España en lo que refiere a erigirse como el país con mayores incautaciones anuales de cocaína<sup>96</sup> y, que tanto África como Asia, hayan incrementado su lugar en el tablero mundial del narcotráfico, como centros de consumo y tráfico de cocaína<sup>97</sup>.

<sup>95</sup> Informe Europeo de Drogas 2018. Disponible en:

[http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/8585/20181816\\_TDAT18001ESN\\_PDF.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/8585/20181816_TDAT18001ESN_PDF.pdf)

<sup>96</sup> Informe Europeo de Drogas 2018. Pág. 26. Disponible en:

[http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/8585/20181816\\_TDAT18001ESN\\_PDF.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/8585/20181816_TDAT18001ESN_PDF.pdf)

<sup>97</sup> WDR 2018. Pág. 19. Disponible en: [https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18\\_ExSum\\_Spanish.pdf](https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18_ExSum_Spanish.pdf)



En este sentido, se ha podido inferir que todos los programas analizados, y que han sido desarrollados por el Programa PRC y ejecutados por la UNODC en el país, se encuentran enfocados a un solo estupefaciente si bien -de forma periférica- también aborda otros. Por ello, y considerando que cada día se incorpora al mercado una nueva sustancia psicoactiva (NSP)<sup>98</sup> y que el uso de ellas implica cada año más preocupación por parte de los gobiernos gracias a los daños que causan<sup>99</sup>, también es de extrema necesidad crear estrategias asertivas para dar la batalla ante semejante desafío, tal como la Argentina se encuentra haciendo en otras instancias de diálogo biregional como en la “2ª Conferencia Anual de COPOLAD II: Abordaje eficaz de dos grandes retos en políticas sobre drogas: Uso de Internet para la venta ilícita de drogas y Drogas sintéticas”<sup>100</sup> y que, por supuesto, tiene la responsabilidad de seguir perfeccionando su accionar y no circunscribirse a los, ahora clásicos, cocaína y marihuana.

Por todo ello, el que Argentina continúe prestando y recibiendo asistencia de otros Estados y, se encuentre ejecutando políticas públicas en dirección a reducir el Problema Mundial de las Drogas, además de fortalecer sus instituciones en lo que refiere al lavado de activos y su posible financiación del terrorismo, se vuelve imperioso a la hora de evitar que sus habitantes sufran las consecuencias económicas y sociales de este flagelo.

De todos modos, debe considerarse que los intercambios de buenas prácticas que surjan en cualquier ámbito no deben quedar solo en un informe técnico o presentación en la que se cuente el desarrollo de un tópico en particular o se intente comentar los éxitos de la gestión. Por el contrario, estas oportunidades deben ser aprovechadas de otra forma, ya que son instancias que el país debe utilizar para preguntar y consultar a sus pares del hemisferio por qué es que han decidido abordar a determinado problema desde esa óptica, cuáles fueron las principales dificultades y facilidades encontradas a la hora de redactar el proyecto y, por supuesto, cuáles han sido los principales obstáculos y lecciones aprendidas a la hora de su ejecución. Todo ello, a fin de que Estados vecinos puedan encontrar un camino allanado hacia una política pública con real impacto en aquellas comunidades afectadas por el tráfico ilícito de drogas.

En este sentido, además de su ya conocida vinculación con la trata de personas y el lavado de activos, entre otros delitos conexos, hoy en día el narcotráfico ha ampliado su esfera de acción a otro tipo de delitos como el cibernético y el relativo a los recursos naturales y, es por esto, que sólo a través de la cooperación interestatal en materia de seguridad se podrá evitar que el crimen organizado logre integrarse regionalmente mejor que los países.

Por último, la continuación del trabajo mancomunado entre actores claves de la seguridad regional ha sido clave para que en el año 2019 -plazo establecido por la “Declaración Política y el Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en Favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas” para demostrar fehacientemente que se han tomado medidas para

<sup>98</sup> Información básica sobre Nuevas Sustancias Psicoactivas. Disponible en:

[https://www.unodc.org/documents/scientific/NPS\\_Factsheet\\_Spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/scientific/NPS_Factsheet_Spanish.pdf)

<sup>99</sup> WDR 2018, Pág. 9. Disponible en: [https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18\\_ExSum\\_Spanish.pdf](https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18_ExSum_Spanish.pdf)

<sup>100</sup> Disponible en:

<http://copolad.eu/es/noticia/la-2a-conferencia-anual-de-copolad-reune-en-argentina-a-60-paises-y-organizaciones-internacionales>



reducir todas las aristas del PMD- cada uno de los estados haya podido expresar en la sede la ONU cuáles han sido sus logros en la materia.

## Bibliografía

Collinao, Fernanda (2020). “La noticia narco en la Argentina. El imaginario social promovido por el diario Clarín en 2016”. Recuperado de: <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/improntas/article/view/6983>

Empresa Argentina de Navegación Aérea (EANA). (sin fecha). “Anuario Estadístico 2016”. Recuperado de <https://www.eana.com.ar>

Empresa Argentina de Navegación Aérea (EANA). (sin fecha). “Anuario Estadístico 2017”. Recuperado de <https://www.eana.com.ar>

Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) (sin fecha). “Proyecto de cooperación portuaria (SEACOP III y IV). Recuperado de <http://www.fiiapp.org>

Guadalupe, Alan Soria (8 de Mayo de 2017). “El gobierno reforzó la cooperación con la UE en la lucha antidrogas en los puertos argentinos”. La Nación.

Labrousse, Alain (2011). “Geopolítica de las drogas”. Buenos Aires. Marea Editorial.

Miguel Muñoz Pintos, CICO (2013). “Estudio de las rutas marítimas en el tráfico de cocaína hacia Europa”. Madrid. Editado por Programa de Cooperación entre América Latina y la Unión Europea en Políticas sobre Drogas (COPOLAD).

Ministerio de Seguridad (2017). “Adenda al Proyecto AIRCOP”. Recuperado de <http://www.minseg.gob.ar>

Ministerio de Seguridad (2016). “AIRCOP: agentes de la PSA se entrenaron para integrar una multiagencia de lucha contra el narcotráfico”. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar>

Ministerio de Seguridad (2017). “AIRCOP un acuerdo para mejorar la seguridad en los aeropuertos”. Recuperado de <http://www.minseg.gob.ar>

Ministerio de Seguridad (2017). “Cooperación con la Unión Europea”. Recuperado de <https://www.minseg.gob.ar>

Ministerio de Seguridad (2017). “Curso miu training”. Recuperado de <http://www.minseg.gob.ar>

Ministerio de Seguridad (2017). “Curso regional de tráfico de divisas, las Naciones Unidas y la Unión Europea”. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar>

Ministerio de Seguridad (2017). “Programa AIRCOP seguridad y AFIP junto al Ministerio del Interior”. Recuperado de <http://www.minseg.gob.ar>

Naciones Unidas. (1998). “Declaración Política (A/RES/S-20/2)”. Recuperado de <http://www.un.org>

Naciones Unidas. (1998). “Declaración sobre los principios rectores de la reducción de la demanda de drogas (A/RES/S-20/3)”. Recuperado de <http://www.un.org>

Naciones Unidas. (1998). “Medidas de fomento de la cooperación internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas (A/RES/S-20/4)”. Recuperado de <http://www.un.org>



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Programa de Cooperación entre América Latina y la Unión Europea en políticas sobre drogas (COPOLAD) (2015). “Estudio de las rutas del tráfico de cocaína desde América del sur a la Unión Europea, en particular vía aérea”. Madrid. Ed. COPOLAD.

Programa Ruta de la Cocaína (sin fecha). Recuperado de <https://cocaineroute.eu/es/programa/>

The European Parliament and the Council of the European Union. (2014). “Establishing an instrument contributing to stability and peace”. Recuperado de <http://ec.europa.eu>

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2017). “CRIMJUST, AIRCOP and GPML provide joint training to foster national and regional technical capacities related with interdiction of cash couriers”. Recuperado de <http://www.unodc.org>

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2017). “CRIMJUST trainings are disseminated to thousands of law enforcement agents, judicial actors, and governmental officials in Argentina”. Recuperado de <http://www.unodc.org>

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2018). “UNODC delivers a Cryptocurrency Investigation Course in Argentina”. Recuperado de <http://www.unodc.org>

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2018). “UNODC in Partnership with Argentina delivers an Advanced Training Course on Strengthening the Capacities of Criminal Justice Institutions along the Cocaine Route in Latin America and Caribbean”. Recuperado de <http://www.unodc.org>

Vázquez, Juan Cruz (2011). “La sombra del narcotráfico. Una amenaza global”. Buenos Aires. Editorial Capital Intelectual.

Vázquez, Juan Cruz (2009). “MERCOSUR y narcotráfico: aproximación regional a la amenaza”. Revista Argentina de Ciencia Política, n°11/12, Buenos Aires. Eudeba.





## El lugar de la Argentina en el Sistema Antártico: aportes de la Teoría de los Regímenes Internacionales

Geraldina Dana

[geraldinadanag@gmail.com](mailto:geraldinadanag@gmail.com)

Fernanda Borlandelli

[fernanda.borlandelli@gmail.com](mailto:fernanda.borlandelli@gmail.com)

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Sede Argentina

### Abstract

El presente trabajo se ocupa del Sistema Antártico, compuesto por el Tratado Antártico (1959), el Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente (PPMA, 1991), la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marítimos Antárticos (CCAMLR o CCRVMA, 1980) y la Convención para la Conservación de Focas Antárticas (CCFA, 1972). Su propuesta en términos teóricos es entender a este Sistema como un régimen internacional especial, y, en términos empíricos, analizar el rol de la República Argentina dentro del mismo. Para ello, en primer lugar, describe la regulación legal vigente para el continente antártico, y, en segundo término, analiza qué especificaciones caben para el caso argentino. A continuación, caracteriza al Sistema Antártico desde los aportes clásicos y grotianos de la Teoría de los Regímenes Internacionales, teniendo siempre presente su intersección con el Derecho Internacional Público. Finalmente, reflexiona acerca de los aportes de y los desafíos para el país latinoamericano dentro de tal Sistema/régimen.

### Una aproximación a la regulación legal de la Antártida

Desde principios del siglo XX, siete Estados<sup>101</sup> se encuentran en disputa por la soberanía en torno a algunas porciones de los aproximadamente 14 millones de kilómetros cuadrados de extensión territorial que ocupa el continente antártico. Las posiciones sostenidas en torno a la cuestión son fundamentalmente reivindicaciones -en algunos casos superpuestas- basadas en la presencia, exploraciones y campañas llevadas adelante por nacionales de cada uno de los países reclamantes, con antecedentes que se ubican hacia finales del siglo anterior.

Las tensiones que se fueron sucediendo a lo largo de los años desde la primera reclamación territorial británica en 1908, sumadas a la experiencia de la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría, planteaban para mediados de siglo una hipótesis de conflicto internacional de considerable magnitud.

---

<sup>101</sup> Argentina, Australia, Chile, Nueva Zelanda, Francia, Noruega y Reino Unido.



En este contexto, la celebración del Año Geofísico Internacional 1957/1958 que contó con la participación de los doce países con actividades e instalaciones en el continente, representó el germen de un modelo de gobernanza antártica tal y como hoy lo conocemos.

Este esquema que nace con la firma del Tratado Antártico (TA) en la Conferencia de Washington, en diciembre de 1959, se construye progresivamente desde entonces y hasta nuestros días con otros instrumentos que complementan el andamiaje jurídico y coadyuvan a la creación de una zona de paz internacional. Estos documentos son el Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente (PPMA), la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marítimos Antárticos (CCAMLR) y la Convención para la Conservación de Focas Antárticas (CCFA), así como también otros instrumentos sobre materias específicas. Todos ellos constituyen un verdadero conjunto orgánico de normas jurídicas y políticas que se denomina “Sistema del Tratado Antártico” (STA).

Sus cimientos, como ya hemos mencionado, se hallan en el Tratado Antártico<sup>102</sup>, un tratado multilateral compuesto por catorce artículos que establecen los principios fundamentales del Sistema (uso con fines pacíficos, libertad de investigación, cooperación internacional, conservación, obligación de informar, libertad de acceso y observación, etc.). Conforme indica el art. VI, las disposiciones del cuerpo normativo se aplicarán a la región situada al sur de los 60° de latitud Sur, incluidas todas las barreras de hielo. Las Partes Contratantes originarias son doce: la República Argentina, la Mancomunidad de Australia, el Reino de Bélgica, la República de Chile, los Estados Unidos de Norteamérica, la República de Francia, el Estado del Japón, el Reino de Noruega, Nueva Zelanda, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la Federación de Rusia y la República de Sudáfrica y, en virtud del art. XIII, éste queda sujeto a la ratificación por parte de los Estados signatarios, o de cualquier Estado que sea miembro de las Naciones Unidas, o de cualquier otro Estado que pueda ser invitado a adherirse al Tratado con el consentimiento de todas las Partes Contratantes. Los principios, así como las demás disposiciones que conforman el Sistema, son inspirados por el preámbulo del Tratado Antártico en cuanto señala que “es en interés de toda la humanidad que la Antártida continúe utilizándose siempre exclusivamente para fines pacíficos y que no llegue a ser escenario u objeto de discordia internacional”. Este propósito se refleja en todo su articulado. El artículo I, por ejemplo, dispone la utilización pacífica de la Antártida, así como la prohibición de toda medida de carácter militar. En los arts. II y III, por su parte, se postulan los principios de libertad científica en la Antártida y de cooperación internacional a los mencionados fines. Finalmente, los arts. V y VII contribuyen a través de la prohibición de toda explosión nuclear y la eliminación de desechos radiactivos y el establecimiento del derecho de observación, libertad de acceso e intercambio de información, respectivamente.

La nota saliente del marco normativo someramente descrito es que no ha ofrecido a los Estados reclamantes de soberanía una solución sobre el fondo de la cuestión, manteniendo latente un conflicto de importantes dimensiones. Simplemente, en aras de mantener el equilibrio político-jurídico del Tratado Antártico (Puig Marcó, 2015), las Partes han optado por plasmar su desacuerdo y reafirmar el mantenimiento del *status quo*, incorporando a su articulado el art. IV. Así, el mentado artículo tutela las posiciones en cuanto a las pretensiones territoriales existentes a través de la prohibición de expandir los reclamos territoriales, y estipula que sus disposiciones deben interpretarse sin perjuicio de ellos. Adicionalmente, se señala que ninguna disposición del Tratado Antártico se interpretará como una renuncia a sus derechos de soberanía territorial o a las reclamaciones territoriales en la Antártida que hubiere hecho valer precedentemente, a cualquier fundamento de dicha reclamación, o por cualquier otro motivo. No obstante, si bien es cierto que hasta la actualidad esta solución ha cumplido

<sup>102</sup> Aprobado en Washington en 1959 y entró en vigor en 1961.



con sus objetivos de paz y estabilidad en el continente, la estipulación del art. XII -sobre todo la contenida en el punto 2- en cuanto a la posibilidad de revisión o modificación genera en ciertos actores algunas dudas en cuanto al futuro del Sistema. Por un lado, puede pensarse que la existencia de un mecanismo de revisión le da la suficiente flexibilidad para poder adaptarse a nuevas realidades y mantener su plena vigencia en miras del cumplimiento de los fines propuestos. Pero, por el otro, una disposición del estilo en presencia de un orden internacional sujeto a dinámicas cambiantes en las relaciones de poder, podría propiciar que más de seis décadas después se afecte el *status quo* y, por ende, la desestabilización del Sistema.

Con el transcurso del tiempo, el esquema de cooperación en el continente se vio ampliado en sus objetivos primigenios y fue complementado con dos convenciones que se orientan a la conservación y explotación racional de los recursos vivos, una con miras a otorgar protección restringida y la otra con mayor amplitud. La primera, la Convención para la Conservación de las Focas Antárticas (CCFA)<sup>103</sup>, pone de manifiesto la importancia de las focas como recurso vivo del medio marino y, en consecuencia, la necesidad de promover y lograr objetivos de protección, estudio científico y utilización racional para mantener un equilibrio en el sistema ecológico. En lo sustancial, este instrumento legal regula la explotación comercial de focas, prohibiendo el sacrificio o captura de focas en el área de su protección. La segunda -y más amplia- es la Convención para la Conservación de Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA)<sup>104</sup>. A lo largo de sus 33 artículos y anexo amplía la tutela de dichos recursos, previamente contemplados de forma genérica en el art. IX inc. f) del Tratado Antártico. La principal motivación de su existencia radica en la necesidad de proteger los ecosistemas marinos de las amenazas originadas en los intereses comerciales que suscita la pesca, especialmente del krill. En tal sentido, su objetivo primigenio consiste en la conservación de los recursos vivos marinos especificados en el art. I inc. 2)<sup>105</sup> en el área de la Convención<sup>106</sup>, a la vez que estipula las condiciones para su uso racional -art. II-.

La Conservación de Recursos Vivos Marinos Antárticos se erigió en el primer instrumento extenso y elaborado del Sistema del Tratado Antártico, contemplando en su articulado la creación de órganos de los que emanan informes, medidas y resoluciones orientadas a cumplir el fin último de la Convención, un régimen de solución de controversias, y sistemas de inspección y observación científica. Este grado de complejidad organizativa puede responder a la búsqueda de ciertos equilibrios frente los múltiples intereses que se encuentran en juego vinculados a la exploración y explotación de dichos recursos (Rebagliati, 1999).

Otro instrumento que complementa y fortalece al Tratado Antártico como marco de gobernanza para la región es el Protocolo de Madrid sobre Protección del Medio Ambiente<sup>107</sup>, en reconocimiento de la necesidad de una mayor defensa del entorno antártico y sus adyacencias. En base a ello, y en línea con las problemáticas que tomaron relevancia internacional en la década del noventa, la cuestión medioambiental antártica se convirtió en un nuevo pilar del sistema añadiendo a éste algunos principios que sintetizan años de elaboración normativa y prácticas medioambientales. Estos emergen del compromiso de las partes a la protección global del medio ambiente antártico y los ecosistemas

<sup>103</sup> Se firmó en Londres en 1972 y entró en vigor en 1978.

<sup>104</sup> Se firmó en Canberra en 1980 y entró en vigor en 1982.

<sup>105</sup> En concreto, son las poblaciones de peces, moluscos, crustáceos y todas las demás especies de organismos vivos, incluidas las aves, que se encuentran al sur de la Convergencia Antártica.

<sup>106</sup> El Área de la Convención (35 716 100 km<sup>2</sup>) comprende alrededor del 10 por ciento de la superficie de los océanos de la Tierra. Esta zona de aplicación no coincide con la del Tratado Antártico sino que se encuentra ubicada dentro de la denominada “zona de convergencia antártica”.

<sup>107</sup> Se firmó en Madrid en 1991 y entró en vigor en 1998.



dependientes y asociados y giran en torno a la consideración de la Antártida como reserva natural, consagrada a la paz y a la ciencia; a la prohibición de la minería y las actividades relativas a los recursos minerales en el Área del Tratado Antártico; a la evaluación previa del impacto de las actividades y la formulación de planes de contingencia para una respuesta rápida y eficaz ante emergencias; y a la protección del medioambiente como consideración esencial requerida en la planificación y realización de todas las actividades antárticas (dentro de lo que se incluye al turismo)(CPMA, 2016). Asimismo, se creó un Comité para la Protección del Medio Ambiente con funciones y competencias específicas -arts. XI y XII-. Este instrumento tiene seis anexos que abarcan temáticas tales como la evaluación del impacto sobre el medio ambiente, la conservación de la flora y fauna antárticas, la eliminación y tratamiento de residuos, la prevención de la contaminación marina, la protección y gestión de zonas y la responsabilidad emanada de emergencias ambientales. Las disposiciones de disuasión ante el incumplimiento son escasas y fundamentalmente establecen que cada Parte debe llevar a cabo los esfuerzos necesarios para que nadie emprenda actividades contrarias al Protocolo, pudiendo llamar la atención a las demás ante situaciones que, a su entender, afecten los principios y objetivos del instrumento -art. XIII-. Suponen un conjunto de normativas que fueron pasibles de ser sancionadas una vez culminada la Guerra Fría y la tensión geopolítica que ella supuso en décadas anteriores.

### **Argentina en el Sistema del Tratado Antártico.**

La cuestión relativa a la soberanía territorial antártica es aún una deuda pendiente para el Derecho Internacional Público. Siete países son los que se declaran soberanos sobre diversos sectores de aquel continente y, entre ellos, la Argentina sostiene su reivindicación en abierto conflicto con las de la República de Chile y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, cuyos espacios en disputa se superponen de manera parcial en el primer caso, y de forma total en el segundo.

A pesar de estos conflictos de fondo, podría afirmarse que, desde el punto de vista jurídico, la creación y funcionamiento de TA y del STA se debe casi exclusivamente al art. IV del mencionado tratado. Esta disposición aborda la cuestión de soberanía de una manera lo suficientemente ambigua haciendo a un lado las visiones divergentes de los países en cuanto a sus reclamaciones territoriales estableciendo un estatus especial, focalizando los esfuerzos en la creación y mantenimiento de mecanismos de cooperación en áreas de interés científico internacional.

En este marco, la República Argentina posee un papel protagónico en la región antártica desde comienzos del siglo XIX, administrando en la actualidad dentro del Sector Antártico Argentino 13 bases o estaciones de las cuales seis son permanentes (Carlini, Orcadas, Esperanza, Marambio, San Martín y Belgrano II) y el resto temporarias (Brown, Primavera, Decepción, Melchior, Matienzo, Cámara y Petrel) (Pitta, 2020).

Algunos de los aspectos que refuerzan este papel central es no sólo la presencia, sino también la participación activa de la Argentina en el Sistema del Tratado Antártico, con origen en la reivindicación de soberanía sobre una porción del continente blanco -el Sector Antártico Argentino (SAA)- comprendido entre los meridianos 25° y 74° de longitud oeste al sur del paralelo de 60° de latitud sur de aproximadamente 1.461.597 km<sup>2</sup>, y en los intereses estratégicos que suscita.

Los argumentos que sostienen este reclamo soberano por parte de la Argentina descansan fundamentalmente en principios de Derecho Internacional de base geográfica-geológica, histórica y jurídica. En cuanto a los primeros, los principios de continuidad y contigüidad establecen que aquellos territorios que presentan dichas características geográficas y que a la vez no pertenecen a ningún



Estado, deben quedar bajo soberanía de aquel Estado cuyo territorio resulte más próximo. Es decir, se entiende que el derecho del ocupante se extiende a aquellas tierras e islas que se encuentran vinculadas geográficamente en forma natural a la región ocupada (Pagliari, 2013: 331).

Además, la Argentina reivindica derechos soberanos en virtud de la adhesión a la teoría de los sectores polares cuyos postulados fueron formulados originalmente por el senador canadiense Pascal Poirier en 1907 para atribuir soberanía a los Estados adyacentes al Ártico. Posteriormente, fue extrapolada al caso de la Antártida, con opiniones divididas en la academia en cuanto a sus posibilidades de aplicación por inexistencia de contigüidad directa (Witker, 2014: 204). Según esta teoría, a través del trazado sobre la superficie terrestre de líneas convergentes hacia el polo mediante los meridianos, desde las extremidades de los territorios circumpolares, todo lo que se encuentre entre dichas líneas queda bajo la pertenencia del país reclamante. Bajo esta perspectiva, el art. 2 del Decreto-Ley 2.191 del año 1957 dictado por el Poder Ejecutivo Nacional de la República Argentina considera que el territorio de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur comprende al SAA entre los meridianos 25° Oeste y 74° Oeste y el paralelo 60° Sur. De esta forma, el país considera al SAA como una extensión natural y perteneciente a la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (Ley N° 23.775, 1990), aunque sujeto a las disposiciones del régimen del Tratado Antártico.

En cuanto a los argumentos histórico-jurídicos, la reivindicación argentina sobre el territorio antártico tiene origen en el principio *uti possidetis iuris* de 1810, principio general aplicado en la historia reciente por la Corte Internacional de Justicia en relación al proceso de descolonización africano o en el caso Burkina Faso - Malí de 1986. En virtud del principio *uti possidetis iuris*, los nuevos Estados emancipados constituyen sus fronteras internacionales con los límites administrativos que poseían las potencias europeas durante la época colonial, logrando la intangibilidad de las fronteras heredadas o la integridad territorial según sea la posición doctrinaria que se adopte. En el caso argentino en particular, la Corona Española poseía derechos soberanos exclusivos reconocidos por otras potencias europeas en instrumentos jurídicos tales como las Bulas de Alejandro VI y el tratado de Tordesillas, los Tratados de Madrid (1750), el Tratado de San Ildefonso (1777) o la Paz de Badajoz (1801), entre otros (Salas, 2013). Una vez ocurrida la independencia, por imperio de dicho principio, se produjo la adquisición de los espacios terrestres y marítimos sobre los que España poseía derechos soberanos.

El último argumento, y quizás uno de los más importantes tanto en términos del Derecho Internacional como de la política internacional, se trata de la ocupación continua, pacífica y efectiva del territorio reclamado. Como antecedentes a la ocupación con las características mencionadas se registra, durante el siglo XIX, la primera presencia argentina oficial en aguas antárticas (septiembre de 1815) en cabeza del coronel de marina Guillermo Brown, la navegación de focueros rioplatenses en los mares antárticos en actividad de caza durante 1818 y la llegada a la Antártida del marino argentino Luis Piedra Buena con los balleneros tres décadas después. Posteriormente, en las últimas dos décadas del siglo, el Estado argentino llevó adelante planes para explorar la región con la creación del Instituto Geográfico Argentino (1879) y la preparación de planes para llevar a cabo expediciones antárticas entre 1880 y 1882 que luego no se concretaron.

El siglo XX, por su parte, fue decisivo en el destino que correría la Argentina como protagonista en la región a raíz de algunos hitos tales como la ayuda brindada a la Expedición Antártica Sueca de 1901, numerosos rescates antárticos protagonizados por ciudadanos argentinos, la fundación de la Compañía Argentina de Pesca (1904), la designación de autoridades nacionales para aquellos territorios, la compra de un buque polar para la Armada Argentina y el establecimiento del Observatorio Meteorológico -actual Base Orcadas- en la Isla Laurie, Archipiélago de las Orcadas del Sur (1904) (Ferrari y Auza, 2017b: 6-8).





En este mismo sentido, la instalación y ocupación permanente de bases antárticas, la creación de la Comisión Nacional del Antártico (1940) para todas las cuestiones vinculadas a intereses nacionales en el continente y del Instituto Antártico Argentino (1951), en tanto el primer organismo dedicado exclusivamente a las investigaciones antárticas en el mundo, y el desarrollo de actividad científica por más de un siglo, resultan manifestación suficiente del ejercicio de autoridad exclusiva y del *animus occupandi*. Por añadidura, en 1997 se instaló en la Base Esperanza la única escuela primaria de toda la Antártida, la N°38 “Presidente Raúl Ricardo Alfonsín”, integrada al sistema educativo de la provincia argentina de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Ello se opone a las conductas de otros Estados cuyo reclamo territorial superpuesto con el de Argentina se originó en ocupaciones no permanentes (Ferrari y Auza, 2017: 33).

Nuestro país es, en virtud de lo mencionado, uno de los doce países signatarios originales del TA y, en consecuencia, reviste la calidad de Parte Consultiva con voz y voto en la toma de decisiones. Su capital, Buenos Aires, es además la sede de la Secretaría Permanente del Tratado Antártico desde el año de su creación (2004). El tratamiento de este instrumento internacional fue sometido al Congreso Nacional y aprobado mediante la Ley N° 15.802, el 25 de abril de 1961.

### **El Sistema Antártico como régimen internacional**

Desde su formulación clásica en la década del setenta, la Teoría de los Regímenes Internacionales (TRI) supuso una novedad en el Derecho Internacional, tanto por ampliar el concepto de norma -incluyendo las de más bajo rango- como el de actor -no limitándose a los Estados-. Keohane y Nye (2011: 16) definieron a los regímenes internacionales (RI) como conjuntos de arreglos compuestos por redes de reglas, normas y procedimientos que regularizan el comportamiento y controlan sus efectos. En el mismo paradigma, Krasner (1982: 185) los definió como un “conjunto de principios implícitos o explícitos, normas, reglas y procedimientos de decisiones alrededor del cual las expectativas de los actores convergen en determinada área de las relaciones internacionales”. Los principios, primer componente de los RI, fueron definidos por Krasner (1982: 185) como creencias de hecho, causalidad y rectitud. Siguiendo a este último, Abramovich (2015: 5) puntualiza: “Las normas son conductas estándares definidas en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones específicas para la acción. Los procesos de decisión son prácticas prevalecientes para formular e implementar una acción colectiva”.

Estos cuatro componentes son identificables en el Sistema del Tratado Antártico. Los principios que lo orientan son los anteriormente desarrollados de *uti possidetis iuris*, contigüidad y continuidad, en tanto establecen las causas por las que los Estados parte del Sistema del Tratado Antártico pueden proyectar su soberanía y desarrollar actividades. Las normas, que definen conductas estándares para la acción dentro del STA, son dos. Por un lado, el articulado del TA, donde el art. I prohíbe la militarización -en tanto obligación a ser cumplida-, el art. II establece el derecho a la investigación científica, el art. III obliga a las partes a intercambiar información y personal científico, el art. V prohíbe las explosiones nucleares, el art. VI define el área geográfica en donde rige el Tratado Antártico y el art. VII establece el derecho para cada una de las Partes Contratantes de establecer observadores en la región. También es una norma de este régimen internacional el Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente, ya que es de carácter adicional, y lo que hace es puntualizar los alcances de la actividad de cada país para preservar el ecosistema. Las reglas, normas derivadas de las anteriores y de carácter más específico, son la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marítimos Antárticos y la Convención para la Conservación de Focas Antárticas. La primera establece en su art.





II la prevención de cambios o disminución del tamaño a niveles inferiores de aquellos que favorecen la reproducción de peces, moluscos, crustáceos y todas las demás especies de organismos marinos vivos, y, en el art. XXII, el compromiso de cada una de las Partes de notificar a la Comisión creada por la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marítimos Antárticos si tomare conocimiento de una actividad contraria a dichos objetivos. La Convención para la Conservación de Focas Antárticas establece en su art. I qué especies se encuentran contempladas dentro del rótulo de “focas”; en el art. II, que estas no serán sacrificadas ni capturadas en la región por nacionales o buques de las banderas de las Partes Contratantes; y, en su Apéndice, que el 30 de junio de cada año, cada país suministrará al resto un resumen estadístico de cuántas focas fueron cazadas con fines industriales. Finalmente, los procedimientos de toma de decisión del Sistema del Tratado Antártico son las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico, previstas en el art. IX del mismo y realizadas anualmente desde 1994 con participación de las Partes Consultivas, las no Consultivas, las Comisiones y Comités que son observadores y expertos invitados, cabiéndole medidas vinculantes a las primeras cuando son adoptadas por consenso. Asimismo, el Consejo de Administradores de Programas Antárticos Nacionales (COMNAP), creado en 1988 por fuera del Tratado Antártico, es aquí considerado como parte del régimen internacional antártico por tratarse de la asociación internacional que reúne a todos los programas de investigación antártica del mundo. El COMNAP, a su vez, elabora recomendaciones independientes al Sistema del Tratado Antártico, y funciona como foro de intercambio de información. Este puede ser incluido dentro del Sistema a través de la propuesta teoría por no ceñirse ella a la institucionalidad estrictamente jurídica.

Esta visión sobre los regímenes internacionales fue debatida por visiones críticas como la de Strange (1982), que ponen en cuestión la utilidad de la categoría, resaltando la importancia determinante de los factores causales básicos de tipo material. No obstante, la visión grotiana de los RI, tiene en cuenta estos últimos sin por ello renunciar al uso de la Teoría de los Regímenes Internacionales. La Comisión de Derecho Internacional (CDI) (2006: 452), siguiendo esta línea de investigación, reconoce entonces la existencia de regímenes especiales (“autónomos”), definidos como “un grupo de normas y principios relativos a una cuestión particular”, uno de cuyos tipos son aquellos referidos a “una zona geográfica”, que “pueden surgir sobre la base de un solo tratado, de varios tratados, o de uno o varios tratados junto con hechos no derivados de tratados” (CDI, 2006: 453). Este tipo de regímenes tienen un objeto y un fin únicos. En este sentido, el STA puede considerarse no sólo como un régimen internacional, sino uno de tipo especial, en tanto su objeto es el continente antártico y, su fin, el uso pacífico del mismo.

### **Aportes de la Argentina y desafíos en el horizonte**

Su vocación soberana sobre el territorio, que se profundiza con la incorporación de la cuestión antártica como política de Estado<sup>108</sup>, su intensa y permanente actividad científica a lo largo de los años, pionera en la región, y su proximidad geográfica son factores que sitúan al país en una posición

---

<sup>108</sup> Es ilustrativa en este punto la sanción de la Ley 26.651(2010) que dispone “la obligatoriedad de utilizar en todos los niveles y modalidades del sistema educativo, como así también su exhibición pública en todos los organismos nacionales y provinciales, el mapa bicontinental de la República Argentina que fuera confeccionado por Instituto Geográfico Nacional, el cual muestra el sector antártico en su real proporción con relación al sector continental e insular” (art.1).



inmejorable para continuar reafirmando los derechos soberanos sobre la Antártida e incrementando su participación en el Sistema del Tratado Antártico, o, en los términos del presente trabajo, régimen antártico. Ello, además, resulta de vital importancia por su íntima relación con la “cuestión de las Islas Malvinas”.

El régimen, tal y como ha sido concebido en cuanto a sus fines (paz y cooperación científica), sus reglas para la toma de decisiones (unanimidad) y el pragmatismo que lo ha caracterizado, han constituido una oportunidad para que países como Argentina tuviesen un rol protagónico en el sostenimiento y evolución de la cuestión antártica. En este sentido, tuvieron lugar los acuerdos bilaterales con Chile que dieron lugar al concepto de la “Antártida Sudamericana” y su presentación en diversos foros internacionales, la incorporación de la propuesta argentina para la prohibición de ensayos nucleares en el texto del Tratado Antártico, la adopción de Buenos Aires como sede de la Secretaría del Tratado, la apertura de bases, la ejecución de expediciones o investigaciones científicas y la prestación de servicios y conocimientos a terceros para llevar a cabo tareas en el continente, entre otras acciones de relevancia.

Durante los últimos años, algunas acciones concretas determinaron la pérdida de capacidades argentinas y la afectación de intereses nacionales en la Antártida. Algunos de ellos son el acuerdo Foradori-Duncan y el convenio entre el Instituto Antártico Argentino (IAA) y el British Antarctic Survey (BAS), ambos con el objetivo de deslegitimar la soberanía argentina en el Banco Burdwood/Namuncurá, para lo cual la Iniciativa Pampa Azul fue, es y será un pilar fundamental en su defensa (Memolli, 2021: 7-8).

Asimismo, las limitaciones presupuestarias cada vez más severas para la ciencia argentina han sido factor causal del deterioro de las capacidades nacionales, lo que se refleja en la dificultad para la adquisición de más tecnología, para un mejor acceso a la logística e infraestructura necesarias, el acceso a recursos humanos y, en definitiva, toda otra herramienta que facilite la actividad científica. Todo ello posee relación directa con la menor presencia de científicos en las dotaciones de verano y anuales, junto a un bajo porcentaje de espacios destinados a la investigación (Memolli, 2021: 5–6).

El encuadre deficitario de la estrategia nacional, por su parte, resultó un obstáculo a la hora de identificar áreas prioritarias de interés, delinear objetivos claros y articular las acciones necesarias para lograrlos. Esta falencia contribuye a profundizar los problemas de una estructura institucional en la que intervienen distintos actores locales, cada uno con sus lenguajes y culturas organizacionales propias bien diferenciadas, que deben construir y llevar adelante una verdadera Política Antártica Argentina con proyección no solo en el plano interno sino también regional (Colacrai, 2013: 276).

En este estado de situación, y con una pandemia mediante, el gobierno del presidente Alberto Fernández ha buscado tomar medidas tendientes a lograr una recuperación de estas capacidades y dar continuidad a la actividad en el continente. De esta forma, se encararon las Campañas Antárticas 2020/2021 y la 2021/2022 bajo estrictos protocolos sanitarios para evitar la propagación del COVID-19 en el continente y se dictó el Decreto 809/2021 por el que se modifican partidas presupuestarias para la reparación y reactivación de la Base Petrel, inutilizada por un incendio ocurrido en 1974. En el marco del proyecto de reconstrucción se prevé la instalación de un parque solar para abastecer a la dotación permanente de la base a través de 200 paneles policristalinos con una capacidad instalada de 50 kWac. En diciembre de 2021, por su parte, se anunciaron dos iniciativas relevantes para el avance en los objetivos nacionales en el continente blanco. La primera fue la formalización de un convenio entre los ministerios de Defensa, Ciencia y Relaciones Exteriores mediante el cual se financiará la creación de un Observatorio Oceanográfico en el buque rompehielos ARA Almirante Irizar (Pampa Azul, 2022). En el marco de esta iniciativa, a través de ocho laboratorios, se buscará



contribuir a evaluar el estado de conservación de los ecosistemas marinos antárticos y su biodiversidad. La segunda, se trató de la formalización de un convenio entre el Ministerio de Defensa y la firma Talleres Navales Dársena Norte S.A.C.I y N. (TANDANOR), astillero estatal que junto a la consultora finlandesa Aker Arctic, llevarán adelante la construcción de un buque polar que asista al Almirante Irizar en las tareas que desarrolla en el contexto de las campañas antárticas (Ministerio de Defensa de la República Argentina, 2021).

En igual sentido, en lo que va del año 2022, se proyectaron tres iniciativas para la ciudad de Ushuaia, directamente vinculadas con la temática antártica. Por un lado, como articulación entre las áreas de Defensa y Desarrollo Económico y Productivo, resurge la estrategia de tinte geopolítico en torno al Polo Logístico Antártico (PLA), un enclave logístico con infraestructura para el intercambio y provisión, tanto de personas como de mercancías ya sea por vía aérea o marítima (Fundación Marambio, 2022). Por el otro lado, y como consecuencia del proyecto del PLA, se anunció la construcción de una Base Naval Integrada que buscará satisfacer necesidades operativas, a la vez que se afirma la perspectiva de un país bicontinental y se refuerza la presencia de las Fuerzas Armadas en la región (Sitio web oficial del Gobierno Argentino, 2022a). Finalmente, se destaca la firma del acta de compromiso para la creación del Centro Interinstitucional en Temas Estratégicos Antárticos y Subantárticos (CITEAS), orientado a la investigación científica y generación de conocimientos respecto de los grandes vectores que afectan al planeta para la toma de decisiones de políticas públicas, el desarrollo de tecnologías para el manejo de los recursos naturales y servicios, y el resguardo de su patrimonio cultural y natural (Sitio web oficial del Gobierno Argentino, 2022b). Resta aquí aguardar su aplicación y resultados en el mediano y largo plazo.

Otro punto que se debe abordar en la agenda antártica nacional es, sin dudas, el turismo. Si bien la ciudad de Ushuaia ha sido la puerta de entrada por excelencia al “continente blanco”, lo cierto es que las tendencias favorables para el desarrollo de actividades turísticas no se han mantenido estables en el tiempo, permitiendo que la explotación quede mayormente en manos de empresas privadas y sujeta a factores exógenos (Vereda y Jensen, 2021).

Aquí el desafío está puesto en el aprovechamiento de este recurso para el país de manera responsable y respetuosa con el entorno. Esto quiere decir, teniendo en cuenta la grave amenaza para la conservación ambiental que supone la masificación del turismo en el continente sin la adecuada regulación y la observancia de normas relativas al turismo sostenible que garantice el equilibrio de los ecosistemas existentes. No es posible ignorar que la presencia humana a gran escala en la Antártida altera el comportamiento de la flora y la fauna y aumenta el riesgo de introducción de especies invasoras, así como también los desplazamientos de los buques y aeronaves generan importantes emisiones de dióxido de carbono y potencian los riesgos de contaminación frente a posibles accidentes.

### **Comentarios finales**

El Sistema del Tratado Antártico, en tanto construcción normativa compleja con origen en los años de la Guerra Fría, ha resultado ser una formidable respuesta frente al grave obstáculo que planteó al mundo una dinámica de relacionamiento en clave de confrontación frente a una lógica de cooperación. Su subsistencia a través de los años recibe incansables elogios por los resultados mostrados a más de sesenta años de vigencia, aun a pesar de que la cuestión de fondo, y por caso más conflictiva para los Estados involucrados, no ha merecido una solución definitiva. El mayor mérito que se le atribuye a este modelo jurídico-político para la convivencia en el continente antártico proviene de rasgos distintivos como su flexibilidad, pragmatismo, la búsqueda de consensos, y el cuidadoso delicado



equilibrio entre derechos, obligaciones e intereses nacionales. Así, una iniciativa que priorizó los espacios para la cooperación científica por sobre la hipótesis de una nueva confrontación con base en reivindicaciones soberanas, supo también acompañar los cambios de época, tomar conciencia, debatir y afrontar conjuntamente desafíos como la regulación de las actividades comerciales, la protección y conservación de los recursos vivos, ecosistemas dependientes y asociados. Por todo ello, y por su capacidad de incorporar nuevos Protocolos, Convenciones y un Consejo Asesor, es que resulta más exacto denominarlo “régimen antártico”, dando así cuenta de su capacidad de ser ampliado con normas de diverso poder vinculante.

Debido a su carácter autónomo respecto del reclamo soberano de los países, así como a la presencia de los cuatro componentes de los regímenes internacionales, el Sistema del Tratado Antártico puede ser analizado como un régimen internacional de tipo especial, en términos de la CDI (2006) basado en una zona geográfica y con un único objeto y fin: el desarrollo de la actividad científica en paz entre naciones en el continente antártico.

Otra manera de encuadrarlo, según algunos autores de Derecho Internacional como Martín López (2010), podría ser en la categoría de “regímenes objetivos”, por tratarse de una regulación establecida con alcance general, única y con carácter *erga omnes*. Esto es, se trata de la regulación de un espacio no sujeto a la soberanía de un determinado Estado, en donde no cabe la coexistencia con otro régimen aplicable y cuya existencia posee implicaciones y condiciona a terceros Estados.

En este contexto, la participación argentina en la Antártida, luego institucionalizada en el Sistema del Tratado Antártico, demuestra una extensa tradición y un papel central, tanto en el terreno con acciones concretas como en la arena política introduciendo propuestas significativas en función de los fines propuestos por sus miembros. La política antártica argentina, a pesar de los vaivenes de la coyuntura doméstica y de los factores externos que condicionan su realidad, muestra continuidades en la defensa de sus intereses en el continente un compromiso sólido con la causa derivados de la reivindicación de derechos soberanos.

En virtud de ello, el desafío central para los próximos años se deberá centrar en la recuperación de las capacidades a través de la creación de una política de Estado correctamente planificada, integral y de largo plazo. Es ilustrativo en este punto el planteo del Dr. Mariano Memolli (2019), presidente de la Fundación “PROAntártida” y ex Director Nacional del Antártico (1989-2016), en cuanto a la necesidad de tomar decisiones sobre qué debe hacer Argentina en sus trece bases, cuál será el rol de las Fuerzas Armadas, la posibilidad de un turismo nacional adaptado al continente, si es necesaria una mayor integración regional para favorecer la cuestión antártica, cómo se financian las campañas y cómo explicar adecuadamente al país qué significa el Sector Antártico Argentino. En este sentido, algunas de las acciones deberán orientarse a la existencia de un presupuesto acorde que permita la adquisición de equipamiento moderno, la mejora en la infraestructura y la logística que permita aprovechar la explotación de actividades que hoy se encuentran en manos de terceros actores. Asimismo, es necesaria la redefinición de áreas científicas prioritarias; la articulación con distintas áreas de gobierno tales como ciencia, defensa, relaciones internacionales y educación; la creación de equipos especializados para llevar adelante las políticas definidas por el Estado; la evaluación y reformulación de las políticas ambientales teniendo en cuenta los impactos de la acción humana en la materia; y la construcción de un liderazgo a nivel multilateral -especialmente regional- para la elaboración e implementación de propuestas en los distintos foros del Sistema del Tratado Antártico y de otras organizaciones internacionales.



## Bibliografía

- Abramovich, V. (2015). “Poderes regulatorios estatales en el pluralismo jurídico global”, en *Revista Derecho Público*. Año IV, nro. 11.
- Colacrai, M. (2013). La Política Antártica Argentina y su compromiso con el Tratado Antártico. *Boletín del Centro Naval*, 836, 267–276.
- Comisión de Derecho Internacional (CDI) (2006). “La fragmentación del Derecho Internacional: dificultades derivadas de la expansión y la diversificación del Derecho Internacional”, ONU, Doc. A/CN.4/L.702, pp. 441-465.
- Comité para la Protección del Medio Ambiente (CPMA). (2016). *25 años del Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente*.
- Compendio de normas de Derecho Internacional Público, edición 2005 (4ª ed. 2ª reimp.). Buenos Aires: La Ley, 2008, pp. 1013-1048.
- Convención para la Conservación de Focas Antárticas (1972), Londres, Reino Unido. Compendio de normas de Derecho Internacional Público, edición 2005 (4ª ed. 2ª reimp.). Buenos Aires: La Ley, 2008, pp.1041/1046.
- Convención para la Conservación de Recursos Vivos Marinos Antárticos (1980). Canberra, Australia. Compendio de normas de Derecho Internacional Público, edición 2005 (4ª ed. 2ª reimp.). Buenos Aires: La Ley, 2008, pp. 1048/1056.
- Decisión Administrativa 1269/2021 [Ministerio de Defensa] Contratación Directa Interadministrativa N° 35-0038-CDI21. B.O. 28/12/2021.
- Decreto 809 de 2021 [Presidente de la Nación Argentina] Por el cual se producen modificaciones presupuestarias. B.O. 26/11/2021.
- Ferrari, A. H., y Auza, F. J. (2017). La evolución del escenario Antártida y los procesos de liderazgo en el sector. ESGA. Recuperado de: <http://cefadigital.edu.ar/handle/1847939/396>
- Fuerza Aérea Argentina (s. f.). Agrogenerador Antártico, Iresud Energía Solar y Biojet. Energías Renovables en la Antártida. Recuperado 9 de junio de 2021, de <http://energiasrenovablesantartida.faa.mil.ar/index.php/Home/index>
- Fundación Marambio. (2011). Uso de energías renovables (Usina Verde). Programa para el uso de energías renovables en las bases antárticas. Recuperado de: <http://www.marambio.aq/usinaverde.html>
- Fundación Marambio. (2022). Polo Logístico Antártico - Ushuaia: Argentina busca su propia puerta para la Antártida. Recuperado de: <https://www.marambio.aq/polologisticoantartico.html>
- Keohane, R. O. y Nye, J. (2011) [1977]. *Power and Interdependence*. (4ta ed). Estados Unidos de Norteamérica: Longman.
- Krasner, S. “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables”, en *International Organization*, nro. 36, primavera 1982, pp. 185-205.
- Ley 23.775. (1990). Provincialización del actual territorio nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. B.O. 15/05/1990. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/176/texact.htm>
- Martín López, Miguel Ángel (2010). “Estudio sobre los regímenes objetivos en el Derecho de los Tratados” en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nro. 20, diciembre 2010.
- Memolli, M. A. (2019, noviembre 12–13). Conclusiones del seminario [Seminario Internacional]. A 60 años del Tratado de Washington: el futuro de la Antártida, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <https://www.embajadaabierta.org/post/a-60-a%C3%B1os-del-tratado-de-washington-el-futuro-de-la-ant%C3%A1rtida>





- Memolli, M. A. (2021). Los desafíos antárticos de la Argentina en el siglo XXI. *Ciencia Tecnología y Política*, 0–11. Recuperado de:  
<https://revistas.unlp.edu.ar/CTyP/article/view/12067/10943>
- Pagliari, A. (2013). *Curso de Derecho Internacional Público* (2ª ed.). Advocatus.
- Pampa Azul. (2022). *Se creó el Observatorio Oceanográfico en el buque rompehielos ARA Almirante Irizar*.
- Pitta, S. (2020, 9 abril). Argentina bicontinental y oceánica. *Nodal Noticias de América Latina y el Caribe*. Recuperado de:  
<https://www.nodal.am/2020/04/argentina-bicontinental-y-oceanica-por-sandra-pitta/>
- Puig Marcó, R. (2015). El régimen jurídico internacional de la investigación científica en la Antártida. España, Universitat de Barcelona. 2015, pp. 13-15.
- Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente (1991). Madrid, España. *Compendio de normas de Derecho Internacional Público*, edición 2005 (4ª ed. 2ª reimp.). Buenos Aires: La Ley, 2008, pp. 1017/1040.
- Rebagliati, O. R. (1999). “El sistema del tratado antártico, incluyendo el régimen de los recursos vivos y de los recursos minerales”, *Curso de Derecho Internacional, Organización de Estados Americanos*. Recuperado de:  
[https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones\\_digital\\_XXVI\\_curso\\_derecho\\_internacional\\_1999\\_Orlando\\_R\\_Rebagliati.pdf](https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_XXVI_curso_derecho_internacional_1999_Orlando_R_Rebagliati.pdf).
- Sitio web oficial del Gobierno Argentino (2022a). *Avanza la construcción de la nueva Base Naval Integrada en Ushuaia*. Recuperado de:  
<https://www.argentina.gob.ar/noticias/avanza-la-construccion-de-la-nueva-base-naval-integrada-en-ushuaia>
- Sitio web oficial del Gobierno Argentino (2022b). *Centro Interinstitucional en Temas Estratégicos Antárticos y Subantárticos*. <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/sact/cites/citeas>
- Strange, S. (1982). Cave! hic dragons: a critique of regime analysis, en *International Organization*, nro. 36 (2), pp. 479-496.
- Salas, G. R. (2011). El uti possidetis juris. En *Cuadernos de Derecho Internacional. Los principios generales del derecho internacional público: Realidades y perspectivas: Vol. VIII* (pp. 191–215). Advocatus.
- Tratado Antártico. (1959). Washington, Estados Unidos de Norteamérica. Recuperado de:  
[https://documents.ats.aq/keydocs/vol\\_1/vol1\\_2\\_AT\\_Antarctic\\_Treaty\\_s.pdf](https://documents.ats.aq/keydocs/vol_1/vol1_2_AT_Antarctic_Treaty_s.pdf)
- Vereda, M. y Jensen, M. (2021). Turismo antártico: Consideraciones para su análisis desde el Sistema del Tratado Antártico y la evolución de los flujos de visitantes. En *La Argentina en la Antártida a Sesenta Años de Vigencia del Tratado Antártico*. (pp. 151-176). Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.
- Witker, I. (2014). ¿Poder duro o poder blando? Algunas características de los programas antárticos de India y China. *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, 14, pp. 199–219. Recuperado de:  
<https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/comentario/article/view/34/45>





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**MERCOSUR Y DISPUTAS EN LA OMC: LA DISPUTA ARGENTINA-BRASIL Y LAS  
AGENDAS DEL MERCOSUR**

*Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Camilla Silva Geraldello*



**Resumen:** El objetivo de este trabajo es analizar si las agendas y disputas en las que los países del Mercosur se han involucrado en la OMC se ajustan a la agenda del bloque. Aunque el Mercosur pretende coordinar las políticas macroeconómicas entre sus miembros y establecer un mercado común, Argentina y Brasil se enfrentaron en tres litigios en la OMC en la década de 2000. En otras palabras, después de una década de existencia del bloque del Mercosur y de la negociación del acuerdo con la Unión Europea (el principal del bloque sudamericano), Argentina y Brasil no han alcanzado entendimientos bilaterales sobre medidas antidumping y de salvaguardia sobre el algodón, el pollo y las resinas plásticas. En este sentido, es importante considerar el desarrollo del Mercosur a lo largo de sus tres décadas. Para lograr el objetivo de este trabajo, se realizará un estudio retrospectivo sobre los avances y retrocesos del Mercosur, especialmente en lo que respecta a su agenda económica y comercial, y luego las disputas en la OMC en las que se han visto involucrados sus miembros. Por último, se analizarán las disputas de la OMC entre Argentina y Brasil, relacionando su evolución con la situación del Mercosur.

## **I. Introducción**

La intensificación de la globalización, junto con el proceso de cierre de la Guerra Fría, llevó a muchos países a finales de los años 80 y principios de los 90 a sumarse a los procesos de integración regional. En América Latina, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) elaboró el concepto de “regionalismo abierto”, que combinaba “la liberalización del comercio entre los socios del bloque regional con políticas de liberalización hacia terceros países” (CORAZZA; HERRERA, 2006, p.11, nuestra traducción). En este contexto nació el Mercado Común del Sur (Mercosur) entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en 1991.

Sin embargo, la constitución del Mercosur fue más allá de la propuesta de la CEPAL de “regionalismo abierto”, incluyendo no sólo la liberalización del comercio, sino también las políticas de protección externa a través de la institución de una unión aduanera. Argentina y Brasil son las figuras centrales de este proceso, cuyos entendimientos y desacuerdos conducen a momentos de acercamiento y alejamiento del bloque. Al mismo tiempo, la agenda del bloque suele desarrollarse como resultado del gran aumento de la negociación y/o implementación de Acuerdos Comerciales Preferenciales (ACP), muchas veces impulsados por Estados Unidos y la Unión Europea y por el contexto sistémico, como la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el avance de la Ronda de Doha, a partir de 1994 (LIMA; MENEZES, 2015).

En este sentido, las negociaciones del Mercosur con terceros y las acciones de Argentina y Brasil en la OMC son agendas que pueden llevar al fortalecimiento o al debilitamiento del bloque. Ambos países han participado activamente en la OMC, ya sea en coaliciones o en litigios. Cabe señalar que, a principios de la década de 2000, la OMC experimentó cambios en el patrón de desafíos al régimen de comercio internacional, como han demostrado Ramanzini Jr. y Viana (2012). Según estos autores, entre 2001 y 2010 los países en desarrollo superaron a los países desarrollados en la cantidad de paneles abiertos en el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC. Sin embargo, entre 1998



y 2001 se produce un intenso aumento del número de paneles entre países en desarrollo, seguido de un descenso y un nuevo aumento en 2009.

Es precisamente en este momento de crecimiento de los paneles de los países en desarrollo cuando Argentina y Brasil se enfrentaron en el CSO de la OMC: en 2000, 2001 y 2006. En otras palabras, a pesar de que ambos estados son miembros del Mercosur, iniciaron disputas en la OMC para resolver sus diferencias, a veces sin siquiera discutir las dentro del Mercosur (el caso de 2006). El objetivo de este trabajo es analizar si las agendas y disputas en las que participan los países del Mercosur en la OMC se ajustan a la agenda del bloque.

Así, el trabajo pretende analizar cómo los países del Mercosur se han posicionado e interactuado en las disputas de la OMC y cuál es la relación de dichas acciones con los avances y retrocesos en el proceso de integración del bloque. Para ello, repasaremos los avances y retrocesos del Mercosur, especialmente en lo que se refiere a su agenda económico-comercial, y luego analizaremos las disputas de la OMC en las que se han visto envueltos sus miembros. Por último, se analizarán las disputas de la OMC entre Argentina y Brasil, relacionando su evolución con la situación del Mercosur.

## II. El camino del Mercosur: los 31 años del bloque y las políticas exteriores de sus miembros

Desde los años 50 se viene discutiendo la formación de un mercado económico regional en América Latina, lo que se intentó en 1960 con la formación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Sin embargo, la ALALC no generó los resultados esperados y fue sucedida por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), creada en 1980. (BRASIL; 2017; CORAZZA; HERRERA, 2006) En esa misma década, Brasil y Argentina firmaron, en 1985, la Declaración de Iguazú, con el objetivo de "crear un Grupo de Trabajo Conjunto de alto nivel, presidido por los Ministros de Relaciones Exteriores de los dos países y firmar los compromisos de cooperación nuclear pacífica" (OLIVEIRA, 1998, p.14). De este modo, las relaciones entre Brasil y Argentina en la década de 1980 integraban tres variables fundamentales: "una militar-estratégica, otra política y otra económica" (HIRST, 1988, p.59, nuestra traducción).

Más tarde, en 1988, los dos países firmaron el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo por el que se establecía un mercado común, al que podían adherirse otros países latinoamericanos. Anticipándose al plazo para la formación del mercado común, Paraguay y Uruguay deciden adherirse al Tratado de Cooperación y Desarrollo entre Brasil y Argentina a través del Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991, formando así el Mercado Común del Sur (OLIVEIRA, 1998). Sin embargo, no fue hasta 1994 cuando el bloque adquirió personalidad jurídica con la firma del Protocolo de Ouro Preto.

Cabe destacar que el proceso de creación del Mercosur se inició debido al entendimiento bilateral de Brasil y Argentina que volvían a la democracia rodeados de problemas económicos, como la alta inflación y la Crisis de la Deuda. Por lo tanto, ambos países se vieron influenciados por el neoliberalismo imperante en la década de 1990 y sufrieron una fuerte apertura comercial en este periodo, lo que perjudicó a muchas industrias nacionales. Según Bernal-Meza (1999, p.46), la orientación de la política exterior brasileña en la década de 1990 siguió las tendencias identificadas desde mediados de la década de 1970, especialmente las ideas desarrollistas y autonomistas. Así,

[Mientras que la política exterior del final de la dictadura y del gobierno de Sarney (1985-1990) todavía se guiaba por la lógica heredada de la Guerra Fría de la autonomía a través de la distancia, la política exterior del gobierno de Cardoso (1995-2002) buscó ser autónoma participando e integrándose en el sistema internacional, y la política exterior



de Lula (2003-2010), finalmente, buscó integrarse en el sistema internacional a través de la diversificación de socios y opciones estratégicas. (GERALDELLO, 2014, p.122, nuestra traducción).

En el caso argentino, la década de los 90 estuvo marcada por la preferencia en la relación con los países desarrollados, con un fuerte énfasis en lo comercial y lo económico. Sin embargo, con el inicio de la recesión argentina en 1998, el privilegio en las relaciones con los países desarrollados se mantendrá para Estados Unidos hasta 2001, mediante el intento de crear una relación especial con el país. Esto convierte a Argentina en un punto de veto en el acuerdo Mercosur-Unión Europea (UE), negociado desde 1995. Al acercarse a Estados Unidos, “Argentina dejaba atrás una historia de enfrentamientos con el país” (BERNAL-MEZA, 1999, p.45, nuestra traducción), aplicando hasta 1997 una “política de *double standing*, entre promover el Mercosur exclusivamente y promoverlo junto con el proyecto norteamericano del ALCA [Área de Libre Comercio de las Américas]” (BERNAL-MEZA, 1999, p.42, nuestra traducción).

Para Rolón (2010), Brasil y Argentina, además de protagonizar la creación del Mercosur y los conflictos intrabloque, “arrastraron” a Paraguay al proyecto de integración regional. En opinión del autor, Paraguay puede considerarse un Estado tapón entre Brasil y Argentina, con una política exterior que osciló en torno a los dos países hasta finales de la década de 1980, aunque se mantuvo alineado con Estados Unidos a nivel internacional. Esta política pendular paraguaya se ve, en cierta medida, obstaculizada por la constitución del Mercosur y “precisamente durante los años de funcionamiento de este bloque comercial fue cuando más se expandió la presencia de organizaciones criminales regionales e internacionales [en el país]” (HIRST, 2005, nuestra traducción).

Así, el Mercosur nació con el objetivo de integrar a los “Estados Partes a través de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, el establecimiento de un Arancel Externo Común (TEC), la adopción de una política comercial común, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales, y la armonización de la legislación en las áreas pertinentes” (BRASIL, 2014). Sin embargo,

Dadas las características del arancel externo común (TEC) negociado en 1994 -que prácticamente reproducía el arancel de Brasil- los países más pequeños concentraron los esfuerzos de negociación en establecer mecanismos de transición que les permitieran mantener prácticas e instrumentos incompatibles con el arancel acordado en el bloque y con la idea de una política comercial común. Esta forma de resolver las tensiones y conflictos entre los muy diferentes intereses de los países miembros en cuanto al diseño de la política comercial generó un gran número de perforaciones del arancel externo común y prácticamente hizo inviable la ampliación de los compromisos subregionales a otras dimensiones (no arancelarias) de la política comercial común. (VEIGA; RIOS, 2007, p.12, nuestra traducción)

En este sentido, la forma elegida para resolver los conflictos de intereses comerciales entre los miembros obstaculizó la aplicación de los principales instrumentos de una unión aduanera, lo que se reflejó en las negociaciones comerciales extra-bloque (VEIGA; RIOS, 2007). Como ilustran las negociaciones del acuerdo comercial con la Unión Europea:

Mientras que la Comunidad Europea tiene una estructura institucional en la que algunos órganos están dotados de mayor autonomía y supranacionalidad, el Mercosur es un proceso de integración de carácter exclusivamente intergubernamental. Es decir, mientras que en la UE los Estados tienen voz pero comparten el espacio de decisión con la estructura



institucional del bloque, en el Mercosur los Estados tienen todo el espacio de decisión. (SANTOS, 2018, p. 34, nuestra traducción)

Esto se debe a que en la UE es la Comisión Europea la responsable de las negociaciones internacionales, al ser la representación de los intereses generales y de la política comercial del bloque, no de los Estados individuales. Después de que la Comisión Europea firme y ratifique un acuerdo, sigue siendo necesaria su aprobación por el Parlamento Europeo y por cada parlamento nacional de los Estados miembros. En el Mercosur, en cambio, el Protocolo de Ouro Preto instituyó el consenso entre los miembros para las decisiones de los órganos del bloque, como el Consejo del Mercado Común, convirtiendo al Mercosur en una plataforma de negociación y dejando a los miembros como actores de las negociaciones. (JALES, 2007; SANTOS, 2018)

Además, en la década de 2000, Brasil y Argentina se vieron influenciados por el crecimiento chino, que generó “una rápida expansión de la demanda internacional de [productos agrícolas] y un fuerte aumento del precio [de estos productos]” (MACADAR, 2009, p.7, nuestra traducción), lo que hizo que se mantuviera el protagonismo internacional de la agricultura en estos países. China asumió posiciones destacadas como socio comercial de los dos países: superó el primer lugar de Estados Unidos en la relación con Brasil y el segundo lugar de Estados Unidos en la relación con Argentina<sup>109</sup> (OBSERVATORIO DE LA COMPLEJIDAD ECONÓMICA, 2015; MACADAR, 2009).

Así, el inicio del siglo XXI en Argentina marca el fin del privilegio estadounidense en la política exterior del país del platino con el cambio del eje de esta política a partir de 2003, cuya prioridad pasa a ser las relaciones con Brasil y el fortalecimiento del Mercosur en detrimento de los países desarrollados (VADELL, 2006). Sin embargo, el privilegio otorgado al Mercosur se centró en las cuestiones sociales a través de un “revisiónismo crítico de los programas liberalizadores pro-mercado aplicados en los años 80 y 90” (VADELL, 2006, p.196, nuestra traducción), lo que llevó al proteccionismo comercial hacia la UE y Brasil (MACADAR, 2009; VADELL, 2006). Este proteccionismo, sin embargo, cambió sus contornos con la elección de Mauricio Macri en 2015 (PONTES, 2016a).<sup>110</sup>

En Brasil, el inicio del siglo XXI marcó la ampliación de las relaciones con nuevos polos de poder, como China, un diálogo más equilibrado con Estados Unidos, el fortalecimiento del peso del país en la arena internacional y el rechazo de acuerdos que pudieran comprometer su desarrollo (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Por lo tanto, a lo largo de los 31 años del Mercosur, Brasil mantuvo una política exterior basada en el multilateralismo, buscando evitar el fortalecimiento de los Estados Unidos en su entorno geográfico a través de la integración regional en el Cono Sur, a la vez que buscaba alcanzar el estatus de potencia media, posicionándose como un *global trader* y, posteriormente, un *global player*. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; BERNAL-MEZA, 1999; GERALDELLO, 2014)<sup>111</sup>

<sup>109</sup> Brasil ocupa el primer lugar como principal socio comercial de Argentina (OBSERVATORIO DE LA COMPLEJIDAD ECONÓMICA, 2015).

<sup>110</sup> Macri quiso lograr el acuerdo Mercosur-UE y adoptó políticas de regulación económica más abiertas que las del gobierno anterior y se acercó a los polos de poder tradicionales (Estados Unidos y UE) y emergentes (China) (PONTES, 2016a).

<sup>111</sup> Sin embargo, el protagonismo internacional de Brasil ha ido disminuyendo con la crisis interna. Desde las manifestaciones (Jornadas) de 2013, Brasil ha experimentado una intensificación de las rivalidades entre la izquierda y la derecha, que culminó con la destitución de Dilma Rousseff en mayo de 2016. Su vicepresidente, Michel Temer, asume el cargo con una agenda liberalizadora, marcando el “giro” del país hacia la derecha, o en sentido contrario a la izquierda (CASARÕES, 2016; ALMEIDA, 2017) – que se ha acentuado después de 2019 con la llegada de la extrema derecha a la presidencia.





Paraguay, bajo el gobierno de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008), también buscó mejorar su relación con los países en vías de desarrollo, llevando a cabo una política exterior que “diversificó las relaciones y fortaleció los lazos con países que, a pesar de ser geográficamente distantes, podían aportar beneficios” (KFURI; LAMAS, 2007, p.15, nuestra traducción). En la misma dirección siguió Uruguay, que priorizó el bloque a partir de la década de 2000, utilizándolo como puente para consolidar su relación con otras naciones sudamericanas. Juntos, Paraguay y Uruguay exigieron “la reducción de las asimetrías dentro del bloque, revelando [...] su insatisfacción con las negociaciones que Brasil y Argentina llevaban a cabo al margen del Mercosur” (SILVA, 2012, p.7, nuestra traducción).

Como resultado de esta percepción, bajo el gobierno de Tabaré Vasquez (2005-2010), Uruguay negoció un tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos, que de concretarse provocaría su denuncia del acuerdo del Mercosur. Incluso con la insatisfacción uruguaya con las asimetrías del bloque, no hubo consenso interno para el TLC entre Uruguay y Estados Unidos (SILVA, 2012). Esto no significó el fin de la diversificación de socios: se firmaron acuerdos con China, Cuba, Rusia y Venezuela (SILVA, 2012). En 2016, el gobierno uruguayo firmó acuerdos de cooperación en varias áreas con China e intentó iniciar las negociaciones para la celebración de un TLC para 2018 con el país asiático (PONTES, 2016b).

Así, según Veiga y Rios (2007), las dificultades del bloque iban a acentuarse con la incorporación de Venezuela, un país con características económicas muy diferentes a las de los miembros fundadores. Venezuela se convierte en miembro del Mercosur en 2012, tras décadas de oposición a la integración regional, de aislamiento y de privilegiar las relaciones con Estados Unidos. Esta posición cambió en la década de 1990, cuando el país comenzó a privilegiar los ejes Sur y Este, acción que se intensificó en la década de 2000 (LOPES; HITNER, 2009). En este momento, “la integración es vista como un mecanismo relevante, pero con un papel diferenciado, pues el objetivo ya no es sustituir importaciones a escala regional, sino permitir que el país se inserte en el escenario internacional” (LOPES; HITNER, 2009, p.166, nuestra traducción).

Durante el gobierno de Hugo Chávez (1999-2013) se hizo hincapié en la integración social, apuntando a la consolidación de un bloque del Sur y al establecimiento de un mundo pluripolar. Esto llevó a un aumento de las tensiones entre el país y Estados Unidos y a un acercamiento a los países del Mercosur y a China (LOPES; HITNER, 2009). Esta tensión no disminuyó con el gobierno de Nicolás Maduro (2013-), sino que se sumó a las diversas manifestaciones populares y a la crisis política que ha vivido el país en los últimos años, lo que llevó a cuestionar la permanencia y suspensión del país en el Mercosur (PONTES, 2016c).

Por tanto, en el aspecto político y social, el bloque ha avanzado a lo largo de los años. Esto se debe a que en 2005 se creó el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), cuyas operaciones comenzaron en 2007, con el objetivo de financiar proyectos de infraestructura en los países del bloque, especialmente para Paraguay<sup>112</sup> y Uruguay. En 2010 se aprobó el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS), cuyo objetivo es “erradicar la pobreza, el hambre, la miseria y el analfabetismo, así como universalizar los servicios públicos de salud en el ámbito del Mercosur” (BRASIL, 2017b, nuestra traducción). El PEAS comenzó a implementarse en 2012, el mismo año en que se incluyó a Venezuela y se firmó el Protocolo de adhesión de Bolivia (BRASIL, 2014).

Así, si el bloque comienza su andadura centrado en la economía, a lo largo del siglo XXI la preocupación se desplaza hacia las infraestructuras y las cuestiones sociales de los países miembros.

---

<sup>112</sup> Un logro importante para Paraguay, dado que el país recibe el 48% de los recursos del fondo (KFURI; LAMAS, 2007).



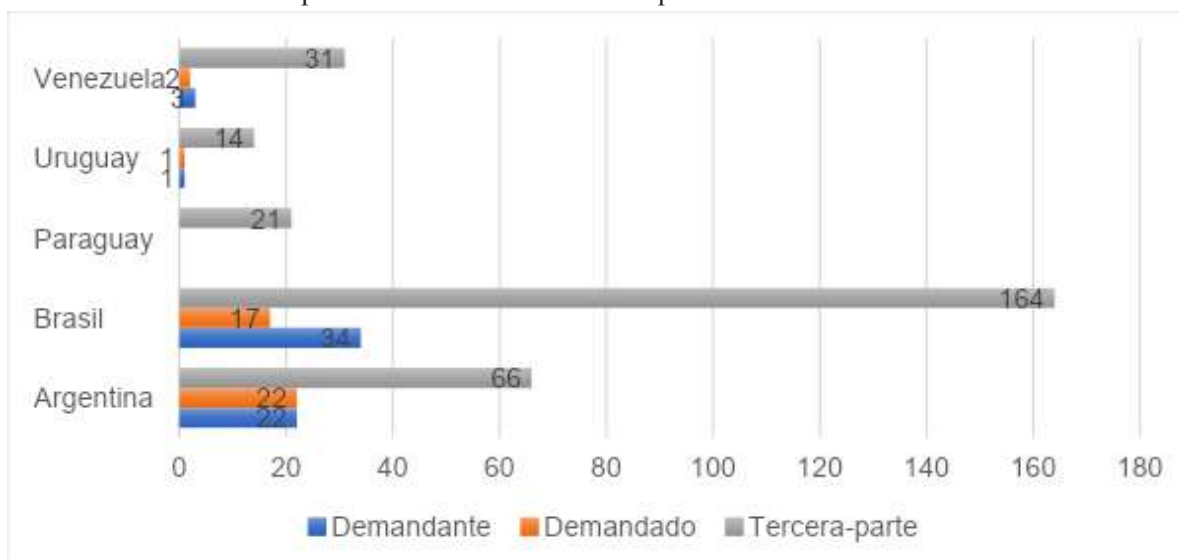


Esto se debe a que, a partir de la década de 2000, ha (re)surgido la resistencia a la apertura económica y a la liberalización del comercio (incluso regional) y se han producido cambios políticos en los países del bloque con la elección de presidentes con orientaciones de izquierda y centro-izquierda en el espectro político. Con este breve repaso de la evolución del Mercosur y de las políticas exteriores de los miembros del bloque, pasaremos a analizar las disputas de la OMC en las que se han visto envueltos los miembros del Mercosur, especialmente los paneles entre Argentina y Brasil.

### III. Disputas entre Argentina y Brasil en la OMC

Los miembros del Mercosur son también miembros fundadores de la OMC, pero estos cinco países han divergido en la intensidad de sus acciones en la organización: en lo que respecta a la participación en coaliciones (todos forman parte del G20 comercial<sup>113</sup>; con la excepción de Venezuela, los demás miembros integran el Grupo de Cairns<sup>114</sup>; con la excepción de Paraguay y Uruguay, los demás miembros integran el acuerdo NAMA-11<sup>115</sup>), y a la participación en disputas en el CSN, como se muestra en el Gráfico 1.

**Gráfico 1.** Número de disputas en el OMC-SOC en las que han actuado los miembros del Mercosur



**Fuente:** Elaboración propia a partir de OMC, 2022.

El gráfico 1 muestra que Argentina y Brasil son los Estados del Mercosur más activos como demandantes y demandados en el organismo de la OMC. Esto se debe a que ambos han sabido utilizar los paneles como parte de sus estrategias de política comercial exterior. Esta hipótesis puede

<sup>113</sup> Grupo creado en 2003 por 20 países en desarrollo que son grandes exportadores de productos básicos y que defienden el fin del proteccionismo agrícola de los países desarrollados.

<sup>114</sup> Grupo creado en 1986, compuesto por 20 Estados, con el objetivo de liberalizar el comercio agrícola, especialmente de la UE.

<sup>115</sup> Acceso a los mercados no agrícolas, un grupo creado en 2005 cuyo objetivo es que las reducciones arancelarias en los países en desarrollo no sean mayores que en los países desarrollados. También intenta establecer una relación entre la liberalización agrícola en los países desarrollados y la liberalización de los productos industrializados en los países en desarrollo.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

comprobarse observando los litigios en los que han participado Argentina y Brasil a lo largo de los años, como se muestra en las tablas 1 y 2.

**Tabla 1. Casos presentados por Argentina ante la OSC**

<b>Año</b>	<b>Caso</b>	<b>País demandado</b>	<b>Producto</b>
1997	DS35	Hungría	Productos agrícolas
	DS111	Estados Unidos	Maní
2000	DS207	Chile	Productos agrícolas
	DS226		Aceite comestible
2002	DS263	Unión Europea	Vino
	DS268	Estados Unidos	Productos tubulares de petróleo
	DS272	Perú	Aceites vegetales
	DS278	Chile	Fructosa
2003	DS293	Unión Europea	Productos biotecnológicos
2006	DS346	Estados Unidos	Productos tubulares de petróleo
	DS349	Unión Europea	Ajo
	DS351	Chile	Leche
	DS355	Brasil	Resinas PET
	DS356	Chile	Leche
2009	DS393		Harina de trigo
2012	DS443	Unión Europea	Biodiesel
	DS447	Estados Unidos	Carnes e productos animales
	DS448		Limonos frescos
2013	DS459	Unión Europea	Biodiesel
	DS473		
2018	DS572	Perú	Biodiesel
2022	DS614		

**Fuente:** Elaboración propia a partir de OMC, 2022.

**Tabla 2. Casos abiertos por Brasil en la OSC**

<b>Año</b>	<b>Caso</b>	<b>País demandado</b>	<b>Producto</b>
1995	DS4	Estados Unidos	Gasolina
1997	DS69	Unión Europea	Carne de pollo
	DS70	Canadá	Avión civil
	DS71		
	DS112	Perú	Autobuses y autocares
1998	DS154	Unión Europea	Café
2000	DS190	Argentina	Textiles (productos de algodón)
	DS208	Turquía	Accesorios para tubos de hierro y acero
	DS209	Unión Europea	Café soluble
	DS216	México	Transformadores eléctricos



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

	DS217	Estados Unidos	<i>Act 2000</i> – Enmienda <i>Byrd</i> (subsidijs y dumping)
	DS218		Productos de acero al carbono
	DS219	Unión Europea	Tubos y accesorios de hierro
2001	DS222	Canadá	Aviones (subvenciones a la aviación regional)
	DS224	Estados Unidos	Derecho de patentes de los Estados Unidos
	DS239		Silicio metal
	DS241	Argentina	Carne de pollo
2002	DS250	Estados Unidos	Suco de naranja (EET impuesta por Florida)
	DS259		Productos siderúrgicos
	DS266	Unión Europea	Azúcar
	DS267	Estados Unidos	Algodón
	DS269	Unión Europea	Carne de pollo (deshuesada y congelada)
2007	DS365	Estados Unidos	Subsidijs agrícolas
2008	DS382	Estados Unidos	Suco de naranja (medidas antidumping)
2010	DS409	Unión Europea y Países Bajos	Medicamentos genéricos en tránsito
2012	DS439	África do Sul	Carne de pollo congelada
2014	DS484	Indonesia	Carne de pollo
2016	DS506	Indonesia	Carne de vaca
	DS507	Tailandia	Azúcar
2016	DS514	Estados Unidos	Productos de acero
2017	DS522	Canadá	Aviones comerciales
2018	DS568	China	Azúcar
2019	DS579	India	Azúcar y caña de azúcar
2021	DS607	Unión Europea	Carne de pollo

**Fuente:** Elaboración propia a partir de OMC, 2022.

Según la tabla 1, Argentina fue muy activa en 2002 y 2006, solicitando la apertura de cuatro y cinco paneles, respectivamente, con Chile, Estados Unidos y la Unión Europea como principales países implicados. Hay que tener en cuenta que en estos años el acuerdo comercial Mercosur-UE estaba paralizado, en 2002 Argentina sufría las consecuencias de su crisis interna de 2001, y en 2006 buscaba recapitalizar su industria nacional, liberándose de su compromiso con Mercosur (CANDEAS, 2017; ONUKI, 2008). Así, es en este momento cuando Brasil demandó a Argentina ante la OMC.

En relación con Brasil, la mayor actividad brasileña en la OMC se produjo en 1997, 2000, 2001 y 2002, periodo en el que las solicitudes de apertura de grupos especiales oscilaron entre 4 y 7 por año. A pesar de la variedad de países, Estados Unidos y la Unión Europea se encuentran entre los más activos, al igual que Argentina (en 2000 y 2001).

Cabe señalar que en ambos países los litigios comienzan con las quejas del sector afectado por las medidas de otro país. Este sector, al señalar sus costos de oportunidad al Ministerio de Economía, en el caso argentino, y al ministerio sectorial y/o Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y a la Cámara de Comercio Exterior (CAMEX), en el caso de Brasil, es cuestionado y tiene que señalar sus costos de oportunidad, hasta que los gobiernos decidan realizar consultas en la OMC.



Sin embargo, Argentina y Brasil cuentan con varios mecanismos de consulta entre países establecidos desde, al menos, el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988, antes de llegar al SOC de la OMC. En este sentido, a continuación se abordarán las tres disputas entre Argentina y Brasil para comprender las demandas planteadas.

### III.1 Algodón: salvaguardias argentinas contra los productos brasileños

Tras unas delicadas negociaciones sobre el sector textil en el Mercosur, “Argentina obtuvo el derecho a reducir lenta y gradualmente sus aranceles nacionales para el comercio intrabloque”, y debía llegar a los aranceles cero en 1998 (CHAIN et al, 2014, p.139, nuestra traducción). Sin embargo, entre 1998 y 1999, la Federación Argentina de la Industria Textil (FITA) denunció que “las empresas brasileñas recibían financiación para la exportación con tasas de interés diferenciadas, créditos subsidiados del BNDES, entre otras medidas”, perjudicando a la industria nacional (CHAIN et al, 2014, p.140, nuestra traducción).

Por ello, la FITA solicitó a la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE) que investigara si procedían medidas proteccionistas contra estas importaciones. En julio de 1999, la CNCE confirmó la necesidad de “aplicar medidas de salvaguardia, fijando contingentes arancelarios a determinados productos textiles como el algodón, los filamentos sintéticos, las fibras sintéticas discontinuas y los tejidos especiales de origen brasileño -también procedentes de China y Pakistán- durante un período de 36 meses” (CHAIN et al, 2014, p.140, nuestra traducción). En los meses siguientes, Brasil recurrió al sistema del Mercosur: primero al Grupo Mercado Común (GMC) y luego al Tribunal de Arbitraje, que emitió un dictamen favorable a Brasil en marzo de 2000 (CHAIN et al, 2014).

Sin embargo, antes de la decisión favorable, Brasil solicitó en febrero de 2000 consultas con la OSC de la OMC sobre las medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de algodón brasileño en julio de 1999. A pesar de la recomendación del Órgano de Supervisión Textil (OST) de suspender las medidas, Argentina alegó que era imposible retirarlas. En marzo se abrió un panel con Estados Unidos, Pakistán, Paraguay y la Unión Europea como terceras partes.

Brasil argumentó que las medidas “anulan o menoscaban ventajas resultantes, directa o indirectamente, para el Brasil del Acuerdo sobre la OMC, incluido el GATT de 1994 y el ATV”. (WT/DS190/1, 2000). En consecuencia, Brasil solicitó a la OSC que verificara que

1. que las salvaguardias de transición introducidas por la Argentina son incompatibles con los párrafos de los artículos 2, 6 y 8 del ATV antes mencionados;
2. que las medidas de que se trata anulan o menoscaban ventajas resultantes, directa o indirectamente, para el Brasil del Acuerdo sobre la OMC, incluidos el GATT de 1994 y el ATV;
3. que el Gobierno de la Argentina debe revocar de inmediato las medidas. (WT/DS190/1, 2000)

Sin embargo, el panel no avanzó, ya que en abril de 2000 Argentina adoptó una nueva normativa interna (Reglamento 265/2000), eliminando las medidas de salvaguardia adoptadas contra los productos textiles brasileños, tal y como recomendaba la OMC y la decisión del Tribunal de Arbitraje del Mercosur. Así, en julio de 2000 Argentina y Brasil firmaron un acuerdo para resolver el caso.

Para Chain et al (2014, p.141-2, nuestra traducción), más importante que la recomendación y la decisión fue la suspensión por parte de Brasil de todas las negociaciones del proceso de integración regional, imponiendo el gobierno brasileño “como condición para recibir al entonces presidente



argentino Carlos Menem y reanudar las negociaciones del Mercosur, la revocación [de la Resolución 911 del Ministerio de Economía argentino]”. En otras palabras, los efectos de esta tensión comercial se hicieron sentir en el ámbito político.

### III.2 Pollo: antidumping argentino contra productos brasileños

Los productores argentinos reunidos en el Centro de Empresas Procesadoras Avícolas (CEPA) pidieron a la CNCE en 1999 que restringiera la importación de pollo brasileño debido a las prácticas de dumping de las empresas brasileñas. Incluso con la amenaza de represalias brasileñas (con la prohibición de las importaciones de leche en polvo argentina), la CNCE decidió aplicar medidas antidumping en diciembre de 1999. (CHAIN et al, 2014)

En agosto de 2000, tras las quejas de la Asociación Brasileña de Exportadores de Pollo, el gobierno de Brasil solicitó para Argentina una ronda de negociaciones directas que no fue aceptada por considerar que las investigaciones de dumping entre los Estados miembros del Mercosur debían realizarse de acuerdo con la legislación nacional y no a través del Sistema de Solución de Controversias del Mercosur. Brasil solicitó entonces la inclusión del tema en el GMC, que fue examinado en dos ocasiones, en septiembre y noviembre de 2000, pero no se llegó a ninguna conclusión. (CHAIN et al, 2014, p.143, nuestra traducción)

Con ello, en mayo de 2001, se constituyó un Tribunal Arbitral en el ámbito del Mercosur para analizar la controversia sobre “Aplicación de Medidas Antidumping contra la exportación de pollos enteros, procedentes de Brasil, Resolución N° 574/2000 del Ministerio de Economía de la República Argentina”. Sin embargo, los árbitros se declararon incompetentes en la materia, ya que las normas antidumping en bloque no estaban en vigor (Informe del Tribunal Arbitral - Informe IV, 2001). Así, en noviembre de 2001, Brasil abrió una nueva consulta con la OSC sobre las medidas antidumping definitivas impuestas por Argentina a las importaciones de pollo brasileño (con las clasificaciones 0207.11.00 y 0207.12.00 en el TCE del Mercosur). Para Brasil, el Ministerio de Economía argentino (ME) estaría utilizando métodos deficientes para aplicar las medidas. Esto se debe a que el ME estaría realizando el cálculo antidumping sólo para algunas transacciones y no para todas<sup>116</sup>. Debido a la falta de entendimiento entre las partes, en abril de 2002 se abrió un panel con Canadá, Chile, Estados Unidos, Guatemala, Paraguay y la UE como terceras partes (WT/DS241/6, 2003).

En materia de antidumping, la OSC-OMC examina tres aspectos: el perjuicio (para la empresa nacional), la causalidad (la aplicación de las medidas antidumping) y la relación de causalidad (la relación entre perjuicio y daño). En cuanto al daño, la OSC consideró que, por un lado, Argentina violó el Acuerdo Antidumping de la OMC (AAD de la OMC) al no rechazar una solicitud de investigación antidumping basada en pruebas insuficientes, incluso después de que la investigación de la autoridad competente demostrara que la determinación del daño era negativa, y al rechazar sin razones la información recibida de tres empresas que se sentían perjudicadas por la importación de productos brasileños. Por otro lado, la OSC sostuvo que Argentina no había violado el Acuerdo al no tener en cuenta la información presentada por una empresa que no había cumplido con las disposiciones de procedimiento de la legislación nacional (WT/DS241/6, 2003).

---

<sup>116</sup> Este es un debate recurrente en la OMC en el que Brasil ha participado activamente, ayudando a formar jurisprudencia. Sobre el tema, véase Geraldello, 2015.





En cuanto a los hechos, el OSC-OMC consideró que Argentina violó la OMC-ADA al no calcular los márgenes de dumping individuales para cada empresa brasileña; al no ajustar los costes de flete en el cálculo de la empresa brasileña que presentó documentos justificativos; y al no establecer valores medios ponderados basados en muestras estadísticas de ventas nacionales. Por último, en lo que respecta a la relación de causalidad, el CSM-OMC consideró que Argentina no justificó el examen de diferentes factores de perjuicio en diferentes períodos, no realizando un examen objetivo. (WT/DS241/6, 2003)

Desde entonces, en mayo de 2003 el litigio se dio por terminado con la sugerencia de derogar las medidas aplicadas por Argentina, lo que ya se había hecho en febrero de 2003. Según Chain et al (2014, p.144, nuestra traducción), “las autoridades brasileñas decidieron no dar por terminado el panel de la OMC [antes] para dejar claro que el país cumplía con las normas comerciales internacionales”.

### III.3 Resinas de PET: antidumping brasileño contra productos argentinos

En agosto de 2005, CAMEX-Brasil aplicó medidas antidumping a las resinas de PET procedentes de Argentina y Estados Unidos, lo que generó el riesgo de cierre de la empresa argentina afectada. Pronto, la empresa argentina solicitó la aplicación de medidas proteccionistas por parte de su gobierno, que verificó la posibilidad de obtener derechos compensatorios brasileños como represalia. A diferencia de los casos anteriores, en esta disputa, Argentina no recurrió al Mecanismo de Solución de Controversias del Mercosur, solicitando en diciembre de 2006 consultas directamente a la OMC sobre las medidas antidumping aplicadas por Brasil a las exportaciones argentinas de resinas de tereftalato de polietileno (PET). (CHAIN et al, 2014)

El gobierno argentino argumentó que no tenía sentido tratar el caso a nivel regional sin normas sobre dumping/antidumping en el Mercosur (CHAIN et al, 2014). Esto se debió a que Argentina consideró que las medidas impuestas por Brasil eran incompatibles con la OMC-ADA y solicitó la revisión de las normas brasileñas que eran incompatibles con los Acuerdos multilaterales – Decreto N° 4.732 del 10 de junio de 2003<sup>117</sup> y Decreto N° 1.602 del 23 de agosto de 1995. Como las partes no llegaron a un acuerdo, en julio de 2007 se estableció el grupo especial y los Estados Unidos, Japón, Taiwán y la UE participaron como terceros. (WT/DS355/6, 2009)

Sin embargo, en enero de 2008, antes de que venciera el plazo del panel (previsto para agosto de ese año), Argentina solicitó la suspensión del caso porque CAMEX-Brasil suspendió la aplicación de derechos antidumping a las resinas de PET argentinas. (WT/DS355/6, 2009) Cabe destacar que, entre los tres casos, éste fue el único que constó en el acta de CAMEX-Brasil, lo que provocó debates en el Consejo de Ministros sobre cómo proceder con la disputa (GERALDELLO, 2021).

## IV. Consideraciones finales

Como señalan Moreira y Lamucci (2007, nuestra traducción), “no es raro que los desacuerdos entre socios de un bloque comercial acaben en la OMC”. Sin embargo, en el caso del Mercosur, los tres enfrentamientos entre Argentina y Brasil en la OMC, con la participación de Paraguay como tercera parte en los dos casos abiertos por Brasil, reflejan las dificultades del bloque para fortalecerse y establecer políticas macroeconómicas comunes y armonizar la legislación comercial.

---

<sup>117</sup> No estableció plazos para la ratificación o el rechazo de las medidas antidumping, que ahora determina el Consejo de Ministros de la CAMEX. (WT/DS355/1)





En los casos en los que Argentina fue cuestionada, Brasil recurrió a los mecanismos del Mercosur, pero sin obtener el apoyo que deseaba. En el caso en que se cuestionó a Brasil, Argentina optó por no buscar los mecanismos del bloque. Esto corrobora la opinión de Veiga y Rios (2007) de que el TCE estaría más cerca del arancel brasileño y que el intento de resolver esta deformación llevó a un gran número de excepciones al TCE, lo que imposibilitó alcanzar el objetivo de integrar la política comercial de los miembros del bloque.

Así, las disputas Argentina-Brasil en la OSC-OMC reflejan más las políticas individuales de comercio exterior de los Estados que la agenda de integración del Mercosur. Esto se puede ver en el Gráfico 1 y en las Tablas 1 y 2, al analizar las disputas comerciales que Argentina y Brasil iniciaron en la OMC. Sin embargo, las disputas analizadas aquí no resultaron en el debilitamiento del Mercosur; tal vez, por el contrario, ayudaron a armonizar el comercio entre los miembros protagonistas del bloque, como señala Lucena (2012). Por lo tanto, aunque los casos no se adhieran a los objetivos del bloque, han ayudado a los ajustes de la política comercial entre Argentina y Brasil.

## V. Referencias

- ALMEIDA, M. H. T. Sob a nevoa da crise. *Trabalhos em Curso* (2), dez-2016/jan-2017, Ed. Panguila. Disponível em <[https://www.academia.edu/31082455/Sob\\_a\\_nevoa\\_da\\_crise.docx](https://www.academia.edu/31082455/Sob_a_nevoa_da_crise.docx)>.
- BERNAL-MEZA, R. Políticas exteriores comparadas de Argentina e Brasil rumo ao Mercosul. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 42, n. 2, p. 40-51, Dez. 1999.
- BRASIL. MERCOSUL. O MERCOSUL na vida do cidadão/Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL. 2017b. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/o-merc-sul-na-vida-do-cidadao/plano-estrategico-de-acao-social-do-merc-sul>>. Acesso em 27 de mai. de 2017
- \_\_\_\_\_. MERCOSUL. Saiba mais sobre o Mercosul. 2014. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-merc-sul#CRONO>>. Acesso em 27 de mai. de 2017.
- \_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. Política Externa. Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). 2017. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/690-associacao-latino-america-de-integracao-aladi>>. Acesso em 27 de mai. de 2017.
- CANDEAS, A. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos. **Rev. Bras. Polít. Int.** 48 (1): 178-213, 2005.
- CASARÕES, G. S. P. A Política Externa interina e os riscos à integração regional. **Conjuntura Austral**, v. 7, n. 37 (2016)
- CHAIN, C. P.; CAMPOS, V. F.; SANT'ANA, N. L. S.; VAZ, J. M.; SANTOS, A. C. Disputas Comerciais na OMC e no Mercosul: Divergências entre Brasil e Argentina sob a Perspectiva da Integração Regional. **Desenvolvimento em Questão**, Editora Unijuí, ano 12, n. 25, jan./mar., 2014.
- CORAZZA, G.; HERRERA, R. O “regionalismo aberto” da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 135-152, 2006.
- GERALDELLO, C. S. “Autonomias” na Política Externa Brasileira: exercícios da Teoria da Autonomia? **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, Vol. 5 (2), 2014.
- \_\_\_\_\_. **Medidas antidumping e política doméstica: o caso da citricultura estadunidense**. São Paulo: Editora Cultura Acadêmica, 2015.
- \_\_\_\_\_. Agronegócio, comércio internacional e representação de interesses no Brasil: o caso das grandes indústrias citrícolas paulistas. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2021. 225f.



- HIRST M. As relações Brasil-Paraguai: baixos incentivos no latu e strictu sensu. **Política Externa**. São Paulo, v. 14, n. 3, 0, p. 11-21, dez./fev 2005.
- \_\_\_\_\_. “Contexto e estratégia do Programa de Integração Argentina-Brasil”. **Revista de Economia Política**, vol. 8, n. 3, jul-set 1988.
- JALES, M. Executive Summary: Trade Policy in Latin America, the United States and the European Union. In: JANK, M. S.; SILBER, S. D. (orgs.). **Políticas comerciais comparadas: desempenho e modelos organizacionais**. São Paulo, Singular: 2007.
- KFURI, R; LAMAS, B. Entre o Mercosul e os Estados Unidos: as relações externas do Paraguai. 31º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu – MG, 22 a 26 de outubro de 2007.
- Laudo do Tribunal Arbitral - Laudo IV. Laudo do Tribunal Arbitral relativas à controvérsia entre a República Federativa do Brasil (Parte Reclamante) e a República Argentina (Parte Reclamada), identificada como controvérsia sobre "Aplicação de Medidas Antidumping contra a exportação de frangos inteiros, provenientes do Brasil, Resolução Nº 574/2000 do Ministério de Economia da República Argentina". **Mercosul**, 21 de maio de 2001. Disponível em [http://www.sice.oas.org/dispute/mercotur/laudo4\\_p.asp#IV](http://www.sice.oas.org/dispute/mercotur/laudo4_p.asp#IV)>. Acesso em 10 out. 2022.
- LIMA, T.; MENEZES, H. Negociações comerciais do Brasil. In: FIGUEIRA, A. R.; MELLO, R. C. (org). **Negócio internacionais: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.
- LUCENA, A. F. Do Mercosul à Organização Mundial do Comércio: o Brasil e as escolhas para solucionar conflitos regionais sobre direito antidumping. **Revista UFG**, Julho 2012, Ano XIII, nº 12.
- MACADAR, B. M. B. “As relações comerciais Brasil-Argentina: evolução recente”. **Indicadores Econômicos FEE**, vol. 37, n. 02, 2009.
- MOREIRA, Assis; LAMUCCI, Sergio. Argentina vai à e contra sobretaxa brasileira. **G1**, Economia e Negócios, 04/01/2007. Disponível em [https://g1.globo.com/Noticias/Economia\\_Negocios/0,,AA1408144-9356,00-ARGENTINA+VAI+A+OMC+CONTRA+SOBRETAXA+BRASILEIRA.html](https://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,AA1408144-9356,00-ARGENTINA+VAI+A+OMC+CONTRA+SOBRETAXA+BRASILEIRA.html)>. Acesso em 10 out. 2022.
- OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY. Argentina. 2015. Disponível em <http://atlas.media.mit.edu/pt/profile/country/arg/#Destino>>. Acesso em 29 Jun. 2017.
- OLIVEIRA, O. M. A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 41, n. 1, p. 5-23, Jun 1998.
- ONUJI, Janina. A nova Argentina e o futuro da integração. **PONTES, ICTSD**, Fev, 2008.
- Pontes, ICTSD**. Membros do Mercosul buscam unilateralmente acordos com terceiros países. 26 Out. 2016. 2016b.
- \_\_\_\_\_. Mercosul: um tango argentino? **ICTSD**, v. 12, n. 3, 2016a.
- \_\_\_\_\_. Venezuela é marginalizada, e presidência do Mercosul será colegiada. 15 Set. 2016. 2016c.
- RAMANZINI JR, H.; VIANA, M. T. Países em desenvolvimento em uma ordem internacional em transformação: coalizões e soluções de disputas na OMC. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 55, n. 2, Dez. 2012.
- ROLON, J. A. Paraguai: transição democrática e política externa. Tese de Doutorado em Ciência Política. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. 2010.
- SANTOS, L. B. As negociações do acordo de associação inter-regional Mercosul e União Europeia: o posicionamento dos grupos agrícolas e industriais de Argentina e Brasil. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas. São Paulo, 2018.
- SILVA, R. R. M. A política externa do Uruguai no período recente: as teorias das relações internacionais e os dilemas de um estado pequeno. VI Congreso de Relaciones Internacionales.



Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata. 21, 22 y 23 de noviembre de 2012.

VADELL, J. A. A Política Internacional, a Conjuntura Econômica e a Argentina de Néstor Kirchner. **Rev. Bras. Polít. Int.** 49 (1): 194-214 [2006].

VEIGA, P. da M.; RIOS, S. P. O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. CEPAL, 2007.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, 29 (2), 2007.

WORLD TRADE ORGANIZATION. Dispute Settlement: The Disputes. Find Disputes Cases. 2022. Disponível em <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/find\\_dispu\\_cases\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/find_dispu_cases_e.htm)>. Acesso em 10 out. 2022.

WORLD TRADE ORGANIZATION. DS 190: Argentina — Transitional Safeguard Measures on Certain Imports of Woven Fabric Products of Cotton and Cotton Mixtures Originating in Brazil, WT/DS190/1, 11 February 2000. Disponível em

<[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds190\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds190_e.htm)>. Acesso em 10 out. 2022.

WORLD TRADE ORGANIZATION. DS 241: Argentina — Definitive Anti-Dumping Duties on Poultry from Brazil, WT/DS241/6, 22 May 2003. Disponível em

<[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds241\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds241_e.htm)>. Acesso em 10 out. 2022.

WORLD TRADE ORGANIZATION. DS 355: Brazil — Anti-dumping Measures on Imports of Certain Resins from Argentina, WT/DS355/6, 5 February 2009. Disponível em

<[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds355\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds355_e.htm)>. Acesso em 10 out. 2022.

## Un Planeamiento Estratégico para el Atlántico Sur

Gianfranco Bruno

Universidad Católica de Santa Fe - UCSF

Universidad de la Defensa Nacional – UNDEF

### Introducción

**“La organización de la defensa nacional de un país es una vasta y lejana tarea de años y años, por medio de la cual se han de ejecutar una de medida preparatorias durante la paz (...) Los pueblos que han descuidado la preparación de sus fuerzas armadas**



**han pagado siempre caro su error, desapareciendo de la historia o cayendo en la más abyecta servidumbre” (Perón, 1944)**

La Defensa Nacional es aquel instituto político-jurídico que crea, regula y utiliza los instrumentos necesarios para garantizar la existencia del Estado como tal, el resguardo de su soberanía, la integridad de su territorio y la dignidad de su población; frente a un ataque militar de origen externo. La organización de la misma demanda una ardua tarea de años que involucra a los grandes cuadros técnicos nacionales que, en función a los lineamientos dados por los niveles superiores de la conducción, *planifican*. Vayamos por parte.

Sabemos bien que la problemática <conflicto> es un factor recurrente y constante en las relaciones internacionales. Estos conflictos se exteriorizan en la realidad cuando dos o más actores estatales comparten el mismo objetivo sobre el mismo interés, definiendo a este último como un objeto al cual le adherimos un valor. Los intereses son los términos básicos del lenguaje estratégico. Ahora bien, como veremos más adelante, que dos actores depositen interés sobre un mismo objeto no necesariamente se traduce en una escalada del conflicto que devenga en una guerra; sino que, el desenlace se alcanza en virtud de la actitud estratégica adoptada por el actor, como puede ser una actitud cooperativa en vez de una ofensiva. Más allá de lo mencionado, recordemos que Carl von Clausewitz en su reconocida obra “De la Guerra” entiende que ésta es un fenómeno social inevitable; por lo tanto, el planeamiento estratégico debe contemplarlo.

La estrategia es la conducción del conflicto, pero ¿Qué significa? que los planos superiores del Estado, aquellos que deben tomar las grandes decisiones nacionales, planifican los tramos que nos lleven a la concreción de los objetivos finales. Esto solo es posible dentro del marco de un gran plan estratégico nacional, cuya finalidad es el desarrollo y el bienestar de la Nación. Insistimos en este concepto: la conducción, en su nivel estratégico, identificara los intereses nacionales (aquellos objetivos permanentes de nuestro pueblo) en función a los fines nacionales (nuestras máximas aspiraciones como comunidad organizada) y a los valores nacionales (nuestros principios políticos) que surgen del gran plan estratégico nacional. En definitiva, la conducción estratégica se caracteriza por su racionalidad interdependiente que



busca libertad de acción mediante la dialéctica de voluntades en una situación de incertidumbre. Toda operación de la conducción estratégica está dirigida a obtener, mantener o maximizar libertad de acción. La dialéctica de voluntades se da cuando las acciones de un actor generan una reacción o una consecuencia en el otro. La situación de incertidumbre es la realidad misma proyectada a futuro, es decir, a medida que me voy alejando de mi punto de partida (el ahora) en el esquema de la planificación, la maniobra (la táctica) va a proyectarse en realidades mucho más relativas, difusas y hasta abstractas (el futuro). Bajemos a nuestra realidad.

La República Argentina, una nación soberana ubicada en el cono sur del continente americano, con una población estimada en 47.327.407 habitantes (INDEC.2022) y una extensión territorial de 3.761.274 km<sup>2</sup> (Instituto Geográfico Nacional) incluyendo, obviamente, a nuestras Islas Malvinas, Georgias, Sándwich del Sur y territorios antárticos. El Producto Bruto Interno argentino es de USD 1.104.860 mill. (FMI.2021) y tiene un Índice de Desarrollo Humano de 0,845 puntos (ONU.2021), uno de los más altos de América. Mención especial merecen la altísima concentración de recursos naturales de valor estratégico en nuestro territorio. En definitiva, una nación con estas características ¿esta ajena a las ambiciones de las potencias mundiales?

Es objeto de este trabajo abordar desde la mirada del planeamiento estratégico al Atlántico Sur como escenario en disputa actual ¿Cuáles son los actores interesados? ¿Qué los motiva? ¿Cuáles son sus tendencias? Bajo la óptica de la Directiva de Política de Defensa Nacional sancionada por el Decreto 457/2021 intentaremos responder estas preguntas; recordando también, la gesta patriótica de Malvinas a 40 años del conflicto bélico.

1. El Atlántico Sur como territorio en disputa
  - a) El escenario

Entendemos al escenario como la unión de los espacios que corresponden a los intereses del conflicto, y en el que rigen reglas determinadas de juego. Un espacio puede ser un foro, un mercado o un territorio. Asimismo, las reglas de juego pueden ser obligaciones o prohibiciones.



- **Atlántico Sur:** escenario de carácter territorial, con alcances en el mercado por su valor económico y en los foros por su valor político. con reglas de juego que surgen del Derecho Internacional y de la CONVEMAR. Zona de alto tráfico comercial debido al paso bioceánico natural del Estrecho de Magallanes, importante zona de explotación pesquera con presumible presencia de minerales y metales preciosos en el lecho y subsuelo; como, asimismo, de perforaciones *off shore*. Proyección directa sobre la Antártida, gran territorio en disputa para la segunda mitad del siglo XXI. En 1982 fue teatro de operaciones de la guerra entre la República Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. “Es pertinente adoptar la postura de Hervé Coutau Bégarie, quien reconoce la línea ecuatorial como una división natural del océano en dos, norte y sur, impuesta por la historia y la geografía. Al este, el límite esta definido por el continente africano y el meridiano de 20°E que marca la separación con el Océano Indico; al oeste, separado del Pacífico por el meridiano del Cabo de Hornos hasta el continente antártico y, finalmente; al sur, convencionalmente asumimos que llega hasta el paralelo 60°S a partir del cual se define el ámbito de aplicación de Tratado Antártico” (Koutoudjian. 2021)

b) Los actores y sus intereses sobre el Atlántico Sur desde la perspectiva argentina

En este caso, son los sujetos estatales de derecho público reconocidos internacionalmente, con proyecciones sobre un objeto al cual le imprimen valor. El objeto puede clasificarse según su clase (ideal o real), según su ámbito (político, económico o militar) y según su espacio (foro, mercado o territorio). Asimismo, los intereses pueden clasificarse por su polaridad (buenos o malos), su estado, su exclusión (si excluye o no), su jerarquía (si es fin o medio) y según su orden (primero, segundo, etc.). Existe un vínculo entre dos o más actores cuando las acciones de uno generan consecuencias en el otro, aunque este no las perciba. Esto es lo que llamamos *dialéctica de voluntades*. La racionalidad de un actor esta dada cuando existe una coherente relación entre fines y medios. Los fines son los objetos que se reconocen como prioritarios con respecto a los medios. Otro elemento importante para considerar a la hora de interpretar la concepción estratégica de un actor es analizando a la





política. Entendemos a esta como el resultado de la decisión estratégica, que diseña el marco de las maniobras posibles. Ahora bien, analicemos a los actores.

- **República Argentina.** En el ámbito del poder político y económico, su objeto es la soberanía (independencia + autonomía). El valor que le imprime a este objeto es el más alto, de carácter excluyente y altamente prioritario. La Argentina busca ejercer su soberanía sobre el Atlántico Sur, lo cual se relaciona al interés puesto desde el ámbito del poder militar como es su integridad territorial: casi la cuarta parte de su territorio está ocupado por una potencia europea de resabios imperialistas como es Gran Bretaña. Actualmente, posee una actitud estratégica defensiva con aversión al riesgo. Hay que tener en cuenta que hace 40 años la escalada del conflicto llevó a la guerra con GB, con profundas consecuencias políticas y sociales para la Argentina; de allí se entiende su aversión al riesgo. Siguiendo la descripción de las tendencias, podemos establecer que en virtud de lo dicho por la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN. 2021), nuestra nación asume una actitud cooperativa con los países sudamericanos y de importante presencia en los cuerpos diplomáticos internacionales con los reclamos de soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias, Sándwich del Sur y espacios marítimos circundantes. “Una fuerte política exterior en el Atlántico Sur debe generar vinculaciones estratégicas de cooperación, principalmente con países de la región, pero también con otros países con intereses afines, y producir como resultado que los socios perciban sus propios beneficios de pertenencia en esa asociación y den su apoyo a la Cuestión Malvinas como parte de la misma lógica de cooperación (...) Esta cohesión continental no sólo es vital desde el punto de vista de su contribución solidaria, sino que es imprescindible para construir las condiciones en dirección a retomar el diálogo que permita recuperar el ejercicio de la soberanía sobre las Malvinas” (Filmus. 2021) Como motivación, existe una elevada determinación a la soberanía sobre estos espacios. Malvinas y todo lo que ella engloba, se ha transformado en una verdadera causa nacional con alto consenso político y social sobre la materia (muy difícil de encontrarlo en otras).



Sobre el continente antártico, la Argentina fue el primer país en establecerse en él y cuenta, actualmente, con la más alta concentración de bases científicas y la única “ciudad” radicada allí. Además, En consecuencia, los altos objetivos que este país busca sobre el Atlántico Sur alcanzan también a la Antártida. Cabe mencionar también que, ciertos paralelos del territorio antártico son igualmente disputados por Argentina, Chile y Gran Bretaña. “El control del mar (argentino) significa su utilización en propio beneficio y la negación del mismo para otros. Su creación implica necesariamente una inversión y desarrollos de mediano y largo plazo para contar con los beneficios que el mar nos puede dar o, caso contrario, no contralarlo nos colocará en una posición desfavorable y provocará problemas económicos y políticos de magnitud” (Félix Martín. 2015)

- **Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte:** a diferencia de Argentina, su objeto sobre el Atlántico Sur no es la soberanía, puesto que para GB este territorio es el propio objeto; y por ello es de carácter real. Al mismo, le asigna un valor supremo y excluyente con una motivación de determinación elevada. Otra diferencia con nuestro país es la asunción de riesgos, puesta a prueba en el conflicto de 1982 y hoy mismo con la alta militarización con base en Malvinas, que efectiviza la presencia de la OTAN en el hemisferio sur. Podemos asumir que, en materia de tendencias, GB asume una actitud estratégica ofensiva con clara proyección antártica y consecuente proclamación de soberanía sobre aquellos territorios antárticos que Argentina y Chile también se atribuyen. Cuando decimos que Gran Bretaña (*léase OTAN*) no tiene por objeto a la soberanía es porque el Atlántico Sur para ellos no es fin sino un medio a través del cual garantizar y ampliar su presencia y poder en el hemisferio sur, con intenciones expansionistas sobre la Antártida para luego del 2048 y control militar del paso bioceánico y de las rutas comerciales que pasan por allí; frente al crecimiento militar y comercial de Rusia y China. La fortaleza del Reino Unido en el Atlántico Sur es su increíble poder de fuego. “Desde las bases que tiene hoy el Reino Unido pueden llegar aviones hasta Ecuador, hasta Venezuela. Incluso misiles que están en la base



militar de las Islas Malvinas pueden llegar hasta el norte de Brasil” (Luzzani. 2021)  
Una amenaza para la posición imperial es una unión sudamericana en materia política como fue el periodo signado por la UNASUR y su Consejo de Defensa, como así también podría ser, una verdadera y efectiva cooperación entre Argentina y Brasil por la hegemonía del Atlántico Sur. En materia antártica, resulta una amenaza para GB la consolidación de una alianza cooperativa entre Argentina y Chile frente a las pretensiones británicas. Desde la perspectiva británica, la balcanización de la política sudamericana y el arribo de gobiernos de derecha a la región contrarios a la unión de nuestros pueblos resultan una verdadera oportunidad, tal como sucedió en el periodo reciente inmediato de nuestra historia.

- **Republica Federativa de Brasil.** Tienen una tradición geopolítica y geoestratégica a la hora de planificar. Mientras que Argentina busca soberanía (independencia + autonomía) sobre el Atlántico Sur, Brasil tiene por objeto su autonomía desde el ámbito del poder económico puesto que su soberanía no está relativizada por la ocupación británica, pero si su capacidad económica de proyectarse en los mercados. Es por ello por lo que el espacio en disputa para nuestro vecino del norte es el mercado y su valor no es carácter excluyente pese a tener una alta importancia jerárquica. La capacidad militar ligada a un desarrollo tecnológico notable, su posición geográfica y su poder económico en deseo expansionista lo lleva a tener una motivación de asunción de riesgos con una tendencia cooperativa con los países ribereños, que no solamente lo es la Argentina, sino también, aquellas naciones africanas cuyas costas son bañadas por el Atlántico Sur. “La consolidación de Brasil como poder regional lo está conduciendo a superar gradualmente su condición de Estado llave de los Estados Unidos para comenzar a desarrollar su propio juego en instancias de cooperación sur-sur y la multipolarización del sistema internacional” (Koutoudjian. 2021) El control del paso bioceánico y las rutas comerciales que por allí pasan es de especial interés para Brasil, es por ello por lo que resultaría una oportunidad (tal como se mencionó mas arriba) un verdadero y efectivo acuerdo cooperativo entre



Argentina y Brasil con Chile como país invitado en materia de defensa y seguridad conjunta. “Brasil ha comenzado a considerar sus intereses marítimos con una visión de largo plazo que parece sustentable. Por ello, busca expandir la producción pesquera que aún no tiene un peso importante dentro del PBI. Paralelamente, ha dado un gran impulso a la industria naval e intenta alcanzar una estatura internacional en el mediano plazo respaldada por planes oficiales” (Koutoudjian. 2021)

- **República Oriental del Uruguay.** Es un actor menor flanqueado por los dos grandes actores regionales. Su objeto en todos los ámbitos es la independencia y la autonomía; les otorga valor prioritario y excluyente. Posee un puerto transoceánico (Montevideo) cuyas rutas comerciales cruzan el Atlántico Sur, la economía uruguaya depende en una medida muy importante de este. Es por ello, que resulta imperativo para el Uruguay resguardar la seguridad y defensa de su puerto. Por ende, que el escenario objeto de este trabajo se mantenga como una zona de paz es una necesidad imperiosa; y la presencia militar de la OTAN es su principal amenaza. “En el vínculo con la REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY debe destacarse la administración compartida de la navegación y control ambiental en el Río de la Plata mediante la COMISIÓN ADMINISTRADORA DEL RÍO DE LA PLATA (CARP), con sede en la Isla Martín García. A través de este espacio estratégico circula la mayor parte de las exportaciones argentinas y uruguayas, convirtiéndolo en un área crucial para el desarrollo de ambos países. Deben incrementarse y fortalecerse los vínculos en el mismo sentido para fomentar la cooperación en el ATLÁNTICO SUR.” (DPDN. 2021)
- **República de Paraguay.** Es actor en el escenario no porque su seguridad se vería afectada de forma directa por un conflicto en el Atlántico Sur, sino su economía. Paraguay es una nación que accede al mar exclusivamente desde la cuenca Paraguay- Paraná- del Plata, es por ello por lo que podemos presumir que el objeto de este país es la autonomía desde el ámbito económico y su espacio es

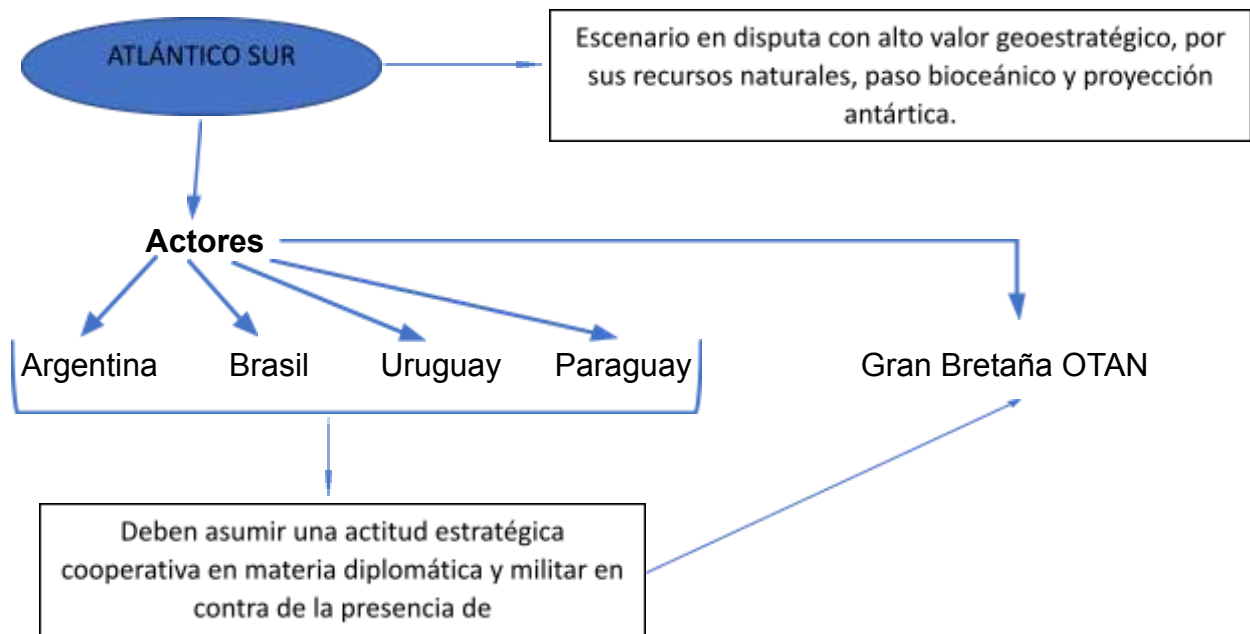


el mercado. Posee como tendencia una actitud cooperativa con la Republica Argentina que se refleja en el Programa de Cooperación en Defensa “Ñamopetei”.

- **República de Chile.** Si bien no es un actor con intereses directos sobre el Atlántico Sur, su posición compartida del estrecho bioceánico con la Argentina además de las pretensiones sobre una porción del territorio antártico; lo suman como un Estado con los ojos puestos en el escenario objeto de este trabajo. Por ello, resultaría una oportunidad para la nación transandina la adopción de una identidad estratégica cooperativa junto con la Argentina para interponerse frente al Reino Unido con una actitud estratégica competitiva. “Uno de los espacios compartidos que resulta fundamental continuar fortaleciendo es el de la exploración, estudio y control conjunto sobre el Estrecho de Magallanes y el Mar de Hoces, espacios estratégicos tanto por su rol como vías navegables naturales entre el OCEANO ATLÁNTICO y el OCEANO PACÍFICO como por constituir puntos privilegiados de acceso al continente antártico (...) resulta de suma importancia generar una aproximación cooperativa con la REPÚBLICA DE CHILE” (DPDN.2021)

## Conclusiones

En breves palabras se intentó describir el escenario en disputa y los actores que intervienen en él. Repasamos algunos principios básicos del planeamiento estratégico y lo ubicamos en el Atlántico Sur desde la perspectiva argentina. En virtud de lo desarrollado podemos establecer los siguientes puntos:



La presencia militar de potencias extrañas a nuestro continente atenta contra lo establecido convencional y colectivamente: el Atlántico Sur es una zona de paz. La injerencia británica/OTAN en las Islas Malvinas, con una tendencia expansionista a la Antártida representa un conflicto que nuestros países deben modificar su estado de situación actual a través de la política. Bien sabemos que, ante un conflicto, los actores por lo general tienen a ocuparse en dos bandos, determinados en función a relaciones de identificación. La República Argentina debe accionar cooperativamente con Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay, centralizando las instancias cooperativas ya existentes en un único foro en materia de defensa del Atlántico Sur, foro que mantenga una postura competitiva con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte/OTAN. Asimismo, esta unión debe procurar obtener el máximo control sobre el paso bioceánico del Estrecho de Magallanes y consolidar los reclamos soberanos sobre el territorio tanto emergido como sumergido, y el consecuente control sobre los recursos naturales de valor estratégico que se encuentren allí presentes.

Desde la perspectiva británica podemos redactar lo siguiente:

**Fortaleza:** altísimo poder de fuego en razón de la base militar más importante del hemisferio sur en Malvinas, inserto dentro de la estructura de la OTAN.





**Oportunidad:** balcanización de la política sudamericana y advenimiento de gobiernos contrarios a la unidad regional.

**Debilidad:** su posición antijurídica frente a las convenciones internacionales en materia de descolonización y pacificación del Atlántico Sur.

**Amenaza:** unión de los pueblos sudamericanos en órganos o foros de defensa y seguridad, puntualmente entre Argentina y Brasil.

Tal como lo decía Antoine de Saint-Exupéry, un objetivo sin un plan es una expresión de deseo. Nos proponemos recuperar Malvinas y el Atlántico Sur no porque seamos mejores o peores que el Reino Unido, sino porque son nuestras por historia, derecho y geografía. Ahora bien, el objetivo debe exteriorizarse en un planeamiento estratégico que contemple el corto, el mediano y el largo plazo para que a través de la política se cambie la realidad. Con una estrategia defensiva, cooperativa y autónoma la Argentina, en particular, y Sudamérica, en lo general, deben planificar con el alto objetivo final de obtener nuestra segunda y definitiva independencia total; aquella que rompa de manera definitiva los lazos violentos que nos vinculan con las potencias imperiales, que depredan nuestros recursos naturales y burlan nuestra soberanía. Es nuestro deber, como futuros asesores en materia de defensa, saber aconsejar a la conducción para que la estrategia, el planeamiento y la táctica estén dirigidas de manera permanente y efectiva a la concreción de nuestros mas altos fines e intereses como Nación Argentina.

### **Bibliografía**

Filmus, Daniel. "La cuestión Malvinas como política de Estado". Editorial Fedun. Buenos Aires. 2021

Koutoudjian, Adolfo y otros. "Geopolítica argentina". Editorial Eudeba. Buenos Aires. 2021

Koutoudjian, Adolfo, Félix Martín, José María y otros. "Geopolítica del mar argentino". Instituto de publicaciones navales. Buenos Aires. 2015



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Luzzani, Telma. “La presencia de las grandes potencias del norte en la región”. Editorial Fedun. Buenos Aires. 2021

Perón, Juan Domingo. Discurso. Extraído de  
<http://archivoperonista.com/discursos/juan-domingo-peron/1944/palabras-en-conferencia-sobre-significado-defensa-nacional-desde/>

Presidencia de la Nación Argentina. Decreto N° 457/2021. Directiva de Política de Defensa Nacional.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**“La "Revolución" Peruana (1968-1975): ideas, acciones y límites de un gobierno nacionalista en el plano internacional”**

FRANCISCO GIRAUDO

franciscogiraudo@gmail.com

UNVM

LUCIANO GUZMÁN BAIADERA

Luciano.guzman.baiadera@mi.unc.edu.ar

UNC

**ABSTRACT:**

En 1968, el Ejército del Perú, con Velasco Alvarado al frente, lleva a cabo un golpe de Estado derrocando al gobierno de Belaúnde Terry para dar comienzo a un intento de cambiar radicalmente las estructuras económica y política del Perú bajo las banderas de la soberanía política, la justicia social y la independencia económica.

Sin embargo, el endeudamiento externo que se arrastraba, la baja capacidad de negociación por su condición dependiente, la presión estadounidense, la falta de apoyos de otros países y su atraso económico radical pusieron en jaque a un Perú que intentaba levantarse de un largo periodo de sumisión y explotación.

En este trabajo se intenta realizar un breve análisis sobre el desenvolvimiento de Perú en el plano internacional: desde sus intenciones, ideas y acciones hasta los límites impuestos por sus condiciones estructurales, por EEUU y por la situación en que se encontraba Latinoamérica y el mundo en ese periodo.



**1. Introducción**



*“Mientras estuvimos separados prevaleció aquella oscura alianza de imperialismo y plutocracia que hundió al Perú. Ahora que estamos para siempre unidos, la justicia social y la grandeza de nuestra patria empiezan a echar raíces cada día en el nuevo Perú que estamos construyendo”*

*(Gral. Velasco Alvarado)*

En 1968 inicia un nuevo capítulo en la vida del Perú, con un hecho que intenta poner fin al ejercicio de siglos de opresión por parte de metrópolis extranjeras (España, Inglaterra y EE.UU.) y oligarquías locales. Estamos hablando de la Revolución Peruana, encabezada por un ejército que ejerce, como en la mayoría de los países latinoamericanos durante el siglo XX, el rol de vanguardia de un movimiento nacional y popular.

Ideas novedosas, mentes brillantes y actores valientes se combinan para intentar introducir al pueblo peruano, humillado durante siglos, en un proyecto político basado en las banderas de justicia social, independencia económica y soberanía política. Este es un proceso que tiene lugar en gran parte de América Latina que toma conciencia de su condición dependiente.

Son los problemas financieros del Estado, la presión de EEUU y sus empresas privadas, las contradicciones internas entre los distintos actores que forman el ejército, el giro hacia la derecha de Latinoamérica producto de sus golpes de estado apoyados por EE.UU., pero principalmente el subdesarrollo y la debilidad estructural de Perú, los que hacen que el proceso revolucionario se vea interrumpido y tomen el poder cipayos que entregaron al pueblo peruano por beneficios personales y corporativos, teniendo en Fujimori su más alto exponente.

Sin embargo, vale la pena estudiar y analizar este proceso que buscó cambios estructurales del Estado a favor de las mayorías denigradas y explotadas durante tanto tiempo.

En este trabajo se intentará dar cuenta de cómo entender las relaciones de la sociedad mundial; la posición de Perú en la misma como Estado dependiente; el contexto Latinoamericano en el periodo a analizar; la búsqueda de autonomía de Perú y las medidas para intentar lograrla; la gran re-conceptualización del concepto de Seguridad Nacional llevada a cabo por el canciller Mercado Jarrín y los obstáculos a los que se enfrentó para poder llevar a cabo sus ideas.

## **2. El sistema mundial**

*“Nuestro desarrollo está condicionado por ciertas relaciones internacionales que son definibles como relaciones de dependencia”*

*(Dos Santos, T.)*



Para entender la coyuntura ocurrida en Perú entre 1968 y 1975 es importante tener en claro el funcionamiento del orden mundial, así como el lugar que ocupa el país a estudiar en el mismo.

El mundo se encuentra conformado por dos grandes grupos categorizados de acuerdo al grado de autonomía que poseen, que se relacionan constantemente: **CENTRO Y PERIFERIA**. Esta división es originada por una asimetría estructural, fruto del desarrollo histórico del capitalismo, que genera el constante privilegio del Centro en detrimento de la Periferia. Esta brecha de desigualdad que tiende a ampliarse se ve acompañada por la complicidad y el apoyo de elites que se encuentran dentro de la periferia buscando establecer, perpetuar y agudizar estas diferencias.

Por **Centro** se comprende aquellos países que, por su superioridad económico-tecnológica y político-militar, poseen la capacidad de tomar las decisiones relevantes por su cuenta; es decir, aquellos cuyo centro decisor se encuentra dentro de sí mismo; en cambio, por **Periferia** se entiende a aquellos países cuyo centro decisor está fuera; es decir, cuyas decisiones más relevantes en materia económica, política, social, cultural, etc. no son tomadas por ellos mismos, sino que vienen condicionadas en gran medida desde el Centro.<sup>118</sup> Como consecuencia, solo el primer conjunto de países puede expandirse y auto impulsarse, en tanto que el segundo tan solo lo puede hacer como reflejo de esa expansión. (Dos Santos, T.: 2017; p. 150)

Entre estos dos conjuntos de países se establece una relación de **DEPENDENCIA**; esto significa que debido a la asimetría estructural que existe entre el Centro y la Periferia, los primeros condicionan o delimitan las posibilidades de acción de los segundos. **El Centro determina el sistema internacional, mientras la Periferia es determinada por el mismo**, generando un predominio tal, que posibilita que una de las partes pueda imponer condiciones de explotación a los dominados.

La Dependencia entonces, está fundada en una división internacional del trabajo en la que se permite el desarrollo de unos y no de otros, siendo sometidos los menos desarrollados a las condiciones de crecimiento inducidas por los centros de dominación mundial. Aquí no hay una relación de interdependencia, sino dependencia: existe una subordinación en la relación de unos con los otros puesto que el Centro controla el mercado mundial (las técnicas y los medios de producción más desarrollados) y los países dependientes no reúnen las condiciones para oponerse a la realidad y terminan siendo controlados, dominados por el centro (Dos Santos: 2017; p. 139).

En gran parte de los casos, a los países dependientes, la relación de dependencia no les es impuesta en forma coercitiva, sino que es asumida por las elites locales a cambio de diversas ventajas de clase. (Jaguaribe, H.: 1979; p. 94) Las relaciones se revisten de un aspecto consensual, negociado por Estados “igualmente independientes y soberanos”, pero por las diferencias de desarrollo, lo que existe son relaciones de subordinación donde los países periféricos se ven obligados a dar su consenso a relaciones de intercambio totalmente desiguales y desfavorables. Perú, como el resto de América Latina, se encuentra desde su independencia dentro de los países periféricos, dependientes, con su centro de decisión fuera de sí.

Ahora bien, ¿Por qué entender al sistema mundial así y no de otro modo? ¿No es necesario entender otros tipos de relaciones?

Existen otro tipo de relaciones; sin embargo, aquellas que poseen un mayor potencial explicativo para entender la sociedad mundial y, dentro de ella, la situación de los países latinoamericanos, son las relaciones de

---

<sup>118</sup> Para establecer estas conceptualizaciones se entiende a la autonomía relacionada con el proceso de toma de decisiones; es decir, los países se pueden dividir en aquellos que tienen la capacidad de decidir por su propia cuenta y los que no. Para esto, véase Jaguaribe, H. “Dependencia y Autonomía en América Latina” en “La dependencia político-económica de América Latina”. CLACSO. (2017) CABA.



Dependencia. Estas se llevaban a cabo producto de la asimetría estructural provocada por el Sistema Capitalista a lo largo de su funcionamiento y generaban el control a la Periferia por parte del Centro; es decir, impedían autonomía de los países periféricos a la hora de la toma de las decisiones más importantes para su Estado. Este modo de relación Centro-Periferia contaba con la colaboración de burguesías comerciales y oligarquías cipayas cuyos intereses corporativos coincidían con las de las potencias mundiales.

A su vez, todos los proyectos nacionalistas percibían las relaciones con el Centro de esta manera (incluido el que se estudia en este trabajo), y sus acciones en el plano internacional partían de este diagnóstico.

### 3. Contexto latinoamericano: el auge de los movimientos nacionalistas

*Panamá entiende muy bien la lucha de los pueblos que sufren la humillación del colonialismo; de los pueblos que se resisten a aceptar el imperio del fuerte sobre el débil como norma de convivencia.*

*(Gral. Torrijos)*

La política exterior ejercida por Perú durante el mandato de Velasco Alvarado no es un caso aislado en el mundo, sino que es causa y producto de un conjunto de fenómenos que tenían lugar en América Latina (y el resto de los países periféricos) que conformaban lo que podríamos denominar, en términos hegelianos, “el espíritu de una época”: **los movimientos nacionalistas y populares**. A continuación, algunos ejemplos:<sup>119</sup>

El 1º de enero 1959 entraba a la Habana Fidel Castro, Ernesto “Che” Guevara y Camilo Cienfuegos junto con el resto del Ejército Revolucionario tras derrocar a Batista para dar comienzo a una nueva etapa en la historia de Cuba. Brasil, desde 1964 comienza un proceso de reflexión de su política exterior marcada por un alineamiento irrestricto con EEUU para proponer la tesis de la bipolaridad e identificarse con el Tercer Mundo. Argentina va marcando una paulatina autonomización de EEUU, un acercamiento hacia los países latinoamericanos y una apertura comercial con los países del Este bajo los gobiernos de Levington y Lanusse (posterior al gobierno pro-estadounidense de Onganía) que se corona con el ingreso en 1973 de Argentina al MPNA (Movimiento de Países No Alineados) y relaciones con países socialistas. Chile con Allende realiza la nacionalización de la extracción del cobre y un acercamiento a los países socialistas. En Ecuador se impone el gobierno militar y nacionalista de Rodríguez Lara. En Bolivia, aunque durante un breve periodo asume la presidencia J.J. Torres que da un giro independentista y nacionalista a la política boliviana, se aproxima a los países no alineados y al Grupo de Integración Andina y busca reformas estructurales internas. Por último, el general Torrijos inicia el proceso de “panameñización” del canal de Panamá y pide el retiro de las bases militares estadounidenses (las cuales consideraban esencial para su Seguridad Nacional el posicionamiento estratégico en Panamá y que poseían en el país la Escuela de las Américas, centros de comunicación electrónicas de mando, plataformas

---

<sup>119</sup> Estos casos, excepto el de la Revolución Cubana, son extraídos del artículo de Velit Granda, J. “Política exterior del Perú durante el gobierno militar”. Revista: Agenda Internacional; Vol II, No 5 (Año 1995). Pontificia Universidad Católica del Perú. Págs. 51-62.





submarinas con centros de inteligencia electrónica, la base aérea Howard, etc.) mostrando una búsqueda de autonomización de sus decisiones políticas y la soberanía territorial. Además, se asocia al MPNA.

Estos movimientos nacionalistas surgen como **respuesta al imperialismo mundial** que venía ejerciendo una dominación insostenible sobre los países periféricos mediante una alianza con las oligarquías terratenientes (poseedoras de grandes latifundios o minas) y comerciales (que se beneficiaban de las importaciones de productos suntuosos traídos desde Europa). Estos representan la lucha de los países oprimidos, la defensa de la soberanía y la dignidad nacional. En síntesis, tal como lo plantea Jorge Abelardo Ramos:

*“(…) en el siglo XX la cuestión nacional se vincula íntimamente a la cuestión colonial y a la lucha contra el imperialismo mundial.”* (Ramos, J.A.: 2012; p. 378)

#### 4. Tercermundismo y No Alineamiento en Perú

*(…) la dominación de nuestros países es una dominación internacional, por lo tanto, una dominación que los convierte en Tercer Mundo.*

*(Salazar Bondy)*

El **Tercermundismo** aparece como sensibilidad en los 50' definiendo gustos, modas, simpatías e ideas. El mismo consistía en la identificación de los pueblos que a pesar de sus diferencias poseían dos características: **eran ajenos a los bloques dominantes y eran subdesarrollados y neocolonizados**. En los 60' el Tercermundismo se transforma en una ideología no muy compleja que presentaba un conjunto de enunciados capaz de representar las diversas realidades de los países que integraban el bloque; ellos son:

*“1) el Tercer Mundo designa una unidad real, la de los pueblos desfavorecidos de África, América Latina, Asia y Oceanía; 2) entre estos pueblos debe existir una solidaridad estrecha que les permita adquirir cuotas cada vez mayores de poder; 3) lo que define el parentesco de estos países es el subdesarrollo económico y el origen colonial de su debilidad; 4) aunque políticamente libres (en su gran mayoría, e incluso muchos, los latinoamericanos, libres hacía un siglo y medio), los pueblos del Tercer Mundo padecen la acción del neocolonialismo; 5) solo la lucha concertada puede proporcionar logros: la liberación integral de cada nación debe necesariamente ser acompañada por la de sus vecinos; 6) es necesaria una transformación estructural y revolucionaria, la única facultada para cortar de raíz los perniciosos vínculos con el imperialismo; 7) los pueblos del Tercer Mundo son sujetos de su historia, en sus manos radica la voluntad de construir su propio futuro.”* (Albuquerque: 2017; p. 150, 151).

Esta ideología se va a transformar en un nuevo paradigma para la política exterior de quienes la sostienen, entre ellos Perú; esto es, en una hoja de ruta o discurso ordenador y normativo de la conducta internacional de los países que aporta a los mismos una explicación del orden mundial y una prescripción para la acción.



Así, Perú se integra al MPNA<sup>120</sup> militando las ideas del Tercermundismo fuertemente. Los motivos de esta adhesión son: a) la coherencia interior-exterior: la política exterior tercermundista era el complemento lógico de un gobierno nacionalista y antiimperialista que buscaba la recuperación de la soberanía y la ruptura de la dependencia tanto del capitalismo como del socialismo soviético; b) complementación político-económica: la entidad del Tercer Mundo estaba integrada por países de similar identidad económica, sedientos de libertad e independencia que debían actuar conjuntamente para la consecución de la autonomía; c) liderazgo latinoamericano: se pretendía motivar al resto de los países latinoamericanos que no se rendían en su totalidad hacia el movimiento y presentaban sus dudas; d) pretensión de instalar la fórmula del “Poderío de los Pobres” mediante la unión del Tercer Mundo que modifique el equilibrio mundial. (Albuquerque: 2017; p. 158-160)

El MPNA sería, en consecuencia, quien reestructure las relaciones internacionales y acabe con la insoportable acción y coerción hegemónica del centro industrial. Cada país tercermundista debe promover estos valores tanto a nivel nacional (conquistando soberanías, derechos e independencias extraviadas) como internacional (siendo parte de un proceso mancomunado que tendiera a la unidad y diera al Tercer Mundo un mayor status como bloque).

A su vez, Perú creía en la necesidad de la integración latinoamericana para su emancipación total; esto es, concluir con la misión comenzada en el siglo XIX por San Martín, Bolívar, Sucre, entre otros, los cuales habían logrado la independencia política pero no socio-económica. Terminar con la misión histórica que ellos habían emprendido, pero no habían podido finalizar por todas las complicaciones atravesadas. Así se expresa en la “Declaración de Ayacucho”, que tiene lugar en la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 28 de enero de 1975:

*“Consecuentes con los propósitos que inspiraron la Convocatoria del Congreso de Panamá, reiteramos que solo unidos los países latinoamericanos cumplirán plenamente la misión que les corresponde dentro de la comunidad internacional, contribuyendo así a la paz y seguridad en el mundo.”*  
(Declaración de Ayacucho: 1975; p. 2)

## 5. La reformulación del concepto de Seguridad Nacional de Mercado Jarrín

*¿De qué paz podría hablársele al hombre discriminado, cuya vida se halla sometida a la violencia sistemática en los niveles económicos y sociales? ¿De qué paz podría hablársele al hombre que sufre la carencia de las condiciones básicas de subsistencia, originadas en el lucro desmedido de una economía deshumanizada?*

*(Mercado Jarrín, E.)*

---

<sup>120</sup> El MPNA es la otra cara de las ideas tercermundistas, cuyos postulados tienen un carácter práctico que se orienta a cuestiones de política internacional y estrategia en el marco de del conflicto bipolar de la Guerra Fría; sus principios son: 1) ante la división bipolar del mundo, es aún posible sentar una posición alternativa e independiente; 2) este neutralismo será activo y propenderá al entendimiento entre los bloques; 3) respeto a la autodeterminación de los pueblos y al principio de no intervención; 4) fomento de la igualdad racial, económica y cultural; 5) rechazo a la brecha entre países ricos y pobres; 6) empleo de fórmulas políticas para la resolución de conflictos (como los principios de coexistencia pacífica China-India) (Albuquerque: 2017; p. 151)



El general Mercado Jarrín propone en los 60's una redefinición del concepto de Seguridad alejado del planteado por EEUU. Para el ex canciller peruano el conflicto Este-Oeste estaba dejando paso a un conflicto Norte-Sur en el cual el centro industrializado se enfrenta con la periferia subdesarrollada afectando la seguridad de estos últimos y perpetuando su subdesarrollo. De aquí la necesidad de replantear el concepto de Seguridad desde y para la periferia<sup>121</sup> en la que se enfatizan cuestiones internacionales y globales sobre las aristas geopolíticas nacionales y vecinales. (Albuquerque: 2017; p 160)

Para el mismo, el concepto de Seguridad Nacional debe ser coherente con las condiciones que imperaban en Perú y no una transcripción idéntica de formulaciones realizadas en otras coyunturas por otros actores. Este concepto debe ser elaborado desde un análisis minucioso de la realidad. Así lo expresa el autor en “Seguridad, Política, Estrategia”:

*“(...) la Seguridad es un concepto dinámico, plurivalente y relativamente variable, de acuerdo con una orientación ideológica determinada en un espacio geográfico-social específico. (...) Para los círculos dominantes en la Alemania de Hitler, seguridad significó espacio vital. Para el bloque capitalista (el Primer Mundo, dominado por los EE.UU.) significa el mantenimiento de potentes fuerzas militares que garanticen su política de expansión y hegemonía económica mundial y la preservación de un estilo de vida; para el bloque llamado socialista (Segundo Mundo, dominado por la Unión Soviética) representa el establecimiento gradual de regímenes adictos que refuercen la posibilidad de consolidación a nivel mundial del socialismo estatista que propugna; para el Tercer Mundo, significa el derecho soberano para disponer de sus recursos naturales, sus materias primas y la adquisición de capacidad financiera y tecnológica para alcanzar el desarrollo integral de su población, bajo el ejercicio de una política independiente de los centros de poder mundial, que les garantice su libertad de acción”.*

La seguridad de los países periféricos no es solo militar como la de los países céntricos cuyas necesidades materiales se encuentran ya satisfechas, sino que implica también una dimensión socio-económica; esto es:

*“(la necesidad) que la seguridad mediante el armamentismo se compatibilice con la seguridad mediante el desarrollo humano, la seguridad alimentaria, el empleo y la preservación del medio ambiente.”*  
(Mercado Jarrín: 1999; p. 28).

Seguridad no es sinónimo de Defensa, pero la comprende. La Defensa implica el plano castrense; la actuación de las Fuerzas Armadas ante presiones que no pueden ser combatidas pacíficamente. Seguridad es un concepto Integral que implica la destrucción, o al menos la neutralización de las fuerzas que se oponen a la concreción de los Objetivos Nacionales. Para el canciller la oposición se combate con Desarrollo. El desarrollo es mejor antídoto que la utilización de la fuerza para la resolución de los conflictos.

Seguridad y Desarrollo<sup>122</sup> están por tanto intrínsecamente unidos; van de la mano. Sin uno no puede ser posible el otro, así como la falta de uno condiciona las posibilidades de realización de su par. La falta de desarrollo provoca tanto la inseguridad interna (bajo la posibilidad de que los desposeídos se subleven) como la inseguridad externa (puesto que no se contaría con los recursos para resistir a las amenazas de otros Estados),

<sup>121</sup> Aquí se ve notablemente la influencia del CAEM (Centro de Altos Estudios Militares) en su educación, cuyo método se caracterizaba por partir de la realidad y conocerla a fondo, para luego formular conceptualizaciones adecuadas que sirvan de instrumento para la solución de los problemas concretos que se están padeciendo. Véase Toche Medrano, E. “El CAEM: Seguridad con desarrollo” en “GUERRA Y DEMOCRACIA. Los militares peruanos y la construcción nacional”. Para Mercado Jarrín la realidad internacional se caracterizaba por “el surgimiento de nuevas formas de agresión, la necesidad de resolver de acuerdo a los criterios de justicia los problemas sociales y económicos, la influencia de ideologías foráneas y la necesidad de un mínimo de libertad de acción (...)” (p. 131). De allí la necesidad de plantear un nuevo concepto de Seguridad.

<sup>122</sup> Obviamente se habla de un desarrollo independiente y con justicia social, y no a cualquier precio.



mientras que la falta de Seguridad (eliminación o neutralización de los antagonismos que se oponen al desarrollo integral) deja abierta la posibilidad de que los progresos realizados sean derrumbados. El desarrollo produce el bienestar y la seguridad garantiza el desarrollo, por lo tanto, la seguridad contribuye también con la realización del Bien Común como valor supremo.

La seguridad nacional es, en síntesis:

*“la garantía que el Estado otorga a la Nación mediante acciones políticas, económicas, sociales y militares para la obtención y mantenimiento de los Objetivos Nacionales, a pesar de las presiones dominantes existentes”* (Mercado Jarrín, E.: 1981; p. 131)

Es la garantía que permite la defensa de los propios intereses económicos, la dignidad nacional, la oposición a ideologías extranjeras y la posibilidad de actuar con independencia nacional e internacionalmente. Es la condición de posibilidad del cese de la violencia al interior y exterior de los países puesto que contribuye a poner fin al hambre, la miseria, la pobreza y demás fenómenos que dañan a la dignidad humana.<sup>123</sup>

## **6. Subdesarrollo, EEUU y el giro de América Latina: los obstáculos para desarrollar una política exterior meditada**

*Rápidamente el sendero de la dignificación nacional se cruzó con el sendero más importante del desarrollo nacional.*

*(Santistevan Gutti, A.)*

Entre las ideas y su puesta en práctica hay una gran brecha. Muchos actores participan en el mundo y es imposible su abarcamiento total en su cantidad, fuerza y dimensiones por parte de cualquier planificación. Necesariamente hay factores que escapan, y esto evidentemente sucedió en el proceso revolucionario.

---

<sup>123</sup> Una caracterización clara y precisa de este concepto de Seguridad Nacional puede verse en Mercado Jarrín, E. “Perú y la Seguridad Nacional”, p. 31:

- La política de seguridad es integral, no tiene exclusivamente una dimensión militar, debiendo prevalecer el componente político.
- La política de seguridad y los medios para llevarla a cabo deben guardar proporción con las amenazas realmente existentes.
- La política de seguridad deberá diseñarse de manera de no provocar a ningún país y no crear preocupaciones de amenazas.
- Los nuevos planteamientos de seguridad deben obtenerse mediante modelos de defensa con niveles de armamentos destinados a obtener una capacidad disuasiva que eviten la carrera armamentista.
- La seguridad se obtiene por la cooperación, no por la confrontación ni la competencia.
- El empleo del poder militar debe ser el último recurso para poner fin a un conflicto o prevenirlo.
- El propósito supremo de toda organización de seguridad deberá ser preservar la paz.



En 1968, el gobierno revolucionario intenta dar comienzo a un proceso de desarrollo nacional basado en sus exportaciones más destacadas: minerales, productos derivados de la pesca y algunos cereales producidos en la costa. Así:

*“a pesar de que hubo una serie de incentivos que hicieron crecer la industria nacional, gran parte de la inversión, pública y privada, se orientó a grandes proyectos financiados con endeudamiento externo o inversión directa extranjera que buscaban aumentar la capacidad exportadora.”* (Santistevan Gutti, A.: 2018; p. 31)

Este modelo de desarrollo nacional propuesto necesitaba a los EEUU como fuente de capital, crédito<sup>124</sup> y como destino de las exportaciones, sobre todo si la integración de la región andina o del Tercer Mundo no avanzaban según las expectativas de los peruanos.

En una declaración de Morales Bermúdez, en 1969, el ministro de economía del gobierno revolucionario manifiesta:

*“El gobierno no tiene nada de dinero. Cuando asumimos el poder encontramos una situación desastrosa. Deudas enormes, tanto internas como externas. La economía peruana está paralizada en gran parte. Las líneas de crédito están cerradas. El país necesita capital para su desarrollo”* (Santistevan Gutti, A. p. 32)

La realidad es que política peruana comienza siendo rotundamente nacionalista, pero luego se ve obligado a cambiar por sus condiciones estructurales: la necesidad de crédito y su falta de recursos para financiar las industrias mineras (factor clave para obtener divisas y desarrollar la industrialización) llevan a que su política deje en parte de lado su sesgo ideológico y comience una estrategia en la que se equilibren ideología y pragmatismo.

EEUU, bajo el mandato de Nixon y con Kissinger a cargo de las relaciones internacionales impidieron el envío de préstamos a Perú tanto suyos como de diversos organismos internacionales (FMI, BID, BM) en los que ejercían una gran influencia. Así, buscaban ahogar a Perú que no encontraba en los países socialistas ni la URSS agentes que financiaran sus proyectos de gran alcance. A su vez, EEUU bloquea el envío de armas y amenaza a no recibir productos peruanos bajo la presión del Congreso.

La economía peruana estaba paralizada ante la falta de dinero para financiar sus industrias, su balanza de pagos mostraba un gran déficit, las fuentes alternativas no eran prometedoras y quienes abogaban por continuar alejándose de la órbita del capitalismo internacional iban perdiendo peso en la toma de decisiones. El MPNA y la integración latinoamericana parecían palabras muertas que no iban a realizarse en la práctica. Varios países americanos sufrían golpes de estado por sectores militares reaccionarios (en Chile Pinochet toma el poder y en Bolivia J.J. Torres es derrocado por Banzer) y Perú agonizaba. En 1975 un golpe de estado de Morales Bermúdez termina poniendo fin a siete años de lucha por la dignidad de Perú y la búsqueda de su autonomía.

## 7. Conclusión

---

<sup>124</sup> Las causas de esto son:

- La carga de la deuda del gobierno anterior que era deudor de bancos europeos y privados que otorgaron créditos en muy malas condiciones para el Perú; esto es, “créditos duros”, que tienen plazos de pago muy cortos e intereses muy altos.
- la incapacidad de obtener recursos internos por su debilidad estructural.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

*“La Fuerza Armada reconoce que, al volver a sus cuarteles, su prestigio está cuestionado pues no se pudo alcanzar equilibradamente los objetivos de la revolución. Pero fue necesario que pusiera todo su empeño y vocación de servicio para tratar de elevar el nivel de vida del pueblo, conseguir un mayor bienestar y una posición internacional digna e independiente”*

*(Mercado Jarrín, E.)*

Para concluir, se puede afirmar que durante el gobierno de Velasco Alvarado se vio un intento de modificación radical en las estructuras del Perú; a la búsqueda de la soberanía nacional, una independencia real de los poderes internos y extranjeros, y la justicia social la podemos evidenciar en numerosas medidas internas y externas tales como las expropiaciones a empresas norteamericanas, la reforma agraria, la defensa de la soberanía marítima, los cambios en la dirección empresarial, etc.

A pesar de esto, el endeudamiento anterior, la baja capacidad de negociación por su condición dependiente, la presión de EEUU, la falta de otros apoyos, el fortalecimiento de los elementos tecnocráticos y conservadores en la toma de decisiones, la falta de alternativas que contribuyan con su desarrollo y otras cuestiones pusieron en jaque a un Perú que intentaba levantarse de un largo periodo de sumisión y explotación.

Considero, dicho esto, que

*“(…) no fue la presión diplomática sino la crisis económica la que cambió la posición de Perú frente a EEUU”.* (Santistevan Gutti, A. p. 87)

El gobierno peruano hizo todo lo que tuvo al alcance por Perú, pero principalmente su condición de país dependiente y, en segundo lugar, el contexto desfavorable y los agentes reaccionarios internos mostraron ser los determinantes de su fracaso.

Para finalizar, vale la pena destacar, que tal como plantea Jaworski, las relaciones exteriores de Perú durante el proceso revolucionario tuvieron una identidad definida, meditada fuertemente, que consistía en un diagnóstico de las condiciones de dependencia en las que se encontraba el país y en la necesidad de juntar esfuerzos para recuperar una soberanía territorial vulnerada principalmente por EE.UU., mejorar las condiciones de vida de todas las personas que habitaban el país, devolviéndoles su dignidad humana, y comenzar a generar vinculaciones con el resto de Latinoamérica y los países no alineados para terminar con la opresión imperialista; a diferencia del periodo anterior marcado por la falta de planificación y un alineamiento ciego con EE.UU..

### **Bibliografía:**

Albuquerque, G. (2017). *“No Alineamiento, Tercermundismo y Seguridad en Perú: la política exterior del gobierno de Juan Velasco Alvarado (1968-1980)”*. América Latina Hoy, nº 75, p. 149-166

“Declaración de Ayacucho”. Asamblea General de las Naciones Unidas 28 de enero de 1975. Aplicación de la declaración sobre el fortalecimiento de la Seguridad Internacional  
[file:///C:/Users/compu/Downloads/A\\_10044-ES.pdf](file:///C:/Users/compu/Downloads/A_10044-ES.pdf)





- Dos Santos, T. (2017). “La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina” en *“La dependencia político-económica de América Latina”*. CABA. CLACSO. Págs. 125-155.
- Jaguaribe, H. (2017). “Dependencia y autonomía en América Latina” en *“La dependencia político-económica de América Latina”*. CABA. CLACSO. Págs. 23-80.
- Jaguaribe, H. (1979). *“Autonomía periférica y hegemonía céntrica”*. Ponencia presentada al Seminario “América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional”. Viña del Mar. Págs. 91-130.
- Jaworski, H. (1983). *“La identidad de las relaciones exteriores”*. En *“El Perú de Velasco”*. Tomo II. Pág. 575-610. Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación. Serie Realidad nacional.
- Mercado Jarrín, E. (1981). *“Defensa Nacional”* [file:///C:/Users/compu/Downloads/Dialnet-DefensaNacional-5084928%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/compu/Downloads/Dialnet-DefensaNacional-5084928%20(1).pdf) Págs. 131-141
- Mercado Jarrín, E. (1999). “Cambios en el pensamiento militar y algunas aproximaciones en Perú” en *“Perú y la Seguridad Internacional”*. Ñuñoa, Chile. FLACSO. Colección Paz y Seguridad en las Américas. Velit Granda Editor. Págs. 19-36.
- Mercado Jarrín, E. (1975). *“Seguridad, Política, Estrategia”*. Buenos Aires, Argentina. Schapire editor. Colección mira.
- Ramos, J. A. (2012). Capítulo XV: “Nación Latinoamericana y cuestión nacional” en *“Historia de la Nación Latinoamericana”*. CABA. Ediciones Continente. Págs. 367-395
- Santistevan Gutti, A. (2018). *“Entre el nacionalismo y el peso del dólar: Perú y Estados Unidos durante el gobierno de Juan Velasco (1968-1975)”*. Lima. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Toche Medrano, E. (2008). “El CAEM: seguridad con desarrollo”. En *“GUERRA Y DEMOCRACIA. Los militares y la construcción nacional”*. Lima. CLACSO. Págs.
- Velit Granda, J. “Política exterior del Perú durante el gobierno militar”. Revista: Agenda Internacional; Vol II, No 5 (Año 1995). Pontificia Universidad Católica del Perú. Págs. 51-62.



**“La geopolítica del cambio climático. *La inserción del Pacto Verde Europeo en las relaciones internacionales de la Unión Europea*”**

Lic. Lara Agustina Grimaldi

grimaldilara@hotmail.com

Universidad Nacional del Litoral

**Resumen:**

La gobernanza climática global necesita de un rol dinámico de todos los actores internacionales, para que existan espacios para la negociación y la cooperación.

Así, esta ponencia analiza la posición geopolítica de la Unión Europea a partir de la implementación del Pacto Verde Europeo como un marco político para sus relaciones internacionales con el resto del mundo, teniendo como herramienta al comercio internacional. En otras palabras, la Unión Europea ha comenzado a implementar las disposiciones del Pacto Verde Europeo de una forma estratégica para colocarse dentro del sistema internacional como un actor proteccionista del cambio climático, a partir de la aplicación de acuerdos internacionales de libre comercio que poseen especificidades que antes no eran tenidas en consideración sobre el cambio climático y el desarrollo sostenible, y a su vez, basados en cooperación sin barreras arancelarias.

De esta manera, el Pacto Verde Europeo es observado como un mecanismo de Smart Power dentro de un régimen complejo para el cambio climático, reconfigurando las relaciones geopolíticas comerciales a escala mundial ya que la UE es uno de los actores principales con mayor volumen y peso económico dentro del orden comercial internacional.

**1. Introducción**

De acuerdo con el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, el calentamiento del sistema climático de la Tierra es inequívoco y las actividades humanas son, probablemente, las principales causantes de este. Es así, que el cambio climático es uno de los mayores desafíos que



enfrentan la humanidad y los gobiernos, ya que es una amenaza a la paz y a la seguridad internacional por sus consecuencias sociales, ambientales, políticas y económicas.

A partir de esto, la Unión Europea (UE) presentó a sus ciudadanos y al mundo su “Pacto Verde Europeo” en el año 2019, y de esta manera con su supranacionalidad y su intergubernamentalidad, estableció una transición ecológica de toda la comunidad europea.

El Pacto Verde Europeo (PVE) surge en busca de ser una respuesta a los desafíos del clima y el medio ambiente, con la mira en transformar a la UE en una sociedad equitativa con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva al mismo tiempo, y a su vez, en la que las emisiones de gases de efecto invernadero sean nulas para el año 2050.

Esto implica que la UE oriente su política exterior, su política comercial y de cooperación para el desarrollo a promover acciones dentro del marco político-institucional creado por el PVE, llevando a cabo una diplomacia climática.

De esta forma, Sanahuja (2021) expresa que los objetivos de descarbonización y neutralidad climática del Pacto Verde suponen profundos cambios en las relaciones comerciales de la UE con importantes implicancias geopolíticas en relación a los principales socios comerciales de la comunidad europea.

En consonancia, se puede hablar de la geopolítica del cambio climático, entendiéndola a partir de la idea de que la propia transición verde provoca transferencias de poder entre los países que controlan y exportan combustibles fósiles y aquellos que dominan las tecnologías ecológicas del futuro (Borrell J. y Timmermans, F., 2021). Por ello, la UE entra con el PVE en una geopolítica entre bloques de poder dentro del sistema internacional.

Así, la eliminación progresiva de las importaciones y exportaciones de bienes que son un peligro para el medioambiente, y por ende, al cambio climático, de acuerdo a lo estipulado en el PVE, afecta a las relaciones comerciales de la UE en su totalidad como sistema político-económico y con respecto al resto de los países que son, al día de hoy, sus socios comerciales. Esto se debe a que en el Tratado de Funcionamiento de la UE, en su artículo 3, se establece la competencia exclusiva de la Unión Europea sobre la política comercial común, ejercida por medio de acuerdos bilaterales con otros países como contraparte o de manera unilateral sobre el marco institucional de su propia regulación.



De este modo, la transición ecológica de la UE reconfigura las relaciones geopolíticas comerciales a escala mundial, ya que es uno de los actores principales con mayor volumen y peso económico dentro del orden comercial internacional, y asimismo, porque se trata del mercado único más extenso del mundo, lo que involucra que sus medidas sean aplicables a todas las cadenas de valor mundiales.

Es así que los acuerdos comerciales de libre comercio que lleva a cabo la UE son herramientas de carácter geopolítico con el objetivo de buscar la autonomía de la comunidad europea y de sus socios frente a la crisis del cambio climático, poniendo presentes los acuerdos internacionales que regulan materias de cambio climático y medioambiente.

Por lo expuesto, esta ponencia explica el análisis de la posición geopolítica de la UE a partir de la implementación del PVE como un marco político para sus relaciones internacionales, bajo el formato de acuerdos bilaterales de libre comercio con otros países, poniendo en juego su posición en los bloques de poder del sistema internacional actual con respecto a la crisis del cambio climático.

## **2. La Unión Europea y sus acciones sobre el cambio climático: el Pacto Verde Europeo**

Como ya fue advertido por expertos, el cambio climático tiene muchos efectos irreversibles y a nivel mundial. Y a su vez, todos estos efectos tienen un impacto directo sobre los sistemas sociales, medioambientales y económicos, haciendo de regiones menos habitables por falta de recursos naturales aptos para la vida humana. En respuesta a estos acontecimientos que están a la vista de todos hoy en día, la UE se ha mantenido activa mediante legislaciones y acciones para contrarrestar el cambio climático.

En el año 2015, la UE y todos sus Estados miembros adoptaron la Agenda 2030 y sus Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), y firmaron y ratificaron el Acuerdo de París, comprometiéndose a impulsar estrategias políticas y económicas que pueden conllevar, por un lado, riesgos políticos y económicos, y por otro lado, consecuencias positivas con respecto al cambio climático.

Es por ello, que la UE ha hecho del cambio climático un elemento central de su política exterior a través de la diplomacia climática, entendiéndola como el trabajo que se lleva a cabo en foros multinacionales y/o a nivel bilateral para promover objetivos y acciones a escala mundial en materia del clima en pos de una transición global hacia la neutralidad climática, y de la financiación de la lucha



contra el cambio climático. Así, la UE coopera con sus socios mundiales para reforzar el compromiso internacional en materia climática, defendiendo la aplicación de los ODS y el Acuerdo de París, y participando activamente de las Conferencias de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

### *El Pacto Verde Europeo*

El PVE fue aprobado y presentado a la comunidad europea en el año 2019. Es un paquete de iniciativas políticas cuyo objetivo es situar a la UE en el camino hacia la transición ecológica.

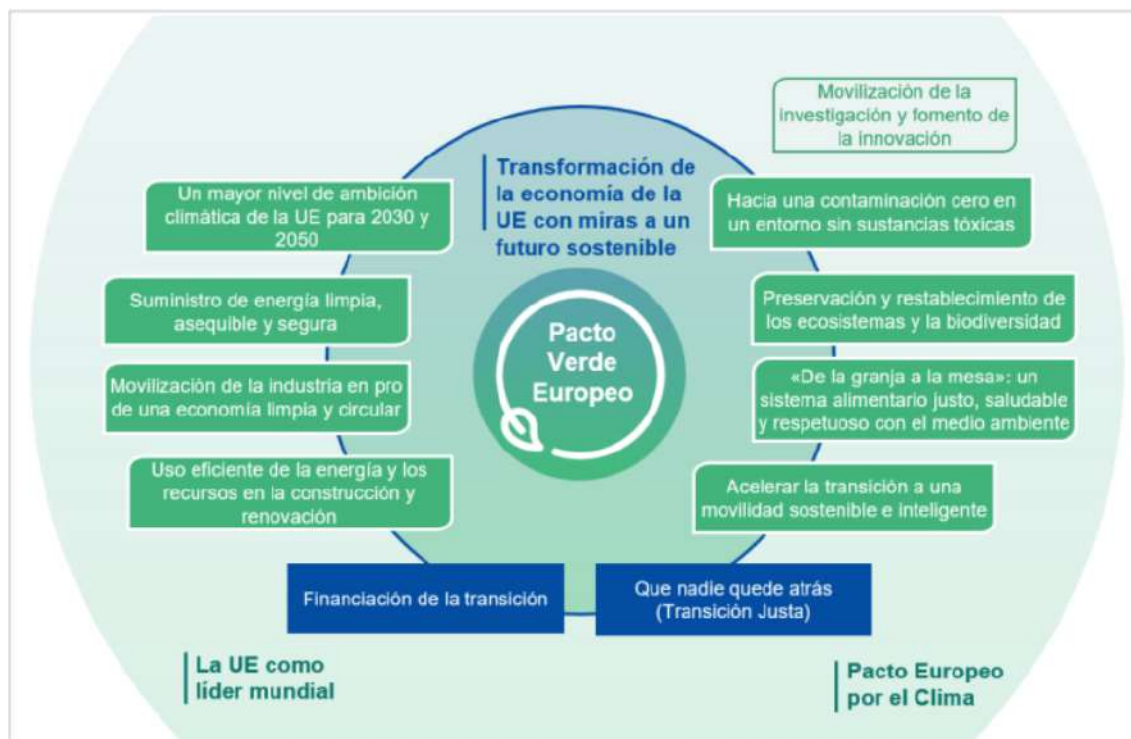


Figura 1: Elementos del Pacto Verde Europeo, Unión Europea. Fuente: Comisión Europea (2019), “Pacto Verde Europeo”, Unión Europea, Bruselas.

Cada elemento del PVE, observados en la Figura 1, es una iniciativa política que debe ser incorporada por cada Estado Miembro mediante un Plan de Acción presentado ante la UE. Mas, considerando al PVE en su totalidad, este se trata de “una estrategia de crecimiento destinada a transformar la UE en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, en la que no habrá emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 y el crecimiento económico estará disociado del uso de los recursos” (Comisión Europea, 2019; 2).



De esta manera, al PVE se lo concibe como una normativa que tiene como fin lograr la coordinación macroeconómica integrando los Objetivos del Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas en el centro de la elaboración de políticas y acciones de la UE (Comisión Europea, 2019; 3).

Todos los elementos presentados dentro del marco político del PVE son objetivos hacia una transición verde y ecológica en un nivel supranacional. A su vez, todos estos objetivos se encuentran estrechamente interrelacionadas y se refuerzan mutuamente, bajo una serie de instrumentos que engloban desde la regulación y la normalización, la inversión y la innovación, las reformas nacionales, el diálogo con interlocutores sociales, hasta la cooperación internacional.

Asimismo, la Comisión Europea vela y garantiza que la legislación y las políticas que se hagan en marco del PVE sean cumplidas y se apliquen de manera efectiva.

Esto se puede encontrar de manera particular al observar la aprobación de la Ley Europea del Clima. Esta ley traduce en Reglamento el objetivo establecido en el PVE para que la economía de Europa y la sociedad europea se conviertan a la neutralidad climática para el año 2050. Este reglamento, a su vez, establece un objetivo intermedio para el año 2030, el cual se basa en la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero como mínimo del 50% y como máximo del 55%, comparándola con los niveles de 1990.

La neutralidad climática estipulada para el año 2050 significaría el logro neto de cero emisiones de gases de efecto invernadero para aquel año en lo que respecta a todos los Estados miembros de la UE, es decir, concibiendo a la UE como un todo neutral climáticamente hablando. Y para llevar a cabo tal cometido los Estados miembros deben acotar las emisiones, invertir en tecnologías verdes y proteger el medio ambiente.

Los principales fines de la ley son cinco. En primer lugar, establecer la meta a largo plazo de cumplir con el objetivo de neutralidad climática a través de políticas justas y rentables. En segundo lugar, colocar a Europa en un camino responsable hacia la neutralidad climática. En tercer lugar, crear un sistema para monitorear el progreso y tomar medidas adicionales si es necesario. En cuarto lugar,





proporcionar previsibilidad para los inversores y otros actores económicos. Y en quinto lugar, asegurar que la transición a la neutralidad climática sea irreversible.

Entonces, la Ley Europea del Clima establece un objetivo legal vinculante para todas las instituciones de la UE y todos los Estados miembros. Así, están todos bajo la obligación de tomar medidas necesarias para lograr aquella meta para el 2050, teniendo en consideración la importancia de promover de forma justa y solidaria entre los Estados miembros, y la relevancia de las relaciones de la UE hacia el exterior.

De igual manera, bajo este reglamento climático, la UE pone un mecanismo de ajuste del carbono en frontera, para sectores específicos, con el fin de atenuar el riesgo de fuga de carbono. Este riesgo se debe a que mientras un buen número de socios internacionales de la UE no compartan la ambición del PVE, existe un riesgo de fuga de carbono, bien porque la producción se traslada de la UE a otros países con una menor ambición en materia de reducción de las emisiones, o bien porque los productos de la UE se sustituyen por importaciones más intensivas en carbono y más baratas.

Es así, como el PVE pone al Acuerdo de París como el tratado internacional de importancia en la sustanciación de relaciones comerciales, junto con los Objetivos del Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

Bajo este marco político adoptado, la UE dispone del desarrollo de una “Diplomacia por el Pacto Verde”, centrada en convencer a los demás y en ofrecer apoyo a quienes asuman su participación dentro de una política de fomento del desarrollo sostenible y de neutralidad climática.

A través de esta diplomacia, la UE busca garantizar, de forma prioritaria, el Acuerdo de París como el marco multilateral indispensable para hacer frente al cambio climático. Es por eso, que paralelamente, la UE emplea dentro de este marco un dialogo bilateral con los países socios con el objetivo de establecer formas de colaboración innovadoras. En este aspecto, la UE se plantea apelar a las economías del G20, las cuales son las responsables del 80% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, y con esa apelación desarrollar mercados internacionales de carbono como herramientas claves para crear incentivos económicos a la acción por el clima por parte de sus socios mundiales.



Así de forma general, la UE utilizando sus instrumentos diplomáticos y financieros se propone con el presente pacto garantizar alianzas verdes dentro de sus relaciones con África, América Latina, el Caribe, Asia, el Pacífico y, especialmente, con los bloques de poder que componen a alguna de las esas regiones.

A esto se debe que ponen como un apoyo a la transición ecológica a la política comercial. En efecto, la política comercial enmarcada en el PVE, de acuerdo con lo expresado por la Comisión Europea, puede servir de plataforma para colaborar con los socios comerciales en la acción por el clima y el medio ambiente. Antes del PVE, la UE ya había intensificado sus esfuerzos para la aplicación y el control del cumplimiento de los compromisos de desarrollo sostenible bajo los acuerdos comerciales de esta. Pero, ahora con el PVE, en lo que se refiere concretamente a la política comercial con respecto al cambio climático, los acuerdos recientes de la UE recogen sistemáticamente el compromiso vinculante de las partes contratantes con la ratificación y la ejecución efectiva del Acuerdo de París. Es así, como a partir del Pacto, la UE establece el cumplimiento de este Acuerdo como el elemento esencial de cualquier acuerdo comercial global entre sus Estados miembros, la UE respectivamente y sus socios comerciales internacionales.

Esta política comercial tiene como objetivo facilitar el comercio y la inversión en bienes y servicios ecológicos, promoviendo regímenes de contratación respetuosos con el clima. Además, la política comercial debe garantizar que el comercio y las inversiones en las materias primas que la economía de la UE necesitar para la transición verde sean equitativos y estén libres de todo falseamiento.

Lo que expone la UE con este punto dentro del PVE es la búsqueda de imponerse como líder mundial considerándose el mercado único más extenso del mundo, ya que con tal capacidad puede fijar normas aplicables a todas las cadenas de valor mundiales. Así utilizaría su peso económico para configurar normas internacionales que estén en consonancia con las ambiciones ambientales y climáticas de la UE, facilitando el comercio de bienes y servicios medioambientales en los foros bilaterales y multilaterales y apoyándose en mercados mundiales abiertos y atractivos de productos sostenibles.

### ***Acuerdos comerciales de nueva generación de la UE***

Así bien es posible concebir al comercio como una herramienta para contribuir al logro de los retos ambientales, difundiendo soluciones tecnológicas en todo el mundo, ya que facilita que los países



puedan acceder a bienes y servicios ambientales de mayor calidad y más baratos disponibles en el mundo.

A su vez, esto contribuye a fomentar la especialización, la competencia, las economías de escala y la innovación mundialmente, por medio de un comercio que acelera el desarrollo y abarata los costos de producción de soluciones tecnológicas adecuadas desde el punto de vista ambiental.

Estas fuerzas impulsadas por las cadenas de valor mundiales, junto con los avances tecnológicos y políticas públicas favorables, harían que los bienes y servicios ambientales que se exportan e importan de los distintos países sean más comunes y así, logrando abaratar su costo. Entonces, la apertura del comercio de bienes y servicios ambientales puede inscribirse en una estrategia más amplia de promoción de exportaciones, importaciones e inversiones respetuosas con el medioambiente.

Asimismo, la apertura del comercio de bienes y servicios ambientales, además de propiciar su difusión masiva mundial, puede facilitar la creación y expansión de mercados de productos sostenibles en varios sectores, generando así mayores incentivos para que tanto la producción como el consumo sean más adecuados ambientalmente hablando. Esto tiene como efecto el fenómeno conocido como el “Efecto California”<sup>125</sup>, ya que a partir de la implementación de normas ambientales más rigurosas con respecto a temas ambientales y climáticos en un país o en una región económica importante, constituyen un poderoso incentivo para que las empresas y los gobiernos interesados en comercializar con aquellos, modernicen sus procesos de producción para poder cumplir aquellas normas extranjeras más estrictas, logrando también que se adopten a escala nacional esas normas más estrictas (Vogel, 2009).

De esta manera es que se pueden encontrar un número de Acuerdos de Comercio Regionales o ACRs (o RTAs por sus siglas en inglés), en los cuales se estipulan que las partes deben “aplicar efectivamente”, “no renunciar”, “no derogar” o “no relajar” sus leyes ambientales, a cambio de inversiones y libre comercio con el territorio pactado. En algunos ACRs, las partes se comprometen a hacer efectiva implementación en sus leyes y prácticas de los acuerdos multilaterales internacionales en materia de cambio climático.

---

<sup>125</sup> El “Efecto California” es conocido con tal nombre debido a la influencia que ha tenido este Estado en lograr que las normas reglamentarias de los Estados Unidos sean más rigurosas en materia ambiental y climática.



Un tratado reciente de libre comercio con estas características, creado en 2016 y publicado en 2018, es el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (CPTPP), compuesto por: Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam. En su capítulo 20, detalla una serie de medidas vinculadas con la protección a la capa de ozono, la transición a una economía de bajas emisiones de gases de efecto invernadero, la protección del medioambiente marino de la contaminación de embarcaciones, el manejo sostenible de la pesca, y también incluye la prohibición de subsidios que afecten negativamente con la sobrepesca.

En concordancia con la adopción de una economía de bajas emisiones, en este tratado se estipulan disposiciones para el desarrollo de tecnologías de energías alternativas y renovables y para su comunicación mutua entre las partes.

En el año 2020, entró en vigor el USMCA (por sus siglas en inglés: United States-Mexico-Canada Agreement), que tiene como antecesor al NAFTA (por su siglas en inglés: North American Free Trade Agreement, 1992), como acuerdo de libre comercio entre los países del Norte de América, EE.UU., Canadá y México. Dentro de este acuerdo se encuentra un capítulo<sup>126</sup> específico en el cual se estipulan, al igual que en su antecesor, pero en mayor medida y de manera más vinculante, disposiciones y medidas para contrarrestar los efectos en el medio ambiente y en el cambio climático.

El USMCA precisa determinados tipos de disposiciones medioambientales especialmente destinadas a la contaminación del aire y a la basura marina contaminante, llamando a las partes a cooperar para combatir esos problemas que surgen del transporte de bienes y servicios.

De igual forma, mientras que el USMCA no explicita referencia alguna con respecto a la noción de cambio climático, este incluye artículos en los que concretan lograr economías de bajas emisiones de gases de efecto invernadero. A su vez, éste compromete a las partes firmantes a cooperar en conseguir eficiencia energética basada en el desarrollo de tecnologías alternativas, limpias y renovables de baja emisión de gases de efecto invernadero; en desarrollar transportes e infraestructura urbana sostenible; en brindar información relevante sobre nuevas tecnologías sostenibles y en experiencias sobre estas problemáticas. En la misma medida, este tratado de libre comercio reconoce la importancia de la

---

<sup>126</sup> Capítulo 24 del USMCA (2020).



preservación de los ecosistemas en los bosques, en especial, como lugares de almacenamiento de carbono.

Para lograr el cumplimiento de estas medidas, el USMCA establece que las partes deben crear y designar comités nacionales que aseguren la implementación de estas, en conjunto con uno creado por el tratado, el Environmental Committee, y que todos reciban de las partes de manera periódica reportes de materia ambiental sobre las acciones que se llevan a cabo para cumplir las disposiciones mencionadas anteriormente.

Por otro lado, si bien la mayoría de los acuerdos de la UE desde 2011 contienen en alguna medida disposiciones en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, los ACRs de la UE llevados a cabo desde 2019, siguen el enfoque de acuerdos comerciales de “nueva generación” de la UE, en los cuales se encuentran capítulos específicos separados en los que se estipulan disposiciones especiales sobre comercio y desarrollo sostenible, comparándolos con los acuerdos de libre comercio anteriores de la UE. Así, estos acuerdos de nueva generación tienen una característica fundamental, la cual es la combinación de barreras no arancelarias al comercio internacional, y la protección del medioambiente por medio de la estipulación de la aplicación efectiva de los Objetivos del Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y el Acuerdo de París.

Los acuerdos de libre comercio de la UE llevados a cabo desde el 2019 hasta el 2021 fueron: el Acuerdo de Asociación Económica UE-Japón (2019); el Acuerdo de Asociación Económica UE-Singapur (2019); el Acuerdo de Comercio y Protección de inversiones UE-Vietnam (2020); y el Acuerdo de Cooperación y Comercio UE-UK (2021).

Todos estos tratados de libre comercio y cooperación tienen un capítulo específicamente llamado “Comercio y Desarrollo Sostenible”, en los cuales las partes firmantes estipulan que ellas reconocen la importancia de promover el desarrollo del comercio internacional de una manera que contribuya al desarrollo sostenible, tomando en consideración acuerdos internacionales sobre desarrollo sostenible, y específicamente en materia de cambio climático, ratifica la CMNUCC y el Acuerdo de París como los acuerdos multilaterales a seguir como marco político para las relaciones comerciales sin generar efectos negativos para no contribuir al cambio climático y poder llegar a los objetivos mencionados en dichos acuerdos.



Así se puede ver en los siguientes artículos extraídos de los determinados capítulos:

- *Acuerdo de Asociación Económica UE-Japón (2019)*. Capítulo 16. Artículo 16.1 inc. 1: “Las Partes reconocen la importancia de fomentar el desarrollo del comercio internacional de forma que contribuya al desarrollo sostenible, para el bienestar de las generaciones presentes y futuras, teniendo en cuenta el Programa 21 adoptado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo el 14 de junio de 1992, la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo el 18 de junio de 1998, el Plan de Aplicación adoptado por la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible el 4 de septiembre de 2002, la Declaración Ministerial titulada «Creación de un entorno a escala nacional e internacional que propicie la generación del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, y sus consecuencias sobre el desarrollo sostenible», adoptada por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas el 5 de julio de 2006, y la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo el 10 de junio de 2008, el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, titulado «El futuro que queremos», adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 27 de julio de 2012 y el documento final de la Cumbre de las Naciones Unidas para la adopción de la Agenda para el desarrollo después de 2015, titulada «Transformar nuestro mundo: Agenda 2030 para el desarrollo sostenible» adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015”; e inc. 2: “Las Partes reconocen la contribución del presente Acuerdo a la promoción del desarrollo sostenible, en el que el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente son componentes que se refuerzan mutuamente. Además, las Partes reconocen que la finalidad del presente capítulo no es armonizar las normas en materia medioambiental o laboral de las Partes, sino reforzar las relaciones comerciales y la cooperación entre las Partes de tal forma que se promueva el desarrollo sostenible”
- *Acuerdo de Asociación Económica UE-Japón (2019)*. Capítulo 16. Artículo 16.4 inc. 4: “Las Partes reconocen la importancia de alcanzar el objetivo último de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992 (denominada en lo sucesivo «la CMNUCC») a fin de abordar la urgente amenaza del cambio climático y el papel del comercio a tal efecto. Las Partes reafirman





sus compromisos de aplicar efectivamente la CMNUCC y el Acuerdo de París, hecho en París el 12 de diciembre de 2015 por la Conferencia de las Partes en la CMNUCC en su 21.º período de sesiones. Las Partes cooperarán para promover la contribución positiva del comercio en la transición hacia bajas emisiones de gases de efecto invernadero y hacia un desarrollo resiliente al clima. Las Partes se comprometen a trabajar juntas para emprender acciones destinadas a luchar contra el cambio climático y lograr el objetivo último de la CMNUCC y la finalidad del Acuerdo de París”.

- *Acuerdo de Asociación Económica UE-Singapur (2019)*. Capítulo 12. Artículo 12.1 inc. 1: “Las Partes recuerdan la Agenda 21 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de 1992, el preámbulo del Acuerdo de la OMC, la Declaración Ministerial de Singapur de la OMC, de 1996, el Plan de aplicación de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, de 2002, la Declaración Ministerial del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, de 2006, sobre la generación de empleo pleno y productivo y de trabajo decente para todos, y la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (en lo sucesivo denominada «OIT»), de 2008, sobre la justicia social para una globalización equitativa. Habida cuenta de estos instrumentos, las Partes reafirman su compromiso de desarrollar y promover el comercio internacional, así como el comercio y sus relaciones económicas bilaterales, a fin de contribuir al desarrollo sostenible”; e inc. 2: “Las Partes reconocen que el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente son interdependientes y, asimismo, componentes del desarrollo sostenible que se refuerzan mutuamente. Las Partes subrayan las ventajas de la cooperación en cuestiones sociales y medioambientales relacionadas con el comercio en el marco de un enfoque global del comercio y del desarrollo sostenible”.
- *Acuerdo de Asociación Económica UE-Singapur (2019)*. Capítulo 12. Artículo 12.6 inc. 3: “Las Partes reafirman su compromiso para alcanzar el objetivo último de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (en lo sucesivo denominada «CMNUCC»), y una aplicación eficaz de la CMNUCC, su Protocolo de Kioto, y del Acuerdo de París de 12 de diciembre de 2015 de conformidad con los



principios y las disposiciones de la CMNUCC. Se comprometen a cooperar para reforzar el régimen multilateral basado en normas en el marco de la CMNUCC, fundamentándose en las decisiones acordadas de la CMNUCC, y a apoyar los esfuerzos por elaborar un acuerdo internacional sobre el cambio climático para el período posterior a 2020 en el marco de la CMNUCC que sea aplicable a todas las partes”.

- *Acuerdo de Comercio y Protección de inversiones UE-Vietnam (2020)*. Capítulo 13. Artículo 13.1 inc. 2: “Las Partes recuerdan la Agenda 21 sobre Medio ambiente y Desarrollo de 1992, el Plan de Aplicación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo de 2002, la Declaración Ministerial del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas sobre el pleno empleo y trabajo decente de 2006, el Programa de Trabajo Decente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012, titulado «El futuro que queremos», y el documento final de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2015, titulado «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible». Afirman su compromiso de fomentar el desarrollo del comercio internacional, de manera que se contribuya al objetivo del desarrollo sostenible, para el bienestar de las generaciones presentes y futuras. El objetivo de desarrollo sostenible se integrará en sus relaciones comerciales bilaterales”; e inc. 3: “Las Partes afirman su compromiso de trabajar para lograr un desarrollo sostenible basado en el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente, tres aspectos interdependientes que se refuerzan mutuamente”.
- *Acuerdo de Comercio y Protección de inversiones UE-Vietnam (2020)*. Capítulo 13. Artículo 13.6 inc. 1: “Con el fin de afrontar la urgente amenaza del cambio climático, las Partes reafirman su compromiso de alcanzar el objetivo último de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992 (en lo sucesivo, «CMNUCC») y aplicar de manera efectiva dicha Convención, el Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, modificado en último lugar el 8 de diciembre de 2012 (en lo sucesivo, «Protocolo de Kioto»), y el Acuerdo de París, celebrado el 12 de diciembre de 2015 en el marco de la mencionada Convención. Las



Partes cooperarán en la implementación de la CMNUCC, del Protocolo de Kioto y del Acuerdo de París. Las Partes cooperarán y promoverán, según proceda, la contribución positiva del presente capítulo a la mejora de las capacidades de las Partes en la transición hacia economías de bajas emisiones de gases de efecto invernadero y que sean resilientes ante el cambio climático, de conformidad con el Acuerdo de París”; e inc. 2: “En el marco de la CMNUCC, las Partes reconocen el papel de las políticas internas en la lucha contra el cambio climático. En consecuencia, se consultarán y compartirán información y experiencias prioritarias o de interés común, en particular: a) las mejores prácticas y las enseñanzas derivadas de la elaboración, la aplicación y el funcionamiento de los mecanismos de tarificación del carbono; b) la promoción de mercados internos e internacionales del carbono, en particular mediante mecanismos como los regímenes de comercio de derechos de emisión y la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques; y c) la promoción de la eficiencia energética, las tecnologías de baja emisión y las energías renovables”.

- *Acuerdo de Cooperación y Comercio UE-UK (2021)*. Capítulo 8. Artículo 397: “Las Partes recuerdan el Programa 21 y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo de 2002, la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre justicia social para una globalización equitativa, adoptada en Ginebra el 10 de junio de 2008 por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 97.<sup>a</sup> reunión (Declaración de la OIT sobre justicia social para una globalización equitativa de 2008), el Documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012, titulado «El futuro que queremos», respaldado por la resolución 66/288 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada el 27 de julio de 2012, y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, adoptada mediante la resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible”.
- *Acuerdo de Cooperación y Comercio UE-UK (2021)*. Capítulo 8. Artículo 400: “Las Partes reconocen la importancia de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio



Ambiente, del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y de la gobernanza y los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente como respuesta de la comunidad internacional a los desafíos medioambientales mundiales o regionales y hacen hincapié en la necesidad de mejorar el apoyo mutuo entre las políticas, normas y medidas comerciales y medioambientales”.

- *Acuerdo de Cooperación y Comercio UE-UK (2021)*. Capítulo 8. Artículo 401 inc. 1: “Las Partes reconocen la importancia de adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos, así como el papel del comercio y la inversión en el logro de este objetivo, en consonancia con la CMNUCC, con los objetivos y propósitos del Acuerdo de París, aprobado en París el 12 de diciembre de 2015 por la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en su 21.<sup>a</sup> reunión (en lo sucesivo, «Acuerdo de París»), y con otros acuerdos multilaterales medioambientales e instrumentos multilaterales en el ámbito del cambio climático”; e inc. 2: “A la luz del apartado 1, cada una de las Partes: a) se compromete a aplicar de forma efectiva la CMNUCC y el Acuerdo de París, en virtud de los cuales uno de los objetivos principales es reforzar la respuesta mundial al cambio climático y mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales y proseguir los esfuerzos para limitar el aumento de la temperatura a 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales; b) promoverá el apoyo mutuo de las políticas y medidas comerciales y climáticas, contribuyendo así a la transición hacia una baja emisión de gases de efecto invernadero, una economía eficiente en el uso de los recursos y un desarrollo resiliente al clima; y c) facilitará la eliminación de los obstáculos al comercio y la inversión en bienes y servicios de especial importancia para la mitigación del cambio climático y su adaptación al mismo, como las energías renovables, los productos y servicios energéticamente eficientes, por ejemplo, abordando los obstáculos arancelarios y no arancelarios o adoptando marcos normativos que propicien la implantación de las mejores soluciones existentes”.

### **3. El Pacto Verde Europeo como estrategia política de Smart Power: consideraciones finales**



El Pacto Verde Europeo establece que el objetivo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero hacia el año 2030 debe ser de un 50% como mínimo y un 55% con respecto a los niveles del año 1990. A partir de este objetivo, establece la búsqueda de políticas que contribuyan a garantizar una tarificación eficaz del carbono en todos los sectores económicos, fomentando cambios en el comportamiento de los consumidores, por un lado, y de las empresas, por el otro; promoviendo el aumento de las inversiones sostenibles, tanto públicas como privadas.

Entonces, bajo este objetivo, la UE pone un mecanismo de ajuste del carbono en frontera para sectores, con el fin de atenuar el riesgo de fuga de carbono. Esto se debe a que mientras un buen número de socios internacionales de la UE no compartan la ambición de este PVE, existe un riesgo de fuga de carbono. Es por ello, que el PVE pone al Acuerdo de París como un tratado internacional de importancia en la sustanciación de las relaciones comerciales.

Es así que la UE adopta una diplomacia por el Pacto, como se dijo anteriormente, que se basa en instrumentos diplomáticos y financieros que buscan garantizar alianzas verdes dentro de sus relaciones con los distintos actores estatales internacionales. Esto pone a la política comercial como un apoyo y una herramienta para la transición ecológica.

La política comercial enmarcada en el PVE sirve como una plataforma para cooperar con los socios comerciales en la acción por el clima y el medio ambiente. Así, esta política comercial tiene como objetivo facilitar el comercio y la inversión en bienes y servicios ecológicos, promoviendo regímenes de contratación respetuosos con el clima.

Si bien no impone explícitamente una sanción para aquellos potenciales socios comerciales que no tengan medidas respetuosas con el clima, dentro de sus políticas internacionales, a la hora de convenir, de acuerdo a lo que se estipula dentro de este marco político del PVE, todos los Estados Miembros y la Unión Europea, deben elegir sus socios comerciales a aquellos que sí implementen en sus políticas los acuerdos internacionales que hacen referencia al cambio climático.

El PVE toma a los Objetivos del Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 y al Acuerdo de París como los tratados internacionales que deben ser adoptados por sus socios comerciales de ahora en adelante. Así, se entiende al PVE como una normativa que tiene como fin la coordinación macroeconómica de estos acuerdos internacionales tanto al interior como hacia el exterior de las fronteras de la Unión



Europea. En especial, en materia transfronteriza, la transición a la neutralidad climática, la cual es el fin último del PVE, requiere de infraestructuras normativas inteligentes basadas en una mayor cooperación internacional y regional.

Entendiéndolo desde lo que el liberalismo internacionalista expresa, los gobiernos y sistemas económicos basados en el mercado e instituciones internacionales surgidas no del idealismo, sino de la creencia de que esas estructuras son más adecuadas para satisfacer los intereses humanos en el mundo moderno, se le da una importancia a los acuerdos internacionales y a la interdependencia compleja para llevar a cabo procesos políticos a nivel global, tal y como el PVE manifiesta.

Entonces, con el PVE, la Unión Europea busca insertarse en el sistema internacional, - definido como un sistema constituido por actores, cuyas relaciones generan una configuración de poder dentro de la cual se produce una red compleja de interacciones de acuerdo a determinadas reglas -, por medio de la cooperación, como aquella interacción básica racional de un cálculo de intereses entre las partes convenientes, utilizando al comercio como una herramienta intermediaria. Así, se puede constatar lo que Keohane (1998) estipula sobre la cooperación como una mutua adaptación y no simplemente como una situación que refleja intereses comunes, significando que para que haya cooperación, además de compartir intereses comunes sobre el cambio climático, las partes contratantes deben adecuarse a través de un proceso de coordinación de políticas, en este caso, internacionales, adoptando en sus medidas tanto internas como externas a los acuerdos multilaterales sobre cambio climático como esenciales para sus economías.

Tanto es así que se puede observar lo que anteriormente se presentaba en el Informe del IPCC (2009), la utilización del sistema comercial como un instrumento para lograr los objetivos ambientales, imponiendo en los acuerdos de libre comercio, el reconocimiento de tratados internacionales realizados para la protección del clima.

Más en el caso particular del PVE, se puede constatar lo que se llama “Efecto California”, ya que al hacer más rigurosas las pautas para poder contratar con la Unión Europea, con respecto a cuáles son los tratados internacionales que considera esenciales para el cambio climático, quienes ya contrataron y quienes luego pretendan ser socios de libre comercio con ésta deben implementarlos dentro de sus políticas nacionales, adhiriéndose.





Así, en concordancia con lo que exponen Leonard M., Pisani Ferry J., Shapiro J., Tagliapietra S. y Wolff G. (2021), desde una visión estratégica, el PVE promueve una plataforma global para nuevas economías del cambio climático, internacionalizando el Pacto mediante sus acuerdos internacionales de libre comercio. Dentro de esta plataforma entran los acuerdos de “nueva generación” de la Unión Europea, los cuales son aquellos que en sus normativas incorporan capítulos especiales destinados a la relación entre el comercio, el desarrollo sostenible y el cambio climático; combinando, de esta manera, barreras no arancelarias al comercio internacional con inversión y protección del medioambiente y fomento del desarrollo sustentable.

Todos los acuerdos que surgieron a partir del año 2019, en especial aquellos que surgieron luego de la aprobación del PVE, tienen un capítulo específicamente llamado “Comercio y Desarrollo Sostenible”, en los que las partes firmantes estipulan que ellas reconocen la importancia de promover el desarrollo del comercio internacional contribuyendo, a la vez, con el desarrollo sostenible, más específicamente, en materia de cambio climático. Es por ello que dentro de estos acuerdos internacionales comerciales y de cooperación ratifican la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Acuerdo de París como los acuerdos multilaterales a seguir como marco político para las relaciones de libre comercio.

Es especial, viendo estos capítulos específicamente destinados a ratificar estos acuerdos multilaterales, se puede observar que a través del PVE, aquel débil acoplamiento que Keohane y Victor (2010) establecen dentro del régimen complejo para el cambio climático, el cual según estos autores está basado en arreglos que poseen conexiones entre sí pero que no forman una estructura general, empieza a tomar forma, ya que se puede notar que mediante la incorporación específica de esos tres acuerdos multilaterales para el cambio climático y el desarrollo sostenible, el PVE realiza una estructura jerarquizada relativamente preferencial hacia esos tratados, en la que busca de formar un “club” internacional, estratégicamente hablando, entre la Unión Europea y los socios comerciales que adhieran a los mismos términos.

Entonces, la Unión Europea por medio del PVE se inserta en el sistema internacional por medio de clubes de libre comercio formados con el fin de hacer e implementar políticas respetuosas con el cambio climático.



Retomando lo que Keohane y Nye (1988) proponen con los modelos ideales de estructuras sistémicas internacionales de poder, - en primer lugar, aquella estructura de poder basada en los elementos tradicionales de poder, en especial, el poder militar; en segundo lugar, un modelo que enfatiza el poder en sus propios recursos en determinadas áreas; y en tercer lugar, una interdependencia compleja, en la que el comportamiento de los actores internacionales crean procedimientos, normas e instituciones que moldean a esta -, la Unión Europea crea, por medio del PVE, una estructura sistémica internacional de poder basada en una interdependencia compleja en la que los actores contratantes con ésta aceptan sus políticas exteriores en materia de cambio climático en orden de poder establecer una relación beneficiosa de libre comercio sin barreras arancelarias con el territorio europeo.

De este modo, se puede constatar lo que Nye (2004) estipuló sobre “Smart power”, un poder concebido como la combinación exitosa entre los recursos del hard power, la coerción específicamente hablando, y los recursos del soft power, en especial la atracción y la cooptación, en una estrategia efectiva. Si bien, Nye (2004) coloca como ejemplo a la Unión Europea de Smart power, ya que a nivel económico, el mercado europeo crea regulaciones estándares a nivel mundial que le dan a la UE una ventaja en el uso del hard power, y al mismo tiempo, utiliza recursos de soft power, como sus modelos de cooperación multilateral y sus programas financiados, para atraer a otros a generar relaciones con la comunidad europea, con la implementación del PVE y lo anteriormente analizado, se puede certificar este accionar estratégico dentro de la geopolítica internacional.

Con la utilización del PVE, la UE abre su mercado común, aquel mercado que es el segundo más grande del mundo junto con el mercado chino, a aquellos socios internacionales de libre comercio que sigan sus valores políticos sobre el cambio climático y el desarrollo sostenible, impidiendo que aquellos que no los implementen dentro de sus marcos políticos puedan acceder a ese beneficio.

A su vez, el PVE hace que la UE se destaque en materia de cambio climático con respecto de los bloques de poder del sistema, ya que como se pudo observar en lo analizado, lleva el liderazgo de haber realizado ya, desde 2019, cuatro acuerdos bilaterales de libre comercio y cooperación con estas características mencionadas de los acuerdos de “nueva generación”, en comparación con el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica del año 2018 (compuesto por 11 países: Australia, Brunéi Darussalam, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam), y el



USMCA del año 2020 (firmado por Estados Unidos, México y Canadá), los cuales son los únicos tratados de libre comercio con similares características a los que implementa la Unión Europea por medio del Pacto Verde Europeo.

#### **4. Conclusión**

El cambio climático es uno de mayores desafíos que la humanidad debe afrontar en estos años. La necesidad de que los actores internacionales impulsen políticas exteriores basadas en la cooperación, es clave para tomar acciones con respecto a las consecuencias del cambio climático, ya sean las que se están haciendo presente como las que están por venir.

Es así que el multilateralismo constituye una estrategia política para sobrellevar el cambio climático como una problemática mundial en la que cada actor internacional debe contribuir para lograr una solución. Sin embargo, los regímenes internacionales en materia medioambiental han proliferado en los últimos años en una forma de overlapping, sin ser claros ni ordenados.

Entonces, la gobernanza climática global, la cual se desarrolla en un mundo multipolar e interdependiente, necesita de un rol dinámico de todos los actores internacionales, para que existan espacios para la negociación y la cooperación.

El Pacto Verde Europeo nació en el año 2019 como una respuesta a los desafíos del clima y el medio ambiente, en busca de transformar a la UE en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna circular, eficiente en el uso de recursos y competitiva, en la que las emisiones de gases de efecto invernadero sean nulas para el año 2050.

Esto implicó que la UE orientara su política exterior, su política comercial y de cooperación para el desarrollo a promover acciones dentro del marco político-institucional creado por el Pacto, llevando a cabo una diplomacia climática. Los objetivos de descarbonización y neutralidad climática del Pacto Verde suponen cambios profundos en las relaciones comerciales de UE con implicancias geopolíticas.

La transición ecológica de la UE reconfiguró las relaciones geopolíticas comerciales a escala mundial ya que es uno de los actores principales con mayor volumen y peso económico dentro del orden comercial internacional. Esto se debe a que se trata del mercado único más extenso del mundo, lo que involucra que sus medidas sean aplicables a todas las cadenas de valor mundiales.



Es así que los acuerdos comerciales de nueva generación que lleva a cabo la UE son herramientas de carácter geopolítico en busca de la autonomía de la comunidad europea y de sus socios frente a la crisis del cambio climático y ante a la supuesta crisis del orden liberal internacional, poniendo en juego los acuerdos internacionales que regulan materias de cambio climático y medio ambiente.

Por lo expuesto hasta aquí, este trabajo analizó la posición geopolítica de la Unión Europea a partir de la implementación del Pacto Verde Europeo como un marco político para sus relaciones internacionales con el resto del mundo, teniendo como herramienta al comercio internacional. En otras palabras, la Unión Europea ha comenzado a implementar las disposiciones del Pacto Verde Europeo de una forma estratégica para colocarse dentro del sistema internacional como un actor proteccionista del cambio climático, a partir de la aplicación de acuerdos internacionales de libre comercio que poseen especificidades que antes no eran tenidas en consideración sobre el cambio climático y el desarrollo sostenible, y a su vez, basados en cooperación sin barreras arancelarias.

Y en suma, también, el Pacto Verde Europeo ha establecido una jerarquización de cuáles serían esos acuerdos multilaterales que deben ser tenidos en cuenta dentro de ese enorme régimen internacional complejo para el cambio climático. El PVE pone en relevancia a los Objetivos del Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, a la Convención Marco de las Naciones Unidas para Cambio Climático y al Acuerdo de París como los acuerdos internacionales que deben ser seguidos y adoptados en las políticas de quienes consideren que pueden ser socios de la UE.



## Bibliografía

### Libros y papers académicos:

Abaza, H., Kulaçoğlu, V., Olhoff, A., Simmons, B., Tamiotti, L. y Teh, R. (2009), “El Comercio y el Cambio Climático”, Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y de la Organización Mundial del Comercio, Suiza.

Barbé, E. (2010), Relaciones Internacionales. Madrid: Tecnos.

Deudney, D. e Ikenberry, G. J., (2018) “Un mundo liberal”, Foreign Affairs Latinoamérica, Vol. 18: Núm. 4, pp. 114-122. Disponible en: [www.fal.itam.mx](http://www.fal.itam.mx).

García Bercero, I. y Chávarri Ureta, I. (2020), “Comercio y Geopolítica: ¿Hacia dónde va la política comercial de la Unión Europea?, En García-Durán H. y Serrano Robles E. (coords.), Geopolítica y Comercio en tiempos de cambio, Una mirada desde Barcelona (pp. 97-104), Monografías CIDOB 79, Barcelona: CIDOB.

Grossman G. M. y Krueger A. B. (1993), “Environmental impacts of a North American Free Trade Agreement”, en The U. S.-Mexico free trade agreement. (P. Garber, Ed.). MIT Press. Cambridge, MA, EE.UU.: , pp. 72-75.

Keohane R. y Victor D. G. (2010), “The Regime Complex for Climate Change”, The Harvard Project on International Climate Agreements, discussion paper 10-33. EE.UU.: Harvard Kennedy School.

Keohane, R. (2016), “La demanda de regímenes internacionales”, En Arturo Borja Tamayo (comp.), Interdependencia, cooperación y globalismo. Ensayos escogidos de Robert Keohane (pp. 153-207). México: Colección Estudios Internacionales CIDE.

Keohane, R. y Nye, J. S. (1988), Poder e interdependencia: La política mundial en transición, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Lasheras Merino M. A. (2021), “Geopolítica del pacto verde: órdago de la UE”, Energía y Geoestrategia 2021, pp. 111-190. Ministerio de Defensa e Instituto Español de Estudios Estratégicos, España.



Leonard, M., Pisani-Ferry J., Shapiro, J., Tagliapietra S. y Wolff, G. (2021), “The geopolitics of the European Green Deal”, Policy Contribution 04/2021, European Council on Foreign Relations, Bruegel.

Monteiro J. A., Chobanova S., y Ramos D. (2020), “Trade and climate change. Information Brief N°2. Climate Change in Regional Trade Agreements”, OMC.

Moore, S. M. (2021), “La nueva geopolítica del cambio climático: de la cooperación a la competencia”, Anuario Internacional CIDOB 2021, 133-139.

Nye, J. S. (2004), Soft power: the means to success in World Politics, Nueva York: Public Affairs.

Nye, J. S. (2021), “Soft power: the evolution of a concept”, Journal of Political Power Volume 14. Londres: Routledge, Taylor & Francis Group.

Pearson, F. y Rochester, M. (2000), Relaciones Internacionales. Situación global en el siglo XXI, Bogotá: Mc Graw Hill.

Ramos D., Dar Ali M., Kolie M. y Santana R. (2020), “Trade and climate change. Information Brief N°1. Climate Change in Regional Trade Agreements”, OMC.

Sanahuja, J. A. (2021), “Pacto Verde Europeo: el giro ambiental de un actor global”, Anuario CEIPAZ 2020-2021, 69-95.

#### Web:

Borrell J. y Timmermans F. (2021), “La geopolítica del cambio climático”, En Project Syndicate [en línea]. Consultado el 17 de noviembre de 2021 en <https://www.project-syndicate.org/commentary/eu-geopolitics-of-climate-change-by-frans-timmermans-1-and-josep-borrell-2021-04/spanish>.

Environment Database, OMC: <https://edb.wto.org/>

#### Normativa:

Comisión Europea (2016), Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, versión consolidada, UE.

Comisión Europea (2016), Tratado de la Unión Europea, versión consolidada, UE.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**  
Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Comisión Europea (2018), Acuerdo de Asociación Económica UE-Japón, UE.

Comisión Europea (2019), Acuerdo de Asociación Económica UE-Singapur, UE.

Comisión Europea (2019), Pacto Verde Europeo. UE.

Comisión Europea (2020), Acuerdo de Comercio y Protección de inversiones UE-Vietnam, UE.

Comisión Europea (2021), el Acuerdo de Cooperación y Comercio UE-UK, UE.

Parlamento Europeo (2021), Ley Europea del Clima, UE.



“La relectura de la teoría de las Relaciones Internacionales a la luz de la invasión de Rusia a Ucrania”

Rodolfo López <sup>127(\*)</sup>

[rodlopez08@gmail.com](mailto:rodlopez08@gmail.com)

Facultad de Ciencias Humanas- UNICEN

## Mesa redonda: Relaciones Internacionales y guerra de Rusia-Ucrania

### Resumen

El presente trabajo desarrolla las teorías realistas-neorrealistas estructurales y las idealistas-liberales y su interpretación que realizan producto de la invasión de Rusia a Ucrania que comenzó el 24 de febrero del corriente año y todavía continúa. Para tales efectos se tomaron las perspectivas de los siguientes autores seleccionados del neorrealismo estructural como John Mearsheimer, Henry Kissinger y Stephen Walt y de la corriente liberal a John Ikenberry, Francis Fukuyama y Joseph Nye Jr.

El trabajo tiene por objeto identificar las posiciones más relevantes que plantearon los analistas y teóricos analizados, en torno al conflicto, analizando sus continuidades, cambios y rupturas en su pensamiento

El contenido del abordaje no es, ni pretende ser, empírico, sino que se centra en la posición de las corrientes teóricas analizadas por los autores para analizar sus perspectivas que van adoptando en torno al conflicto bélico, pero sin apartarse por el contexto sistémico que impera en sus teorías.

### Introducción

Desde el mismo comienzo de la disciplina de las Relaciones Internacionales como estudio científico se presupone la existencia de una problemática, y esta a su vez la existencia del problema, que para la noble ciencia son los conflictos mismos, por lo tanto, podemos decir que sólo existen desde que hay guerras mundiales, considerando a la primera Guerra Mundial como el quebranto del sistema internacional entre 1914-1918 (Krippendorff, 1985: 26).

Considerando a los conflictos en el ámbito internacional como eje central de la disciplina, los estudios se centraron en el análisis de las causas de la guerra y procurar la paz, de ahí que la nueva ciencia procura la búsqueda de la paz y evitar los conflictos, temas que abordan las distintas teorías de las Relaciones Internacionales, desde el realismo clásico, el idealismo; la interdependencia, los neo realismo e idealismo y los estudios críticos. En este contexto el tema de la seguridad pasó a ser un tema central en el abordaje de los estudios internacionales. Esto se debe a que el sistema internacional es anárquico, en donde no existe autoridad que imponga una jerarquía al sistema. El contexto de anarquía lleva a que los Estados a procurar su supervivencia, pudiendo diferenciarse la visión del

---

<sup>127(\*)</sup> Dr. en Ciencias Sociales. Director del Departamento de Relaciones Internacionales FCH-UNICEN. Profesor titular del Dto. de Relaciones Internacionales FCH-UNICEN, Docente de la Maestría en Ciencias Sociales con Orientación en Economía Política de las Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Humanas de la UNICEN y Codirector del Grupo de Investigación Mercosur y Relaciones Internacionales (SECAT, UNICEN)



realismo defensivo o posicional de Waltz, en donde los Estados están más preocupados por su posición relativa en el sistema internacional que por maximizar poder, quieren conservar el lugar, por lo tanto, son statuquistas. A diferencia de Hans Morgenthau que pone el énfasis en la naturaleza humana, es decir, en el ámbito individual, que luego traslada su concepción de la naturaleza humana al Estado como unidad de análisis monolítica y racional. Waltz analiza la política internacional en términos sistémicos poniendo el énfasis en la estructura. Con este razonamiento, cualquier Estado que vaya más allá e intente predominar sobre otro dará origen a una consecuente alianza de sus potenciales rivales. Por lo tanto, para Waltz los Estados están más orientados hacia la búsqueda de seguridad que a la búsqueda de poder.

En cambio, para John Mearsheimer (Mearsheimer, 2001), los Estados siempre procuran maximizar su poder, procuran todo el poder que puedan conseguir y si se detienen es porque alguien los para. El argumento de Mearsheimer es que la principal motivación del comportamiento de las grandes potencias es la supervivencia. Por otra parte, en un entorno anárquico el deseo de sobrevivir lleva a los Estados a comportarse de manera agresiva. Este punto de vista no ofrece espacio para que los estados poderosos se comporten como Estados satisfechos y busquen principalmente defender el *statu quo*. Las grandes potencias se comportan agresivamente porque tienen que buscar más poder si quieren maximizar sus probabilidades de supervivencia. La propuesta de Mearsheimer, es que lo que lleva a buscar poder para sobrevivir es la estructura anárquica del sistema internacional. Esta visión se define como neorrealista ofensiva. Esto se refleja en tres patrones de conducta: 1) el miedo, porque lo que un gran poder piensa es que los otros son potenciales enemigos y a partir de ahí va a definir su conducta; 2) La autoayuda, porque no se puede depender de otros en cuestiones de seguridad y 3) la maximización de poder, para estar más seguro.

En este contexto, para los neorrealistas, las instituciones y la cooperación no tienen cabida. Para Waltz en las relaciones internacionales no hay progreso, porque la estructura limita la cooperación de dos formas: 1) porque los Estados deben protegerse no descuidando las ventajas relativas y 2) deben evitar la dependencia de otros. Para el autor el concepto de poder es relativo, posicional, Waltz les da mucha importancia a las ventajas relativas *versus* ventajas absolutas y esto va a incidir en las negociaciones y en la cooperación. Los Estados se preocupan por una posible división de ganancias que pueda favorecer más a otros que a sí mismos. Por eso cuando los Estados se enfrentan con la posibilidad de cooperar se preguntan cómo se repartirán los beneficios. No si ganamos los dos, sino quién ganará más. Si la ganancia se reparte en forma desproporcionada, un Estado puede utilizarla para implementar una política destinada a dañar al otro. Los impedimentos no radican en las intenciones inmediatas de las partes. Es la situación de inseguridad, la incertidumbre acerca de las futuras acciones o intenciones del otro lo que actúa en contra de la posibilidad de cooperación.

En línea con el razonamiento de Waltz, Mearsheimer también considera que los factores ideacionales o las instituciones simplemente no tienen cabida en su teoría, dado que se manifiesta contrario en poner demasiada fe en la buena voluntad de los otros países, porque para Mearsheimer, la triste realidad es que la política internacional ha sido siempre un negocio despiadado y peligroso. En su obra no aparecen expresiones reconfortables como “los dividendos de la paz” o “la familia de las naciones”.

Esta visión neorrealista sostiene que los conceptos básicos de interpretación del orden mundial no han cambiado, puesto que la estructura del sistema internacional en sí misma no ha cambiado, esto es, se han producido cambios dentro del sistema, pero no un cambio de sistema, lo cual significa que las variables fundamentales de análisis seguirán siendo las mismas, puesto que no se ha producido un cambio tal que llevara a ver el orden mundial de otra manera (Waltz, 2000).



En continuidad con esta línea de pensamiento, conceptos como autoayuda, disuasión, seguridad o equilibrio de poder seguirán vigentes, y algunas ideas bien intencionadas, sustentadas con ciertas visiones del sistema internacional, como la paz democrática, la interdependencia compleja o los regímenes internacionales son variables dependientes de aquellas. También sostienen que los Estados se guiarán o actuarán tal y como lo han venido haciendo en función de sus intereses nacionales (Orozco, 2016: 340).

La otra corriente teórica clásica el liberalismo que entra en debate con los realistas, también plantean el tema de la seguridad, si bien ambas son estatocéntricas, su diferencia la podemos encontrar en las distintas concepciones de la naturaleza humana. Si bien el liberalismo estuvo siempre lejos de ser coherente o unificado, como el realismo clásico, lo que tendemos a llamar liberalismo se remite a una serie de principios e instituciones reconocibles por ciertas características, siendo la fundamental la libertad individual entre otras.

Para el liberalismo el establecimiento y preservación del Estado son necesarios con el fin de impedir que “mi libertad sea arbitrariamente destruida o dañada por el ejercicio de la suya”, y con el fin de manejar el interés común. Pero el Estado sólo es el servidor de la sociedad: su rol es eliminar los obstáculos hacia la libertad, y su función se extiende sólo a las cuestiones que los miembros de la sociedad, actuando como ciudadanos, han decidido libremente tratar como cuestiones comunes, más allá de aquellos que están protegidos aun de infracciones mayoritarias. El autogobierno es necesario, a la vez, como la preocupación más segura contra las intromisiones arbitrarias de los gobernantes en la esfera de la libertad individual y como una poderosa aspiración humana. Aunque es verdad que “el deseo de ser gobernado por mí mismo” no es lo mismo que el deseo de “un área para la acción” (Mill; 1940), en última instancia “estar libre de” significa hacer posible la “libertad para”, y “es un gran destino para un individuo... estar reducido a presentar peticiones desde el lado de afuera de la puerta a los árbitros de (su) destino (Mill; 1940). Finalmente, la necesidad de impedir que cualquier gobierno, aún no democrático, y cualquier grupo social, exceda los límites mencionados requiere todo un patrón de controles institucionales: el conocido arsenal liberal de equilibrios y controles, así como todas las variedades de pluralismo (Hoffmann, 1991: pp. 376-377).

La dimensión internacional del liberalismo fue un poco más que la proyección del liberalismo doméstico a una escala mundial. El liberalismo fue y es, en gran parte, una expresión de repulsión contra la violencia ilegítima: la de los tiranos domésticos y la de los agresores del exterior. Sostuvo y aún sostiene la creencia de que la eliminación de las guerras de agresión resultará de la extensión de los regímenes democráticos liberales y, como en el esquema de Kant de la “paz perpetua”, de los acuerdos que tales regímenes firmen para prohibir la guerra y reducir los armamentos. La visión de un orden mundial legítimo es así la del orden que finalmente establecerán los Estados liberales viviendo en armonía, lo que haría que la inevitable competencia entre los Estados fuera inofensiva.

Para los liberales, la política mundial, más que estar relativamente en un estado de guerra homogéneo como es la concepción realista, está como mínimo en un heterogéneo estado de paz y guerra, y podrían llegar a ser un estado de paz global, en el cual la expectativa de la guerra desaparezca. Esto evidencia la idea de cambio y progreso en el sistema internacional, en contraposición a la concepción statuquista de los realistas, a quienes el cambio no les gusta; sólo es posible el cambio a través de una guerra entre grandes potencias que desencadene una guerra mundial. Esta concepción tiene sus raíces en cómo interpretan las dos teorías la naturaleza humana.

Si dos o más sociedades liberales coexisten en el sistema internacional, entonces más que interactuar los gobiernos en términos de seguridad –como debe ser en los estados racionales, un estado de guerra– otro criterio de política entra en juego. Las sociedades liberales compiten para llegar a ser ricas,



gloriosas, saludables, cultas, todo sin esperar tener que resolver sus competencias por medio de la guerra. Instituciones formales e informales tales como la organización y la ley internacional, entonces adquieren un mayor rol que la competencia con los guerreros y diplomáticos que dominan el escenario realista. Esto es porque: 1) a pesar de que los Estados viven bajo una anarquía internacional respecto a la ausencia de un gobierno internacional, ellos no experimentan un estado de guerra general; 2) los Estados son inherentemente “unidades” diferentes, diferenciadas por cómo se vinculan con los derechos humanos individuales. Así los liberales diferencian las sociedades liberales de las no liberales, los Estados republicanos de los autocráticos o totalitarios, capitalistas de comunistas, fascistas y económico corporativistas. Las diferencias en el comportamiento internacional entonces reflejan estas diferencias; 3) los objetivos del Estado, como lo hacen los objetivos del individuo, van más allá de la seguridad, a la protección y promoción de los derechos individuales (Doyle, 1983: 210-211).

Así para los liberales, los Estados se comportan diferentemente y no están homogeneizados por el sistema internacional por la expulsión de la competencia o socializados en estrategias estructurales. Algunos liberales argumentan que los Estados liberales son inherentemente respetuosos de la ley internacional. Otros argumentan que los Estados liberales son inherentemente pacíficos, mientras que los autoritarios son inherentemente agresivos. Otros aún argumentan que los liberales son pacíficos, pero solamente uno hacia otro (Doyle, 1983: 211).

Los Estados liberales existen bajo la anarquía, pero su anarquía es diferente. Más que ser mayoritariamente un juego de suma cero o disputa relativa, es un juego de resultado positivo o negativo. Ellos pueden ganar y perder a la vez. Un fracaso en la información puede socavar la coordinación cuando los liberales están buscando objetivos compatibles. Ellos pueden llegar a apreciar que la existencia de otros estados liberales no constituye amenaza y por el contrario constituyen una oportunidad para el comercio mutuamente beneficioso, o cuando es necesario una alianza contra estados no liberales.

La esencia del liberalismo es el autocontrol, la moderación, el acuerdo y la paz. Los conflictos, la sustancia de la vida social, deben ser resultados de la razón, no por la violencia. La esencia de la política internacional es exactamente lo opuesto: paz perturbada, en el mejor de los casos o el estado de guerra. El riesgo siempre presente de guerra hace que el poder militar sea, tradicionalmente, el calibre más importante para la medición del poder; la moderación, cuando ocurre, resulta usualmente de la disuasión, del temor o del peso de una fuerza mayor. Se logran acuerdos y surge la cooperación, pero ambos suelen desmoronarse cuando el interés de las partes cambia y cuando el poder se desplaza (Hoffmann, 1991: 377).

### **Ucrania en el contexto de post Guerra Fría**

La desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) produjo un sisma en el orden internacional imperante durante la Guerra Fría, por primera vez se produce un sisma sin producirse una guerra mundial entre las grandes potencias del sistema. El colapso de la URSS en 1991, significó la fragmentación del bloque soviético en nuevos estados independientes, creando un vacío de poder en el propio centro de Eurasia.

Para Rusia, lo más problemático de todo fue la pérdida de Ucrania. La aparición de un Estado independiente no sólo obligó a todos los rusos a replantearse la naturaleza de su propia identidad política y étnica, sino que representó un revés geopolítico vital para el Estado ruso. Como señalaba Zbigniew Brzezinski, el repudio de más de 300 años de historia imperial rusa significó la pérdida de



una economía industrial y agrícola potencialmente rica y de 52 millones de personas lo suficientemente cercanas a los rusos desde el punto de vista étnico y religioso como para hacer de Rusia un verdadero Estado imperial, grande y seguro de sí mismo. La independencia de Ucrania privó a Rusia de su posición dominante en el mar Negro, en el que Odesa había sido la principal puerta de acceso para Rusia al comercio con el Mediterráneo y con el mundo situado más allá de él (Brzezinski, 1998 p. 99). La historia rusa se comenzó en lo se llamó el Kievan-Rus. La religión rusa se extendió desde allí. Ucrania ha sido parte de Rusia por siglos. Algunas batallas más importantes para la libertad rusa, comenzando con la Batalla de Poltava en 1709, se liberaron en suelo ucraniano. Incluso disidentes rusos, como Aleksandr Sozhenitsyn y Joseph Brodsky insistieron en que Ucrania era parte integral de la historia rusa y, de hecho, de Rusia (Kissinger, 2022).

Con la desintegración de la Unión Soviética, Estados Unidos comienza un avance de la Organización del Atlántico Norte (OTAN) hacia el este europeo. Estos acontecimientos fueron aprovechados por los nacionalistas, quienes en 1994 estaban empezando a recuperar sus voces, y por los militaristas, quienes para ese entonces se habían convertido en un apoyo interno crucialmente importante para Yeltsin. Su estridencia cada vez mayor y sus reacciones a veces amenazadoras ante las aspiraciones de los centro-europeos no hicieron más que intensificar la determinación de los ex Estados satélites de acceder al refugio seguro de la OTAN (Brzezinski, 1998 p. 109)

En este contexto Ucrania era crucial. La creciente disposición estadounidense, especialmente desde 1994, a conceder una alta prioridad a las relaciones entre Estados Unidos y Ucrania y para ayudar a Ucrania a conservar su nueva libertad nacional fue considerada por muchos en Moscú como una política dirigida contra los intereses vitales rusos de volver a llevar a Ucrania, en un futuro, al redil común. La futura reintegración de Ucrania sigue siendo un artículo de fe para muchos de los miembros de la élite política rusa. El resultado de ello es que el cuestionamiento ruso, geopolítico e histórico, des estatus separatista de Ucrania entró en colisión frontal con la postura estadounidense de que una Rusia imperial no puede ser democrática (Brzezinski, 1998 p. 110).

Autores realistas como George Kennan, en el año 1997 advertían que expandir la OTAN sería el error más fatídico de la política estadounidense en toda la era posterior a la guerra fría. Se puede esperar que tal decisión inflame las tendencias nacionalistas, antioccidentales y militaristas en la oposición rusa; tener un efecto adverso en el desarrollo de la democracia rusa; restaurar la atmósfera de la guerra fría en las relaciones Este-Oeste e impulsar la política exterior rusa en direcciones que decididamente no son de nuestro agrado (Kennan, 1997 p. 23)

### **Los análisis desde el realismo**

Con la invasión de Ucrania y una mayor preocupación de Rusia y las relaciones entre Washington y Moscú y el Kremlin, una teoría de Relaciones Internacionales que en particular ha vivido un momento de atención es el realismo. Entre ellos tres autores se han destacado John Mearsheimer, Stephen Walt y Henry Kissinger.

#### ***John Mearsheimer***

John Mearsheimer, hijo dilecto del realismo estructural de Kenneth Waltz, provocó un cisma en dicha corriente dando sustento al Realismo Ofensivo en su libro *La Tragedia de los Grandes Poderes* (2001). John Mearsheimer, es el autor más representativo de la corriente teórica llamada “realismo ofensivo”. Tras la reciente invasión de Rusia a Ucrania, su nombre reapareció con fuerza entre académicos y





funcionarios diplomáticos. El profesor de la Universidad de Chicago, fue el blanco de otra campaña de crítica por su supuesto putinismo. Desde ciertos sectores de la academia liberal norteamericana se está realizando una campaña de “cancelación”, para que se lo remueva de los programas académicos por ser “un ideólogo de la invasión”. La iniciativa fue desencadenada por el hecho de que el Ministro de Relaciones Exteriores de Rusia tuiteó un respaldo al artículo de Mearsheimer de 2014 llamado “*Porqué la crisis de Ucrania es culpa de Occidente. Los delirios liberales que provocaron a Putin*” (Araujo, 2022). Se refería obviamente a la crisis que resultó en la anexión de Crimea a Rusia. Mearsheimer es crítico acérrimo del uso del internacionalismo liberal por la inestabilidad que genera en el sistema internacional, por el componente de superioridad moral que lo lleva a enfrentarse indiscriminadamente con regímenes que considera inferiores. Esto no significa que está en contra del liberalismo ni de la democracia como forma de gobierno doméstica, pero le preocupa sus efectos en el ambiente internacional. Para este autor, luego del momento unipolar, esa es la razón por la que comenzó a conformarse un orden de contrabalance que con el paso del tiempo cimentó la relación entre Rusia y China (Battaleme, 2022).

En ese artículo, Mearsheimer básicamente argumentó que “Estados Unidos y sus aliados europeos comparten la mayor parte de la responsabilidad de la crisis. La raíz principal del problema es la ampliación de la OTAN, el elemento central de una estrategia más amplia para sacar a Ucrania de la órbita de Rusia e integrarla a Occidente”. Al mismo tiempo, la expansión de la Unión Europea hacia el este y el respaldo de Occidente al movimiento prodemocracia en Ucrania, comenzando con la Revolución Naranja en 2004, también fueron elementos críticos”.

Mearsheimer enfatizó que “para Putin, el derrocamiento ilegal del presidente ucraniano, democráticamente electo -al que correctamente calificó de “golpe”- fue la gota que colmó el vaso”<sup>128</sup>. Respondió tomando Crimea, una península que temía albergara una base naval de la OTAN. El rechazo de Putin no debería haber sido una sorpresa. Después de todo, Occidente se había estado mudando al patio trasero de Rusia y amenazaba su núcleo e intereses estratégicos, un punto que Putin remarcó enfática y repetidamente”. Escribió “la crisis en Ucrania muestra que la realpolitik sigue siendo relevante, y los estados que la ignoran lo hacen bajo su propio riesgo” (Mearsheimer, 2014).

En su artículo de 2014, el politólogo llamó la atención sobre el hecho de que, al final de la Guerra Fría, los líderes soviéticos aceptaron que el ejército estadounidense se quedara en Europa. Sin embargo, no querían que la OTAN se expandiera. De hecho, esto fue un trato, como ahora lo muestran los documentos desclasificados (que se hicieron públicos en 2017). Los líderes occidentales dieron garantías de seguridad contra cualquier expansión de la OTAN a las autoridades soviéticas, y esta “promesa incumplida” es parte del drama actual. Mientras caía el Telón de Acero o Cortina de Hierro, la OTAN crecía agresivamente, pero a excepción de “los pequeños países bálticos”, ningún nuevo miembro de la OTAN compartió frontera con Rusia (Araujo, 2022).

“Entonces la OTAN comenzó a mirar más al este. En su cumbre de abril de 2008 en Bucarest, la alianza consideró admitir a Georgia y Ucrania. Por oposición de Francia y Alemania, la alianza no inició el proceso formal que conduce a la membresía. La invasión rusa de Georgia en agosto de 2008 debería haber disipado cualquier duda que quedara sobre la determinación de Putin de evitar que Georgia y Ucrania se unieran a la OTAN” (Mearsheimer 2014).

La Unión Europea ha estado marchando hacia el este. Antes de que Yanukovich fuera expulsado del cargo, el Ministro de Relaciones Exteriores de Rusia Sergei Lavrov, acusó a la UE de tratar de crear

---

<sup>128</sup>En referencia al derrocamiento de Viktor Yanukovich, presidente prorruso en febrero de 2014.



una “esfera de influencia” en Europa del Este. A los ojos de los líderes rusos, la expansión de la UE es un caballo de Troya para la OTAN en expansión.

La herramienta final de Occidente para separar a Kiev de Moscú han sido sus esfuerzos para difundir los valores occidentales y promover la democracia en Ucrania y otros estados postsoviéticos, un plan que a menudo implica la financiación de personas y organizaciones pro occidentales (Mearsheimer, 2014).

El artículo nos recuerda que Victoria Nuland, entonces subsecretaria de Estado de Estado adjunta de Estados Unidos para asuntos europeos y euroasiáticos, estimó en diciembre de 2013 que Washington había invertido más de 5000 millones de dólares (desde 1991) para ayudar a Ucrania a lograr “el futuro que se merece”.

Después de que Yanukovich ganara las elecciones presidenciales de Ucrania en febrero de 2010, la National Endowment for Democracy (NED) decidió que estaba socavando sus objetivos, por lo que intensificó sus esfuerzos para apoyar a la oposición.

Lo que Mearsheimer describió como el “paquete triple de políticas de Occidente: ampliación de la OTAN, expansión de la UE y promoción de la democracia” creó la crisis.

La chispa surgió en noviembre de 2013, cuando Yanukovich rechazó un acuerdo que había estado negociando con la UE y decidió aceptar en su lugar una contraoferta rusa de 15.000 millones de dólares (Mearsheimer 2014).

El autor se refiere a la revolución de Maidan en la que murieron un centenar de manifestantes. Los emisarios occidentales se apresuraron a viajar a Kiev para resolver la crisis.

“El nuevo gobierno de Kiev fue prooccidental y antirruso, e incluyó a cuatro funcionarios de alto rango que legítimamente podrían ser etiquetados como neofazistas. Aunque aún no ha salido a la luz el alcance total de la participación de Estados Unidos, está claro que Washington respaldó el golpe. No es de extrañar que los rusos de todas las creencias pensarán que Occidente desempeñó un papel en el derrocamiento de Yanukovich.

Poco después del 22 de febrero, ordenó a las fuerzas rusas que tomaran Crimea y poco después la incorporó a Rusia

Las acciones de Putin deberían ser fáciles de entender. Puede que a Washington no le guste la posición de Moscú, pero debería entender la lógica detrás de ella. Esto es Geopolítica, las grandes potencias son siempre sensibles a las amenazas potenciales cerca de su territorio (Mearsheimer, 2014).

El académico concluyó su artículo afirmando que en 2014 solo había una solución a la crisis de Ucrania, Occidente debería “abandonar su plan de occidentalizar Ucrania y, en su lugar, aspirar a convertirla en un amortiguador neutral entre la OTAN y Rusia. (Araujo, 2022) y entonces el autor menciona a George Kennan el legendario impulsor de la estrategia de contención a la Unión Soviética, recuerda que Kennan en una entrevista de 1998, poco después de que el Senado estadounidense aprobara la primera ronda de expansión de la OTAN dijo: “creo que los rusos reaccionarán de manera bastante adversa. Es un error estratégico. No había ninguna razón para esto en absoluto. Nadie estaba amenazando a nadie más” (Mearsheimer, 2014).

Mearsheimer culpa de esto a la cosmovisión liberal dominante en Estados Unidos en Estados Unidos y Europa: el objetivo, en esencia, era hacer que todo el continente se pareciera a Europa Occidental.

Y Mearsheimer cierra la idea “las dos partes han estado operando con diferentes libros de jugadas, Putin y sus compatriotas han estado pensando y actuando de acuerdo con los dictados realistas, mientras que sus contrapartes occidentales han adherido a las ideas liberales sobre política internacional.



En 2014 Mearsheimer escribía “Hay una solución para la crisis de Ucrania. Estados Unidos y sus aliados deberían abandonar su plan de occidentalizar Ucrania y, en cambio, deberían tratar de convertirla en un amortiguador neutral entre la OTAN y Rusia.

Esto no significa que un futuro gobierno ucraniano tendría que ser pro-ruso o anti-OTAN. Por el contrario, debe ser una Ucrania soberana que no caiga ni en Rusia ni en Occidente

Y Occidente debería limitar considerablemente sus esfuerzos de ingeniería social dentro de Ucrania. Es hora de poner fin al apoyo occidental a otra Revolución Naranja. No obstante, los líderes estadounidenses y europeos deberían animar a Ucrania a respetar los derechos de las minorías especialmente los derechos lingüísticos de los rusoparlantes” (Mearsheimer, 2014).

Se escucha la afirmación de que Ucrania tiene derecho a determinar con quien aliarse y que los rusos no tienen derecho a impedir que Kiev se una a Occidente. Los derechos abstractos, como la autodeterminación, en gran medida no tienen sentido cuando los estados poderosos se pelean con los estados más débiles. ¿Cuba tenía derecho a formar una alianza militar con la Unión Soviética durante la Guerra Fría? Los Estados Unidos ciertamente no lo pensaron así, y los rusos piensan lo mismo sobre la incorporación de Ucrania a Occidente. Está en el interés de Ucrania comprender estos hechos de la vida y andar con cuidado al tratar con su vecino más poderosos.

Sin embargo, incluso si uno rechaza este análisis y cree que Ucrania tiene derecho a presentar una petición para unirse a la Unión Europea y a la OTAN, el hecho es que Estados Unidos y sus aliados europeos tienen derecho a rechazar estas solicitudes. Cumplir los sueños de algunos ucranianos no vale la pena por la animosidad y los conflictos que causará, especialmente para el pueblo ucraniano.

Estados Unidos y sus aliados europeos no consideran que Ucrania sea un interés estratégico central, como ha demostrado su falta de voluntad para utilizar la fuerza militar para acudir en su ayuda. Por lo tanto, sería el colmo de la locura crear un nuevo miembro de la OTAN que los demás miembros no tienen intención de defender.

Estados Unidos también necesitará algún día la ayuda de Rusia para contener a una China en ascenso. Sin embargo, la política estadounidense actual sólo está acercando Moscú a Beijing.

Estados Unidos y sus aliados europeos ahora enfrentan una elección sobre Ucrania. Pueden continuar con su política actual, que exacerbará las hostilidades con Rusia y devastará Ucrania en el proceso. O pueden cambiar de marcha y trabajar para crear una Ucrania próspera y neutral, que no amenace a Rusia y permita que Occidente repare sus relaciones con Moscú. Con ese enfoque todos ganarían (Mearsheimer, 2014).

Para Mearsheimer Rusia y China no representan lo mismo. Mientras que a China aplica la política de Balance para evitar que consolide su posición de potencia asiática, ya que a largo plazo es la amenaza real. Por lo tanto, Estados Unidos no debería entregar a Rusia a los brazos de China, que es lo que acaba de ocurrir. Esto consolidaría la influencia que China va a ganar sobre la economía de Rusia y sobre todos aquellos regímenes que miran con recelo al mundo occidental y es especial su capacidad sancionatoria económica brindando los incentivos necesarios para que China genere un orden capitalista alternativo, que ciertamente no será liberal (Battaleme, 2022)

Evidentemente la prescripción de Mearsheimer no fue tenida en cuenta por Occidente.

Pasados ocho años, días después de la invasión de Rusia a Ucrania John Mearsheimer vuelve a referirse al conflicto.

El 1 de marzo sale publicada en el periódico *The New Yorker* una entrevista telefónica y luego editada que el periodista Isaac Chotiner realiza al teórico norteamericano titulada *¿Por qué John Mearsheimer culpa a Estados Unidos de la crisis en Ucrania?*



Aunque muchos críticos de Putin han argumentado que seguiría una política exterior agresiva en las ex repúblicas soviéticas independientemente de la participación occidental, Mearsheimer mantiene su posición de que Estados Unidos tiene la culpa de provocarlo.

Insiste en que el problema comenzó en abril de 2008 en la Cumbre de la OTAN en Bucarest emitiendo una declaración que decía que Ucrania y Georgia se convertirían en parte de la OTAN. Los rusos dejaron inequívocamente en claro en ese momento que veían esto como una amenaza existencial y trazaron una línea en la arena. Sin embargo, lo que ha sucedido con el paso del tiempo es que hemos avanzado para incluir a Ucrania en Occidente para convertir a Ucrania en un baluarte occidental en la frontera con Rusia.

Dice Mearsheimer “Por supuesto, esto incluye algo más que la expansión de la OTAN. La expansión es el corazón de la estrategia, pero también incluye la expansión de la UE e incluye convertir a Ucrania en una democracia liberal pro-estadunidense y, desde una perspectiva rusa, esto es, una amenaza existencial” (Chotiner, 2022).

Si Ucrania se convierte en una democracia liberal pro-estadounidense, miembro de la OTAN y miembro de la UE, los rusos lo considerarán categóricamente inaceptable. Si no hubiera una expansión de la OTAN, ni de la UE, y Ucrania simplemente se convirtiera en una democracia liberal y fuera amistosa con los Estados Unidos y Occidente en general, probablemente podría salirse con la suya”. En opinión de Mearsheimer es la estrategia de tres puntas en juego lo que molesta a Putin. (Chotiner, 2022).

Ante la pregunta del entrevistador sobre los derechos de los ucranianos de decidir su gobierno y su política exterior, Mearsheimer responde que se trata de la política de las grandes potencias “Cuando eres un país como Ucrania y vives al lado de una gran potencia como Rusia, tienes que prestar mucha atención a lo que piensan los rusos”. Los estados del hemisferio occidental entienden esto muy bien con respecto a Estados Unidos. No hay ningún país en el hemisferio occidental al que le permitamos invitar a una gran potencia distante para traer fuerzas militares a ese país (Chotiner, 2022).

El entrevistador se refiere a la sabiduría predominante en Occidente de que Putin tiene el deseo de crear una Rusia mayor o la reencarnación de la Unión Soviética, ir tras el resto de Ucrania, así como de otros países de Europa del Este. Mearsheimer responde que la mayoría de la gente en Occidente no cita la segunda parte de las alocuciones de Putin. Él ha dicho: “Quién no extraña a la Unión Soviética. Pero también ha dicho: “Quien quiera recuperarlo no tiene cerebro”. Lo importante es que entiende que no puede conquistar Ucrania e integrarla en una Rusia más grande. Él no puede hacer eso. (Chotiner, 2022).

A Mearsheimer le parece bastante claro que Putin va a tomar el Donbass, pero parece evidente que no está tocando el oeste de Ucrania. También dice Mearsheimer que Putin no quiere la conquista permanente de Kiev, sino que está interesado en tomar Kiev con el fin de cambiar de régimen, es decir instalar en Kiev un gobierno pro-ruso o al menos que sea neutral (Chotiner, 2022).

Luego el razonamiento de Mearsheimer dirige una prescripción a Estados Unidos “No hay razón para temer que Rusia vaya a tener una hegemonía regional en Europa. Rusia no es una amenaza seria para Estados Unidos. Enfrentamos una seria amenaza en el sistema internacional. No enfrentamos a un competidor par. Y eso es China. Nuestra política en Europa del Este está socavando nuestra capacidad para hacer frente a la amenaza más peligrosa a la que nos enfrentamos hoy. Deberíamos estar saliendo de Europa para lidiar con China. Deberíamos trabajar horas extras para crear relaciones amistosas con los rusos. Los rusos son parte de nuestra coalición de equilibrio contra China. Si vives en un mundo donde hay tres grandes potencias: China, Rusia y Estados Unidos, y una de esas grandes potencias, China, es un competidor entre pares, lo que quieres hacer si eres Estados Unidos es tener Rusia de tu



lado. En cambio, lo que hemos hecho en nuestras estúpidas políticas en Europa del Este es llevar los rusos a los brazos de los chinos. Esta es una violación de la Política de Equilibrio de Poder (Chotiner, 2022).

Con respecto a Ucrania Mearsheimer argumenta que la estrategia sabia es romper sus estrechas relaciones con Occidente, especialmente con Estados Unidos, y tratar de adaptarse a los rusos. Si no hubiera habido una decisión de mover la OTAN hacia el este para incluir a Ucrania, Crimea y el Donbass serían parte de Ucrania hoy, y no habría guerra en Ucrania.

Por último, dice que ocupar Ucrania y tratar de dirigir la política de Ucrania es para Rusia buscar grandes problemas. Carece del potencial de energía bruta, refiriéndose a la cantidad de poder económico para construir un ejército realmente poderoso. Por eso no creía que los rusos ocuparan Ucrania, van a tomar al menos el Donbass y, con suerte, no más de la parte más oriental de Ucrania. Cree que los rusos son demasiado inteligentes para involucrarse en una ocupación de Ucrania (Chotiner, 2022).

En un ensayo publicado en *The Economist* el 19 de marzo, Mearsheimer profundizó su opinión. Dice que “su manera de entender el conflicto no ha cambiado”, “esta interpretación de los hechos está en desacuerdo con el mantra predominante en Occidente, que retrata la expansión de la OTAN como irrelevante para la crisis de Ucrania, culpando en cambio a los objetivos expansionistas de Putin” (Valiente Dechler, 2022).

En el marco de una ola de histeria rusofóbica originadas desde el 24 de febrero 2022 por las operaciones militares rusas contra Ucrania, Mearsheimer replica sus argumentos de 2014 e insiste en que Estados Unidos es responsable de la crisis actual que comenzó en febrero de 2014 (Araujo, 2022). Allí entre otros hechos de provocación, describe los últimos incidentes entre Rusia y Estados Unidos-Ucrania producidos durante la Operación Sea Breeze. Al considerar que la situación era “intolerable”, Moscú movilizó su ejército en la frontera con Ucrania para enviar un mensaje claro, pero fue en vano. En diciembre hubo un enfrentamiento diplomático cuando Rusia exigió una garantía por escrito de que Ucrania no se convertiría en parte de la OTAN. Aunque Estados Unidos inicialmente parecía abierto a hablar, todas las negociaciones fracasaron. Mearsheimer afirma entonces que Putin lanzó las operaciones militares actuales en Ucrania para eliminar lo que constituye una amenaza de la OTAN desde la perspectiva rusa (Araujo, 2022).

En el mismo artículo de *The Economist*, el académico relata los esfuerzos por difundir los valores occidentales y promover la democracia financiando a personas y organizaciones prooccidentales y afirma que puede no haber nada de “neutral” en tales iniciativas idealistas. A lo largo del resto del artículo, detalló aún más los eventos relacionados con la revolución ucraniana de Maidan de 2014 y afirmó el hecho innegable de que hubo elementos neofazistas entre los miembros de alto rango del nuevo gobierno prooccidental de Kiev desde el principio (un eufemismo para el problema nazi de Ucrania que solo ha empeorado).

El académico concluyó su artículo afirmando que en 2014 solo había una solución a la crisis de Ucrania: Occidente debería abandonar su plan de occidentalizar Ucrania y, en su lugar, aspirar a convertirla en un amortiguador neutral entre la OTAN y Rusia”. Mearsheimer escribió además que los líderes europeos y estadounidenses deberían “animar a Ucrania a respetar los derechos de las minorías, especialmente los derechos lingüísticos de los hablantes de ruso”. Por supuesto ha estado sucediendo todo lo contrario (Araujo, 2022).

El reciente artículo publicado en *Foreign Affairs* (agosto 2022) *Jugando con fuego en Ucrania. Los riesgos subestimados de la escalada catastrófica*, Mearsheimer advierte que los políticos occidentales creen que se puede evitar una escalada catastrófica en Ucrania: el conflicto se estancará durante mucho





tiempo y, finalmente, una Rusia debilitada aceptará un acuerdo de paz que favorezca a Estados Unidos y sus aliados de la OTAN, así como a Ucrania. Pocos imaginan que las fuerzas estadounidenses se involucrarán directamente en la lucha o que Rusia se atreva a usar armas nucleares. Washington y sus aliados están siendo demasiado arrogantes. Aunque se puede evitar una escalada desastrosa, la capacidad de las partes en conflicto para manejar ese peligro está lejos de ser segura. Dado que las consecuencias de la escalada podrían incluir una gran guerra en Europa y posiblemente la aniquilación nuclear, hay buenas razones para preocuparse más (Mearsheimer 2022).

Para comprender la dinámica de la escalada dice Mearsheimer hay que comenzar con los objetivos. Desde que comenzó la guerra, tanto Moscú como Washington han aumentado significativamente sus ambiciones, y ahora ambos están profundamente comprometidos con ganar la guerra y lograr formidables objetivos políticos. Como resultado, cada lado tiene poderosos incentivos para encontrar formas de prevalecer. En la práctica, esto significa que Estados Unidos podría llevar sus fuerzas armadas a la lucha, mientras que Rusia podría usar armas nucleares. El pensamiento maximalista que ahora prevalece en Washington como en Moscú aleja la posibilidad de una solución diplomática.

Lo que se encuentra más arriba en los peldaños de la escalada podría ser verdaderamente catastrófico: un nivel de muerte y destrucción superior a la de la Segunda Guerra Mundial (Mearsheimer 2022).

### *Stephen Walt*

Debido a que todas las teorías son simplificaciones, ningún enfoque único de la política internacional puede dar cuenta de todo lo que está sucediendo en un momento dado. Aun así, nuestro stock de teorías aún puede ayudarnos a comprender cómo se produjo la tragedia de Ucrania.

Para Walt, estos eventos preocupantes han reafirmado la perdurable relevancia de la perspectiva realista en la política internacional. Para los realistas, la invasión rusa de Ucrania nos recuerda que las grandes potencias a veces actúan de manera terrible y tonta cuando creen que sus principales intereses de seguridad están en juego. Esa lección no justifica tal comportamiento, pero los realistas reconocen que la condena moral por sí sola no lo evitará.

Lamentablemente, la guerra también ilustra otro concepto realista clásico: la idea de un “dilema de seguridad”. El dilema surge porque los pasos que toma un Estado para hacerse más seguro a menudo hacen que los otros estén menos seguros. Tenía mucho sentido que los estados de Europa del Este quisieran ingresar a la OTAN, dadas sus preocupaciones a largo plazo sobre Rusia. Pero también debería ser fácil entender por qué los líderes rusos, y no solo Putin, consideraron este desarrollo como alarmante.

Ver estos eventos a través de la lente del realismo no es respaldar las acciones brutales e ilegales de Rusia; es simplemente reconocer tal comportamiento como un aspecto deplorable pero recurrente de los asuntos humanos. Los teóricos realistas advierten que no podemos perder de vista los peligros que el realismo destaca, incluso los riesgos que surgen cuando se amenaza lo que otro Estado considera un interés vital. No es casualidad que los realistas hayan enfatizado durante mucho tiempo los peligros de la arrogancia y los peligros de una política exterior demasiado idealistas.

El nivel de amenaza, a su vez, está en función del poder, la proximidad y el enemigo con capacidades ofensivas e intenciones agresivas (Walt, 2022).

Por el contrario, a las principales teorías liberales que han informado aspectos clave de la política exterior occidental en las últimas décadas no les ha ido bien, pero como enfoque político de la política mundial y guía de la política exterior, las deficiencias del liberalismo han quedado expuestas una vez más.





Como en el pasado, el derecho internacional y las instituciones internacionales han demostrado ser una barrera débil para el comportamiento rapaz de las grandes potencias, la interdependencia económica no impidió que Moscú lanzara su invasión a pesar de los considerables costos que enfrenará como resultado. El poder blando no pudo detener los tanques de Rusia, y el voto desigual de 141-5 (con 35 abstenciones) de la Asamblea General de la ONU que condenó la invasión tampoco tendrá mucho impacto.

La guerra ha demolido la creencia de que la guerra ya no era “pensable” en Europa y la afirmación relacionada de que ampliar la OTAN hacia el este crearía una “zona de paz” en constante expansión.

Las teorías liberales que enfatizan el papel de las instituciones funcionan un poco mejor al ayudarnos a comprender la respuesta occidental rápida y notablemente unificada. La reacción ha sido rápida en parte porque Estados Unidos y sus aliados de la OTAN comparten un conjunto de valores políticos que ahora están siendo cuestionado de una manera especialmente vívida y cruel. Las instituciones internacionales no pueden resolver conflictos de intereses fundamentales o impedir que las grandes potencias actúen como desean, pero pueden facilitar respuestas colectivas más efectivas cuando los intereses estatales están mayoritariamente alineados.

Las normas han desempeñado un papel en la explicación de la respuesta global a la invasión de Rusia. Putin está pisoteando la mayoría, si no todas, las normas relacionadas con el uso de la fuerza, y esa es parte de la razón por la que países, corporaciones e individuos en gran parte del mundo han juzgado a Rusia tan ásperamente y respondiendo tan vigorosamente. Nada puede impedir que un país viole las normas mundiales, pero las transgresiones claras y manifiestas invariablemente afectarán la forma en que los demás juzgan sus intenciones (Walt, 2022).

Otro aspecto no menor es a la percepción errónea y el error de cálculo, las teorías realistas son menos útiles, ya que tienden a retratar a los estados como actores más o menos racionales que calculan sus intereses con frialdad y buscan oportunidades atractivas para mejorar su posición. Incluso si esa suposición es correcta en su mayor parte, los gobiernos y los líderes siguen operando con información imperfecta y fácilmente pueden juzgar mal sus propias capacidades y las capacidades y reacciones de los demás. Incluso cuando la información es abundante, las percepciones y decisiones aún pueden estar sesgadas por razones psicológicas, culturales o burocráticas.

Robert Jervis, tiene mucho que decirnos sobre la percepción errónea y la aplicación sobre esta guerra. Ahora parece obvio que Putin calculó mal la situación en varias dimensiones: exageró la hostilidad occidental hacia Rusia, subestimó gravemente la determinación de Ucrania, subestimó la capacidad de su ejército para lograr una victoria rápida y sin costo, y malinterpretó cuán probable era que respondiera Occidente.

La teoría moderna de las Relaciones Internacionales también enfatiza el papel generalizado de los problemas de compromiso. En un mundo de anarquía, los estados pueden hacerse promesas entre sí, pero no pueden estar seguros de que se cumplan. Por ejemplo, la OTAN podría haber ofrecido eliminar la incorporación de Ucrania a perpetuidad, pero Putin podría no haber creído en la OTAN incluso si Washington y Bruselas hubieran puesto ese compromiso por escrito. Los tratados si importan, pero al final son solo pedazos de papel.

Salvo una rendición incondicional, cualquier acuerdo para poner fin a la guerra debe dejar a todas las partes lo suficientemente satisfechas como para no esperar en secreto modificarlo o abandonarlo tan pronto como las circunstancias sean más favorables. Lamentablemente, parece que hoy estamos muy lejos de cualquier tipo de acuerdo negociado.

Además, hay que resaltar que los obstáculos internos dificultan el final de una guerra. El patriotismo, la propaganda, los costos irre recuperables y un odio cada vez mayor hacia el enemigo se combinan para



endurecer las actitudes y mantener las guerras mucho tiempo después de que un estado racional pueda detenerlas.

Pero hay otro problema: los autócratas que se enfrentan a la derrota y al cambio de régimen pueden verse tentados a “apostar por la resurrección”. Los líderes demócratas que presiden las debacles de la política exterior pueden ser obligados a dejar su cargo en las próximas elecciones, pero rara vez afrontan prisión o algo peor por sus errores o crímenes. Los autócratas, por el contrario, no tienen una opción de salida fácil, especialmente en un mundo donde tienen motivos para temer el enjuiciamiento de la posguerra por crímenes de guerra. Si están perdiendo, por lo tanto, tienen un incentivo para luchar o escalar incluso frente a probabilidades abrumadoras, con la esperanza de un milagro que revierta su suerte y les evite la expulsión, el encarcelamiento o la muerte.

Estas ideas nos recuerdan que debemos tener mucho, mucho cuidado con lo que deseamos. El deseo de castigar e incluso humillar a Putin es comprensible, y es tentador ver su derrocamiento como una solución rápida y fácil a todo este espantoso lío. Pero arrinconar a un líder autocrático de un Estado con armas nucleares sería extremadamente peligroso, sin importar cuán atroces hayan sido sus acciones anteriores.

### ***Henry Kissinger***

En marzo de 2014, el legendario y polémico Secretario de Estado durante las Administraciones Nixon y Ford, y reconocido teórico de las relaciones internacionales Henry Kissinger, publicó un artículo en el *Washington Post*, pocos días después de que las tropas rusas invadieran la península de Crimea. En él realizó un análisis desde su punto de vista sobre el conflicto ruso-ucraniano que resulta vigente para explicar esta nueva guerra de 2022.

El autor expresaba que “si Ucrania quiere sobrevivir y prosperar, no debe tomar posiciones por el Este o el Oeste debería funcionar como un puente entre ellos.

Rusia debe aceptar que tratar de forzar a Ucrania al estado de satélite, condenaría a Moscú a repetir su historia de tensiones permanentes con Europa y Estados Unidos.

Occidente debe entender que, para Rusia, Ucrania nunca puede ser sólo un país extranjero. La historia rusa comenzó en lo que fue llamado el Rus de Kiev. La religión rusa se proyecta desde allí. Ucrania ha sido parte de Rusia por siglos, y sus historias se entrelazan antes de eso.

Los ucranianos son el elemento decisivo. Viven en un país con una historia compleja y una composición políglota. La parte occidental es muy católica; la oriental ortodoxa. Cualquier intento de un lado de Ucrania de dominar al otro, llevaría al estallido de una guerra civil. La política ucraniana post independencia demuestra claramente que la raíz del problema está en los esfuerzos de los políticos ucranianos de imponer su voluntad a las partes recalcitrantes de su país, primero de una facción, luego de la otra. Señala Kissinger “esa fue la esencia del conflicto entre Viktor Yanukovich y Yulia Timoshenko”. Una política norteamericana inteligente hacia Ucrania buscaría un camino de cooperación entre las dos partes del país, debemos buscar la reconciliación, no la dominación de la otra facción.

Rusia y occidente no han actuado bajo ese principio. Mucho menos aún las diversas facciones ucranianas. Cada uno de ellos han empeorado la situación

Putin debería darse cuenta de que, cualesquiera que sean sus agravios, una política de imposición militar producirá otra Guerra Fría. Por su parte, los Estados Unidos deben evitar tratar a Rusia como una aberración a la que hay que enseñar las reglas y conductas establecidas por Washington.



Por último, Kissinger expone su visión de un resultado compatible con los valores e intereses de todos los lados:

Ucrania debería tener el derecho de elegir libremente sus asociaciones políticas y económicas, incluyendo aquellas con Europa.

Ucrania no vería unirse a la OTAN, una posición que yo tomé hace siete años, cuando salió la última vez este asunto

Ucrania debe poder elegir libremente un gobierno compatible con los deseos de su pueblo y dirigentes ucranianos capaces (sabios, dice Kissinger) optarán acto seguido por la reconciliación entre las distintas partes de su país, manteniendo una posición internacional comparable a la de Finlandia: independiente cooperando con Occidente en casi todo y evitando cuidadosamente cualquier hostilidad contra Rusia” (Kissinger,2014).

Ya en mayo 2022, en medio de la guerra de Ucrania en su intervención por videoconferencia en el Foro Económico Mundial de Davos (Suiza) 2022, Henry Kissinger, le pidió a la élite global negociar con Rusia para evitar “una catástrofe para la humanidad”.

El conflicto en curso entre Rusia y Ucrania podría remodelar el mundo tal como lo conocemos: “Las partes deberían ser llevadas a conversaciones de paz dentro de los próximos dos meses. Ucrania debería haber sido un puente entre Europa y Rusia, pero ahora, a medida que las relaciones se reforman, podemos entrar en un espacio en el que se vuelve a trazar la línea divisoria y Rusia queda completamente aislada. Ahora nos enfrentamos a una situación en la que Rusia podría alejarse por completo de Europa y buscar una alianza permanente en otro lugar. Esto puede conducir a distancias similares a las de la Guerra Fría, lo que nos hará retroceder décadas. Debemos esforzarnos por lograr una paz a largo plazo”.

Idealmente, la línea divisoria debería ser un retorno al statu quo anterior. Continuar la guerra más allá de ese punto no se trataría de la libertad de Ucrania, sino de una nueva guerra contra la propia Rusia”. Dijo en la conferencia<sup>129</sup> (Kissinger, 2022<sup>a</sup>).

De acuerdo con Kissinger, el estado neutral de Ucrania todavía se puede ver como el fin definitivo para lograr poner fin al enfrentamiento, aunque con ello admitió, que ahora hay menos posibilidades para que eso ocurra de las que había en el pasado.

Kissinger dijo que sería “fatal” para Occidente dejarse llevar por el “estado de ánimo del momento” y olvidarse de la posición de poder de Rusia dentro de Europa.

El ex secretario de Estado de Estados Unidos, dijo a la élite mundial que Ucrania debería ceder territorio a Rusia en los próximos meses y aceptar términos que no cumplan con sus actuales objetivos de guerra.

Señaló que los líderes europeos “no deben perder de vista la relación a más largo plazo” Afirmó que Occidente no debería arriesgarse a empujar a Rusia hacia una alianza permanente y más estrecha con China.

Explicó que Rusia fue una “parte esencial de Europa” durante más de cuatro siglos, y había ayudado a equilibrar la estructura de poder en momentos cruciales. (Kissinger<sup>a</sup>, 2022).

Afirmó entonces que Rusia es Europa y que es un error alejarla de ella para que se vuelque a favor de Asia. Esto es así desde que, a comienzos del siglo XVIII, el zar Pedro tomó la decisión de dar prioridad a su expansión hacia el Oeste, desarrollando capacidad naval y modelo educativo, cultural y militar europeo, y derrotando a Suecia, que era su adversario más importante en el oeste. Desde

---

<sup>129</sup> Los ucranianos se han opuesto airadamente a la idea de que deban ceder algún territorio. A consecuencia de estas declaraciones, Kissinger fue incluido en la “lista negra” del portal Mirotvórets, una web radical ucraniana que tildó al político de “cómplice de crímenes de las autoridades rusas contra Ucrania y sus ciudadanos”.



entonces, si bien Rusia es una potencia euroasiática, el centro de gravedad de su expansión fue el Oeste, con pocas excepciones, como fue la Guerra Ruso-japonesa (1904-1906) (Fraga, 2022).

Las guerras napoleónicas y las dos guerras mundiales del siglo XX mostraron a Rusia rechazando a sus enemigos europeos (Francia primero y Alemania después) y jugando un rol relevante en la definición de los conflictos. En la visión de Kissinger, esta situación no se ha alterado y sería un error aislar a Rusia de Europa, con lo que se volcaría hacia el Asia y empujaría a Rusia a una alianza con China.

Cuanto más avanzan las sanciones económicas de Washington y Bruselas contra Rusia, más se interrelaciona la economía de ese país con los de China e India. Putin es un paria, pero sólo para Occidente, no en el resto del mundo (Fraga, 2022).

Encontrar formas de convivencia en el continente europeo pasa a ser, en esta visión, la clave de la seguridad intraoccidental (Fraga, 2022).

“Espero que los ucranianos correspondan al heroísmo que han demostrado con sabiduría, dijo, añadiendo que el lugar adecuado de Ucrania era el de un estado neutral de amortiguación, más que el de una parte totalmente integrada a Europa.

Kissinger también advirtió a Occidente que una derrota humillante para Rusia podría dar lugar a una desestabilización más amplia (Escenario mundial, 2022).

“Nos enfrentamos a la realidad de que las tecnologías modernas están poniendo a los países en situaciones en las que nunca antes habían estado”. Las potencias nucleares y las nuevas tecnologías militares, sin criterios establecidos de limitaciones, podrían significar una catástrofe para la humanidad” (Kissinger<sup>a</sup>, 2022).

En respuesta a las airadas reacciones que produjeron en Ucrania sobre que debería ceder territorios, en una entrevista publicada el 2 de agosto en la revista alemana *Dier Spiegel* de gran circulación en el resto de Europa Henry Kissinger aclaró que nunca había dicho que Ucrania debería ceder parte de su territorio, sino que lo que había dicho era otra cosa: para acabar con esta guerra, la mejor línea de separación será la del “status quo” anterior, que comprendía un 93% del país. Recuperar ese status quo querría decir que la agresión no ha tenido éxito. Se trata pues, de conseguir un alto el fuego a lo largo de la línea de contacto que existía el 24 de febrero. El territorio que entonces controlaba ya Rusia (un 2,5% del territorio ucraniano del Donbass y la península de Crimea) formaría parte de unas negociaciones posteriores. Y volvió a repetir que si la guerra avanzaba más allá de la línea de contacto del 24 de febrero “ya no se trataría de una lucha por la libertad de Ucrania, sino de una nueva guerra contra Rusia” (Kissinger<sup>b</sup>, 2022).

Ante la pregunta del entrevistador de cómo valoraba Kissinger que el presidente de Estados Unidos, Joe Biden describiese la actual situación geopolítica como un enfrentamiento entre democracia y autocracia<sup>130</sup>. Kissinger respondió que, aunque para él, la democracia es el sistema más deseable, si en las relaciones internacionales esta preferencia se declara el principal objetivo, esto desemboca en un espíritu evangelizador. Y esto podría acarrear en un nuevo conflicto militar como la guerra de los Treinta Años.

---

<sup>130</sup>Esta visión permea el discurso oficial del presidente norteamericano Joe Biden y del Secretario de Estado Anthony Blinken. Si bien la idea aparece sutilmente en los teóricos liberales de las relaciones internacionales, alcanza su mayor expresión en el neoconservador Robert Kagan, autor *El retorno de la Historia y el fin de los sueños* (2008). Kagan ex consejero de Bush es el impulsor del foro en favor de la democracia lanzado por Biden (la Cumbre de la Democracia se realizó a fines de 2021) con la meta visible de contrarrestar la influencia de China y Rusia como potencias revisionistas. Robert Kagan está casado con Victoria Nuland, actual subsecretaria del Departamento de Estado y más atrás en el tiempo representante ante la OTAN con George W. Bush, con marcado involucramiento en asuntos internos de Ucrania.



En la misma entrevista Kissinger hace notar que para los dirigentes políticos se ha vuelto extremadamente difícil controlar su propia tecnología, sobre todo en caso de guerra las armas nucleares son aún más peligrosas por culpa de los instrumentos de la guerra cibernética y la inteligencia artificial. Por eso existe un deber superior a cualquier otro, que es impedir un enfrentamiento en el que se pudiera utilizar esta alta tecnología (Kissinger<sup>b</sup>, 2022).

También consideró las declaraciones de Biden de que Putin “no puede mantenerse en el poder” como fue una frase no inteligente. La evolución de Rusia es, por último, un asunto ruso. Los países occidentales tendrán que adaptar su posición a estos hechos y al desenlace militar en Ucrania.

Convertir la guerra de Ucrania en una guerra contra Rusia y al mismo tiempo insistir en una actitud hostil respecto a China, yo lo consideraría descabellado. Apoyo las iniciativas de la OTAN y de Estados Unidos para detener las agresiones de Rusia y para contribuir a que Ucrania recupere el territorio que tenía antes de la guerra. Este problema podría resolverse en el marco de una visión más amplia de las relaciones internacionales. Pero, aunque esto funcionara, después debe aclararse la futura relación de Rusia con Europa: si Rusia debe establecer una relación convergente con Europa -lo que siempre ha querido- o si se convierte en un puesto de avanzada de Asia en la frontera con Europa. Esta sería la pregunta fundamental. Y es independiente del desenlace de la guerra de Ucrania, cuyas posibles consecuencias he esbozado varias veces (Kissinger<sup>b</sup>, 2022).

En la segunda quincena de agosto Henry Kissinger en una entrevista publicada en *The Wall Street Journal* realizó unas declaraciones que continuaron su polémico posicionamiento, dijo estar convencido que la peligrosa situación de tensión que hoy está gravitando en el planeta, han sido provocadas por circunstancias que el gobierno de Washington ha contribuido a crear “sin ni siquiera disponer de la más mínima idea de cómo va a concluir esta situación o a dónde conducirá”. Agregó “Los Estados Unidos se encuentran al borde de una guerra con Rusia y China”. Su razonamiento implica un llamamiento al Gobierno de su país para que proceda a resolver rápidamente el conflicto de Ucrania. El político norteamericano explicó, además, qué es lo que sucederá si los Estados Unidos no respetan los intereses de Rusia.

“Ahora ya no se puede decir que vamos a separar y enfrentar (a Rusia y China). Lo único que se puede hacer es no acelerar las tensiones y crear opciones, y para eso hay que tener algún propósito “, enfatizó el ex alto funcionario, argumentando que Estados Unidos debería buscar un “equilibrio” entre esos dos países.

En relación con el conflicto entre Moscú y Kiev, Kissinger, expresó que Occidente debería haber tomado en serio las preocupaciones de seguridad reiteradamente planteadas por el Kremlin. Calificó de un “tremendo error” que “la OTAN le hubiera sugerido a Ucrania sobre la posibilidad de unirse a la OTAN”<sup>131</sup> (Canarias-semanal,2022).

### Los análisis desde el liberalismo

Con la invasión de Ucrania y una mayor preocupación de Rusia y las relaciones entre Washington y Moscú y el Kremlin, una teoría de Relaciones Internacionales que en particular ha vivido un momento de atención es el realismo. Entre ellos tres autores se han destacado John Mearsheimer, Stephen Walt y Henry Kissinger.

---

<sup>131</sup> Zelenski atacó duramente a Kissinger por las declaraciones formuladas al Wall Street Journal, diciendo que “parece como si el señor Kissinger no estuviera en 1922 sino en 1938 en su calendario”, haciendo referencia al año en que se firmaron los acuerdos de Múnich.





El discurso liberal domina tanto las declaraciones de los líderes funcionarios, como la opinión pública y los medios de comunicación, al menos occidental.

Como hemos visto el pensamiento realista acerca de la explicación de la invasión de Rusia a Ucrania ha sido explicitado por sus referentes teóricos, amplia y concisamente.

Las expresiones de los analistas de Relaciones Internacionales representantes de las corrientes liberales contrastan con las anteriores en su amplitud. Son más bien escasas y puntuales en cuanto al alcance.

Entre ellos ha vuelto a ocupar la escena uno de los máximos politólogos de las últimas décadas, Francis Fukuyama, Jhon Ikenberry y Joseph Nye, Jr.

### ***Francis Fukuyama***

Francis Fukuyama se volvió famoso con su libro “*El fin de la historia y el último hombre*” donde argumenta que las democracias liberales y el capitalismo de libre mercado son el punto final en la evolución de la sociedad.

En marzo 2022, días después de la invasión de Rusia a Ucrania escribe un ensayo publicado en Financial Times titulado *La guerra de Putin contra el orden liberal* en el realiza una relectura de su bagaje teórico que sin dejar de lado su proverbial optimismo transmitido en el “fin de la historia”, que se constata en su pronóstico sobre el desenlace del conflicto, advierte sobre la necesidad de no bajar la guardia: el orden liberal no es algo terminado, hay que defenderlo.

En este segundo ensayo Fukuyama afirma que la invasión del 24 de febrero 2022 es vista por muchos como “un punto de inflexión crítico” en la historia mundial que marca definitivamente el final de la posguerra fría, un retroceso de la “Europa entera y libre” que pensábamos que surgió después de 1991, o, de hecho, el final de El fin de la historia.

Luego de describir a los objetivos de Putin en una versión ofensiva de máxima: “Putin ha dejado en claro que quiere volver a reunir la mayor parte posible de la antigua Unión Soviética, incorporar a Ucrania a Rusia y crear una esfera de influencia que se extienda a todos los estados de Europa del Este que se unieron a la OTAN desde la década de 1990 en adelante”, afirma con certeza que Putin no podrá lograrlos. Esperaba una victoria rápida y fácil, pero se ha encontrado con ucranianos de todas las tendencias que muestran un grado de tenacidad y unidad nacional sin precedentes. Putin no puede someter a una nación furiosa con la fuerza militar, y se enfrentará a un mundo democrático y una alianza de la OTAN unificados y movilizados como nunca antes (Fukuyama, 2022).

Es clave la siguiente afirmación “la crisis actual ha demostrado que no podemos dar por sentado el orden mundial liberal existente. Es algo por lo que debemos luchar constantemente, y que desaparecerá en el momento en que bajemos la guardia” (Fukuyama, 2022). Es decir, aunque no lo reconoce explícitamente así retornará la historia en el mundo pos histórico.

También reconoce que los desafíos no comenzaron ni terminan con Putin. Advierte que el liberalismo ha estado bajo ataque desde hace algún tiempo, tanto desde la derecha como desde la izquierda. Ha disminuido no solo por el surgimiento de poderes autoritarios como Rusia y China, sino también por el giro hacia el populismo, el antiliberalismo y el nacionalismo dentro de democracias liberales de larga data como Estados Unidos e India.





En este vacío han entrado regímenes autoritarios iliberales. Los de Rusia, China, Siria, Venezuela, Irán y Nicaragua tienen poco en común más que el hecho de que no les gusta la democracia liberal y quieren mantener su propio poder autoritario. Han creado una red de apoyo mutuo (y para ejemplificar, Fukuyama se refiere al régimen de Nicolás Maduro).

En el centro de esta red está la Rusia de Putin, que ha proporcionado armas, asesores, apoyo militar y de inteligencia a prácticamente cualquier régimen, por terrible que sea para su propio pueblo, que se opone a Estados Unidos y la Unión Europea. Esta red se extiende hasta el corazón de las propias democracias liberales. Los populistas de derecha expresan su admiración por Putin, comenzando por el ex presidente Donald Trump, quien llamó a Putin un “genio” y “muy inteligente” después de su invasión a Ucrania. Estas expresiones se han repetido en populistas europeos.

En el mismo ensayo Fukuyama hace un llamado a que la guerra en Ucrania debe importarnos a todos. La agresión rusa no provocada y el bombardeo de las pacíficas ciudades ucranianas han recordado a la gente de la manera más vívida posible cuáles son las consecuencias de una dictadura iliberal.

La Rusia de Putin se ve claramente ahora no como un Estado con quejas legítimas sobre la expansión de la OTAN, sino como un estado resentido y revanchista que intenta revertir todo el orden europeo posterior a 1991. O, mejor dicho, es un país con un solo líder obsesionado con lo que él cree que es una injusticia histórica que intentará corregir, sin importar el costo para su propio pueblo.

Contrariamente a los planes de Putin, la OTAN ha emergido más fuerte que nunca, con Finlandia y Suecia ahora pensando en unirse. El cambio más notable se ha producido en Alemania, que anteriormente había sido el mayor amigo de Rusia en Europa. Al anunciar la duplicación del presupuesto de defensa alemán y la voluntad de suministrar armas a Ucrania, el canciller Olaf Scholz ha revertido décadas de política exterior alemana y ha lanzado a su país a la lucha contra Putin.

Fukuyama nos dice que son los ucranianos quienes cargarán con el costo de la agresión de Putin, el autor advierte, al igual que Mearsheimer de los peligros de una escala en la guerra de Ucrania y de enfrentamientos directos entre la OTAN y Rusia

En opinión de Fukuyama Putin no logrará alcanzar sus objetivos más amplios de una Rusia grande.

Putin perderá la guerra, pero las tribulaciones del liberalismo no terminarán incluso si Putin pierde. China estará esperando entre bastidores, así como Irán, Venezuela y Cuba y los populistas de los países occidentales. Pero el mundo habrá aprendido cuál es el valor de un orden mundial liberal y que no sobrevivirá a menos que la gente luche por él y se muestre apoyo mutuo. El espíritu de 1991 sigue vivo en el pueblo ucraniano. Para el resto de nosotros, ha estado dormido y se está despertando.

***John Ikenberry***

Otro autor liberal John Ikenberry, profundo defensor del orden internacional liberal, si bien no se ha expresado sobre la guerra en Ucrania, sus ideas son un aporte esencial al pensamiento liberal. El autor en el año 2008 tenía una visión muy optimista del orden liberal, el que consideraba inusualmente duradero y expansivo, producto del liderazgo visionario de Estados Unidos ya que lideró la creación de instituciones universales que no solo estaban abiertas a la membresía global, sino que también crearon vínculos más estrechos entre democracias y sociedades de mercado. Construyó un orden que facilitó la participación y la integración de las grandes potencias establecidas como los países recientemente independizados. Hoy, China puede conseguir pleno acceso a este sistema y prosperar



dentro de él. Si lo hace, China ascenderá, pero el orden occidental se mantendrá, siempre y cuando se gestione adecuadamente (Ikemberry, 2008).

En su artículo de 2011, Ikemberry analiza el debate sobre el orden mundial liberal, ante las críticas que comienzan a plantearle nuevos estados poderosos que quieren imponer sus propias ideas y agendas en el orden global, y ven a Estados Unidos debilitado que le costará defender el viejo sistema. Si bien el autor ratifica que los grandes poderes emergentes no quieren cambiar los principios y reglas básicas del orden internacional liberal; solo desean ganar mayor autoridad y liderazgo dentro de él, afirma que la división del mundo que viene no será entre Estados Unidos y occidente contra los estados emergentes no occidentales, sino que la lucha será entre aquellos que quieran renovar y expandir el sistema internacional multilateral actual y aquellos que quieran instalar uno menos cooperativo, construido sobre esferas de influencia (Ikemberry, 2011).

En su derrotero Ikemberry reconoce que, durante setenta años, el mundo ha estado dominado por las democracias liberales occidentales, con Estados Unidos y sus aliados organizaron un orden internacional poliédrico y expansivo, construido en torno al aperturismo económico, las instituciones multilaterales, la cooperación en la seguridad y la solidaridad democrática. Se amplió la OTAN, se fundó la OMC y el G20 ocupó el centro del escenario. Observando el mundo a finales del siglo XX, uno tenía motivos para pensar que la historia estaba avanzando en una dirección internacionalista, progresista y liberal. Pero hacia el segundo decenio del presente siglo, este orden liberal internacional, reconoce que está en crisis, Estados Unidos ha elegido a un presidente que es activamente hostil con el internacionalismo liberal, esto coincide con la decisión británica de abandonar la Unión Europea y con un sinfín de otros problemas que afligen a Europa y que amenazan con poner punto y final al largo proyecto, iniciado en la posguerra, de ampliación de la unión. A todo esto, la propia democracia liberal parece estar en retirada como refleja el ascenso de diversas versiones del “nuevo autoritarismo en Turquía, Hungría y Polonia. Asimismo, en el seno del mundo democrático liberal proliferan las tendencias populistas, nacionalistas y xenófobas de una política mundial reaccionaria. El orden global está dando paso a diversas combinaciones de nacionalismo, proteccionismo, esferas de influencia y proyectos regionales de gran potencia. Para Ikemberry, no hay internacionalismo liberal sin hegemonía estadounidense y occidental, y esta está llegando a su fin. Tal vez la crisis actual señala el final de la trayectoria global de la modernidad liberal, aunque el autor señala que seguirá defendiendo el orden internacional liberal (Ikemberry, 2018, p. 30).

Irónicamente, la crisis del orden liberal liderado por Estados Unidos puede remontarse al colapso de la bipolaridad de la Guerra Fría y a la consiguiente difusión del internacionalismo liberal. El orden liberal internacional fue efectivamente globalizado. La globalización del internacionalismo liberal puso en marcha dos efectos duraderos: una crisis de gobernanza y de autoridad, y una crisis de propósito social.

En primer lugar, con el colapso de la esfera soviética, el orden liberal liderados por Estados Unidos se convirtió en le único sistema superviviente del orden, bajo el paraguas del cual se congregaron un número cada vez mayor y más diverso de estados. Fue precisamente el éxito del modelo lo que añadió complejidad a la gobernanza del orden (Ikemberry, 2018, pp. 32-33).



En la posguerra, la idea creada de una comunidad de seguridad se va perdiendo. Estados Unidos y sus aliados construyeron un orden, pero también “formaron una comunidad” basada en intereses comunes, valores compartidos y una vulnerabilidad mutua. Esta idea, con la globalización del orden liberal, este sentimiento de seguridad se vio comprometido. Esto sucedió, por la rápida expansión en el número y en la variedad de estados en el orden. El orden liberal perdió su identidad como comunidad occidental de seguridad. El resultado fueron unos puntos de vista cada vez más divergentes en el interior del orden respecto a su propio lugar en el mundo, a sus históricos legados y reivindicaciones, diluyendo con ello el sentimiento de que internacionalismo liberal era el marco que daba sentido a una comunidad con narrativas compartidas acerca del pasado y el futuro. El carácter “integrado” del internacionalismo liberal se ido erosionado lentamente. Los objetivos sociales del orden liberal ya no son los que eran. Hoy es menos obvio que el mundo democrático liberal sea una comunidad de seguridad (Ikemberry, 2018, p. 35).

En la medida que el orden liberal pasó a ser la mitad de un sistema bipolar a un orden verdaderamente global, comenzó a fragmentarse, en parte porque ya no se parecía a un club. En la actualidad los estados pueden entrar y elegir a que instituciones y regímenes quieren unirse. Cooperación de seguridad, cooperación económica, y la cooperación política se han desagregado, y sus beneficios se pueden obtener sin comprar un conjunto de responsabilidades, obligaciones y valores compartidos. Estas circunstancias han permitido que China y Rusia cooperen con el sistema liberal sobre una base oportunista y ad hoc. Para evitar este tipo de comportamiento, los Estados Unidos y otras democracias liberales necesitan reconstituirse como una coalición más coherente y funcional. Este club de democracias coexistiría con organizaciones multilaterales más grandes, entre ellas las Naciones Unidas (Ikenberry, 2020).

Para Ikenberry Rusia y China son rivales geopolíticos de los Estados Unidos, y ambos buscan socavar las democracias liberales occidentales y el orden liberal liderado por los Estados Unidos en general. Su revisionismo ha puesto preguntas contundentes sobre el poder militar y la influencia económica en la agenda diplomática (Ikenberry<sup>a</sup>, 2020). Cualquier esperanza de que los dos países pueda convertirse en un “parte interesada responsable” es este orden se ha desvanecido. Con Rusia, los acuerdos entre Washington y Moscú que pusieron fin a la Guerra Fría no sobrevivieron a la década de 1990. La expansión de la OTAN, las disputas sobre oleoductos de energía y la negativa a acomodar las ambiciones regionales de Rusia ayudaron a romper las relaciones. Los esfuerzos de Occidente para gestionar las relaciones también han funcionado bajo la carga, siglos en ciernes, de la política interna de una Rusia antidemocrática y antiliberal. La pérdida del imperio de Rusia y las invasiones de Occidente en sus esferas tradicionales de influencia se sumaron a sus quejas y rivalidad. Los Estados Unidos podrían haber hecho concesiones de mayor alcance a Rusia en materia de seguridad, como renunciar a la ampliación de la OTAN. Pero esto habría significado ignorar los deseos de los estados de Europa del Este de unirse a la alianza occidental y a la Unión Europea y crear una base institucional para sus transiciones a la democracia liberal. Después de la Guerra Fría, muchos antiguos Estados bajo la órbita soviética y algunas de las antiguas repúblicas se unieron a la Unión Europea y a la OTAN. Muchos países se integraron en el orden haciendo transiciones políticas y económicas, lo que les permitió disfrutar de sus beneficios. En cualquier caso, no está claro que un acuerdo más generoso después de la Guerra Fría habría puesto a Rusia en un camino hacia la reforma y la integración al estilo



occidental. Ese camino desapareció con el fracaso de la transición de Rusia a la democracia en la década de 1990 (Ikenberry<sup>b</sup>, 2020).

### *Joseph Nye, Jr.*

Tal vez Joseph Nye, Jr. sea el mayor exponente del poder blando en la literatura de las relaciones internacionales, pero las lecciones de la invasión de Rusia a Ucrania hicieron, si bien manteniendo sus posiciones, hacer un replanteo de dicha concepción del poder ante los acontecimientos en curso. Nye considera que la disuasión nuclear funciona, pero depende más de lo que está en juego para cada bando que de sus respectivas capacidades. Rusia disuadió a occidente, pero hasta cierto punto. Las amenazas de Putin evitaron que los gobiernos occidentales enviaran tropas a Ucrania, pero no así equipamiento. Esto no refleja una superioridad de la capacidad nuclear rusa, sino la diferencia entre la definición de Ucrania como interés nacional vital por parte de Putin y la definición de Ucrania como interés importante pero no vital por parte de occidente. Por otra parte, reconoce que la interdependencia económica no impide ni alcanza para prevenir la guerra, pero la misma puede aumentar los costos de la conflagración, pero en el caso del conflicto analizado la interdependencia en el área de la energía es aproximadamente simétrica, y en el mundo de las finanzas Rusia es más vulnerable a las sanciones occidentales que pueden provocarle más daño con el tiempo (Nye Jr<sup>a</sup>. 2022). Pero no menos importante es considerar que los resultados de la guerra moderna dependen no solamente de qué ejército gane, sino también de qué relato guane. La estudiada revelación de datos de inteligencia sobre los planes militares rusos por parte de Estados Unidos resultó muy efectiva para refutar de antemano el relato de Putin en Europa, y fue un importante factor de la solidaridad occidental cuando la invasión ocurrió según las predicciones. A esto se le sumó la actitud del presidente ucraniano Volodimir Zelenski que demostró se especialmente hábil en el uso del poder blando. Cuando Estados Unidos se ofreció sacarlo del país, respondió con la famosa frase de que necesitaba municiones, no un avión. La experiencia de Zelenski como actor de televisión le resultó muy útil. Son su vestimenta informal y comunicaciones continuas con los medio y parlamentarios occidentales logró representar a Ucrania como un país atractivo y heroico. El resultado no solo fue la simpatía occidental sino también un aumento sustancial de los envíos del equipamiento militar que Ucrania necesitaba para las tareas de poder duro que debía encarar. Además, la difusión de las atrocidades rusas contra civiles en lugares como Bucha, un suburbio de Kiev, redujeron el poder suave ruso y reforzaron la simpatía occidental hacia Ucrania (Nye Jr<sup>b</sup>. 2022).

### **Conclusiones**

El tema Ucrania para Rusia siempre estuvo presente desde la desintegración de la Unión Soviética. Por una parte, la unen antecedentes históricos. La historia rusa se comenzó en lo se llamó el Kievan-Rus, la religión rusa se extendió desde allí. Ucrania ha sido parte de Rusia por siglos. Para Rusia, lo más problemático de todo fue la pérdida de Ucrania. La aparición de un Estado independiente no sólo



obligó a todos los rusos a replantearse la naturaleza de su propia identidad política y étnica, sino que representó un revés geopolítico vital para el Estado ruso.

Con la desaparición de la Unión Soviética, Estados Unidos comienza un avance de la Organización del Atlántico Norte (OTAN) hacia el este europeo. Autores realistas como George Kennan, ya en el año 1997 advertían que expandir la OTAN sería el error más fatídico de la política estadounidense en toda la era posterior a la guerra fría. Se puede esperar que tal decisión inflame las tendencias nacionalistas, antioccidentales y militaristas en la sociedad rusa; tener un efecto adverso en el desarrollo de la democracia rusa; restaurar la atmósfera de la guerra fría en las relaciones Este-Oeste e impulsar la política exterior rusa en direcciones que decididamente no serán del agrado de Occidentes.

En este contexto, después de una serie de ejercicios militares rusos en adyacencias de los límites con Ucrania, el 24 de febrero del corriente año las tropas rusas invadieron el estado ucraniano, desencadenando un conflicto bélico que continúa a la fecha. En ese marco, analistas internacionales, teóricos comenzaron a difundir sus opiniones en medios académicos y de comunicación.

Así los neorrealistas, sin justificar la invasión, teorizan en su explicación el origen del conflicto y en esa teorización culpan a Occidente y en particular a los Estados Unidos, líder de la coalición de la OTAN por sus acciones desafiantes a Rusia. Las mismas están expresadas por la expansión de la OTAN hacia el este europeo, y, en segundo lugar, articulado con lo anterior la propagación de la Unión Europea y de la democracia pro-occidental.

Su preocupación, dado que son autores sistémicos, es que Rusia fortalezca una alianza estrecha con China, cuando en realidad consideran necesario procurar que Rusia juegue para occidente, o al menos se mantenga neutralizada

Ya en 2014 Mearsheimer escribía “Hay una solución para la crisis de Ucrania. Estados Unidos y sus aliados deberían abandonar su plan de occidentalizar Ucrania y, en cambio, deberían tratar de convertirla en un amortiguador neutral entre la OTAN y Rusia”. Esta afirmación predictiva ha sido confirmada y sostenida en medio del conflicto, en donde autores como Mearsheimer y Kissinger manifestaron sus críticas a la política de la administración Biden de sostener la ampliación de la OTAN hacia el este europeo, ante los explícitos reclamos de Moscú a Kiev para que exprese que no entrará en la alianza atlántica. Ambos autores consideran que el fin del conflicto debe darse con el retroceso a los límites de 2014, que Ucrania ceda la soberanía del Donbas, además de que el país invadido renuncie a la incorporación a la OTAN y se mantenga neutral entre Rusia y Occidente lo que motivó airadas críticas y repudio por parte del presidente ucraniano Zelenski a los académicos estadounidenses.

Con el fin de la guerra fría, los autores liberales consideraron que las ideas, valores e instituciones se iban a expandir en todo el mundo, era una visión optimista encarnadas en El fin de la historia y el último hombre de Fukuyama o el internacionalismo liberal de Ikenberry; pero con el correr de los años, ese optimismo inicial fue menguando cuando el liberalismo no logró conquistar con sus ideas a potencias emergentes como China o Rusia.

En la medida que el orden liberal pasó a ser la mitad de un sistema bipolar a un orden verdaderamente global, comenzó a fragmentarse, en parte porque ya no se parecía a un club. En la actualidad los estados pueden entrar y elegir a que instituciones y regímenes quieren unirse. Cooperación de seguridad, cooperación económica, y la cooperación política se han desagregado, y sus beneficios se pueden obtener sin comprar un conjunto de responsabilidades, obligaciones y valores compartidos. Estas circunstancias han permitido que China y Rusia cooperen con el sistema liberal sobre una base





oportunista y ad hoc. Para evitar este tipo de comportamiento, los Estados Unidos y otras democracias liberales necesitan reconstituirse como una coalición más coherente y funcional. Este club de democracias coexistiría con organizaciones multilaterales más grandes, entre ellas las Naciones Unidas.

Para Ikenberry Rusia y China son rivales geopolíticos de los Estados Unidos, y ambos buscan socavar las democracias liberales occidentales y el orden liberal liderado por los Estados Unidos en general. Su revisionismo ha puesto preguntas contundentes sobre el poder militar y la influencia económica en la agenda diplomática. Cualquier esperanza de que los dos países pueda convertirse en un “parte interesada responsable” este orden se ha desvanecido. Con Rusia, los acuerdos entre Washington y Moscú que pusieron fin a la Guerra Fría no sobrevivieron a la década de 1990. La expansión de la OTAN, las disputas sobre oleoductos de energía y la negativa a acomodar las ambiciones regionales de Rusia ayudaron a romper las relaciones. Los esfuerzos de Occidente para gestionar las relaciones también han funcionado bajo la carga, siglos en ciernes, de la política interna de una Rusia antidemocrática y antiliberal. La pérdida del imperio de Rusia y las invasiones de Occidente en sus esferas tradicionales de influencia se sumaron a sus quejas y rivalidad. Los Estados Unidos podrían haber hecho concesiones de mayor alcance a Rusia en materia de seguridad, como renunciar a la ampliación de la OTAN. Pero esto habría significado ignorar los deseos de los estados de Europa del Este de unirse a la alianza occidental y a la Unión Europea y crear una base institucional para sus transiciones a la democracia liberal. Después de la Guerra Fría, muchos antiguos Estados bajo la órbita soviética y algunas de las antiguas repúblicas se unieron a la Unión Europea y a la OTAN. Muchos países se integraron en el orden haciendo transiciones políticas y económicas, lo que les permitió disfrutar de sus beneficios. En cualquier caso, no está claro que un acuerdo más generoso después de la Guerra Fría habría puesto a Rusia en un camino hacia la reforma y la integración al estilo occidental. Ese camino desapareció con el fracaso de la transición de Rusia a la democracia en la década de 1990.

En este contexto, ya con una Rusia autocrática se produce la invasión de Rusia a Ucrania, con lo cual las ideas liberales colisionaron con triste realidad de la política internacional. Como en el pasado, el derecho internacional y las instituciones internacionales han demostrado ser una barrera débil para el comportamiento rapaz de las grandes potencias, la interdependencia económica no impidió que Moscú lanzara su invasión a pesar de los considerables costos que enfrenará como resultado. El poder blando no pudo detener los tanques de Rusia, y el voto desigual de 141-5 (con 35 abstenciones) de la Asamblea General de la ONU que condenó la invasión tampoco tendrá mucho impacto.

Pero para Fukuyama, contrariamente a los planes de Putin, la OTAN ha emergido más fuerte que nunca, con Finlandia y Suecia ahora pensando en unirse. El cambio más notable se ha producido en Alemania, que anteriormente había sido el mayor amigo de Rusia en Europa. Al anunciar la duplicación del presupuesto de defensa alemán y la voluntad de suministrar armas a Ucrania. Fukuyama nos dice que son los ucranianos quienes cargarán con el costo de la agresión de Putin, el autor advierte, al igual que Mearsheimer de los peligros de una escala en la guerra de Ucrania y de enfrentamientos directos entre la OTAN y Rusia.

En opinión de Fukuyama, Putin no logrará alcanzar sus objetivos más amplios de una Rusia grande. Putin perderá la guerra, pero las tribulaciones del liberalismo no terminarán incluso si Putin pierde. China estará esperando entre bastidores. Pero el mundo habrá aprendido cuál es el valor de un orden





mundial liberal y que no sobrevivirá a menos que la gente luche por él y se muestre apoyo mutuo. El espíritu de 1991 sigue vivo en el pueblo ucraniano. Para el resto de nosotros, ha estado dormido y se está despertando.

Nye Jr, reconoce que la interdependencia económica no impide ni alcanza para prevenir la guerra, pero la misma puede aumentar los costos de la conflagración, en el caso del conflicto analizado, la interdependencia en el área de la energía es aproximadamente simétrica, y en el mundo de las finanzas Rusia es más vulnerable a las sanciones occidentales que pueden provocarle más daño con el tiempo. A su vez contempla que los resultados de la guerra moderna dependen no solamente de qué ejército gane, sino también de qué relato gane. La estudiada revelación de datos de inteligencia sobre los planes militares rusos por parte de Estados Unidos resultó muy efectiva para refutar de antemano el relato de Putin en Europa, y fue un importante factor de la solidaridad occidental cuando la invasión ocurrió según las predicciones. A esto se le sumó la actitud del presidente ucraniano Zelenski que demostró ser especialmente hábil en el uso del poder blando. La experiencia de Zelenski como actor de televisión le resultó muy útil. Son su vestimenta informal y comunicaciones continuas con los medios y parlamentarios occidentales logró representar a Ucrania como un país atractivo y heroico. El resultado no solo fue la simpatía occidental sino también un aumento sustancial de los envíos del equipamiento militar que Ucrania necesitaba para las tareas de poder duro que debía encarar. Además, la difusión de las atrocidades rusas contra civiles en lugares como Bucha, un suburbio de Kiev, redujeron el poder suave ruso y reforzaron la simpatía occidental hacia Ucrania.

También es importante remarcar, que los autores liberales, sobre todo Fukuyama no se han pronunciado en favor de un proceso de negociación que permita un alto el fuego y la prosecución de negociaciones para lograr la paz definitiva en la región.

## Bibliografía

ARAUJO, Uriel (2022), 8 Years on, the Ukrainian Crisis is Still the West's Fault MRonline, BRICS on March 15, 2022. En <https://mronline-org.traslate.goog/2022/03/15>

BELTTAME, J. (2013). *Los Estudios de seguridad internacional: de los enfoques racionalistas a los críticos*. En Llenderozas, E. Relaciones internacionales: teorías y debates. EUDEBA, Buenos Aires.

BATTALEME, Juan (2022) John Mearsheimer, el profeta del realismo y de la guerra. 10 de marzo de 2022. Infobae Opinión En [https:// www.infobae.com](https://www.infobae.com)

CALDORA, Enzo (2022) El vaticinio de Henry Kissinger sobre la guerra de Ucrania. 25 de febrero de 2022. <https://politicahoy.com/opinion>

CHOTINER, Isaac (2022) Why John Mearsheimer Blames the U.S. for the crisis in Ukraine. 1 de marzo 2022. En <https://www.newyorker>

DOYLE, M. W. (1983) *Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs*. Philosophy & Public Affairs 12. nro 3 (verano de 1983).



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

ESCCENARIO MUNDIAL (2022) Para Kissinger la guerra termina con Ucrania cediendo y advierte a Occidente con una posible derrota rusa. 24 de mayo 2022. En <https://www.esccariomundial.com>

FRAGA, Rosendo (2022) Kissinger y lo políticamente incorrecto. Perfil, 18 de junio 2022. En <https://www.perfil.com>

FUKUYAMA, Francis (2022) La guerra de Putin contra el orden liberal. *Financial Times*, 4 de marzo 2022

FUKUYAMA, Francis (2022) 12 predicciones de Francis Fukuyama sobre cómo terminará la invasión de Rusia a Ucrania <https://www.infobae.com/america/mundo/2022/03/15/12-predicciones-de-francis-fukuyama-sobre-com-o-terminara-la-invasion-de-rusia-a-ucrania/>

HOFFMANN, S (1991), Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.

IKENBERRY, John (2008) “El ascenso de China y el futuro de occidente”. <http://seminarioasiafrica.blospot.com.ar/2008/06/el-ascenso-de-china-y-el-futuro-de.html>

IKENBERRY, John (2011) The Future of the Liberal World Order Internationalism After America Foreign Affairs. New York: May/Jun 2011. Tomo 90, N° 3; pp, 56-69

IKENBERRY, John (2018) “La crisis del orden liberal mundial” Anuario Internacional CIDOB 2018. pp.29-36

IKENBERRY<sup>a</sup>, John (2020) “El próximo orden liberal” <https://foropoliticaexerior.cl/g-john-ikenberry-en-foreign-affairs-el-proximo-orden-liberal>

IKENBERRY<sup>b</sup>, John (2020) A World Safe for Democracy. Liberal Internationalism and the Crises of Global Order. Yale University Press.

KISSINGER, Henry (2016) Orden Mundial Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia. Penguin Random House Grupo Editorial, Buenos Aires 2016.

KISSINGER, Henry (2014): Cómo termina la guerra la crisis de Ucrania. Washington Post, 5 de marzo 2014 pocos días después de que las tropas rusas invadieran la península de Crimea.

KISSINGER, Henry (2022) Conversation whit Henry A. Kissinger, Chairman Kissinger Associates Inc, World Economic Forum, 23 de mayo 2022 (audio original). En <https://www.weforum.org>

KISSINGER, Henry<sup>a</sup> (2022) “Kissinger desde Davos le pidió a la élite global negociar con Rusia para evitar “una catástrofe para la humanidad”. CONTRAINFO, 20 de mayo 2022. En <https://www.conclusio.com.ar/internacionales>



KISSINGER, Henry<sup>b</sup> (2022) Henry Kissinger: “No hay ningún ejemplo histórico que sirva para explicar el conflicto”, DER SPIEGEL 2 de agosto 2022. En <https://nabarralde.eus/es>

KISSINGER, Henry (2022): “La peligrosa situación de la guerra de Ucrania ha sido creada, en parte, por el gobierno de Washinton”, en Canarias Semanal 18 de agosto de 2022 En <https://canarias-semanal.org>

KRIPPENDORFF, E. (1985) Las relaciones internacionales como ciencia. Introducción. Vol 2. Fondo de Cultura Económica, México.

MEARSHEIMER, John J (2001) **The Tragedy of Great Power Politics**. W.W.Norton & Company, New York.

MEARSHEIMER, John (1993) The case for Ukranian Nuclear Deterrent. Foreign Affairs

MEARSHEIMER, John (2014) Why the Ukraine Crisis is the West's fault: The Liberal desilusions that provoked Putin. Foreign Affairs.

MEARSHEIMER, John (2022), John Mearsheimer on why the Wes is principally responsible for the Ukranian crisis. The polical scientist believes the reckless expansión of NATO provoked Russia **The Economist** March 18th 2022.

MARSHEIMER, John (2022) Playing Whith Fire in Ukraine. The Underppreciated of Catastrophic Escalation. Foreign Affairs. August 17, 2022.

Mill, J. S. (1940) Representative Government. Dutton, Nueva York y Londres; en Stanley Hoffmann (1991), Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.

NYE Jr.<sup>a</sup>. Joseph (2022) “Ocho enseñanzas de la guerra en Ucrania” <https://www.embajadaabierta.org/post/ocho-ense%C3%B1anzas-de-la-guerra-en-ucrania-por-joseph-s-nye-jr>

NYE Jr.<sup>b</sup>. Joseph (2022) “El poder suave después de Ucrania” Proyect Syndicate jueves, 05/May/2022 <https://lacritica.com.ar/2022/05/10/el-poder-suave-despues-de-ucrania/>

OROZCO RESTREPO, G (2016) Comunidades epistémicas en los estudios de seguridad y la interpretación del orden mundial. Desafío, Bogotá, (28-1): 335-369, semestre 1 de 2016.

PEREZ DE ARMIÑO, K (2015) Estudios de seguridad: de la visión tradicional a los enfoques críticos. En del Arenal, C y Sanahuja, J. Teorías de las relaciones internacionales. Tecnos, Madrid



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

ROMERO MIRAVAL, Sergio (2022) Conflicto Rusia-Ucrania: reflexiones desde el realismo.  
<https://www.bitacorainternacional.com/single/post/>

VALIENTE DEICHLER, Fernanda (2022) Intelectuales para entender la agresión de Rusia, la identidad de Ucrania y las relaciones globales. En Pauta diario digital, Chile, 19 de marzo de 2022.  
<https://www.pauta.cl/internacional>.

WALT, Stephen M. (2022) Una guía teórica de relaciones internacionales para la guerra en Ucrania  
<https://nabarralde.eus/es/una-guia-teorica-de-relaciones-internacionales-para-la-guerra-en-ucrania/>

WALTZ, K. (2000) Structural Realismo alter the Cold War, *Internacional Security*, 25.



## **“GUERRA DE UCRANIA: RUSIA COMO "FORTALEZA SITIADA" Y SU BLOQUEO ECONOMICO Y CULTURAL”**

**Dr. Marcelo Montes (UNVM-UNR-CARI)**

El presente “paper” pretende analizar el enfrentamiento entre la Unión Europea y la Federación Rusa, en el marco de un conflicto de mayor volumen, incluyendo no sólo las sanciones económicas, comerciales y energéticas sobre Moscú, sino también la política de “cancelación” cultural, mediática y hasta deportiva que Bruselas dispuso aplicar sobre Rusia. Podría tratarse de la primera guerra económica mundial de la historia, a propósito de dicha política sancionatoria, su impacto sobre el propio escenario europeo pero además sus efectos colaterales a nivel global.

Así, la geopolítica vuelve a tener una gravitación especial como nunca antes en tiempos recientes. Si el objetivo final de Estados Unidos es quebrar el vínculo comercial histórico entre Europa y Rusia, afectando el negocio energético, para impedir cualquier realineamiento geoestratégico a futuro entre ambos, resulta claro que Ucrania es sólo un eslabón más de una cadena o complejo entramado que se relaciona con la distribución del poder mundial en transición.

### **El capítulo energético**

Lucen sombrías las perspectivas para la macroeconomía europea en las próximas semanas y por consiguiente, en el nivel de vida de la población del Viejo Continente, ya afectada -y recuperada a medias- tras la crisis financiera de 2008-2009. Esta vez, la guerra en Ucrania y derivada de ella, las sanciones a la Federación Rusa, sobre todo, las relacionadas con la dependencia energética de este Estado, parecen ser el gran factor explicativo de un invierno duro y una gran y duradera recesión en puerta. Como paradoja del destino, todo ello en la otrora “verde” Europa, que apostaba fuertemente a las energías renovables y ahora parece regresar a la era del carbón y las centrales nucleares.

Ocurre que dicha interdependencia entre Bruselas y Moscú era interpretada como asimétrica por buena parte de la elite europea -y americana- desde hace ya un buen tiempo. No podemos a esta altura dudar de las intenciones de dicha dirigencia: “Occidente” quería cortar ese vínculo energético con Rusia, para no quedar atada a sus ambiciones geopolíticas, pero al hacerlo, parece estar subordinándose ya definitivamente a la alianza atlántica, conducida desde Estados Unidos, con otros intereses económicos.

Entonces, el conflicto de naturaleza energética, debe ser visualizado en un marco contextual de mayor envergadura. Si la guerra de Ucrania, fuera un conflicto que llegó para quedarse por un buen tiempo, significa que existe detrás una fenomenal discusión sobre el orden mundial, que encubre un prolongado conflicto presente y venidero, por ahora, entre “Occidente” y Rusia, aunque habrá que evaluar a futuro, el involucramiento de China y otras potencias emergentes, como India, Turquía y otras.

Si esto fuera así, las lentes con las cuales mirar esta crisis, tendrán que ser necesariamente diferentes a las que estábamos habituados.

Por ejemplo, suena prácticamente autoflagelante el hecho de que la propia competitividad industrial europea dependía de un gas ruso barato y seguro, aunque también de la provisión de carbón y petróleo



en tales condiciones. Fue una interdependencia de décadas de suministro y mutuo respeto en la faz contractual. Algún motivo más que poderoso debió intervenir para quebrar dicha dinámica, producto de siete oleadas de sanciones de la UE a Rusia y detonar así, un gran efecto “boomerang” sobre la propia economía europea. La cuestión axiológica (valores en términos de un enfrentamiento entre autoritarismo y democracia), suena bastante poco creíble en este sentido.

Recuérdese que la UE depende entre un 40 a un 45 % del gas ruso, vital para la calefacción en los fríos inviernos. Moscú ha exigido con el ultimátum a fines de abril, el pago en rublos, a lo cual, tres Estados de la UE han respondido de modo formal que sí: son Austria (históricamente neutral desde 1955), Hungría (por afinidad ideológica con el Kremlin, vía Viktor Orban) y Letonia (con mucha población rusa en su interior), otros dos, como Italia y Alemania dudan, mientras un par como Polonia y Bulgaria ya han sido castigados con el corte de gas aunque una decena, ya ha abierto cuentas en rublos, supuestamente, para operar en ellas y pagar según las condiciones impuestas por Moscú.

Es que el desacople ruso-europeo, que tiene como fecha clave el 5 de diciembre, desencadena además, otras problemáticas de abastecimiento, incluso alimentarias, por ejemplo, los embarques de cereales desde el Mar Negro, al plantearse la guerra sobre escenario ucraniano, uno de los grandes proveedores de aquel recurso, a escala mundial. Con la mediación de Turquía y la anuencia de Rusia, los barcos sacan el cereal de la zona de conflicto y lo envían hacia zonas críticas como el Medio Oriente. Algo similar ocurre con el mercado de fertilizantes. Tanto Ucrania como Rusia son líderes mundiales en el rubro. El aseguramiento en el suministro de dicho insumo -más gasoil- por parte de los rusos por ejemplo, a Brasil en el Cono Sur de América, es vital para los sembradíos en esta parte del globo.

La provisión de petróleo y gas ha seguido llegando a suelo europeo, vía triangulaciones: por ejemplo, Rusia con Turquía, la India e Irán, este último, país bloqueado por “Occidente” durante cuatro décadas y convertido en un hábil experto en sortear sanciones. Dichas triangulaciones generan sobrecostos y por ende, corrupción.

Esto revela la ambivalencia de los Estados de la UE, que en público, parecen seguir a pie juntillas los dictados de la Administración Biden pero “tras bambalinas”, han aceptado o triangulado la oferta de Rusia, porque saben a ciencia cierta, que buscar o hallar alternativas energéticas viables y eficaces al gas ruso, a corto plazo, es técnica y financieramente imposible, por la densa red de gasoductos ya establecida y firme a lo largo del tiempo<sup>132</sup>.

---

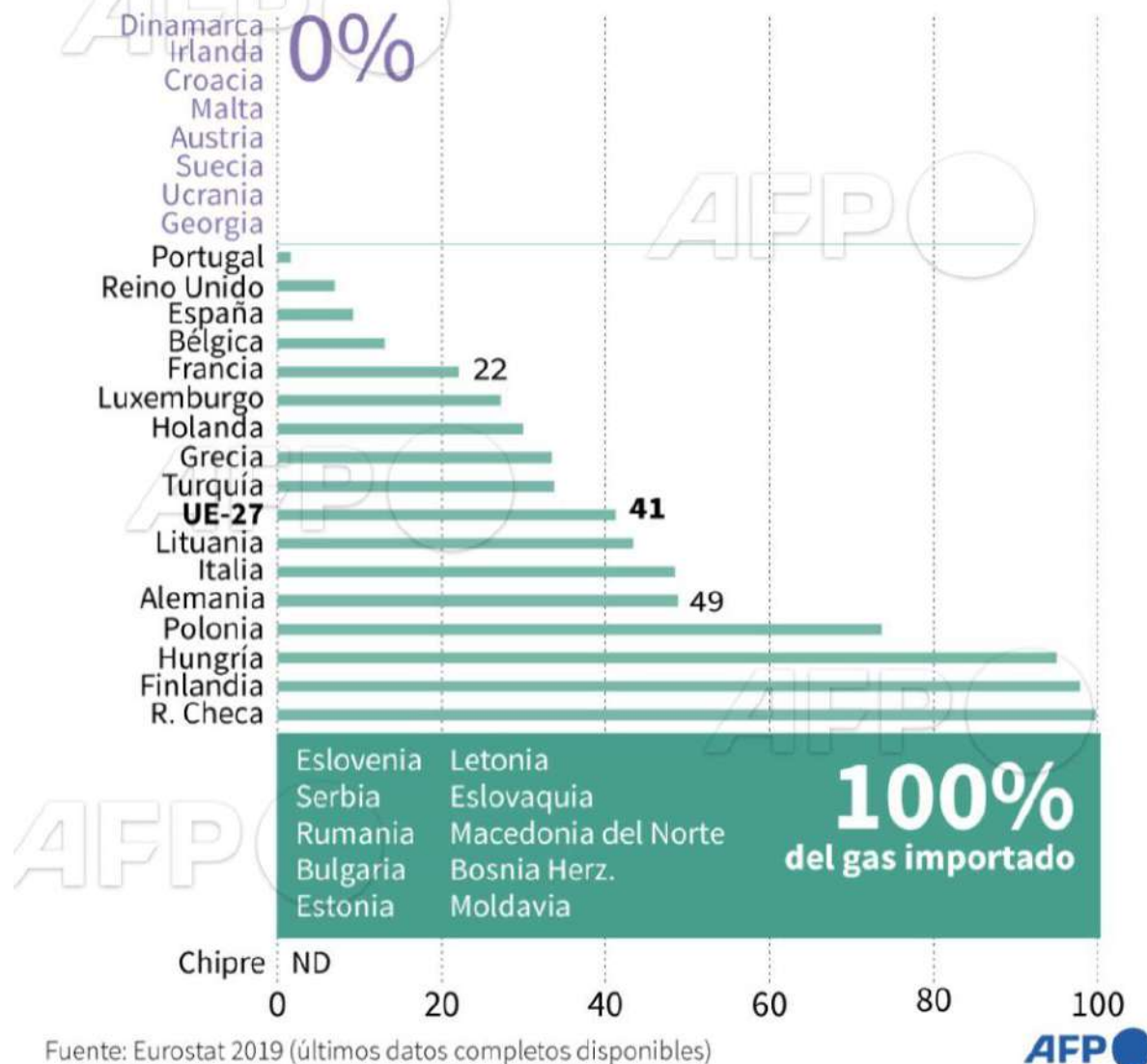
<sup>132</sup> Las monarquías árabes del Golfo Pérsico ya les han contestado a los europeos, que no aumentarán la producción de petróleo, para poder abastecerlos. Eso supone cierta solidaridad con la posición rusa, pero en realidad, deciden adoptar tal postura para no favorecer a Estados Unidos y sus inversiones en el rubro.





## Infografía 1

# Dependencia directa al gas ruso en Europa



Ni hablar del gas licuado americano: además de 4 veces más caro, es logísticamente inviable que llegue a territorio europeo. Obsérvese por ejemplo, la red de transporte de gas ruso, consolidada y diversificada a través del tiempo, desde los tiempos soviéticos, ofreciendo comercializar dicha fuente de energía, de forma barata, segura y estable.



## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

### Infografía 2

## Abastecimiento de gas a Europa Principales rutas de abastecimiento



Sin embargo, un quiebre en esta especial relación ruso-europea post sanciones 2022, fue el sabotaje de los gasoductos Nord Stream I y II, acaecido en las últimas semanas de setiembre. Una vez más, mutuas acusaciones entre Washington y Moscú, permiten deducir que a los rusos no les convenía más que cerrar el grifo de las tuberías, si pretendían evitar que el gas ruso llegue a las capitales europeas. Esto permite aventurar que no tiene ningún sentido que ellos provoquen “pinchaduras” en los gasoductos. Claramente, los atentados parecen tener el sello de la inteligencia británica y norteamericana, operando juntas, como señal de represalia a los referéndums auspiciados por los rusos en las regiones del Donbass (Donetsk y Lugansk) más Zaporizhia y Khersón. Con dichos ataques, prácticamente se esfuma la posibilidad de futuro reaprovisionamiento o reanudación de la provisión de gas ruso a europeos, porque reparar las “pinchaduras” demandará mucho tiempo, además de recursos que ambas partes hoy prefieren dedicar a las armas.

### Las sanciones

La Unión Europea, en consonancia con Estados Unidos y sus aliados y socios del G7, ha aprobado 8 (ocho) paquetes de sanciones contra Rusia, en una especie de guerra económica. Se suman a las que existían desde 2014, tras la anexión ilegal de Crimea por parte del Kremlin, con el objetivo de golpear la moneda rusa, sus finanzas, su tecnología, cada sector económico, y a sus principales políticos y oligarcas.

Antes de “la operación militar especial” rusa del 24 de febrero pasado, se había restringido la actividad comercial de empresas europeas en las regiones separatistas del Donbás. La UE prohibió el comercio de bienes y tecnologías de transporte, telecomunicaciones, petróleo, gas y recursos minerales para su uso en estas regiones, y también importar mercancías salidas de allí. El objetivo era



inequívoco: “Garantizar que las personas responsables de las acciones ilegales y agresivas sufran las consecuencias económicas de dicha actuación”. Más tarde, el 11 de marzo pasado, en la cuarta ronda de sanciones, se impusieron limitaciones a la industria siderúrgica rusa. Se prohibió importar, comprar y transportar productos como tuberías, chapas y alambres. La restricción golpeó de lleno a un gigante como Severstal, una compañía pilotada por el oligarca Alexei Mordashov, que vende cada año tres millones de toneladas de acero a la Unión Europea. Las sanciones incluyen la prohibición del oro, nuevas medidas de controles de exportación y sobre el uso de criptoactivos, la congelación de activos de Sberbank, más de 50 personas y entidades nuevas, incluidos políticos, líderes militares, oligarcas y propagandistas del Kremlin<sup>133</sup>.

Así, el bloque revocó el estatus comercial de "nación más favorecida" de Rusia, lo cual abrió la puerta a que la UE prohibiera o impusiera aranceles punitivos a los productos rusos y equiparara a Moscú con Corea del Norte o Irán. Se estudió la medida de suspender los derechos de Rusia como miembro de las principales instituciones multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Países como Estados Unidos, Canadá, Reino Unido y Japón ya han informado sobre su decisión de prohibir las importaciones de oro ruso, una medida que, dicen los británicos, mermará la capacidad económica de Moscú para seguir financiando sus actividades en suelo ucraniano.

A los dos días de invasión llegó la sanción que muchos juzgan como la más severa: se actuó para impedir que el Banco Central de Rusia pudiese usar sus reservas de divisas en el extranjero. Fue una decisión conjunta de las grandes jurisdicciones mundiales, de la UE, Estados Unidos, el Reino Unido, Canadá, Japón, Australia y Suiza. ¿Cómo funciona? El Banco Central ruso tiene una reserva de divisas extranjeras para dar estabilidad al rublo y ser el último recurso de bancos y corporaciones rusas. Esas reservas, que ascienden a 640.000 millones de dólares (582.000 millones de euros), eran consideradas el escudo ruso contra las sanciones económicas. Sin embargo, la mayoría no es efectivo en dólares o euros, sino en forma de documento, un apunte contable electrónico en un Banco occidental.

Esa digitalización ha sido clave, como explica en el Financial Times, Michael S. Bernstam, profesor de la Universidad de Stanford y Research Fellow de la Hoover Institution, “Rusia posee (sus reservas), pero los emisores occidentales controlan el acceso a ellas”. El 28 de febrero, se cerró el acceso de Rusia a estos activos, los congelaron y prohibieron todas las transacciones con su banco central, que no puede vender valores ni retirar efectivo de bancos occidentales. Según sus cálculos, “el Banco Central ruso y los rusos perdieron el acceso al 60% de sus reservas de divisas”. Según el Peterson Institute, no hay precedentes de una acción coordinada de todo el G-7 contra un Banco Central

---

<sup>133</sup> En la lista, vigente desde 2014 como respuesta a la crisis de Crimea, había hasta ese día 190 personas que tenían prohibida la entrada en la Unión y cuyos activos en los Estados miembros debían ser congelados. Los primeros en ser sancionados fueron los 351 miembros de la Duma, el Parlamento ruso, que votaron a favor de la independencia de las regiones separatistas de Donbás. Después, la lista se ha ido engrosando hasta incluir a 877 personas y a 62 entidades asociadas. En ella figuran destacados oligarcas y miembros de las élites próximas a Putin, empresarios de sectores económicos que contribuyen de manera importante a los ingresos del régimen, militares que han colaborado en la invasión y propagandistas acusados de difundir desinformación. Las entidades sancionadas incluyen compañías dedicadas a la aviación, fabricantes de armas o navieras, entre otras. También, las autoridades de países europeos han inmovilizado activos de personas de la lista, como mansiones, yates, empresas y aviones.



(Bernstam, 2022). La desconexión de siete bancos rusos del sistema internacional de pagos SWIFT ha sido la acción más mediática de este bloque, puesto que inicialmente se consideró poco probable. Desde el 15 de marzo, tampoco se permite exportar ni vender productos de lujo para su uso en Rusia. Eso incluye, entre otros, bebidas alcohólicas, cosméticos, relojes y piedras preciosas -cuyo valor supere los 300 euros-; dispositivos electrónicos -de más de 1.000- o vehículos -de más de 50.000-.

Se han impuesto algunas sanciones al sector energético ruso, que es su principal motor económico. Con el propósito de lastrar su capacidad de innovación, se ha prohibido exportar a Rusia tecnología para el refinado de petróleo, y del sector energético en general, con la excepción de la industria nuclear.

Sin embargo, la Unión Europea no ha interrumpido de momento la compra de gas y petróleo llegado de Rusia, como sí ha hecho EE UU. Es una de las medidas adicionales que todavía podrían tomarse más adelante. Sería grave para la economía rusa, porque esas exportaciones le suponen grandes ingresos, pero también para los países europeos que dependen de esos flujos para sus hogares y empresas.

En el rubro Defensa, las restricciones al sector militar ruso intentan, además de bloquear el comercio de armas con el país, frenar la exportación de material de doble uso, es decir, tecnologías que tienen uso civil, pero que también son útiles a un ejército. Eso incluye objetos como radares o aparatos de geolocalización. La UE menciona directamente empresas como Rosoboronexport, una filial del gigante estatal Rostec que produce entre otras armas el fusil Kalashnikov. La compañía, controlada por el magnate Serguéi Chemezov, supervisa la investigación y el desarrollo militar en Rusia. Según cifras de la UE, ha vendido armas a clientes de todo el mundo por valor de 180.000 millones de dólares (163.673 millones de euros) entre 2000 y 2020.

Por otra parte, varias sanciones han golpeado el transporte ruso por aire y mar, claves para su abastecimiento desde el exterior y su conectividad. Se ha prohibido vender aviones, recambios y equipamiento a las compañías aéreas rusas (25 de febrero), que es relevante porque tres cuartas partes de su flota comercial se construyó en la UE, EEUU y Canadá, según el Consejo de Europa.

“Los 27” también acordaron cerrar el espacio aéreo a los aviones rusos, tanto comerciales como privados. La principal aerolínea rusa, Aeroflot, volaba hasta febrero a destinos como Milán, Berlín, Múnich o París varias veces por semana. Ha cancelado todos sus vuelos en Europa y las conexiones con países de América Latina. Sólo se puede entrar a Rusia, desde marzo pasado, vía Serbia o Turquía, de este lado del mundo.

Otras medidas tienen poco impacto económico, pero un importante significado político: la UE ha limitado los visados diplomáticos y la maquinaria mediática rusa. La Unión Europea suspendió los privilegios para las personas con pasaportes diplomáticos, un primer paso para limitar los movimientos de los ciudadanos rusos en suelo europeo. De hecho, recientemente, Polonia y los tres (3) Estados bálticos dieron un paso discriminatorio más profundo aún: cancelaron las visas a ciudadanos/as rusos/as para circular en sus territorios -por turismo o negocios o estudios-.

El 21 de junio, la Unión Europea (UE) decidió no incluir prohibiciones al titanio producido por la empresa rusa VSMPO-AVISMA, como parte del séptimo paquete de sanciones que se aprobó ese día.





Según las fuentes citadas por el rotativo estadounidense The Washington Journal, la decisión se tomó "a última hora", impulsada principalmente por el gran fabricante de aviones de Francia, Airbus, quien desde abril se pronunció en contra de las sanciones al titanio ruso. Los Estados miembros de la UE también respaldaron la medida "por temor a una posible prohibición de exportaciones de titanio al bloque como represalia por parte de Rusia". Desde el inicio de la crisis en Europa del Este, expertos económicos advirtieron del riesgo que representaba sancionar las importaciones de metales rusos como el titanio y aluminio ante la incapacidad de otros países de sustituir las importaciones. De hecho, el especialista industrial independiente Leonid Khazanov, advirtió desde abril que, si bien Europa puede usar barras de titanio de Kazajistán y Japón, éstas son insuficientes para sustituir la producción rusa, incluso con apoyo de Estados Unidos y China.

### **La relevancia de la economía rusa para el mundo**

Contrariamente a lo que suele pensarse en ámbitos occidentales, Rusia es una economía muy globalizada. Su porcentaje de importaciones alcanza el 20,6 del PBI, superior al 19,2 de la India, 16 de China y 15,6 de Brasil, sus socios en el BRICS. La ratio de inversiones extranjeras entre 2000 y 2020, alcanza un promedio de 2,1 % del PBI, inferior a China y Brasil pero superior a India. Unos 5 millones de trabajadores rusos trabajan para empresas de capitales extranjeros, es decir, algo así como el 12 % de la totalidad de empleados del sector formal de la economía (Matveev, 2 :2022).

Rusia es uno de los principales proveedores de metales en todo el planeta. De hecho, la empresa rusa Nornickel es la mayor productora de níquel refinado a nivel global. En 2021 produjo 193.000 toneladas, según Forbes. El níquel sirve, entre otras cosas, para fabricar baterías y catalizadores. Además, Nornickel también produce paladio —del cual también es líder exportador Rusia— y platino. Por ejemplo, Rusia es el tercer mayor productor de oro en el mundo, sólo detrás de China y Australia, de acuerdo con datos del Consejo Mundial del Oro. Según Bloomberg, por sus exportaciones de este mineral, el país gobernado por Putin habría ganado alrededor de 15.127 millones de dólares.

Respecto a la potasa, Estados Unidos importa el 93 % de este nutriente clave para la fabricación de fertilizantes, mientras Rusia y Bielorrusia son responsables del 40 % del suministro mundial del mismo (Warren Davis, 2022).

Entre otros, el periodista económico italiano Enrico Grazzini explica en un artículo para un medio de la Península Itálica, por qué Rusia, a diferencia de otros Estados bloqueados como Irán o Venezuela, es tan importante para otros países del mundo. Veamos los puntos más salientes del pensamiento del periodista italiano (Grazzini, 2022)<sup>134</sup>.

- "Rusia es un acreedor neto en los mercados internacionales" y esto "significa que otros países necesitan a Rusia más de lo que Rusia necesita a otros países".
- Es "un gran productor de bienes esenciales", algo que lo convierte en "un eje central en la cadena de producción global. Por eso la idea de aislar a Rusia por medio de las sanciones es controvertida, ya que "eliminarla del comercio mundial no es como eliminar a Irán o Venezuela. En cambio, implica una reorganización completa de la economía global y enormes sacrificios que no son fáciles de soportar".

<sup>134</sup> Por ejemplo, la economía rusa no experimentó la caída del PBI iraní tras las sanciones a partir de la Revolución islámica: 27 % versus el 10 % de Rusia en estos largos más de 6 meses. Tampoco es comparable la exposición financiera global de dichos países a la de Rusia (Deuber, 2 :2022).



- Rusia es "una economía más grande de lo que nos dicen los medios de comunicación", y sus reservas tenían el valor de 630.000 millones de dólares en 2021, cuando esa suma equivalía a 1,7 veces su nivel de importación anual de bienes y servicios, aunque gran parte de las reservas resultaron congeladas por las sanciones occidentales. El año pasado tuvo también un importante superávit comercial gracias a la exportación de materias primas.
- A nivel macroeconómico, los índices de Rusia son excelentes", ya que el sector servicios representa el 56,7 % del PIB y desempeña un papel menor en comparación con EE.UU. o los de la UE. La industria, las materias primas y la agricultura representan un "punto fuerte de la economía rusa" y no solo se trata del petróleo y el gas: Rusia controla cerca del 19,5 % de las exportaciones mundiales de cereales y es el principal exportador de níquel (20,4 % y el principal productor de fertilizantes, de hierro semiacabado (18,8 %), platino (16,6 % y pescado congelado (11,2 %).
- El intento de aislar a Rusia tendrá "efectos significativos" en la economía rusa, ya que se prevé una disminución del 5–10 % de su valor este año. No obstante, este propio valor se calcula de forma incorrecta, porque todo se mide por el dólar a cotizaciones corrientes de mercado, que sobrevaloran a la divisa estadounidense. "Rusia es la sexta economía del mundo y su PBI es mayor que el de Reino Unido y casi comparable al de Francia e Italia" (Grazzini, 2022).

Cabe agregar que a partir de 2014 y las sanciones europeas que comenzaron tras la anexión de Crimea, Rusia ha emprendido un largo pero constante camino a su mayor soberanía, tornándose menos dependiente y vulnerable a la economía global. Limitar su deuda externa a menos del 20 % de su PBI, incrementar sus reservas hasta 650.000 millones de dólares y reducir el gasto público, en plena pandemia de Covid-19 a menos del 3 % del PBI nacional, ha hecho a la economía rusa mucho más independiente y fuerte (Meister, 2 :2022).

Como se verá en el Cuadro siguiente, aunque Rusia es un país más chico en términos nominales de PBI -más pequeño que Brasil-, sus exportaciones representan una parte desmedidamente grande de productos básicos críticos y de relevancia estratégica en el sistema productivo global. Por lo tanto, el conflicto no es un conflicto cualquiera, sino que ha creado graves riesgos tanto para el crecimiento como para la inflación mundial. Rusia es un gran exportador de materias primas de importancia estratégica, como energía, cereales, paladio, acero, aluminio, níquel, gases raros y fertilizantes. Ucrania es uno de los principales exportadores de cereales y exporta un volumen excesivo de gas de neón utilizado para la producción de semiconductores, una industria que ya se vio sometida a una tensión excepcional durante la pandemia de Covid-19<sup>135</sup>.

---

<sup>135</sup> FERRARO LARA, Luis, Consecuencias de invadir Ucrania: las nuevas reglas de juego, en Forbes Argentina, 5 de abril de 2022.





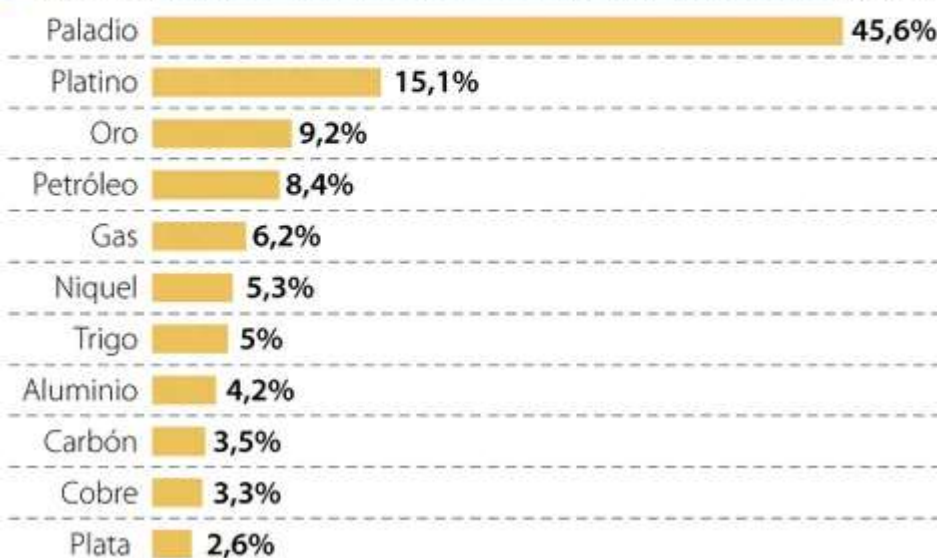
**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

### Infografía 3

## RUSIA ES UN PROVEEDOR IMPORTANTE DE MATERIAS PRIMAS CLAVE

■ Exportaciones de Rusia como porcentaje de la producción global



Fuente: JP Morgan, ICE, Bloomberg / Gráfico: LR-AL

### Efectos colaterales sobre la economía mundial

Todo este escenario, abre oportunidades para otros actores estatales y regionales, extra europeos. América Latina tiene ante sí, otra gran ocasión geopolítica que ya se le había abierto en 2014, en ocasión de las primeras seis baterías de sanciones de Bruselas contra Moscú. En dicho momento, sólo Ecuador aumentó notoriamente sus exportaciones de bananos a Rusia y algunos países sudamericanos, como Uruguay, con su carne bovina, pudieron entrar al mercado ruso, aprovechando el vacío dejado por las empresas del “Viejo Mundo”. Todo lo demás, fue reemplazado con una agresiva política de sustitución de importaciones por parte del Kremlin. Este valora sobremanera, que más allá de las sanciones morales y abstenciones en votaciones de la ONU y OEA, América Latina haya resistido las exigencias y presiones evidentes de Washington, incluso sobre Venezuela, enviando misiones



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

diplomáticas a ese país -con más reservas petroleras que Arabia Saudita-, ni hablar sobre Panamá, para que bloquee el Canal a barcos rusos, y no se haya sumado a la política de sanciones que aplicó Bruselas. Aprovechar o no las oportunidades comerciales, que se le abren a latinoamericanos ahora, de modo equivalente a la ruptura del bloqueo cerealero y olímpico contra la ex URSS a propósito de la invasión de Afganistán en 1979-1980 por parte de otra Administración demócrata (la de Jimmy Carter), dependerá de sí mismos.

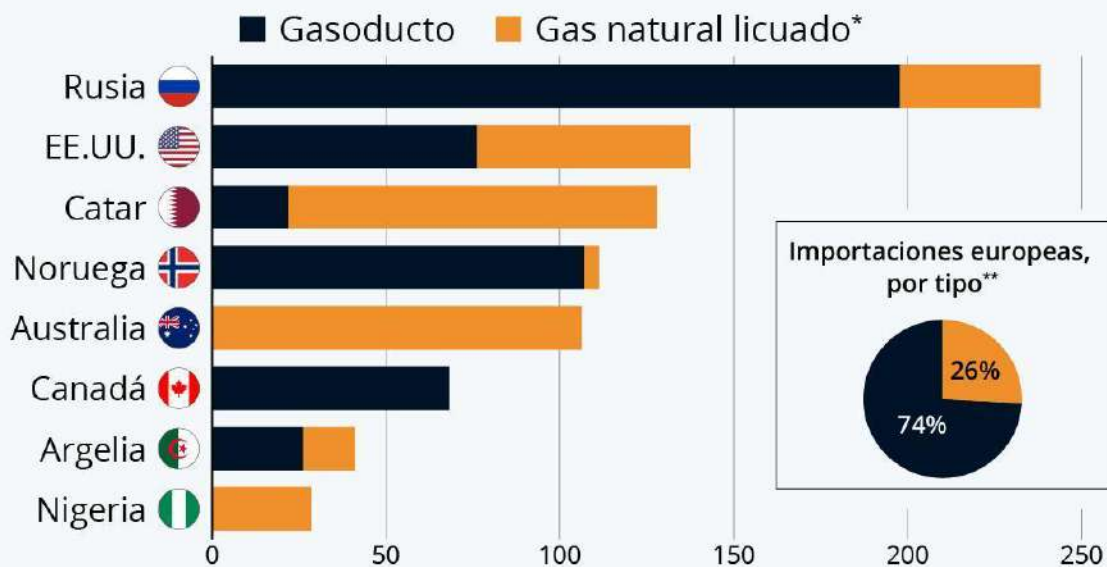
Respecto a los países árabes, es algo diferente la cuestión, porque allí hay más en juego, en términos energéticos. La diplomacia rusa se aseguró que Arabia Saudita se abstuviera de jugar para los intereses americanos y su “*fracking*” y “*shale gas*”. Precios demasiado altos juegan para EEUU -sus inversionistas- y esto no les conviene ni a árabes ni a rusos. Tampoco es incentivador para los príncipes del Golfo, acoplarse a sanciones occidentales. Que la siempre díscola e irreverente Qatar, Argelia y hasta Irán -del mismo modo que Venezuela- sean seducidas o cortejadas por Washington para reemplazar el gas y petróleo rusos en Europa, tampoco es tan concretable en el corto plazo, por muchas razones.

#### **Infografía 4**



## ¿Qué alternativas al gas ruso hay para Europa?

Principales países exportadores de gas natural en 2020, por tipo (en miles de millones de metros cúbicos)



\* Exportado principalmente por vía marítima.

\*\* Datos de 2020 para la UE-27 y el Reino Unido.

Fuentes: BP - Statistical Review of World Energy 2021 y  
Administración de Información Energética de Estados Unidos



statista

Respecto a otros tres Estados, Turquía, Israel y China, cada una de ellos, aún entendiendo sus relaciones con EEUU, podemos comprobar que siempre han dejado abierta una puerta a los intereses rusos, absteniéndose o jugarse y castigarla sin más, a la manera europea. Por ejemplo, Turquía ha entregado drones a Ucrania: sí, los mismos que le sirvieron a Azerbaiyán para revertir la guerra de Nagorno Karabaj de los noventa y vencer así a Armenia, supuesto otrora aliado o protegido de Moscú en la zona. Pero claro, más allá de las siempre tensas y cíclicas relaciones con Rusia, se trata de uno de los dos países que todavía mantienen sus cielos abiertos a aviones ruso, yendo o viniendo de ciudades rusas, junto a Serbia. La conectividad rusa es muy alta con el resto de Asia pero del lado europeo, sólo Turquía y Serbia mantienen el vínculo con los rusos.

En el caso de Israel, tampoco, excepto por el reciente enojo por las declaraciones del Canciller Lavrov respecto al origen étnico de Hitler, que podría llegar a enturbiar la relación tras 4 décadas en “zona de confort”, hasta ayer, no ha habido tanta pleitesía a las posiciones de Washington y Bruselas. No hay



identificación alguna con la filiación judía del Presidente ucraniano Zelensky porque la inteligencia israelí sabe hace tiempo de sus coqueteos con el Batallón Azov y demás milicias neonazis. Este factor y el hecho de que hay un 20 % de población rusa judía en Israel, hacen que éste juegue “la carta rusa” de una manera muy sutil. Sin embargo, juega en contra de los intereses rusos, que Israel es un vendedor nato de armas y la tentación para liberar prohibiciones sobre Estados Bálticos y que éstos puedan venderles armas hebreas a Ucrania, está a la vuelta de la esquina.

En cambio, China, es la gran beneficiada del conflicto, junto tal vez, con Estados Unidos. No arriesga nada geopolíticamente, podrá participar en la reconstrucción del país, gane quien gane, tiene razones más que suficientes para apoyar incluso a los dos contendientes.

Pero claro, su coincidencia geoestratégica con Moscú, en relación a la necesidad de un mundo multipolar, más la necesidad de aquélla de recostarse en Beijing ante al asedio occidentalista y otanista, le permite aún críticamente, aceptar el desafío y contener a Rusia en su seno, sin pagar demasiado costo. Un acuerdo energético de envergadura ya puesto de manifiesto en 2014, es un premio demasiado alto para los intereses de Xi-Jinping, hoy jaqueado internamente por las críticas a propósito de los nuevos encierros por la reaparición del Covid-19.

Respecto a Estados Unidos, amén de la necesidad de negocios como la venta de gas licuado y de armas a Ucrania, está claro el fundamentalismo de los demócratas en relación a Rusia. La necesidad imperialista moral -en términos de Escudé- de un “cambio de régimen” apostando a todo lo que signifique minar la esfera de influencia rusa, contradiciendo a autores realistas como Kissinger, Kennan, Shifrinson y Mearsheimer, que advertían tempranamente que la ampliación de la OTAN hacia el este no sólo rompía promesas occidentales formuladas a Gorbachov en 1990, fue -y es- una jugada demasiado riesgosa y poco coherente con colocar a Ucrania como peón en el tablero europeo. Aunque claro, más que esa prédica y el montaje hollywoodense que depararon las primeras semanas de la guerra hasta la supuesta masacre de Bucha -y la de Izyum- más recientemente-, EEUU arriesgó poco y nada. Sabiendo que Putin atacaría el 24 de febrero, lo dejó venir y luego, empezó a jugar con el tiempo, difundiendo que la ofensiva rusa había sido un fiasco, considerando la imposibilidad de quebrar la resistencia de Kiev. Cada intento de negociación entre ésta y Moscú, fue quebrado por Washington que insistía -e insiste- que Zelensky no se rinda para, de esta manera, le siga siendo funcional a sus intereses, no tan claros, en la Europa de hoy, dado que el eje geopolítico mundial ha virado hacia el sudeste asiático, hace tiempo ya<sup>136</sup>.

Por último, cabe destacar el debate en torno a que en la especial coyuntura de la guerra ruso-ucraniana, se precipite la puja entre energías renovables o limpias y fuentes de energía tradicionales o no renovables. La dependencia europea de Rusia ha estimulado esta discusión y máxime ahora, con la falta de alternativas en el corto plazo. Incluso, al revés, se ha reactivado el proceso de recarbonización de la economía europea además del regreso a la energía nuclear, como se ha visto en Alemania, hegemonizada por “la agenda verde” (anti-centrales de energía atómica) desde hace bastante tiempo atrás, hasta marzo pasado.

---

<sup>136</sup> La elite de Estados Unidos no entiende que toda política de acorralamiento sobre Moscú, lo único que logra, es el efecto contrario al buscado. Lejos de producir el recambio en el Kremlin, fortalece la posición política de Putin y sus allegados, a quienes lo único que quebraría, es una derrota militar, cada vez más improbable. A su vez, tanto los insultos de Biden al líder ruso como las sanciones occidentales exacerbaban a los ultrarrusos, como los nacionalistas y los comunistas, o sea, los eurasiánistas, que ven detrás de cada movimiento europeo y americano, una influencia rusofóbica.



Será el episodio de la guerra ruso-ucraniana, el que se constituirá en “bisagra” para pensar en un alejamiento decidido y consistente en el tiempo, de las energías no renovables y una apuesta definitiva por las “limpias”? (Overland, 3 :2022)<sup>137</sup>.

Todo ello, podrá develarse en los próximos meses.

### **En el plano cultural**

Rusia está hoy, mucho más alejada de “Occidente” y tal vez, por un largo tiempo. Así como las sanciones económicas no han hecho demasiado mella en la economía rusa a lo largo de estos meses, generando mayores ingresos por ventas comerciales de energía -a Europa triangulando o al resto del mundo, sobre todo, el asiático-, los castigos de índole cultural, han resentido aún más la postura rusa en relación a Europa.

Tanto la censura a medios de comunicación como RT y Sputnik, así como a los “you tubers” que supuestamente operan para el Kremlin, han sido vistos como una agresión adrede de los países europeos, influidos por Estados Unidos.

En una suerte de “guerra cognitiva”, se han forjado y formado imágenes de la guerra, victimizando a Ucrania y demonizando a Rusia, convirtiendo el conflicto en una arena de antagonismo entre “democracias” y “autoritarismos”, del que han participado todos los grandes medios de comunicación, sobre todo, los más hegemónicos: radios y cadenas de televisión, periodistas, corresponsales en Ucrania, etc. Está claro que en esa guerra mediática, la gran ganadora ha sido Kiev (Kizilova, Norris, 2 :2022).

Todo ello ha detonado hasta explicaciones causales de la crisis económica y energética europea. “La guerra de Putin” ha pasado a ser la excusa perfecta para legitimar la creciente inflación, fenómeno que no se veía en Europa desde mediados de los años ochenta.

En el plano artístico y hasta deportivo, tanto músicos como escritores y hasta académicos han sido virtualmente “cancelados” por organizaciones y Estados europeos, en repudio a la “invasión rusa” de Ucrania.

Periodistas como el español Pablo González lleva detenido hace meses en territorio polaco, privado de sus derechos elementales y el escritor y guionista chileno Gonzalo Lira estuvo incomunicado durante semanas enteras, sin que se conozca oficialmente su paradero<sup>138</sup>.

A fines de marzo pasado, el propio Presidente Putin declaró que en muchos países occidentales, el fenómeno de “la cultura de la cancelación” se ha convertido en “la cancelación de la cultura”. El término, según el líder del Kremlin, engloba “el ostracismo público, el boicot e, incluso, el silencio total, el olvido de los hechos evidentes, de los libros, de los nombres de las figuras públicas históricas y modernas, de los escritores, simplemente de personas que no encajan, no caben en los patrones modernos, por más absurdos que sean a la hora de la verdad” (RT, 2022).

<sup>137</sup> Cabe recordar que Rusia es el sexto productor y duodécimo exportador de uranio a escala global. Pero esos datos no son los más relevantes, sino para “know how” y capacidad para producir infraestructura energética. Por ejemplo, cuenta con unos 73 reactores nucleares, en funcionamiento o en proyecto de construcción a lo largo y ancho de 29 países (Overland, 3: 2022).

<sup>138</sup> Pablo González es un periodista free-lance, español -aunque nacido en Rusia-, quien fuera detenido el 28 de febrero pasado, en territorio polaco, acusado por la Agencia Nacional de Seguridad de Polonia, de ser un agente de inteligencia de la Federación Rusa. Se lo aisló sin derecho de visita ni acceso telefónico, durante tres meses, que fueron prorrogados dos veces más. Todas las organizaciones de derechos humanos en España y parte de Europa, han denunciado semejante violación de los derechos civiles de un ciudadano que también es residente de un Estado de la Unión Europea, donde se supone, esos derechos están garantizados.





Putin comparó el hecho de que los legendarios compositores rusos como Piotr Chaikovski, Dmitri Shostakóvich o Serguéi Rajmáninov se eliminaron de los carteles de conciertos, al igual que la prohibición de libros y escritores provenientes del país eslavo, con la última campaña masiva de destrucción de literatura no deseada, que fue llevada a cabo, hace casi 90 años, por los nazis en Alemania. Lo relevante es que la cultura rusa ha hecho un aporte fundamental e invaluable a toda la cultura universal. Siendo una decisión cómplice de las elites europeas, el hecho de concretar esta suerte de “ostracismo” de la civilización rusa, para condenarla por el ataque sobre territorio ucraniano, del 24 de febrero pasado (RT, 2022)

### **Los peligros de un agravamiento de la situación**

El panorama descrito a lo largo del “paper” explica el tamaño y alcance de las sanciones económicas occidentales a Rusia, alcanzando así con ellas, el grado de una verdadera guerra económica global, tal vez, la primera en la historia moderna reciente. Al mismo tiempo, subraya las limitaciones de aquellas y hasta el carácter boomerang o dañino para los propios intereses europeos y buena parte de los efectos lesivos para el resto del mundo, dada la relevancia de la economía rusa y su enorme potencial, a menudo subestimadas por la mayoría de los analistas internacionales.

Analizando las razones de dicha guerra, a la que se agrega la vasta política de cancelación cultural y mediática de Rusia, podría decirse, a partir de la declaración sincera del Almirante Rob Bauer, a cargo del Comité Militar de la OTAN, que esta guerra de facto declarada por la organización noratlántica contra Rusia, usando de “ariete” a Ucrania, fue pergeñada hace ya muchos años, razón por la cual, no puede pensarse en un final fácil y temprano, sino muy por el contrario, pensar en la posibilidad de nuevas escaladas en el contexto de un agravamiento de la situación general (RT, 2022).

Dicha postura no hace más que justificar posiciones geopolíticas rusas como las del profesor eurasianista Aleksandr Dugin, quien cree ver en la guerra de Ucrania, un capítulo más de una larga ofensiva de Occidente contra Rusia, destinada a destruirla o disgregarla a la manera yugoslava.

Si esto fuera así, la única opción es la escalada del conflicto, incluyendo la posibilidad de una respuesta nuclear (por ejemplo, táctica), por parte de Rusia, quien cree amenazado su territorio, sobre todo, a partir de la contraofensiva ucraniana de setiembre y el reconocimiento del sudeste ucraniano, como parte integrante de la Federación Rusa, tras los referéndums aprobatorios del 23 al 27 del noveno mes del año<sup>139</sup>.

El mayor riesgo de una escalada por el lado occidental, no procede necesariamente de Washington, sino de los jugadores con los que opera, por ejemplo, Polonia y los Estados Bálticos, entre otros, sobre todo, Lituania. Cabe recordar que la Confederación Lituano-Polaca tuvo en su seno a Ucrania Occidental en alguna parte de la historia y que en el siglo XVII, se atrevió a atacar Moscú, siendo repelida tenazmente por una alianza militar de nobles y sectores populares. Ese detalle de la rivalidad histórica-geopolítica se suma a la religiosa, siendo tan grave el cisma católico-cristiano ortodoxo -nunca un Papa pisó Moscú-, incluso de mayor envergadura que el que mantiene el Vaticano con los protestantes. Finalmente, el alejamiento de Varsovia de Moscú se profundizó en ocasión del accidente

---

<sup>139</sup> La explosión con claro indicio de atentado sobre el puente que conecta Rusia con Crimea, inaugurado a fines de 2019, por el propio Putin, el sábado 8 de octubre, perpetrado por la inteligencia ucraniana con ayuda occidental, así como la represalia decidida y ejecutada por el Kremlin, bombardeando Kiev y varias ciudades, con decenas de misiles en la mañana del lunes 10 de octubre, no hacen más que confirmar la notoria y peligrosa escalada del conflicto.





de aviación del ex Presidente polaco Lech Kaczynsky en 2010, del que siempre se sospechó la responsabilidad del Kremlin<sup>140</sup>.

A lo largo de estos meses, tanto Polonia como los Bálticos presionan y extorsionan a EEUU en aras de fomentar la supuesta amenaza rusa y por lo tanto, son los principales instigadores en el seno de la UE y la OTAN para generar más sanciones a Moscú y proteger a ultranza a Kiev. El problema es que dichas exigencias y reclamos pueden generar más y más tensiones en el delicado equilibrio geopolítico en el que quedó la zona, tras la operación del 24 de febrero. Un mayor involucramiento de la OTAN, al extremo del reclamado por Varsovia y Vilna entre otros, supone la posibilidad de una respuesta nuclear rusa, algo que sería gravísimo -e inédito- en este contexto.

Algo intermedio sería una suerte de “protectorado” de toda Ucrania Occidental, es decir, Kiev y Lviv, por parte de Polonia (integrante de la OTAN) en respuesta a la “anexión” de las 4 regiones del sudeste (Donetsk, Lugansk, Zaporizhia y Khersón) por parte de Rusia. Eso supondría el fin del sobreesfuerzo militar de Zelensky y el reconocimiento explícito de la partición del país como Estado. Ese nuevo “statu quo” sería difícil de digerir para Washington aunque el mejor escenario, si se aceptara el triunfo político-militar de Moscú. La Unión Europea podría ser la garante de dicho acuerdo sobre todo si esta vez, Francia y Alemania se independicen de los caprichos estratégicos de la Casa Blanca. Pero aún con buena parte de la opinión pública alemana inclinada a pensar que fueron los norteamericanos quienes sabotearon las tuberías del Nord Stream I y II, Berlín no parece tener las agallas suficientes para desalinearse de los intereses americanos como para mediar en el conflicto y hasta espera que en 2023, el gas venga de Emiratos Arabes Unidos<sup>141</sup>.

## Infografía 5

---

<sup>140</sup> Cabe recordar que hace meses, Lituania bloqueó unilateralmente, el tránsito ferroviario de mercaderías a Kaliningrado, el enclave ruso del Mar Báltico. La Unión Europea no estuvo de acuerdo con semejante medida, que fue reveladora de la dureza de la política antirrusa de Vilna.

<sup>141</sup> A menos que Polonia busque sólo ocupar Lviv y no Kiev ni Chénihiv (o Chernihov), lo cual desencadenaría una reacción de los grupos nacionalistas ucranianos, que tampoco estarían dispuestos a tolerar una anexión polaca y la resistirían. Todo ello podría beneficiar indirectamente a Rusia, que vería cómo los polacos y los ucranianos se volverían en contra.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



*Gonzalo Lira, periodista y escritor chileno-americano, hoy detenido en Ucrania, difundió este mapa, hace algunos días.*

De hecho, ya suman 9 (nueve) Estados los que adhieren a la posibilidad de la entrada (urgente) de Ucrania a la OTAN, a sabiendas que eso supone una escalada de la situación militar: Polonia, Lituania, Letonia, Estonia, República Checa, Eslovaquia, Rumania, Montenegro y Macedonia del Norte.

Habrá que esperar pues al invierno europeo en función de la crisis del gas ruso y particularmente al resultado de las elecciones legislativas de medio término en Estados Unidos, el cual será decisivo para alentar o frenar el apoyo financiero y militar a Ucrania, en aras de tener mayores certezas en relación al futuro de este gran conflicto.

Está claro que sin esos factores exógenos operando, no habrá posibilidad de que Rusia y Ucrania depongan sus acciones belicistas: el primero porque una derrota no está en sus cálculos y sería políticamente catastrófica y el segundo porque es empujado desde Washington para que no negocie bajo ninguna condición.

### Bibliografía

BERNSTAM, Michael, Central bank sanctions strike at the foundations of Russia's economy, in Financial Times, March 3, 2022.

DEUBER, Gunter, Fortress Russia: Completely Lost in (Financial) Sanctions Warfare, A Deep Economic Crisis Is Unavoidable, in Russian Analytical Digest, Number 280, Center for Security Studies ETH, Zurich, March 21, 2022.

FERRARO LARA, Luis, Consecuencias de invadir Ucrania: las nuevas reglas de juego, en Forbes Argentina, 5 de abril de 2022.

GRAZZINI, Enrico, Il valore reale dell'economie russa: perché tagliarla fuori non é una buona idea, en Il Fatto Quotidiano, 18 de julio de 2022.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

KIZILOVA, Kseniya, NORRIS, Pippa, Assessing Russian public opinion on the Ukraine War, in Russian Analytical Digest, Number 281, Center for Security Studies ETH, Zurich, March 29, 2022.

MATVEEV, Ilya, Sanctions against Russia: No Blitzkrieg, but a Devastating Effect Nonetheless, in Russian Analytical Digest, Number 285, Center for Security Studies ETH, Zurich, June 30, 2022.

MEISTER, Stefan, Russia's War in Ukraine—The Domestic, Neighborhood and Foreign Policy Nexus, in Russian Analytical Digest, Number 283, Center for Security Studies ETH, Zurich, April 14, 2022.

OVERLAND, Indra, Russia's Invasion of Ukraine: Consequences for Global Decarbonization, in Russian Analytical Digest, Number 284, Center for Security Studies ETH, Zurich, June 8, 2022.

RT (en español), Vladimir Putin señala que “cultura de la cancelación” se ha convertido en “la cancelación de la cultura” en muchos países occidentales, 25 de marzo de 2022.

RT (in English), NATO admits it's been preparing for current situation for years, September 17, 2022.

WARREN DAVIS, Michael, Crap Economics, in The American Conservative, July 21, 2022.



## OBLIGACIONES Y REPARACIONES HISTÓRICAS: EL CASO ARMENIO

Nardelli, María Florencia  
[florrdardelli@gmail.com](mailto:florrdardelli@gmail.com)

Ciencia Política y Relaciones Internacionales UNR (alumna)  
Política Internacional (6)

Título de la mesa redonda: La cuestión armenia en las Relaciones Internacionales

### Resumen

El siguiente trabajo pretende recopilar los acontecimientos que condujeron al Genocidio armenio y las consecuencias jurídicas de dicho acto, destacando el impacto de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio y el Informe Whitaker. Al mismo tiempo, tiene la intención de subrayar la actitud que el gobierno turco ha adoptado sobre la materia, haciendo caso omiso de los principios generales del derecho internacional. A pesar del reconocimiento activo de varios países en diferentes lugares del globo, este Genocidio continúa siendo negado por su perpetrador: Turquía. Por lo tanto, el objetivo es considerar la legitimidad de los reclamos por parte de Armenia y reflexionar sobre el accionar turco ante las reivindicaciones armenias. Conceptos como la Retroactividad y la Imprescriptibilidad serán expuestos como justificación de los pedidos armenios sólo para encontrarse con la postura refutadora de Turquía, esperando que algún día se haga justicia por lo sucedido.

### Introducción

Muchas veces hemos oído las palabras “Genocidio armenio” aludiendo a las masacres llevadas a cabo en dicho territorio entre 1915 y 1923, como así también “Holocausto” para referirnos a las matanzas de judíos realizadas por la Alemania nazi en la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, es evidente que cuando nos referimos al segundo caso, éste goza de reconocimiento por parte de su perpetrador, Alemania; en tanto que el primero se caracteriza por ser negado desde el momento de su consecución hasta el día de hoy. El derecho internacional no puede ser tomado *à la carte*. Lo que se aplica al Holocausto también debe aplicarse al Genocidio armenio y a otros casos. En este ensayo, me dedicaré a describir las obligaciones internacionales de la República de Turquía hacia, y las reparaciones históricas de las cuales sería destinataria, la actual República de Armenia. En vista del negacionismo incesante por parte de múltiples Estados cuando hacemos referencia a tan lamentable acontecimiento,



es necesario entender el porqué del curso de acción de estos actos, esclareciendo la verdad sobre tan penoso suceso como una muestra de respeto hacia sus incontables víctimas.

### **Ocupación extranjera**

Desde el siglo XV, Armenia, pueblo originario del Cáucaso, fue conquistado por el Imperio Otomano cuando Mehmed II llevó a cabo la anexión inicial. La misma fue parte integrante del Imperio hasta la guerra ruso-turca de 1828-1829, cuando la parte oriental fue cedida al Imperio Ruso. En tanto que la parte restante, posteriormente conocida como Armenia Otomana o Armenia Occidental, continuó bajo su dominio hasta la Primera Guerra Mundial y la partición del Imperio Otomano.

Poco antes de la Gran Guerra, los Jóvenes Turcos se hicieron con el poder al derrotar al sultán Abdul Hamid II en 1909, año en el que se produjo la masacre de Adana dejando un saldo de entre 20.000 y 30.000 muertos (Agüero, 2015).

### **Antecedentes del Genocidio**

En la Gran Guerra, el Imperio Ruso, previo a su retiro, había enviado a combatir a los armenios entre sus filas, uno de los tantos motivos por el cual los turcos comenzaron a verlos con desconfianza. Otra de las razones del recelo hacia los armenios fue el denominado panturquismo nacido en 1880, cuyo propósito era lograr la unidad política de todos los pueblos turcohablantes del Imperio Otomano, Rusia, China, Irán y Afganistán. Este movimiento aspiraba a unir a los turcos de los Imperios Otomano y Ruso contra la creciente dominación rusa. Más tarde, Mustafa Kemal Atatürk, el padre de la República de Turquía, le restaría importancia al panturquismo y fomentaría el nacionalismo turco al interior de su país. Aquí vemos una de las razones de la subyugación a las minorías étnicas, entre ellas los armenios, quienes eran la minoría más numerosa: el deseo de hegemonía por parte del otomanismo.

El punto de partida fue la ley “*Tehcir*”, la cual significa “desplazamiento” en turco. La misma se puede dividir en distintas etapas: el desarme, decapitación intelectual, desmasculinización y caravana hacia la muerte, donde los armenios eran deportados y muchos de ellos morían antes de llegar a destino víctimas de hambre, sed y diversas privaciones; los que lograban sobrevivir eran robados y violados por los soldados turcos quienes, en teoría, los protegían (Diario Armenia, 2015). La deportación continuó hasta 1923 sumado a las matanzas generalizadas de los armenios que se resistían. “A partir de entonces, la emigración de los armenios fue casi total. De 2.100.000 almas en el Imperio Otomano, en 1912, de acuerdo con las estadísticas del Patriarcado armenio de Constantinopla se pasó a 77.435, en 1927, concentradas especialmente en Estambul y aproximadamente 50.000 en 1993” (Enciclopedia Universal Académica, 2012: 1). La gran mayoría de estimaciones acerca del número de armenios muertos comienzan a partir de los 650.000 hasta el millón y medio de personas e incluso llegando a dos millones.

### **Tratado de Sèvres y arbitraje del presidente Wilson**

Retomando el hilo de los acontecimientos, una vez que el Imperio Otomano resultó perdedor de la Primera Guerra Mundial, el 10 de agosto de 1920 se firmó el Tratado de Sèvres entre dicho imperio y los aliados, excepto por Estados Unidos y Rusia. Por el mismo se reconoció que Arabia y Armenia obtuvieron la independencia, el Kurdistán turco su autonomía, Egipto, Irak y Palestina pasaron a ser mandatos del Reino Unido, Chipre se transformó en colonia británica y Siria pasó a ser mandato



francés. El tratado suponía dejar bajo control turco únicamente la parte noroccidental y central de Anatolia.

Profundizando en lo que hace a Armenia, específicamente, se reconoció por primera vez la existencia de la República Democrática de Armenia que había sido fundada en 1918 y establecía la creación de un Estado armenio con la aprobación del Imperio Otomano, entre quienes el presidente Woodrow Wilson definiría las fronteras. Se consideró incluso la posibilidad de convertir a Armenia en un protectorado bajo tutela de los Estados Unidos. El proyecto de Estado incorporaba las provincias de Erzurum, Bitlis y Van, que eran partes de la región denominada Armenia otomana, conocida también como la Armenia Occidental. Esta región se amplió hacia el norte, hasta la zona oeste de la provincia de Trebisonda para proporcionar a la República Democrática de Armenia una salida al mar Negro en el puerto de dicha provincia.

En otro punto a destacar, como se explicará posteriormente en la sección “Doctrina de Sucesión de Estado”, el Tratado de Sèvres también preveía que los responsables de las masacres fueran juzgados, además de hacer referencia a las reparaciones correspondientes.

### **Tratado de Lausana: desaparición de la República de Armenia**

El Tratado de Sèvres nunca entró en vigor. Estados Unidos no lo firmó y, aunque fue firmado por el Imperio Otomano, los turcos se opusieron a su ratificación formal dando origen a la Guerra de Independencia Turca, la cual se caracterizó por enfrentar al nacionalismo turco contra griegos y armenios, obligando a los aliados a sentarse nuevamente en la mesa de negociaciones para concretar la firma del Tratado de Lausana en 1923, que estableció las actuales fronteras de Turquía. De este modo, podemos afirmar que el Tratado de Sèvres fue un tratado imperfecto ya que no entró en vigor. Sin embargo, las obligaciones internacionales contraídas por el mismo siguen en vigencia. El Tratado de Lausana fue celebrado por siete signatarios (el Imperio Británico, Francia, Grecia, Italia, Japón, Rumania y el Gobierno de la Gran Asamblea Nacional de Turquía), mientras que el de Sèvres había sido firmado por trece Estados (Armenia, Bélgica, el Imperio Británico, Checoslovaquia, Francia, Grecia, Italia, Japón, Polonia, Portugal, Rumania, el Estado Serbio-Croata-Esloveno y Turquía). Así, el Tratado de Lausana no puede jurídicamente enmendar el Tratado de Sèvres porque no fue un tratado en el que hayan participado todas las partes del tratado anterior. Aún más, los Estados partes del Tratado de Sèvres que no fueron signatarios de Lausana, incluida Armenia, siguen vinculados por el primero, y el segundo no tuvo ni tiene efectos jurídicos, ni tampoco creó obligaciones o derechos (De Zayas,...132-133).

Las fronteras orientales las habían obtenido por medio del Tratado de Alexandropol el 2 de noviembre de 1920, y mediante el Tratado de Kars, firmado el 23 de octubre de 1921 y ratificado en Ereván el 11 de septiembre de 1922, con Armenia y la Unión Soviética, fronteras que fueron confirmadas el Tratado de Lausana. El Tratado de Lausana y artículos relacionados no son reconocidos por el actual gobierno de la República de Armenia. El tratado de Alexandropol obligó a Armenia a desarmar a la mayoría de sus fuerzas militares, ceder más del 50 % de su territorio antes de la guerra, y renunciar a todos los territorios conferidos a su favor en el Tratado de Sèvres.

El Tratado de Lausana excluyó toda mención de Armenia o los armenios mientras que el nuevo Estado nacionalista turco obtuvo reconocimiento internacional a la vez que desapareció el Imperio Otomano. Turquía se convirtió en sucesora del Imperio Otomano y mudó su capital de Estambul a Ankara, la cual no era más que una pequeña población que apenas superaba los 15.000 habitantes.





El jefe de la delegación negociadora turca, Ismet İnönü, proclamó: “Hemos obtenido una victoria, porque hemos enterrado la cuestión del Kurdistán y la de Armenia en la historia, gracias a Inglaterra y Francia”.

### **República Socialista Federativa Soviética de Transcaucasia y Armenia soviética**

En 1922, se forma la República Socialista Federativa Soviética de Transcaucasia, donde Armenia, Georgia y Azerbaiyán son anexadas por la URSS. Con esta anexión, el Tratado de Alexandropol fue reemplazado por el Tratado turco-soviético de Kars antes mencionado. En el acuerdo, Turquía permitió que la Unión Soviética asumiera el control de Adjara con la ciudad portuaria de Batumi a cambio de la soberanía sobre las ciudades de Kars, Ardahan e Iğdir, todas ellas parte de la Armenia rusa. La República Socialista Federativa Soviética de Transcaucasia existió desde 1922 hasta 1936, cuando se dividió en tres entidades separadas (RSS de Armenia, RSS de Azerbaiyán y RSS de Georgia). Durante el período soviético, Armenia disfrutó de gran estabilidad debido a la ayuda proveniente de Rusia en materia de alimentos, medicinas y otras provisiones de Moscú. Sin embargo, con la llegada de Stalin al poder comenzó una era de terror renovado para los armenios. Se estima que 500.000 armenios (casi un tercio de la población) sirvieron en el ejército durante la guerra y 175.000 murieron.

### **Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio**

A mediados del siglo XX, con la conmoción por la finalización de la Segunda Guerra Mundial, se tornó imperativo calificar las atrocidades cometidas hacia determinados grupos étnicos con el fin de hacer justicia y procurar que las mismas no vuelvan a ocurrir. En este marco, el 9 de diciembre de 1948, las Naciones Unidas aprobaron la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. Esta Convención establece que el "Genocidio" es un crimen internacional que las naciones firmantes deben “evitar y sancionar”. Define el Genocidio como: cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal:

- Matanza de los integrantes del grupo;
- Lesión grave a la integridad física o mental de los integrantes del grupo;
- Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;
- Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo;
- Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo (Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, 1948:1).

Dicha definición se mostrará de vital importancia a la hora de defender el reconocimiento del Genocidio armenio .

### **Informe Whitaker**

Finalmente, uno de los hitos más importantes en la historia del pueblo armenio ocurrió cuando, en agosto de 1985, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, dependiente de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, aprobó el Informe sobre Prevención y Sanción del Crimen de Genocidio, del experto inglés Benjamin Whitaker.



En 1973 y 1975, dos informes preliminares habían sido remitidos a la Subcomisión por el primer relator especial ruandés, Nicodeme Ruhashyankiko. En el párrafo 30, expresaba lo siguiente: “En tiempos modernos, debe prestarse atención a la existencia de abundante documentación imparcial relativa a la masacre de los armenios, considerada como el primer Genocidio del siglo XX” (Derghougassian, 2009: 82).

Pero en el informe final, presentado a la Subcomisión en 1978 y remitido a la Comisión en 1979, el párrafo 30, finalmente, desapareció del documento y con él, toda mención concreta al Genocidio de los armenios. Esto se debió a la exigencia del representante turco. Tal es así que la Comisión de Derechos Humanos de la ONU ordenó al relator especial omitir toda referencia histórica al Genocidio contra los armenios.

Es en 1979 cuando en la Comisión de Derechos Humanos, varias delegaciones diplomáticas (incluidas las de Austria, Estados Unidos y Francia), las cuales habían apoyado la posición turca en 1974, propiciaron en este momento la reinserción de esta mención del Genocidio contra los armenios.

En 1983, en su resolución 33/1983 la Comisión solicita a la Subcomisión actualizada revisar el estudio sobre Genocidio.

La elección como Relator recayó en el experto británico Benjamín Whitaker, quién ya era miembro de la Subcomisión. Al inicio, el Informe ofrece un panorama histórico donde se identifican causas y factores determinantes, un análisis de la Convención sobre el Genocidio que señala algunos aspectos como el etnocidio, el ecocidio, la destrucción de grupos políticos, el apartheid y, por último, propuestas para la prevención y la alerta temprana, la creación de una Corte Internacional de Derechos Humanos, etcétera. Como estaba previsto, un capítulo histórico menciona casos de Genocidio en el siglo XX (Derghougassian, 2009).

El párrafo 24 cita, entre otros, el caso de los armenios y se inicia de la siguiente manera:

(Arnold) Toynbee, al estudiar el desarrollo del Genocidio, decía que sus características distintivas en el siglo XX son que este crimen “se comete a sangre fría, por una orden dada deliberadamente por quién es detentor de un poder político despótico y que sus autores emplean todos los recursos de la tecnología y la organización disponibles para ejecutar completa y sistemáticamente sus planes asesinos. La aberración nazi desgraciadamente no ha sido el único caso de Genocidio en el siglo XX. Se puede mencionar también la masacre de Hereros por los alemanes en 1904, *la matanza de los armenios por los otomanos en 1915-1916*, el pogrom ucraniano de 1919 contra los judíos, la matanza de los hutus por los tutsis en Burundi en 1965 en 1972, la masacre en Paraguay de los indios Aché antes de 1974, la masacre que llevaron a cabo los khmers rojos en Kampuchea entre 1975 y 1978, y actualmente la masacre de los baha’is por los iraníes” (Informe Whitaker sobre Prevención y Sanción del Crimen de Genocidio, 1985).

La nota al parágrafo 24 referida al Genocidio de los armenios expresa lo siguiente:

“Según cálculos fidedignos de personalidades independientes y testigos presenciales dignos de fe, por lo menos un millón, y posiblemente bastante más de la mitad de la población armenia, habrían sido simplemente asesinados o habrían hallado la muerte en las rutas. Esto está corroborado por los archivos estadounidenses, alemanes y británicos y por los informes de diplomáticos entonces asignados al Imperio Otomano, incluidos los de su aliado, Alemania. El embajador alemán, Wangenheim, por ejemplo, escribió el 7 de julio de 1915, que “el gobierno persigue efectivamente su objetivo; el exterminio de la raza Armenia en el Imperio Otomano.” Si bien el gobierno turco siguiente contribuyó a llevar la justicia a algunos responsables de las masacres, que fueron declarados culpables, el gobierno turco actual sostiene oficialmente que no hubo Genocidio a pesar de que durante los



combates el número de las víctimas y de los que fueron dispersados, fue elevado; según el toda afirmación contraria es inventada” (Derghougassian, 2009: 106).

El Informe de Whitaker resumía dos años de intenso trabajo, recolección de archivos, revisiones bibliográficas y consultas con especialistas. Se ve claramente que el autor no buscó resaltar el Genocidio de los armenios por encima de otros crímenes de esta naturaleza, sino colocar a todos ellos como ejemplos de una progresión histórica atroz y aberrante.

En el debate decisivo se destacó la posición del experto argentino Doctor Leandro Despouy, quien jugó un rol fundamental en la adopción del documento preparado por Benjamín Whitaker, fundado en el alcance histórico y jurídico del mismo. Esta exposición no sólo fue definitoria de principios que la Argentina defiende también con fuerza, sino que fue relevante en el curso del debate. El criterio de un experto de Naciones Unidas, coincidió en este caso con expresiones de repudio al Genocidio y solidaridad con la Causa Armenia de numerosas personalidades políticas y organizaciones argentinas, entre las que deben destacarse las resoluciones del Senado de la Nación, de la Cámara de Diputados de la Nación, del Senado de Córdoba e importantes expresiones vertidas en otros cuerpos legislativos del país.

### **Imprescriptibilidad del Genocidio**

Cuando las Naciones Unidas redactó la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, de 1968, clara e intencionalmente pronunció su aplicación retroactiva. El artículo 1 estipulaba que “no se aplicará la prescripción liberatoria a los siguientes crímenes, independientemente de la fecha de su comisión del crimen de Genocidio como se define en la Convención de 1948” (Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, 1968: 2).

El principio de *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege praevia* (“ningún delito, ninguna pena sin ley previa”), establecido en el párrafo 1 del artículo 15 del Pacto internacional de derechos Civiles y Políticos, está elaborado de la siguiente manera en el párrafo 2:

Ninguna disposición en este artículo interferirá con el juicio y castigo a una persona por cualquier acto u omisión que, al momento en se haya cometido, haya sido un crimen de acuerdo con los principios generales del derecho, reconocidos por la comunidad de naciones.

### **Requerimiento de reparaciones**

La Corte Permanente de Justicia internacional enunció este principio de la siguiente manera: “Es un principio del derecho internacional, e incluso una concepción general del derecho, que cualquier incumplimiento de un acuerdo conlleva la obligación de hacer una reparación”.

Este requerimiento de reparación depende de la violación de una obligación por parte del estado perpetrador. El Imperio Otomano había asumido la obligación de no infligir daños a los armenios, tal como se ha confirmado de muchas maneras. En primer lugar, el Imperio había aceptado diferentes acuerdos, alcanzados a mediados-finales del siglo XIX, que establecían el cese de las violaciones generalizadas de derechos humanos contra los armenios. En segundo lugar, después de la Primera Guerra Mundial, el Imperio llevó a juicio a algunos de los perpetradores principales del Genocidio,



confirmando que, según su entendimiento, la destrucción de los armenios violaba las leyes del Imperio Otomano. En tercer lugar, durante el período de posguerra, un líder otomano destacó que lo que se les hizo a los armenios constituía una violación de las “normas del derecho y de la Humanidad”, a las que Turquía y todos los estados están sujetos.

Es esencial afirmar que los derechos armenios no se originaron con la Convención sobre Genocidio; esta Convención simplemente confirmó la existencia del derecho internacional y, por tanto, fortaleció los derechos preexistentes de las víctimas armenias.

No hay argumento válido en el derecho internacional que dé lugar a la exclusión de los armenios en la aplicación de la Convención. Ni tampoco hay argumentos que permitan la discriminación contra los armenios en el proceso de sus reclamos por restitución.

Sin lugar a dudas, los actos del Genocidio armenio violaron las normas legales internacionales de la época, independientemente de si la legislación sobre “Genocidio” existía específicamente. Turquía no es un Estado parte de la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad. Sin embargo, sí firmó y ratificó la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. El derecho internacional es claro respecto de la cuestión: no hay prescripción en el inicio de una acción judicial del crimen de Genocidio, independientemente de cuándo haya ocurrido el Genocidio, y las obligaciones del estado responsable para proceder a la restitución o pagar la indemnización por los bienes obtenidos en relación con un Genocidio no prescriben con el tiempo.

Varios tribunales en los Estados Unidos han tratado la cuestión *ex post facto* de la legislación confiando en los fallos del Tribunal Militar internacional en Núremberg en el sentido de que el Estatuto de Núremberg era declarativo del derecho internacional y no era un nuevo derecho (De Zayas et al., 2015).

Puede agregarse también que los reclamos armenios se asientan en la doctrina de responsabilidad de estado por crímenes de lesa Humanidad y en la responsabilidad internacional con fecha anterior a la entrada en vigencia de la Convención sobre Genocidio.

La famosa “Cláusula Martens”, contenida en el preámbulo de la Convención de La Haya de 1899 y 1907 sobre Guerras Terrestres, refiere a los “principios generales del derecho”: hasta la emisión de un código de leyes de guerra, las Altas Partes Contractuales consideraron que urgía declarar que, en casos no incluidos en las Reglamentaciones adoptadas por ellas, los habitantes y los beligerantes permanecen bajo la protección y la norma de los principios del derecho de las naciones, como resultado de los usos establecidos entre los pueblos civilizados, y los dictados de la conciencia universal.

Sin lugar a dudas, los actos del Genocidio armenio violaron las normas legales internacionales de la época, independientemente de si la legislación contra “Genocidio” existía específicamente (De Zayas et al., 2015: 88).

El Grupo de Estudio sobre Reparaciones por el Genocidio armenio (De Zayas et al., 2015) nos provee un marco sumamente rico a la hora de entender los parámetros de la reparación que merece el Pueblo armenio. Según el mismo, los siguientes puntos son esenciales:

- 1). Debe darse un proceso judicial para juzgar a todos los principales perpetradores acusados, así como también evaluar la responsabilidad de todos los otros perpetradores, incluidos aquellos que participaron a nivel local o dieron apoyo que no involucró matanzas directas.
- 2). El grupo perpetrador debe devolver todas las tierras poseídas de forma individual o comunitaria que fueron expropiadas y cualquier otro bien expropiado, así como también debe indemnizar a las víctimas en su carácter individual y como grupo.



- 3). El grupo perpetrador debe admitir los aspectos del Genocidio y su delito étnico en su totalidad a través de la presentación de sinceras disculpas.
- (4). La destrucción demográfica del grupo víctima, su dispersión y efectos físicos y psicológicos sufridos por la violencia, exilio, pérdida y destrucción de lazos comunitarios y familiares, además del tormento intencionado, reducen de manera permanente y absoluta el tamaño, viabilidad y dinamismo del grupo víctima, y lo lleva a convertirse en la sombra de lo que fue o sería si estos hechos no hubieran ocurrido.
- (5). La sociedad perpetradora debe transitar un proceso recuperador para extraer de raíz todos los elementos de la ideología genocida: propaganda, formas institucionales, etcétera, y transformar las actitudes de la sociedad respecto del grupo víctima.

### **Retroactividad del crimen de Genocidio**

Se diría que no hay una declaración más clara posible: la Convención sobre Genocidio de 1948 puede ser aplicada retroactivamente, ya que es declarativa del derecho internacional preexistente.

Además, dicha aplicación retroactiva parece necesaria a fin de servir al objetivo importante de impedir futuros actos de Genocidio (prevención) mediante el establecimiento del precedente de castigar los actos de Genocidio que tuvieron lugar antes de la entrada en vigencia (supresión).

Considerando que existe un régimen jurídico específico para los derechos humanos y una obligación *jus cogens* para impedir genocidios, la retroactividad no es sólo apropiada sino que también es justa y necesaria como tema del orden público internacional.

### **Doctrina de sucesión de Estado**

Una objeción importante a la responsabilidad actual de la República turca respecto de las reparaciones es el argumento que sostiene que esta república representa un estado diferente al que perpetró el Genocidio armenio. Aun dejando de lado el hecho de que las fuerzas de Atatürk cometieron la segunda fase del Genocidio armenio, esta objeción es improcedente. La República turca establecida en 1923 es claramente, al menos, el estado sucesor o el estado continuador del imperio otomano que finalizó en 1923 (De Zayas et al., 2015: 115).

Hay dos criterios especialmente pertinentes: el reconocimiento territorial e internacional. Si bien la República turca es más pequeña que el Imperio Otomano en su apogeo es, en su mayor parte, lo que quedó después de la reducción del Imperio y abarca lo que podría considerarse una porción esencial del estado predecesor, incluido Estambul y Ankara. Aún más, en los tratados y tribunales internacionales pertinentes, tales como el Tratado de Lausana y el tribunal arbitral en el caso de la deuda pública otomana, la República turca es considerada como si fuera el Imperio Otomano. En el contexto jurídico internacional, entonces, la República es considerada el mismo estado que el Imperio.

En el derecho internacional, la doctrina de continuidad jurídica y los principios de responsabilidad de Estado hacen que el gobierno sucesor sea responsable respecto de los reclamos que surgieran de las violaciones cometidas por el gobierno predecesor debido al carácter de continuidad del crimen de Genocidio en términos jurídicos y objetivos, la compensación de restitución no está cerrada por el paso del tiempo. Por tanto, los sobrevivientes del Genocidio armenio, tanto individual como colectivamente, tienen el *status* para promover el reclamo de restitución.





El castigo al crimen de Genocidio —ya sea llamado en ese entonces “exterminación”, “evacuación”, “aniquilación”, “deportaciones”, “atrocidades”, “liquidaciones” o “masacres”— así como también la obligación de llevar a cabo restituciones a los sobrevivientes de las víctimas— estaba previsto por las victoriosas Potencias Aliadas de la Primera Guerra Mundial e incluido en el texto del Tratado de Paz de Sèvres, del 10 de agosto de 1920, entre las Potencias Aliadas y el Imperio Otomano. Este tratado contenía un compromiso para enjuiciar a los oficiales turcos no sólo por los crímenes de guerra cometidos por la Turquía otomana contra nacionales extranjeros, sino también por los crímenes cometidos contra los sujetos del Imperio Otomano de origen étnico diferente, en particular los armenios, crímenes que, como se demostró en la sección anterior, hoy recibirían el término de “Genocidio” y también correspondería el término más general de “crímenes de lesa Humanidad”. Conforme el artículo 230 del Tratado de Sèvres:

*“El gobierno turco se compromete a entregar a las Potencias Aliadas a las personas que éstas requieran por ser responsables de las masacres cometidas durante la continuidad del estado de guerra en el territorio que formaba parte del imperio turco el 1 de agosto de 1914. Las Potencias Aliadas se reservan el derecho de designar el tribunal que enjuiciará a las personas acusadas de tal crimen, y el gobierno turco se compromete a reconocer dicho tribunal.”*

El principio de justa restitución para las víctimas también existía y estaba reflejado en el artículo 144 del Tratado de Sèvres:

*“El gobierno turco reconoce la injusticia de la legislación de 1915 en relación con los Bienes Abandonados (Emval-i-Metroukeh). , y de sus disposiciones complementarias, y las declara nulas de nulidad absoluta, en el pasado y en el futuro. “El gobierno turco solemnemente se compromete a facilitar mediante todos sus esfuerzos posibles el regreso a los hogares y el restablecimiento de sus negocios de los sujetos turcos de raza no turca que hayan sido arrancados por la fuerza de sus hogares por temor a la masacre o a cualquier otra forma de presión desde el 1 de enero de 1915. Reconoce que todos los bienes muebles e inmuebles de tales sujetos turcos o de las comunidades a las que pertenecen, en las manos de cualquiera que se encuentren... y factibles de recuperación, deben ser devueltos a ellos con la mayor brevedad posible. El gobierno turco acuerda que el Consejo de la Liga de las Naciones designará las comisiones de arbitraje cuando sea necesario... Estas comisiones de arbitraje entenderán todos los reclamos cubiertos por este artículo y sus decisiones serán por proceso sumario.” (De Zayas et al., 2015: 117)*





En vista de las exigencias de estos artículos, nos es más fácil comprender la razón por la cual el Tratado de Sèvres nunca entró en vigor. Además de la no ratificación de Estados Unidos y el comienzo de la Guerra de Independencia Turca como se explicó más arriba, estos artículos iban en contra de las acciones requeridas por Turquía para llevar a cabo la tan deseada limpieza étnica, comenzada incluso antes del Genocidio con las matanzas ejemplificadoras desde el nacimiento del panturquismo.

## Negacionismo

Por negacionismo, comprendemos la práctica de minimizar, justificar, relativizar o negar los crímenes de lesa Humanidad y Genocidio cometidos por un estado o partido de gobierno, en un tiempo y un territorio determinado y contra una población interna definida y caracterizada previamente por el estado perpetrador. El negacionismo es, en buena medida, la estrategia universal de los perpetradores, pero, sobre todo, es una política estatal sostenida en el tiempo.

Las formas de expresión del negacionismo han sido muy diversas: silencio, censura en las escuelas y en los medios de comunicación, presión sobre parlamentos y gobiernos (a modo de ejemplo véase carta del embajador turco en Argentina al intendente de San Isidro en julio del presente año), boicot a los países que reconocen el Genocidio, cancelación de contratos, amenazas de retirada de la OTAN por parte de Turquía (Benzo, Papazian, Terzibachian, 2014).

## Reflexiones finales

En síntesis, los armenios piden el reconocimiento de parte del Estado perpetrador, Turquía, sobre el Genocidio. El Estado victimario se ha mostrado reacio a adoptar tal postura, ya que el nacionalismo turco y su orgullo como nación parecen ser más importantes que rendir cuentas a las víctimas luego del exterminio. Considerando las capacidades materiales de Turquía, entendemos porqué éste ha gozado de cierta inmunidad a lo largo del tiempo. Las autoridades turcas aceptan que se cometieron atrocidades, pero argumentan que no hubo un intento sistemático de destruir al pueblo cristiano armenio. Turquía señala que muchos turcos musulmanes inocentes también murieron en la confusión de la guerra (Ohanian, 1975).

Sin embargo, en la actualidad son cada vez más los países que rinden homenaje a las víctimas del Genocidio a través del reconocimiento internacional. Entre ellos, Uruguay fue el primer país del mundo en reconocerlo oficialmente, acompañado de Argentina, Brasil, Bélgica, Canadá, Francia, Italia, Portugal y Rusia, entre otros.

No menos significativo es el histórico reconocimiento de Joe Biden en un comunicado en la fecha en la que Armenia conmemora el 106 aniversario del inicio de aquel incidente. “Recordamos las vidas de todos los que murieron en el Genocidio armenio de la era otomana y volvemos a comprometernos a evitar que tal atrocidad vuelva a ocurrir”, señala la declaración (BBC News Mundo, 2021). Según la BBC, el comunicado de Biden provocó el rechazo inmediato del presidente turco, Recep Tayyip Erdogan, quien dijo que la cuestión armenia estaba siendo politizada por sectores con intereses particulares. Mientras que el canciller de Turquía Mevlut Cavusoglu indicó que su gobierno “no tomaría lecciones de nadie sobre su historia”. De esta manera, corroboramos una vez más la actitud altiva de la parte turca en cuanto a su negacionismo.

Para concluir, es mi deseo que a través del esclarecimiento de estos hechos, podamos lograr que la memoria convierta al pasado en principio de acción para el presente y, de este modo, que la reminiscencia de estos acontecimientos contribuya a prevenir nuevas tragedias. Los armenios



continúan en su búsqueda hacia un final más justo. Si bien muchos exclaman que se trata de un laberinto sin salida debido a la resistencia de los turcos, es importante recalcar que el pueblo armenio encabeza, ni más ni menos, una lucha por el reconocimiento de la verdad.

## Bibliografía

- Agüero, Belén, 100 años sin la verdad: el genocidio armenio, 2015, disponible en: <https://www.unitedexplanations.org/2015/03/06/100-anos-sin-verdad-el-genocidio-armenio/>
- Benzo, Florencia; Papazian, Alexis y Terzibachian, Fernanda, El negacionismo como forma particular de violencia genocida: la experiencia del Genocidio armenio, 2014, disponible en: <https://www.anu-ar.org/agorainternacional/pdf/articulos/El-negacionismo.pdf>
- Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, 1948, disponible en: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/treaty-1948-conv-genocide-5tdm6h.htm>
- Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, 1968, disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-non-applicability-statutory-limitations-war-crimes>
- Dadrian, Vahakn N., “The History of the Armenian Genocide: Ethnic Conflict from the Balkans to Anatolia to the Caucasus”, página 356
- Derghougassian, Khatchick (comp.) “El Derrumbe del Negacionismo”, Editorial Planeta, Buenos Aires, 2009, pp. 102-124.
- De Zayas, Alfred. “El Genocidio contra los armenios 1915-1923 y la relevancia de la Convención de 1948 para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio”, Consejo Nacional armenio de Juristas, Buenos Aires, 2009, pp. 25-31 y pp. 41-43.
- De Zayas, Alfred; McCalpin, Jermaine; Papian, Ara y Theriault, Henry. “Resolución con justicia, Reparaciones por el Genocidio Armenio” - 1a ed. - Buenos Aires: Fundación Consejo Nacional Armenio para la defensa de los derechos humanos. Trad. Karamanian, Alejandra Patricia, 2015, 288 p.
- Hovannisian, Richard G., “The Armenian People from Ancient to Modern Times: Vol. II: Foreign Domination to Statehood: The Fifteenth Century to the Twentieth Century”. New York: St Martin's Press, and London: Macmillan, 1997
- Informe Whitaker. Informe revisado y actualizado sobre la cuestión de la prevención y sanción del crimen de genocidio, 1985, Traducción realizada en el marco de la cátedra de Derecho Penal Internacional Profundizado (UBA) del Dr. Freiler, Eduardo, la cual forma parte de la plataforma académica Red de Derecho Penal Internacional. Disponible en: [https://www.academia.edu/16177088/Informe\\_Whitaker\\_versi%C3%B3n\\_en\\_espa%C3%B1ol](https://www.academia.edu/16177088/Informe_Whitaker_versi%C3%B3n_en_espa%C3%B1ol)
- Ohanian, Pascual O. “La Cuestión Armenia y las Relaciones Internacionales”, Tomo 1 1839-1896, Ed. Akian, Buenos Aires, 1975, pp. 21-37.
- Panturquismo, Enciclopedia Universal, 2012, disponible en: [https://enciclopedia\\_universal.es-academic.com/158971/panturquismo](https://enciclopedia_universal.es-academic.com/158971/panturquismo)
- A treinta años de su aprobación: El Informe Whitaker en las Naciones Unidas, 2015, disponible en: <https://www.diarioarmenia.org.ar/a-treinta-anos-de-su-aprobacion-el-informe-whitaker-en-las-naciones-unidas/>
- El reconocimiento histórico de Joe Biden al declarar a la matanza de armenios de 1915 como un “genocidio”, BBC News Mundo, 2021, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-56862080>



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Quién reconoce el genocidio armenio, 2021, disponible en:  
[https://www.mundo-geo.es/conocimiento/quien-reconoce-Genocidio -armenio \\_239877\\_102.html](https://www.mundo-geo.es/conocimiento/quien-reconoce-Genocidio-armenio_239877_102.html)  
President Wilson's Acceptance letter for drawing the frontier given to the Paris Peace Conference,  
Washington, November 22, 1920.



**El rol de la diplomacia de Pekín y los desafíos que el grupo talibán debe enfrentar para consolidarse como la fuerza dominante en Afganistán.**

Pallares Andiarena Sebastián

[spa.pallares@gmail.com](mailto:spa.pallares@gmail.com)

*UNIVERSIDAD DEL CENTRO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES*

*FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS*

10 de octubre de 2022, Tandil, Argentina

La presente ponencia se focaliza en las relaciones bilaterales establecidas entre el gobierno de la República Popular China y la cúpula dirigente del movimiento talibán oriundo de Afganistán. El objetivo de la misma es analizar dentro de un marco determinado de tiempo (2020-2022) el rol de la diplomacia China y los diferentes acercamientos entre ambos organismos. Se busca indagar en las relaciones establecidas previas a la toma del gobierno afgano, entender las motivaciones tanto políticas como económicas que el gobierno de Pekín tiene para/con el territorio y comprender las ventajas que esta relación plantea para la nueva cúpula gubernamental afgana.

Se trabajará desde la política comparada, teniendo en cuenta la posición internacional que ambos estados presentan, sus capacidades económicas, militares y geoestratégicas y la disponibilidad de recursos naturales y materias primas. Además, se utilizará la geopolítica como herramienta para abordar la importancia territorial del estado de Afganistán y las ventajas que el control de este puede significar para la República China.

La finalidad de esta ponencia radica en explicar las variables plausibles en las que China se puede asentar en cuanto a la construcción de una relación bilateral con el nuevo gobierno y estado afgano.

**PALABRAS CLAVE:** diplomacia, China, Afganistán, grupo talibán, política comparada.



## Introducción

El escenario mundial actual se complejiza con cada día, y la puja de poder entre los bloques occidentales y orientales por la hegemonía mundial presenta oportunidades únicas para ambos de incrementar su alcance político y económico en las diversas regiones del planeta.

China es un jugador clave en el escenario internacional, posicionándose como la economía emergente más desatada en los últimos 20 años y rivalizando a Estados Unidos por el liderazgo del comercio mundial. Siendo limítrofe a Afganistán, es más que necesario preguntarse qué rol puede o jugará Pekín en la reconstrucción de la economía de su vecino, y cómo las relaciones iniciadas, a fines del siglo pasado, con el grupo que se encuentra en el poder podrían beneficiarlos y legitimarlos en el tiempo.

La estabilidad política es un elemento crucial para el afianzamiento de la administración pública estatal y para el desarrollo económico de cualquier estado. La paz y el bienestar de Eurasia dependen en cierta medida de la estabilidad de Afganistán y su posición geográfica beneficia al estado e incumbe serias preocupaciones en sus vecinos. El abandono de la región por parte de las tropas de la OTAN ha generado desastres a nivel político y económico, pero han abierto la puerta a nuevos actores del orden internacional los cuales si logran capitalizar en esta situación pueden enriquecerse y tornar a una región de desastre e inseguridad en una de prosperidad y desarrollo.

*"Por lo tanto, es imperativo que los países vecinos desempeñen su papel y empleen sus recursos para hacer un gobierno inclusivo en Afganistán que sea necesario para prevenir la guerra civil en Afganistán"* (Ramay Shankeel, 2022).

Ya han pasado casi 400 días desde que el grupo talibán habita el palacio gubernamental en Kabul, y el estado afgano sufre diariamente de un aislacionismo en sus relaciones con el Este. Consecuentemente el gobierno carece de recursos económicos y fondos para llevar adelante el aparato estatal, pero la región que lo rodea, y específicamente la República Popular China han recibido de brazos abiertos al nuevo gobierno y entablado relaciones bilaterales que benefician a ambos estados. La ubicación de Afganistán puede significar la expansión de las rutas entre aliados geoestratégicos y comerciales de la región, así como la ampliación de la nueva ruta de la seda. Es dada esta razón que los esfuerzos chinos para controlar la zona existen desde hace décadas y se acrecientan cada vez más.

La diplomacia de Pekín asienta su política internacional en la bandera de paz, desarrollo y cooperación, aplicando una política exterior independiente, persistiendo en mantener intercambios amistosos con todo estado bajo las bases de los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica. Estos hacen énfasis en el respeto mutuo por la



soberanía y la integridad territorial, la no agresión mutua, la no interferencia en los asuntos internos de otros países, igualdad y beneficio mutuos y la coexistencia pacífica.

### **Análisis histórico contextual de las relaciones chino-Talibán**

Existen precedentes en tanto y cuanto las relaciones China-talibán conciernen, datando a los años donde la Unión Soviética se encontraba al borde del abandono del territorio de Afganistán. El principal interés chino radicaba en evitar que su estado vecino se convierta en una vía de escape de los Uigures, es por eso que a partir de 1998 la relación bilateral entre estos dos estados se acrecentó.

El siguiente acercamiento significativo se dio en el 2000, donde el embajador chino se reunió con Mullah Omar (jefe de los talibanes y emir de Afganistán entre 1996 y 2001) acercando al grupo talibán con gobierno chino. Estos acercamientos consiguieron que, durante la invasión aérea de los Estados Unidos, que dio origen a la guerra de Afganistán (2001-2021) tras los atentados del 11 de septiembre, China proveyese asistencia a los talibanes (Malik, 2002) e incluso entregue equipamientos de comunicaciones.

En 2013 la cooperación entre la República Popular China y la República Islámica de Afganistán experimento un crecimiento. Ambos estados construyeron una relación de confianza mutua, de progreso y cooperación con el fin de promover un proceso pacifico de reconstrucción en suelo afgano y asistirlo en todo aquello que sea necesario para concretar dicho fin. Ambos estados emitieron la Declaración Conjunta Entre la República Popular China y la República Islámica de Afganistán (Ministry of Foreign Affairs of PRC, 2014c; Ministry of Foreign Affairs of PRC, 2016).

La cooperación se enmarca desde el órgano diplomático chino en las palabras del ministerio, las cuales urgen además la cooperación de otros estados con el grupo talibán:

*"Los Afganos-Talibanes deben continuar el diálogo pacífico con los líderes nacionales e internacionales. Estamos dispuestos a seguir desarrollando una cooperación amistosa y de buena vecindad con el Afganistán y a desempeñar un papel constructivo en el desarrollo, la paz y la reconstrucción del Afganistán"* (Pakistán, 2018).

Este precedente asienta como conducta principal el énfasis en soluciones políticas diplomáticas conducidas mediante la negociación conjunta y promovió extensivamente el desarrollo de relaciones bilaterales económicas.

En mayo del 2021 el consejero de estado y ministro de Relaciones Exteriores, Wang Yi, expuso la posición de China sobre la situación que concernía a Afganistán en determinado momento. Acordando que el desarrollo de los eventos en suelo afgano ponía en peligro y tensión a la comunidad internacional y afirmando que China creía





que las tropas extranjeras debían retirarse de manera ordenada y responsable para evitar accidentes que desencadenen un impacto negativo en el proceso de reconciliación pacífica de Afganistán.

El proceso anteriormente mencionado citado por Wang Yi, debe llevar a la práctica el principio de “ser dirigido por los afganos y propiedad de los afganos” (el término, propiedad de los afganos, hace alusión a la no proliferación de elementos de poder blando de terceros estados, que puedan cooptar a las fuerzas políticas de Afganistán para modificar su actuación en favor de propuestas ajenas a los intereses del pueblo afgano). Esto concuerda con los requisitos establecidos en las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas y es un requisito previo para la materialización de la reconciliación pacífica en Afganistán. Además, asienta que la estructura de gobernanza nacional afgana debe ajustarse a las condiciones nacionales particulares y a las necesidades de desarrollo del país, en vez de copiar modelos extranjeros que puedan complejizar el proceso de paz. (Ministry of Foreign Affairs of PRC, 2021).

Estos precedentes remarcan un arduo interés por parte de los emisarios chinos de asentar soluciones pacíficas que contenten al público internacional y vayan acorde a los principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas. El dinamismo de las interacciones entre China y el grupo talibán y sus efectos en la legitimación del mismo como jefes de estado, han sido claves para el escenario internacional y son de gran significancia para entender el incremento en los acercamientos entre diplomáticos.

Los dichos del ministro de asuntos exteriores de China, Hau Chunying expresaron una postura que remarca claramente su apoyo al grupo Talibán:

*"La situación de Afganistán ha sufrido cambios significativos. La guerra de Afganistán ha continuado por más de cuatro décadas. Poner fin a la guerra y llevar al Afganistán es un objetivo común para más de 30 de afganos, así como para la comunidad internacional y países de la región. China ha mantenido contacto y con los talibanes y ha desempeñado un papel positivo en promoción de un arreglo político afgano"* (FMPRC,



*la paz millones otros diálogo la 2021).*

Wang Yi en un marco similar agregó:

*“China considera importante el papel político de talibanes y puede formar solidaridad con todas las facciones y grupos étnicos en el Afganistán, y construir*

*los una*



## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

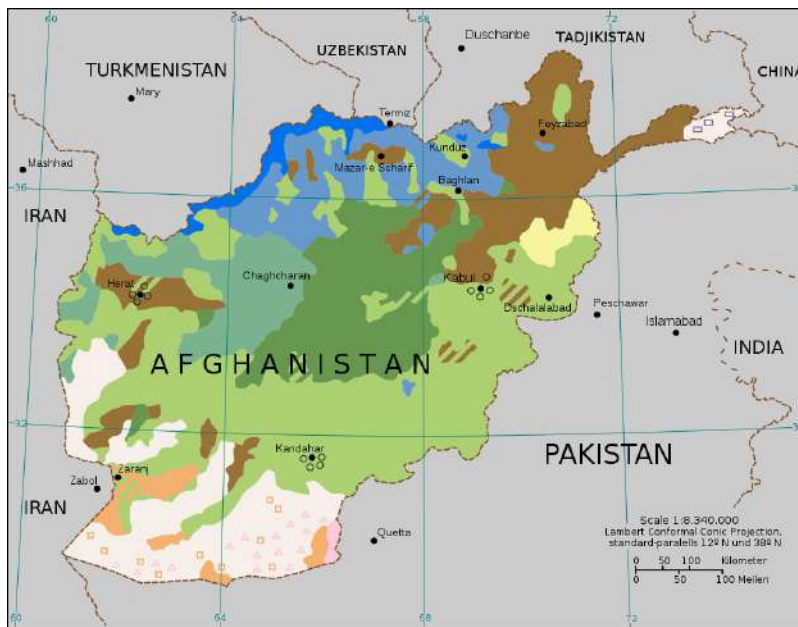
Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

*estructura política de base amplia e inclusiva adaptada a las realidades nacionales, para sentar las bases de una paz duradera en el país" (CGNT, 2021).*

El estado chino se encontraba consciente de que el grupo Talibán controlaba las facciones políticas de Afganistán y preveía que el abandono de los complejos militares extranjeros devendría consecuentemente en la toma de poder por parte del grupo talibán, por eso es que los acercamientos comenzaron con gran antelación.

### Las complejidades que enfrenta el grupo talibán con su llegada al poder

El grupo talibán tiene en sus manos el futuro de Afganistán y es consciente de que la única forma de entablar relaciones con el Este, es mediante la conformación de un estado abierto e inclusivo. Este gobierno debe traer



Iranic	Other Indo-European	Turkic
Pashtun	Nuristani	Uzbek
Hazara	<b>Dravidian</b>	Turkmen
Aimak	Brahui	Kirgiz
Belutshi	Sparsely populated or uninhabited	
Qizibash		
Tadjik		

Ethnolinguistic Groups in Afghanistan - CIA World Fact Book 1997

estabilidad interna y representación, pero establecerlo parece ser un desafío descomunal dada la diversidad étnica que habita en suelo afgano y la necesidad de mantener una cohesión social interna y externa.

La cúpula gubernamental afgana se encuentra predominantemente compuesta por la etnia Pastún y la política domestica esta dominada por el Estado Islámico de Afganistán. Los demás grupos étnicos ven compleja la idea de formar parte este emirato, pero el grupo talibán esta abierto y dispuesto a formar un gobierno que represente a todas las facciones y etnias que habitan el territorio. Pero es necesario que el sistema internacional extienda su

apoyo a Afganistán para poder lograr esta transición de la manera mas rápida y amena posible:

*"Los países de todo el mundo tienen que abrir relaciones formales con el Afganistán dirigido por los talibanes, citando el fin de la guerra en el país y un ambiente estable de seguridad y paz, prestando la debida atención a la política interna de Afganistán, el desarrollo económico y las relaciones comerciales con el mundo" (Clergy, 2022).*



La complejidad de la formación de este gobierno inclusivo radica en varias vertientes. La primera hace foco en la dificultad de convencer a los miles de soldados talibanes de apaciguar a los miembros más jóvenes con la idea de unir fuerzas con las demás comunidades, quienes ellos creen que han servido como aliadas al régimen estadounidense durante la guerra. Sumando, además, la fuerte presencia de ISIS y el Estado Islámico de Jorasán, dos grupos ultra religiosos que cooptan a las masas para revelarse contra el gobierno.

Por otro lado, el liderazgo talibán debe hacer frente al cumplimiento de los derechos básicos de las masas, especialmente luego de la aplicación de la ley Sharía que pone en juego los derechos de las minorías. Las mujeres también sufren en gran medida el régimen talibán y la ley. No se les permite recibir educación, moverse o viajar sin estar acompañadas de un hombre y el matrimonio se debe arreglar entre familias; confiscando a las mujeres a los hogares, donde, según investigaciones son maltratadas, abusadas e incluso asesinadas.

*“Las mujeres de este país suelen ser retratadas en los foros y medios internacionales como víctimas. De hecho, las mujeres afganas llevan trabajando, enfrentándose a la guerra, la extrema pobreza y la incalificable violencia y discriminación que sufren, de forma incansable para proteger y dar sustento a sus familias y comunidades. Han sido amenazadas y atacadas por alzar su voz, y se les ha denegado el acceso y han sido excluidas de puestos de poder y responsabilidad, aunque este hecho no las ha detenido a la hora de defender de forma valiente sus derechos y para crear redes de apoyo. Ellas no son espectadoras pasivas.” (Michele Bachelet, 2022)*

Adicionando, el grupo talibán lidia constantemente con ataques terroristas y vulnerabilidades en las fronteras. Perpetrados mayoritariamente por el Estado Islámico (ISIS) y el Movimiento Islámico del Turkestán Oriental, el gobierno afgano no encuentra la manera de luchar contra este conglomerado terrorista y es solo mediante la ayuda internacional que estos actos de violencia pueden ser frenados.

El narcotráfico también tiene fuertes raíces en Afganistán, siendo este estado uno de los mayores productores de opio del mundo. La cosecha de este agente estupefaciente es una de las fuentes de ingresos principales para la población afgana y es imperativo que la comunidad internacional provea ayudas económicas al gobierno para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos afganos y frenar la producción en masa de esta droga. (Ramay, 2022)

*“Mientras la situación en Afganistán se encuentra en un punto de inflexión importante, la parte china ha tomado la iniciativa en plantear cuatro expectativas sobre Afganistán en el futuro: en primer lugar, construir una estructura política más abierta e inclusiva en la que todos los grupos étnicos y facciones participen y cumplan sus funciones; en segundo lugar, aplicar políticas internas y exteriores moderadas y prudentes, incluida la protección de los derechos e intereses legítimos de las mujeres y los niños; en tercer lugar, realizar*



*una ruptura clara con todas las fuerzas terroristas, incluidos el Estado Islámico y el “Movimiento por la Independencia de Turquestán Oriental” (ETIM, por sus siglas en inglés), y tomar medidas para luchar resueltamente contra ellas; en cuarto lugar, adoptar una política exterior pacífica y vivir en armonía con otros países, especialmente sus vecinos.” (Ministry of Foreign Affairs of PRC, 2021)*

### **Proyecto OBOR y las dificultades desarrollo económico para el estado chino**

La República Popular China se ha convertido en un aliado clave para el nuevo régimen que gobierna en Afganistán, luego de llenar el vacío dejado por los Estados Unidos de América. En su esfuerzo para consolidarse como potencia mundial, China ha establecido en 2013 la Iniciativa de la Franja y la Ruta y 2 años más tarde la propuesta fue llevada al gobierno de turno afgano:

*"Con su firme compromiso con la paz, el desarrollo, la cooperación y el beneficio mutuo, China busca construir amistad y asociación con sus vecinos. Sigue un enfoque de amistad, sinceridad, beneficio mutuo e inclusión y está dispuesto a traer más beneficios a sus vecinos a través de su propio desarrollo. La iniciativa del Cinturón Económico de la Ruta de la Seda y la Ruta Marítima de la Seda del siglo XXI propuesta por el presidente Xi Jinping tiene por objeto mejorar la conectividad de los países a lo largo de las rutas para lograr el desarrollo común. Afganistán es una prioridad en la diplomacia vecinal de China. Estamos dispuestos a trabajar con el Afganistán para profundizar la asociación estratégica de cooperación y la cooperación bilateral en todas las esferas a fin de servir a las estrategias y tareas de desarrollo de los dos países." (Ministry of Foreign Affairs of PRC, 2015).*

Y remarcando así mismo la importancia geoestratégica de Afganistán en la región:

*"China seguirá apoyando la integración del Afganistán en la cooperación regional. Damos la bienvenida al Afganistán para que participe activamente en el desarrollo del cinturón económico de la ruta de la seda propuesto por China y, con su ventaja geográfica y su dotación de recursos, se convierta en un actor activo en la conectividad regional, el transporte de energía y el comercio regional." (Ministry of Foreign Affairs of PRC, 2015).*

La República Popular China ha expandido su proyecto mediante una diplomacia asertiva y proactiva a lo largo de los años. Contando con actores claves como: Argentina, Bahrein, Bolivia, Chile, Croacia, Ecuador, Grecia, Hungría, Irak, Kazajistán, Italia, Marruecos y un creciente número de estados que elevan el número de países involucrados a esta iniciativa a 147.



La iniciativa china busca contrarrestar el peso del gobierno de los Estados Unidos de América en cuanto y tanto corresponde a las relaciones comerciales con una pluralidad de estados, mediante la creación de corredores económicos libres de impuestos que faciliten en comercio del gigante asiático con Eurasia, África, América y diversas regiones económicas del mundo.

De todas formas, la estabilidad de este proyecto en la región de Asia depende intrínsecamente de la capacidad de los estados partícipes de cumplir con su parte y generar condiciones propicias para que las inversiones del gobierno de Xi sean seguras. Esta propuesta a largo plazo puede verse vulnerada, si la región de Afganistán permanece inestable políticamente.

La vitalidad de Afganistán es clave debido a que este estado provee la ruta más corta de acceso a Irán y Medio Oriente, la cual es sumamente necesaria consolidar para establecer una ventaja tajante de China por sobre los Estados Unidos en la región. La iniciativa promueve relaciones amistosas y benéficas para todo medio oriente en búsqueda de un detrimento del poder económico y político de los Estados Unidos de América.

En una reunión entre Wang Yi y Mullah Abul Ghani Baradar (primer ministro de Afganistán) ambos se prestaron a un dialogo abierto y se planteó la importancia geoestratégica de Afganistán. Abul remarco que el estado afgano esta dispuesto a actuar como puente para proveer como conector interregional y servir de puente entre estados de Asia. Por su parte, Wang Yi dijo:

*“Partiendo de la premisa de respetar la soberanía del Afganistán, China está dispuesta a llevar a cabo una cooperación mutuamente beneficiosa con el Afganistán de manera ordenada, centrándose en mejorar los medios de vida de la población y la capacidad del Afganistán para el desarrollo independiente, para ayudar al Afganistán a convertir su ventaja de recursos en una ventaja de desarrollo.”*

*“China aprecia y acoge con beneplácito la participación activa del Afganistán en la construcción conjunta del cinturón y la carretera, y está dispuesta a extender el corredor económico entre China y el Pakistán al Afganistán, reproducir experiencias más fructíferas y lograr que el Afganistán, con la fuerza geográfica como el "Corazón de Asia", un puente para la conectividad regional” (Wang Yi, 2022)*

Estas premisas asientan firmemente la necesidad y disposición de China de establecer relaciones bilaterales con el nuevo gobierno afgano, legitimándolo y dándole calidad de sujeto de derecho internacional en el sistema.

Es momento de que la comunidad internacional tome medidas concretas que alivien, al menos parcialmente, la situación concurrente en Afganistán. Para que la economía se revitalice y pueda prosperar es necesario que se establezcan y solidifiquen las bases materiales del estado. Tanto occidente como oriente plantean la necesidad





de formar un gobierno inclusivo, y se debe aclarar que el régimen talibán ha apoyado a lo largo del tiempo a varias etnias y jefes tribales con el fin de mantener el status quo.

A su vez, es sustancial entender que la economía de Afganistán fue dependiente de ayuda extranjera durante la guerra con Estados Unidos, y el retiro de tropas dejó un vacío al apoyo de la comunidad internacional, así como daños aun mayores a los que el territorio tenía durante el periodo 2001-2021. Como afirma el colegiado Shoaib:

*"¿Los Estados Unidos, que afirmaron que han gastado trillones en Afganistán, pero no lograron formar una economía vibrante? Las condiciones financieras de Afganistán son actualmente peores que antes de la invasión de los Estados Unidos. Parece que los Estados Unidos no lograron nada durante su prolongada estancia de veinte años en Afganistán, excepto hacer del país un Estado dependiente de la ayuda exterior. Estados Unidos ha suspendido la asistencia económica y congelado los activos extranjeros de Afganistán"* (Pervaiz, 2022).

Tiene como antecedente, además, el trato que los Estados Unidos de América manifestaron con Afganistán durante la invasión de la Unión de Republicas Socialistas Soviéticas durante la década de 1990. Donde el gobierno anglosajón proveyó al estado con miles de millones de dólares a los jefes de la guerra, pero al finalizar la misma retiraron su apoyo, condicionando la rehabilitación a situaciones igual de precarias que las que el grupo Talibán enfrenta hoy.

El grupo se apresuró a tomar Kabul luego de la retirada de las tropas extranjeras, haciéndose con el poder sin previamente diagramar planes económicos para crear una economía estable. El gobierno actual es llevado adelante por líderes espirituales, guerrilleros y políticos que poco saben del manejo económico de un aparato estatal. Además, los científicos, intelectuales y antiguos gobernantes emigraron del país, dificultando el aprovechamiento de los recursos humanos para manejar las cuerdas del estado y desarrollar la industria.

En adición, los talibanes se ven afligidos por las sanciones impuestas por las Naciones Unidas, las cuales restringen el margen de acción de los líderes actuales, disminuyendo su alcance político regional en diversos niveles, y complejizando el reconocimiento de la comunidad internacional en cuanto a la legitimidad de los mismos.

A pesar de que Afganistán sea rica en recursos extractivos, el régimen talibán no cuenta con expertos, maquinarias, industrias y trabajadores que puedan explotarlos y convertirlos en divisa. Es por eso que Shura, uno de los indiscutibles líderes del movimiento ha manifestado recientemente:





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

"El liderazgo talibán quiere traer de vuelta a sus propios trabajadores calificados que huyeron del país debido al temor de los talibanes. Sin embargo, la juventud educada del Afganistán no quiere regresar al Afganistán bajo el régimen talibán".

Otro factor que dificulta el desarrollo de la industria es la no intención de profesionales extranjeros de trabajar y cooperar con Afganistán mientras que el régimen talibán controle el aparato gubernamental. Si el régimen lograra crear propuestas atractivas para atraer profesionales, podría dar forma a un modelo económico que se sustente con sus propios recursos sin necesidad de ayuda extranjera.

Está claro que ningún inversor serio se arriesgaría a realizar desembolsos importantes de divisas dentro de Afganistán de momento. Pero es también responsabilidad de los diferentes líderes estatales proveer de herramientas adecuadas al régimen talibán para poder conformar un estado soberano, legítimo e inclusivo que apacigüe las relaciones internas y pueda ser prospero para si mismo y la región.

**La importancia económica afgana para China y la región y los esfuerzos de cooperación**

Luego el 11 de septiembre las relaciones entre China y Afganistán se fortalecieron de manera significativa. En 2006 el gobierno de Pekín declaró 278 productos libres de aranceles para articular la capacidad de exportación afgana.

Para plantear el panorama productivo de Afganistán, debemos considerar que su principal industria exportadora se enmarca dentro de los productos vegetales, significando un 35% de sus exportaciones netas. Por parte de la industria minera, su principal y cuasi único productivo es el oro, el genera \$545 millones dólares.



Los bienes que china hacia Afganistán totalizan unos 500 millones de dólares anuales, siendo el grueso neto productos destinados a la industria textil, la maquinaria y plásticos y cauchos. Son materias primas textiles, como el filamento sintético con un valor de 41.2 millones de dólares, neumáticos que generan una salida de 61.5 millones de dólares y equipos de transmisión que significan un poco mas de 20 millones de dólares las principales exportaciones.



## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Por parte Afganistán, su economía generó en 2020 un total de \$1.76 mil millones de dólares. Siendo sus principales socios comerciales, sus vecinos asiáticos, los Emiratos Árabes Unidos, Pakistán, India y China, significando para el estado un 70% de sus exportaciones.

Luego de atravesar por 20 años de guerra devastadora, el sistema productivo se encuentra derruido. De todas formas, no es solo el complejo industrial el que se vio afectado, sino que la infraestructura pública se ha visto damnificada, perdiendo así el estado afgano miles de kilómetros de ruta que dificultan el transporte de familias, divisas y sobre todo materias primas.

Este factor es crítico para la región, la cual encuentra en la posición geográfica de Afganistán la posibilidad unir mediante rutas varios mercados y crear lazos económicos más redituables que los actuales.

Afganistán está diversamente conectado con los diferentes estados de la región. Irán y Pakistán tienen fuertes

lazos religiosos, culturales étnicos con el estado afgano. Del mismo modo, relaciones políticas históricas y estrechas con Estados asiáticos y Rusia; región sin litoral es también (inter)dependiente del comercio regional, pero estados vecinos se beneficiarían ampliamente de la creación de rutas que se anexionen entre sí y conecten las diversas capitales productivas de Eurasia.



y tiene la esta los de la

En esta base la Iniciativa China del Cinturón y la Carretera (BRI), en esta parte del mundo, depende de las rutas terrestres, y, por lo tanto, el conflicto afgano plantea una inmensa amenaza no solo a los intereses económicos de China, sino también a los estados e industrias situadas cerca de la frontera afgana. Por lo tanto, en la región se superponen realidades económicas y de seguridad militar y social. En este contexto es que se debe gestar un



intento de establecer la de pacificación - a través negociación – de la región para salvaguardar los intereses económicos interdependientes de la los actores involucrados.

Debido a su ubicación central en Asia, la adversa situación de seguridad del Afganistán pone en peligro los intereses económicos y de seguridad de los Estados vecinos; Su posición geográfica contribuye a crear una compleja red de vínculos entre la seguridad regional y los intereses económicos. Esta sección arroja luz sobre los actores regionales y las implicaciones del conflicto afgano para ellos.

El estado que mas se ha mostrado abierto a ofrecer ayuda a Afganistán a reparar la infraestructura y fomentar el desarrollo de nueva es China, en palabras de Li Yuanchao:

*“China seguirá prestando apoyo concreto a la reconstrucción pacífica y al desarrollo económico y social del Afganistán. En el curso de los años, China ha prestado asistencia al Afganistán en la construcción de varios proyectos de infraestructura relacionados con el desarrollo nacional y el bienestar de la población y ha capacitado a más de 1.000 profesionales para el Afganistán. Las empresas chinas participan activamente en el desarrollo económico y de recursos en este país. El año pasado, el presidente Xi Jinping anunció que China proporcionará RMB1.500 millones adicionales de ayuda gratuita en los próximos tres años y 3.000 oportunidades de capacitación en los próximos cinco años a Afganistán. China trabajará con el Afganistán en la aplicación de los acuerdos entre los dirigentes de nuestros dos países para ayudar al Afganistán en el desarrollo económico y el mejoramiento de la vida de la población. Para llevar a cabo el compromiso del presidente Xi Jinping, durante la visita, los dos gobiernos firmaron el acuerdo de que China proporcionará RMB500 millones de asistencia gratuita a Afganistán para ayudar con la construcción de edificios y mejorar los medios de vida de la gente.” (Yuanchao, 2015)*

Un claro ejemplo de cooperación regional entre estados vecinos de Afganistán para ayudar a la reconstrucción económica del estado es la Iniciativa Tunxi, firmada en abril del 2022 por: China, Irán, Pakistán, Rusia, Tayikistán, Turkmenistán and Uzbekistán. En esta se plantean 6 áreas de trabajo donde se busca llevar adelante el desarrollo de las diversas regiones del estado y afianzar la seguridad y prosperidad de la zona.

En el área de ayuda humanitaria, todas las partes están de acuerdo en fomentar la liquidez de divisas con el fin de evitar un desastre humanitario. Es en dicha materia que confieren que:

*“1. China acelerará el cumplimiento de su compromiso de proporcionar al Afganistán asistencia humanitaria de emergencia, como alimentos, suministros para el invierno, vacunas COVID-19 y equipo médico, y está dispuesto a proporcionar asistencia humanitaria adicional a través de canales bilaterales y multilaterales.*



2. *China seguirá proporcionando al Afganistán vacunas, equipo médico, medicamentos y otros suministros contra epidemias, cooperará en la medicina tradicional china, apoyará el funcionamiento de los sistemas médico y sanitario del Afganistán y ayudará al Afganistán a luchar contra la COVID-19.*” (The Tunxi Initiative of the Neighboring Countries of Afghanistanon Supporting Economic Reconstruction in and Practical Cooperation with Afganistán, 2022)

El estado de Pakistán además proveyó de \$30 millones de dólares en asistencia humanitaria a Afganistán, combinando sus esfuerzos con los 30 envíos de alimentos, medicamentos y ítems de salud que realizó Irán. Las demás delegaciones firmantes se comprometen a seguir brindando soporte al estado afgano con el fin de lograr que este atraviese las diversas dificultades que puede enfrentar.

En el apartado de conectividad, todas las partes coinciden en que basándose en las existentes vías de transporte y en la idea de que Afganistán es un estado carente de litoral, los estados se comprometen a encontrar y generar nuevas rutas e infraestructura, así como a implementar acuerdos de transporte desarrollados dentro del marco de las naciones unidas y la comisión de Asia y el Pacífico.

Quizás el compromiso más importante establecido dentro de este apartado se vincula directamente con la ya mencionada iniciativa China de la construcción de un corredor chino pakistaní:

“16. *China apoya la ampliación del Corredor Económico China-Pakistán y el Corredor Económico China-Asia, Central-Asia, Occidental al Afganistán, y está dispuesta a promover la sinergia entre la Iniciativa Belt and Road y las estrategias de desarrollo del Afganistán, y apoyar el buen funcionamiento de los servicios ferroviarios de carga China-Afganistán, para ayudar a Afganistán a integrarse mejor en el proceso de integración económica regional.*” (The Tunxi Initiative of the Neighboring Countries of Afghanistanon Supporting Economic Reconstruction in and Practical Cooperation with Afganistán, 2022)

En lo que a la economía y el comercio respecta, los estados firmantes adhieren en que es responsabilidad de Afganistán crear un ambiente favorable para motivar las inversiones directas dentro de su territorio, y aclaran que se encuentran prestos para crear estimular y establecer un cinturón de comercio alrededor de las fronteras afganas.

“33. *China apoya a sus empresas en la inversión y la creación de empresas en el Afganistán cuando la situación de seguridad lo permita, y en la reanudación de proyectos como la mina de cobre de Aynak y el yacimiento petrolífero de Amu Darya a su debido tiempo. China apoya a sus empresas para ayudar a Afganistán a mejorar su red móvil y explorar y desarrollar recursos minerales.*” (The Tunxi Initiative of the



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Neighboring Countries of Afghanistan Supporting Economic Reconstruction in and Practical Cooperation with Afganistán, 2022)

Es destacable también el deseo manifestado por Turkmenistán de construir un gaseoducto transnacional en conjunto con Pakistán, India y Afganistán, que significa un importante avance para el desarrollo de la infraestructura y puestos laborales, así como la llegada de profesionales al territorio.



(James McBride, “Building the New Silk Road,” *Council on Foreign Relations*, May 22, 2015, <https://www.cfr.org/backgrounder/building-new-silk-road>.)

Por lo que corresponde al pilar principal de la economía afgana, la agricultura, China esta a favor de promover el desarrollo de la infraestructura agrícola.

*“43. China apoya al Afganistán en el cultivo de algodón, pimienta, semillas de girasol y otros productos agrícolas y los exporta a China, y seguirá facilitando la exportación de productos agrícolas especializados afganos, incluidos piñones, azafrán, almendras y granadas a China.*

*44. China está dispuesta, según las necesidades del Afganistán, a proporcionar semillas, fertilizantes y materiales y maquinaria agrícolas al Afganistán y a apoyar el desarrollo de industrias agrícolas de alto valor añadido, como la plantación de invernaderos, para ayudar a los agricultores afganos a aumentar sus ingresos.”* (The Tunxi Initiative of the Neighboring Countries of Afghanistan Supporting Economic Reconstruction in and Practical Cooperation with Afganistán, 2022)





En el anteúltimo apartado dentro del acuerdo se tratan tanto el desarrollo de las capacidades energéticas de la región, donde el estado de Xi está dispuesto a instalar centrales de energía solar en territorio afgano. Y el mismo cierra con el tópico del desarrollo de capacidades y profesionales, donde la República Popular China se compromete a reforzar el desarrollo de recursos humanos en cooperación con Afganistán.

Estos puntos aciertan el determinante compromiso que tiene la República Popular China para con Afganistán. Es claro que la diplomacia china no discrimina a quien conduce la política interna, ya que su principio de no intervención en los asuntos internos de ningún estado nos deja saber que Xi no tiene ningún interés en modificar el régimen de gobernanza.

Se plantea a lo largo de los documentos analizados y redactados por el ministerio de asuntos exteriores que china se encuentra más que dispuesta la creciente disposición del gobierno a ayudar, fomentar y desarrollar prosperas relaciones entre los estados.

*“La amistad entre China y el Afganistán tiene una larga historia. China no interfiere en los asuntos internos del Afganistán ni busca intereses propios o una esfera de influencia en el Afganistán”* (Wang Yi, 2022).

Se ve también como la postura de la República Popular China ha cambiado con el pasar de los años, virando desde la no inclusión de Afganistán en el proyecto de la nueva ruta de la seda a las ofertas de participar en el mismo años atrás:

*“Afganistán no fue inicialmente parte de BRI, pero el aumento gradual de la cooperación económica sino-afgana y el papel activo de China en el proceso de paz afgano muestra el cambio en la política china. La geoeconomía de China está dando un gran salto adelante para adaptarse a los patrones de interacción cambiantes entre los estados donde la mayor dependencia y coexistencia es la regla básica para sobrevivir, y el aislacionismo es un concepto obsoleto. Como el mayor inversor extranjero en Afganistán, China está muy preocupada por todos los desarrollos en la región”*. (Bokhari, 2019).

### **Conclusiones finales**

Significantes consideraciones pueden emerger de un análisis intrínseco de los factores presentados. Es primero importante remarcar que la seguridad de Afganistán es un hecho que concierne a todas las naciones vecinas, en tanto se considera en la seguridad colectiva el desarrollo económico y la integración interestatal de Eurasia. Se superponen al unísono factores comerciales, riesgos en la seguridad militar, social y regional.





Es por eso urgente acatar que en este contexto es que se debe gestar un intento de establecer la de pacificación - a través de la negociación – de la región para salvaguardar los intereses económicos interdependientes de la los actores involucrados.

Como anteriormente mencionado, la inestabilidad afgana genera dudas en cualquier serio inversor. Considerar un desembolso de divisas es hoy arriesgado, y, esta tarea se ve dificultada siempre y cuando la comunidad internacional no tome acción y proceda, por vías diplomáticas, política o económicas al auxilio del estado de Afganistán. Si este país no es estable, tampoco lo es el sudeste asiático y esto deja en claro que ningún jefe de estado puede mostrarse indiferente.

China tiene buenas relaciones con el régimen talibán, y, cuenta además con una historia compartida que promueve el dialogo abierto, inclusivo y amistoso, logrando que el estado presidido por Xi se presente al grupo talibán como el principal legitimador de su gobierno.

La República Popular China no es reacia a aprovechar la situación que el retiro de tropas por parte de los Estados Unidos de América género, es por eso que podemos ver como se reafirma el involucramiento del estado de Afganistán en la iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda (proyecto OBOR). Al declarar Xi este proyecto como una situación que genera beneficios para todos los estados, este mecanismo de cooperación incentiva fehacientemente al grupo talibán a generar un consenso entre etnias y grupos religiosos que traiga paz al suelo afgano.

Con una pluralidad de actores involucrados en el proceso de paz en Afganistán, sea ya por beneficios económicos, estabilidad política o mero interés en la seguridad colectiva, está claro que el desarrollo de esta región concierne ampliamente la comunidad internacional. Afganistán debe acelerar lo mas posible este proceso de pacificación interna, y aprovechar su posición geoestratégica como región pivot entre China y medio oriente, Asia central y Asia del sur.

## BIBLIOGRAFIA

Brian C. James, “China's interests in Afghanistan: current projects and future prospects,” Master Thesis, Naval Postgraduate School California, U.S. (2013): 61-64.

Brown, V. F. (2020, May 14). After recent violence, is Afghanistan’s peace process dead? Brookings:

OECD. (2011-2019). Afghanistan-China Trade Composition. The Observatory of Economic



Complexity.

Clarke, M. (2020). 'One belt, one road and China's emerging Afghanistan dilemma'. *Australian Journal of International Affairs*, 70(5), 563-579.

FMPRC. (2015). Promote China-Afghanistan Cooperation and Bring New Life to the Silk Road Vice President Li Yuanchao of the People's Republic of China. (FMPRC).

FMPRC. (2021, August 16). "Foreign Ministry Spokesperson Chunying Regular Press Conference". Embassy of China.

FMPRC. (2021). Ambassador Wang Yu Meets with Acting Foreign Minister Mutaki of the Interim Government of Afghanistan. Foreign Ministry of People of Republic of China (FMPRC).

FMPRC. (2021). The Tunxi Initiative of the Neighboring Countries of Afghanistan Supporting Economic Reconstruction in and Practical Cooperation with Afghanistan. (FMPRC).

FMPRC. (2021). Xi Jinping Attends the Meeting on Afghanistan of the Heads of State of the SCO and the Collective Security Treaty Organization. (FMPRC)

FMPRC. (2021). Wang Yi Talks about China's Policy toward Afghanistan. (FMPRC)

FMPRC. (2021). Wang Yi Meets with Acting Deputy Prime Minister of Afghan Taliban's Interim Government Mullah Abdul Ghani Baradar. (FMPRC).

FMPRC. (2021). Wang Yi Meets with Acting Deputy Prime Minister of Afghan Taliban's Interim Government Mullah Abdul Ghani Baradar. (FMPRC).

FMPRC. (2021). Special Envoys from China, Russia and Pakistan Visit Afghanistan. (FMPRC).

FMPRC. (2021). Xi Jinping Attends the Meeting on Afghanistan of the Heads of State of the SCO and the Collective Security Treaty Organization. (FMPRC).

FMPRC. (2022). Wang Yi Talks about Diplomatic Recognition of the Afghan Interim Government. (FMPRC).

FMPRC. (2022). Wang Yi Speaks with Acting Foreign Minister of the Afghan Interim Government Amir Khan Muttaqi on the Phone. (FMPRC).



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

FMPRC. (2022). Special Envoy on Afghan Affairs of the Ministry of Foreign Affairs Yue Xiaoyong Briefed Relevant Parties on the Series of Meetings on the Afghan Issue. (FMPRC).

FMPRC. (2022). Wang Yi Chairs the First "Neighboring Countries of Afghanistan Plus Afghanistan" Foreign Ministers' Dialogue. (FMPRC).

Junaid, Aamir & Shah, Yeldaiz & Mustafa, Ghulam. (2021). Afghan Peace Process: Prospects and Challenges. *Pakistan Social Sciences Review*. 5. 10.35484/pssr.2021(5-I)39.

SADF. (2021). Post-Taliban Takeover: What is at Stake for India in Afghanistan?.

Saroj Kumar Aryal and Simant Shankar Bharti. (2021)

Kakar, Jalal & Fatima, Javeria & Anwar, Muhammad. (2022). China-Taliban Relations, Perceptions And Engagement: A Case Of Taliban's Politico-Economic Predicaments Jalal-Ud-Din Kakar. *Pakistan Journal of Social Research*. Vol 4. 982-991. 10.52567/pjsr.v4i2.550.

Sarwar, Fareeha & Siraj, Uzma. (2021). Afghan Peace Process: Regional Complexities and the Role of China. *NUST Journal of International Peace & Stability*. 40-52. 10.37540/njips.v4i1.78.

Fatima Airan Lutfi Rahimi. (2022). The Prospects of Afghan-China Economic Relationship. (Biruin Institute).



## “Cuba Democracia y Realidad”

Perez Gamon Carolina Margarita  
[perezgamoncarolina@gamil.com](mailto:perezgamoncarolina@gamil.com)  
Universidad Nacional del Nordeste.  
Facultad de Humanidades

### Resumen

En este trabajo, abordamos el tema “Cuba Democracia y Realidad” teniendo en cuenta que América Latina es escenario de cambios y que estos se visibilizan a traves del uso de las tecnologías propagando las ideas y las acciones. A partir de la carta abierta de Vargas Llosa a Díaz-Canel, el Presidente de Cuba, donde se pide liberación de los presos políticos en Cuba, se analizan diversos comportamientos del desarrollo democrático en Latinoamérica, y reflexionamos sobre las limitaciones de la democracia en la región, para así entender ciertas posiciones o lógicas de la política en la isla. Para explicar e ilustrar este escenario, usamos a los artistas cubanos que expresan las necesidades de su pueblo, vinculándolo a la influencia del Neoliberalismo y atendiendo a la desigualdad social que se ha generado en la isla. Nuestro propósito es avanzar en la reconstrucción y la puesta en valor de la Democracia en la Política Internacional en el siglo XXI teniendo en cuenta ¿Qué democracia piden los artistas cubanos? A su vez describimos las acciones y reacciones de los protagonistas que reclaman y apoyan la democratización de la Isla.

### Introducción.

En este trabajo abordamos el tema “Cuba Democracia y Realidad” a partir de dos autores: Derrida y Rancière. Estos dos autores contemporáneos han dedicado muchas páginas a analizar y estudiar los problemas inherentes a la democracia. Se trata de dos posiciones teóricas que cuestionan el concepto "tradicional" de democracia para reconsiderarlo o refutarlo. Esto nos permitirá leer el contexto político y su relación con las prácticas compendiadas como democráticas.

A fin de trabajar este tópico, lo vinculamos con el caso de la firma de la carta abierta de Vargas Llosa a Díaz-Canel, el Presidente de Cuba, donde se pide liberación de los presos políticos en Cuba. La relevancia del argumento, atañe al desarrollo democrático en Latinoamérica, y nos invita a reflexionar sobre las limitaciones de la democracia en la región, para así entender ciertas posiciones o lógicas de la política en la isla. Para explicar e ilustrar este escenario, partimos de los artistas cubanos que expresan las necesidades de su pueblo, vinculándolo a la influencia del Neoliberalismo, atendiendo a la desigualdad social que se ha generado en la isla.

Es interesante abordar el asunto del Neoliberalismo en el siglo XXI y ver que hay posiciones que no se reconocen como neoliberales, pero que lo son, existen otros rótulos con las que se sienten más cómodas. Hablamos de un conjunto de doctrinas que tienen un carácter organizado, con ciertos principios, pero cuando observamos de cerca, vemos que no hay consenso y encontramos muchas luchas internas. Para el autor Gonzalbo “*el neoliberalismo es un fenómeno perfectamente identificable,*



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

*cuya historia se puede contar. Es un programa intelectual, un conjunto de ideas acerca de la sociedad, la economía, el derecho, y es un programa político, derivado de esas ideas”<sup>142</sup>*

Con respecto al marco teórico, lo haremos desde los autores Rosanvallon y Rancière, de los cuales utilizamos los textos “La contrademocracia”, “El Desacuerdo”, “Democracia” y “Pos-democracia”. En tanto, entablamos una relación con el Neoliberalismo teniendo en cuenta la visión de los autores Davies, Gonzalbo y Laval y Dardot.

Nuestro propósito es avanzar en la reconstrucción de la Historia Política y la puesta en valor de la Democracia en el siglo XXI ¿Qué democracia piden los artistas cubanos? A su vez describir las acciones y reacciones de los protagonistas que reclaman y apoyan la democratización de la isla. También identificar y examinar si la definición clásica de neoliberalismo es aplicable a la situación de Cuba hoy.

Para lograr los objetivos propuestos, se aplicarán técnicas metodológicas correspondientes al tratamiento temático y crítico de la documentación escrita. El escrito está organizado en 3 capítulos, para facilitar la lectura y el orden e integración de los contenidos. Por tanto, el interés de vincular estas teorías al contexto actual en el que vivimos es sustancial para llegar a una explicación de los hechos políticos que nos acontecen, y urgente análisis.

## **Capítulo I El Ideal Democrático.**



*Imagen Vargas Llosa<sup>143</sup>*

La noticia sobre la carta abierta, centro de nuestro trabajo, puede ser consultada en el siguiente enlace:

<sup>142</sup> GONZALBO, F. (2016). Historia mínima del neoliberalismo, México: Turner, Cap. I “El origen”, p.17

<sup>143</sup> Agregamos esta imagen ya que el contenido de la nota que sugerimos leer si bien es breve anticipa lo que después se va a desencadenar en Cuba, el Premio Nobel de Literatura “...que pasó de ser un joven de ideales socialistas a un veterano defensor de la democracia liberal- abogó por la caída del régimen cubano...empezarán a resquebrajarse poco a poco las estructuras de dominación, de control. Esperamos que este proceso sea rápido y sobre todo indoloro y que no traiga más violencia que la que ha padecido ya el pueblo, recalcó el escritor de 80 años...”. disponible :

<https://www.lafm.com.co/internacional/vargas-llosa-dificil-regimen-cubano-sobreviva-muerte-del-dictador>



<https://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/cuba-es/article253757923.html>

No obstante, para favorecer la lectura, reproducimos el contenido de la carta:

*“Sr. Presidente Miguel Díaz-Canel Bermúdez:*

*Con esperanza y preocupación hemos observado las masivas protestas del pasado 11 de julio en Cuba. Esperanza porque una parte significativa del pueblo cubano por primera vez dejó oír su voz al unísono exigiendo la libertad y los derechos de los que hasta ahora han carecido y porque lo hicieron de forma pacífica y al mismo tiempo claro y firme. Sin embargo, hemos visto con preocupación y disgusto la respuesta brutal que usted y el gobierno que representa han dado a tales manifestaciones, negándose a oír los sencillos reclamos de su pueblo y llamando directamente a la violencia y la represión de unos ciudadanos contra otros.*

*Sr. Presidente, no se esfuerce en presentar a aquellos que protestaron como mercenarios al servicio de Estados Unidos. Reconozca en esas protestas la voz de un pueblo hastiado de falta de libertades, de mal gobierno y de estrecheces de todo tipo. No niegue que esas decenas de miles que protestaron en toda la isla son parte de un pueblo que ya no se identifica con el proyecto que propone y que se atreve a decirlo en voz alta pese a los riesgos demostrados que entraña hacerlo. Desde el pasado 11 de julio no tiene sentido hablar de unión monolítica entre su gobierno y su pueblo como no tiene sentido negarles la patria a los que protestan y ofrecerles en cambio muerte, represión y silencio.*

*No se engañe ni nos trate de engañar. Es hora de que Cuba avance por caminos diferentes a los que usted y su gobierno les han trazado a los cubanos. Para ello es imprescindible que se les respete su derecho a manifestarse y a elegir su destino, en lugar de buscar nuevas maneras de reprimir al pueblo cubano y silenciarlo. Para demostrar su respeto por los derechos de sus compatriotas debe empezar por liberar al más de medio millar que a un mes de las protestas siguen en prisión o están siendo procesados por participar en ellas y, junto a ellos debe liberar a todos los cubanos que están en prisión por manifestar su desacuerdo con su gobierno. Si le importa tanto el pueblo cubano como la revolución que se hizo en su nombre empiece por escucharlo, por no reprimirlo cuando hable”.*

La Unión Oficial de Escritores de Cuba (UNEAC) rechazó el reclamo del escritor hispanoperuano, y aseguró que el Premio Nobel de Literatura 2010, incitó un levantamiento en la isla<sup>144</sup>.

Pero esta no fue la única intervención del escritor por las libertades de los ciudadanos cubanos, y la reacción del gobierno de la isla, a través de sus medios oficiales se repitió: en el diario Granma se califica al Premio Nobel de Literatura como “*un mal augurio para el pueblo cubano, fiel servidor de los intereses estadounidenses y el derechista de Europa*”. Los comentarios se produjeron después de las declaraciones del escritor en una entrevista en Mariani refiriéndose a los movimientos sociales en Latinoamérica hizo alusión “*el pueblo de Cuba podría dar una sorpresa en cualquier momento*” acusándolo de querer incitar un levantamiento social<sup>145</sup>.

Para introducirnos en el tema citamos a Roanvallón “*El ideal democrático hoy no tiene rival, pero los regímenes que lo reivindican suscitan casi en todas partes fuertes críticas*”<sup>146</sup>. Ahora bien, en Cuba la

<sup>144</sup> OPINIONES, Semanario Económico y Financiero de Cuba disponible: <http://www.opciones.cu/cuba/2020-12-04/como-avanza-la-implementacion-de-la-nueva-estrategia-economica-y-social/>

<sup>145</sup> PERIODICO CUBANO disponible:

<https://www.periodicocubano.com/gobierno-de-cuba-critica-nuevamente-a-vargas-llosa-lo-llama-enviado-del-mal/>

<sup>146</sup> ROSANVALLÓN, P. (2007). La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza. Manantia Buenos Aires, p. 21.





forma que adquiere la Democracia es Representativa en el discurso, pero esta expresión donde sus gobernantes alaban sus méritos tiene un haz propio que limita la discusión sobre el bien común, o sea, cuando el gobierno de ese país respondió implementando y reprimiendo por la fuerza al pueblo que se manifestó, negándose a oír los reclamos, llamando directamente a la violencia y la represión de unos ciudadanos contra otros, no fue una Democracia precisamente.

El autor Jacques Rancière agrega que la Democracia quiere decir, *“en primer lugar, que hay un espacio de manifestación y de declaración propio de un sujeto, el sujeto pueblo”*<sup>147</sup>. Es necesario que se respeten sus derechos a manifestarse, a criticar, a reclamar, a elegir su destino, para ello se pide que liberen a todos los que fueron encarcelados.

Ahora bien, ¿qué es la Democracia Representativa en Cuba? A diferencia de los países del llamado Bloque Socialista, en Cuba se eligen sus representantes de base, los llamados Delegados del Poder Popular, los que conforman la Asamblea Municipal del Poder Popular (sería un Concejo Deliberante ampliado), con su Presidente. En esta Asamblea se eligen los representantes a la Asamblea Provincial del Poder Popular (los Diputados Provinciales), con un Presidente y un Consejo, de aquí salen los representantes a la Asamblea Nacional (el Parlamento de Cuba), con un Presidente, un Consejo, donde se elige el Presidente de la República.

Técnicamente, el órgano de poder en Cuba es éste, la Asamblea Nacional del Poder Popular, no obstante, existe un órgano supra (incluso de la Constitución, corroborado en las declaraciones post 11 de julio) que es el Partido Comunista de Cuba (PCC), éste es el verdadero dueño del poder en Cuba: *“El Partido Comunista de Cuba, único, martiano, fidelista, marxista y leninista, vanguardia organizada de la nación cubana, sustentado en su carácter democrático y la permanente vinculación con el pueblo, es la fuerza política dirigente superior de la sociedad y del Estado. Organiza y orienta los esfuerzos comunes en la construcción del socialismo y el avance hacia la sociedad comunista. Trabaja por preservar y fortalecer la unidad patriótica de los cubanos y por desarrollar valores éticos, morales y cívicos”*<sup>148</sup>. No puedes ser elegido delegado a ninguna instancia del Poder Popular si no cuentas con el aval del PCC. No puedes ejercer ningún cargo ni función estatal, si no tienes el aval del PCC. No puedes trabajar en ningún organismo del Estado o empresa mixta (o sea, la inmensa mayoría de los puestos laborales) si no estás avalado por el PCC.

En las manifestaciones en la isla ente otras cosas se pedían Libertad ¿Pero qué Libertad? ¿Libertad para qué? En Cuba se pide un órgano de gobierno que no involucre al PCC (y por supuesto al Ejército, la policía,..) donde el verdadero pueblo se sienta representado. Lo curioso es que es un rasgo típico de los gobiernos de este tipo, al respecto podemos citar a Ranciere-Jacques *“La cultura consensual reconocía a los grupos de interés o de opinión, la posibilidad de elegir entre las distintas opciones que los datos objetivos autorizaban, pero lo que negaba era la posibilidad de describir de otro modo los datos mismos”*<sup>149</sup>.

Es que siempre hablan en nombre del pueblo, de defender sus conquistas, sus derechos, cuando en la práctica, solo ejercen el poder en su beneficio personal, sin dejar lugar para el disenso (son incontables los casos de corrupción denunciados, de hecho hay muchos representantes del Gobierno, con pedido de captura internacional), las mansiones de los miembros del poder, sus prebendas, sus

<sup>147</sup> RANCIÈRE, J. (1995). Democracia y post-democracia, en: *Ideas y valores*. Vol. 44, N° 98-99, diciembre. Bogotá, Colombia, p.26

<sup>148</sup> COSTITUCION CUBANA 2019, Titulo I Fundamentos Políticos, Capitulo I Principios Fundamentales, Art.5 Disponible: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20191016105022/Constitucion-Cuba-2019.pdf>

<sup>149</sup> RANCIERE, J. (2006). Política, policía, democracia, Santiago: LOM. (pp. 7-26/59-79 de la edición impresa) p. 9.



viajes al extranjero (imposible para la mayoría de la población), etc. son aspectos esenciales a la hora de entender las protestas.

## Capítulo: II

### ¿Qué democracia piden los artistas cubanos?



Imagen Protestas en Cuba<sup>150</sup>

El pensador Jacques Derrida alude a que la democracia venidera, no puede reducirse a una idea o modelo democrático, o la inferioridad de toda democracia presente y visible<sup>151</sup>. Las calles se convirtieron en un lugar de participación el descrédito de los partidos políticos hacía que el canal de comunicación normal fuera protestar en una plaza, se incorpora una nueva forma de manifestación a través de internet y redes sociales un pueblo hartado de los políticos, de la política, de la corrupción, de la ineficiencia, de la impunidad. La sociedad civil cubana, entre ellos artistas independientes, ha empezado a utilizar las tecnologías para demandar al gobierno, es un medio de escucha para saber qué está diciendo la gente.

En las últimas concentraciones en Cuba, los manifestantes pedían básicamente: Libertad (Patria y Vida es el lema de las protestas, alude a una canción que se ha convertido en un hit mundial desde su lanzamiento<sup>152</sup>), si bien la situación alimentaria, sanitaria, edilicia, entre otras, son graves, el reclamo es contundente por su autodeterminación. Según el autor *“Se puede también temer a tiranía de movimientos de opinión. La velocidad, el «día a día, incluso en la «duración larga», afecta a veces al rigor de la discusión, al tiempo de la «toma de consciencia», con paradójicos retrasos de la opinión sobre instancias representativas”*<sup>153</sup>.

El 27 de noviembre de 2021, unos 300 artistas se manifestaron en La Habana para reclamar más libertad de expresión. El movimiento abrió la puerta a una serie de protestas en Cuba, las más

<sup>150</sup> CERAME Rafael “...Se hace sentir de manera contundente el reclamo de «patria y vida» sobre la tradicional consigna fidelista de «patria o muerte» que marcó el trágico destino de Cuba durante los pasados 60 años...” disponible <https://rafaelcerame.com/2021/07/13/las-protestas-en-cuba-y-la-izquierda-en-puerto-rico/>

<sup>151</sup> DARRIDA, J. (2005). *Canallas*. Madrid: Trotta (Los apartados 8 y 9).

<sup>152</sup> Como un dato complementario, señalemos que esta canción fue galardonada como Canción del Año en la entrega de los Premios Latin Grammy 2021, coronándose también como Mejor Canción Urbana.

<sup>153</sup> DARRIDA, J. (1998). *El otro cabo. La democracia, para otro día*, Barcelona: Ediciones del Serbal. (pp. 85-101 que figura en el texto impreso), p.86.



importantes desde la revolución de 1959. El colectivo de artistas cuenta con el apoyo de Pen America<sup>154</sup>. Elegir libremente, sin temor a fraudes, represalias, robos, garrote y manifestaciones, policía antimotines y detenciones arbitrarias en la noche, es y ha sido nuestra tradición, es nuestra forma de ser y de elegir y lo ha sido por tanto tiempo que no alcanzamos a recordar tiempos diferentes. Además piden que admitan que la gente está cansada de vivir bajo su régimen y no quieren continuar con la falta de libertad, la mala gestión y todas las carencias<sup>155</sup>.

Los artistas claman: Si democracia es el sistema político en el cual la soberanía reside en el pueblo, que la ejerce directamente o por medio de gobernantes y representantes elegidos libremente, y es el sistema que reconoce y respeta como valores esenciales la libertad y la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley; asegurar que en Cuba se pueda practicar con Libertad el ejercicio de la ciudadanía no es cierto. El filósofo agrega que la democracia debe mantener cautela de que la censura no recobre el ámbito perdido<sup>156</sup>. La mejor defensa de la democracia y la libertad es el ejercicio de ambas y su sustento reside en la fuerza de la voluntad y el deseo de hacer y ejecutar lo que en conciencia siente el individuo debe de hacerse en beneficio de todos.

Por eso es importante lo que ocurre en la isla de Cuba, un sector de músicos jóvenes populares está liderando una revuelta contra la dictadura, a través de una canción, que da la vuelta al eslogan de la revolución cubana que utilizó Fidel Castro y sus seguidores "Patria o muerte", a "Patria y Vida" y se ha convertido en el himno de quienes reclaman cambios en Cuba y ha acompañado las protestas surgidas este año en la isla, fuertemente reprimidas por las autoridades cubanas.

Hay un detalle de la canción que merece ser explicado. En un pasaje se alude a que está "tranco" el dominó y agregan "tú cinco nueve, yo doble dos". En el argot popular (de este juego) tranco significa que no se puede jugar más y hay que mostrar los tantos (los puntos) que tienes (dado por los números de la, o las, fichas que te quedaron), así es claro que el cinco nueve (sería la ficha 5-9, o sea, 14 tantos) es mayor cantidad de puntos que la que tiene el doble dos (2-2, o sea, 4 tantos). De aquí que el Gobierno perdió, en el poder desde el 59, y el Pueblo ganó, es decir, este año el Pueblo será libre.

Reivindicando su voluntad inquebrantable de vivir en libertad. Sin más censura, sin más adoctrinamiento desde la escuela. La Participación ciudadana, se transforma en un mecanismo orientado a complementar la democracia, darle protagonismo a ese sujeto, más allá de la asistencia periódica a ejercicios electorales, es el reto de la institucionalización de la participación ciudadana.

Sin más represión contra quien piensa diferente. La actitud de los jóvenes músicos cubanos debe verse como un saludable cambio de signo ideológico en la rebeldía contracultural de nuestras sociedades. No se puede negar que el ideal socialista ha sido desacreditado no solo en la antigua unión soviética y en los extintos países socialistas de Europa del este, aunque los efectos más fuertes y duraderos se dieron en el desmoronamiento en el terreno económico de la isla<sup>157</sup>.

---

<sup>154</sup> PEN America (anteriormente PEN American Center), fundada en 1922 y con sede en la ciudad de Nueva York, es una organización sin fines de lucro que trabaja para defender y celebrar la libre expresión en los Estados Unidos y en todo el mundo. Su defensa incluye el trabajo sobre la libertad de prensa y la seguridad de los periodistas, la libertad de expresión en el campus, el acoso en línea, la libertad artística y el apoyo a regiones del mundo con graves desafíos en materia de libertad de expresión. [https://gaz.wiki/wiki/es/PEN\\_America](https://gaz.wiki/wiki/es/PEN_America)

<sup>155</sup> CUBANOS POR EL MUNDO disponible: <https://cubanosporelmundo.com/2021/08/25/artistas-piden-libertad-detenedos-11j/>

<sup>156</sup> DARRIDA, J. (1998)-Ob.Cit.

<sup>157</sup> CUBA CORAJE disponible: <https://cubacoraje.blogspot.com/2016/02/sobre-la-actualidad-del-ideal.html>

14 GARCIA DELGADO, D. (1996). Crisis de representación y nueva ciudadanía en la democracia, en el "Príncipe", Revista de Ciencias Políticas. Año III, N° 5/6, Buenos Aires.



La ilusión del ideal socialista, que tanto prendió en el siglo pasado en intelectuales de la talla de Julio Cortázar, Pablo Neruda y Gabriel García Márquez, hoy perdió toda credibilidad entre quienes son víctimas de promesas incumplidas. Por fin, los artistas jóvenes se rebelan contra las dictaduras no solo de derecha, sino también de izquierda.

Podemos inferir también como un factor determinante la crisis de los grandes relatos, en opinión de García Delgado denota el colapso del imaginario revolucionario, de la conciencia de clases. Para llegar a este punto hemos asistido al declive donde se vivió el ocaso del Estado de Bienestar y al derrumbe ideológico provocado por la caída del muro<sup>158</sup>.

Los artistas utilizan como herramientas para sus reclamos a los medios de comunicación, donde la opinión pública es independiente. En apreciación de Héctor J. Zimmerman *“los ciudadanos buscan en los medios lo que no logran en las burocracias estatales, partidarias y sindicales: reparaciones, justicia o simple atención”*<sup>159</sup>.

La opinión pública, dice Derrida, se trata de la cuestión del día tiene derechos y deberes, *“la opinión pública sería el fórum de una discusión permanente y transparente”*. Refutaría a las fuerzas no democráticas, así como a su representante político<sup>160</sup>.

Jóvenes pertenecientes a las artes plásticas, cineastas y miembros del ámbito de la cultura, piden libertad de expresión y creatividad y el fin del acoso a los opositores. Carlos Alzugaray presidente de la sección de Literatura Histórico-Social de la Unión Nacional de Escritores y Artistas de Cuba dijo: *“Hay dos conceptos fundamentales para que haya democracia en las organizaciones: uno es la deliberación y otro la tolerancia”*, él define la deliberación como el proceso de discutir una política en particular antes de tomar una decisión, y advierte que sin una verdadera cultura de debate y garantías para que esto suceda, la gente tiene miedo de generar controversia, en cuanto a la tolerancia significaría la aceptación de las minorías que no pueden ser excluidas<sup>161</sup>.

La imagen que se tiene de esta situación según Cilano Johanna *“...La mayor parte de la izquierda tradicional en la región mantiene una visión mitificada de la Revolución cubana. La imagen de una pequeña isla del Caribe capaz de proveer salud y educación a sus ciudadanos tiene calurosa acogida en líderes y movimientos sociales latinoamericanos...El etiquetado elusivo de Cuba como un «asunto complejo», difícil de entender, imposible de conocer, es empíricamente falso. Cuba es cada día un país más parecido a Latinoamérica, incluso en el repertorio de la protesta social, sus causas y las demandas de sus ciudadanos...”* Mientras tanto el régimen aprobó leyes restrictivas con relación al uso de redes sociales y un nuevo Código Penal que criminaliza el activismo y busca privar toda posibilidad de articulación ciudadana<sup>162</sup>.

### Capítulo: III

#### ¿Es la definición clásica de neoliberalismo aplicable a la situación de Cuba hoy?

El neoliberalismo es el nombre que le dieron a este proceso en los Estados Unidos, agregaron el prefijo «neo» para diferenciarlo del liberalismo. Podríamos decir, de alguna manera, que es un

<sup>158</sup>

<sup>159</sup> ZIMERMAN, H. (2005). Transición Democrática y Nuevas Formas de Hacer Política (Corrientes 1987-1997), Ediciones Moglia, p.104.

<sup>160</sup> ZIMERMAN, H. -Ob.Cit p.86.

<sup>161</sup> EL PAIS disponible:

<https://elpais.com/internacional/2020-11-28/jovenes-artistas-cubanos-piden-libertad-de-expresion-y-dialogo.html>

<sup>162</sup> CILANO Johanna (2022) disponible : <https://dialogopolitico.org/agenda/cuba-silencios-michelle-bachelet/>





movimiento de actualización, y que apareció después de la Primera Guerra Mundial, que limita la intervención del Estado en asuntos económicos y jurídicos. Los problemas económicos de la década del 70 llevaron a una visión cambiante del mundo sobre el efecto de las políticas intervencionistas. Las reformas económicas que siguieron, dieron lugar a menudo, a pocos o ningún cambio en el gobierno, medido por la relación entre el gasto público y el PIB, pero dieron lugar a una ola masiva de privatizaciones, desregulaciones y reducciones en las altas tasas impositivas, mezcla de libre mercado y seguridad social igualitaria.

Este término, se torna cada vez más conocido en los últimos años para Wilians Davies, dicho concepto *“se ha utilizado de una manera mucho más matizada, contrariamente a la frecuente alegación de que es simplemente un eslogan peyorativo utilizado contra el capitalismo en general. En particular, el reconocimiento de que el neoliberalismo no se trata simplemente de una economía de laissez-faire se convierte en una base sobre la cual interrogar al neoliberalismo de manera más sociológica”*<sup>163</sup>.

El neoliberalismo es un proyecto político, económico, social y cultural que tiene pretensiones hegemónicas. La sociedad de mercado se reduce a la sumatoria de los comportamientos individuales, guiados por la maximización de utilidad y la minimización de costos. Durante la gestión del gobierno de Cuba se implementaron políticas neoliberales. Pero si preguntamos a algún funcionario cubano si es neoliberal la respuesta será “No”, aunque muchas prácticas indiquen lo contrario. El ministro Alejandro Gil Fernández, manifestó que las implicancias de todas las medidas son dar mayor flexibilidad e independencia al sector estatal y no estatal en beneficio de todos los actores económicos que operan en condiciones similares, también *“se refirió al contexto que condicionó la apertura de tiendas en Moneda Libremente Convertible (MLC) (...) Ante el déficit de recursos y la necesidad de acceder a alimentos, medicamentos y combustibles, se buscó la alternativa de comercializar un grupo de productos en MLC para reaprovisionar los de las necesidades básicas de la población y reconducirlos al sector interno de la economía, detalló el vice primer ministro cubano”*<sup>164</sup>.

Los autores Labart y Dardot agregan *“aún cuando los neoliberales admiten la necesidad de una intervención del Estado y rechazan la pura pasividad gubernamental, se oponen a toda acción que obstaculice el juego de la competencia entre intereses privados”*<sup>165</sup>. El Estado, además de las funciones de defender la propiedad privada, administrar justicia y defender los derechos individuales, tiene por objetivo un proceso creciente y progresivo de mercantilización de todos los espacios como ser las privatizaciones, flexibilización laboral, liberalización de los mercados de capitales y cambiarios. El ensayo de Christian Laval y Pierre Dardot sobre la sociedad neoliberal, nos remite situar a la economía de mercado en un marco sociológico –antropológico en palabras de *“En una sociedad sana y viva”*<sup>166</sup>.

Citemos a distintas fuentes periodísticas sobre la presencia e influencia del neoliberalismo en la Isla, lo que nos permitirá visualizar la realidad presente. Al canciller cubano Bruno Rodríguez Parrilla después de emplear una frase de Fidel Castro para criticar el neoliberalismo *“Con el neoliberalismo, (...) se ha multiplicado la inestabilidad, la especulación, la deuda externa, el intercambio desigual, la*

<sup>163</sup> DAVIES, W. (2014). Neoliberalismo: A Bibliographic Review, Theory, Culture & Society, p. 311 <https://doi.org/10.1177/0263276414546383>

<sup>164</sup> OPINIONES, Semanario Económico y Financiero de Cuba disponible:

<http://www.opciones.cu/cuba/2020-12-04/como-avanza-la-implementacion-de-la-nueva-estrategia-economica-y-social//>

<sup>165</sup> LAVAL, C. y DARDOT, P. (2013). La Nueva Razón del Mundo, Barcelona: Gedisa, Caps. 2 y 3, p.63 Parte II.pdf.

<sup>166</sup> LAVAL, C. y DARDOT, P. (2013). La Nueva Razón Del Mundo, Barcelona: Gedisa, Cap. 1, p.145 Parte I.



*tendencia a ocurrir crisis financieras más frecuentes, la pobreza, la desigualdad y el abismo entre el Norte opulento y el Sur desposeído*<sup>167</sup>.

Los cubanos manifestaron su desaprobación con lo dicho teniendo en cuenta las carencias por la que atraviesan. Lo que usted diga, inestabilidad, especulación, deudas, intercambios desiguales, crisis financiera, pobreza, etc, todo, vivimos en Cuba por culpa de líderes corruptos y gobiernos autoritarios por más de 60 años y no por neoliberalismo. En Cuba aumentaron: el hambre, las filas para acceder a los negocios, los precios y ausencias de productos básicos en tiendas estatales, divisas en prácticas comerciales, desigualdad social entre quienes tienen y quienes no tienen dólares.

En la apertura del VIII Congreso del PCC el ex presidente Raúl Castro declaró en su discurso *“El Neoliberalismo volvió a demostrar su incapacidad para responder a los problemas sociales de la región y como consecuencia hay manifestaciones de inestabilidad social”*<sup>168</sup>. Recordemos que si bien existen micropymes, prácticamente todo el trabajo es estatal (incluyendo las empresas mixtas, donde el accionario principal es el Gobierno de Cuba), y es dirigido y controlado por el Estado, de ahí la dificultad de tener trabajo si eres considerado por el PCC un traidor a la Patria o contrario a la Revolución (para ello esgrimen diversas excusas, una de las más utilizadas es la de “gusano”).

Hagamos un interludio aquí, deteniéndonos en el término “gusano”. Al inicio de la Revolución, y en medio de la efervescencia “poética” del triunfo de los pobres contra la tiranía de Batista, se le adjudicaba ese mote, a todo el que expresaba su desacuerdo con la Revolución o declaraba su intención de emigrar. Con el paso del tiempo y la consolidación de las relaciones comerciales con el campo socialista, este término se usó mucho y se aludía a la gusanera de Miami, cuando se hablaba del exilio cubano, incluso en los años 80 eran muy comunes los “actos de repudio” y los procesos de depuración en las universidades, a todos los que calificaban como gusanos. Al caer el campo socialista y ante la imposibilidad de seguir manteniendo la economía del país, se hicieron dos grandes cambios: la apertura al turismo capitalista (antes había un incipiente mercado socialista) y la desaparición de dicho término de los discursos oficiales, ante la necesidad de recibir remesas de los “gusanos”. Ambas medidas, y la desigualdad que se generó, fueron justificadas por la necesidad de comprar alimentos básicos para la población<sup>169</sup>

Volviendo a la actualidad, en Cuba, los salarios, además del lento y bajo crecimiento, no compensaron el aumento de la desigualdad provocada por la brecha entre dos grupos extremos de ingresos, a saber, las transferencias sociales y las rentas de capital. La pérdida de la participación de los salarios en el ingreso total de la población y del acceso al consumo, ha incrementado la desigualdad de ingresos y disminuido la equidad lograda en décadas anteriores, generando una brecha cada vez mayor entre salarios e ingresos fuera del sector público y del sector laboral. Además cuenta con un dispositivo que incluye un componente de asignación “*la libreta de abastecimiento*” y las tarifas de electricidad son buenos ejemplos de un mecanismo de “límite de inflación”. Mantener los precios artificialmente bajos es una forma de subsidiar el consumo popular<sup>170</sup>.

Según el ministro de Finanzas y Precios, Messi Bolaños una de las prioridades del gobierno cubano es frenar el proceso inflacionario que atraviesa la isla caribeña y que impacta negativamente en el nivel

<sup>167</sup> CIBERCUBA (2020) disponible: <https://www.cibercuba.com/noticias/2020-08-30-u1-e199482-s27061-reproches-canciller-cubano-tras-criticar-al-neoliberalismo>

<sup>168</sup> LA REPUBLICA (2021) disponible: <https://larepublica.pe/mundo/2021/04/16/raul-castro-culpa-al-neoliberalismo-de-la-inestabilidad-en-america-latina/> (19/2/22).

<sup>169</sup> REGRESION CUBANA disponible: <https://regresioncubana.blogspot.com/2014/02/la-palabra-gusano.html>

<sup>170</sup> PROGRAMA CUBA disponible: <https://www.programacuba.com/la-desigualdad-en-cuba-una-atencion>





de vida de su pueblo, quienes también se ven afectados (según ellos) por el estricto bloqueo económico, financiero y comercial. en los Estados Unidos. Este propósito se da en un contexto global desfavorable, con un marcado desequilibrio entre la producción y la demanda de bienes, que afecta particularmente a la economía cubana abierta y dependiente de las importaciones necesarias. Y agregó “*se convierte en un desabastecimiento, porque el producto está fuera de alcance y entonces hay un aumento de precios por la necesidad de volver a comprarlo*”<sup>171</sup>.

Una de las primordiales fuentes de ingreso para Cuba es el turismo, teniendo presente esto se puede comprender por que la empresa constructora francesa Bouygues empleó a 200 obreros oriundos de la India para edificar hoteles en Cuba, La contratación de personal extranjero, prohibida en la isla anterior a la puesta en vigor de la más actual Ley de Inversión Extranjera, ha sido confirmada por un vocero de la compañía gala<sup>172</sup>.

Además, en el Parlamento se fomenta la inversión de empresas extranjeras “*Se eximiría del pago de impuesto sobre utilidades a las empresas mixtas y partes en los contratos de asociación económica, por un período de ocho años a partir de su constitución —y el Consejo de Ministros podrá extender el período—, entre otros beneficios*”, la nueva ley busca ofrecer incentivos a la inversión extranjera y afirmar que la atracción del capital foráneo contribuya eficazmente al desarrollo económico del país, así como proveer a los inversionistas extranjeros seguridad y estabilidad jurídica<sup>173</sup>.

Teniendo presente las medidas y las necesidades mencionadas podemos prestar atención al escrito de Thaler y Sunstein donde combina dos términos contradictorios y desacreditados “El Paternalismo Libertario”, que aspira a diseñar políticas que mantengan o extiendan la libertad de elección. No le preocupa tanto prever los comportamientos, sino analizar las predicciones sobre que los individuos hacen para poder influir sobre los mismos<sup>174</sup>.

## Conclusiones

En el trabajo hemos abordado un par de temas que merecen una opinión final. Con respecto a la Democracia en Cuba. Las autoridades gubernamentales sostienen que es un proceso democrático “*de los humildes y para los humildes*”, como dijo Fidel al comienzo de la revolución, sin embargo, hemos visto que esa democracia está muy lejos de cualquier definición. Pero cabe destacar la toma de posición crítica hacia la democracia, por parte de los artistas cubanos, pidiendo por la libertad y sus derechos llevando a la práctica lo que venimos abordando en el seminario: la necesidad de pensar y criticar a la democracia ya que está en constante construcción.

Si bien las repercusiones de la Carta abierta en apoyo al pueblo de Cuba fueron internacionales y los propios manifestantes sintieron el respaldo de otros países, que alzan su voz para apoyar la lucha por sus derechos hasta el día de hoy la respuesta por parte del gobierno de la isla es el silencio y la omisión, en el mejor de los casos.

El neoliberalismo es una de las ideologías contendientes en las propuestas de cambio para el país y tal ideología ha estado presentándose de manera no confrontacional, sin embargo, no se han establecido los criterios que permitan saber cuáles ideas y propuestas (relativas a Cuba) son neoliberales y cuáles no. ¿Es neoliberal sugerir la reducción de impuestos a los segmentos de menores ingresos del sector no

<sup>171</sup> CUBA EN RESUMEN disponible: <https://cubaenresumen.org/2022/02/22/cuba-cuestion-de-precios/>

<sup>172</sup> REVISTA CONSTRUCCIONES disponible:

<http://www.emb.cl/construccion/noticia.mvc?nid=20160721p6>

<sup>173</sup> ECONOMIA disponible: <https://www.prensalibre.com/economia/cuba-exonera-impuestos-empresas-0-1109289073/>

<sup>174</sup> THALER, R. y SUNSTEIN, C. (2018). Un pequeño empujón, Buenos Aires: Taurus



estatal, pero no sería neoliberal exonerar al inversionista extranjero del pago de impuestos? ¿Es neoliberal la propuesta de establecer empresas privadas medianas y pequeñas (PYMES), pero no lo sería la contratación de trabajadores extranjeros para la construcción de hoteles?

En cuanto a la visión Internacional de la Democracia a través de este trabajo se desprende que es tanto un proceso como una meta, y sólo con la absoluta participación de los órganos nacionales de gobierno, la sociedad civil, los individuos y el apoyo de la comunidad internacional el ideal de la democracia puede materializarse para todos, en todas partes.

Podemos concluir diciendo, que lo importante es hacer una Crítica radical a la Democracia y pensar qué hacemos nosotros para volvernos más democráticos.

### Bibliografía

DERRIDA, J. (1998). El otro cabo. La democracia, para otro día, Barcelona: Ediciones del Serbal (pp. 85-101 que figura en el texto impreso).

----- (2005). Canallas, Madrid: Trotta (Los apartados 8 y 9).

CERAME Rafael disponible: disponible

<https://rafaelcerame.com/2021/07/13/las-protestas-en-cuba-y-la-izquierda-en-puerto-rico/>

CILANO Johanna (2022), disponible:

<https://dialogopolitico.org/agenda/cuba-silencios-michelle-bachelet/>

COSTITUCION CUBANA disponible:

<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20191016105022/Constitucion-Cuba-2019.pdf>

DAVIES, W. (2014). Neoliberalism: A Bibliographic Review, Theory, Culture & Society, <https://doi.org/10.1177/0263276414546383>.

GARCIA DELGADO, D. (1996). Crisis de representación y nueva ciudadanía en la democracia, en el “Príncipe”, Revista de Ciencias Políticas, Año III, N° 5/6, Buenos Aires.

GONZALBO, F. (2016). Historia mínima del neoliberalismo, México: Turner, Cap. I “El origen”.

LAVAL, C. y DARDOT, P. (2013). La Nueva Razón del Mundo, Barcelona: Gedisa, Caps. 2 y 3, Parte II.pdf

LAVAL, C. y DARDOT, P. (2013). La Nueva Razón Del Mundo, Barcelona: Gedisa, Cap. 1, Parte I.pdf

RANCIERE, J. (1996). El desacuerdo, Buenos Aires: Nueva Visión. (pp. 5-11/35-60/61-81)

----- (2006). Política, policía, democracia, Santiago: LOM. (pp. 7-26/59-79 de la edición impresa)

----- (1995). Democracia y post-democracia, en Ideas y valores. Vol. 44, N° 98-99, diciembre. Bogotá, Colombia. pp. 23-40. (Completo)

ROSANVALLON, P. (2007). La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza, Manantia Buenos Aires

THALER, R. y SUNSTEIN, C. (2018). Un pequeño empujón, Buenos Aires: Taurus

ZIMERMAN, H. (2005). Transición Democrática y Nuevas Formas de Hacer Política (Corrientes 1987-1997), Ediciones Moglia.

LA CARTA ABIERTA disponible [Change.org](https://change.org) bajo el título de “Libertad para los cubanos”

CANCION PATRIA Y VIDA disponible:

<https://www.youtube.com/watch?v=pP9Bto5IOEQ>



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- CIBERCUBA disponible:  
<https://www.cibercuba.com/noticias/2020-08-30-u1-e199482-s27061-reproches-canciller-cubano-tras-criticar-al-neoliberalismo>
- CUBANOS POR EL MUNDO disponible:  
<https://cubanosporelmundo.com/2021/08/25/artistas-piden-libertad-detenedos-11j/>
- CUBA CORAJE disponible:  
<https://cubacoraje.blogspot.com/2016/02/sobre-la-actualidad-del-ideal.html>
- CUBA EN RESUMEN disponible: <https://cubaenresumen.org/2022/02/22/cuba-cuestion-de-precios/>  
DEMOCRACIA y LIBERTAD <https://www.larepublica.net/noticia/democracia-y-libertad>
- ECONOMIA disponible:  
<https://www.prensalibre.com/economia/cuba-exonera-impuestos-empresas-0-1109289073/>
- EL NUEVO DIARIO (2009) <https://www.elnuevodiario.com.ni/opinion/36430-democracia-cubana/>
- EL PAIS disponible:  
<https://elpais.com/internacional/2020-11-28/jovenes-artistas-cubanos-piden-libertad-de-expresion-y-dialogo.html>
- PERIODICO CUBANO disponible:  
<https://www.periodicocubano.com/gobierno-de-cuba-critica-nuevamente-a-vargas-llosa-lo-llama-enviado-del-mal/>
- PROGRAMA CUBA disponible:  
<https://www.programacuba.com/la-desigualdad-en-cuba-una-atencion>
- REDACCION RADIO TELEVISION MARTI disponible:  
<https://www.radiotelevisionmarti.com/a/nobel-de-literatura-respalda-libertad-para-los-cubanos-una-carta-abierta-con-exigencias-a-d%C3%ADaz-canel/302990.html>  
[https://gaz.wiki/wiki/es/PEN\\_America](https://gaz.wiki/wiki/es/PEN_America)
- REGRESION CUBANA disponible:  
<https://regresioncubana.blogspot.com/2014/02/la-palabra-gusano.html>
- REVISTA CONSTRUCCIONES disponible:  
<http://www.emb.cl/construccion/noticia.mvc?nid=20160721p6>
- EL ESTADO COMO TAL disponible:  
<https://elestadocomotal.com/2017/08/29/neoliberalismo-y-modelo-cubano-lo-definible-y-lo-verificable/>
- HAVANA TIMES disponible:  
<https://havanatimesenespanol.org/diarios/yenisel-rodriguez/el-exito-ideologico-del-neoliberalismo-en-cuba/>
- OPINIONES Semanario Económico y Financiero de Cuba disponible:  
<http://www.opciones.cu/cuba/2020-12-04/como-avanza-la-implementacion-de-la-nueva-estrategia-economica-y-social/>
- LA REPUBLICA disponible:  
<https://larepublica.pe/mundo/2021/04/16/raul-castro-culpa-al-neoliberalismo-de-la-inestabilidad-en-america-latina/>  
<https://www.infobae.com/america/agencias/2021/11/23/las-repercusiones-de-la-cancion-patria-y-vida-s-eran-objeto-de-un-documental>
- Tremenda nota:  
<https://www.tremendanota.com/tania-bruguera-el-neoliberalismo-en-cuba-y-el-anticomunismo-del-27n/>



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Revista

digital

disponible:

<https://www.lafm.com.co/internacional/vargas-llosa-dificil-regimen-cubano-sobreviva-muerte-del-dictador>



## **Análisis Comparado de las relaciones bilaterales entre Argentina y China durante el Tercer Gobierno Peronista (1973-1976) y el Gobierno de Néstor Kirchner.**

Mgter. Fabiana Rosana Calderón

[fabianacalde@hotmail.com](mailto:fabianacalde@hotmail.com) UNVM

### **Introducción:**

El presente trabajo propone investigar las relaciones sino-argentinas, durante dos gobiernos peronistas con cierta similitud en cuanto a sus orientaciones de política exterior, aunque implementadas en dos contextos mundiales claramente diferentes: la década del '70 de predominio bipolar; y durante la década del 2000, donde prima el ascenso internacional de China y el "boom" de las "commodities" en el marco del orden de primacía estadounidense.

El tema de tesis, entonces, gira, en torno a las perturbaciones del sistema internacional en la formación de la política exterior argentina en los dos momentos mencionados, y los resultados consecuentes en las relaciones con China.

Es inútil debatir si la política interna realmente determina las relaciones internacionales, o al revés. La respuesta a esa pregunta es claramente "Ambos, a veces". Las preguntas más interesantes son "¿Cuándo?" y "¿Cómo?"

Por eso, para analizar la relación bilateral desde la perspectiva argentina es necesario considerar las políticas exteriores hacia China, el contexto internacional de la interacción y los hechos acaecidos en la relación propiamente dicha. Al comparar dos momentos históricos de las relaciones argentino-chinas es imprescindible duplicar el análisis de las políticas exteriores de Argentina hacia China, el sistema internacional y los hechos propios de las relaciones bilaterales.

### **Pregunta :**

En 1973, el Gobierno de Héctor Cámpora asumió con la idea de avanzar raudamente en las relaciones con China, denominado proyecto Cámpora; sin embargo hubo escasos resultados en la interacción bilateral. En cambio, en el periodo 2003-07, el proyecto de Néstor Kirchner de avanzar en la relación con China, tuvo correlato en los resultados, firmando múltiples acuerdos.

Estos acuerdos representaron una genuina coordinación de políticas internacionales. Los participantes clave prometieron e implementaron cambios significativos en las políticas. Es muy probable que esos cambios de política no se hubieran llevado a cabo (ciertamente, no en la misma escala y dentro del mismo marco de tiempo) en ausencia de este acuerdo internacional.

Por lo tanto, la presión internacional fue una condición necesaria para estos cambios de política. Por otro lado, sin resonancia interna, las fuerzas internacionales no habrían sido suficientes para producir el acuerdo, sin importar cuán equilibrado e intelectualmente persuasivo fuera el paquete general. Al final, cada líder creyó que lo que estaba haciendo era en interés de su nación, y probablemente también en su propio interés político, aunque no todos sus ayudantes estuvieron de acuerdo.



## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

¿Por qué existió incongruencia entre el diseño y los resultados de la política exterior del tercer gobierno peronista hacia China, mientras que existió coherencia entre ideología y resultados durante el gobierno de Néstor Kirchner?

¿Cuáles fueron las causas generales y específicas al interior de la unidad política que incidieron en diferentes resultados en las relaciones con China?

### **Objetivo General:**

Comparar el diseño y la praxis de la política exterior argentina hacia la República Popular China durante Tercer Gobierno Peronista (1973-1976) y el Primer Gobierno Kirchnerista (2003-2007)

### **Objetivos Específicos:**

Explicar los motivos que disociaron el diseño y los resultados de la política exterior argentina hacia China durante el gobierno de Cámpora.

Explicar los motivos que dieron coherencia al diseño y los resultados de la política exterior argentina hacia China durante el gobierno de Néstor Kirchner.

Definir los factores internacionales que operaron en la obtención de resultados disímiles en ambos gobiernos.

Definir los factores internos que incidieron en ambos gobiernos en sus relaciones con China.

### **Hipótesis**

Nuestra hipótesis de trabajo son dos:

- i) Que el tercer gobierno peronista (1973-1976) y el primer gobierno kirchnerista (2003-2007) partieron de orientaciones políticas similares en sus vínculos con la República Popular China. No obstante, al momento de ejecutar la política exterior, los resultados fueron disímiles.

En el primer caso, los resultados se alejaron de las expectativas originarias de expansión de la relación bilateral diseñada por el proyecto Cámpora. En el segundo, los resultados superaron a las expectativas originarias.

- ii) Que dos causas aparecen como perturbadoras al implementar el diseño en la praxis bilateral. Una emerge del sistema internacional, vinculada al disímil ordenamiento de las relaciones entre las grandes potencias. Otra proveniente del plano interno, caracterizado por las pujas inter-burocráticas como factor que afectó la orientación política y las expectativas comerciales en el tercer gobierno peronista; y la homogeneidad de la decisión política en el gobierno de Néstor Kirchner.

### **Sub-hipótesis**

Existe una relación directa entre el conflicto chino-soviético y las consecuentes pujas intra-burocráticas en la afectación del normal desarrollo de las relaciones bilaterales durante el tercer gobierno peronista (1973-76).

La inexistencia de la URSS, el rol de China como gran potencia, los altos precios de las materias primas y la debilidad de Estados Unidos tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 fueron factores decisivos para la expansión de las relaciones con China durante el gobierno de Néstor Kirchner.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Vista Argentina desde el exterior, la política exterior de Cámpora se ajusta al modelo de política burocrática; mientras que el gobierno de Kirchner se asemeja al modelo racional.

**Indagaciones preliminares:**

Existen numerosos trabajos sobre el orden internacional en ambos periodos a estudiar, y también los hay sobre las políticas exteriores del peronismo. Sin embargo, no se comprueban trabajos que integren ambas perspectivas y sus mutuas interconexiones. En el sistema internacional la manera en que cada estado aborda las relaciones, constituye un importante elemento a tener en cuenta a la hora de analizar su política exterior, y son claves para comprender los lineamientos, en un determinado periodo.

En función del tema de investigación propuesto se realizó una primera aproximación a la bibliografía disponible. Estas indagaciones preliminares permitieron identificar tres grandes grupos de trabajos relacionados con la evolución y las principales discusiones sobre los vínculos bilaterales de la República Argentina con la República Popular China durante el Tercer Gobierno Peronista (1973-1976) y el Primer Gobierno Kirchnerista (2003-2007).

El primer grupo constituye un ineludible marco de referencia (Escude-Cisneros, 2000; Kissinger, 1974; Anguita, Eduardo y Caparrós, Martín ,1998; Carella-Moneta, 1974; Kandel-Monteverde, 1976; Llambí, 1997; Perosa, 1989; Vázquez Ocampo, 1989; Carasales, Julio César, 1996) porque nos permiten contextualizar muy adecuadamente el entorno político institucional en el que se desarrolló el tercer gobierno peronista. El trabajo de Andrés Cisneros y Carlos Escudé (2000: 155-177) resalta un rumbo muy cambiante, destacando que la posiciones antiimperialistas más críticas, y con cierto contenido antiestadounidense, fueron abandonadas ya durante el gobierno de Perón.

El segundo grupo incluye un número importante de estudios referidos a los condicionantes domésticos de los gobiernos kirchneristas, que primaron en la definición del diseño de la PE. Tal realidad ha sido puesta en evidencia en numerosos trabajos: Busso (2010 y 2016); Miguez (2016 y 2018), Russell y Tokatlian (2015); Rapoport, (2007); Miranda, (2003); Piñeiro Iñiguez, (1999); Spiguel, (2005); Simonoff,(2016); Bologna,(2008); Cesar n,(2015). En consonancia con esos diagnósticos los condicionantes sist micos han tendido a ser dejados de lado en los estudios referidos a la PE durante esa etapa que abordan el análisis de las características centrales de la política exterior del gobierno peronista en el transcurso de los dos periodos de referencia, que osciló entre la confrontación nacionalista y el pragmatismo negociador, aspectos que estuvieron presentes de manera permanente, aunque el predominio de uno u otro, en los dos periodos, reflejó los alcances del programa reformista del gobierno, la variación de su fuerza interna y los cambios de los márgenes que le brindaba el escenario internacional y latinoamericano.

Desde otro ángulo ideológico, Rapoport (2006) y Figari (1993) también destacaron, pero con valoración relativamente positiva, el carácter confrontativo respecto de los Estados Unidos de estos periodos. Varios de los trabajos abordan estos gobiernos y constituyen insumos fundamentales, ya que han puesto el énfasis en distinguir elementos de quiebre y/o de continuidad dentro de cada uno de los mandatos. En estos estudios se recupera el entramado histórico para observar el devenir de las contradicciones abiertas en 1973. Proponen abordar el período desde su complejidad, para dilucidar la imbricación de conflictos políticos, econ micos e internacionales, donde aparecen contradicciones, yuxtaposiciones y permanencias. Guillermo Figari definió a la Tercera Posición, estrategia internacional de los primeros gobiernos peronistas, como "una actitud tendiente a ganar autonomía en la circunstancial situación por la que atravesaba la comunidad internacional, tratando de



mantenerse en una posición de intereses equidistante de las dos superpotencias y de alineamiento occidental, mediante la construcción de un juego de equilibrios” (Figari, 1993: 187-188).

Un interesante trabajo de Alejandro Simonoff, reflexiona sobre todos estos aspectos de la historiografía de las Relaciones Internacionales de este período en vinculación con las corrientes teóricas desarrolladas en la Argentina, diferenciando entre quienes abordan las administraciones reforzando la homogeneidad, quienes colocan un quiebre entre Cámpora y la etapa subsiguientes, y quienes lo colocan entre Perón y María Estela Martínez (Simonoff, 2007:28)

El tercer grupo está integrado por investigaciones en las que se analiza desde distintos enfoques teóricos y metodológicos, la Historia de las Relaciones Internacionales entre Argentina y China (Oviedo, 2010) que nos aporta una característica para nuestro trabajo, que consiste en utilizar el método clásico de estudio particular de cada presidencia argentina, por más breve que ésta haya sido. Así se asigna a cada gestión de gobierno los hechos y políticas que le pertenecen y se los responsabilizan por los actos de gobiernos que ejecutaron, y como la relación entre ambos países, que sufre un impasse durante los gobiernos de Cámpora, Lastiri y Perón (1973-1976). En el libro Argentina y el Este Asiático (Oviedo 2001) y otros escritos (Oviedo: 1994), sostiene que ser partidario de la multilateralidad es antagónico con el alineamiento automático que se llevó a cabo durante las presidencias de Menem y De la Rúa, pero que con Kirchner la relación con China es una clara expresión de una política distante con los EEUU, especialmente en el momento clave que debió afrontar China ante las sanciones de la comunidad internacional tras la crisis de Tiananmen. Acción externa que debe entenderse en el marco de una de las pocas políticas de Estado con que cuenta la Argentina y que expresa una continuidad desde 1972 hasta el presente.

También allí se argumenta que Néstor Kirchner ha propulsado los vínculos con la potencia asiática en una clara política de Estado. La conformación de una política exterior hacia China refuta el argumento falaz de pensar en el manejo no profesional de Argentina, cuando la realidad histórico política demuestra exactamente lo contrario, incluso, al comparar con las vicisitudes que debió transitar Brasil en su relación con la RPHC durante la década formada entre los años 1964 y 1974. En realidad, estigmatizar la política exterior argentina hacia China como amateurs sin contar con la historia de los acontecimientos bilaterales resulta ocioso, trabajo que no refleja en nada la realidad de los hechos (Oviedo, 2010)

Dentro de este tercer grupo también encontramos autores orientados a criticar más fuertemente la posición argentina particularmente durante el gobierno de Héctor Cámpora, lo han considerado como ejemplo de “aislamiento” más que de autonomía. Es el caso de Gustavo Ferrari (1981), Felipe De la Balze (1997) y Félix Peña (1983, p. 145-146) El primero de ellos focaliza en la pérdida de influencia en la región y en la crítica a nuevas relaciones que consideró “exóticas”. Así Ferrari sostuvo que el gobierno de Cámpora “llevó en la práctica a una nueva versión de aislamiento” (1981, p.86) Más contundente es De la Balze (1997:47), quien señaló que ese gobierno predicó un aislamiento fundamentado en medidas de “nacionalismo exaltado”, con visos “antiimperialistas”, y, en el plano económico, opuestas a la participación extranjera en la actividad local (De la Balze, 1997: 47), que habría llevado al país una situación aislada similar a la Segunda Guerra Mundial o a la del conflicto bélico por las Islas Malvinas. Por último, para Joseph Tulchin (1990:256), Perón tenía una visión pragmática sobre el mundo que constituía un eje central de la Tercera Posición, y que por lo tanto, las medidas de Cámpora se alejaban de ese patrón. Por eso considera que fue Perón mismo quien impulsó “el establecimiento de relaciones más estrechas con los Estados Unidos” (Tulchin, 1990 : 256). También Helio Jaguaribe, Autonomía periférica y hegemonía céntrica, Estudios Internacionales, N° 46, Santiago, abril-junio,



1979, pp. 96-97 y Gustavo Ferrari, Esquema de la política exterior argentina, EUDEBA, Buenos Aires, 1983, sostienen tesis parecidas.

Para muchos de estos autores, el cambio en este periodo es producto de una correlación de fuerzas que hablan por sí solas, cuando las prácticas autonomistas son imposibles, sin un compromiso de la elite. Como señalan estos autores es una etapa caracterizada por el estatismo, el bilateralismo, la nacionalización del comercio exterior a través del IAPI, la no incorporación al Fondo Monetario Internacional y la aplicación de la Tercera Posición en el ámbito diplomático.

### **Marco Teórico**

Como en la mayoría de las áreas de las ciencias sociales, no hay una respuesta fácil a la pregunta de en qué nivel de análisis se debe enfocar para comprender y explicar mejor la política exterior. La política de muchas negociaciones internacionales puede concebirse útilmente como un juego de dos niveles. A nivel nacional, los grupos nacionales persiguen sus intereses presionando al gobierno para que adopte políticas favorables, y los políticos buscan el poder mediante la construcción de coaliciones entre esos grupos.

Como la tesis plantea entender los factores externos e internos a la unidad política, resulta necesario utilizar dos visiones teóricas. Una a nivel global y otra a nivel de las unidades. Para la primera, el neorrealismo de Kenneth Waltz es útil para explicar los dos momentos del orden internacional y su incidencia sobre las políticas exteriores de los Estados. Una teoría señala el dominio al que se aplica y muestra cómo puede concebirse como un dominio autónomo. La Teoría de la Política Internacional hace eso al mostrar cómo la interacción de los Estados genera una estructura que luego les impida tomar ciertas acciones y los predispone a tomar otras. La teoría se basa en supuestos sobre los Estados: son actores unitarios con un solo motivo: el deseo de sobrevivir.

Una de las tareas principales de la teoría es, entonces, explicar cómo las variaciones en las condiciones externas a los Estados los empujan o atraen en varias direcciones. La teoría explica por qué los Estados ubicados de manera similar se comportan como tal a pesar de sus diferencias internas. La explicación del comportamiento de los Estados se encuentra a nivel internacional y no a nivel nacional. Por eso la teoría se llama teoría de la política internacional.

“A diferencia de, una teoría de la política exterior explicaría por qué los Estados ubicados de manera similar en un sistema se comportan de diferentes maneras. Las diferencias de comportamiento surgen de las diferencias de composición interna. Las políticas exteriores son productos gubernamentales”. Kenneth N. Waltz (1996): La política internacional no es política exterior, Estudios de Seguridad, 6:1, 54-57.

Durante el período de la Guerra Fría existieron procesos tanto de intensificación de tensiones como de relajamiento y cooperación. Desde una perspectiva del neorrealismo de Kenneth Waltz, este fue un período sistémico estructural basado en un gran sistema bipolar que a su vez contenía dos subsistemas, cada uno con su estructura y sus unidades móviles, que actuaron en función del hegemon de la estructura. Los procesos de acercamiento entre las dos potencias con el fin ulterior de hacer prevalecer un sistema sobre otro generaron oportunidades de diálogo que desembocaron en acuerdos que disminuyeron la tensión, aunque son enmarcados como procesos de negociación de suma cero, pues en primera instancia el beneficio de un actor podría volverse en perjuicio de su contendiente.

Para la segunda, la perspectiva de los juegos de dos niveles constituye un enfoque distinto en el análisis de la política exterior y sirve para reintegrar los sub-campos de la política comparada y las relaciones



internacionales. ¿Cuál es el valor agregado de incluir la política interna en el análisis de la política exterior? La respuesta simple es que la política exterior no puede entenderse sin recurrir al nivel doméstico. Ya sea en negociaciones multilaterales, cooperación interestatal o reuniones bilaterales, los ejecutivos frecuentemente participan en lo que Putnam (1988) denominó "juegos de dos niveles" que se juegan simultáneamente a nivel nacional e internacional. Desde la perspectiva de los juegos de dos niveles, los líderes gubernamentales son vistos como "principales negociadores" que participan en algún tipo de negociaciones internacionales para las que, en última instancia, necesitan obtener la aprobación interna (ratificación). Los posibles resultados de las negociaciones internacionales, por un lado, y el conjunto de acuerdos de negociación que podrían obtener la aprobación interna, por otro lado, definen el "conjunto ganador" de un líder (Putnam, 1988, pp. 435-437). Abundan las ilustraciones empíricas de la influencia recíproca entre los asuntos nacionales e internacionales. Lo que necesitamos ahora son conceptos y teorías que nos ayuden a organizar y ampliar nuestras observaciones empíricas. El análisis en términos de juegos de dos niveles ofrece una respuesta prometedora a este desafío. A diferencia de las teorías centradas en el estado, el enfoque de dos niveles reconoce la inevitabilidad del conflicto interno sobre lo que requiere el "interés nacional".

El enfoque de dos niveles reconoce que quienes toman las decisiones centrales se esfuerzan por reconciliar los imperativos nacionales e internacionales simultáneamente. Los estadistas en esta situación enfrentan oportunidades estratégicas distintivas y dilemas estratégicos.

Este enfoque teórico destaca varias características significativas de los vínculos entre la diplomacia y la política interna, que incluyen:

- La importante distinción entre la deserción voluntaria e involuntaria de los acuerdos internacionales;
- El contraste entre cuestiones en las que los intereses nacionales son homogéneos, y cuestiones en las que los intereses nacionales son más heterogéneos, o que la división interna puede en realidad fomentar la cooperación internacional;
- La posibilidad de vinculación sinérgica, en la que los movimientos estratégicos en una mesa de juego facilitan coaliciones inesperadas en la segunda mesa;
- El hecho paradójico de que los arreglos institucionales que fortalecen a los tomadores de decisiones en el país pueden debilitar su posición de negociación internacional, y viceversa;
- La repercusión potencial de las presiones internacionales en el ámbito nacional;
- Las divergencias de interés entre un líder nacional y aquellos en cuyo nombre está negociando, y en particular, las implicaciones internacionales de sus inversiones fijas en política interna. Los juegos de dos niveles parecen una característica omnipresente de la vida social.

El enfoque de los juegos de dos niveles sigue siendo un campo de investigación vibrante. Además, la metáfora de Putnam y los subsiguientes refinamientos teóricos del enfoque de los juegos de dos niveles se adaptan bien para salvar el abismo que divide la política internacional y la comparativa, para explicar los resultados de la política exterior.

También la perspectiva de Graham Allison ofrece modelos, ideas y conceptos para ingresar a la unidad política y analizar los efectos de la política burocrática en la toma de decisiones y su impacto en la relación con China. La escuela de análisis de política exterior de la "política burocrática" inició otro ataque prometedor al problema de la interacción nacional-internacional. Como señaló Graham Allison, "aplicado a las relaciones entre



naciones, el modelo de política burocrática dirige la atención a los juegos intranacionales, cuya superposición constituye las relaciones internacionales". La interpretación de esta literatura es que los intereses burocráticos son importantes en la formulación de la política exterior. (Graham T. Allison, *La esencia de la decisión: explicando la crisis de los misiles en Cuba* (Boston: Little, Brown, 1971), pág. 149.)

Consideramos necesario articular los aspectos políticos y estratégicos así como examinar los procesos de decisión gubernamentales, las pujas burocráticas, y ligar estos procesos a grupos de interés y al liderazgo de las conducciones políticas, ya que "la política exterior de un país no tiene que ver sólo con su gobierno sino también con distintos grupos de poder que influyen en el escenario interno" (Rapoport, 1997: 12).

La teoría supone un modelo: el fundamento reside en el supuesto de la conducta racional no simplemente como una conducta inteligente, sino una conducta motivada por un cálculo consciente de las ventajas, un cálculo que a su vez se sustenta en un sistema de valores explícito e internamente consistente. La racionalidad agrega al concepto de propósito la consistencia: la consistencia entre los fines y objetivos relativos a una acción particular; la consistencia en la aplicación de principios para poder seleccionar la alternativa óptima. La explicación consiste en mostrar qué objetivo perseguían ambos gobiernos con orientaciones políticas similares, cuando actuó y qué acción constituía una elección razonable, dado determinado objetivo nacional.

El supuesto según el cual los acontecimientos a nivel de los asuntos internacionales son actos de gobiernos, es tan fundamental que casi nunca se reconoce el modelo subyacente: explicar un acontecimiento relativo a los asuntos internacionales significa, simplemente, mostrar cómo pudo el gobierno elegir racionalmente tal acción. La ciencia política cuenta con diversas aproximaciones al estudio de las políticas exteriores, muchas de ellas oscilan en perspectivas propias de las relaciones internacionales, que explican las acciones externas de los Estados a través de variables provenientes del sistema internacional, y los enfoques centrados en las variables internas, así como aquellos otros estudios que penetran la llamada "caja negra" del Estado para explicar las políticas exteriores a través de la teoría de la decisión.

En el ámbito disciplinar de las Relaciones Internacionales estas visiones se vinculan con el modelo de política burocrática de Graham Allison, pero poseen antecedentes en la sociología política clásica sobre el análisis de políticas gubernamentales. Esta línea conceptual, que incluye tanto a visiones pluralistas como marxistas, considera que la policy es consecuencia de las actividades de los grupos de interés y de las fuerzas sociales y, aplicado al estudio de la PE, entiende al contexto externo como fijo (Soares de Lima, 1994)

Toda política involucra intenciones, sin reducirse a ellas; pues incluye también el comportamiento inspirado por esas intenciones, un plan viable, un curso de acción intencional seguido por un actor o un grupo de actores para abordar un problema o un área de interés Sin embargo, dicho comportamiento puede involucrar acciones y omisiones. Al mismo tiempo, hay que tomar en cuenta que el propósito de una política puede ser definido retrospectivamente. Por otra parte, sí bien toda política debe ser atribuida a una autoridad, o a una organización o un grupo, no hay que olvidar que en la práctica con mucha frecuencia intervienen en ella numerosas agencias, incluso ajenas a la organización o al grupo al cual se atribuye la política.

En la *Esencia de la Decisión*, Allison (1988:251) interpreta al estado "como una conjunción de actores que convergen en él, portando intereses diversos, lo que hace que la trama de la formulación de una política exterior se transforme en un proceso burocrático complejo donde la decisión adoptada "raramente refleja una estrategia gubernamental coordinada". Define que el "realizador" de la política gubernamental no es un único individuo que toma las decisiones, sino un conglomerado de grandes organizaciones y actores políticos. Los analistas profesionales dedicados a los asuntos internacionales piensan los problemas de política internacional en términos que implican, en gran medida, modelos conceptuales. Asimismo, las predicciones acerca de lo



que un gobierno hará o habría hecho se elaboran calculando lo que sería racional hacer en cierta situación, dados objetivos específicos, a partir de los cuales emergió la orientación política de esa acción. Las predicciones identifican las tendencias reflejadas por las organizaciones establecidas, dotadas de procedimientos y programas fijos. Dirigir la atención hacia la política de gobierno, los acontecimientos a nivel de los asuntos internacionales no constituyen ni elecciones ni productos, sino que son resultantes de los diversos juegos de acuerdos establecidos por participantes que operan desde el gobierno nacional, por ello, centrar la atención en las percepciones, motivaciones, posiciones, poder y maniobras de los participantes. La mayor parte del pensamiento contemporáneo acerca de la política exterior se desenvuelve dentro de este modelo conceptual, al estructurar los acontecimientos como si fueran elecciones intencionales de actores consistentes. El valor de este método reside en que posibilita una disciplina racional de la acción y crea una continuidad en la política exterior, más allá de los diferentes motivos, preferencias, cualidades intelectuales y morales de los sucesivos gobiernos.

### **Metodología:**

Este estudio tiene por objeto comparar el diseño y la praxis de la política exterior argentina hacia la República Popular China durante Tercer Gobierno Peronista (1973-1976) y el Primer Gobierno Kirchnerista (2003-2007). Para alcanzar los objetivos planteados para esta investigación, el diseño metodológico en esta tesis propone el método comparativo. Al comparar dos momentos históricos de las relaciones sino-argentinas es imprescindible duplicar el análisis de las políticas exteriores, el sistema internacional y los hechos de las relaciones bilaterales. Siguiendo a Charles Ragin (1987: 53-68) habría dos grandes modalidades de estudios dentro del propio método comparado: orientado a casos u orientado a variables. En la investigación comparativa, los investigadores normalmente inician su investigación con un marco analítico específico, pero estos marcos iniciales están abiertos para su revisión. En la investigación comparativa, los marcos se han establecido al comienzo del proyecto de investigación, pero permanecen flexibles. Los investigadores comparativos observan cada caso como una combinación de características y, en su esfuerzo por encontrar patrones, examinan los parecidos y las diferencias entre ellos a partir de las combinaciones de características presentes en los diferentes casos. En primer lugar, a través del estudio de las similitudes entre aquellos casos en los que se presenta un idéntico resultado (o método de la semejanza).

También valernos de técnicas de recolección y análisis de datos inherentes tanto al enfoque cualitativo como cuantitativo. La selección del método en cuestión se realiza porque consideramos que cuenta con la rigurosidad científica que nos permitirá obtener y contrastar los resultados que se obtengan. Se recurrirá a las publicaciones oficiales, que se encuentren publicadas en cada uno de los países seleccionados para el estudio, entre ellas, la información disponible en las páginas web, cancillería, ministerios de comercio exterior y diarios de la época, en ambos periodos (Biblioteca de Cisprem y UNC). Se revisará literatura cotejando distintas fuentes de información. El trabajo de campo consistirá también en la realización de entrevistas, y la versión final del cuestionario buscará la máxima claridad de las preguntas y el mayor ajuste de las respuestas para conseguir los objetivos marcados en la investigación y desgravación de las mismas. En cuanto a la información documental obtenida y los datos de la entrevista semiestructurada con diferentes actores involucrados serán analizados de manera descriptiva, siguiendo una guía de preguntas que identifique los temas generales y un conjunto de preguntas específicas, pero permitiendo que surjan nuevos temas y preguntas como resultado del aporte del entrevistado.





Con el propósito de desarrollar los objetivos planteados, los temas incluyen, explicar por qué, en qué medida y, en que aspectos, los factores internacionales que operaron en la obtención de resultados disímiles en ambos gobiernos y las causas internas que incidieron en sus relaciones con China. Observamos un cambio en los resultados de esas políticas y, recurriendo a los elementos coyunturales como a los estructurales (provistos por el marco teórico asociado a la metodología comparativa), confirmar si las variabilidades de los márgenes de acción posibilitados por las condiciones del orden internacional junto a las pujas inter-burocráticas, fueron la causa en la obtención de resultados disímiles en ambas políticas. Finalmente, señalamos que el presente estudio es longitudinal, consistente con la definición de Sautu et al. (2005) el término longitudinal denota el abordaje de un fenómeno en un tiempo determinado.

Cuando estamos ante dos resultados idénticos en casos distintos, se supone que son las condiciones comunes en ambos casos los que explican la presencia del fenómeno investigado. Charles Ragin formula que el método comparado serviría para hacer progresar la teoría. En la investigación comparada, los estudiosos normalmente inician su investigación con un marco analítico específico, que son puestos o abiertos a discusión a la luz empírica. En general, los investigadores comparativos están más preocupados por la causación y la complejidad social de lo que lo está la mayoría de los investigadores cualitativos. Esto obedece a que la causación es fundamental para la teoría, porque la mayoría de éstas en Ciencias Sociales tienen de fondo una explicación de cómo y por qué suceden los fenómenos sociales.

Todo análisis comparativo tiene una dimensión histórica insoslayable, ya fuere para observar regularidades y trayectorias, o bien el cambio político (Cais, 2002)

Los casos dentro de la política comparada, pueden ser entendidos como unidades de análisis que tienen una coherencia interna, que están delimitadas dentro de un mismo fenómeno de estudio, que se focalizan en un segmento u objeto particular, en contextos geográficos explicitados, en una unidad de tiempo determinada, con un criterio de selección de casos que parte de una clasificación con base en la similitud o diferencia, y que responden a un planteo teórico y conceptual. Cada uno de estos elementos que configuran las unidades de comparación o los casos, implican una labor metodológica previa de selección de las diversas opciones al respecto. (Valduvico 1995 :283)

El estudio de estos elementos, permitirá observar los principales temas con los que, desde una perspectiva comparativa, se ha estudiado las relaciones bilaterales entre ambos países.

Autores como Charles Ragin (1987: 36-38) plantea que habría dos grandes modalidades de estudios dentro del propio método comparado: orientado a casos u orientado a variables. El método orientado a casos parte de buscar semejanzas subyacentes en un mismo escenario con resultados comunes, y luego inferir sobre el potencial explicativo del fenómeno así como también para formular una explicación de tipo general. El método orientado a variables parte de teorías explicativas que deben ser testeadas empíricamente, sin tomar en cuenta la similitud o diferencias de los casos, sino más bien el devenir del comportamiento de las variables, lo que acerca claramente este enfoque al método estadístico.

La comparación se desenvuelve más bien como un ciclo en el que el herramental teórico, las causas y los contextos son puestos en juego en ambos gobiernos.

Así, es posible, no sólo distinguir la política comparada en la dicotomía casos y variables, sino también entre estudios de contextos homogéneos y heterogéneos. En cuanto a hacer progresar la teoría, el enfoque



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

comparativo proporciona marcos flexibles, búsqueda en torno a las causas de la diversidad análisis sistemáticos de parecidos y diferencias, y todos ellos facilitan una franca apertura para su revisión. (Ragin 1987: 37).

En términos metodológicos, el análisis comparativo nos brinda herramientas para cotejar patrones, desplazamientos. Se relevará el corpus a partir de la aplicación complementaria de análisis cualitativo como cuantitativo, en los diversos niveles de significación, identificando redes de relaciones en contextos determinados. El marco teórico asociado a la metodología comparativa, la variabilidad de los márgenes de acción posibilitados por las condiciones del orden internacional, en la obtención de resultados en ambas políticas, guiarán el camino para encontrar evidencias empíricas, en el marco de una reflexión meta teórica.

### **TAREAS PREVISTAS PARA EL DESARROLLO DEL PLAN**

El corpus de esta investigación estará conformado por distintos documentos oficiales sobre las relaciones bilaterales, los documentos oficiales de los distintos proyectos desarrollados en el periodo de estudio y los debates sobre esos proyectos en los ámbitos de decisión de la política exterior.

Asimismo, se prevé la realización de testimonios orales, a distintos actores involucrados que trabajan en la problemática, sinólogos como Darío Mengucci, Jorge Malena, Carola Ramón Berjano, Xulio Ríos y el Embajador Argentino en China Sabino Vaca Narvaja, Embajador Vicente Ernesto Berasategui y Archivaldo Lanus, a manera de reconstruir el momento crucial de la política exterior argentina para enriquecer el relato con hechos o evidencias, ante la falta de apertura de los archivos diplomáticos de Argentina y la República Popular China, representa un aporte valioso a los estudios de las relaciones entre el país sudamericano y la gran potencia asiática.

- Revisión de bibliografía especializada y de documentos oficiales.
- Exploración y redacción del Estado del Arte.
- Elaboración y revisión del corpus teórico de la investigación.
- Construcción del corpus.
- Elaboración de las herramientas metodológicas. Construcción de instrumentos de registro y recolección de datos.
- Realización de entrevistas en profundidad (semi-estructuradas) a informantes claves.
- Presentación de avances en Congresos, Jornadas, Simposios, nacionales e internacionales.
- Publicación en revistas científicas de los avances de investigación.
- Redacción del Informe final de investigación, sus resultados y aportes.
- Redacción final de la investigación para ser publicada en una revista científica internacional.

Listado Recolección Material en una de las etapas (73-76)

Documentos oficiales de Cancillería de esa época.

Documentos del Ministerio de Economía.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Artículos diplomáticos en inglés para descargar si están abiertos de la relación Argentina-URSS

Libro Perina – Russell

Libro de Silvia Jalabe

Libro de Moneta, Carlos, “La política exterior del peronismo: 1973-1976” en Rubén Perina y Roberto Russell (comp.), Argentina en el mundo (1973-1987) (GEL: Buenos Aires, 1988) pp. 47-97.

Entrevista a Carlos Monetta

Entrevista Roberto Rusell

Entrevista Taiana.

Entrevista a Bielsa.

Entrevista Pablo Anselmo Tettamanti (su padre estuvo en el gobierno Leopoldo Tettamanti con Campora ).

Entrevista a Carmona y Jorge Arguello

Escritos de la época del Tata Yofre

Escritos de Carlos Escude

### **Bibliografía**

Alfredo J. L. Carella y Carlos J. Moneta (con la colaboración de Carlos E. Bauler), “Argentina y el pluralismo en el sistema interamericano”, en James F. Petras, Thomas J. Cook, Juan Carlos Puig et al, Política de poder en América Latina, Buenos Aires, Pleamar, 1974, especialmente pp. 139-145.

Allison Graham (1971) *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Little, Brown.

Allison Graham (2015-09-24). "The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War", *The Atlantic*.

Caïs, Jordi. 2002. *Metodología del análisis comparativo*. Madrid: Cuadernos metodológicos CIS.

Collier, David. 1992. “El método comparativo”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 5: 21-45.

Easton, David (1999), *Esquema para el análisis político*, Amorrortu, Buenos Aires.

Escude, Carlos. Por primera vez desde que terminó la Segunda Guerra Mundial, vivimos tiempos de transición hegemónica. China, una oportunidad histórica. *La Nación* 2011-07-26 13:31:00.

Escude Carlos y Andrés Cisneros (2000). *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas*. Obra desarrollada y publicada bajo los auspicios del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), en el contexto de las tareas de su Centro de Estudios de Política Exterior (CEPE).

Ferrari, Gustavo (1981), *Esquema de la política exterior argentina*, Eudeba, Buenos Aires.

Laufer, R. (2009). Argentina-China: Una nueva “relación especial”. *Proyecto Historia*, 38, 257-273.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Laufer, R. (2017). Argentina y su asociación estratégica con China en la era Kirchner. *Análisis y Pensamiento Iberoamericano sobre China. Observatorio de la Política China* (22). pp 4-24. Recuperado de: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/1483371883jiexi\\_zhongguo22.pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/1483371883jiexi_zhongguo22.pdf)

Lijphart, Arend. 1971. "Comparative politics and the comparative method", *The American Political Science Review* 65 (3): 682–693.

Marconetto, A. (2014). La política exterior del gobierno de Néstor Kirchner (2003 -2007). Un análisis desde la Teoría de la Autonomía. Recuperado de: <https://rehip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/5218/La%20Pol%C3%ADtica%20Exterior%20del%20gobierno%20de%20Kirchner.%20Un%20an%C3%A1lisis%20desde%20la%20Teor%C3%ADa%20de%20la%20Autonom%C3%ADa.pdf?sequence=3> Revista 89.2

Miguez, María Cecilia. La Política Exterior Argentina y su Vinculación con los condicionantes internos en el siglo XXI. *Revista Relaciones Internacionales. Escuela de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional, Costa Rica*. N. ° 89. 2. Julio-Diciembre de 2016 doi: <http://dx.doi.org/10.15359/ri.89-2.5> Pp. 125-142 (Recibido: 16 de agosto de 2016 Aceptado: 14 de setiembre de 2016)

Nohlen, Dieter. 2004. "El método comparativo." En: Román Reyes. *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*. Madrid: Universidad Complutense.

Oviedo, Eduardo. (2012). "Puja de modernizaciones y relaciones económicas chino-latinoamericanas en un mundo en crisis". En *Regionalismo y orden mundial: Suramérica, Europa, China*, editado por Raúl Bernal-Meza y Silvia Quintanar, 114-154. Buenos Aires: Nuevo hacer Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Oviedo, Eduardo. (2013). "Argentina Facing China: Modernization, Interests and Economic Relations Model". *East Asia* 30 (1): 7-34.

Oviedo, Eduardo (2001), *Argentina y el Este Asiático. La política exterior de 1945 a 1999*, UNR Editora, Rosario.

Oviedo, Eduardo. (2015). El ascenso de China y sus efectos en la relación con Argentina. *Estudios Internacionales*(180). Pp.67-90. Recuperado (11/2018) en: [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0719-37692015000100004](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-37692015000100004)

Putnam, Robert. (1988). *Diplomacia y política interna: la lógica de los juegos de dos niveles*. Organización Internacional, 42(3), 427–460.

Moravcsik, Andrew. (1993a). Introducción: Integración de las teorías internacionales y nacionales de la negociación internacional. En PB Evans, HK Jacobson y RD Putnam (Eds.), *Diplomacia de doble filo: negociación internacional y política interna* (págs. 3-42). Berkeley: Prensa de la Universidad de California.

Evans, Peter B. (1993). Construyendo un enfoque integrador de la política internacional y doméstica: reflexiones y proyecciones. En PB Evans, HK Jacobson y RD Putnam (Eds.), *Diplomacia de doble filo: negociación internacional y política interna* (págs. 397-430). Berkeley: Prensa de la Universidad de California.

Milner, Helen V. (1997). *Intereses, instituciones e información: política interna y Relaciones Internacionales*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.



- Schelling, Thomas C. (1960). *La estrategia del conflicto*. Cambridge, MA: Prensa de la Universidad de Harvard.
- Gourevitch, Peter. (1978). La segunda imagen invertida: las fuentes internacionales de la política interna. *Organización Internacional*, 32(4), 881-912.
- Cantante, J. David. (1961). El problema del nivel de análisis en las relaciones internacionales. *Política mundial*, 14(1), 77-92.
- Schultz, Kenneth A. (2013). Política Interior y Relaciones Internacionales. En W. Carlsnaes, T. Risse & BA Simmons (Eds.), *Handbook of International Relations* (2nd ed., pp. 478-502). Londres: Sabio.
- Bueno de Mesquita, Bruce y Smith, Alastair. (2012). Explicaciones domésticas de las Relaciones Internacionales. *Revista Anual de Ciencias Políticas*, 15, 161-181.
- Fearon, James D. (1998). Política Interior, Política Exterior y Teorías de las Relaciones Internacionales. *Revisión anual de ciencia política*, 1(1), 289-313.
- Caporaso, James A. (1997). Al otro lado de la Gran Brecha: Integrando la Política Comparada e Internacional. *Estudios internacionales trimestrales*, 41(4), 563-592.
- Conceição-Heldt, Eugenia d. (2013c). Juegos de dos niveles y cooperación comercial: ¿Qué sabemos? *Política Internacional*, 50(4), 579-599.
- Ragin, Charles. 1987. *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Sartori, Giovanni. 1994. "Comparación y método comparado." En: Giovanni Sartori y Leonardo Morlino. *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza. Sartori, Giovanni. 1994. "Comparación y método comparado." En: Giovanni Sartori y Leonardo Morlino. *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza
- Serna, Miguel. 1998. "Perspectivas actuales de la política comparada: de la etiqueta metodológica a la comparación estratégica." En: Susana Mallo, Rafael Paternain y Miguel Serna. *El fin de siglo y la política en Argentina y Uruguay. Comparaciones, predicciones y esperanzas*. Montevideo: Alejandrina.
- Valles, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social: Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis S.A. Bolsa de Comercio de Santa Fe (2015). *Evolución del nivel general de precios en Argentina. Periodo 2008-2014*.
- Valdúvico, Iván Llamazares. El análisis comparado de los fenómenos políticos. Una Discusión de sus objetivos metodológicos, supuestos meta teóricos y vinculaciones con los marcos teóricos presentes en las ciencias sociales contemporáneas. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Número 89. Setiembre 1995.
- Waltz Kenneth N. (1996), "International politics is not foreign policy", en *Security Studies*, vol. 6, nº 1.
- Waltz, Kenneth N. *Teoría de la Política Internacional* (Nueva York: McGraw-Hill, 1979).
- Waltz, Kenneth "Reflexiones sobre teoría de la política internacional: una respuesta a mis críticos". *El Neorrealismo y sus Críticas*, ed. Robert O. Keohane (Nueva York: Prensa de la Universidad de Columbia, 1985), 322-45.



## A incapacidade da mudança: relações Brasil-China durante o governo Bolsonaro<sup>175</sup>

Dra. Ana Tereza Lopes Marra de Sousa  
Professora Adjunta  
Universidade Federal do ABC (UFABC)  
ana.tereza@ufabc.edu.br

### Mesa Redonda: China y los dilemas de América del Sur

#### RESUMO

Neste trabalho, analisamos as relações Brasil-China no governo de Jair Bolsonaro (2019-2022). Brasil e China são parceiros estratégicos desde 1993, possuem um Diálogo Estratégico Global desde 2012 e compõem, com outros países, o BRICS. Desde 2009, a China é a principal parceira comercial para o Brasil, além de uma importante investidora. Ainda assim, Bolsonaro manifestou interesse em abdicar da manutenção de boas relações bilaterais com a China a favor de um alinhamento com os EUA. Contudo, já chegando ao fim de seu mandato, não logrou êxito em promover grandes mudanças nas relações sino-brasileiras. O nosso objetivo é explicar o porquê dessas dificuldades na promoção da mudança. Argumentamos que dois fatores explicam as dificuldades em promover mudanças nas relações Brasil-China. Primeiro, a existência de constrangimentos externos: do lado estrutural, a posição de importância da China na economia política internacional; e do lado conjuntural, a eleição de Joe Biden nos EUA, com o qual Bolsonaro não desenvolveu boas relações, inviabilizaram a aposta no alinhamento com os estadunidenses em detrimento da China. Segundo, na esfera doméstica, a existência de grupos de interesse dentro do Brasil favoráveis as relações com a China, pressionaram o governo Bolsonaro a não empreender grandes mudanças nas relações.

#### 1 Introdução

Neste trabalho, analisamos as relações Brasil-China no governo de Jair Bolsonaro (2019-2022). Brasil e China são parceiros estratégicos desde 1993, possuem um Diálogo Estratégico Global desde 2012 e, junto com Índia, Rússia e África do Sul, compõem o BRICS. Desde 2009, a China é a principal parceira e o maior superávit comercial para o Brasil, além de uma importante investidora direta em território brasileiro (SOUSA et al, 2021a). Ainda assim, Bolsonaro manifestou em diversas ocasiões interesse em abdicar da manutenção de boas relações bilaterais com a China a favor de um alinhamento com os EUA (SOUSA; RODRIGUES, 2021).

Contudo, já chegando ao fim de seu mandato, não logrou êxito em promover grandes mudanças nas relações sino-brasileiras. O nosso objetivo é explicar o porquê dessas dificuldades na promoção da

---

<sup>175</sup> Grande parte das reflexões aqui desenvolvidas beneficiaram-se de discussões coletivas ocorridas no âmbito do Observatório de Política Externa e Inserção Internacional do Brasil (OPEB) da UFABC e estão nos três livros publicados pelo Observatório. A autora agradece, em especial, a todos/as participantes do grupo de trabalho de China do OPEB pela disposição para pesquisa e debate sobre as relações Brasil-China.





mudança. Argumentamos que dois fatores explicam as dificuldades em promover mudanças nas relações Brasil-China. Primeiro, a existência de constrangimentos externos: do lado estrutural, a posição de importância da China na economia política internacional; e do lado conjuntural, a eleição de Joe Biden nos EUA, com o qual Bolsonaro não desenvolveu boas relações, inviabilizaram a aposta no alinhamento com os estadunidenses em detrimento da China. Segundo, na esfera doméstica, a existência de grupos de interesse dentro do Brasil favoráveis as relações com a China, pressionaram o governo Bolsonaro a não empreender grandes mudanças nas relações. Especificamente, analisamos três aspectos das relações entre os países que demonstram a incapacidade do governo Bolsonaro de gestar mudanças: o comercial, o financeiro e nas relações com os BRICS.

Como metodologia, este trabalho usa revisão bibliográfica e levantamento de dados primários. Além desta introdução, conta com mais 4 partes. Na segunda, analisamos as contradições que marcaram o governo Bolsonaro a respeito da política externa direcionada a China. Na terceira, enfatiza-se a dificuldade de promover mudanças nas interações bilaterais com destaque para o lado comercial, o financeiro e nas relações com o BRICS. Na quarta, com base no Realismo Neoclássico e na abordagem de Hermann (1990) sobre a mudança na política externa, analisa-se a não concretização das mudanças que Bolsonaro propôs para as relações bilaterais. Na quinta, enfim, apresenta-se as considerações finais.

## **2 A China na política externa do governo Bolsonaro**

A política externa de Bolsonaro com relação a China foi marcada por contradições impulsionadas pela falta de consenso, dentro do próprio governo, sobre como o país deveria ser tratado nas relações internacionais brasileiras. De um lado, foi notável a vontade do presidente e alguns agentes de sua administração de reorientar a inserção internacional do Brasil promovendo um afastamento da China e um alinhamento com os EUA. De outro, essa diretriz encontrou uma série de constrangimentos para se realizar, dado que setores mais pragmáticos moderaram os ímpetus de mudança propostos por Bolsonaro (SOUSA et al, 2021b). Vejamos. Desde o período de sua campanha eleitoral para presidente, em 2018, Jair Bolsonaro dava a entender que um dos objetivos na sua administração seria diminuir o peso da China no arco das relações externas brasileiras. Duas situações foram emblemáticas na sua campanha. Primeiro, o candidato visitou junto com seus filhos, que também são políticos do legislativo brasileiro, Taiwan. A China reagiu negativamente. Segundo, o candidato fez declarações em tom crítico as relações Brasil-China, destacando que a China estaria “comprando” o Brasil (SOUSA et al, 2021a). Havia indicações de que, uma vez que assumisse o governo, a política externa do Brasil seria reorientada para um alinhamento com os EUA (naquele momento governado por Donald Trump, a quem Bolsonaro considerava um aliado) e um rebaixamento da importância da China para o Brasil.

Uma vez eleito, Bolsonaro indicou ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) o diplomata Ernesto Araújo, cuja visão de mundo partia da pressuposição da existência de uma crise no mundo ocidental. Nesse cenário, o papel do Brasil seria se alinhar ao Ocidente – leia-se EUA e seus aliados – para contribuir para a superação dessa crise, e deveria ter uma política externa que privilegiasse os laços com os EUA e recuperasse os valores ocidentais (SOUSA et al, 2021a). A China, país não Ocidental, comunista, teria uma diferença de identidade fundamental com o Brasil, e não deveria ser uma prioridade de política externa.

Tais indicações causaram preocupação em vários setores políticos e econômicos nacionais que entendiam ser um erro realizar uma PEB de afastamento da China, principalmente pela importância



econômica que o país tem para o Brasil. Desde 2009, a China tem sido a maior parceira comercial do Brasil. Como mostra a tabela 1, medida em termos de corrente de comércio, a participação da China no comércio exterior brasileiro tem sido crescente, deixando cada vez mais distante o 2º parceiro comercial brasileiro, os EUA. Enquanto em 2009, a razão entre a corrente de comércio do Brasil com China e EUA era de apenas 1,03, em 2021 ela aumentou para 1,9, o que significa que o volume de comércio com a China alcançou quase o dobro daquele que o Brasil teve com os EUA.

**Tabela 1 – Corrente de Comércio do Brasil (valor FOB – US\$)**

**Ano EUA China Total (com o mundo todo)**

<u>2009</u>	<u>35.626.498.970</u>	<u>36.899.486.628</u>	<u>281.189.285.709</u>	<u>2012</u>	<u>59.129.070.002</u>	<u>75.470.551.744</u>
<u>2015</u>	<u>465.118.964.227</u>	<u>50.517.834.948</u>	<u>65.869.412.744</u>	<u>359.886.614.140</u>	<u>2018</u>	<u>61.528.575.538</u>
<u>2021</u>	<u>99.086.800.129</u>	<u>417.211.506.901</u>	<u>70.530.460.054</u>	<u>135.558.833.366</u>	<u>500.222.626.640</u>	

Fonte: BRASIL (2022)<sup>176</sup>

Com relação as exportações, conforme mostra-se na tabela 2, a participação da China enquanto destino das exportações brasileiras tem sido crescente: mais que dobrou entre 2009 e 2021; já para os EUA, o 2º maior parceiro, tem havido estabilidade de participação. Os dados mostram, portanto, a elevada importância da China para o comércio exterior brasileiro.

**Tabela 2 – Porcentagem de participação de EUA nas exportações totais do Brasil em anos selecionados**

**Ano China EUA**

2009 13,8 10,27

2012 17,2 11,10

2015 18,9 12,87

2018 27,6 12,37

2021 31,3 11,09

Fonte: BRASIL (2022)<sup>177</sup>

Especificamente, para produtos como soja, petróleo, minério de ferro e carne – respectivamente, o 1º, 2º, 3º e 5º produtos mais exportados ao mundo pelo Brasil –, a China tem sido destino essencial de exportações: constitui o primeiro mercado para eles. Paralelamente, tem sido fonte de importações para setores da indústria da transformação. Assim, mobiliza domesticamente interesses diversos que defendem uma boa continuidade para as relações. Paralelamente, os saldos comerciais provenientes do comércio com a China, país com o qual o Brasil possui o seu maior superávit desde 2009, tem contribuído de forma crescente para os resultados gerais da balança comercial: para se ter uma ideia, enquanto em 2015 cerca de 50,24% do superávit brasileiro era proveniente da China, em 2021 esse número chegou a 65,55% (ITC, 2022).

Adicionalmente, a China tem sido um país importante como fonte de investimentos e recursos externos (SCHUTTE, 2020). Portanto, da perspectiva de importantes grupos econômicos nacionais, e

<sup>176</sup> Os dados foram coletados por meio da plataforma Comex Stat, disponível em:

<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>

<sup>177</sup> Os dados foram coletados por meio da plataforma Comex Stat, disponível em:

<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>



de políticos ligados a esses grupos<sup>178</sup> ou que simplesmente compreendiam a importância da China para o Brasil, uma política externa que pautava um distanciamento do país não era adequada. Setores de dentro do próprio governo Bolsonaro, como a Vice-Presidência da República, o Ministério da Economia (ME), da Infraestrutura (MI), da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), eram críticos da postura assumida por Araújo no MRE de tentar um afastamento da China, pois temiam o impacto que isso poderia causar para as relações econômicas. Entendiam que uma política de maior alinhamento com os EUA, como pretendida por Bolsonaro, não deveria ser excludente de uma maior aproximação com a China, necessária que o país pudesse endereçar as questões das relações. (SOUSA et al, 2021a).

Assim, formaram-se dentro do governo dois grupos que tinham visões distintas sobre as relações externas com a China. Um grupo, cujos principais expoentes são o presidente Bolsonaro, seus filhos, em destaque o deputado federal Eduardo Bolsonaro, Ernesto Araújo (MRE) e Felipe Martins (assessor do presidente), que advogava por uma política de relativo afastamento da China; e outro, cujos expoentes estão em vários ministérios do governo e, ainda, no legislativo, que mobilizados por interesses concretos de grupos econômicos, advogavam pela manutenção de boas relações e constante aproximação com o país. (SOUSA et al, 2021a).

Diante dessas posições dispare, a política externa do Brasil para a China foi marcada durante o governo Bolsonaro pela instabilidade. É possível dividir o período de vigência do governo Bolsonaro em 3 fases no que diz respeito as relações Brasil-China. A primeira fase, do começo de 2019 até março de 2020 foi marcada pela existência de um discurso crítico a China, mas que foi se arrefecendo ao longo de 2019. A avaliação que se faz sobre o primeiro ano das relações Brasil-China sob Bolsonaro é que houve a prevalência do pragmatismo na Política Externa Brasileira (PEB). Apesar de ter havido declarações controversas a respeito das relações bilaterais, como quando Araújo insinuou, referindo-se implicitamente a China, que o Brasil tinha apostado nos “parceiros errados”, que não ia mais “vender a alma” em troca do comércio de minério de ferro, e que a aposta no “mundo pós-americano”, referindo ao BRICS, era errada; a percepção era de que o risco de que esse discurso produzisse impacto no plano das relações concretas era pequeno. (SOUSA et al, 2021a).

Já a partir do início de 2020, é possível apontar que as relações passaram para uma fase mais conflitiva. O cenário externo caracterizado pela pandemia de Covid-19 e pelas maiores pressões do governo Trump sobre o Brasil para que contribuísse para sua estratégia de contenção a China na América Latina, tiveram impacto nas relações bilaterais. A natureza conflitiva das relações deu-se principalmente em torno da rede 5G e da pandemia. (SOUSA et al, 2020). No que se refere ao 5G, os EUA pressionaram o Brasil para que limitasse a presença da Huawei nas redes nacionais, sugerindo que a participação da empresa chinesa no 5G brasileiro poderia limitar acordos posteriores entre o Brasil e os EUA. Em determinados momentos de 2020, o governo brasileiro pareceu indicar que as solicitações dos EUA seriam atendidas, como quando Paulo Guedes, ministro da economia, afirmou que a escolha sobre o 5G era uma questão geopolítica – não técnica – e que o Brasil ficaria do lado dos EUA, mesmo diante das interpelações de empresas do setor de telecomunicações e outros atores nacionais favoráveis a participação da Huawei. (SOUSA et al, 2021b).

Com relação a pandemia, Bolsonaro deu declarações nas quais culpava a China pela pandemia de Covid-19 e difundia desconfiança com relação a vacinas de origem chinesa, recusando-se por meio do Ministério da Saúde a efetivar a compra da vacina CoronaVac, a qual o Instituto Butantã, ligado ao

<sup>178</sup> Em destaque aponta-se a Bancada Ruralista, que é a maior bancada do Congresso Nacional, e defende interesses de agroexportadores.



Estado de São Paulo, tinha acordo para produzir (SOUSA; RODRIGUES, 2021). Se no primeiro ano de governo, em 2019, os discursos críticos com relação a China foram vistos como de baixo risco no sentido de provocar alterações concretas nas relações, a partir de 2020 foram vistos com risco crescente.

Abriu-se uma crise diplomática entre os países. Aos episódios em que foi criticada, tanto com relação ao 5G, como com relação a pandemia, a China respondeu ativamente de forma crítica ao governo brasileiro. Ernesto Araújo chegou a pedir a Pequim a substituição do embaixador da China no Brasil. Os impasses só foram superados quando atores mais pragmáticos conseguiram retomar a pauta das relações bilaterais. Dois movimentos foram essenciais: a atuação de governos subnacionais passou a pautar a atuação do Brasil junto a China com relação a pandemia; o legislativo, mobilizado por grupos econômicos e políticos, bem como ministérios do próprio governo, em destaque o MAPA, passaram a exercer forte pressão com relação ao 5G (SOUSA, 2022).

Foi diante dessas pressões voltadas para uma visão pragmática das relações, reconhecendo-se inclusive a necessidade da China para o acesso a vacinas e Insumos Farmacêuticos Ativos (IFAs), e, no início de 2021, da perda do principal aliado internacional de Bolsonaro, Donald Trump, que colocou em xeque a política de alinhamento do Brasil aos EUA (governado a partir de então por Joe Biden, com quem Bolsonaro não tinha boas relações), que se pode entender a saída de Araújo do MRE e a entrada de Carlos França em seu lugar (SOUSA et al, 2022). A partir de então, as relações começaram a passar por normalização, iniciando-se a terceira fase.

A terceira fase das relações Brasil-China durante o governo Bolsonaro é a que está vigente até esse momento do fim do mandato do presidente. Essa fase é caracterizada por uma melhora das relações diplomáticas, com uma menor frequência e repercussão de discursos críticos a China (SOUSA et al, 2022). Essa fase caracteriza-se pela constatação que, diante dos interesses concretos dos grupos internos e da perda da alternativa de um interlocutor externo de peso – no caso os EUA –, não seria possível mudar a PEB para China e promover um distanciamento ou rebaixá-la de importância para o Brasil. Apesar da melhora das relações, essa terceira fase tem sido marcada pela dificuldade de planejamento das relações bilaterais, e pela ausência de um plano para tratar a China. São problemas estruturais da relação, que já existiam antes do governo Bolsonaro e, agora, com a retomada de maior normalidade, foram recolocados nas interações.

### **3 A incapacidade da mudança diante da profundidade das relações**

Três aspectos das relações entre os países demonstraram a incapacidade do governo Bolsonaro de gerar mudanças: o comercial, o financeiro e nas relações com os BRICS. Com relação ao lado comercial, durante o governo Bolsonaro, o Brasil ficou ainda mais dependente da China. Conforme apresentado nas tabelas 1 e 2 (na seção anterior), entre 2018 e 2021, cresceu a corrente de comércio entre os países, a participação da China nas exportações brasileiras, bem como a importância do superávit com a China no saldo geral da balança comercial do Brasil. Quando considerados os principais produtos os quais o Brasil exporta para a China, percebe-se que 4 classificações: o grupo 1201 (soja, mesmo triturada), 2601 (minério de ferro e seus concentrados), 2709 (óleos brutos de petróleo) e 0202 (carne de bovinos, congelada), conforme gráfico 1 abaixo, foram responsáveis por 83% das vendas brasileiras no período 2019-2021.

## **Grupos de produtos exportados para**



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**  
Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## a China 2019-2021 (% sobre o total)

Outros Grupo 2601 Grupo 1201 Grupo 2709 Grupo 0202

Fonte: ITC (2022)<sup>179</sup>

Especificamente, a China foi responsável em 2021 em comprar 69,7% do minério de

---

<sup>179</sup>Dados gerados a partir do ITC na plataforma Trade Map: [https://www.trademap.org/Bilateral\\_TS.aspx](https://www.trademap.org/Bilateral_TS.aspx)



ferro, 70,4% da soja, 46,6% do petróleo, e 56,2% da carne bovina exportados pelo Brasil, consistindo-se no principal mercado para esses produtos. No caso da soja e da carne bovina, o Brasil figurou como o 1º fornecedor externo desses produtos para a China: 62% de toda a soja comprada pela China originou-se do Brasil em 2021, bem como 44% da carne bovina. No caso do minério de ferro, o Brasil é o 2º maior fornecedor da China (a China compra 28% de suas necessidades do Brasil) e do petróleo figura como o 7º fornecedor (com 6% do total importado pela China). (WATANABE; FAGUNDES, 2022).

Assim, para além da importância geral da China para o comércio exterior brasileiro, percebe-se que: i) a China é um mercado essencial para alguns setores econômicos específicos no país, em destaque o setor de energia e o agronegócio, para os quais constitui mercado principal; ii) para alguns produtos específicos, como no caso da soja especialmente, não só a dependência brasileira da China é grande, em termos de mercado para o qual se concentra grande parte das vendas, bem como a dependência chinesa das importações brasileiras também é acentuada, o que mostra uma interdependência estrutural comercial entre os países. A política externa de Bolsonaro pouco teve como influenciar essa dinâmica que mobiliza interesses muito concretos tanto dos setores exportadores brasileiros, como dos importadores chineses, de modo que a dinâmica das relações comerciais conseguiu criar certa autonomia no que diz respeito as relações diplomáticas: mesmo que estas estivessem ruins, não produziram efeito nas questões comerciais.

Com relação a investimentos, apesar das reclamações de Bolsonaro de que a China estaria “comprando” o país, os investimentos chineses continuaram a ser importantes para o Brasil. Em 2019, a participação das empresas petrolíferas chinesas CNPC e CNOOC em leilão – no qual outras empresas estrangeiras não se interessaram em participar – do pré-sal brasileiro em consórcio junto com a Petrobras, rendeu um investimento de US\$ 2,94 bilhões ao país e salvou o governo brasileiro do embaraço de fazer um leilão sem compradores (FREITAS et al, 2021). Em 2020, devido ao cenário de pandemia, os fluxos chineses se reduziram, contudo em 2021 o Brasil figurou como maior destino dos investimentos chineses no mundo. Os investimentos foram em setores variados: no setor automobilístico (como a aquisição pela Great Wall de uma fábrica que era da Mercedes-Benz), em fintechs e startups como a Nubank, o Quinto Andar e Cora (pela Tencent), companhias de transmissão de energia (pela State Grid) e investimentos em petróleo. (CUCOLO, 2022).

Mesmo diante de acusações feitas por Bolsonaro contra empresas chinesas, dentro de seu próprio governo, ministérios, como o Ministério da Infraestrutura e o MAPA, atuaram para tentar atrair investimentos chineses. Em 2019, por exemplo, em viagem a China, o MAPA apresentou aos chineses a possibilidade de investimento em obras de infraestrutura no Brasil, visando melhorar o escoamento de produtos para exportação. (SOUSA et al, 2021a).

Outro aspecto importante, foi a incapacidade de Bolsonaro de lutar contra a presença da Huawei no Brasil. Mesmo pressionado pelo governo dos EUA a limitar a participação da empresa chinesa nas redes 5G nacionais, o presidente não logrou concretizar uma política que realizasse esse objetivo. Os setores nacionais exportadores a China – em destaque o agronegócio e o setor de energia – temendo uma piora das relações bilaterais entre os países caso o Brasil limitasse a Huawei, mobilizaram o legislativo e ministérios do governo, como o MAPA, para frearem uma decisão contrária a Huawei. Também os interesses concretos dos grupos de telecomunicação somaram-se a esta posição. No legislativo, foi criado no fim de 2020 um grupo de trabalho voltado para acompanhar a questão do 5G que, no início de 2021, foi decidida sem que houvesse





dispositivos específicos contrários a Huawei. (SOUSA et al, 2021b).

Com relação ao BRICS, inicialmente, pela política de alinhamento do governo Bolsonaro aos EUA, e pelos próprios discursos do então chanceler Araújo de que o Brasil não deveria apostar no mundo “pós-americano”, referindo ao BRICS, especulou-se que o Brasil pudesse abandonar o grupo. A despeito da importância política do BRICS enquanto elemento de projeção para o Brasil ter diminuído durante a gestão Bolsonaro, por meio do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) notou-se que na verdade as relações constituídas via BRICS tornaram-se muito importantes para o Brasil. Enquanto até 2020, o Brasil era o país que menos tinha acessado os recursos do banco, a partir de então, e muito em função da atuação do NBD promovendo financiamentos voltados para lidar com as situações provocadas pela COVID-19, o Brasil igualou seu acesso a recursos aos outros países do BRICS. Em especial, desde 2020 o país teve acesso a US\$ 2 bilhões que foram usados para políticas internas voltadas ao cenário de pandemia, principalmente para pagar o auxílio emergencial (SOUSA et al, 2022).

Desse modo, percebe-se, considerando o comércio e os investimentos entre Brasil e China, e as relações por meio do BRICS, que o que houve foi um aumento da profundidade das relações bilaterais e não um afastamento como preconizado por Bolsonaro.

#### **4 Aspectos conceituais sobre mudança na PEB**

As Relações Internacionais têm uma ampla literatura, inclusive na área de Análise de Política Externa (APE), que pode ser mobilizada para compreendermos as dificuldades do governo Bolsonaro de gestar mudanças na política externa. Destacaremos algumas considerações sobre o Realismo Neoclássico e a abordagem sobre mudança na política externa provida por Hermann (1990) para analisar o caso brasileiro.

O Realismo Neoclássico explica mudanças na política dos países a partir da confluência entre duas naturezas de constrangimentos, as quais os decisores de política externa têm que levar em consideração: os externos e os domésticos (TALIAFERRO; LOBELL; RIPSAN, 2009). Do lado externo, partindo de uma perspectiva com base no Realismo Estrutural, considera-se que a estrutura do sistema internacional tem um impacto importante nas escolhas dos decisores de políticas. Considera-se, nesse sentido, as assimetrias da distribuição do poder entre os Estados e os efeitos que isso causa para a ação, em especial dos países menos poderosos. Dito de outra forma, constrangimentos sistêmicos, os quais os países têm pouco controle sobre, limitam as escolhas de política externa.

Do lado interno, a abordagem destaca a forma como esses constrangimentos externos serão filtrados pelas elites e grupos que vão influenciar nas decisões de política externa. Assim, a existência de constrangimentos estruturais que limitam as escolhas dos Estados não determina de forma unilateral a política: diante de um mesmo constrangimento, vários cursos de ação podem ser possíveis, e os atores domésticos tentarão influenciar os decisores para a adoção de caminhos distintos para tratar essas limitações. (TALIAFERRO; LOBELL; RIPSAN, 2009). Quando avaliamos o governo Bolsonaro inspirados por essa perspectiva, destaca-se alguns elementos. Primeiro, havia leituras dispares no governo sobre como os constrangimentos externos deveriam ser abordados pela política externa brasileira. De um lado, grupos mais pragmáticos com relação a China, entenderam que o cenário externo caracterizado pela disputa sino-americana ainda guardava espaço para o Brasil perseguir uma política sem alinhamentos excludentes, o que gerou uma prescrição de política externa de continuidade da aproximação com



a China, ao mesmo tempo em que também entendia-se ser possível aprofundar as relações com os EUA (foi o que caracterizou a fase 1 das relações Brasil-China no governo Bolsonaro, conforme seção 2).

Por outro lado, contudo, o grupo liderado por Bolsonaro, partiu de uma visão de mundo na qual pautava-se uma crise do Ocidente. Dentro dessa lógica, o papel a ser desempenhado pelo Brasil seria de alinhamento aos EUA e distanciamento de elementos vistos como não associados ao Ocidente, nesse caso a China. A ascensão de Trump nos EUA, e a política de contenção a China a qual o estadunidense passou a desenvolver, foram vistos como eventos externos que – em função do alinhamento preconizado – limitavam as escolhas do Brasil com relação a China. A intensificação da competição entre China e EUA em 2020, no cenário da pandemia e de crescentes desavenças comerciais e tecnológicas, levou o Brasil a desenvolver uma política conflituosa com a China (foi o que caracterizou a fase 2 das relações Brasil-China no governo Bolsonaro, conforme falamos na seção 2), por influência de Bolsonaro e de atores de dentro do seu governo, como Araújo, que tinham uma visão negativa a respeito da potência asiática. Posteriormente, na fase 3 das relações Brasil-China (conforme seção 2), essa posição conflituosa muda, o que pode ser explicado, após se desfazer as ilusões do governo Bolsonaro nas relações com os EUA a partir da entrada de Joe Biden, pela percepção de elementos estruturais que se sobrepuseram a vontade de mudança das relações.

O Realismo Neoclássico, apesar de apontar para a importância dos atores domésticos para a política externa, não deixa de reafirmar que os aspectos estruturais do sistema internacional têm peso sobre ela (TALIAFERRO; LOBELL; RIPSAN, 2009). E é inegável que a importância da China na distribuição do poder internacional é um elemento que limitou a política preconizada pelo grupo de Bolsonaro de diminuir a importância do país. Diante da crescente relevância da China na economia e na política internacional, do seu peso nos fluxos comerciais e financeiros globais, sua posição de destaque dentro da estrutura do sistema internacional foi algo que não foi possível contornar pelo voluntarismo das ações patrocinadas por Bolsonaro, principalmente depois que perdeu seu principal aliado ideológico externo, Trump.

Assim, a incapacidade da mudança da PEB é explicada também em termos sistêmicos: a ascensão da China fez com que ela se tornasse um interlocutor internacional importante, tanto em termos econômicos, como políticos, com o qual qualquer país do mundo precisa lidar. A vontade de Bolsonaro de diminuir sua importância em termos bilaterais chocou-se com o aumento da importância da China em termos globais, o que ficou claro pelo seu papel durante a pandemia como fonte de insumos para a produção de vacinas e, também, pela importância das empresas chinesas em setores como o da Tecnologia da Informação, como a Huawei, ou com atuação em setores estratégicos, como o petrolífero. Não teve como ignorar o peso da China. E nesse caso, como afirma o Realismo Neoclássico, os aspectos estruturais do sistema internacional indicam tendências difíceis de serem contornadas pelos países, principalmente os menos poderosos, como é o caso do Brasil. O custo de ir contra – de concretizar uma política de afastamento da China que choca-se com seu peso global – é muito caro.

Quanto a abordagem de Hermann (1990) sobre a mudança na política externa, o autor classifica vários níveis de mudança a qual a política pode passar, desde um simples ajuste, até uma mudança profunda de orientação internacional do país. Na nossa avaliação, Bolsonaro tentou realizar uma mudança na orientação internacional do país. A mudança na orientação internacional ocorre quando se redireciona toda a orientação de um Estado na política mundial, não limitando-se a modificações em um ou outro objetivo de uma área específica, mas envolve uma



mudança de papel e atividade internacional do ator de forma ampla.

Justifica-se que essa é a forma adequada de classificar a política externa que Bolsonaro tentou fazer, uma vez que tal política foi baseada em diretrizes distintas daquelas perseguidas por governos anteriores, não só pelo alinhamento (em especial nos primeiros 2 anos de governo) aos EUA, mas pela maior aproximação das estruturas hegemônicas da ordem internacional, marcada pela tentativa de entrar na OCDE e negociar um acordo (a partir do Mercosul) com a União Europeia, pela mudança de atuação do país nas organizações internacionais, revertendo posições tradicionais em matérias, por exemplo, de Direitos Humanos, Meio Ambiente e Saúde (SOUSA; AZZI; RODRIGUES, 2022; MARINGONI; SCHUTTE; BERRINGER, 2021). As diretrizes de Bolsonaro em vez de terem como propósito – tradicionalmente perseguido em governos anteriores na política externa – a luta contra as assimetrias do sistema internacional como forma de encontrar espaço para o desenvolvimento do país, sucumbiu a aceitação dessas distorções e elaborou políticas que reforçaram o próprio papel de subordinação do Brasil diante desse cenário. A tentativa de abdicar das relações Brasil-China foi um aspecto dessa proposta de mudança geral. Contudo, como afirma Hermann (1990), para consolidar mudanças na política externa a direção do líder que patrocina a mudança – nesse caso, Bolsonaro – pode não ser condição suficiente para que ela se concretize. O autor argumenta que quando olhamos para o sistema político doméstico, os atores que têm importância nesse cenário (os quais Hermann chama de “constituencies”), e que são responsáveis por sustentar e/ou legitimar o governo, precisam endossar as mudanças propostas para que elas efetivamente se consolidem. Sem apoio, mesmo que a mudança seja vontade do líder, é difícil que possa ser concretizada, pois grupos domésticos podem funcionar como barreira a implementação. Como afirma Hermann (1990), todo processo de mudança envolve decisões não só acerca da formulação da política, mas também sobre a criação de consentimento sobre a nova política e sua implementação. Sem o consentimento de grupos domésticos que podem legitimar a política, sua implementação será prejudicada. Foi o que ocorreu durante o governo Bolsonaro, uma vez que grupos domésticos ligados às relações Brasil-China, principalmente os setores exportadores – agronegócio e energia – bem como a base política ligada aos interesses desses setores, inclusive dentro dos próprios ministérios do governo e do legislativo, e ainda outros atores nacionais que compreendiam a importância da China para o Brasil como, por exemplo, governos subnacionais, atuaram de forma a prejudicar a implementação da política de afastamento proposta por Bolsonaro.

## 5 Conclusões

Este trabalho procurou avaliar as dificuldades de mudança na política externa brasileira voltada a China, proposta pela gestão de Bolsonaro. Argumentou-se que a política externa voltada a China foi marcada por contradições durante o período, as quais tiveram origem na ausência de consenso dentro do governo sobre como abordar as relações com o país. Diante dessas contradições, Bolsonaro não logrou êxito em implementar uma política externa voltada a China cujo objetivo seria diminuir sua importância para o Brasil.

Argumentou-se que dois fatores explicaram as dificuldades em promover mudanças nas relações Brasil-China: a existência de estrangulamentos externos e domésticos. Apontamos a posição de importância da China na economia política internacional, como fator que não pode ser contornado pelo voluntarismo de Bolsonaro, ainda mais no cenário em que a queda de Trump e a eleição de Joe Biden nos EUA, com o qual Bolsonaro não desenvolveu boas relações,



inviabilizou a aposta no alinhamento com os estadunidenses em detrimento da China. Na esfera doméstica, a existência de grupos de interesse dentro do Brasil favoráveis as relações com a China, pressionaram o governo Bolsonaro a não empreender grandes mudanças nas relações. Especificamente, analisamos três aspectos das relações entre os países que demonstraram a incapacidade do governo Bolsonaro de gestar mudanças: o comercial, o financeiro e nas relações com os BRICS. Notou-se que em termos comerciais aumentou-se a importância da China como parceiro para o Brasil. Do lado financeiro, os investimentos chineses continuaram a ser um elemento importante para a economia nacional. Com relação ao BRICS, o aprofundamento da relação com o NBD, principalmente diante do contexto de necessidades gerado pela pandemia, empurrou o Brasil para maior aproveitamento das instituições com agrupamento.

## Referências

Azzi, Diego A.; Rodrigues, Gilberto M.A; Sousa, Ana Tereza L. M. **A política externa de Bolsonaro na pandemia**. São Bernardo do Campo, SP: OPEB/FES, 2020. Disponível em: <http://opeb.org/livros/>

Brasil. **Comex Stat/ MDIC**, 2022. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>

Cucolo, Eduardo. Investimento chinês no Brasil triplica em 2021 e torna país principal destino de aportes. IN: **FSP**, 30 ago 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/08/investimento-chines-no-brasil-triplica-em-2021-e-torna-pais-principal-destino-de-aportes.shtml>

Hermann, Charles. **Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy**. International Studies Quarterly, 1990

ITC. **Trade Map**. 2022. Disponível em: <https://www.trademap.org>

Maringoni, Gilberto; Romano; Giorgio; Berringer, Tatiana (orgs). **As bases da política externa bolsonarista: relações internacionais em um mundo em transformação**. Santo André, SP: EdUFABC, 2021, p. 139-152. Disponível em: <http://opeb.org/livros/>

Sousa, Ana Tereza L. M; Azzi, Diego A.; Rodrigues, Gilberto M.A. **Política externa brasileira em tempos de isolamento diplomático**. Rio de Janeiro: Telha, 2022. Disponível em: <http://opeb.org/livros/>

Sousa, Ana Tereza L. M; Gajus, Brenda Neris; Porto, Filipe; Freitas, José Luís; Abrão, Rafael Almeida Ferreira; Rodrigues, Vanessa C. Pitondo; Silva, Vitor Gabriel; Santos, Vitor Hugo. Distensão, Assimetrias e Oportunidades Perdidas: Relações Brasil-China no Governo Bolsonaro. In: Sousa, Ana Tereza L. M; Azzi, Diego A.; Rodrigues, Gilberto M.A. **Política externa brasileira em tempos de isolamento diplomático**. Rio de Janeiro: Telha, 2022. Disponível em: <http://opeb.org/livros/>



Sousa, Ana Tereza L. M ; Schutte, Giorgio Romano; Teixeira, Ana Paula; Belasques, Bruna; Castro, Bruno. Relações Brasil-China no governo Bolsonaro: da ideologia ao pragmatismo. In: Maringoni, Gilberto; Romano, Giorgio; Berringer, Tatiana (orgs). **As bases da política externa bolsonarista: relações internacionais em um mundo em transformação**. Santo André, SP: EdUFABC, 2021a, p. 229-250. Disponível em: <http://opeb.org/livros/> Sousa, Ana Tereza L. M.; Abrão, Rafael; Santos, Vitor Hugo. Entre a subserviência e o pragmatismo: o Brasil perante o 5G. **OIKOS** (Rio de Janeiro), Vol. 20, No 1 (2021b). Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/viewArticle/716>

Sousa, Ana Tereza L. M. O uso do Twitter como ferramenta diplomática pela China: uma análise a partir das relações Brasil-China. **Conjuntura Austral**, 13(62), 2022, 07–21. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/119206>

Sousa, Ana Tereza L. M; Souza, Bruna Belasques; Fonseca, Bruno Castro Dias; Carneiro, Gabriel Santos; Abrão, Rafael Almeida Ferreira; Santos, Vitor Hugo. Relações Brasil-China durante a pandemia: abalos no pragmatismo. In: Azzi, Diego A.; Rodrigues, Gilberto M.A; Sousa, Ana Tereza L. M. **A política externa de Bolsonaro na pandemia**. São Bernardo do Campo, SP: OPEB/FES, 2020, p.31-45. Disponível em: <http://opeb.org/livros/> Sousa, Ana Tereza L. M.; Rodrigues, Gilberto M. A. Conflitos entre governos subnacionais e o governo federal durante a pandemia de COVID-19: o Estado de São Paulo e o caso da vacina CoronaVac. **Monções: Revista De Relações Internacionais Da UFGD**, 10(19), 2021, 36–69. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/13335/8180>

Taliaferro, J. W; Lobell, S. E; Ripsman, N. M. (2009). Introduction Neoclassical realism, the State and foreign policy. In: Neoclassical realism, the State and foreign policy. New York: Cambridge University Press.

Watanabe, Marta; Fagundes, Álvaro. Brasil concentra vendas na China como nenhuma outra grande economia e isso pode ser um problema. In: **Valor**, 10 jul 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2022/07/10/brasil-concentra-vendas-na-china-como-nenhuma-outra-grande-economia-e-isso-pode-ser-um-problema.ghtml>

Freitas, José Luís; Gabriel, Vitor; Santos, Vitor Hugo; Marra, Ana Tereza. Investimentos chineses no Brasil são concentrados no setor de energia e se encontram aquém do esperado. In: **OPEB**, 14 dez 2021. Disponível em: <https://opeb.org/2021/12/14/investimentos-chineses-no-brasil-sao-concentrados-no-setor-de-energia-e-se-encontram-aquem-do-esperado/#:~:text=Ap%C3%B3s%20a%20pandemia%20de%20Covid,menos%20do%20que%20em%202019.>



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**Derecho Internacional, Responsabilidad de proteger y Guerra de Ucrania.**

Lic. Porté, María Laura  
[portelau@fch.unicen.edu.ar](mailto:portelau@fch.unicen.edu.ar)

Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la provincia de Buenos Aires

Título de la Mesa: Relaciones Internacionales y Guerra de Rusia-Ucrania.

Resumen:

El siguiente trabajo aborda las cuestiones que hacen al conflicto situado hoy en el centro de Europa cuyos protagonistas son Ucrania Y Rusia. En el mismo trataremos de abordar cuales han sido los motivos que llevaron a Rusia a invadir Ucrania, y a partir de allí como el sistema internacional ha respondido. Ya sea desde las Naciones Unidas, las decisiones que ha tomado en torno a ello el consejo de seguridad y por otra parte como estos actores se han pronunciado, frente al flagelo que está viviendo los ciudadanos que se ven afectados por esta crisis. Esta situación ha desembocado sin lugar a dudas en una crisis humanitaria, valga la redundancia. En medio de ello también analizaremos los instrumentos que desde el derecho internacional parecieran dar una respuesta a dicha crisis, caso de la ayuda humanitaria y la Responsabilidad de Proteger. Sin olvidar el mismísimo Derecho Humanitario, conjunto de leyes que desde su creación y puesta en escena ha venido a salvaguardar a civiles y soldados de los efectos de la guerra.

**Derecho Internacional, Responsabilidad de Proteger y Guerra de Ucrania.**

*“Una imagen vale más que mil palabras y esta no ha sido la excepción”*





## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



### Presentación

Frente al continuo movimiento e interacción del Sistema internacional, nuevas problemáticas se suman (como es el caso de este trabajo, la guerra en Ucrania). De cara a ello los Estados no solo se ven obligados a especificar y revisar cuáles deben ser las prioridades en sus políticas internas y por ende poder establecer objetivos claros en el armado de su política exterior y así definir las prioridades en su agenda, sino que también deben más que nunca apegarse a las normas del derecho internacional. Puesto que este justamente ha sido creado con el único y principal fin de dar un orden en el sistema internacional, mediante normas y reglas. Tal es así que desde finales del siglo veinte, frente a nuevas coyunturas, como lo es el cuidado del medio ambiente o los derechos de los consumidores, o como los Estados, se van posicionando frente a los procesos de regionalización y de globalización de la economía, esto ha llevado a re-pensar las agendas internacionales más en términos cooperativistas. Esto es en construir lazos de hermandad y solidaridad frente a las necesidades de todos los miembros de la comunidad internacional.

Uno de los temas prioritarios de la agenda internacional en los 90 y los primeros años de este siglo ha sido la cuestión de la intervención humanitaria, esto es si le corresponde o no, a un Estado determinado hacer uso de la fuerza, de manera de colaborar con otro Estado que considere que su población civil es vulnerable y necesita ser socorrida frente al atropello de sus derechos fundamentales. De allí que aparece en las discusiones políticas, académicas y científicas conceptos como Responsabilidad de Proteger en adelante (RdP) e Intervención Humanitaria. Sobre ellos y su impacto en el sistema internacional y por sobre todo Ucrania, se trabajará en este ensayo, sin perder de vista conceptos como el de no intervención y crisis humanitaria.

Vienen a mi mente, palabras escritas que nunca deberíamos de olvidar, sobre todo aquellas personas que se encuentran en cargos públicos y tiene funciones ejecutoras, como las escritas en la Introducción la Carta de



las Naciones Unidas, que transcribo a continuación...estimo ellas deberían ser siempre frente a las vicisitudes del sistema, máximo en el caso que aquí nos ocupa, el norte de cualquier diplomático o político:

*“a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles, a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas, a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional, a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad, y con tales finalidades a practicar la tolerancia y a convivir en paz como buenos vecinos, a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará; la fuerza armada sino en servicio del interés común, y a emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos”.* (Carta de Naciones Unidas, Introducción)<sup>180</sup>

### Planteo del Problema

*“La realidad de la guerra en Ucrania vuelve a confrontar al mundo con dilemas claves para la preservación de la paz, pese a los avances en materia de derecho internacional”*<sup>181</sup>.

Si hay vocablo en las ciencias sociales, que reviste y soporta cualquier tipo de archivo, es la apalabra guerra, práctica a veces justificada y otras no, pero que se desarrolla y se da desde el inicio mismo de la humanidad. A lo largo de la historia se han librado miles de guerras/batallas, por diferentes motivos, sean económicos, territoriales, de intereses geográficos y tantos otros.

La violación de los principios básicos de la Carta de las Naciones<sup>182</sup> Unidas y las normas del derecho internacional es manifiesta y la Federación de Rusia, como Estado, es responsable de este acto de agresión contra su vecino, Ucrania. La decisión del presidente Vladimir Putin de declarar la guerra a un país independiente y plenamente soberano constituye un hecho ilícito internacional con profundas repercusiones, no solo económicas y políticas, sino fundamentalmente humanitarias.

En este trabajo intentaré dar luz acerca de los motivos de la Invasión de Rusia en Ucrania, tratando de entender, con la información que se cuenta a la actualidad, los motivos de dicho conflicto, los propósitos y objetivos. Sin perder de vista por supuesto la mirada desde Ucrania y frene a ello el escenario internacional.

La situación actual entre Rusia y Ucrania es un conflicto armado internacional, que ocurre cuando uno o más Estados recurren a la fuerza armada contra otro, independientemente de las razones o la intensidad de este enfrentamiento. De ello desencadena que se activen todos los derechos y obligaciones previstos en el derecho internacional humanitario que regulan las conducciones de hostilidades y la protección de civiles. Sin embargo, siguiendo las noticias y crónicas de distintos periodistas, desde diferentes lugares del globo, podemos ver que lamentablemente algunas de las prohibiciones más elementales de esta rama del derecho están siendo violadas. Véase por ejemplo la utilización de bombas de racimo, que, debido a su enorme poder explosivo e impreciso, su utilización fue prohibida a través de la Convención sobre Municiones en

<sup>180</sup> Carta de las Naciones Unidas. Introducción. Pág. 1-2.

<sup>181</sup> La guerra es completamente contraria al derecho Internacional. Diario el Mundo, Sección Actualidad/ Política. Por Emilia Rojas Sasse. Abril 2022.

<sup>182</sup> Naciones Unidas. Impacto Académico. Marzo 2022. La Carta de las Naciones Unidas establece que las Naciones Unidas fue fundada para “salvar a las generaciones futuras del azote de la guerra.” Lamentablemente, ha habido más de 250 conflictos armados desde que la Carta se firmó en 1945. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 16: Promover sociedades inclusivas, justas y pacíficas, llama a todos los Estados miembros a promover la coexistencia pacífica entre las personas.



Racimo en 2010, pese a ello, se las utiliza y esto es claramente una violación a los convenios sobre derecho de guerra.

Lo que no podemos dejar de observar como analistas es la realidad misma, las atrocidades y atropellos que están viviendo miles y miles de ciudadanos ucranianos, que sin ser parte activa del conflicto o de la vida pública, claramente pagan las consecuencias de tal magnicidio y se ven obligados a abandonar su tierra, alejarse de sus vidas, de allí la gran cantidad de migrantes ucranianos a países vecinos y no, escapándose del flagelo de la guerra, y esto debe significar un llamado de atención a la comunidad internacional en su conjunto.

### Crisis en Ucrania

“La violación de los principios más básicos de la Carta de la ONU y las normas del derecho internacional es manifiesta y la Federación de Rusia, como Estado, es plenamente responsable de este acto de agresión contra su vecino. La decisión del presidente Putin de declarar la guerra a un país independiente y plenamente soberano constituye un hecho ilícito internacional con profundas repercusiones”.



El comienzo de la crisis en Ucrania, lo podemos ubicar aquel 21 de noviembre de 2013, cuando el entonces presidente Víktor Yanukovich, anunció la suspensión de los acuerdos con la Unión europea (UE)<sup>183</sup>. Esto desató una oleada de manifestaciones que dividieron la sociedad ucraniana. Aquellos favorables a la integración a la UE y aquellos que pregonan mantener los lazos con Rusia. La respuesta del gobierno fue cruenta, lo que desató una crisis de mayores dimensiones que provocó la caída de Yanukovich y la llegada de un gobierno pro-occidental.

<sup>183</sup> Diario El Mundo, sección Internacional: La UE suspende el acuerdo de asociación con Ucrania. 15 de diciembre de 2013. La Unión Europea ha suspendido las negociaciones sobre el Acuerdo de Asociación con Ucrania tras el rechazo del Gobierno de Yanukovich de firmar el acuerdo con Bruselas, influido por Rusia, aliado y su principal socio comercial.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Estas circunstancias llevaron a que poblaciones ruso-parlantes (caso de: Donetsk y Luhansk) del este, se manifestaran abiertamente opuestas a la idea de la integración de Ucrania a la UE, desde sus diversos motivos, pero principalmente económicos, dado que dichas poblaciones se verían seriamente perjudicadas por dicho cambio. Por supuesto se trata también de otros factores, los que tienen que ver con los fuertes lazos culturales con Rusia, pero también el comportamiento discriminatorio de las autoridades de Kiev en relación a las regiones del Este.

Así lo expresa Germán Padinger para CNN, en español: “En 2013, un histórico acuerdo político y comercial entre Ucrania y la Unión Europea tensó las relaciones con Rusia. El entonces presidente de Ucrania, Víktor Yanukóvich, al parecer por presión de Moscú y durante semanas estallaron protestas violentas en Kyiv conocidas como Euromaidan. En 2014, el parlamento ucraniano acabó destituyendo al presidente, lo cual ha sido descrito como una Revolución en Ucrania y como un "golpe de estado" por parte de Yanukóvich. La escalada culminó con el antecedente más directo de la actual crisis: la anexión de Crimea, una península que forma parte de la Ucrania independizada en 1991, por parte de Rusia en 2014 y mientras el país lidiaba con la crisis política. Para justificarlo, Rusia alegó que estaba defendiendo sus intereses y los de los ciudadanos de habla rusa en Crimea, una región con fuertes lealtades hacia Rusia. Meses después, rebeldes pro-rusos se levantaron en la región del Donbás, en el este de Ucrania, y comenzó una guerra civil en la región que continúa hasta ahora y que enfrenta al gobierno ucraniano contra las autoproclamadas repúblicas populares de Donetsk y Luhansk, apoyadas por Rusia que se considera su protector, que en febrero reconoció su independencia, ocho años después”<sup>184</sup>.

Por otra parte, desde Crimea, los líderes rusos locales, promovieron la secesión, apoyados por Rusia por razones fundamentalmente estratégicas de primer nivel.

El triunfo de la postura secesionista, motivó que grupos pro rusos en el este, en la región del Donetsk, tomaran edificios oficiales y con apoyo de líderes locales promovieran la separación de la región, con el claro objetivo de integrarse a Rusia. En el marco de este conflicto, la región de Donetsk fue proclamada república popular y organizó su propio ejército y otras instituciones aspirando a funcionar como Estado. La rebelión fue extendiéndose y transformándose en un conflicto armado abierto entre milicias pro-rusas.

El 25 de mayo de 2014 el gobierno interino de Kiev promovió elecciones presidenciales, donde fueron excluidos los habitantes de las zonas separatistas, incrementando las diferencias existentes, que desde el punto de vista del régimen internacional ya eran un hecho. En febrero de 2014, el Parlamento de Ucrania votó para sacar a Yanukovich de la presidencia, y asumió el presidente interino Oleksandr Turchynov.

Poco después, Rusia anexó Crimea mediante la firma de una ley por parte del Presidente de Rusia, donde anexa a Crimea al territorio ruso. Este hecho fue abiertamente rechazado por la UE, estados Unidos y Ucrania.

Petro Poroshenko fue elegido presidente en 2014 y gobernó hasta 2019, cuando asumió el actual presidente Volodymyr Zelensky. Ambos son considerados pro-occidente y contrarios a Moscú.

La escalada de violencia dentro de las fronteras de Ucrania unido a la existencia de denuncias internacionales, impulsó al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos a enviar una misión con el fin de para supervisar e informar acerca de la situación de los derechos humanos en el país y proponer recomendaciones al Gobierno y a otros agentes para abordar los problemas incipientes relacionados con los derechos humanos, así como las causas primigenias de la situación que se estaba

---

<sup>184</sup> German, Padinger. CNN en español. ¿Por qué Rusia ataca e invadió Ucrania? ¿Cuáles son los motivos y el origen del conflicto? 24 de agosto 2022.



creando. En una primera instancia dicha Misión se conformó por invitación de Ucrania, asimismo trabaja en conjunto con otras entidades similares, destinadas a vigilar y monitorear la situación de derechos humanos en el territorio ucraniano.

La delicada situación que atraviesa Europa central y en particular la República de Ucrania, es un conflicto armado internacional, que ocurre, como bien sabemos cuándo uno o más Estados recurren a la fuerza armada contra otro Estado, independientemente de las razones o la intensidad de este enfrentamiento. Ello activa automáticamente todos los derechos y obligaciones previstos en el derecho internacional humanitario<sup>185</sup> que regulan las conducciones de hostilidades y la protección de civiles. Observamos que lamentablemente algunas de las prohibiciones más elementales de esta rama del derecho están siendo violadas. Por ejemplo, la utilización de bombas de racimo, que, debido a su enorme poder explosivo e impreciso, genera un daño desmedido. Su utilización fue prohibida a través de la Convención sobre Municiones en Racimo en 2010 y su utilización constituye un crimen de guerra y un absurdo en el tiempo que vivimos.

Respecto al tema, la Corte Penal Internacional también se ha pronunciado, repudiando absolutamente la actuación de la Federación Rusa sobre Ucrania. En un artículo publicado en marzo pasado, donde postula que Rusia debe suspender de forma inmediata las operaciones militares iniciadas el 24 de febrero pasado. Dicha decisión se sustentó en una votación de 13 votos a favor y dos en contra. En la lectura de este dictamen, la Jueza a cargo, Joan Dengue de origen estadounidense, dijo que Rusia debe garantizar, además que ninguna de sus unidades armadas militares o grupo irregular, organización o individuo que pudiera estar apoyando y promueva acciones militares relacionadas con la incursión rusa en cuestión. Además, en esa ocasión la Corte dijo que ambas partes, tanto Rusia como Ucrania, de cualquier acción u agresión que pueda profundizar aún más la crisis existente. La jueza por su parte también agregó que la Corte es consciente de la magnitud de la tragedia humana que se está viviendo en el territorio de Ucrania (Naciones Unidas, Noticias ONU, marzo 2022).

Frente a los sucesos mencionados y a la crisis que claramente están viviendo miles de ucranianos, lo cual los obliga a dejar su vida y marcharse de su tierra es que organismos como Naciones Unidas, la Corte Penal Internacional y organismos de derechos humanos, postulan que es imprescindible que se aplica en dicho territorio de forma inmediata instrumentos del derecho internacional, como la Responsabilidad de Proteger, es necesaria y urgente y desde ya el cese de las hostilidades.

### **Derecho Internacional y Responsabilidad de Proteger**

En estos días y últimos meses Ucrania está sufriendo claramente la agresión y las hostilidades de su país vecino Rusia. Tiempo atrás el ex presidente de los Estados Unidos Barak Obama declaraba que el mal se ha esparcido en nuestro tiempo: “El tribunal de Núremberg constituido en 1945 para juzgar a la cohorte de asesinos del régimen nazi definió la agresión como “el supremo crimen internacional que se diferencia tan solo del resto de los crímenes en que por sí mismo contiene todo el mal imaginable”. Cabe señalar una paradoja: el crimen de agresión, por primera vez definido y perseguido en Núremberg, lo fue gracias a la acción de juristas y diplomáticos soviéticos y la idea de someter a juicio a los asesinos nazis fue concebida en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas” (Emilio Menéndez del Valle: 2022, 1).

En las últimas décadas varios países apoyaron el llamado derecho, que algunos llegaron a denominar como derecho de injerencia en los asuntos internos de los estados que cometieran los crímenes de guerra o humanitarios. Es así que en el año 2005 todos los miembros de la Asamblea General de la Naciones Unidas aprobaron la doctrina de la Responsabilidad de Proteger diseñada y pensada para actuar de forma colectiva

<sup>185</sup> Conjunto de Derechos y normativas que se activan frente al flagelo de la guerra y las crisis humanitarias. Buscando resguardar por sobre todo la vida humana y limitar los efectos de la guerra.



y poner de algún modo un freno a los que desde años vienen siendo calificados como crímenes atroces (Emilio Menéndez del valle: 2022, 1).

“Desde hace poco más de una década el derecho internacional ha venido familiarizándose con el concepto de «responsabilidad de proteger», sobre todo a raíz del Informe de la Comisión Internacional sobre intervención y soberanía de los Estados de diciembre de 2001, conocido también como Informe de la comisión canadiense, debido a que dicha comisión fue creada por el Gobierno de este país.

Presidida por Gareth Evans y Mohamed Sahnoun, el informe en cuestión asumió en general las tesis que se habían defendido por un sector doctrinal importante a la hora de llevar a cabo las denominadas intervenciones humanitarias. Es oportuno señalar que dos años antes, es decir en 1999, la OTAN llevó a cabo bombardeos masivos sobre Serbia y Kosovo para poner fin a las atrocidades cometidas en Kosovo contra la población de origen albanés<sup>186</sup>, entre las cuales cabe señalar la limpieza étnica y centenares de miles de refugiados. En el transcurso de este conflicto no conviene olvidar la matanza de Srebrenica (uno de cuyos autores o propulsores, Mladic<sup>187</sup>, ha sido juzgado por el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia), ni los masivos bombardeos sobre las otras zonas consideradas y declaradas como «seguras» por el propio Consejo de Seguridad. También conviene tener presente que un año antes de la matanza de Srebrenica, que tuvo lugar en julio de 1995, se produjo el genocidio en Ruanda entre los meses de abril y junio de 1994 en el que perecieron unas 800.000 personas de la etnia tutsi y algunos hutus de tendencia moderada”. (Romualdo Bermejo García y otros. 2002: 4).

Si bien la intervención humanitaria no goza aún de aceptación unánime, algunos Estados y un sector de los juristas internacionales consideran que tal aceptación es lo suficientemente amplia como para hablar de costumbre internacional. En opinión de juristas internacionales dicha práctica está en proceso de desarrollo y requiere aún consolidación. El principio es aceptado en la medida en que una amenaza contra la paz puede también estar constituida por violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario cometidas dentro de un país. Parte del debate actual se refiere a la necesidad de instaurar un modelo jurídico de intervención, a fin de garantizar un mecanismo claro de toma de decisiones y de asegurar que la intervención se ejecute de manera no discriminatoria. (Ryniker. 2000: 1).

En medio de un mundo cada vez más complejo, tal como ya lo he señalado y a la vez más dinámico y entrelazado, es necesario aclarar ciertos términos, que parecieran a veces en determinadas circunstancias quedar desdibujados. La intervención humanitaria, tal como denominamos, es justamente lo que semánticamente estas palabras expresan, (Acción internacional con el fin de llevar), es la participación de fuerzas de paz en determinadas regiones, o países para el cuidado y resguardo de la vida y los derechos fundamentales, de personas que puedan estar sufriendo diversos abusos.

Una vez más en el devenir histórico, se viola el principio de la no intervención, recogido en tantos instrumentos jurídicos internacionales, en la doctrina y en la jurisprudencia. Se ha repetido “*ad nauseam*” el rechazo a la intervención y a su inadmisibilidad en forma directa o indirecta, en cuestiones políticas, económicas, sociales y culturales. Para dichos instrumentos, sin embargo, el carácter no coactivo de la asistencia humanitaria se vuelve coactivo con la intervención humanitaria. La intervención humanitaria es un hijo putativo del Nuevo Orden Mundial y ellos, los entusiastas partidarios de la intervención humanitaria, que en adelante los identificaremos como “ellos”, han establecido sus “reglas de juego”, que comienzan por su “lenguaje”, que no es un idioma, ni un dialecto, sino una jerga pseudo-jurídica; así hablan de “una nueva dimensión”, de “una nueva interpretación del Derecho Internacional y de la Carta de las Naciones Unidas”, de “una intervención humanitaria admitida por el Derecho Internacional”; sostienen

<sup>186</sup> 1,8 millones de habitantes. Un 90 por ciento son albaneses étnicos, el resto serbios y otras minorías como montenegrinos, gitanos, turcos, bosnios y croatas. Un 65 por ciento de la población de Kosovo son jóvenes de menos de 30 años, por lo que se considera a este territorio como el más joven de Europa

<sup>187</sup> El martes 8 de junio de 2021 fue condenado a cadena perpetua por la Sala de Apelaciones del Mecanismo de los Tribunales Penales Internacionales.





que “la asistencia humanitaria es contraria a la no-intervención”, que es “una excepción del principio de la no-intervención” (Pisani, 2000: 1).

Antes del orden que se instituyera en el sistema internacional resultado del nacimiento de las Naciones Unidas, era deber de los Estados respetar el derecho de no intervenir en otros Estados (puesto que esto era una costumbre de suyo). Sin embargo, ahora se está ante el derecho de imponer a otros Estados el deber de aceptar la intervención humanitaria. Y para eso está el Consejo de Seguridad, que la convierte en una norma imperativa de Derecho Internacional, en lo que ellos llaman “imperativo moral”. El deber de no hacer, se convierte en el derecho de hacer. No se trata de un juego de palabras. Sino que pareciera que la intervención en ciertos casos estaría justificada. Justificada siempre y cuando sea por fines absolutamente humanitarios y de salvaguarda de las vidas que puedan estar en peligro.

La paz y la seguridad internacionales vienen unidas, y el caso de la Guerra en Ucrania no sería la excepción. En Derecho Internacional, al rechazo de las relaciones coercitivas como mecanismo para instrumentar el artículo 2<sup>188</sup>, párrafo 4 de la Carta es un ejemplo de ello. En consonancia con la vigencia plena que ha de tener el artículo 2 en su párrafo 3, se encuentra lo dispuesto en el capítulo VI sobre “Arreglo pacífico de la controversia” del que, el capítulo VII sobre acción en el caso de amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión, es una excepción complementaria, pero esta excepción complementaria se ha convertido en norma general para el Consejo de Seguridad. No es preciso consultar el oráculo de Delfos para advertir, que es causal y que no. La presencia de una concepción de la paz que llega a las llamadas acciones para la paz como substrato de la filosofía de la violencia al uso, que ha llevado a la proclamación de la diplomacia de la violencia, lo que conduce a la paz de la violencia y por la violencia.

A lo que venimos postulando agrega Anne Ryniker, “La intervención humanitaria es una cuestión que cae dentro del ámbito del Jus ad Bellum. ¿Cuándo un Estado o un grupo de Estados tiene derecho a recurrir al uso de la fuerza? Esta es una cuestión que reglamenta específicamente la Carta de las Naciones Unidas. En principio, los Estados se abstendrán de recurrir a la fuerza en sus relaciones internacionales (Artículo 2, párrafo 4). Las excepciones están contempladas en el Capítulo VII de la carta. En caso de amenaza contra la Paz y la seguridad internacionales, el consejo de seguridad puede decidir que se tomen medidas militares (Artículo 42). Por otra parte, se garantiza el derecho a la legítima defensa individual y colectiva de los Estados (artículo 51). El derecho a la libre determinación es otro caso posible de intervención admitida en la práctica. En cambio, por el momento, no es posible afirmar que exista un derecho de emprender una acción unilateral o de recurrir a la fuerza contra un Estado que cometa abusos en materia de derechos humanos o violaciones del derecho internacional humanitario: a nuestro juicio, en este ámbito no se ha cristalizado aún ninguna costumbre internacional” (Ryniker, 2001: 1).

“En el caso de violaciones graves del derecho internacional humanitario, este último no guarda silencio. En efecto exige que se enjuicie a los responsables y se los castigue como criminales. Estos podrán ser juzgados por jurisdicciones nacionales o, en su defecto, por tribunales penales internacionales que se establecerían para esos fines, o por la Corte Penal Internacional.” (Ryniker, 2001: 1).

En el campo del derecho y las cuestiones humanitarias ha sido desde hace tiempo, especialmente a partir de la vigencia del modelo de la Carta de las Naciones Unidas, un terreno donde la tensión entre el principio de no intervención y el principio de injerencia, cobró dimensiones inconmensurables. Es que nadie puede negar el valor que tienen estos temas para la comunidad internacional, como tampoco se puede ocultar que muchas veces disfrazados con el ropaje de los Derechos Humanos y la Ayuda Humanitaria, se escondieron mezquinos intereses políticos, económicos o militares de las grandes potencias: “ Algo es seguro en el desarrollo actual del derecho internacional , los derechos humanos y las cuestiones humanitarias hoy día trascienden las fronteras de los Estados para interesar a la comunidad internacional en su conjunto. Esto

---

<sup>188</sup>2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal. Carta Naciones Unidas, pág. 3.



tiene su fundamento filosófico y político en el hecho de que hay consenso en que las graves y masivas violaciones a los derechos humanos no pueden ser toleradas porque ponen en peligro la paz y la estabilidad internacional” (Tempesta, 1999:13).

Es muy importante que dejemos en claro estos conceptos a modo de no generar confusión. Aclarar que todos estos mecanismos se activan en conformidad con códigos de funcionamiento que aplica la comunidad internacional y que por otra parte los cree necesarios. Esto lo podemos observar en los diferentes ámbitos de protección de los derechos humanos, como el de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en el marco de las Naciones Unidas, la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco de la organización de los Estados Americanos y la Declaración de los Derechos Humanos para Europa.

### **Intervención Humanitaria y Responsabilidad de Proteger.**

La intervención humanitaria contempla, de entrada, el uso de la fuerza militar, mientras que la Responsabilidad de proteger es fundamentalmente un concepto preventivo que privilegia un conjunto de acciones que apuntan a detener el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica o los crímenes de lesa humanidad. Pensando en impedir que los crímenes se consuman, frente al escenario que se vive en Ucrania, sin dudas ambos instrumentos son más que necesarios como otros que ya he señalado.

Estas acciones militares que señalamos en la intervención humanitaria, tiene que ver con acciones emprendidas por la comunidad internacional en el territorio de un determinado Estado, con el fin de proteger y defender la población de violaciones graves y masivas de los derechos humanos fundamentales y garantizar la asistencia humanitaria a las víctimas de conflictos armados cuando el gobierno soberano impide su paso.

El empleo de la fuerza solo puede llevarse a cabo como medida de último recurso, cuando todas las demás medidas no coercitivas han fallado y solo cuando está autorizada por el Consejo de seguridad de Naciones Unidas, en este sentido “...debe rechazarse lo que comúnmente se ha denominado por algunos gobiernos y juristas de países occidentales la intervención humanitaria, que es precisamente, el recurso a la fuerza armada que en este terreno únicamente reservado a la comunidad internacional, organizada en el marco del sistema colectivo, que inviste al Consejo de Seguridad” (Tempesta, 1999: 15).

Por tanto, en primer lugar, para diferenciar ambos conceptos, está el hecho de que el principio de intervención humanitaria, que permite el uso de la fuerza como un imperativo humanitario, sin la autorización de organismos como el consejo de seguridad, ya que intervienen (de cara a la urgencia) frente a la urgencia que puede estar sufriendo una población civil determinada.

En segundo lugar, los requisitos que originan para activar la RdeP, son graves violaciones a gran escala de los derechos humanos, una correcta intención en quienes intervienen, modalidad de último recurso, proporcionalidad, una perspectiva razonable de que la intervención ayudara a paliar el problema, y finalmente autorizada y lanzada por la debida autoridad.

En tercer lugar, vemos que la RdeP se ubica exclusivamente en los cuatro crímenes atroces masivos: genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad, es por ello que quienes defienden esta postura consideran necesaria la responsabilidad en interceder en los conflictos frente al padeciente.

Finalmente tenemos que, si bien es cierto que la intervención humanitaria asume el derecho de intervenir, la responsabilidad de proteger se basa en una responsabilidad de proteger y asistir a las personas. Lo que sí es muy importante a destacar es que la intervención humanitaria y la RdP, pasa de las motivaciones centradas en el Estado a los intereses de las víctimas al centrarse no en el derecho de los Estados a intervenir sino en la RdeP a las poblaciones en riesgo.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Por último, me parece importante destacar, que se hace muy difícil separar la intervención humanitaria cuando se trata de vidas humanas y más aún cuando estas se ven en peligro, de allí que la Intervención va de la mano de la RdP, siempre y cuando se garanticen las libertades y derechos fundamentales de las personas. Sobre este punto aclara Anne Ryniker: Desde el punto de vista del derecho internacional humanitario, existe una contradicción inmanente cuando se habla de intervención o injerencia humanitarias, pues el término humanitario debe reservarse a la acción encaminada a mitigar el sufrimiento de las víctimas. Ahora bien, la intervención humanitaria, tal como se entiende hoy es una intervención armada que implica a, menudo un programa político.

Siempre que las violaciones sean sumamente graves y que, a causa de ellas, la acción humanitaria se encuentre obstaculizada, el problema excede el límite del derecho internacional humanitario y no puede ya abordarse desde el ángulo de la acción humanitaria. Sin embargo, cuando el Consejo de Seguridad decida ordenar una intervención armada en virtud del capítulo siete de la Carta de las Naciones Unidas, no podrá ignorar que su papel primordial es restablecer la paz, no podrá pues tomar la decisión sin haber elaborado un plan de acción coherente y global que enfrente la situación como un todo y en particular que aborde las causas profundas del conflicto. Por otra parte, deberá asignar a las misiones que envíe al terreno los recursos y los medios apropiados, a fin de garantizar que las poblaciones que se supone serán protegidas reciban una auténtica protección. (Ryniker, 2001: 2).

En palabras de Florencia Urbano: La Asamblea General, en el marco de la Cumbre Mundial de 2005, incluyó la idea RdP en el Documento Final en el cual vincula la aplicación de la RdP con la prevención del genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y la depuración étnica. Cada Estado tiene la responsabilidad de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esta responsabilidad entraña la prevención de tales delitos, incluida su incitación, por los medios adecuados y necesarios. La comunidad internacional debería, según proceda, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esta responsabilidad y apoyar a las Naciones Unidas en el establecimiento de una capacidad de alerta temprana.

La comunidad internacional, a través de las Naciones Unidas, también tiene la responsabilidad de utilizar medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y crímenes contra la humanidad. En este contexto, estamos dispuestos a emprender acciones colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido el Capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos son inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales manifiestamente no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Destacamos la necesidad de que la Asamblea General siga examinando la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como sus consecuencias, teniendo en cuenta los principios de la Carta y el derecho internacional. También tenemos la intención de comprometernos, cuando sea necesario y apropiado, a ayudar a los Estados a crear capacidad para proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad y a prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos. (Urbano, 2021: 4-5).

Tal como lo venimos desarrollando, responsabilidad de proteger e intervención humanitaria vienen de la mano, diría yo que es difícil a estar altura pensarlo como conceptos o ideas diferentes o lejanas una de otra, puesto que en definitiva lo que se intenta resguardar es la vida humana, y en este caso en particular frenar definitivamente las hostilidades entre Ucrania y Rusia.

La crisis de Ucrania tiene sin dudas repercusión internacional, se ha observado la tensión entre la OTAN y Rusia, con despliegues de fuerzas militares y concentraciones en zonas fronterizas, por ejemplo, a ello se suma la idea sostenida desde determinados sectores duros de la dirigencia de Estados Unidos de apoyar



## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

militarmente, asesores/equipo militar, el esfuerzo de guerra de Ucrania. No obstante, ello las negociaciones de paz y los altos el fuego acordados han sido vulnerados sistemáticamente. La escalada del conflicto ha generado millares de víctimas civiles y cientos de millares de refugiados. En este caso puntual, Naciones Unidas señala al respecto: cada Estado tiene la responsabilidad primaria de proteger a su población de los crímenes masivos, la comunidad internacional tiene la responsabilidad de asistir a los Estados en el cumplimiento de dicha protección y la comunidad internacional debe utilizar vías diplomáticas, humanitarias y otros mecanismos pacíficos para proteger a las poblaciones de los crímenes mencionados. La responsabilidad de proteger podría considerarse una consecuencia de la aceptación de que la soberanía implica tanto derechos como responsabilidades. Responsabilidades que deben asumir los Estados respecto a sus ciudadanos, frente a semejantes atropellos a la humanidad y las personas gozan del derecho de que se les garantice la vida como pauta primaria y única.



### Conclusiones

Frente a todo lo escrito en el presente trabajo, hay algunas conclusiones a las que rápidamente podemos llegar. Sin dudas el mundo actual, dista mucho de lo que fue luego de la segunda guerra mundial, incluso del mundo pos guerra fría. Si miramos el globo rápidamente en cada zona geografía o hemisferio podemos visualizar países que por diferentes cuestiones han emergido y son líderes en la actualidad. Por otra parte, frente a la aparición de organismos internacionales, tal el caso de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, organismos de defensa de derechos humanos, tal el caso del sistema europeo de Derechos Humanos, la organización internacional del comercio y tantas otras, hacen que los vínculos en el sistema internacional hoy día sean cada vez más y más complejos.

También contamos en la actualidad con una enorme cantidad de convenios, protocolos, acuerdos y organismos internacionales que han sido creados con el único, diría yo, casi exclusivo fin de mantener el



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

orden y la paz internacional, como por ejemplo Naciones Unidas y de salvaguardar las vidas humanas, como lo es con la Declaración universal de los Derechos Humanos. Y en el caso puntual de la Guerra en Ucrania, no solo contamos con el derecho humanitario, y los protocolos que de allí se desprenden, sino que también, hoy se cuenta con la ayuda (intervención) humanitaria y la RdP. Que quiero decir con ello, que, claramente el sistema internacional ha crecido en números de actores y organizaciones internacionales, gubernamentales y no, pero a diferencia de guerras que se daban en el pasado, hoy se cuentan con valiosas herramientas, como las mencionada, que vienen a socorrer no solo a los Estados frente al flagelo de la guerra, sino y por sobre todo a la humanidad, hombres, mujeres, ancianos, niños, todo ellos vulnerables, frente a semejantes atrocidades.

Si bien es cierto que Ucrania hacia el interior de su propio país, tenía sus diferencias y determinados conflictos a resolver, pero la intervención militar de Rusia, sin dudas solo sirvió para encender la llama del conflicto y que este se profundizará aún más. Tal como lo mencione, son muchos los actores que se han pronunciado respecto a la guerra y sus consecuencias. Caso de las Naciones Unidas, desde la asamblea general, hasta el consejo de Seguridad. También lo ha hecho la Corte Penal Internacional, figuras de renombre como Barak Obama, el mismísimo Papa Francisco, organizaciones internacionales que velan por los derechos humanos, el pedido es uno y a gritos, el cese inmediato de las hostilidades y la asistencia humanitaria a quienes se han visto lastimado y afectado por dicho conflicto.

Sin dudas la pesada herencia soviética, tuvo su impacto, dificulta a Ucrania poder alcanzar el nivel de vida o el desarrollo que tuvieron otras economías que fueron parte del Bloque del Este. Problemas como la corrupción y la existencia de profundas divisiones latentes ya mencionadas, serían factores determinantes que contribuirán al actual estado de cosas. A todo ellos se agregaron factores externos, donde Estados Unidos por razones estratégicas, promueve grupos políticos favorables a la integración a la UE y la OTAN, y esto desde Moscú no es mirado con buenos ojos.

De cara al futuro Ucrania, tiene varias cuestiones a resolver, empezando por las minorías propias de su país, que generan fracturas hacia el interior. Esto debe ser mirado como un llamado de atención por el gobierno actual y buscar soluciones que propicien en un principio cierta reconciliación interna. Buscando espacios de conciliación, bajo el estado de derecho, el respeto a las normas y la democracia. Sumado a ello la guerra con su país vecino, profundiza aún más las fracturas ya existentes.

También queda a las claras que la diplomacia fracasó en sus intentos de evitar la invasión rusa a Ucrania y los mecanismos internacionales de seguridad tampoco resultaron eficaces para detenerla. Es un hecho que aquí lo que ha ganado y aun hoy en día prevalece es la fuerza, no pudo la razón en este caso. Pero ello no debería desanimar a gobernantes y naciones, sino por el contrario esto tiene que ser una clara invitación a utilizar de una vez y en forma definitiva los instrumentos que nos da el Derecho Internacional, tal el caso de la RdP y la ayuda humanitaria. Considero la agresión y la fuerza nunca deberían ser ni siquiera una posibilidad.

Lo que ha quedado en evidencia es que el Consejo de Seguridad de la ONU resulta inoperante cuando el conflicto involucra a uno de sus miembros permanentes, como Rusia. Allí lo que queda de manifiesto es la debilidad institucional frente a un conflicto de tal magnitud, que no debería suceder, sino que dicho organismo debería actuar de forma ecuánime e independiente.

Por otra parte, lo que, si podemos observar desde una perspectiva más general, es que desde el fin de la II Guerra Mundial, por lo menos el ejercicio de la violencia por parte de los Estados ha desaparecido como derecho, desde que fue creado el sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas. La dificultad está en que es un sistema que no es perfecto. Pero, en todo caso, hoy el uso de la fuerza, la guerra, es contraria al derecho internacional, salvo algunas excepciones: la legítima defensa, y cuando hay una autorización expresa del Consejo de Seguridad.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Estimo que el camino a recorrer aun es largo y agobiante por momentos, pero mucho se ha hecho y construido desde aquel momento que el sistema internacional vivió las dos guerras mundiales. En la actualidad contamos con numerosos convenios, acuerdos, leyes, organismos, tal como ya lo señalé, todos ellos deben ser hoja de ruta a la vista de quienes toman las decisiones. La protección y garantía de la vida siempre debe ser prioridad más en casos como este, donde miles de personas sufren las consecuencias de la guerra, por temas que a ellos los exceden pero que terminan siendo presos del dolor.

Instrumentos como la ayuda humanitaria, la responsabilidad de proteger, y el inmenso conjunto del derecho internacional, hoy más que nunca deben ser puestos sobre la mesa y su vigencia debería ser plena. La comunidad mundial así lo demanda.

### **Bibliografía**

- El Mundo. Sección Política/ Actualidad. “La guerra es completamente contraria al derecho internacional”. 15 de abril de 2022. Autor: Emilia Rojas Sasse.
- Equilibrium Global. Crisis en Ucrania: Conflicto y derecho internacional humanitario. Agosto 2015. Entrevistas, Geopolítica, Mundo hoy, Ucrania.
- The Observatory of International Law. Para hablar con propiedad: algunas respuestas desde el derecho internacional sobre la nueva guerra en Europa. Autor: Jeremie Swinnen. Marzo de 2022.
- Naciones Unidas. Impacto académico. Paz y resolución de conflictos. Marzo de 2022.
- Ucrania y la responsabilidad de Proteger. Emilio Menéndez del Valle. 22 de abril de 2022.
- De la intervención Humanitaria a la responsabilidad de proteger. La gestión de las emergencias humanitarias por Naciones Unidas en la primera década del siglo XXI. Autora: Dana Valdano. Universidad nacional de Rosario. Facultad de ciencias políticas y Relaciones Internacionales.
- Diario las Américas, entrevista realizada a: Antonio Ledezma, ¿Qué es la responsabilidad de proteger? 26 de septiembre de 2018.
- Arredondo, Ricardo: La responsabilidad de proteger: la perspectiva latinoamericana. Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, vol. 16, núm. 32, julio-diciembre, 2014. Universidad de Sevilla, Sevilla, España.
- Carta de las naciones Unidas.
- Diccionario Jurídico.
- Foro internacional. ¿Promesas idealistas? América latina en tiempos de Responsabilidad de proteger. Vol. 57, Núm. 1, Año. 2017. Mónica serrano.
- Documento de Naciones Unidas. Derechos Humanos. Oficina del Alto comisionado. Por la democracia para todos. Manual para parlamentarios. Año 2016.
- Revista: Gloobal hoy. <http://www.iciss.ca/>
- Responsabilidad de proteger y prevención en América Latina y el Caribe: El rol de la Sociedad Civil. Documentos Cries. Ricardo Arredondo, Gilberto: M.A,
- Rodríguez, Andrés Serbin. Coordinadora general de Investigaciones Económicas y sociales. Buenos Aires 2011.
- La responsabilidad de proteger a la luz del derecho internacional público: la legitimación del uso de la fuerza en las Relaciones Internacionales. Katia Montes de Oca Milán, La Habana 2014.
- Documento final de la Cumbre Mundial de 2005. 14-16 de septiembre de 2005, naciones Unidas.
- Percepciones sobre la responsabilidad de proteger en América Latina. Revista Política y estrategia, número 129, Año 2017. Jorge Riquelme Rivera, Fernando Guzmán Muñoz, Alexis salgado Bravo.
- La responsabilidad de Proteger. Laureano, Genin. Lecciones y ensayos, numero 97, Año 2016.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- Principio de No Intervención en el actual contexto internacional. *Fabián Novak Talavera, Fernando Pardo Segovia. Bachilleres de la Facultad de Derecho de la PUC. Miraflores, 30 de abril de 1992.*
- Diccionario de acción humanitaria y Cooperación al desarrollo. Universidad del país vasco. Intervención humanitaria. Joana abrisketa. Año 2001.
- Nuevas Avenidas al principio de no intervención: la injerencia humanitaria y la intervención democrática. *Revista de Relaciones Internacionales, Numero 16. Año 1999. Guillermo, Tempesta.*
- Jorge Riquelme Rivera, Fernando Guzmán Muñoz, Alexis Salgado Bravo. Percepciones sobre la responsabilidad de Proteger en América Latina. *Revista Política y estrategia, número 129, Año 2017. ISSN 0716-7414.*
- Cecilia, Añaños Meza. Anuario mexicano de Derecho Internacional. Anu. Mex. Der. Inter. Vol. 10. Enero de 2010. La responsabilidad de proteger en naciones Unidas y la Doctrina de la responsabilidad de Proteger.
- Ricardo, Arredondo. La responsabilidad de Proteger: La perspectiva Latinoamericana. Universidad de Buenos Aires. . Año 2014.
- Claribel de castro Sánchez. ¿El fin de la Soberanía nacional? El derecho de Injerencia humanitaria ante los últimos acontecimientos: breves reflexiones. *Revista de Derecho UNED. Numero 1. Año 2006.*
- Carol Proner. ¿Sistema interamericano de Derechos Humanos necesita ser reformado? América latina en movimiento. Año 2012.
- Serrano, Mónica. La responsabilidad de proteger. Opinión. El País. Edición América. Julio de 2009.
- David, estrada Larreta. ¿Quién quiere limitar el Sistema Interamericano de Derechos Humanos? Latinoamérica/ Derechos Humanos. Julio de 2019.
- Amnistía Internacional. Américas: Sistema Interamericano constituye una garantía fundamental para la Vigencia de los derechos Humanos en la Región. Abril 2019.
- Mariana, Zegers. CIDH: Cuestionar para no cumplir. Diario y Radio U Chile. Abril de 2019.
- Natalio Cosoy. ¿Qué y quién está detrás de la avanzada para limitar el sistema interamericano de derechos Humanos? France 24. junio de 2019. <https://www.France24.com>
- Consigli, José Alejandro. Anuario Argentino de Derecho Internacional. La intervención Humanitaria a la luz del derecho internacional actual. Buenos Aires, año 2002.
- Florencia, Urbano. La responsabilidad de proteger: buenas intenciones que acabaron en olvido. *Revista electrónica de Derecho Internacional Contemporáneo. Año 4, numero 4. Julio de 2021. Universidad Nacional de Rosario, Argentina.*
- Romualdo Bermejo Gracia, Eugenia López Jacoiste Díaz. De la Intervención por causas Humanitarias a la responsabilidad de proteger. Fundamentos, similitudes y diferencias. Capítulo primero. Año 2002.



XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre **Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## **China continental y las implicancias de su penetración en Latinoamérica, una mirada más allá de la espectacularidad de los grandes números**

Nahem Reyes<sup>189</sup>

[nahem\\_ve@hotmail.com](mailto:nahem_ve@hotmail.com)

Foro de Madrid

Área Temática: 6.- Política Internacional

### **Resumen**

Este escrito, constituye una aproximación sobre un tema que a nuestro juicio ha sido tratado apriorísticamente, con la repetición mecánica de indicadores macro-económicos. Nos referimos a abordar el fenómeno de la irrupción de la República Popular de China (RPC) con su espectacular desarrollo, su rol en el mercado global como en el tablero mundial con su respectivo impacto, tanto hoy como de cara al mañana, sobre las realidades económicas, políticas, sociales y culturales de América Latina y El Caribe (ALC). En ese sentido, las presentes son el producto de un trabajo elaborado desde la metodología histórica-documental apoyado en la perspectiva geopolítica como de la historia de las relaciones internacionales, procurando una visión integral como prospectiva del fenómeno en cuestión, permitiendo superar las limitaciones propias de los típicos estudios sesgados dada su tendencia marcadamente economicistas y que lamentablemente, son los que más abundan en la literatura sobre China en la actualidad. Para lo cual se estructura en tres partes: un breve repaso de los principales indicadores macro-económicos de China; se ofrece una puntualización de los momentos claves de la penetración de China en las Américas, y por último; haremos un agudo esfuerzo por develar las consecuencias de su penetración.

**Palabras Claves:** China, geopolítica y Partido Comunista Chino (PCCh)

### **A manera de epígrafe**

---

<sup>189</sup> Doctor en Historia egresado de la Universidad Católica Andrés Bello (Caracas – Venezuela)



“Hay que mirar más allá de la nariz de Cleopatra.”

**Miguel de Unamuno**, tomado de E. Hobsbawm (2014)

“En un mundo inundado de la información irrelevante, la claridad es poder.”

**Yuval Noah Harari** (2018)

### Comentarios introductorios

La presente ponencia que les vengo a compartir el día de hoy, constituye apenas una aproximación sobre un tema que a nuestro juicio ha sido tratado minimalista y apriorísticamente, con la repetición mecánica de meras magnitudes e indicadores macro-económicos, que sin duda no son suficientes y carecen de la rigurosidad como solidez necesaria para desarrollar una discusión holística, seria y con la suficiente altura para que resulte como fuente seminal para los tomadores de decisiones del Estado, los empresarios y los académicos.

Me refiero justamente a abordar el fenómeno de la irrupción de la República Popular de China (RPC) con espectacular desarrollo, su rol en el mercado global como en el tablero mundial y cómo todo ello impacta tanto hoy como de cara al mañana las realidades económicas, políticas, sociales y culturales de América Latina y El Caribe (ALC). Para ello resulta más que imperativo “mirar más allá de la nariz de Cleopatra”, como nos dijo el filósofo español Miguel Unamuno. En ese sentido, hoy la Fundación ISSOS hace este simposio anual y del cual tengo el honor de haber sido invitado.

Ahora bien, en lo que respecta a estas breves líneas que os compartiré con los aquí presentes, son la versión sintética de un trabajo elaborado desde la metodología histórica-documental apoyado en la perspectiva geopolítica y de la historia de las relaciones internacionales, para procurar así, ofrecer una visión integral y prospectiva, permitiendo superar las limitaciones propias de los típicos estudios sesgados dada su tendencia marcadamente economicistas y que lamentablemente, son los que más abundan en la literatura en la actualidad.

En lo que respecta a mi presentación, la misma la he estructurado en tres partes muy puntuales: en la primera haré un breve repaso de los principales indicadores macro-económicos de China y que la posicionan como el *gran motor* o *ángel del comercio* para la región; en la segunda ofrezco una puntualización de lo que considero son los momentos claves de la penetración de China en las Américas y por último; haremos un agudo esfuerzo por develar los efectos o consecuencias directas para la ALC de exponer una nuevamente *las venas abiertas de América Latina* –como una vez lo dijo Eduardo Galeano- al capitalismo, en esta ocasión al del imperialismo chino.



## I.- La espectacularidad de los macro-números de la economía china

En este apartado no me detendré en demasía, pues, tal vez constituye el epicentro de la explosión de artículos científicos, libros, documentales, reportajes, entrevistas y hasta programas de TV que se aproximan a la China como tema del momento en materia económica, comercial, de mercados, tecnología, entre otros. Baste una rápida revisión del “The World Economy: Historical Statics”, las estadísticas del Banco Mundial como del Centro de Desarrollo de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), confirman esta tendencia.

En consecuencia, hoy pululan –literalmente- miles de publicaciones sobre las *bendiciones*, el *milagro económico* o el *gigantesco mercado* chino con frases recurrentes como las que les comparto a continuación: L. Katseli (2007) “...el ascenso de China representa también un reto para los países latinoamericanos”<sup>190</sup>. Más tarde E. Lora (2009) dice: “La economía de China ha sido la de más rápido crecimiento en el mundo durante las últimas décadas (...) ha mostrado un crecimiento anual de 9.4 por ciento”. Más adelante, incluso ofrece una proyección de cara a las próximas décadas:

China es la sexta economía del mundo. De continuar con tasas de crecimiento similares a las registradas en las últimas décadas, el país asiático se convertirá en la principal economía del planeta en menos de 40 años con base en el PIB a precios de mercado. Si se valora el PIB en paridad del poder adquisitivo (PPP), China ya es la segunda economía del mundo, y superará a los Estados Unidos en menos de una década si ambos países mantienen sus actuales tasas de crecimiento.<sup>191</sup>

En esa misma tónica, J. Santiso (2009) señala: “El auge económico de China representa un importante reto global”<sup>192</sup>. Similarmente J. Blázquez y otros (2009) “La economía de China se ha expandido a pasos agigantados, con un progreso deslumbrante desde su primera apertura a la inversión extranjera y la reforma de 1978”<sup>193</sup>.

Y elevando más la apuesta sobre la supuesta *bendición económica* china y su posibilidad de replicación en las históricamente menguadas y atrasadas economías latinoamericanas, J. Sanz (2013) nos dice: “La influencia de China en Latinoamérica ha sido tal, que numerosos autores y políticos discuten sobre cuál debería ser el modelo de desarrollo económico para la región”.<sup>194</sup> En esa misma tónica, el líder del Foro de Davos, Klaus Schwab como su fiel discípulo el Primer Ministro de Canadá Justin Trudeau, han señalado expresamente que: *China mejor el modelo de desarrollo*.

---

<sup>190</sup> Katseli, Louka T. (2007), p. 8

<sup>191</sup> *Ibíd.*, p. 20

<sup>192</sup> Santiso, Javier (2009), p. 9

<sup>193</sup> Blázquez, Jorge y otros (2009), p. 51

<sup>194</sup> Sanz, Jorge (2013), p. 145



De vuelta, todas esas frases evidencian que existe una suerte de consenso sobre el carácter positivo del crecimiento exponencial y sostenido que ha experimentado la economía china en las tres últimas décadas, con datos realmente deslumbrantes como los señalados por J. Blázquez en lo referido al **promedio de crecimiento del PIB ubicado en la cifra histórica de 9,7% durante el periodo 1978-2006<sup>195</sup>, o la brutal caída de sus aranceles portuarios que pasó del 40,6% en 1992 a apenas 6,4% en el 2002<sup>196</sup> o; simplemente el posicionamiento de China como el “tercer principal exportador mundial, sólo superada por Estados Unidos y Alemania”.**

Sintetizando, todos estos números sólo reflejan ciertamente ese gran crecimiento y que han servido para adjudicarse el adjetivo del *milagro de la economía china*, la cual, ha apalancado dicho fenómeno, según E. Lora en cinco grandes factores, a saber:

- El tamaño de su economía,
- Su estabilidad macroeconómica,
- La abundancia de mano de obra de muy bajo costo [por no decir esclavizada],
- La rápida expansión de su infraestructura física y,
- Su capacidad para innovar [por no decir copiar y robar patentes].<sup>197</sup>

Por supuesto, con semejantes números y proyección económica de China en la economía global, puede hacer que cualquier desprevenido o cándido vaya aventurarse a ciegas en el gigante asiático, pero como muy acertadamente nos dice en tono poético el cantante mejicano Javier Solís en su canción “Suerte loca”, nos dice: “... detrás de las rosas están las espinas y te asecha un puñal traicionero.” Y justamente, una mirada en profundidad sobre las verdades intenciones de la penetración de China en ALC la ofreceremos en los siguientes segmentos.

## **II.- Momentos claves de la irrupción del gran dragón rojo en la escena global y América Latina y El Caribe**

China siempre nos ha resultado para los occidentales, remota y casi desconocida, a lo que se suma que esta civilización ha practicado históricamente una suerte de cultura de puertas cerradas o hacia adentro. Hecho que se acentuó con la inauguración de la Era de Mao Zedong el pasado 1 de octubre de 1949 en Tian’anmen cuando proclamó la “República Popular de China” (RPC). Con lo cual, dio inicio a la sangrienta Revolución Cultural e instauración de un férreo autoritarismo comunista donde Mao gobernó el gigante asiático hasta su muerte el 9 de septiembre de 1976.

Dos años más tarde del fallecimiento de Mao, tuvo lugar la llamada “**Reforma**” bajo el gobierno de Deng Xiaoping y que fue el último gobernante de China durante la Guerra Fría. Deng, según H. Kissinger (2011) centró su gobierno en cuatro grandes ejes: *agricultura, industria, defensa nacional y; tecnología*. Por ello, se le atribuye como el padre de la China moderna y actual. Otro logro de la Era de Deng, fue **el establecimiento de relaciones diplomáticas con Estados Unidos**, hecho que tuvo lugar durante el gobierno del demócrata Jimmy Carter a finales de 1978, lo que implicó la ruptura de las relaciones diplomáticas entre Washington y Taipei.

---

<sup>195</sup> *Ibidem.*, p.55

<sup>196</sup> *Ibidem.*, p. 56

<sup>197</sup> *Ibid.*, p. 19



Estos dos hechos, *la reforma* y el reconocimiento de Estados Unidos al gobierno comunista de Pekín, sólo prepararon el terreno para su siguiente movimiento táctico, **el ingreso de la China comunista a la Organización Mundial del Comercio (OMC)**, hecho que tuvo lugar el pasado 2001, implicando la formal y total conexión de China al mercado mundial.

Pero no todo queda allí, China pasa de su histórica pasividad a la ofensiva, ese cambio de estrategia se evidenció en el año **2004 durante la Cumbre de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés)**. La actuación de China en esta cumbre marcó un verdadero hito, tal como nos describe R. Evan (2005):

... the US delegation came to APEC talking about terrorism, deficits, and the North Korean nuclear program, the Chinese highlighted their potential as a new source of foreign investment and enormous market for the types of commodities that Latin America has to sell. (“... la delegación de EEUU vino a la APEC hablando sobre terrorismo, déficits y el programa nuclear de Corea del Norte, los chinos destacaron su altísimo potencia como una nueva fuente de inversión extranjera y enorme mercado para los tipos de commodities que Latinoamérica tiene para vender.”)<sup>198</sup>

En crudo, la diferencia de estrategia entre Pekín y Washington fue de 180°, es decir, **mientras los delegados de Estados Unidos fueron a hablar de política, el Presidente Hu Jintao cerró inversiones por un monto que oscila los 100 billones de \$US y sólo para el segmento de los *commodities* en la región**. Esta actuación de China respondió en gran medida a una adecuación para su crecimiento económico y necesidad de recursos que han sido claves para romper su pasado reciente, a la vez, impulsar una política de unión con Occidente, generando implicaciones de seguridad para Estados Unidos.

Un último hecho relevante y que hemos enmarcado aquí dentro de los *momentos claves* de esta relación, viene dado por la **firma del histórico Tratado de Libre Comercio firmado entre China y Chile** apenas un año después de la cumbre APEC arriba citada, constituyendo así, otro verdadero hito histórico en el relacionamiento de China con ALC, pues, es el primer acuerdo comercial de esta naturaleza entre el dragón rojo y un país latinoamericano, por cierto, estratégicamente ubicado al sur del Pacífico.

**Englobando, todo ese conjunto de hechos y mencionados aquí como *momentos claves* del relacionamiento de China con ALC, marcan una incuestionable evidencia fundamental, la clara política de expansión mundial de China y su marcado interés de presencia en las Américas.**

### III.- Más allá del deslumbramiento de la *bendición comercial* de China en América Latina y El Caribe

Un dato clave y que los cándidos o manipuladores de oficio omiten al referirse al impacto en ALC de la presencia de China, es lo referido a la **pérdida de inversión extranjera directa**. En ese

<sup>198</sup> Evan Ellis, Robert (2005), p. 1.



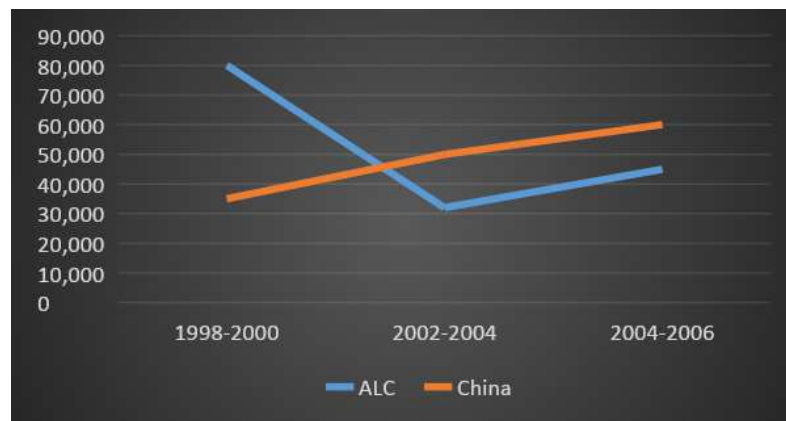


sentido, resulta supremamente revelador los datos que en este aspecto ofrece E. Lora, quien señala que ALC entre 1998 y 2000, captó aproximadamente 80 mil millones de \$US, cuando China logró para ese mismo periodo captar unos 35 mil millones de \$US.

No obstante, esa situación se invirtió para el intervalo 2002-2004 cuando ALC captó 32 mil millones de \$US, en tanto que China poco menos de 50 mil millones de \$US, tendencia que se mantiene para el intervalo 2004-2006 con una captación para ALC de aproximadamente 45 mil millones \$US, mientras que China superó marginalmente los 60 mil millones de \$US.<sup>199</sup> (Ver gráfico N° 1)

Gráfico N° 1

### Comparativa de Inversión Directa (miles de millones \$US) entre ALC y China (1998-2006)



Pero las amenazas de la violenta y agresiva irrupción de China tanto en la economía global como en las Américas, no sólo quedan en la disputa o pérdida de inversión extranjera directa para ALC, sino que trasciende esos ámbitos, tal como lo describe J. Sanz: “... la amenaza china sucede en tres niveles, no únicamente en una pérdida de cuota en las exportaciones al mercado del norte americano, sino también en lo tocante **al comercio dentro Latinoamérica y las propias estructuras manufacturero-industriales de estos países.**”<sup>200</sup>

Lo que apunta Sanz, se expresa en dos aspectos monumentalmente negativos, por una parte en una contracción del flujo e intercambio comercial intra-ALC + USA y; a la vez, la des-industrialización de los países de la región, con todo lo que ello significa. Como consecuencia de la hiper-especialización de las economías latinoamericanas que se concentran una vez más como meras exportadoras de productos primarios, al tiempo que China hace todo lo contrario, inunda masivamente nuestros mercados con sus productos manufacturados baratos.

Es decir, ALC estará reeditado una vez más su amarga experiencia pasada y que infelizmente la región ha repetido una y otra vez. En el siglo XIX respondíamos al capitalismo

<sup>199</sup> *Ibíd.*, p. 18

<sup>200</sup> *Ibíd.*, p. 152



inglés proporcionando materias primas, en el siglo XX de nuevo, pero ante otro actor, los Estados Unidos y; el siglo XXI lejos de corregir las fallas estructurales y los errores históricos, todo apunta que la región de cara a China continuará en su papel de simple exportador de productos básicos o primarios, los actualmente llamados *commodities* (fruta fresca, carne, arroz, cacao, té, café, madera, carbón, petróleo crudo y gas). Sin duda, esto constituye el mayor efecto negativo en materia de estructura económica que tiene el actual relacionamiento comercial con el gigante dragón rojo.

Continuando con esta mirada a la relación de China con ALC, resulta obligatorio destacar las conclusiones a las que llegan S. Lall y J. Weiss (2009) luego de un minucioso trabajo comparativo entre ambas economías, colocando el foco en sus estructuras de exportación, al respecto señalan:

En general, el comercio latinoamericano bajo amenaza china (directa y parcial) está por debajo del 40 por ciento del comercio total, cifra muy inferior a la observable en el Este Asiático. Los productos en la categoría de amenaza directa serían totalizan únicamente el 10 por ciento del comercio total de la región.<sup>201</sup>

En crudo, son tres los efectos devastadores de la irrupción China contra las economías de la región: **a) La des-industrialización de las economías de ALC, manteniendo un mero papel de exportadores de materias primas; b) Pérdida de poco más de 1/3 de las exportaciones de ALC hacia el mercado de USA y; c) Pérdida de inversión directa, capitales que migran de ALC hacia la China.**

Adicionalmente a lo anterior, se encuentran otros factores al menos de riesgo o amenaza que representa China a las economías de ALC, justamente es lo referido a las debilidades estructurales propias de la sociedad china que se traducen en factores negativos del relacionamiento, que por razones de tiempo y espacio no podré ahondar aquí, las cuales son: **la inexistente separación entre el mercado y el Estado** (y un Estado altamente centralizado y partidizado bajo un control absoluto del Partido Comunista Chino, PCCh), lo que genera en un débil y pedestre gobierno corporativo; **un sistema financiero frágil y una tendencia a la mala asignación de ahorros.**

Este cúmulo de debilidades estructurales, lógicamente asumidos aquí al menos como factores de riesgo fruto del relacionamiento con la economía del gigante asiático, es enfatizado por E. Lora en los siguientes términos, veamos:

China comparte deficiencias profundas con América Latina. En ambas regiones, **la aplicación de la ley es débil, la corrupción es endémica y la educación es deficiente y está mal distribuida. La innovación es ampliamente desalentada por la falta de respeto a los derechos de la propiedad privada intelectual, y por normas y prácticas que inhiben la competencia.**<sup>202</sup> (Las negritas son nuestras)

---

<sup>201</sup> Lall, Sajaya y Weiss John (2009), p. 95

<sup>202</sup> *Ibíd.*, p. 19



El mundo comercial no sólo está relacionado con la política y la diplomacia, peor aún, está ineludiblemente condicionado. Producto de tal condicionamiento, para nadie es un secreto hoy, que el otrora Consenso de Washington impactó los modelos económicos, políticos y culturales en ALC con sus valores de *economía de libre mercado, la democracia y el respeto a los derechos humanos*. Valores que serán eclipsados si la región profundiza su relacionamiento con el capitalismo totalitario de China, amén que la propia dinámica comercial será difícil, pues, además de pasar por el tamiz burocrático del PCCh, en esencia, estarán sometidas a la voluntad de éste.

Incluso, desde una óptica meramente comercial, J. Sanz ofrece una síntesis de las consecuencias negativas que generaría para ALC una profundización no protegida o a ciegas de las relaciones con China, veamos:

- Asignación ineficiente de recursos productivos durante la etapa de auge.
- Descontente social causado por este tipo de inversiones y proyectos.
- Degradación ambiental relacionada con sectores productivos.
- Apreciación de tipos de cambio que disminuyan la competitividad y pueda desembocar en un mal holandés.<sup>203</sup>

Pero la lista de males a surgir producto de este relacionamiento con la China comunista no termina allí. Una mirada más aguda al expansionismo chino, encontramos sólidas evidencias que el mismo responde a razones geopolíticas expresada visiblemente en términos comerciales y cuyo verdadero instrumento es la diplomacia. Justamente, en esa tónica, se debe tener presente que el consenso ideológico inter-americano se ha fracturado desde comienzos de la presente centuria.

Dicho hecho ha sido rápida y hábilmente aprovechado por China, tal como lo dice J. Domínguez (2010): “China became an international economic powerhouse while the United States became politically much less influential, mainly because of Bush administration actions regarding various issue areas but also because of the response of other governments to U.S. policy and demeanor.” (“China se convirtió en una potencia económica mundial mientras que Estados Unidos se convirtió políticamente con menos influencia, principalmente debido a las acciones de la administración Bush con respecto a varias áreas temáticas, pero también debido a las respuestas de otros gobiernos a las políticas y demandas de Estados Unidos.”)<sup>204</sup>

La debilidad o retirada de USA de la arena mundial y concretamente en ALC, le permitió a China entrar de la mano del presidente neocomunista de Venezuela, Hugo Chávez quien le abrió las puertas de ALC para iniciar su ofensiva diplomática con su política de “una sola China”, a la postre, significó el desconocimiento de Taiwán como República independiente.

La penetración de China en ALC vino expresada por un mayor acercamiento estratégico iniciado el pasado 2004 con el envío de 125 policías para la misión de la ONU en Haití (MINUSTAH), seguido por la gira del Vice-Presidente chino Zeng Quinghong a Méjico, Perú, Venezuela y Trinidad & Tobago donde pidió expresamente apoyo a la política de *una sola China*.

Al año siguiente, el mismo Quinghong firmó un acuerdo con la Comunidad Andina de Naciones (CAN), formalizando una “política de consulta y mecanismos de cooperación” entre ambos bloques. Sin contar el acuerdo de relacionamiento “partido a partido” entre el Movimiento V

<sup>203</sup> *Ibíd.*, p. 164

<sup>204</sup> Domínguez, Jorge (2010), p.2



República de Hugo Chávez y el PCCh, así como el desarrollo de su programa cultural comunista vía *Institutos Confucio* y la promoción de cientos de *ciudades hermanas*, estos dos últimos ampliamente documentadas por R. Evans (2009).

**Todo ello son claras y tangibles evidencias que China no es un simple actor comercial en la región, sino una potencia extra-hemisférica que se aproxima a ALC con el objetivo de salvaguardar la hegemonía del PCCh (o la revolución), por lo que requiere influir significativamente en la política de la latinoamericana anclada es operaciones económicas y financieras que benefician sus intereses estratégicos.**

En lo que respecta a otras muestras de este expansionismo chino, lo encontramos en su notable incremento de presencia militar en ALC, al respecto Evan nos dice: “China has cautiously strengthened its relationship with a number of countries in recent years, including Venezuela, Ecuador, Bolivia, and Chile.” (“China ha estrechado cautelosamente sus relaciones con un número de países en los recientes años, incluyendo Venezuela, Ecuador, Bolivia y Chile”)<sup>205</sup> Desde la perspectiva de este investigador estadounidense, básicamente, se refiere a los intercambios o visitas de militares latinoamericanos a centros de formación militar en China, que en el caso de Venezuela, además de ello, implicó la venta de transporte aéreo, “... el avión K-8 de fabricación china”<sup>206</sup>, tal como lo especifica N. Reyes (2016).

Otro riesgo importante dentro del relacionamiento comercial con China, que intencionalmente suele ser omitido por los medios y los miles de lobistas chinos, es lo concerniente a la **estrategia de pago de China** con sus proveedores extranjeros y que ciertamente no se debe perder de vista.

En el mundo comercial, la forma comúnmente aceptada de pago en el comercio internacional es la carta de crédito. El exportador no será pagado hasta que exista evidencia documental que el producto solicitado por el comprador ha sido enviado de acuerdo con los términos y condiciones establecidos en la carta de crédito. De esta forma, el comprador reduce su riesgo a través de la garantía que su dinero no será liberado por el banco importador hasta que se reciba la prueba documental de rigor. Además, el comprador puede requerir un certificado de inspección para asegurar que las mercancías cumplan con los requisitos de la orden de compra. Para el exportador, ya no hay riesgo de no recibir nunca su pago o de sufrir una cancelación del pedido, porque el banco del importador tiene un compromiso irrevocable de pagar cuando se presente la prueba documental requerida.

Sin embargo, China no cumple con estas reglas mundialmente conocidas y aceptadas en el comercio internacional. Infelizmente, para que el exportador reciba su pago, éste debe esperar que sus productos lleguen a China y que el importador o comprador chino abra el contenedor y verifique el contenido del envío. En consecuencia, en ese momento que el importador de China puede decidir pagar o no, dependiendo del cumplimiento de los requisitos establecidos por ellos. Si el contenido a juicio de éstos no cumple con los requisitos, entonces la mercancía o los productos del envío pasan a ser potestad del Estado bajo el control de las autoridades chinas, quien más tarde, los remitirá para subasta. Dicho procedimiento está detallado US Department Commercial (2016).

---

<sup>205</sup> *Ibíd.*, p.22

<sup>206</sup> N. Reyes (2016), p. 145

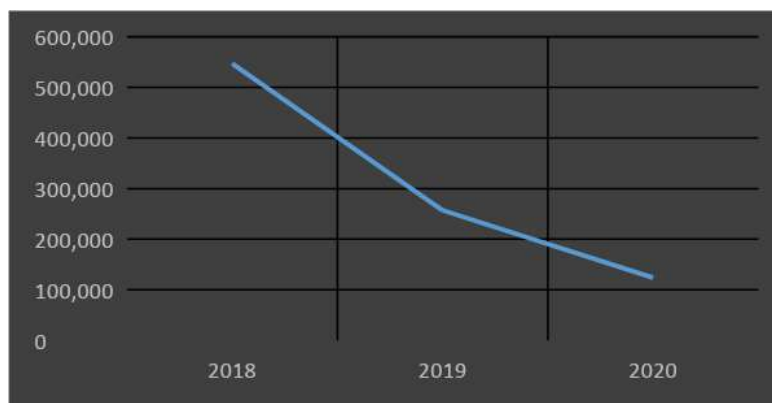


Dentro del mito o el deslumbramiento del gran mercado chino, también resulta prudente aquí mencionar cuan contraproducente le resultó la experiencia a Panamá, El Salvador y Costa Rica haber cambiado sus relaciones diplomáticas con Taiwán por China comunista. De seguida les ofreceré un breve repaso, veamos:

- **Panamá:** el año 2017 el presidente Juan Carlos Varela decidió romper relaciones diplomáticas con Taiwán e inmediatamente las estableció con China, el gigante prometió para concretar tal operación diplomática importar grandes cantidades de uno de los productos de mayor valor para los panameños, nos referimos a la **piña**. Según datos de Penta-Transaction (2021), para el 2018 se reporta un total de 547 mil \$US en exportación de piña panameña a China, pero el 2019 el valor disminuye a 257 mil \$US (lo que representa una caída de casi el 50%) y para el 2020 las exportaciones del mismo producto apenas alcanzó los 124 mil \$US. (Ver gráfico N° 2)

Gráfico N° 2

#### Exportaciones de Piña Panameña a China Continental (\$US)



- **El Salvador:** el año 2018, el presidente Salvador Sánchez Cerén del izquierdista partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FFMLN), igualmente rompió relaciones con Taiwán para establecerlas con China, con la promesa de comprar millones de dólares de caña de azúcar para abastecer su enorme demanda local. ¿Qué fue lo que realmente ocurrió? Para el 2019 El Salvador reportó ventas de **caña de azúcar** a China continental por un valor de aproximadamente 31 millones de \$US, mientras que para el año siguiente las mismas cayeron a 16 millones de \$US, una caída del 51%.<sup>207</sup> (Ver gráfico N° 3)

Gráfico N° 3

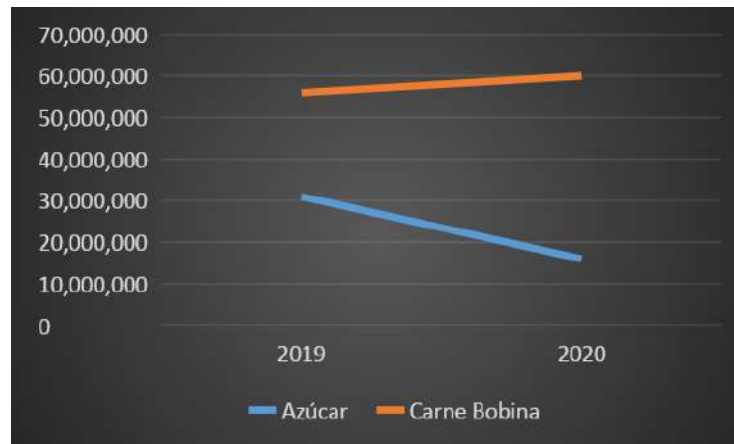
#### Record de Exportaciones en \$US de Azúcar y Carne Bovina de El Salvador y Costa Rica a China Continental (2019-2020)

<sup>207</sup> Datos tomados de Penta-Transaction (2021)



XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



- **Costa Rica:** el año 2019 el presidente Álvaro Quesada del centro-izquierdista Partido Acción Ciudadana (PAC) siguió el libreto de sus homólogos anteriores, no obstante, no le fue como a Panamá y El Salvador, pero también resulta revelador los datos que vamos a ofrecer de seguidas. En lo que respecta a la **carne bovina**, el 2019 la nación caribeña exportó a China un valor de 56 millones de \$US y al año siguiente el mismo producto alcanzó exportaciones por 60 millones de \$US. Sin embargo, vale acotar, que para ese mismo año Taiwán exportó sólo de Paraguay 72 millones de \$US en carne bovina congelada, menuda diferencia siendo un mercado notablemente más pequeño que China continental.<sup>208</sup> (Ver gráfico N° 3)

Ahora bien, otro significativo elemento que no se puede omitir de un análisis que se considere mínimamente objetivo y serio a la hora de evaluar con seriedad las implicaciones de las relaciones de ALC con la China comunista, es lo referido a los aspectos jurídicos hemisféricos como nacionales, establecidos bien en la Carta Interamericana como en las Constituciones, respectivamente, más lo referido a los principios culturales y democráticos, propios de la mayoría de los países de ALC. En ese sentido, debemos mencionar los principios de **autodeterminación de los pueblos, la protección internacional de los derechos humanos y la condena a toda forma de dictadura, colonialismo e imperialismo.**

Sobre estos aspectos, sólo baste tener presente que el régimen chino históricamente ha sido un sistemático opresor de las libertades aguas adentro de su sociedad, así como también violación de los derechos humanos contra pueblos autónomos, como son los casos de Sinkiang, Mongolia Interior y El Tibet, todos ellos ampliamente documentados por el reciente informe de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (OHCHR, por sus siglas en inglés) de agosto de 2022

Lamentablemente no podremos detenernos en dicho informe, no obstante, el mismo ilustra la estructura política y legal de China para combatir el “terrorismos” y el “extremismo”, lo cual, está establecido de modo muy ambiguo o poco claro, lo cual, habilita a las autoridades a proceder de modo arbitrario contra los ciudadanos las precitadas regiones.

---

<sup>208</sup> Ibídem.





También se refiere detalladamente a las crueles prácticas de privación de libertad aplicadas a los “sospechosos”, sometidos forzosamente a centros de “Centros de Entrenamiento y Educación Vocacional”, las enormes limitaciones a derechos de libertad religiosa, culturales, identidad lingüística e incluso hasta restricciones en la libertad de movimiento y la reproductividad. Sin contar con las no menos crueles prácticas de represalias, intimidación y hasta separación de familias.

Pero las prácticas perjudiciales de China van más allá de su frontera o zonas de influencia geográfica. Los males de la política china ha generado problemas ambientales y conflictos sociales devenidos por la inhumana explotación china en África, ampliamente documentada por F. Relea (2010) y quien los denomina “Los nuevos amos de África”, más adelante prosigue diciendo:

El desembarco de China ha empezado a cambiar la cara del continente. Desde Argelia a Mozambique. De Sudán a Zambia. De Mauritania a Congo. La huella del gigante asiático es cada día más visible. Objetivo: las materias primas locales que permiten a la potencia económica oriental continuar su imparable crecimiento.<sup>209</sup>

La gran pregunta, **¿cuál es el precio real que paga África por ese cambio de cara financiado por China?** Relea es supremamente descriptivo sobre el doloroso precio que pagan los africanos en esta desigual relación de intercambio comercial con China, la ecuación se repite una y otra vez, “Ellos [los chinos] son los jefes, nosotros, los esclavos”. Los enormes y numerosos proyectos como obras de infraestructura desarrolladas por China en África se enmarcan dentro del denominado Foro de Cooperación China-África, en crudo, “La necesidad de materias primas determina en gran medida la política exterior de una potencia (...) el modelo chino de intercambio de minerales por infraestructura”<sup>210</sup>.

En papel luce normal o convencional, no obstante, esta práctica en términos reales consiste en el apoderamiento de China de los recursos estratégicos de los países africanos, ergo, el imperialismo de la era de la hegemonía china. Sin contar, con la depredación ambiental y los conflictos sociales como consecuencia de esa praxis imperialista china o neocolonialista china, tal como documenta Relea: “Aquí hubo una época que parecía el Far West, depredación de bosques y selvas sin control”<sup>211</sup> y sobre la materia laboral, el panorama no es menos alentador: “En la mayoría de las obras están los chinos, que han instaurado una nueva filosofía de trabajo, con **subcontratación de empleados y jornadas de trabajo interminables (...) los chinos ocupan hasta puestos de trabajo no especializado.**”, una realidad que se repite una y otra vez en todos los proyectos de infraestructura liderados por los chinos tanto en África como en ALC.

Volviendo nuevamente a los aspectos de los principios de autodeterminación de los pueblos y la condena tanto de la dictadura, colonialismo e imperialismo, ya es de público conocimiento para la Comunidad Internacional las políticas de China que violan flagrantemente tales principios, especialmente a partir de la reciente experiencia en el continente africano y se puede incluir el caso de Venezuela en ALC. Sobre ese particular, recientemente, el presidente de los Estados

---

<sup>209</sup> Relea, F. (2010)

<sup>210</sup> *Ibíd.*

<sup>211</sup> *Ibíd.*



Unidos Joe Biden (2022) fustigó esta práctica del gobierno chino pese a no señalarla directamente cuando dijo lo siguiente:

Somos aliados en las Américas, África, y Europa y Oriente Medio y la región del Indo-Pacífico, para tener un nuevo sistema económico donde todas las naciones tengan una oportunidad más justa de crecimiento económico, de manera sustentable, es por eso que Estados Unidos está apoyando la idea de un impuesto mínimo global y estamos trabajando en eso, para que las grandes corporaciones paguen lo que corresponde en todas partes. Esto también se discutió en el marco Indo-Pacífico que lanzó Estados Unidos a comienzo de este año con otras trece economías.

(...) Estamos llamando a los países no afiliados al Club de París para que de manera transparente, condonen la deuda de los países más pobres, para hacerle frente a crisis políticas en el mundo.

**En lugar de proyectos de infraestructura que conllevan a endeudamiento, vamos a hacerle frente a las enormes necesidades de infraestructura en el mundo, con inversiones transparentes, con proyectos de altos estándares donde se proteja los derechos de los trabajadores, se proteja el medio ambiente.** Obras cruciales para las comunidades, no para los donantes.

Por eso Estados Unidos y los miembros del G7, han lanzado esta alianza para la inversión global, queremos movilizar de forma colectiva 600 mil millones de dólares en esta alianza para el 2027. (Las negritas son nuestras)

Evidentemente, el presidente Biden se está refiriendo a China, pese a no mencionarla directamente, pues, justamente este ha sido el modelo de inversión chino practicado a África y ALC, enormes proyectos de inversión –casi impagables- donde China termina apoderándose literalmente de los recursos estratégicos del país objeto del financiamiento chino. En ese sentido, el caso más reciente del neocolonialismo o imperialismo chino lo representa Sri Lanka, tal como lo reseñó la prensa internacional “Los descomunales proyectos financiados por China que ahondaron la deuda de Sri Lanka”<sup>212</sup>, en esa misma línea pululan los artículos de prensa con esa misma perspectiva, entre los que se pueden mencionar Infobae, El Confidencial, El País, entre otros.

Por ello, no resultó una casualidad que el mismo presidente Biden se refiriera directamente a China en su discurso ante la 77° Asamblea General de la ONU, a continuación reproducimos el fragmento sobre el particular:

Voy a ser muy directo respecto a la competencia de EEUU y China, con los cambios de tendencia geopolítica, EEUU se va a comportar como un

---

<sup>212</sup> AP (10/05/2022)



líder razonable, no buscamos un conflicto, no queremos una guerra fría, no le estamos pidiendo a ninguna nación que elija entre EEUU o algún otro socio. EEUU, sin embargo, va a promover nuestra visión de un mundo libre, próspero y más seguro.

**Y lo que le podemos ofrecer a comunidades y naciones, inversiones, para alentar no la dependencia sino para aliviar la carga y ayudar a estas naciones a ser autosuficientes. Alianzas, no para crear obligaciones políticas, sino porque sabemos que nuestro propio éxito individual se incrementa cuando otras naciones tienen éxito.**

...//...

Queremos paz y prosperidad en el Estrecho de Taiwán, seguiremos apoyando la política de una sola China, lo que ha evitado conflicto en cuatro décadas y nos oponemos a cambios en el *status quo* en forma unilateral.<sup>213</sup>

Sobre las palabras del presidente estadounidense, el sólo hecho de haberse referido directamente a China es un claro indicativo de la preocupación que genera el accionar del gigante asiático no sólo en el ámbito comercial sino en general sobre el tablero mundial, por lo que expresamente equipara a China como un competidor aparejado a la altura de la súper potencia occidental. A la vez, denuncia su praxis imperialista, es decir, financiamiento contra obligaciones políticas.

Antes de cerrar este breve apartado, resulta necesario también mencionar que un acercamiento muy estrecho a China más allá de lo meramente comercial, también se traducirá en la profundización de ALC como un fértil teatro de operaciones para el Crimen Organizado Transnacional (COT) por parte de los grupos chinos conocidos mundialmente como “Triads & Tongs”, tan magistralmente descritas por J. Gayraud (2007) y S. Mallory (2012). Por todo ello, resulta imperativo que ALC establezca a la mayor brevedad mecanismos jurídicos e institucionales que le permita protegerse como bloque para garantizar el bienestar y seguridad de nuestros pueblos.

### **A guisa de conclusión**

A la luz de la evidencia documental y los datos tanto estadísticos como fácticos aquí expuestos, permiten observar que existen sólidos y suficientes elementos que permiten tipificar el **comportamiento de la RPC en la liza mundial como un actor claramente neocolonialista o imperialista**. Por tanto, constituye una poderosa amenaza a la seguridad geoestratégica como los valores y cultura de todos los países de las Américas.

---

<sup>213</sup> *Ibíd.*



Adicionalmente a lo anterior, de esa suerte de macro-amenaza, se desprenden un conjunto de ideas o planteamientos claves luego de haber realizado este esfuerzo de síntesis analítica sobre esta compleja e intrincada temática, las cuales englobo de la siguiente manera:

En primer lugar y **desde la perspectiva investigativa**, se requiere un abordaje sistemático, multi-disciplinario, serio y con rigurosidad científica lo referido a la China Comunista o Continental y su impacto pluri-dimensional en ALC, pues, este fenómeno no es arena exclusiva de los economistas, dado que su interacción delo gran dragón rojo impacta no sólo lo económico-comercial, sino también, lo político, lo diplomático, la seguridad regional e interna, lo social, lo ambiental, lo cultural, infraestructura, tecnológico, entre otros. En crudo, todos los órdenes o ámbitos tanto de sociedades como de regiones son objeto de impacto por parte del estrechamiento de relaciones con la RPC. Amén que se requieren de un fortalecimiento de los espacios académicos de ALC para fomentar e incrementar el desarrollo de diversas líneas de investigación que aborden lo referido a la vasta región del Indo-Pacífico, con especial atención a los riesgos y amenazas que representa la RPC para con nuestra región.

En segundo orden de ideas y en lo que respecta a la **perspectiva geopolítica y de relaciones internacionales**, infelizmente se evidencia una miopía política por parte de Occidente hacia China y lo que ella significa en su dimensión amplia, pues, resulta una verdadera ingenuidad pensar o creer que el acercamiento de China a ALC es únicamente comercial o benigno. La evidencia fáctica y documental demuestra que se trata de una incursión denodada de China para desarrollar y fortalecer sus objetivos estratégicos nacionales, ergo, pervivencia de la hegemonía del PCCh, ello apalancado en la explotación asimétrica de las ventajas comparativas y competitivas que ofrece ALC para sus fines.

Por último y **desde la perspectiva economicista**, ALC no puede ni debe cometer una vez más el mismo error, ser economías meramente extractivas o agro-exportadoras, es decir, meros vendedores de *commodities*. Debemos ante todo PROTEGER Y FORTALECER nuestro aparato industrial para competir en mejores términos en el mercado mundial, garantizado así un desarrollo integral de nuestras sociedades y el bienestar de nuestros pueblos.

## **Bibliografía**

Biden, Joe (septiembre 2022) “Discurso del Presidente de los Estados Unidos desde la Asamblea General de las Naciones Unidas”. **77º Asamblea General de las Naciones Unidas**. Nueva York: Telemundo. Noticias en vivo [Programa de TV]

AP (10/05/2022) “Los descomunales proyectos financiados por China que ahondaron la deuda de Sri Lanka” **France24**. París: <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20220510-los-descomunales-proyectos-financiados-por-china-que-ahondaron-la-deuda-de-sri-lanka>

Domínguez, Jorge (2010) “The changes in the international system during the 2000s” en Domínguez Jorge y Fernández de Castro Rafael (Editores) **Contemporary U.S. – Latin American relations**. USA: Routledge.

Evan Ellis, Robert (2005) **U.S. national security implications of Chinese involvement in Latin America**. USA: University of California Libraries.



Evan Ellis, Robert (2009) **China in Latin America**. The whats & wherefores. USA: Lynne Reinner.

Harari, Yuval Noah (2018) **21 lecciones para el siglo XXI**. Buenos Aires: Debate.

Hobsbawm, Eric (2014) **Sobre la historia**. España: Crítica.

Gayraud, Jean-Francois (2007) **El G9 de las mafias en el mundo**. España: Tendencias.

Katseli Louka/ Lora Eduardo/ Blázquez Jorge y otros/ Lall Sanjaya y Weiss John en Santiso Javier (2009) **La mano visible de China en América Latina**. USA: OCDE Publishing.

Kissinger, Henry (2011) **On China**. New York: The Penguin Press.

Mallory, Stephen (2012) **Understanding organized crime**. USA: Jones & Bartlett.

OHCHR (2022) **Assessment of human rights concerns in the Xinjiang Uyghur Autonomous Regions, People's Republic of China**. Ginebra:  
<file:///C:/Users/claud/Downloads/22-08-31-final-assesment-1.pdf>

Penta-Transaction (2021) **Estadísticas import-export**. Brasil:  
<https://penta-transaction.com/PortalPenta>

Relea, Francesc (9 de mayo de 2010) “Los nuevos amos de África”. **El País Semanal**. España:  
[https://elpais.com/diario/2010/05/09/eps/1273386415\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2010/05/09/eps/1273386415_850215.html)

Reyes, Nahem (2016) **Militares socialistas. Un balance de la era de Chávez en Venezuela**. Asunción: El Lector.

Sanz, Jorge (enero/marzo 2013) “La influencia de China en Latinoamérica. El consenso de Washington y el de Beijing” **Cuadernos Faes**. N°37.

United States of America. Department of Commerce (2016) **Getting paid for exports to China**. Washington, D.C.:  
[https://2016.export.gov/china/build/groups/public/@eg\\_cn/documents/webcontent/eg\\_cn\\_026671.pdf](https://2016.export.gov/china/build/groups/public/@eg_cn/documents/webcontent/eg_cn_026671.pdf)



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**Título de la ponencia: “La Cuestión Armenia entre la historia y la memoria”**

SÁNCHEZ, Enzo Daniel

enzosanchez2891@gmail.com

Título de mesa redonda: La cuestión armenia en las Relaciones Internacionales

**RESUMEN**

El principal objetivo de este ensayo es lograr visibilizar la manera en la que diferentes “memorias” se van consolidando y confrontando a partir de un proceso histórico en particular, el Genocidio contra el





Pueblo Armenio ocurrido entre 1915-1923. Para ello, luego de desarrollar brevemente el acontecimiento histórico mencionado anteriormente, estableceré una conexión entre Historia y Memoria, entendiéndolos como dos elementos fundamentales para el análisis propuesto. Además, haré un desarrollo de las diferentes circunstancias en las que la voluntad turca se ha esforzado en debilitar la memoria armenia, demostrando, en palabras de Enzo Traverso, la presencia y consolidación de “memorias fuertes y memorias débiles”, pero, sin invisibilizar el trabajo que diferentes personas, fundamentalmente de la diáspora, han hecho por mantener viva dicha memoria armenia. Finalmente, cerraré esta ponencia planteando una pregunta al respecto de si la cuestión del Genocidio Armenio podría enmarcarse, para proyectos futuros, dentro del campo de la Historia Reciente.

*Palabras clave: armenios; genocidio; Imperio Otomano; historia; memoria.*

### **Introducción:**

La cuestión del Genocidio contra el Pueblo Armenio ha quedado en el olvido por gran parte de la comunidad académica. Desde la memoria colectiva, se suele creer que el único genocidio presente a lo largo del siglo XX fue el perpetrado por el régimen nazi a mitades del siglo pasado contra la población judía. El mismo Adolfo Hitler, en agosto de 1939, al explicar sus planes de invasión de Polonia que iniciaron la Segunda Guerra Mundial, se preguntó “¿Quién, después de todo, recuerda hoy el exterminio de los armenios?”.

Sin embargo, esto solo permite ver cómo hay discursos que logran tener mayor peso que otros o, aún peor, cómo algunos discursos tienen la capacidad de evitar que muchos otros salgan a la luz. En este sentido, es pertinente entender cómo funciona la memoria, la historia, el discurso y, fundamentalmente, cuestionarnos el conocimiento adquirido y aprehendido.

### **Cuestiones preliminares:**

Es de público conocimiento que el sometimiento del pueblo armenio es un hecho de larga data ya que durante el siglo XV, luego de la caída del Imperio Bizantino, gran parte de los armenios quedaron bajo el poder del Imperio Otomano (actual República de Türkiye), un Imperio que, al ser los armenios una minoría cristiana, los consideraba como “súbditos de segunda categoría”.

Sin embargo, es fundamental para el objetivo de este ensayo, poner el foco en los sucesos experimentados a partir de finales del siglo XIX. Según De Zayas, en dicho momento, las rivalidades entre las potencias europeas y Rusia, el ascenso al trono otomano de Abdul Hamid II y la consecuente propagación de un fanatismo étnico y religioso, resultó en la persecución de minorías cristianas en el Imperio Otomano, en especial de los armenios (De Zayas, 2010). El Sultán otomano respondía con violencia frente a cualquier demanda de la población; un claro ejemplo de ello fueron las masacres contra armenios en el año 1894 y 1895, masacres que dejaron un saldo estimado de entre cien mil y trescientas mil víctimas armenias.

En los últimos años del siglo XIX, se fundó un movimiento político turco llamado “Comité para la Unión y el Progreso” (CUP), mayormente conocido como “Los Jóvenes Turcos”. Este último movimiento mencionado tomó el poder en el año 1908, luego de haber desplazado al Sultán Hamid II. Si bien este movimiento se instauró en el poder bajo la promesa de consolidar una era de libertad e



igualdad, las matanzas contra las minorías cristianas continuaron, llevándose la vida de aproximadamente 30.000 armenios.

No obstante, el Genocidio contra el Pueblo Armenio tal cual se lo conoce, tuvo lugar bajo el contexto de la Gran Guerra. Es pertinente mencionar que el plan genocida fue previo al conflicto beligerante mundial pero fue la guerra la que provisionó la coyuntura necesaria para poder llevarlo a cabo. De Zayas relata cómo el CUP estableció una verdadera política genocida; Dr. Nazim, uno de los ideólogos del CUP, estipuló en una sesión cerrada en febrero de 1915 que “Es absolutamente necesario eliminar a los armenios en su totalidad, para que no haya más armenios en esta tierra y que el mismo concepto de Armenia sea extinguido”.

En este sentido, es necesario detenernos un momento para preguntarnos ¿qué entendemos por Genocidio? Según el Estatuto de Roma de 1998, el genocidio consiste en destruir total o parcialmente un grupo nacional, étnico, racial o religioso. Aun así, este crimen había sido definido por primera vez en la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, aprobada en 1948 por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (NU). En el art. 2° de dicha Convención

...se entiende por Genocidio cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal:

- a) Matanza de miembros del grupo;
- b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo;
- c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;
- d) Medidas destinadas a impedir nacimientos en el seno del grupo;
- e) Traslado, por la fuerza, de niños al grupo a otro grupo.<sup>214</sup>

Una vez establecido lo anterior y continuando con el desarrollo histórico, De Zayas nos dirá que la noche del 24 de abril de 1915 marcará el comienzo de un destino trágico para los armenios. Esa noche, cientos de políticos y líderes intelectuales armenios fueron arrestados en Estambul y asesinados; efectivamente el objetivo de este accionar era desestabilizar a la minoría armenia para que no pudieran formar una resistencia contra el avance genocida otomano. A su vez, muchos de los soldados armenios que se encontraban en el frente de batalla de la Primera Guerra Mundial, eran obligados a realizar tareas extenuantes, otros eran directamente fusilados por sus propios camaradas de armas turcos.

Así, al imposibilitar la resistencia armenia, continuaron con la población armenia restante, es decir, ancianos, mujeres y niños. A partir de aquí, la estrategia genocida turca se basó en la “deportación”. Bajo este instrumento, en primer lugar, el Estado otomano lograba apropiarse de las propiedades y bienes de los armenios que eran obligados a dejar sus pueblos y hogares. Artinian dirá que

La población trasladada desconocía su destino, y tropas de gendarmes turcos la escoltaba, para llevarla a la muerte. Durante las deportaciones, los armenios eran atacados por grupos de asesinos profesionales; conocidos como la «organización especial». Su objetivo era asesinar a

<sup>214</sup> Ver en:

<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-prevention-and-punishment-crime-genocide>



la población armenia y despojarla de lo poco que tenía. Las caravanas de deportados eran, en verdad, «caravanas de la muerte». Durante la marcha hacia los desiertos, se dieron casos de asesinatos masivos de niños, raptos y violaciones sistemáticas de mujeres... (Artinian, 2013)

Incluso, en las experiencias narradas por Kemal Yalcin en su libro “Regocijas mi Corazón” podemos dar cuenta de cómo las mujeres tenían diferentes destinos planeados, “Cuando desterraban a los armenios, parece que algunos de los turcos tomaron a las muchachas y señoras armenias bonitas. Algunos como segunda esposa, algunos como sirvienta, algunos las hicieron *hardj*, y algunos de los armenios se islamizaron.” Así también, podemos, a partir de dichas experiencias, lograr vislumbrar qué sucedía con muchos niños armenios durante ese período, “Alrededor de esos años, en las calles y en las aldeas había muchos niños huérfanos armenios; los reunieron y los llevaron delante del municipio, y parece que los daban a cualquiera que deseara adoptarlos” (Kemal, 2007).

Aquellos armenios y armenias que no fueron asesinados por la organización especial en las caravanas de la muerte, morían de hambre y/o sed. Los pocos armenios que sobrevivían y llegaban a destino, es decir, el desierto de Der-Zor en lo que hoy es Siria, eran agrupados en campos de concentración para ser degollados y quemados.

Si bien esta política genocida se inició, como se mencionó anteriormente, bajo el contexto de la Primera Guerra Mundial, es importante señalar que entre 1918-1920 los armenios lograron la consolidación de un Estado propio, la República Democrática de Armenia incluso con el reconocimiento en tratados de rango internacional como el Tratado de Sévres que desarrollaremos con posterioridad. Sin embargo, evidentemente el crimen genocida no terminó allí. A comienzos de la década del 20, con el surgimiento de un movimiento nacionalista en la actual Turkiye, liderado por Mustafá Kemal, conocido como “Ataturk” (Padre de los Turcos) y con la inclusión dentro de este movimiento de antiguos miembros del CUP, la política genocida continuó con el ataque a la recientemente fundada República de Armenia.

Finalmente, es necesario responder una pregunta: ¿por qué los otomanos estaban tan empeñados en terminar con la existencia de las minorías cristianas, y principalmente de los armenios? ¿Por qué los otomanos tenían la necesidad de llevar a cabo acciones consideradas como crímenes de lesa humanidad contra la población armenia? Una de las razones principales del accionar otomano es justamente su intento de “homogeneizar” el Imperio, es decir, crear un espacio político y cultural que no permitiera las diferencias a su interior. Este objetivo efectivamente tuvo su correspondiente sustento ideológico: el llamado “panturquismo” que, en pocas palabras, lo que buscaba era la consolidación de una “Turquía para los turcos”. De esta forma, las minorías cristianas no tendrían lugar en este proyecto político otomano si no dejaban de lado su identidad, cultura y religión.

### **Relación entre Historia y Memoria**

Para desarrollar el siguiente apartado, haré uso del debate entre Historia y Memoria trabajado por Enzo Traverso. El autor nos dirá que si bien la historia y la memoria son dos esferas distintas, esta diferenciación no debe ser tomada en un sentido radical ya que ambas comparten una misma preocupación, elaborar el pasado. Aun así, es posible entender que la historia nace de la memoria pero, la primera mencionada se emancipa de la segunda a tal punto de hacer de la memoria uno de sus temas de investigación.



A partir de esto, es que podemos establecer ciertas diferencias entre una y la otra. En primer lugar, podemos señalar que dado que la memoria se apoya en la experiencia vivida de cada individuo, ésta siempre es subjetiva. En palabras de Traverso, “la narración del pasado ofrecida por un testigo (...) será siempre su verdad, es decir, una parte del pasado depositada en él. Por su carácter subjetivo, la memoria jamás está fijada” (Traverso, 2007). Es así que entendemos a la memoria como un elemento que se va construyendo en contacto con los conocimientos y/o experiencias adquiridas luego de la experiencia vivida. El pasado siempre está condicionado por el presente. Entonces, la memoria está en cambio permanente, “está abierta a la dialéctica del recuerdo y del olvido” (Viano, 2012), susceptible a ser vulnerada por distintas políticas de Estado y manipulaciones. Siempre es actual. En contraposición, la historia termina por petrificar de forma incompleta y selectiva, aquello que, para la memoria, es dinámico y múltiple, en tanto hay tantas historias como testimonios.

Por otro lado, la historia para configurarse a sí misma como un campo del saber debe tomar distancia de la memoria, ya que esta última terminaría por singularizar la historia. Así, la historia no debe rechazar la memoria pero tampoco someterse a la misma, la responsabilidad del historiador es tomar esa singularidad subjetiva de la memoria e inscribirla en una generalidad histórica mayor. “La memoria surge de un grupo, la historia pertenece a todos y a nadie, lo cual le otorga vocación universal” (Viano, 2012) Dicha responsabilidad debe ser llevada a cabo sometiéndola a la verificación objetiva, empírica, documental y fáctica, señalando las contradicciones que se pueden llegar a encontrar.

En segundo lugar, podemos establecer una diferencia entre estas categorías en cuanto a sus temporalidades ya que “la memoria es portadora de una temporalidad cualitativa que tiende a poner en cuestión el continuum de la historia” (Traverso, 2007) en tanto que en la memoria, el pasado y el presente se entrelazan en el acto de recordar/olvidar. Por otro lado, la historiografía exige una ruptura, un distanciamiento con el pasado, lo cual es un elemento fundamental para poder elaborar una perspectiva histórica del pasado.

Pero, ¿cómo podemos relacionar lo desarrollado anteriormente con el Genocidio contra el Pueblo Armenio? Traverso nos dirá que la memoria parece hoy invadir el espacio público de las sociedades occidentales, logrando que el pasado acompañe nuestro presente y se instale en el imaginario colectivo. Sin embargo, el mismo autor dirá que, en Türkiye, tanto la memoria como la historia del Genocidio Armenio jamás lograron ser inscriptas en el espacio público debido a múltiples factores como el cierre de archivos y/o el obstáculo a la investigación pero, principalmente, por un régimen político que niega y oculta el crimen en la actualidad.

Siguiendo esta línea, el autor dirá que “Hay memorias oficiales, mantenidas por instituciones, incluso por los Estados, y memorias subterráneas, ocultas o prohibidas” (Traverso, 2007) es así que se podría considerar que el pueblo armenio posee una memoria “débil” porque los negacionistas del Genocidio cometido a principios del siglo XX cuentan con un Estado con la fuerza y la capacidad política y diplomática para proteger sus intereses. Así, la historia y la memoria al no estar radicalmente separadas, permiten, inevitablemente, una vinculación entre las memorias fuertes y la escritura de la historia, es decir, cuanto más fuerte es la memoria, más fuerte es su capacidad de ser transformada en historia.



En este caso, es la memoria turca la que irrumpe en el espacio público para vulnerar y silenciar a las víctimas y descendientes del Genocidio contra el Pueblo Armenio. Es así que es necesario recordar y tener presente la descripción detallada de lo que se entiende por memoria que elaboré con anterioridad: pertenece a un grupo en particular; es subjetiva y está vinculada a la experiencia particular de cada individuo; es dinámica; y es susceptible de ser vulnerada por Estados e instituciones. La voluntad de los negacionistas turcos por instaurar y reforzar su memoria cumple evidentemente con esta caracterización. Por esto, es pertinente recalcar que no es la única ni la verdadera, con el objetivo de poder dar fuerza y voz a la memoria armenia sepultada bajo tierra desde hace siglos por la opresión e invisibilización turca.

En el Genocidio Armenio es fácil ver cómo el poder turco ha hecho (y hace) maniobras para borrar el significado y la misma existencia del Genocidio Armenio de la memoria colectiva y universal. El primer ejemplo al cual haré referencia será el Tratado de Sèvres, tratado en el que participaban las potencias victoriosas de la Primera Guerra Mundial y el Imperio Otomano. En el mismo, no sólo se encontraba presente la sanción por el delito de genocidio y el reconocimiento por primera vez de la existencia de la República Democrática de Armenia mencionada con anterioridad, sino que también se establecía la obligación de indemnizar a los sobrevivientes de las víctimas. De Zayas nos dirá que...

contenía no sólo el compromiso de someter a proceso a los oficiales turcos por crímenes de guerra cometidos por Turquía otomana contra nacionales de los países aliados, sino también por los crímenes cometidos por las autoridades turcas contra súbditos del Imperio Otomano de diversas etnias, en particular los armenios, crímenes que hoy se denominarían genocidio o delitos de lesa humanidad. (De Zayas, 2010)

Lo importante aquí es señalar que, si bien Türkiye firmó el Tratado de Sèvres nunca lo ratificó, así como tampoco fue ratificado por los Estados Unidos, y no hubo una iniciativa por parte de los Estados que tanto condenaron el accionar del Imperio Otomano durante la Primera Guerra Mundial para que el tratado sea respetado y, primordialmente, cumplido por las autoridades otomanas.

Los otomanos, una vez finalizada la Gran Guerra, se opusieron radicalmente al cumplimiento de este Tratado, dando lugar a la “Guerra de Independencia Turca”. Esta última llevó a la necesidad de negociar nuevamente las cláusulas que terminarían por consolidar la paz con el Imperio Otomano, plasmadas en un nuevo tratado, el Tratado de Lausana de 1923, donde, entre otras cuestiones como el establecimiento de las fronteras actuales turcas y el reconocimiento internacional del nuevo Estado nacionalista turco frente a la desaparición del Imperio Otomano, se abandonó efectivamente el deseo de las naciones victoriosas de la Gran Guerra de la realización de un juicio y sanción de los otomanos por el Genocidio contra el Pueblo Armenio. No obstante la firma de este nuevo tratado, y a pesar de no haber entrado nunca en vigor el Tratado de Sèvres, las disposiciones de este último siguen vinculando a los Estados parte que no participaron de Lausana (como por ejemplo, la República de Armenia).

A partir de esto es que la memoria turca empieza a consolidarse con una fuerte base arraigada en el negacionismo de los hechos sucedidos entre los años 1915 y 1923, un negacionismo que nos alcanza hasta la actualidad y que, a medida que la esfera internacional fue evolucionando en materia de derecho internacional e institucionalización, se fue engrandeciendo, involucrándose en asuntos diplomáticos y, consecuentemente, haciéndose cada vez más reactivo al reconocimiento del genocidio, dejando una memoria armenia debilitada, en busca de ser reconocida.





Esto mencionado anteriormente se puede ver con claridad en los antecedentes conflictivos y anteriores a la elaboración del Informe Whitaker. Bosoer y Teruzzi nos relatan cómo, en la década de los '70, dentro del marco de NU se llevó adelante un arduo trabajo vinculado a la problemática de los Derechos Humanos (DDHH). En NU existían dos ámbitos fundamentales para tratar dicha problemática: por un lado, la Comisión de DDHH, que se encontraba integrada por Estados, y por otro lado, la Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección a las Minorías que, a diferencia de la primera mencionada, estaba integrada por expertos independientes.

En el año 1971, la Comisión solicitó a la Subcomisión llevar a cabo “un estudio de la cuestión de la prevención y castigo del crimen de genocidio”. Esta solicitud de la Comisión tuvo como consecuencia una serie de complejos e intensos debates, discusiones y negociaciones diplomáticas. En lo referido específicamente a la cuestión armenia, “El problema de fondo era la calificación o no de genocidio en relación con las matanzas llevadas a cabo por el Estado turco a comienzos del siglo XX” (Derghougassian, 2009). De esta forma, los informes preliminares remitidos a la Subcomisión por Nicodème Rughashyankiko, el primer relator especial, en los años 1973 y 1975, contenían un párrafo donde se reconocía al Genocidio contra el Pueblo Armenio “como el primer genocidio del siglo XX”, una efectiva y clara victoria para los armenios.

Sin embargo, en el informe final, presentado a la subcomisión en 1978 y remitido a la Comisión en 1979, dicho párrafo fue eliminado del documento debido a la exigencia del representante turco en NU. Si bien esto llevó a una coyuntura de protestas y gran repercusión internacional e incluso se invitó al relator especial a reconsiderar la omisión del párrafo por parte del presidente de la Comisión y de James Carter, el relator Rughashyankiko jamás completó su misión y el informe quedó sin mención del genocidio armenio. Así, los turcos lograron que, gracias a su capacidad diplomática junto con la fortaleza de sus alianzas, se fortaleciera su memoria a costa del reconocimiento de los armenios.

No obstante, en el año 1983 y a partir de la Resolución 33/1983 de la Comisión de DDHH, es que se dio lugar a la necesidad de llevar a cabo una revisión del estudio planteado con anterioridad. En este sentido, también se convocó a un nuevo relator, Benjamin Whitaker. Derghougassian expresa que la tarea que se encontraba en manos de este experto de prestigio internacional se enmarcaba en una coyuntura tensa y conflictiva ya que la presidenta de la Subcomisión, la marroquí Halima Embarek Warzazi, le desea suerte al nuevo relator e incluso le recomienda que a partir de ese momento comience a utilizar un chaleco antibalas, lo cual denota la incertidumbre y delicadeza de la cuestión. Derghougassian dirá que

En ese contexto se inscribe la trascendencia del Informe preparado por el relator Whitaker en la Subcomisión de Derechos Humanos, una batalla diplomática por la memoria, por el derecho de los pueblos frente a la razón de Estado y por el derecho internacional asentado en principios éticos frente a la imposición de la lógica dominante de la geopolítica del poder. (Derghougassian, 2009)

Dicha tensión se vislumbró con claridad en las presiones ejercidas durante el transcurso del 38° período de sesión de la Subcomisión, ya que una vez iniciadas las deliberaciones, el nuevo relator especial denunció la desaparición, durante una interrupción de las discusiones, de una cierta cantidad de documentos de suma importancia e incluso, algunos de ellos, irremplazables para el trabajo requerido. Cabe aclarar, que estos documentos nunca fueron recuperados.





Otra de las problemáticas que tuvo lugar durante el tratamiento de las cuestiones vinculadas a la 38° sesión de la Subcomisión se encuentra vinculada al informe de sesión; dicho informe había sido elaborado por el argentino Leandro Despouy, relator de la sesión. En un principio, en el punto 4 de este informe se mencionaba “el Genocidio de los armenios”. Sin embargo, el proyecto de informe termina siendo publicado y adoptado con la fórmula de “la cuestión armenia” sin ninguna discusión, omitiendo de esta forma la palabra -genocidio-.

Las presiones no terminan dentro del ámbito institucional de UN, ya que la diplomacia turca decidió ir un paso más allá. Derghougassian nos dirá que

Estas acciones directas dentro de la ONU se prolongan con presiones en las propias capitales de los países de origen de los expertos, empezando por Buenos Aires, donde se busca desautorizar las gestiones que el experto argentino estaba impulsando en favor de la causa armenia. (...) Durante la sesión de la Subcomisión, los representantes turcos multiplican las acciones ante sus distintos miembros. Sucede sobre todo con Whitaker, quien recibe la visita de dos diplomáticos turcos llegados para disuadirlo de seguir adelante con el estudio (Derghougassian, 2009).

Aún así, el Informe Whitaker, logrando superar las adversidades elaboradas por los turcos y ya listo para su tratamiento, luego de hacer un estudio de la Convención sobre el Genocidio donde señala cuestiones como el etnocidio, ecocidio, apartheid y demás, cita en el párrafo 24 el caso de los armenios. Allí, aclarará que efectivamente las acciones genocidas llevadas a cabo por el régimen nazi no fueron las únicas que tuvieron lugar dentro de lo que fue el siglo XX. Es así como mencionará diferentes acontecimientos como por ejemplo, la masacre de los Hereros por los alemanes en 1904, y en ello hará referencia a la matanza de los armenios por los otomanos en 1915-1916, explicitando en las notas al pie los hechos mencionados. Resulta evidente notar que, como bien dice Derghougassian, el autor no buscó resaltar al genocidio de los armenios por encima de otros casos sino colocar a todos ellos como ejemplos de una progresión histórica atroz.

Como era de esperar, durante la discusión del informe Whitaker muchas voces se alzaron para reclamar la eliminación del párrafo 24 o solicitar su modificación en favor de las tesis turcas. Incluso a la hora de su aprobación, el proyecto estuvo a punto de ser frustrado debido a la presentación de proyectos diferentes de resolución y a las críticas al párrafo 24. No obstante, nos encontramos con una circunstancia fortuita donde se encontraron Despouy, miembros de la Diáspora Armenia y cuatro expertos de la Subcomisión que solían apoyar la presentación de una enmienda que equivaldría a una desaprobación del informe por la Subcomisión. Allí,

Los expertos se mostraron sensibles ante la reiterada frustración que significaría para la Diáspora y el pueblo armenio continuar silenciado el Genocidio y también, con respecto al argumento de que reprobar una resolución al desempeño de un colega significaría la creación de un precedente adverso que atentaría contra el interés y la vocación de los expertos de realizar estudios, ya que su obra y su reputación podrían resultar fácilmente dañadas (Derghougassian, 2009).

Finalmente, el accionar de Despouy de buscar generar un diálogo más constructivo y de advertir a sus colegas el grave precedente que significaría cercenar aspectos importantes de la obra de los expertos o su descalificación, logró que la propuesta fuera sometida a votación y aprobada con 14 votos a favor, 4



abstenciones y sólo un voto en contra dentro de la Subcomisión. Dio lugar así, a la aprobación de una resolución que los armenios llevaban más de medio siglo esperando.

Por último, y para evidenciar cómo el Estado turco junto con su labor diplomática, tiene como objetivo primordial la eliminación del Genocidio contra el Pueblo Armenio de la memoria colectiva universal, es pertinente mencionar un caso que se relaciona con la Nación Argentina.

El pasado 3 de junio, el intendente de San Isidro, Gustavo Posse, inauguró la Plazoleta Armenia en conmemoración a las víctimas del Genocidio Armenio. Cabe mencionar que, la Ley N° 26.199 promulgada el 11 de enero de 2007 por el poder legislativo argentino, reconoce el genocidio del que fue víctima el pueblo armenio y además insta a que dicha memoria represente una lección permanente sobre los pasos del presente y las metas del futuro. Por lo cual, la iniciativa de Posse es digna de reconocimiento.

Sin embargo, el Embajador de Türkiye en la Argentina, Sefik Vural Altay, envió una carta a Gustavo Posse el 16 de junio cuestionando su accionar en la inauguración de la Plazoleta Armenia. Y,

...el diplomático presentó su visión de la historia en la que justificó las deportaciones y matanzas masivas del Imperio Otomano contra las personas de origen armenio al argumentar que “algunos grupos armenios sucumbieron a la radicalización y actividades de insurgencia”<sup>215</sup>

Lo más preocupante es su negación al uso del término genocidio, el cual él entiende como un concepto que no puede ser utilizado a partir de “relatos históricos exagerados”. Sin embargo, las palabras del Embajador turco resultan paradójicas ¿por qué? porque en ningún lugar la placa colocada por el intendente de San Isidro hace referencia explícita al Imperio Otomano o la República de Türkiye como la perpetuadora del Genocidio contra el Pueblo Armenio, lo cual deja lugar a pensar que Altay elaboró esta conclusión por su cuenta. Aún así, y como dije anteriormente, la memoria turca no ha descansado en su intento de consolidar su subjetividad desde el año 1915 hasta la actualidad.

### **El Genocidio Armenio como Historia Reciente**

Para finalizar, creo que resulta interesante preguntarnos ¿El Genocidio contra el Pueblo Armenio puede enmarcarse dentro de los estudios de Historia Reciente? Si nos preguntamos qué entendemos por Historia Reciente, que también puede ser conocida bajo otros nombres como Historia Inmediata o Historia del Tiempo Presente, debemos decir que ésta no tiene una temporalidad fija y exacta ya que, en palabras de Viano, ella rehúsa dejarse atrapar en un marco temporal que pueda determinarse con alcances generales y tampoco estabilizarse; es decir, así como fácilmente entendemos a qué período de tiempo hace referencia la Historia Medieval o la Historia Antigua, en el caso de la Historia Reciente nos encontramos con una dificultad a la hora de fijar barreras temporales sumamente estrechas al considerar la categoría de tiempo como una frontera escurridiza, móvil, en permanente despliegue y no universalizable (Viano, 2012).

Cuando hablamos de Historia Reciente hacemos referencia a aquellos proyectos históricos cuyas consecuencias directas conservan aún fuertes efectos sobre el presente, en particular, en áreas muy

---

<sup>215</sup> Ver en:

<https://www.diarioarmenia.org.ar/el-embajador-de-turquia-en-argentina-sefik-vural-altay-cuestiono-al-intendente-de-san-isidro-gustavo-posse-por-inaugurar-una-plazoleta-armenia/>



sensibles, como es el avasallamiento de los DDHH más elementales (Franco, Lvovich, 2015). Entonces, esta rama historiográfica representa el análisis de aquellos procesos que aún resultan inacabados, que aún siguen en curso pero que son inteligibles. Muchos hablarán del estudio de aquellos sucesos que se consideran como “heridas abiertas” al tener implicancias hasta el día de hoy.

La historia reciente se asienta en la convicción que sobre el pasado reciente y el propio presente es posible forjar una narrativa histórica que se vale de un conjunto de recursos específicos entre los cuales la memoria y la historia oral son de alta significación (Viano, 2012)

En este sentido, es fundamental decir que al no tener barreras temporales fijas, la Historia Reciente varía dependiendo de los diferentes espacios nacionales. La autora Viano nos brindará algunos casos al respecto. Por ejemplo, en Alemania la memoria social se encuentra fuertemente arraigada al ascenso y expansión del nazismo, el Holocausto junto con procesos más cercanos como la caída del muro de Berlín y la reunificación alemana. En Argentina, por otro lado, las experiencias políticas y sociales que se vinculan a la Historia Reciente suelen ser referidas a lo transcurrido durante la década del '60 y '70 o la transición democrática. No obstante, hoy en día fácilmente se podría hacer referencia a los sucesos transcurridos durante el año 2001.

Entonces, ¿no es fácil pensar que el Genocidio contra el Pueblo Armenio se enmarca dentro de la Historia Reciente? Este acontecimiento se encuentra cargado de implicancias históricas, políticas, sociales, diplomáticas y geopolíticas que aún hasta el día de hoy presentan consecuencias. No olvidemos que los debates sobre el Informe Whitaker sucedieron hace menos de medio siglo y los virajes diplomáticos turcos en contra del reconocimiento de dicho Genocidio continúan hasta la actualidad.

Aún más, el conflicto bélico que actualmente se presenta entre Armenia y Azerbaiyán por la región de Nagorno-Karabaj no debe nunca desvincularse de los antecedentes históricos que se remontan hasta principios del siglo XX. Si bien esta situación tiene antecedentes en décadas anteriores, especialmente en la década de los 90, en el año 2020 durante la pandemia de Covid-19 no tardó en aparecer el apoyo explícito de Turquía a su nación aliada Azerbaiyán, al proveerla de drones, unidades de fuerzas especiales del Ejército turco y mercenarios sirios que se enfrentaron al Ejército de Defensa Armenio.

Según el comunicado emitido por el Consejo Nacional Armenio de Sudamérica, las hostilidades han renovado la política negacionista de Turquía y han consolidado la atmósfera para que Azerbaiyán abra paso a la destrucción del patrimonio cultural armenio en los territorios recientemente ocupados. De este modo, intentan cuestionar la existencia histórica de armenios en esas tierras. (...) La aspiración panturquista se ha reactivado en la región alimentada por el odio desmedido y la armenofobia. Sus bases han echado raíces profundas a niveles estatales y se implementan programas políticos que materializan el racismo contra personas de origen armenio. (Arslanian, 2021)

Es así que, el Genocidio Armenio es una herida abierta para los armenios, una herida abierta que busca ser visibilizada, oída e historizada. Desde el presente, los armenios luchan por el reconocimiento de este acontecimiento que influye en su cotidianidad.

## **Reflexiones finales**



Finalizando, es pertinente tener en cuenta las palabras de Florescano cuando dice

En tanto que la reconstrucción del pasado es una operación que se hace a partir del presente, los intereses de los hombres que deciden y gobiernan ese presente intervienen en la recuperación del pasado. Cada vez que un movimiento social triunfa e impone su dominio político sobre el resto de la sociedad, su triunfo se vuelve la medida de lo histórico: domina el presente, comienza a determinar el futuro y reordena el pasado: define el qué recuperar del inmenso y variado pasado y el para qué de la recuperación. Así, en todo tiempo y lugar la recuperación del pasado, antes que científica, ha sido primordialmente política: una incorporación intencionada y selectiva del pasado lejano e inmediato, adecuada a los intereses del presente para juntos modelarlo y obrar sobre el porvenir (Florescano, 1998).

El autor dirá que la reconstrucción del pasado se hace a partir del presente, es decir, es hoy cuando tenemos que replantearnos las preguntas que hacemos mirando hacia el pasado para lograr recuperar una “medida de lo histórico” diferente a la que conocemos. Debemos cuestionarnos el presente y debatir con el pasado para generar un cambio a futuro. Para ello, es pertinente tener presente preguntas como ¿Qué es el Genocidio contra el Pueblo Armenio? ¿Para qué indagamos sobre el Genocidio contra el Pueblo Armenio? ¿Por qué investigamos sobre el Genocidio contra el Pueblo Armenio? No son interrogantes al azar, son las armas con las que contamos en la batalla por el discurso histórico.

Entonces, no debemos dejar de lado que, como bien dice el autor, la recuperación del pasado no cuenta sólo con un fin científico, es decir, no nos hacemos estas preguntas con el único fin de obtener conocimiento y contenido objetivo sobre un hecho histórico en particular. La forma en la que miramos al pasado y las preguntas que le hacemos al mismo se encuentran cargadas de un contenido político que no puede ser ignorado. Decidir preguntarse por aquella matanza de hasta 1,5 millones de armenios a partir de 1915 por el Imperio Otomano que estuvo a punto de borrar de la faz de la tierra a uno de los pueblos más antiguos de la humanidad y las consecuencias que ello aún tiene en el presente es una decisión política.

Lo desarrollado en este trabajo, no pretende terminar con los intentos de hacer oír las voces que buscan dar reconocimiento a la memoria armenia, que no es poca ni mínima sino cada día más repensada; no busca acabar con el optimismo presente en muchos que luchan por alcanzar la verdad de lo sucedido a principios del siglo XX. Por el contrario, el objetivo es poder concientizar sobre cómo el accionar político turco, que cuenta con obvias ventajas, alcanza desde ámbitos tan universales como la Organización de Naciones Unidas hasta contextos y coyunturas muy “particulares” como una Plazoleta en una ciudad argentina y, desde esos lugares, logra hacer suyo el relato universal. Estas redes de influencia del Estado turco suelen pasar desapercibidas.

Así mismo, lo desarrollado a lo largo de este trabajo también se enmarca dentro de la lucha por la revitalización de la memoria armenia que se desarrolla en diferentes ámbitos (políticos, diplomáticos, universitarios, de educación secundaria, en la vida cotidiana, entre otros); dicha lucha es fundamental para lograr que un día como el 24 de abril de cada año no sea un día más, sino un día en el que no sólo se conmemore a las víctimas del Genocidio Armenio sino que también se reclame la necesidad de Memoria, Verdad y Justicia para el pueblo armenio.



## Bibliografía

- ARSLANIAN, Beatriz (2021) “*La historia de Armenia, un genocidio sin fin*” France 24. Disponible en:  
<https://www.france24.com/es/asia-pac%C3%ADfico/20210423-armenia-genocidio-historia-aniversario-azerbaiyan>
- ARTINIAN, Juan Pablo (2013) “*El genocidio Armenio: Educación en derechos humanos*” - CABA, Fundación Luisa Hairabedian, pp.16.
- DERGHOUGASSIAN, Khatchick (comp.). (2009) “*El derrumbe del negacionismo*”, Editorial Planeta, Buenos Aires, pp. 102-124.
- DE ZAYAS, Alfred, “*The Genocide Against the Armenians 1915-1923 and the relevance of the 1948 Genocide Convention*”, Haigazian University, 2010.
- FLORESCANO, Enrique (1998) “*De la memoria del poder a la historia como explicación*” en Carlos Pereyra et. al. Historia para qué 17a ed. México, Siglo XXI Editores.
- FRANCO, Marina. LVOVICH, Daniel (2015) “*Historia Reciente: apuntes sobre un campo de investigación en expansión.*” Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani. Universidad de Buenos Aires.
- KEMAL, Yalcin (2007) “*Regocijas mi corazón*” Editorial Armenias, Buenos Aires, pp. 63-86.
- TRAVERSO, Enzo; (2007) “*Historia y memoria*”, en: FRANCO, Marina y Florencia LEVÍN (comps.); Historia reciente. Perspectivas y desafíos para un campo en construcción, Paidós, Buenos Aires.
- VIANO, Cristina; (2012) “*Historia Reciente: desarrollos, tramas y desafíos*”, en: VIANO, Cristina (ed.); Miradas sobre la historia. Fragmentos de un recorrido, Prohistoria Ediciones, Rosario.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## **Ucrania – una estructura dañada.**

Gabriel Schraiber  
[g.schraiber@gmail.com](mailto:g.schraiber@gmail.com)  
Universidad de Buenos Aires

### **Resumen**

Expertos en Relaciones Internacionales consideran que el conflicto entre Rusia y Ucrania comenzó hace unos meses con la invasión del primero. Otros plantean su inicio con la intervención de Crimea en 2014. La problemática situada en el este europeo cuenta ya con una larga historia, la cual comenzó durante la época de la Primera Guerra Mundial y reapareció luego de la disolución de la URSS. Asimismo, después de la Guerra Fría, la búsqueda de seguridad por parte de los Estados continúa siendo un factor clave dentro de las relaciones internacionales. Los mismos actúan de tal manera que delegan parte de su soberanía en esta materia a diferentes organismos supranacionales, como la OTAN.

Ya en el presente año, la Federación Rusa concretó la invasión a su país vecino y, si bien se presuponía que iba a atacarlo en su totalidad, su fuerza solo llegó hasta las regiones de Donbass y Dnipro. El presente trabajo busca indagar cómo el acercamiento de la OTAN al Estado de Ucrania promueve la ocupación por parte de la Federación Rusa, desde la presidencia de Yanukóvich hasta la actual de Zelensky, así como también la influencia que posee su la ubicación estratégica.

### **Introducción**

Mediante este trabajo de investigación, se propone realizar una profunda investigación del conflicto entre Rusia y Ucrania para determinar que sus causas no se deben a cuestiones de control hegemónico ni de influencia socio-cultural, sino a la búsqueda de seguridad, debido a un crecimiento de las





estructuras dentro de un sistema anárquico. Se comprende que no se debe limitar el análisis únicamente a cuál de los dos Estados es más poderoso a nivel militar, ya que el país eurasiático es superior. Asimismo, demarcar la problemática dentro de una perspectiva anárquica realista da la sensación de encontrarse incompleta. No es adecuado responsabilizar, así como ocurrió durante la primera mitad del siglo XX, al juego de “bolas de billar” que propone el realismo clásico. Así como tampoco lo es interpretar la situación actual desde una posición hegemónica, tal como se observará más adelante en el trabajo.

También este trabajo expresa que no es su intención posicionarse a favor o en contra de una posición ideológica en particular, sino remarcar que la forma en que se analiza la problemática entre Rusia y Ucrania es errónea. Si hay algo que la comunidad científica de la ciencia política no puede omitir es que, a pesar de los numerosos intentos a lo largo de los años para cambiar el orden jerárquico de las relaciones internacionales, los Estados continúan siendo el motor de la comunidad internacional. Solo aquellas personas que no logran comprender y empatizar con el principio de derecho a la vida creen que un conflicto armado como el existente es necesario.

Los Estados de Ucrania y Rusia han tenido, antes del conflicto actual, más precisamente desde la caída del zar Nicolás II, diversas confrontaciones que derivaron en combates; ya sea entre ellos, con terceros o entre sus mismos pueblos. Desde este acontecimiento histórico, cabe mencionar que las relaciones diplomáticas entre ambos países han sido un “ir y venir” permanente. Situación agravada aún más desde la disolución de la Unión Soviética hasta la actualidad. Previamente, los conflictos entre estos dos Estados tenían objetivos netamente armamentísticos y bélicos. Luego de su disolución, las prioridades para ambos pasaron por una trinchera económica que, si bien no desapareció por completo, fue dejada de lado por la búsqueda de seguridad.

Para principios de 1917, la situación económica en el Imperio Ruso era deplorable, debido a los grandes gastos de la Primera Guerra Mundial. Las críticas a Nicolás II, el por entonces zar, crecieron; principalmente por parte de los partidos Bolchevique y Menchevique (Magocsi, 1996). Con el imperio terminado, Europa esperaba que Rusia pasara a formar un gobierno republicano y parlamentario (muy parecido al de los Estados de Occidente), liderado por mentes de pensamiento liberal y capitalista, ya que el mundo seguía esa orientación política; sin embargo, las cosas no fueron así.



En el sur del Imperio Ruso se ubicaba la provincia de Ucrania; dividida en este y oeste respecto de su producción (en la primera se encontraban las industrias de acero y en la segunda reinaba la agricultura). Aquí, las condiciones de trabajo eran paupérrimas y el absolutismo del zar Nicolás II se hacía presente. Es así como, gracias a la globalización, llegaron a esta región las ideas socialistas de Marx formando, a partir de 1910 aproximadamente, movimientos bolcheviques ideológicamente exactos a los planteados por Lenin. Sin embargo, dentro de la cabeza de los ucranianos solo rondaba una idea: independizarse de Rusia.

Finalmente, Ucrania no se quedaría atrás respecto de las tendencias revolucionarias comunistas. Ese pensamiento de izquierda que revolucionó Rusia en 1917, provocó levantamientos en el este del país europeo. Es así como los ucranianos se animarían aún más y fueron por algo que, cincuenta años atrás, era impensado. Al disolverse el Imperio Ruso, este Estado declaró rápidamente su independencia, formando la República Nacional de Ucrania. Dentro de ésta, existía un territorio en disputa con Polonia, que llevó a un conflicto armado entre ambos Estados en 1919<sup>216</sup> (Magocsi, 1996).

La complejidad por la que pasaba Ucrania a la hora de independizarse y formar su propio Estado llevó a que tuviera tres formas de gobierno diferentes en tan poco tiempo: el Rada Central (marzo de 1917-abril de 1918), el Hetmanato (abril a diciembre de 1918) y el Directorio (enero de 1919-octubre de 1920). Junto con esto, en 1919 Ucrania entró en guerra con Polonia por las regiones de Volinia y Galitzia (Magocsi, 1996).

Polonia fue finalmente derrotada por Ucrania en un conflicto armado de corta duración (menos de seis meses). El Estado europeo contó con el apoyo de los países de la vieja Triple Entente: Rusia, Inglaterra y Francia. Sin embargo, las consecuencias no fueron las esperadas. En la por entonces República Nacional de Ucrania se disolvió el Hetmanato y se formó el Directorio, compuesto, en su mayoría, por capitalistas, lo que produjo el malestar del Movimiento Bolchevique de Ucrania. Éstos, intentarían tomar los diferentes gobiernos de las ciudades cercanas al río Dniéper, para ponerle un fin a la concentración del poder en manos del capitalismo; cosa que finalmente consiguieron (Magocsi, 1996).

A raíz de la toma, Ucrania quedó dividida en la República Nacional del Oeste Ucraniano (capitalista) y la Ucrania del Dniéper (comunista). Así, la primera planeó una contrarrevolución a fines de 1919, por iniciativa de los ciudadanos de Galitzia y los polacos inmigrantes. No obstante, los ucranianos del este

---

<sup>216</sup> Véase Anexo 1, Ucrania 1919-1920



se resistieron y desencadenaron una guerra civil que comenzó a principios de 1920 y terminó a mediados de 1922. Los bolcheviques ganaron esa guerra, aprovechando el potencial de la industria armamentística de las ciudades de Poltava y Katerynoslav (actual Dnipro). Quien resultó beneficiado, sin embargo, fue Rusia, que en 1922 formó la Unión Soviética e incorporó a este Estado los territorios ucranianos (Magocsi, 1996).

Ya en 1980, la Unión Soviética vivió un período de inestabilidad a nivel socio-económico, favorecido porque el comunismo se estaba debilitando. Durante el año 1988, la figura pública del por entonces presidente Mikhail Gorbachov se vio desfavorecida al tener tres focos de conflicto dentro del territorio soviético. El primero era en la actual Ucrania, el segundo en Bielorrusia y el tercero en Moldavia. En estas tres regiones, comenzaron nuevamente a darse movimientos independentistas, que pretendían terminar con el autoritarismo planteado por el Estado eurasiático. Asimismo, Gorbachov no pudo lidiar con las presiones de sus aliados socialistas, lo que generó un deterioro de su imagen pública a nivel mundial (Bohlen, 1988).

Luego de la disolución de la URSS, parecía que las tensiones entre Rusia y Ucrania se habían disipado. Sin embargo, la paz duró unos pocos años hasta que la OTAN comenzó a negociar con los diferentes jefes de Estado ucranianos por su ingreso. Fue recién en 2008 que estalló todo, debido a la elección de Yanukóvich, el primer presidente abiertamente prorruso.

### **Antecedentes teóricos: una hegemonía presente**

Expertos en relaciones internacionales han investigado mucho respecto de la relación tripartita entre la OTAN, Ucrania y la Federación Rusa. A pesar de que, como bien se explicó en la sección introductoria anterior, no hay un apoyo explícito a una de las partes del conflicto por parte de los académicos, sí se observa una clara influencia respecto de un pensamiento hegemónico occidental, del cual no se estará de acuerdo. No desea esta investigación ser reiterativa, pero dentro del desarrollo de una objetividad no puede existir una neutralidad valorativa de las premisas existentes (Habermas, 1989). Sí se debe clasificar o caracterizar a una situación dependiendo de su contexto que permita su comprensión, pero no en un punto que se contradigan las mismas expresiones, que es lo que se puede apreciar en esta parte del trabajo. Así como tampoco dejarse llevar por una idea de “racionalidad” la cual puede estar desacertada o influenciada.



Se pueden observar diversas opiniones, como la de Wolff, quien adhiere lo siguiente a la problemática: “las tensiones son más que una cuestión de disputa política. Están recargadas de visiones mundiales opuestas que chocan sobre la estructura de seguridad europea” (Wolff, 2015, pp. 1104). Argumenta que, para Moscú, el responsable de la incertidumbre es Occidente por desechar la oportunidad, al ofrecerle a su país vecino la entrada a la OTAN, de establecer paz dentro de Europa, luego de la Guerra Fría (Wolff, 2015). Como conclusión de este planteo se puede coincidir o no con la idea de que los principales Estados de Europa intentan llevar un ambiente pacífico al este de su continente, proponiendo tratados de no proliferación nuclear en la zona. Sin embargo, poco tienen que ver con los ideales del tratado armamentístico del norte, así como tampoco resalta la existencia de un “pacto” entre el Kremlin y Bruselas.

A pesar de todo lo mencionado, el autor se contradice incluso con su propio discurso a la hora de hablar de las tensiones entre la OTAN y Rusia. Remitiéndose al conflicto del 2014 y, frente a las posibilidades de que Ucrania ingrese a la Unión Europea como Estado asociado, así como las sucesivas protestas en Kiev, Andrew Wolff dice lo siguiente: “a pesar de que fue la política europea quien fomentó las protestas pro-occidentales, Rusia temió que cualquier política que acercara a Ucrania con Occidente eventualmente allanaría el camino para su ingreso a la OTAN” (Wolff, 2015, pp. 1110). Es insólito y completamente incoherente. Es decir que, para él, ¿Rusia fue el culpable de que la estructura militar colectiva no se agigantara debido a que no quería (y de manera inteligente) que fuerzas armadas contrarias se agrupen en la frontera? Contrasta y difiere mucho con la idea de paz que se desea dentro del sistema internacional, porque al parecer el problema no es la guerra o sus probabilidades, sino quién la provoca.

Este contraste e inconsistencia por parte del autor antes mencionado se mantiene durante todo su trabajo, argumentando incluso que desde Moscú ven la política expansionista de la OTAN como una amenaza a sus relaciones exteriores, su neo-imperialismo e intención de dominar las cuestiones económicas y políticas de sus países vecinos (Wolff, 2015). Qué tan equivocado puede estar un investigador no es este académico el indicado para elaborar juicios de valor. Sin embargo, lo que sí cabe resaltar es que la teoría esbozada por Wolff no es la correcta. Eso no significa que no sea claro con sus conceptos, sus pensamientos y su conclusión respecto del conflicto. Sin embargo, más tarde se explicará por qué no es la adecuada. Por el momento sobresale que utiliza para su exposición otra



teoría de la política internacional y que se ubica ideológicamente en el análisis únicamente desde una perspectiva occidental, en todo momento. Así, deja de lado la posibilidad de análisis de por qué Rusia, desde el Kremlin, presiona por herramientas de política exterior más agresivas. No existe una comprensión de esto.

Por otro lado, Anatol Lieven piensa que el problema de Ucrania no es tanto si se desarrolla o no una rispidez militar, sino si cae en influencias tanto occidentales como rusas, en vez de tomar sus propias decisiones. Este periodista destaca la existencia de diferentes metas que se propone Occidente para poder desarrollar en el este europeo una influencia importante no solo a nivel militar, sino también económico, social y cultural (Lieven, 1997).

Sin embargo, y a diferencia de Wolff, considera contraproducente el llevar a Ucrania hacia una dirección pro-occidental, debido a dos razones. La primera se debe a que su seguridad, estabilidad e integridad proviene justamente de las enormes diferencias culturales y étnicas existentes en el país europeo, especialmente entre los rusos que se encuentran en Crimea y Sebastopol. La segunda, se explica tomando en consideración el fuerte y arraigado nacionalismo ruso para con los ex miembros de la disuelta URSS, dentro de su política interna (Lieven, 1997). Si bien esta última debe ser analizada de manera cautelosa ya que la figura actual de Putin no es la misma que la de las autoridades de fines de los años noventa, sí coincide este trabajo con que el propósito principal de análisis es el de la búsqueda de seguridad de un país, frente al crecimiento o decaimiento de estructuras anárquicas. Sin embargo, el autor de este trabajo considera que tanto Lieven como Wolff pueden llegar a conclusiones interesantes, pero partiendo desde la misma premisa falsa: ambos consideran que lo que se busca es hegemonía.

Ambos intelectuales mantienen la postura elaborada por Robert Owen Keohane: “el orden de la política mundial es creado, típicamente, por un único poder dominante. Como los regímenes constituyen elementos de orden internacional, esto implica que la formación de regímenes internacionales depende normalmente de la hegemonía” (Keohane, 1998, pp. 49). Esta cuestión no se limita a temáticas referidas al poder y seguridad, sino que atraviesan tópicos tocados tanto por Wolff como Lieven. Ambos destacan que el Kremlin mantiene una visión imperialista dentro de su política internacional, así como también argumentan que son necesarios los focos de control establecidos por la dominación de una única visión occidental. A su vez, la teoría de la estabilidad hegemónica define esta



perspectiva como la preponderancia de los recursos materiales, divididos en cuatro grupos, de los cuales el hegemon debe tener control: de las materias primas, de las fuentes de capital, de los mercados y las ventajas competitivas en la producción de bienes de valor elevado (Keohane, 1998).

Cuando se habla de hegemonía como concepto no se puede remitir únicamente a cuestiones de poder. Sí es correcto que un Estado dominante debe poseer poder militar para ser capaz de proteger la economía política internacional de la incursión de adversarios hostiles. Esto es esencial porque los temas económicos, si son suficientemente cruciales para los valores nacionales básicos, pueden convertirse también en temas de seguridad militar. No obstante, no es necesario que el poder hegemónico ejerza la dominación militar mundial (Keohane, 1998). El problema a resaltar aquí es que los autores mencionados piensan en que esa dominación se puede dar mediante un país, y no a través de una estructura. Claramente es Estados Unidos la unidad más importante dentro de la OTAN, pero si uno observa y analiza fríamente los acontecimientos, el Estado norteamericano ha tenido más bien una actitud pasiva, a diferencia de las unidades más importantes de Europa, como Reino Unido, Francia y Alemania. En otras palabras, no es el hegemon quien intenta lidiar con este balance de poder, sino una organización que aglutina muchos países.

Más allá de las diferencias de la presente investigación con los autores previamente mencionados, hay un intelectual que sí remarca cuestiones que este trabajo desea resaltar en el futuro, y ese es Taras Kuzio. Él hace una acotación la cual se considera más que interesante para analizar, en referencia a la entrada de Ucrania a la OTAN: “la cooperación entre la OTAN y Ucrania es popular entre las elites del país europeo por muchas razones. Para su visión, apareció como cuarta después de EEUU, Polonia y los países bálticos como sus aliados más importantes” (Kuzio, 2008, pp. 5). Como complementación de este pensamiento, el académico británico da a entender que no comparte el raciocinio hegemónico de Wolff y Lieven. Aquí, lo que se contempla es que el país europeo pasó de un extremo a otro respecto de su política internacional, de formar parte de la URSS hasta 1991 a dejar de lado a Rusia dentro de su posición estratégica militar. Asimismo, este texto da pie al Marco Teórico, el cual desarrolla la enorme influencia tanto del neorrealismo como del realismo post-clásico.

Debe considerarse, por lo tanto, que lo propuesto aquí ya ha sido tratado. Sin embargo, toman más relevancia las cuestiones hegemónicas que la estructura anárquica internacional. Así como Rusia toma su propia postura, Ucrania ha sabido hacer buen uso de su carta de posible entrada a la OTAN, ya que





las elites del país europeo la utilizaron como medio de negociación para su reconocimiento legal como Estado, así como también de sus fronteras frente a las disputas con Rumania y Rusia en 1997. Otro tema que muy pocos investigadores toman en cuenta es que existen dos factores domésticos que impiden a Ucrania seguir los mismos pasos estratégicos que sus vecinos de los Balcanes: primero que existen lazos económicos y una dependencia energética muy grande para con la Federación Rusa, que data de la época de la URSS. Segundo, existe dentro del territorio ucraniano una enorme división política y étnica, así como también lealtades diferentes dependiendo la región, lo cual se ve en el este y sur del país (Kuzio, 2008).

Como conclusión, este trabajo busca contrastar esta teoría hegemónica utilizada para comprender el conflicto actual en el este de Europa. A su vez, rescata determinados conceptos, para explicar por qué es contradictorio analizar cuál de los dos sectores está en lo correcto ideológicamente. Esto no es lo adecuado. Más allá de una problemática humanitaria de carácter urgente, ambos países resguardan lo más importante: su seguridad. Esa misma ha sido desvirtuada desde la disolución de la URSS, principalmente debido a abruptos cambios en la política exterior ucraniana, pasando de una idea de cooperación tanto con Rusia como con Europa, a una en donde intente entregar todo fortalecimiento de sus fronteras a una estructura como lo es la OTAN, relegando a aquellas minorías ubicadas en Crimea y Donbas.

### **Marco Teórico**

Como bien se mencionó durante la sección anterior, la idea pasa por relegar las ideas hegemónicas para analizar este conflicto. Este trabajo considera que la existencia de un hegemón y el intentar mantener ese control de recursos tanto económicos como militares no coincide con la dinámica que maneja el sistema internacional. Si bien esa creencia es acertada durante la disputa por Crimea y los referéndums en Sebastopol, con la entrada de toda la región del Donbas en la pugna entre Rusia y Ucrania, las prioridades cambian. Esto se debe a que, a la larga, no se pueden olvidar tan fácilmente las características del elemento fundamental dentro del sistema internacional: su anarquía.

Sin embargo, no cualquier anarquía. El mundo no es un juego de bolas de billar, donde cada unidad representa a un Estado, los cuales chocan, friccionan, tensan o relajan las relaciones internacionales (o al menos no lo es hoy en día). Es por esto que se elige como primera teoría para clasificar el conflicto



actual entre Rusia y Ucrania al neorrealismo. Para eso, se debe comprender el significado de “sistema”, utilizando el brindado por Kenneth Waltz: “un sistema está compuesto por una estructura y por unidades interactuantes. La estructura es el componente sistémico que hace posible pensar en el sistema como un todo” (Waltz, 1988, pp. 119).

Asimismo, otro concepto clave dentro de la teoría neorrealista es el de “estructura”, como aquella que define la disposición o el ordenamiento de las partes de un sistema. Una estructura no es un conjunto de instituciones políticas sino más bien su disposición. Se la conoce como un concepto organizativo, teniendo como característica prominente la falta de orden supranacional. Esto último destaca a la anarquía (Waltz, 1988). Esto no implica que haya desorganización y peligro constante, sino que simplemente los Estados funcionan como aquellas mismas unidades que regulan su toma de acciones dentro del sistema.

Sin embargo, como bien se dijo previamente, se destaca el concepto de “estructura” y eso se debe a que los Estados no son ni han sido nunca los únicos actores internacionales. Las estructuras no están definidas por todos los actores que florecen dentro de ella sino por los más importantes. Al definirla, se escogen a uno o algunos de los infinitos objetos que el sistema comprende y, en base a eso, se define su estructura en virtud de ellos. En el caso de los sistemas políticos internacionales se deciden cuáles unidades se van a considerar como partes del sistema. Sin embargo, esta teoría también destaca que la toma de decisiones por parte de los Estados se define de antemano. Es decir, los cambios dentro de la política interna de un país no cambian su situación ni su toma de posición respecto de una problemática internacional (Waltz, 1988). Aquí es donde se va a diferir y se toman en consideración las definiciones antes dadas para complementar a la segunda teoría que explica el conflicto entre Rusia y Ucrania: el realismo post-clásico.

Especificando, el realismo clásico y neorrealismo comparten cuatro características fundamentales: tienen una concepción muy estática de las relaciones internacionales, confían en aspectos particulares del comportamiento humano (agresión para los clásicos, temor para la nueva teoría) para generar una hipótesis, asumen que los Estados dependen principalmente en el uso o amenaza de la fuerza para conseguir sus objetivos y se concentran en el balance de las capacidades militares (Brooks, 1997). El realismo post-clásico no coincide con estos principios.



Para comenzar, define la idea de “poder” de la siguiente manera: “combinación de capacidades militares, económicas y tecnológicas de los Estados” (Brooks, 1997, pp. 459). En otras palabras, no se limitan a ver la idea de poder como algo externo a lo que ocurre dentro de un país y no solo a las capacidades armamentísticas de defender sus fronteras. El realismo post-clásico tiene como objetivo el que los Estados puedan incrementar su control sobre los recursos económicos, buscando poder a largo plazo. Es decir, el poder es la meta última de los Estados y los mismos buscan poderío para maximizar su flexibilidad en concretar intereses nacionales, objetivos estatales (Brooks, 1997). Lo que se explica es que, a diferencia del neorrealismo, aquí sí se le da importancia a las cuestiones internas que ocurren dentro de los países.

El realismo post-clásico comenta que existen cuatro formas para incrementar el poder de los Estados, sin cuestiones militares: buscando activamente cambios en los patrones de comercio internacional, creando instituciones más eficientes para reducir los costos de transacción y garantizar mejor los derechos de propiedad, utilizando el apalancamiento económico para asegurar el suministro de materias primas baratas y otros suministros por parte de los estados más débiles, y reduciendo gastos improductivos para liberar recursos que promuevan el avance económico (Brooks, 1997). Este incremento de su productividad implica un aumento considerable de su poder. Sin embargo, ¿por qué esto no se consideraría parte de un principio de teoría hegemónica, ya que comparten características? Porque aquí se busca poder, mientras que el otro pensamiento explica que puede haber cooperación y que es justamente lo que busca, más allá de que existe un claro ganador dentro de las reglas de juego. De la única manera en que esta teoría realista post-clásica puede mostrar una forma de contribución es, si resignando soberanía puede tener acceso a tecnología militar. Y es por eso que el rol de las estructuras y los organismos es clave. La OTAN aparece como una organización la cual viene a reducir la independencia militar de Ucrania, pero garantizándole que no va a sufrir amenazas por parte de vecinos que no coincidan con su visión de política internacional. Esto está contextualizado dependiendo de factores internos que no la hagan variar en el tiempo. Cosa que sí pasa en el Estado europeo y que se tratará más adelante.

Por último, cabe darle importancia al concepto de “libre autodeterminación de los pueblos”, fundamental para comprender algunas cuestiones históricas del conflicto entre ambas naciones, así como también para desmentir las disparidades entre la falsa característica hegemónica que se le da al



conflicto y la “victimización” constante por parte tanto de los rusos como los europeos. Manuel Diez de Velasco destaca, a la hora de describir este concepto, a la Carta Magna de la Descolonización de la ONU, con uno de sus puntos: “todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación; en virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural” (Diez de Velasco, 2013, pp. 300).

Tomando en consideración lo anterior es que obviamente el objetivo principal de las Naciones Unidas es el de la descolonización. Frente a este concepto, quedan dudas respecto de en qué casos se lo considera autodeterminación o no. Ya que la propia Resolución 1541 (a la que hace referencia Diez de Velasco) reconoce otros posibles desenlaces, en concreto la libre asociación con un Estado independiente o la integración a uno. Lo decisivo es, en todo caso, que el resultado alcanzado sea fruto de la libre y voluntaria elección del pueblo a través de unos procedimientos democráticos que la propia ONU pueda vigilar cuando lo considere necesario (Diez de Velasco, 2013).

Se toma en consideración esta última idea debido a que, para finalizar esta sección de la investigación, se incorpora la hipótesis del trabajo: el acercamiento de la OTAN al Estado de Ucrania promueve la ocupación actual y las presiones anteriores por parte de la Federación Rusa. Para llegar a esta conclusión, se abarcará desde la presidencia de Yanukóvich, prorrusa y partidaria del Donbas, hasta la actual de Zelensky, europeísta y aliada de Kiev. Durante todo este período hubo avances y retrocesos con la OTAN y el Kremlin, así como también disputas por la autodeterminación de los pueblos en Crimea y Dnipro.

### **Metodología de investigación**

Durante el transcurso del siguiente trabajo se utilizará la investigación cualitativa. A lo largo del desarrollo del mismo, se analizarán de manera comparativa diferentes textos académicos, artículos periodísticos y encuestas, tanto de ministerios públicos locales de diversos Estados como de diferentes organismos supranacionales. Mediante ellos se explicarán la hipótesis y la pregunta de investigación correspondiente. Asimismo, se seguirán los conceptos pertinentes a este tipo de investigación ya que las expectativas de una evaluación así, se asocian a plazos ajustados; así como también a los juicios que produce el investigador, lo que significa que el autor de este trabajo abandonará su neutralidad en un punto específico. Además, los resultados no sólo tienen que estar enfocados, sino que con frecuencia han de estar disponibles en un plazo bastante limitado (Flick, 2015).



Se desarrollarán conclusiones parciales en base a las diferentes etapas por las que pasa el conflicto, dependiendo de su imagen y relevancia dentro de la opinión pública internacional. A su vez, se perfeccionará una imagen crítica hacia esa misma consideración por parte de diversos medios de comunicación, con el fin de analizar y juzgar el criterio hegemónico utilizado. Finalmente, se llevará adelante un desenlace en la investigación, combinando los resultados parciales, para abstraerse de cualquier forma de neutralidad valorativa que desvíe el foco del trabajo de un desarrollo cualitativo.

### **Del conflicto armado a la influencia de la estructura**

En noviembre del año 2013, el por entonces presidente de Ucrania, el prorruso Víktor Yanukóvich, suspende abruptamente la firma de acuerdo de asociación con la Unión Europea, a causa de las presiones ejercidas por parte del Kremlin. Esto fomenta así, que surjan protestas contra el gobierno en Kiev, donde se concentraban mayorías a favor de una alianza con Occidente (El País, 2022).

Posteriormente a todo eso, el este de Ucrania, en apoyo de Yanukóvich y manteniendo su postura prorrusa, decide desligarse de lo que ocurría en Kiev, principalmente en Crimea, Lugansk y Donetsk; zonas donde gran parte de los habitantes eran personas de nacionalidad rusa o habían sido despojadas de aquella ciudadanía luego de la disolución de la URSS e independencia del Estado europeo. Cualquiera persona creería que no dejarían de ser protestas con algún tipo de intervención policial, que se desarrolle un pequeño conflicto interno y no escale. Sin embargo, las regiones de Donetsk y Lugansk decidieron llamar, desde sus autoridades y con amplio apoyo popular, a un referéndum que dictamine su independencia y adhesión inmediata a la Federación Rusa, en donde el 89,7% de los votantes se declararon a favor (El Periódico, 2014).

Aquí yace una de las principales contradicciones, notoria durante toda esta sección. Se vio previamente que, si existe un principio universal respetado dentro del derecho internacional, es el de la “autodeterminación de los pueblos”, en la cual cada lugar nativo tiene la posibilidad de autoconvocarse para decidir si desea pertenecer o no a un país en particular. Esta idea tiene como principal objetivo lograr independencias, y se lo utilizó principalmente luego de la Segunda Guerra Mundial, frente a la división de territorios en Europa, y en África, como consecuencia de la descolonización de ese continente. Sin embargo, también sirve para que una región deje de pertenecer a un Estado y pase a formar parte de otro, como son los casos de Donetsk y Lugansk. En resumen, ambas regiones ucranianas votaron para dejar de pertenecer a un país y pasar a formar parte de otro.



Obviamente estos procesos no son para nada pacíficos, y mucho menos si uno de los actores vinculantes es Rusia. Los enfrentamientos entre este país y el resto de los europeos, luego de la Segunda Guerra Mundial, son más que conocidos. Esto, por supuesto, repercute dentro de la opinión pública local donde los aliados de Kiev, así como también lo hacen desde el Kremlin con diarios como RT (Russia Today), redactan artículos periodísticos que influyen en el análisis de las personas y tergiversan la información correspondiente. Por ejemplo, frente a ambos referéndums, la BBC lanza, el 1° de noviembre de 2014, una más que polémica editorial titulada “¿Por qué las elecciones separatistas en Ucrania son controversiales?”. En ella, pocos alegatos afirman el por qué los sufragios serían fraudulentos, haciendo especial énfasis en la falta de transparencia por parte de los medios de votación, por correo y online. Así como también en que los lugares y horarios del mismo pueden ser cambiados en caso de que haya un ataque militar ucraniano (BBC, 2014).

Si bien lo anterior suena razonable, el sistema de votación por correo u online se utiliza en la contracara de Rusia, Estados Unidos, y no resulta creíble que la misma BBC, la cual critica el sistema usado en Donetsk y Lugansk, sea tan dura contra algo idéntico, pero que se usa en el Estado norteamericano. En otras palabras, aquí queda bien claro que siguen la misma línea de pensamiento hegemónico utilizada tanto por Wolff como por Lieven, que se desarrolló en secciones anteriores del trabajo. Sí igualmente se debe hacer una pequeña salvación para expresar desacuerdo con estas elecciones. No por la validez de sus resultados o el mecanismo elegido, sino porque, para que se cumpla con el principio de autodeterminación de los pueblos, debe estar a disposición de veedores internacionales que pertenezcan a las Naciones Unidas. Aquí es donde tanto Donetsk como Lugansk no cumplen, ya que los observadores son Estados, cuando los sufragios deben estar en todo momento a disposición de autoridades de la ONU.

Luego de los conflictos suscitados en 2014, durante principios de 2022 la tensión se volvió a apreciar en el área de conflicto debido al reconocimiento por parte del Kremlin de las Repúblicas de Donetsk y Lugansk, como dos territorios separados e independientes de Ucrania. El máximo mandatario ruso, Vladimir Putin, expresó su ratificación de validez a ambos referéndums, instando al parlamento de su país a preparar y firmar acuerdos de colaboración con ambas repúblicas. Asimismo, consideró que el país europeo atravesaba una dura crisis social y económica, en la que la OTAN utilizaba su territorio y avance hacia el Donbas para maniobras armamentísticas (Telesur, 2022). Tan solo en este párrafo se





observa exactamente lo mismo que lo mencionado respecto de la BBC. La opinión pública partidaria toma partido por uno de los dos bandos, no siendo precisos con la información que se maneja y, principalmente, manteniendo la idea de que la mejor teoría para comprender la problemática es la Teoría de la Hegemonía.

Tanto de un sector como del otro se acusan mutuamente de haber violado los Acuerdos de Minsk. Pero, ¿qué son y de qué se tratan los mismos? Firmados entre 2014 y 2015 entre Rusia y Ucrania, centran sus objetivos en erradicar y poner fin al conflicto entre ambos países, algo que se aprobó, pero que no solo quedó en segundo plano luego de las ofensivas del Kremlin en el Donbas, sino que también fueron interpretados de maneras muy diferentes por Moscú y Kiev. Por el lado del primero, se suponía que facilitaría la cooperación con Lugansk y Donetsk como repúblicas independientes, mientras que para el segundo la firma permitía la recuperación de la soberanía completa del país (Botija, 2022). Esto último lleva, a la actual investigación, a su cuestión principal, definida por su hipótesis: cómo la OTAN, como estructura, dentro de la anarquía internacional influye a que al día de hoy el conflicto se mantenga estable y lejos de su fin, fomentando los enfrentamientos con Putin.

Para comprender el rol de la estructura en la problemática, se debe explicar cómo nació la relación entre las partes, luego de la disolución de la URSS en 1991. Para 1997, se estableció la Comisión OTAN-Ucrania (NUC, por sus siglas en inglés) para establecer una relación de cooperación y distinguir al Estado del este europeo como “país asociado”. En 2009, la NUC comenzó un proceso de integración del país en la organización militar del norte, confirmando que para entrar deberían hacer reformas estructurales internas que fortalezcan su desarrollo democrático y seguridad (OTAN, 2022).

Con el incremento del conflicto militar con Rusia en el este de su territorio, y luego de que hasta 2014 y con Yanukóvich al poder no haya continuación de la integración, Poroshenko y su Primer Ministro, Yatsenyuk, retomaron la agenda para ingresar como miembros a la OTAN. Asimismo, su objetivo principal seguía siendo el de entrar a la Unión Europea, lo cual eliminaba toda posibilidad de realizar acuerdos económicos bilaterales con sus vecinos rusos (BBC, 2014). Esto se dio luego de que, en el año 2015, muchos ucranianos se mostraran a favor de la medida. Se les preguntó en varias encuestas de agosto de ese año qué elegirían si se celebrase un referéndum para ingresar a la organización. Si bien era de suponer una victoria, el 63,9% se mostró a favor, mucho más de lo esperado. Tan solo el



28,5% estaba en contra y un 7,6% indecisa<sup>217</sup> (Interfax, 2015). La misma no tomaba en cuenta la opinión del Donbas, al este del territorio, región que ya se encontraba en proceso de independencia e intento de reunificación con Rusia.

Finalmente, en el año 2020 y luego de un pequeño receso de las negociaciones por culpa de la pandemia de COVID-19, el actual presidente ucraniano, Zelensky, retomó las negociaciones con la OTAN (OTAN, 2022). Aprobó el nuevo Protocolo de Seguridad Estratégica y respondió al pedido de las elites de su país, quienes pretendían un fuerte acercamiento a Occidente no solo en cuanto a lo económico, sino también en lo militar.

Habiendo perfeccionado todo lo anterior y contextualizando el punto actual de las relaciones tripartitas entre OTAN, Rusia y Ucrania es momento de desarrollar la hipótesis del presente trabajo. Siendo este el año 2022, los Estados siguen siendo el motor principal de las relaciones internacionales. Cada país, mediante diferentes lecturas y tomas de posición, ha hecho que el sistema internacional se balancee, mueva y reaccione (de buena o mala manera) frente a las mismas.

El mundo es anárquico, y no por eso se vive bajo un completo caos, ya que son los mismos Estados quienes tienen la potestad última de decidir qué ocurre dentro de sus límites fronterizos. Además, ya adentrados en el siglo XXI y con todas las herramientas disponibles existentes para poder resolver un conflicto y elaborar cooperación, la fuerza, la seguridad y el poder siguen siendo factores fundamentales para diferenciar a un actor poderoso, de uno débil. La situación actual en Ucrania no es la excepción a la regla. Sí es cierto que existen otras maneras de controlar o evitar un conflicto armado, como el bloqueo de créditos o cuentas internacionales, como lo han hecho tanto Estados Unidos como la Unión Europea, bloqueando las reservas rusas internacionales que se encontraban inscriptas dentro del programa SWIFT (DW, 2022). Esto va de la mano con una de las premisas planteadas dentro del realismo post-clásico, en la que el poder termina siendo la finalidad última de los Estados, y que se puede ejercer desde otro punto no bélico (Brooks, 1997). Sin embargo, a la larga se llega a la misma conclusión: lo que se busca es seguridad, y lo que se quiere obtener es eso mismo.

El investigador considera que es esencial, no solo en este conflicto sino en cualquier otro que se desee analizar, poder observar las circunstancias desde la perspectiva de los actores participantes. Comenzando por Ucrania, este país ha querido, durante gran parte de su historia y por parte gran parte

---

<sup>217</sup> Véase ANEXO 2: encuesta respecto de la entrada de Ucrania a la OTAN.



de su población, ser un Estado independiente de Rusia, que tenga la potestad de decidir su futuro y de elaborar sus propias políticas a nivel social, económico e internacional. Como se comentó previamente, esta república se independizó dos veces, pasó por guerras civiles, fue invadida durante múltiples ocasiones y es, hasta el día de hoy, que actores del sistema internacional quieren aprovecharse de su enorme riqueza en materia de agricultura y recursos naturales. Tomando en consideración todo lo anterior, es lógico que busque seguridad, es razonable y sensato que intente defender sus fronteras y conseguir así autonomía. ¿De quién? Del vecino con el que tuvo problemas durante toda su historia, Rusia.

Del otro lado, cabe recordar que Putin, cuando reconoció las independencias de Lugansk y Donetsk, hizo un recorrido por la historia de las relaciones entre Rusia y Ucrania tras la revolución de octubre de 1917, criticando la decisión de entregar “territorios rusos a Ucrania” (Telesur, 2022). Es decir, para el Kremlin sus vecinos nunca dejaron de pertenecer a Rusia, aunque más no sea de una manera simbólica. Y, frente al expreso pedido por parte de las dos provincias más importantes del Donbas de volver a estar bajo la órbita de Moscú, desde el Estado eurasiático la reacción frente a la decisión de Zelensky de avanzar hacia una alianza permanente con la OTAN no iba a ser buena. Esto se debe a que el acercamiento de la organización del norte podía llegar a perforar las fronteras y debilitar su seguridad.

Es así como, volviendo al punto de partida, se llega a la conclusión de que son los Estados y la búsqueda de la seguridad de las fronteras lo más importante. Sin embargo, y resaltando lo analizado en el Marco Teórico, el realismo actual no es el clásico donde el mundo y su sistema internacional anárquico funcionan como un juego de bolas de billar, sino que existen estructuras que permiten y limitan. Una de ellas es la OTAN, que aglutina a muchos países con un solo objetivo en mente: la búsqueda de seguridad. Pocos años después de la caída de la URSS es que la relación entre estos dos comenzó. Desde el lado ucraniano ya se observaron las razones. Sin embargo, desde la alianza del norte del Atlántico nunca se limitaron ni se resignaron. A pesar de que no formó parte nunca, muchos países han querido que Ucrania entre, incluso cuando sabían que era muy riesgoso.

Fue y es la OTAN quien, instando a Ucrania, presiona por ejercer más poder en la región. No con esto se debe llegar a la conclusión de que hay culpables, ya que en un conflicto así no hay buenos ni malos, sino búsqueda de seguridad por parte de ambos bandos. Si desde la estructura militar del Atlántico



Norte no se hubieran coaccionado estas políticas, posiblemente el enfrentamiento hubiera mermado. Cabe destacar un dato más: la importancia del realismo post-clásico en la investigación.

Como bien se menciona, el realismo post-clásico sí les da importancia a los asuntos internos de un país, resaltando que las mismas pueden fomentar el cambio dentro del panorama internacional y su posterior toma de acciones (Brooks, 1997). En este caso, la destitución de Yanukóvich fue la que desencadenó todo en cuanto a cuestiones dentro de Ucrania. Luego de que el ex jefe de Estado ucraniano haya rechazado su carta de ingreso tanto a la Unión Europea como a la OTAN, debido a su alianza con Putin, es que un evento sucedió a otro y terminó con la actual guerra en el Donbas. Esa situación interna, que para el neorrealismo no cambia las decisiones dentro del sistema internacional, posicionó a Ucrania como aliado de Occidente casi de un día para el otro, cambiando completamente de política exterior.

Como conclusión de esta sección, se llega a la idea de que sí, la OTAN y su estructura anárquica condicionan y fomentan este conflicto armado entre ambas partes. Sin embargo, también se debe agregar que los cambios internos estrepitosos, la poca previsibilidad de acciones y los repentinos cambios dentro de la democracia ucraniana influyen en todo el proceso.

### **Conclusiones**

Ucrania sufre actualmente uno de los conflictos armados más sangrientos, desde la Segunda Guerra Mundial. Luego de tantas problemáticas humanitarias en el mundo, se podría pensar que los Estados han recapacitado respecto de la mejor manera para resolver conflictos, que la libertad de expresión y de pensamiento se respeta y se la considera una de las características más sagradas del mundo. Sin embargo, lo que predomina es la búsqueda de seguridad.

El conflicto entre Kiev y Moscú sólo demuestra que el sistema internacional sigue mostrando falencias. No porque no pueda existir la cooperación o el beneficio mutuo, sino porque el realismo continúa siendo la teoría predominante para el análisis de las relaciones internacionales. Si bien éste puede mutar, desde neorrealismo hasta realismo post-clásico, mantiene las características fundamentales.

El presente trabajo resalta cómo la OTAN, mediante el uso de toda su estructura, condiciona la búsqueda de seguridad por parte de Ucrania, fomentando indirectamente que Rusia mantenga su invasión. Esto jamás ocurriría si desde Bruselas no hubieran declinado la opción de Zelensky, ya que



se sabía que las diferencias étnicas e ideológicas con la región del Donbas podían llegar a fomentar levantamientos populares. Sin embargo, no se tuvo en cuenta que el Kremlin podía aparecer, reclamando que Donetsk y Lugansk deseaban incorporarse a su nación. Este es uno de los problemas a resaltar: el que se considere que hay buenos y malos dentro de una problemática, que afecta a todas las partes por igual. A pesar de esto, no se debe dejar de lado la cuestión interna, y los enormes cambios democráticos ocurridos en el país europeo. En el lapso de quince años, pasó de querer formar parte de la alianza del Atlántico Norte, a rechazar toda integración y elegir a un partidario de Putin, a su destitución y posterior cambio de postura internacional. Esto repercute no solo en la región, sino a nivel mundial.

La segunda cuestión que el presente trabajo remarca es su preocupación ante la falta de comprensión del conflicto, por parte de académicos prestigiosos. El que dentro de los análisis se resalten ideas que destacan un pensamiento hegemónico por parte de intelectuales, es preocupante. Es claro que hay Estados con más influencia y crédito a la hora de llevar adelante negociaciones o encaminar un conflicto. Sin embargo, el objetivo principal de un país no es la dominación mundial. Incluso si uno piensa que, mediante las estructuras se puede conseguir, para la formación de las mismas se debe resignar soberanía y seguridad propia. La constitución de fuerzas, como la OTAN, lleva a que los pueblos no hagan tanto hincapié en su voluntad propia de autoridad, sino de establecer un intermedio de ayuda. Más allá de la investigación actual, queda abierta la posibilidad de que se profundice respecto del tema.

## **Anexos**

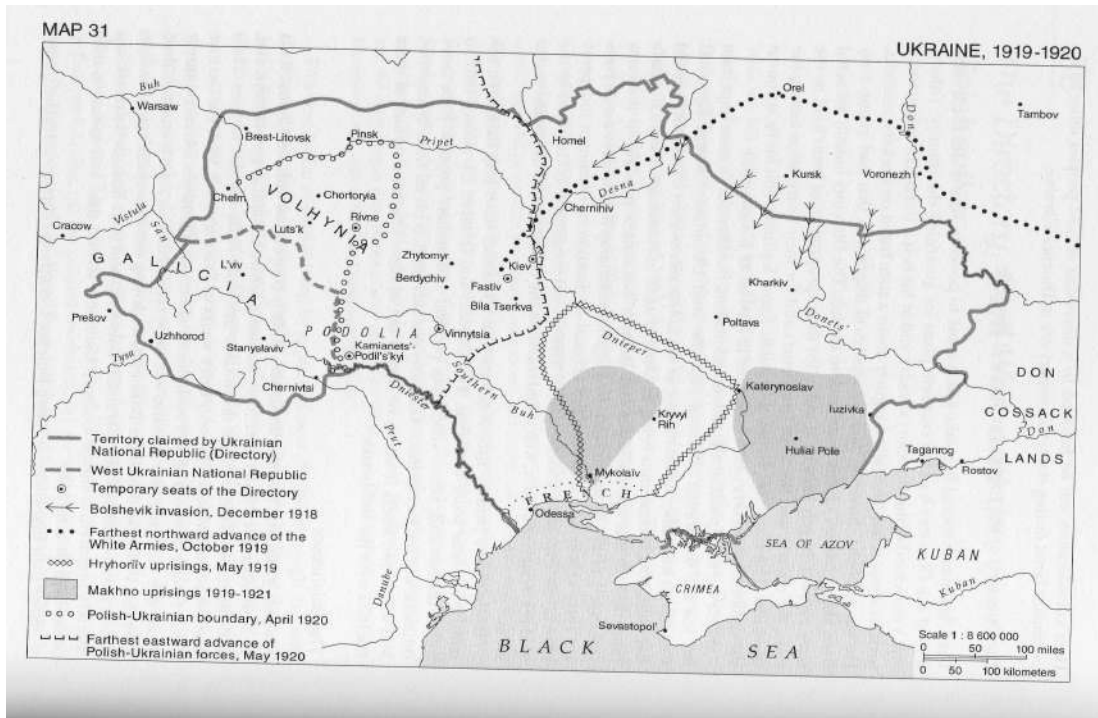
### ANEXO 1: Ucrania, 1919-1920

Véase en el mapa el territorio en disputa entre Ucrania y Polonia, junto con el avance de sus respectivas tropas y la invasión bolchevique al primero de ellos.



## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



### ANEXO 2: encuesta respecto a la posible entrada a la OTAN



Fuente: elaboración propia en base a datos de Interfax – Ukraine News Agency





## Bibliografía

- ¿Cuál es el origen del conflicto entre Rusia y Ucrania? Fechas clave de la guerra (2022). *Diario El País*. Recuperado de URL: <https://www.elpais.com/internacional/2022-03-01/origen-del-ataque-de-rusia-a-ucrania.html>
- Bohlen, C. (1988) Gorbachev's nightmare. *The Washington Post*. Recuperado de URL: <https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1988/03/27/gorbachevs-nightmare/8c88e2e4-30f3-402e-8cbd-5b58023097aa/>
- Botija, J. (2022) ¿Qué son los Acuerdos de Minsk y por qué son importantes en la guerra Ucrania-Rusia? (2022) *Diario AS*. Recuperado de URL: [https://www.as.com/diarioas/2022/03/02/actualidad/1646224245\\_994949.html](https://www.as.com/diarioas/2022/03/02/actualidad/1646224245_994949.html)
- Brooks, S. G. (1997). Dueling Realisms. *International Organization*, 51(3), 445–477. <http://www.jstor.org/stable/2703611>
- Diez de Velasco, M. (2013). Instituciones de Derecho Internacional Público, capítulo XI. Barcelona: Tecnos.
- Donetsk y Lugansk declaran su independencia de Ucrania y pide integrarse en Rusia (2022). *El Periódico*. Recuperado de URL: <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20140512/donetsk-declara-su-independencia-de-ucrania-y-pide-integrarse-en-rusia-3271349>
- EE. UU. y UE acuerdan bloqueo "selectivo" de bancos rusos en el sistema SWIFT (2022). *DW*. Recuperado de URL: <https://www.dw.com/es/eeuu-y-ue-acuerdan-bloqueo-selectivo-de-bancos-rusos-en-el-sistema-swift/a-60931418>
- Flick, U. (2015). El diseño de la investigación cualitativa. Madrid, Moratas. Capítulo 1.
- Habermas, J. (1989) Teoría de la Acción Comunicativa, tomo I, Taurus, Buenos Aires, pp. 147-196.
- Keohane, R (1998), Después de la hegemonía: Cooperación y discordia en la política económica mundial, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, Capítulo 3
- Kuzio, T (1998), Ukraine and NATO: The evolving strategic partnership, *Journal of Strategical Studies*, 21:2, pp. 1-30



- Lieven, A. (1997) Restraining NATO: Ukraine, Russia and the west; *The Washington Quarterly*, 20:4, pp. 55-77
- Magocsi, P.R. (1996). A History of Ukraine. Toronto: University of Toronto Press.
- Relations with Ukraine (2022). *North Atlantic Treaty Organization*. Recuperado de URL: [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/2/pdf/220214-factsheet\\_NATO-Ukraine\\_Relations\\_.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/2/pdf/220214-factsheet_NATO-Ukraine_Relations_.pdf)
- Rusia reconoce la independencia de las autoproclamadas repúblicas de Donetsk y Lugansk (2022). *TelesurTv*. Recuperado de URL: <https://www.telesurtv.net/news/rusia-reconocimiento-independencia-republicas-donetsk-lugansk-2022-0221-0025.html>
- Support for joining NATO considerably increases in Ukraine – poll (2015). *Interfax, Ukraine News Agency*. Recuperado de URL: <https://en.interfax.com.ua/news/general/281737.html>
- Ukraine to seek NATO membership, says PM Yatsenyuk (2014). *BBC*. Recuperado de URL: <https://www.bbc.com/news/world-europe-28978699>
- Waltz, K. (1988). Teoría de la política internacional, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires. Capítulos 4, 5 y 6.
- Why are Ukraine separatist elections controversial? (2014) *BBC*. Recuperado de URL: <https://www.bbc.com/news/world-europe-29831028>
- Wolff, A. T. (2015). The future of NATO enlargement after the Ukraine crisis. *International Affairs*, 91(5), pp. 1103–1121



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## **China na América do Sul em tempos de rivalidade hegemônica**

Dr. Giorgio Romano Schutte  
Professor Associado  
Universidade Federal do ABC (UFABC)  
[giorgio.romano@ufabc.edu.br](mailto:giorgio.romano@ufabc.edu.br)

Mesa Redonda: China y los dilemas de América del Sur

Resumo: A presente reconfiguração do tabuleiro geopolítico e geoeconômico, com a ascensão chinesa e a busca de uma nova organização da sua hegemonia por parte dos EUA tem grandes implicações também em outras regiões do mundo, como a América do Sul.

Embora a região é chamada do “quintal” dos EUA, o capitalismo europeu se fez muito presente com comércio e investimentos, particularmente no Cone Sul. Porém, a grande novidade, desde a década de



2000, foi o rápido crescimento da presença da China, o que não refletiu necessariamente a ausência de interesse por parte dos capitais estadunidenses e europeus, mas sim o crescente dinamismo da economia chinesa, que, em meados de 2010, deixou de ser somente um dos principais receptores de capitais externos para tornar-se um dos maiores exportadores de capital.

Este artigo faz uma análise da atuação econômica e política chinesa na América do Sul no contexto da crescente rivalidade da China com os EUA e a busca da Europa de manter sua posição como terceiro polo dinâmico da economia mundial.

A tese defendida é que, caso a rivalidade com a China se acirre e se confirme de fato uma segunda guerra fria, os EUA aumentem de uma forma ou outra a pressão para reenquadrar e realinhar os países da região. Diante disso, uma América do Sul, ou até unida teria muito mais condições de se posicionar.

## Introdução

As rivalidades entre os polos dinâmicos da economia mundial e internas a eles representam desafios e oportunidades para as regiões periféricas, como a América Latina. Tal constatação está longe de ser mera reflexão acadêmica. Um entendimento apurado a respeito da reconfiguração do poder econômico e político mundial é condição essencial para pensar estratégias de emancipação, visando um desenvolvimento soberano, em um primeiro momento diminuindo e, depois, superando os graves desequilíbrios socioeconômicos e ambientais.

O presente texto pretende contribuir com esse debate a partir de quatro seções. Na primeira será discutida a hipótese de estarmos entrando em uma segunda guerra fria. Na segunda, uma análise da expansão, em um curto prazo de tempo, da presença chinesa, sobretudo no âmbito econômico e comercial e a receptividade dos diversos países da região. A terceira seção reflete sobre o que isso significa para os EUA, que continuam tendo a Doutrina Monroe como referência, considerando a região como seu quintal, embora a ampliação da presença chinesa tenha se dado justamente em uma época marcada por uma falta de prioridade da região nas ações estadunidenses. A quarta seção lembra a presença na região da outra perna do eixo Atlântico Norte, a Europa. A reação europeia é analisada a partir do caso das negociações em torno do Acordo Mercosul-União Europeia.

Nas considerações finais, conectamos essa discussão com um novo conceito que foi lançado em 2019 por Carlos Ominami, que defendeu um “não alinhamento **ativo**”, que supera o falso e simplista consenso entre as várias forças políticas da região de simplesmente manter-se distante da crescente rivalidade entre os EUA e a China para poder aproveitar o máximo de ambos.

## 1. Rivalidade hegemônica: rumo a uma nova Guerra Fria?



Embora existam divergências com relação ao ponto de partida da (primeira) Guerra Fria, ela termina com a queda do muro de Berlim (1989) e o fim da União Soviética (1991). Nos próprios EUA, surgiu logo em seguida um debate sobre como classificar o mundo que estava surgindo. O presidente Bush falou em seu Discurso para a Nação, 1991, de uma nova ordem mundial, se apropriando dessa forma de um termo que era na década de 1960 e 1970 uma reivindicação dos países do Terceiro Mundo para uma ordem mais justa (REUBENS, 2019). Havia quem imaginava agora a predominância sem contestação de uma ordem liberal liderada pelos EUA (FUKUYAMA, 2006), o surgimento de novos tipo de conflitos em torno de civilizações (HUNTINGTON, 1996), e quem identificava a presença permanente de ameaças que precisariam ser contidas na raiz (BRZEZINSKI, 1997). Como foi explicado, o que surgiu na década de 2010 foi um consenso de que o principal contendor a ser enfrentado é a China. Mas não há consenso se se caminha para a consolidação de uma segunda guerra fria ou não.

Há basicamente três argumentos usados para explicitar a principal diferença entre os dois períodos (HUNG, 2022): hoje, haveria uma integração e interdependência muito intensas; não haveria um embate ideológico e não haveria a pressão para alinhamento dos demais países do globo.

Sobre o primeiro ponto, é fato que a interação econômica entre China e os países da OCDE é muito diferente do que era na época com a União Soviética. É verdade também que já houve na história casos de guerras entre países que tinham intenso intercâmbio econômico e comercial, como, por exemplo, a Primeira Guerra Mundial. Mas a principal questão diz respeito ao já mencionado (re)surgimento do nacionalismo econômico ou neo-mercantilismo. Durante a chamada guerra comercial, declarada pelo governo Trump, surgiu o termo “*decoupling*”, como uma opção política para diminuir a (inter)dependência de determinado país.

A experiência com a desorganização das cadeias produtivas internacionais e os problemas de abastecimento durante a Covid19 reforçaram essa noção de que a interdependência teria ido longo demais e seguido somente os interesses financeiros a curto prazo das empresas envolvidas. Depois houve, em março de 2021, o episódio de um bloqueio o Canal de Suez por um porta-container que também revelou a enorme fragilidade da produção globalizada. Um ano depois, justo quando as principais economias estavam se recuperando da pandemia, veio a invasão da Ucrânia pela Rússia.

Observe-se que os programa de recuperação no EUA e na União Europeia reforçaram essa tendência de apostar em resiliência econômica nacional e projetos de investimento com apoio estatal para melhorar ou desenvolver capacidade industrial-tecnológica endógena ligadas à referida indústria 4.0. No caso dos EUA, um elemento fundamental é recentralizar o desenvolvimento tecnológico-industrial em seu território. Exemplos são o anúncio de expandir o programa *Buy American* nos EUA logo no início do governo Biden que usa o gasto público federal para, por meio da demanda, estimular investimentos no país<sup>218</sup> lançando mão de políticas conteúdo local. O governo Trump já tinha apostado nessa política A começar com o exemplo da própria procura pela vacina. Com a *Operation Warp Speed*<sup>219</sup>, o governo dos EUA disponibilizou US\$ 10 bilhões para convênios com laboratórios, não só

<sup>218</sup><https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/07/28/fact-sheet-biden-harris-administration-issues-proposed-buy-american-rule-advancing-the-presidents-commitment-to-ensuring-the-future-of-america-is-made-in-america-by-all-of-americas/>

<sup>219</sup><https://www.hhs.gov/about/news/2020/06/16/fact-sheet-explaining-operation-warp-speed.html>



em troca de acesso privilegiado aos resultados, mas também de compromissos de se implantar parte da sua produção nos EUA. Ao mesmo tempo o governo Biden aumentou em quase 30% os gastos públicos para 2023 com pesquisa aplicada e Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), chegando respectivamente para US\$ 111 bilhões e US\$ 205 bilhões<sup>220</sup>.

Na Europa, a aprovação do plano de recuperação ganhou o nome de Próxima Geração UE (*NextGeneration EU -NGEU*) e coincidiu com a aprovação do novo orçamento plurianual (2021-2027) gerando o maior pacote de estímulo europeu na sua história: Foram 2,018 trilhões de euros injetados com o objetivo declarado de não só recuperar os danos provocados pela pandemia, mas investir em “uma Europa mais verde, mais digital e mais resiliente”<sup>221</sup>.

Na linguagem das autoridades europeias, ganhou muita força a defesa da “autonomia estratégica” (BORRELL, 2020), um conceito originário da esfera da segurança, mas que se tornou uma referência para defender políticas neo-mercantilistas. Esse conceito é usado para impulsionar parcerias entre empresas, governos e associações empresariais em torno de objetivos específicos de interesse comum, como por exemplo a *European Battery Alliance (EBA)*, que visa garantir liderança e autonomia na área de eletrificação de transporte, e a *European Raw Materials Alliance (ERMA)*, que deve garantir o abastecimento de 30 componentes consideradas estratégicas (entre os quais lítio, terras raras, etc) por meio de produção doméstica, reciclagem e identificação de fornecedores politicamente confiáveis (“*friendly suppliers*”).

Ou seja, a vantagem chinesa em ter um Estado planejador que projete trajetórias tecnológicas a longo prazo agora encontra respostas por parte dos EUA e da União Europeia, por meio de renovados planos de políticas industriais-tecnológicas, envolvendo mega investimentos públicos e articulando investimentos privados. De certa forma, pode-se falar de uma ‘chinesização’ de alguns aspectos da política econômica dos países ocidentais.

Na própria China, a guerra comercial, as sanções econômicas contra a importações de tecnologias avançadas, em especial microprocessadores de última geração, e mais recentemente a observação das sanções econômicas contra a Rússia relacionado a guerra na Ucrânia, foram também uma alerta para a liderança do PCC.

Ainda em abril 2020, Xi Jinping tinha lançado uma nova estratégia econômica, baseada no princípio da “circulação dual” (*dual circulation*). Ela foi publicada posteriormente, em novembro do mesmo ano, na Revista Qiushi, ligada ao PCC, sob o título “Uma série de questões importantes na estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social de médio e longo prazo”. A politização das cadeias produtivas é criticada, e a resposta é clara: participação da economia internacional sempre que for possível, mas estar preparado para diminuir a dependência do comércio exterior em setores chaves, em particular na tecnologia, mas também no que diz respeito a segurança alimentar (XI, 2020). Na mesma linha houve as intervenções do governo para frustrar a listagem de empresas chineses nas bolsas de Nova York (IPO’s). E, ao mesmo tempo, as autoridades estadunidenses também restringem a presença

<sup>220</sup><https://www.whitehouse.gov/ostp/news-updates/2022/04/05/the-biden-harris-administration-fy-2023-budget-makes-historic-investments-in-science-and-technology/>

<sup>221</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en)





de empresas chinesas nas suas bolsas. Com isso as empresas chinesas são incentivados a se dirigir aos mercados de capitais em Xangai e Shenzhen.

Olhando para o conjunto desses movimentos, há uma clara preocupação generalizada para manter as vantagens da globalização (os interesses econômicos), mas cada vez mais visando soberania econômica estratégica, o que implica aumento da intervenção estatal e de investimentos públicos. Políticas industriais, consideradas ultrapassadas na ideologia neoliberal, voltaram à agenda política. E, ao invés de “*outsourcing*” -transferência de partes ou toda a produção para lugares de menor custo- aparece agora “*reshoring*” - transferir produção de volta para o país de onde saiu-, “*nearshoring*” -transferir para um local de produção mais barato, mas mais perto do mercado consumidor e/ou da matriz- e “*friendshoring*” -transferir para países alinhados politicamente com o país de origem (YELLEN, 2022).

Ao mesmo tempo, assistimos a ações arbitrárias por parte dos EUA de proibirem ou restringirem a atuação de empresas chinesas em seu território, inclusive nas bolsas de valores. Esse movimento começou no governo Trump, não perdeu força no governo Biden e parece fazer, portanto, parte da política de contenção da China. De outro lado, na potência asiática também há uma série de obstáculos novos para as empresas ocidentais operarem o que levou empresas-plataformas como Uber ou LinkedIn a saírem do país (HUNG, 2022).

Assim, o argumento de interdependência econômica complexa como fator inibidor do surgimento de um segunda guerra fria perde força.

O segundo argumento diz respeito a ausência e um conflito ideológico. De fato, no governo Trump a linguagem era de guerra comercial, críticas a comércio desleal, transferência tecnológica forçada, atuação das estatais etc. Inclusive, embora principalmente dirigidas à China, algumas dessas críticas eram usadas também contra supostos aliados, em particular União Europeia e Japão, com imposições de retaliações comerciais. Já no governo Biden, os EUA voltaram a usar uma linguagem que faz eco a guerra fria com defesa do “*free world*” e sobretudo começou a insistir em dividir o mundo em “democracias” e “autocracias”, tendo os EUA o monopólio em definir esses conceitos e classificar os países de acordo.

Foi com esse espírito que o governo Biden convocou, em dezembro de 2021, de forma remota, a Cúpula para a Democracia (*The Summit for Democracy*), excluindo, portanto, países como China, Rússia, Cuba, Irã, Venezuela e Coreia do Norte, entre outros. No mesmo espírito, em junho do ano seguinte, o governo dos EUA aproveitou da sua condição de anfitrião da IX Cúpula das Américas para excluir arbitrariamente três países que classificou no mesmo espírito, como sendo não democráticos: Cuba, Nicarágua e Venezuela. Isso contrasta com a presença de Raul Castro na VII Cúpulas das Américas no Panamá, em 2015, quando houve o histórico encontro bilateral com Obama. Observa-se ainda que as diferenças ideológicas e as diferentes concepções sobre direitos humanos não foram um obstáculo durante duas décadas de uma relação de simbiose na época chamado por Ferguson e Schularick (2007) de *Chimerica*. Hung (2022) lembrou a rapidez com a qual os EUA viraram a página da crítica ao massacre de praça Tienanmen em 1989 para estreitar as relações econômicas e comerciais.



Essa nova ênfase no aspecto ideológico para marcar a disputa com a China teve também uma resposta por parte do PCC. Aproveitando das comemorações pelo centenário do partido, o partido ensaiou um *revival* da ênfase nos fundamentos marxistas-leninistas e o papel do partido para liderar o país. Também nesse aspecto há, portanto, mudanças na direção de tensões que lembram a primeira guerra fria.

O terceiro ponto era a pressão sobre países terceiros, tanto os desenvolvidos, quando os em desenvolvimento para marcar posição e se alinhar. A cruzada durante o governo Trump contra as atividades da Huawei, empresa privada chinesa e líder no desenvolvimento de sistemas de telecomunicação 5G, tinha muito mais o caráter de uma disputa econômica pela dominação da 4ª revolução industrial e de fato com pouco êxito na maioria dos países em desenvolvimento, mesmo aqueles na época fortemente alinhado ao governo Trump, como era o caso do governo Bolsonaro.

É nesse ponto que a diferença com a guerra fria se faz de fato ainda mais forte. Muitos países em desenvolvimento, mas até certo ponto mesmo a Europa, reivindicam uma autonomia para poder manter relações econômicas e comerciais com a segunda maior potência econômica que em breve será a primeira. Os financiamentos, investimentos e comércio com a China não vem com condicionantes ou bandeiras ideológicas. E isso faz com que tanto a Venezuela de Nicolás Maduro como o Brasil de Jair Bolsonaro mantenham intensas relações com o gigante asiático. Mesmo a Índia, que sequer pacificou suas fronteiras com seu vizinho do norte, ou o Japão, de disputas históricas com os chineses, estabelecem uma relação ambígua, no sentido de buscar aproveitar as relações comerciais e econômicas com a China e os EUA, mantendo suas correntes comerciais, por exemplo, equilibradas entre as duas potências.

## 2. Expansão chinesa para América Latina

A expansão chinesa para a América Latina se dá em quatro frentes que se ampliaram em ritmos diferentes e estão se reforçando: comércio, financiamentos, Investimentos Externos Diretos (IED) e projetos de infraestrutura. Esse *mix* é composto de forma diferente em cada país da região. Assim, por exemplo, a Venezuela é a primeira em valores de estoque de financiamentos dos bancos e fundos estatais chineses, enquanto o Brasil é o que mais atrai IED.

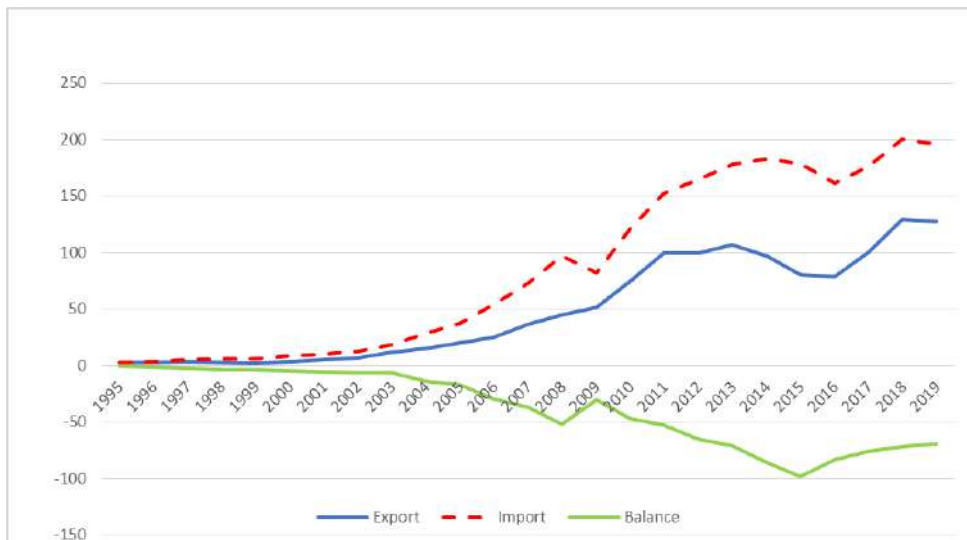
As relações econômicas entre a China e a ALC aprofundaram-se fortemente na década de 2010. Como mostra o Gráfico 1, a participação da China nas exportações da região saiu de pouco mais de 1% em 1995 para 12% do total exportado em 2019. No mesmo ano, as importações também cresceram, correspondendo a 18% do total importado. Com isso, a corrente de comércio alcançou US\$ 324 bilhões, com um déficit comercial regional com a China de US\$ 68 bilhões, não obstante o expressivo superávit do Brasil (US\$ 20 bilhões).

**Gráfico 1** - América Latina e Caribe – Exportações e Importações com a China (1995-2019) em bilhões de US\$



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



Fonte: UnctadStat, 2020. Elaboração própria.

Na sua totalidade, o maior mercado de exportação da América Latina continua sendo os EUA, mas somente por causa do México, sem o qual a China ocuparia já há vários anos essa posição. O México, por causa de sua integração produtiva e comercial, tem um alto volume de comércio, inclusive em relação ao seu PIB, que era de 78% em 2020, contra 32% no caso do Brasil no mesmo ano<sup>222</sup>. E o mercado estadunidense representa quase três quartos do total, seguido da União Europeia (com a qual México firmou um acordo de livre comércio em 2018). A China aparece somente entre os principais países importadores, em segundo lugar, com 14,4%, mesmo assim bem atrás dos EUA, com 54,4%<sup>223</sup>. Portanto, a realidade do México é muito diferente da dos demais países, em particular da América do Sul.

Um conjunto de empresas estatais que estão realizando investimentos com apoio de bancos estatais chineses, seja por meio de participação em concessões de serviços públicos, seja como IED. Com isso, a China tem dado uma contribuição expressiva à expansão da infraestrutura na região e, junto a isso, à exploração de recursos naturais.

O financiamento desses projetos ficou a cargo principalmente do China Development Bank (CDB) e do Exim Bank. Na ALC, eles foram responsáveis por quase US\$ 140 bilhões de empréstimos no período entre 2005 e 2021, volume superior às carteiras do Banco Mundial e do Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID) (GALLAGHER & MYERS, 2020). A maior parte deles é das áreas de energia (hidrelétricas, eólicos) e infraestrutura (portos, telecomunicações, hospitais e tratamento de água) (PETERS, 2020). A tabela 2 mostra a distribuição geográfica:

**Tabela 2 - Financiamento chinês em infraestrutura na América Latina por país no período 2005-2021**

Venezuela	US\$ 62,5 bilhões
Brasil	US\$ 30,5 bilhões

<sup>222</sup> <https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS?locations=BR>

<sup>223</sup> <https://santandertrade.com/en/portal/analyse-markets/mexico/foreign-trade-in-figures>



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Equador	US\$ 18,2 bilhões
Argentina	US\$ 17 bilhões
Bolívia	US\$ 3,2 bilhões
Jamaica	US\$ 2,1 bilhões
México	US\$ 1 bilhões
Outros	US\$ 3,5 bilhões
Total	US\$ 138 bilhões

Fonte: Congressional Research Service, 2022; CEPAL, 2021.

No caso de economias menores, em particular a Bolívia e o Equador o impacto desses financiamentos é muito expressivo.

Cabe mencionar o envolvimento da região nas iniciativas chinesas de montar novos bancos multilaterais, voltadas para o financiamento de infraestrutura nos países em desenvolvimento. Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Peru, Uruguai e Venezuela são membros associados (*non-regional prospective member*) do Banco Asiático de Investimento e Infraestrutura (AIIB, na sigla inglesa), sendo que o Brasil participa também do Novo Banco de Desenvolvimento.

No acumulado até 2018, mais de 50% do estoque de investimentos chineses na ALC foram dirigidos para o setor de energia (P&G e eletricidade), com mineração (30%) em segundo lugar (PETERS, 2019). O peso de energia se deve às operações no Brasil. A ALC, sem o Brasil, mostra a mineração em primeiro lugar. Além do petróleo, surgiu um forte interesse em projetos relacionados ao lítio, matéria prima estratégica para a eletrificação do transporte individual, sendo que cerca de 75% das reservas do material estariam na América do Sul (Pires, 2020). Ganhou destaque também a atuação de empresas Huawei e ZTE na ampliação e modernização da telecomunicação (5G), o que chamou a atenção dos EUA. A partir de 2019, no meio de uma queda absoluta e relativa do IED chinês, verificou-se uma diversificação, com maior peso relativo para os setores de serviço e manufatura (CEPAL, 2021). E, dentro da rubrica de energia, há uma diversificação para investimentos em novas renováveis, em particular eólica e solar, como é o caso, por exemplo, da China Three Gorges (CTG) no Brasil.

Observamos, porém, que permanece a predominância de empresas estatais. Analisando o estoque de IED chinês para ALC no período 2000 e 2021, 76,7% são capital oriundo do setor público. E os cinco maiores investidores, responsáveis por mais de 40% do total são empresas estatais: *China Petroleum & Chemical Corporation* (Sinopec), *China National Offshore Oil Corporation* (CNOOC), *State Grid Corporation*, *China Three Gorges* (CTG) e *China minmetals group* (PETERS, 2022). No período de 2005-2020 as estatais eram responsáveis por 82% de todas as aquisições chinesas na ALC (CEPAL, 2021, p.14). E no caso das aquisições não se verificou uma diversificação. Analisando todas elas entre 2005 e 2020, verifica-se que 81% envolviam os setores de mineração, energia e infraestrutura para transporte.

A preferência chinesa pela construção de espaços multilaterais em que as principais regras do jogo são bilaterais aplicou-se também à ALC. A China apostou na *Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos* (CELAC), formalizada em dezembro 2011 como o espaço de articulação dos 33 países da ALC, como mecanismo de articulação com a região. Foi durante a visita de Xi Jinping à região, em 2014, que se aprovou a Cúpula China-CELAC e criou-se o Fórum China-Celac (CCF), com a fórmula



1+3+6 Cooperation Framework. No caso, “1” se refere ao *China-Celac Joint Plan of Action for Cooperation on Priority Areas*. “3” são os drivers da cooperação: comércio, investimento e finanças. E “6”, as áreas prioritárias: energy and resources, infrastructure construction, agriculture, manufacturing, scientific and technological innovation, and information technologies (IT). A primeira reunião ministerial do CCF ocorreu em Beijing, em 2015. Contudo, a diplomacia brasileira manteve a preferência por negociar com a China no âmbito bilateral, diminuindo a importância do CCF enquanto instrumento de articulação regional e rejeitando qualquer formulação na Declaração da cúpula que afirmasse a adesão da região à iniciativa. Desse modo, tem sido por meio de negociações bilaterais que a China busca a adesão da ALC à sua iniciativa *Cinturão e Rota da Seda* (Belt and Road Initiative – BRI).

Inicialmente, o lançamento do projeto *One Belt, One Road*, em 2013, causou certa preocupação em alguns setores na ALC. Era fato que o subcontinente não tinha nenhuma relação com a antiga Rota da Seda, e a dúvida era se isso poderia significar uma diminuição da importância que a China vinha dando à América Latina para priorizar investimentos na Eurásia e na África. Logo a iniciativa ampliou seu escopo e largou a referência a “one” belt, sendo rebatizada em março de 2015 para *Belt and Road Initiative* (BRI). O BRI ampliou seus horizontes não somente do ponto de vista geográfico, abrangendo potencialmente qualquer país interessado em assinar algum Memorando de Entendimento, e era cada vez mais visto como o principal veículo para introduzir a globalização com características chinesas. Ela também abriu o leque de atividades, embora mantendo o foco principal na infraestrutura física, para poder incluir investimentos em outros setores, desde que com envolvimento de empresas e financiamentos chineses. Em outras palavras, o BRI começou a se confundir cada vez mais com a própria expansão global do capital chinês e a política externa de Beijing (Rolland, 2019). Projetos preexistentes, até aqueles já executados, começaram a ser computados no BRI (JONES e ZENG, 2019).

Nesse contexto, não surpreende que agora a própria diplomacia chinesa tenha começado a procurar a integração formal de seus parceiros latino-americanos. Uma tentativa por parte da diplomacia chinesa de coordenar esta participação em nível regional fracassou pela resistência do Brasil e, em seguida, em virtude do enfraquecimento das próprias estruturas de integração regional, em particular a Celac<sup>224</sup>.

As economias menores entenderam, porém, que a adesão formal à maior iniciativa global chinesa seria uma janela de oportunidade que poderia dar acesso a novos fundos e atrair investimentos. De qualquer forma, com ou sem um Memorando de Entendimento (MoU) formalizando a adesão ao BRI, todos países latino-americanos têm as mesmas e grande expectativas em relação ao potencial dos investimentos em infraestrutura em ferrovias, portos, estradas, aeroportos, linhas de ultra alta voltagem, cabos marítimos e redes de comunicação, em particular 5G (PIRES, 2020).

Até o final de 2021, 19 países tinham aderido, mas grandes economias da região, em particular Brasil, Argentina e México, ficaram de fora, embora continuem sendo prioridade para a expansão chinesa (DREYER, 2019). Isso mudou com a adesão da Argentina, em fevereiro 2022<sup>225</sup>, que foi seguida de uma sugestão da China para que a Argentina se juntasse também ao Brics.

<sup>224</sup> Em 2020 o Brasil inclusive deixou de fazer parte da Celac.

<sup>225</sup> <https://dialogochino.net/en/uncategorised/argentina-joins-china-belt-and-road-initiative/>





Do lado das nações latino-americanas, houve uma aprendizagem, em dois sentidos. Primeiro, há por parte dos governos um entendimento maior sobre os limites do que se pode esperar da relação com a China, o efeito “Papai-Noel-não-existe”. Segundo, o surgimento de um debate a respeito dos impactos negativos dos investimentos e do comércio com a China, em particular no que diz respeito ao aprofundamento da reprimarização das economias. Bernal-Meza (2016), por exemplo, contestou a tese de uma relação ganha-ganha (*win-win*) - muitas vezes alegada por representantes dos governos e de empresas chinesas ao caracterizar a relação China-ALC. Os fluxos de IED e os financiamentos teriam aprofundado, em alguma medida, a tendência da especialização regressiva imposta pela corrente de comércio. Para o autor, ela é vantajosa para todos, mas seria mais para uns do que para outros. Outra questão levantada pela CEPAL (2021) é que a recente diversificação nos IED chineses não refletem ainda o avanço significativo na capacidade tecnológica das empresas chinesas.

Contudo, se manteve por parte de ambos os lados e dos vários agentes envolvidos um interesse de consolidar e aprofundar a relação, mas buscando ajustar a sua operacionalização. Já Baiyi (2016, p. 22) expressou uma abordagem diferente. Embora reconheça a existência da crítica de reprimarização, de acordo com esse autor: a “grave assimetria estrutural” seria “simplesmente o resultado das vantagens comparativas dos respectivos países”. Mais do que isso: a China não deveria ser vista como parte do problema, mas sim da solução: os investimentos chineses produziram uma modernização da infraestrutura e das indústrias dos países latino-americanos, contribuindo com capital e tecnologia. Contudo, na verdade, muito depende da capacidade dos países receptores de inserir os IED, independentemente de sua origem, em uma estratégia de desenvolvimento industrial-tecnológica. Foi, ao final, exatamente isso que a própria China fez.

### **3. A reação dos EUA à presença chinesa na ALC**

Desde que se tornaram uma potência global, os EUA desenvolveram uma ampla gama de instrumentos e opções para manter sua hegemonia hemisférica, muito além das invasões ou a organização de golpes, embora nada nunca seja descartado. Lá atrás, o Corolário Roosevelt foi apresentado como um “imperialismo de proteção”: para evitar a intervenção de potências europeias, os próprios EUA fariam as intervenções necessárias para reestabelecer a ordem, particularmente no Caribe e na América Central. Na década de 1930, Franklin Delano Roosevelt optou por uma abordagem mais branda que ficou conhecida como a Política de Boa Vizinhança, focando mais em relações econômicas e menos em projeção de poder militar no território. Na guerra fria a prioridade era evitar o surgimento de outras Cubas e para isso qualquer meio era justificado, em particular sacrificando a democracia que se dizia defender. Na década de 1980, no governo Ronald Reagan, durante o último capítulo da Guerra Fria, Jeane Kirkpatrick, a embaixadora na ONU e um dos principais formuladores da política externa nesse período, declarou que América Central era a região mais importante do mundo para os EUA.

Com o fim da guerra fria a região perdeu o interesse estratégico para os EUA. No governo Clinton houve ênfase no estreitamento das relações econômicas e comerciais. Isso avançou parcialmente com o Acordo do Livre Comércio da América do Norte (Nafta na sigla inglesa), vários outros acordos de livre comércio bilaterais, mas fracassou na ambição de criar uma Área de Livre Comércio das Américas (Alca). Em seguida, houve os atentados de 11 de setembro (2001) o que provocou uma razoável diminuição de atenção com a região e talvez por isso tenha dado certa margem de manobra





aos diversos governos de centro-esquerda que conseguiram se eleger justamente nesse período e à expansão chinesa.

Mas, ao longo da década de 2010, a presença chinesa começou a ganhar maior atenção. Uma presença econômica e comercial que a essa altura já ultrapassava a dos EUA na grande maioria dos países da região. A exceção é, como foi explicado, a economia mexicana, fortemente integrada não só por fluxo comerciais, mas cadeias sub-regionais, e, inclusive com um importante fluxo de remessas de trabalhadores migrantes nos EUA. O que movimentava uma possível volta à tensão no estilo guerra fria para conter a influência chinesa na América Latina talvez não seja tanto o fator econômico, mas os interesses geopolíticos mesmo.

Na visão de Mearsheimer (2001), por exemplo, os EUA nunca foram uma hegemonia global no sentido de ter o domínio de todos os países. O autor considera isso, inclusive uma ambição inalcançável. O que os EUA foram, desde o início do século passado, é uma hegemonia regional. Ou seja, nesse tempo todo, em nenhum momento havia uma potência sub-regional com força para desafiar militarmente os EUA. De outro lado, isso não é pouco coisa, porque foram a são a única hegemonia regional existente. A China faz fronteira com 14 países e com vários deles teve e mantém conflitos de fronteira, como por exemplo com a Índia.

Um elemento central da doutrina de segurança estadunidense é evitar o surgimento de outras hegemonias regionais no mundo para que não haja o surgimento de uma rivalidade capaz de ameaçar seus interesses. A ferocidade com a qual os EUA mantiveram seu cruel embargo contra Cuba, mesmo depois do fim da guerra fria, faz parte dessa estratégia.

Berg& Brands (2021) reforçam essa noção de que o interesse em manter sua hegemonia na ALC vai muito além de interesses econômicos. A região, se não dominada, poderia representar para os EUA a maior ameaça à segurança e à estabilidade política, o que afeta sua capacidade de atuar em nível global. Nessa concepção, é fundamental negar presença de rivais globais na região, a política de *strategic denial* explicada acima.

Diante disso, é de certa forma surpreendente a falta de prioridade por parte dos EUA de conter ao aumento espetacular e rápido da presença chinesa na América Latina. A agenda hemisférica pós-guerra fria ficou muito restrita à migração e o combate ao narcotráfico.

A expansão da China, ainda mais sob o BRI, tende a fomentar uma competição entre a China e os EUA na região pelo simples fato de que, numa visão de zero-sum game, o aumento da influência chinesa geraria automaticamente uma redução da hegemonia dos EUA (FLINT e ZHU, 2018).

No início, a China teve cuidado para não ser percebida como rival por parte dos EUA. Em 2006, durante as presidências de George W. Bush e Hu Jintao, instalou-se um diálogo bilateral sobre ALC, sem a presença da própria região. No governo Obama, esses encontros continuaram, embora mais esporádicos. Não há notícias de reuniões semelhantes durante o governo Trump.

Baiyi (2016) analisou o que considerou um avanço da relação China-ALC no contexto de um suposto declínio da influência dos EUA e da UE na região. Em meados da década de 2010, o destacado



membro da Academia Chinesa de Ciências Sociais (CASS) observou também que a ampliação da presença chinesa ainda não tinha sido alvo de ataques dos países ocidentais, mas alertou que “quando a influência geral da China ultrapassar um determinado ponto crítico de tolerância ocidental, é possível que a América Latina se torne uma nova fronteira de queda de braço de geopolítica entre potências”. Até lá, ele acredita haver um “período de oportunidades estratégicas” (Baiyi, 2016, p. 19)<sup>226</sup>.

A expansão da presença chinesa na ALC não refletiu somente aspirações geoeconômicas e geopolíticas dos agentes chineses, mas também dos próprios governos latino-americanos à procura de financiamento e investimento para seus projetos, em particular na área de infraestrutura e para a valorização de suas riquezas minerais. Havia sido aberta uma alternativa à globalização dirigida pelo Consenso de Washington.

Foi no governo do Donald Trump (2017-2021) que os EUA voltaram a identificar ameaças estratégicas. Enquanto o secretário de Estado no governo Obama, John Kerry, tinha declarado, em 2013, o fim da Doutrina Monroe, agora, Rex Tillerson, secretário de Estado, e John Bolton, assessor Nacional de Segurança, fizeram questão de declarar a Doutrina Monroe viva diante da crescente influência chinesa na região. Embora as atuações da Rússia e até do Irã fossem notadas, havia e há clareza de que o maior contendedor global para os interesses estadunidenses seja a China. Com a chegada do Joe Biden houve várias alterações, mas não nesse ponto. Pode-se inclusive afirmar a existência de uma firme maioria bipartidária que enxerga na China uma ameaça real. Embora o tom da equipe do presidente Joe Biden possa ser diferente, a preocupação com a presença chinesa veio para ficar.

No relatório *US-China Economic and Security Review Commission* (2018, p. 28) afirmou-se claramente que “China está esvaziando a predominância da economia estadunidense na região<sup>227</sup>”. Mais especificamente sobre a atuação dos bancos de investimentos chineses, defendeu que “Esses financiamentos enfraqueceram a capacidade dos EUA e das organizações multilaterais para influenciar os governos latino-americanos<sup>228</sup>” (US-CHINA ECONOMIC AND SECURITY REVIEW COMMISSION, 2018, p. 3).

O primeiro conflito diplomático aberto entre China e EUA na ALC se deu em 2019, em torno do BID. Conforme mencionado, a China se tornou membro não-regional em 2009 visando integrar suas estratégias de financiamento para infraestrutura com as do banco regional. A diplomacia chinesa investiu muito para comemorar seus dez anos de participação e os 50 anos da existência do BID na China, em Chengdu. Mas os EUA insistiram que a Venezuela deveria ser representada na diretoria por Ricardo Hausmann, ministro de Economia indicado por Juan Guaidó, presidente fictício<sup>229</sup>. Diante desse impasse, o evento foi cancelado 48 horas antes de a Assembleia Geral começar.

---

<sup>226</sup> Uma questão curiosa levantada pelo autor é o risco da influência do que ele chama de “pensamento do nacionalismo, do populismo e do protecionismo”, que podem “colocar o capital estrangeiro na balança das disputas políticas internas”.

<sup>227</sup> “China is eroding U.S. economic dominance in the region”. (Tradução Própria)

<sup>228</sup> “This financing has weakened the ability of the United States and multilateral organizations to influence LAC governments’ behaviour.” (Tradução Própria)

<sup>229</sup> <https://www.reuters.com/article/us-venezuela-politics-china-iadb-exclusi-idUSKCN1R32NU>



Com relação à disputa pelo reconhecimento diplomático, há um fato curioso. Embora os próprios EUA tenham trocado Taipei por Beijing como sendo o governo legítimo da única China (*One China policy*) em 1979, patrocinaram a manutenção das relações diplomáticas com Taiwan em um conjunto de países latino-americanos, todos de pequeno porte. Assim, a ALC se manteve como a região com maior número de países que mantiveram relações diplomáticas com a ilha<sup>230</sup>. Entre 2000 e 2008, durante os primeiros governos do *Democratic Progressive Party* (DPP) em Taiwan, houve uma ofensiva por parte da diplomacia chinesa que resultou em troca de reconhecimento por Costa Rica, Granada e Dominica. Com a chegada do novo governo do DPP, em 2016, houve outra ofensiva, e mais quatro países mudaram de posição: Panamá (2017), República Dominicana, El Salvador (2018) e Nicarágua (2021)<sup>231</sup>. Neste esforço, a China sinalizou a disponibilização de recursos, no caso da República Dominicana, US\$ 3,1 bilhões em investimentos e empréstimos. A situação no Panamá chamou a atenção pelo seu simbolismo histórico, país dolarizado com forte influência estadunidense desde a sua seção da Colômbia, em 1903. Ainda hoje, dois terços de todo o trânsito marítimo internacional passa pelo Canal do Panamá. Sem dúvida um objetivo político claro para a China é zerar a presença diplomática de Taiwan na ALC. Dois países importantes na lista são Honduras e Paraguai.

O caso das relações diplomáticas com Taiwan mostra que a presença chinesa tem sim, como seria natural de se esperar, objetivos políticos e não reflete somente uma expansão do capital a busca de matérias primas e oportunidades de negócio. Alguns analistas vão além. Vejamos a avaliação do renomado professor com inclinações pro-Beijing da New Taipei University (NTU), Prof. You-Ping Cheng<sup>232</sup>. O autor rejeita a ideia que a China quisesse se tornar uma potência hegemônica global. Não teria a vontade política para tal e nem sequer os recursos militares, econômicos ou culturais para tanto. Mas, a projeção de seu poder em outras regiões, como a América Latina, pode alavancar força para atuar na sua área de influência, a Ásia, em particular a Ásia Oriental, onde tudo indica que pretende se tornar a força hegemônica. São reflexões pouco abordadas pela literatura latino-americana, mas há um paradoxo político que merece explicação: se é verdade que o movimento do capital chinês não tem interesse político, como explicar os dados da Tabela 2, que mostram uma clara prioridade para os países na época identificados com o campo de esquerda (Venezuela, Argentina, Equador, Bolívia) como destino dos financiamentos? A explicação não parece estar no campo ideológico, mas na oportunidade de avançar em países que tinham seu acesso a financiamentos por instituições estadunidenses ou multilaterais por ele dominado, bloqueado ou fortemente limitado. Os investimentos na Venezuela talvez não tenham sido um bom negócio para os bancos de desenvolvimento chineses envolvidos, mas aproveitaram a oportunidade e criaram um fato político.

Agora, embora haja, no caso da China, registros de venda de armas, treinamento militar e cooperação técnica na área militar que envolve não só Venezuela e Cuba, mas também aliados históricos como Colômbia e Chile, não há nada que se compare com a presença militar estadunidense e não há registros de bases militares chinesas (ou russas) na região. Isso contrasta com a presença, embora modesta, em

---

<sup>230</sup> Em maio de 2022, havia ainda 14 países no mundo que mantiveram relações diplomáticas com Taipei dos quais oito latino-americanos: Belize, Guatemala, Haiti, Honduras, Paraguai, Saint Kitts and Nevis, Santa Lucia, Saint Vincent and the Grenadines.

<sup>231</sup> Observa-se o fato curioso de que os EUA, que não mantêm formalmente relações diplomáticas com Taiwan, chamaram os embaixadores dos três países para consulta em protesto.

<sup>232</sup> Esta análise foi apresentada ao autor durante entrevista concedida em 18 nov 2020 na NTU em New Taipei.



comparação com a Europa e Ásia Oriental, de bases militares estadunidenses<sup>233</sup>. O caso sempre ressaltado é a estação especial operada pelo Exército de Libertação Popular (PLA, na sigla usada internacionalmente) na província de Neuquén na Argentina. O risco estratégico alegado seria que este, como outros investimentos civis, em particular os portos, poderiam, de acordo com alguns autores, ser caracterizado como de uso dual (BERG e BRANDS, 2021, p. 10). A ideia de que a presença econômica seria de certa forma um cavalo de troia para uma futura ameaça militar começa a aparecer com frequência nas audiências no Congresso (WOODY, 2022). Um exemplo foi durante a passagem do Comando do Sul, responsável pela presença militar na ALC, do Adm. Craig Faller para a Gen. Laura Richardson, em agosto de 2021. Ambos fizeram questão de sugerir que a expansão da presença econômica e comercial serviria como base para projetar poder militar<sup>234</sup>. Frenkel (2022) alerta ainda para o acesso privilegiado que a China teria conquistado a recursos naturais estratégicos.

Contudo, nenhum dos três governos estadunidenses conseguiu, nos últimos dez anos, avançar de fato em uma estratégia para conter a expansão da presença chinesa na ALC. Um exemplo é o fracasso da agenda para impedir o avanço de Huawei, que nem no Brasil, no governo Bolsonaro, avançou, embora este tivesse se comprometido com a Iniciativa da Rede limpa (Clean Network Initiative)<sup>235</sup>. Não está claro se é por falta de prioridade diante de outras regiões do mundo, falta de instrumentos ou a firme decisão da grande maioria dos países da região, independente de orientação política, de priorizar escolhas em prol do desenvolvimento. Ou talvez uma combinação deste e outros fatores. Nessa agenda a China tem, sem dúvida uma vantagem, por falta de oferta concreta por parte dos EUA. No caso de Huawei, por exemplo, não é oferecida aos países latino-americanos uma alternativa a não ser ficarem atrasados no processo de digitalização. Berg&Brands (2021, p. 18) chamam ainda a atenção a pouca presença de representantes do primeiro escalão na região nos últimos anos, em contraste com a intensa movimentação de lideranças chinesas no período pré-pandemia.

O grande problema para os EUA, portanto, é que o apelo chinês não é ideológico ou cultural, mas simplesmente oferta oportunidades concretas para exportar, tomar financiamentos e ter um parceiro para projetos de infraestrutura física, mas também digital (5G). Outro exemplo são as vacinas contra o coronavírus com, no caso do Brasil, uma oferta de produção local com certa transferência de tecnologia (coronovac). E, no caso da infraestrutura, as empresas com maior capacidade de disputar os mercados são as chinesas e europeias, além das latino-americanas.

Da mesma forma, o pouco interesse em integrar América do Sul em suas cadeias regionais não é uma decisão política que depende do governo em Washington, mas reflete as estratégias do capital

---

<sup>233</sup> A América Latina tem uma presença relativamente pequena, concentrada no Panamá, Honduras e Cuba (Guantánamo). O Comando do Sul (SouthCom) tem sua sede física em Miami e operacional em Porto Rico, desde 2001, quando substituiu o Panamá (LINDSAY-POLAND, 2005). De acordo com os dados oficiais, a Marinha tem bases em Guantánamo e El Salvador; as forças aéreas em Aruba, Colômbia, Costa Rica, Curaçao e St. Helena; e o Exército em Costa Rica, Honduras, Peru e St. Helena. A maior parte são pequenas, com a exceção de Guantánamo, com cerca de 8500 integrantes, seguida de Honduras com 1200 a 1500. Há, portanto uma concentração forte na América Central e no Caribe (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2018; VINE, 2021).

<sup>234</sup>

<https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2718065/southcom-commander-nominee-us-must-remain-partner-of-choice-in-western-hemisphere/>

<sup>235</sup> <https://www.reuters.com/article/us-usa-brazil-5g-idUSKBN27R06T>



estadunidense. A desistência da Boeing em comprar a Embrear ou a saída da Ford do Brasil são casos exemplares.

Não obstante, surgiu, sobretudo a partir do BID (comandado por um estadunidense nomeado pelo Trump), uma narrativa de que América Latina pudesse aproveitar os movimentos de *reshoring* e *friendshoring*. Não se verifica nenhum movimento relevante nesse sentido (CEPAL, 2021, p. 119), muito além da posição que o México já ocupava, altamente integrado às cadeias produtivas regionais em torno do Nafta, renegociado e rebatizado *United States-Mexico-Canada Agreement* (USMCA)<sup>236</sup>.

Wu (2016) aborda a ideia de surgimento de uma certa competição em oferecer financiamento para o desenvolvimento. E de fato os EUA chegaram a criar, em 2018, um novo instrumento: a Corporação Financeira Internacional para o Desenvolvimento (IDFC, na sigla inglesa)<sup>237</sup> com a previsão de um limite de exposição de US\$ 60 bilhões. Na justificativa no Congresso houve uma menção explícita a responder ao AIIB (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2019).

Talvez na questão militar os EUA tenham um apelo mais forte entre seus pares, com vários projetos de cooperação e exercícios conjuntos<sup>238</sup> cujo potencial pode ser ampliado, mas não é uma questão prioritária para a grande maioria da região que aspira avançar no desenvolvimento sustentável e sustentado.

As dificuldades de diálogo com a América Latina foram evidenciadas na IX Cúpula das Américas, realizada no início de junho de 2022, em Los Angeles. Era um momento para recuperar algum prestígio, já que o presidente Trump havia ignorado a Cúpula anterior, em Lima, em 2018. E ainda a porta-voz da Casa Branca tinha insistido que “Nenhuma outra parte do mundo é tão importante para a segurança e prosperidade dos EUA que o hemisfério ocidental”<sup>239</sup>. A cúpula foi amplamente vista como fracasso, com a ausência notória do presidente do México em protesto contra a exclusão de Venezuela, Cuba e Nicarágua. Mas sobretudo pela ausência de propostas concretas dos EUA que pudessem dialogar com as prioridades dos países latino-americanos.

De outro lado, chamou a atenção a autoconfiança expressa em várias intervenções dos líderes máximos latino-americanos, em particular os presidentes da Argentina e do Chile, o que pode ser interpretado como um reflexo do movimento duplo: o abandono da região por parte dos EUA e a constante atenção por parte da China, que se tornou o principal parceiro para muitos países conforme relatado acima.

#### 4. União Europeia no Cone Sul

<sup>236</sup> O que há, sim, é uma reorganização das cadeias na Ásia com transferência de produção da China para países do Sudeste asiático, como Vietnã e Tailândia. Um movimento que já estava em curso diante do aumento dos custos na China, mas ganhou agora uma nova dinâmica.

<sup>237</sup> A IDFC chegou a fazer um empréstimo de US\$ 3,5 bi ao Equador no finalzinho do governo Trump (jan 2021) tendo como um dos condicionantes a não utilização da tecnologia chinesa na rede de telecomunicação, a outra foi a privatização.

<sup>238</sup> Exemplo é o exercício anual que simula a defesa do Canal de Panamá (Annual Panamax exercise), e que mobiliza a participação de 29 países.

<sup>239</sup> “No Other part of the world imports the security and the prosperity of the US more directly than the Western hemisphere.”

<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2022/05/31/press-briefing-by-press-secretary-karine-jean-pierre-members-of-bts-and-national-economic-council-director-brian-deese-may-31-2022/>





Embora muitas análises se limitem ao impacto econômico e político sobre a presença dos EUA diante da ascensão chinesa na ALC, há também a outra perna do eixo atlântico: a Europa, inclusive com presença militar, em particular na Guiana Francesa, nas Malvinas e no Caribe.

No âmbito econômico, observa-se que, no Cone Sul, a presença dos capitais europeus superou o dos EUA nas últimas décadas<sup>240</sup>. Embora seja comum referir-se à América Latina como o quintal dos EUA e, do ponto de vista político estratégico, isso faça sentido, no caso do Mercosul o que predomina é o capitalismo europeu. Cerca de 50% do estoque de IED na ALC é de origem europeia (CEPAL, 2019). No caso do Brasil chega a 60% (BACEN, 2018). Já no caso do México, por exemplo, a integração da sua economia com a estadunidense até hoje muito superior à do Cone Sul.

Na década de 2010, a posição de destaque do capital produtivo europeu na região começou a ser ameaçada pela China, que chegou tarde, mas com muito apetite. Na esfera comercial o gigante asiático já se tornou o principal parceiro comercial do Mercosul (tabela 3) e está se tornando um grande investidor, tanto na forma de empréstimos por meio de seus bancos estatais. A carteira de atração de investimentos na infraestrutura interessa, sobretudo, às empresas chinesas e europeias.

**Tabela 3 - Principais parceiros comerciais do Mercosul - 2018**

	Importação	Exportação	Total
China	22,9%	25%	24,1%
União Europeia	21,3%	19%	20,1%
EUA	17%	12,2%	14,4%

Fonte: Directorate-General for Trade Comissão Europeia

Na segunda metade da década de 2010, a Europa estava se recuperando a passos lentos da crise econômico-financeira global e ameaçada de um lado pelo unilateralismo de Trump e de outro pela expansão do capitalismo Chinês. E surgiu, conforme relatado, um grande debate sobre o futuro da indústria europeia à luz da nova rivalidade interestatal (EUA-China) e o acirramento da competição oligopolista (a indústria 4.0). Foi nesse contexto que os ministérios de Economia da França e Alemanha lançaram, no início do ano, um manifesto (com potencial de se tornar histórico) “*Para uma Política Industrial apto para o século 21*”<sup>241</sup>. Nesse documento defendem a necessidade de ações ofensivas para que a Europa possa manter uma manufatura global e ser uma potência industrial. O prazo colocado para implementar uma nova política industrial europeia é 2030, para garantir “soberania econômica e independência”. E isso somente será alcançado “se as empresas europeias forem capazes de competir em escala global”. Uma das propostas concretas para facilitar a expansão das empresas europeias foi exatamente abrir os mercados de compras governamentais por meio de

<sup>240</sup> Na época do nacional-desenvolvimentismo, o Brasil soube aproveitar a competição e rivalidade interna no Atlântico Norte. Exemplos são a opção do governo Juscelino Kubitschek, na segunda metade da década de 1950, para não depender somente das montadoras estadunidenses (GM e Ford), mas convidar também as alemãs (Volkswagen e Mercedes Benz em particular) e aumentar o poder de barganha. Ou, na década de 1970, no governo Geisel, diante da negativa dos EUA em compartilhar tecnologia nuclear para fins pacíficos, o Brasil fez um acordo com a Alemanha.

<sup>241</sup>

[https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Downloads/F/franco-german-manifesto-for-a-european-industrial-policy.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Downloads/F/franco-german-manifesto-for-a-european-industrial-policy.pdf?__blob=publicationFile&v=2)





acordo de reciprocidade.

De outro lado há um desafio político. A afirmação do capitalismo europeu diante da China e dos EUA envolve não somente a defesa de suas empresas, negócios e padrões tecnológicos, mas também uma identidade que, para a coesão política interna, é importante. Por isso, os acordos já ratificados com México, América Central e Chile, como no caso do Mercosul, são na verdade acordos muito abrangentes nos quais as questões de comércio e investimentos representam só uma parte, embora invariavelmente a parte que monopoliza a atenção, em particular na própria ALC.

Observamos também um enfraquecimento das articulações gerais entre a UE e a ALC, que acabaram seguindo o exemplo da China e se organizaram no formato de encontros periódicos com a CELAC. A terceira cúpula, prevista para outubro de 2017, foi cancelada por causa das divergências sobre a representação da Venezuela. Isso em contraste com o Fórum CELAC-China realizado sem problemas no ano seguinte em Santiago de Chile, demonstrando a eficácia da diplomacia mais pragmática.

Contudo, podemos afirmar que o Acordo UE-Mercosul tem uma importância para a competitividade das empresas europeias e, mais estrategicamente, um exemplo de política europeia para se afirmar na ALC ao lado da China e dos EUA.

### **Considerações Finais**

A presente reconfiguração do tabuleiro geopolítico e geoeconômico, com a ascensão chinesa e a busca de uma nova organização da sua hegemonia por parte dos EUA, além do esforço concentrado por parte da União Europeia para se manter no jogo abraçando a busca de uma autonomia estratégica, sobretudo no âmbito econômico e tecnológico, tem grandes implicações também em outras regiões do mundo.

Diante desse quadro, é comum e se tornou, de forma surpreendente, quase um consenso, afirmar que a ALC deve manter uma equidistância da rivalidade entre os EUA-China e buscar aproveitar o que cada um, incluindo aqui a UE<sup>242</sup>, pode oferecer. As motivações são diferentes. No campo da esquerda prevalece uma visão mais política da necessidade de diminuir a influência dos EUA para avançar com pautas desenvolvimentistas e anti-imperialistas. De outro lado, há interesses econômicos ligados justamente aos setores que se aproveitam de forma direta ou indireta das exportações para a China, no caso do Brasil e da Argentina, por exemplo, em torno do agronegócio. Um exemplo marcante dessa expressão é a posição expressa no documento “Projeto de Nação: Brasil 2035”, lançado em maio de 2022 pelo Instituto Sagres, em colaboração com os Institutos General Villas Bôas e Federalista: “O Brasil procura garantir o máximo de neutralidade, de modo a preservar um alto nível de liberdade de ação, pois as duas potências são muito importantes em nossas relações econômicas” (SAGRES, 2022, p. 29). No modo geral, há pouquíssimos agrupamentos políticos ou sociais que querem aderir a uma cruzada liderada pelos EUA de contenção à China e também uma ausência de vontade para um alinhamento com a China contra o Ocidente. Mesmo o governo Nicolas Maduro foi rápido, em março de 2022, em aceitar a reabertura de relações com os EUA, a partir de uma sinalização do governo

---

<sup>242</sup> Em muitas das análises há inclusive uma curiosa ausência do papel da Europa.



Biden relacionado a perspectiva de flexibilizar as sanções contra a exportação de petróleo venezuelano

243

Ou seja, detrás desse consenso há visões muito diferentes sobre o que se quer construir e a importância da integração latino-americana nesse processo.

Não basta afirmar que cabe aos países da região cada um encontrar um caminho para aproveitar o que as potências podem oferecer de melhor para seu desenvolvimento e manter a devida equidistância em relação à disputa geopolítica. Porque essa afirmação esconde as perguntas básicas: Melhor para quem? Melhor para quê?

Para resolver essa armadilha, Ominami lançou em 2019 um conceito que, embora precise ainda ser trabalhado, dá um caminho para as esquerdas latino-americanas pensarem sua inserção nesse mundo em transformação: o “não- alinhamento ativo”, que foi depois objeto de várias publicações (FORTIN; HEINE e OMINAMI, 2021) e ganhou também adesão do Grupo de Puebla que se reuniu no mesmo ano. A ideia é que as nações latino-americanas não somente mantenham a autonomia para fazer o máximo de negócios possível, respondendo basicamente à demanda externa e logo, invariavelmente, reforcem setores que se beneficiam com a reprimarização, ou seja agroexportação e mineração. Ao contrário, coloquem a política no centro da ação internacional, inclusive para pensar além dos interesses financeiros de curto prazo que podem ter pernas curtas se não forem pensados como parte de estratégias de desenvolvimento de longo prazo. Há um reconhecimento de que a presença chinesa aumenta a margem de manobra, mas isso não significa assumir uma postura subalterna diante dos interesses chineses que, em última instância, respondem a objetivos e orientações ligados ao seu projeto de desenvolvimento nacional.

É bem possível, caso a rivalidade com a China se acirre e se confirme de fato uma segunda guerra fria, que os EUA aumentem de uma forma ou outra a pressão para reenquadrar e realinhar os países da região. Sem dúvida, uma América do Sul, ou até América Latina, unida teria muito mais condições de se posicionar.

### Referências bibliográficas

BAIYI, Wu. *Oportunidades em meio à transformação: uma análise multidimensional das perspectivas de cooperação entre China e América Latina*. São Paulo: Instituto Confúcio na UNESP/Cultura Acadêmica, 2016.

BERG, Ryan C; BRANDS, Hal. The return of geopolitics Latin America and the Caribbean in an era of strategic competition. Jack D. Gordon Institute for Public Policy. Florida International University, June 2021.

BERNAL-MEZA, R. China and Latin America Relations: The Win-Win Rhetoric. *Journal of China and International Relations*. Special Issue, 2016.

---

<sup>243</sup> O movimento do governo Biden se deu no contexto da guerra na Ucrânia e a influência russa na Venezuela. <https://www.cbsnews.com/news/venezuela-russia-ukraine-biden-team-nicolas-maduro/>



XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Relatório de Investimento Direto*. Brasília, 2018.

BORRELL, Josep. Why European strategic autonomy matters. European Union External Action. Bruxelas, 2020. Disponível em <[https://www.eeas.europa.eu/eeas/why-european-strategic-autonomy-matters\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/why-european-strategic-autonomy-matters_en)> Acesso 18 de março de 2022.

BRZEZINSKI, Zbigniew. *The Grand Chessboard. American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*. New York: Touchstone, 1997.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. Santiago: Nações Unidas, 2021.

\_\_\_\_\_. *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. Santiago: Nações Unidas, 2019.

DEPARTMENT OF DEFENCE. Base structure report. Fiscal Year 2018-Baseline. A Summary of the real property inventory data. Washington, 2018.

DREYER, T. J. The Belt, the Road, and Latin America. *Foreign Policy Research Institute*, January 16, 2019.

FERGUSON, Niall; SCHULARICK, Moritz. 'Chimerica' and the Global Asset Market Boom. *International Finance*. Vol 10, Issue 3, Winter 2007.

FORTIN, Carlos; HEINE, Jorge; OMINAMI, Carlos. *El no alineamiento activo y América Latina*. Editorial Catalonia, 2021.

FRANK, Andre Gunder. *Re-Orient: Global Economy in the Asian Age*. University of California Press, first edition 1998.

FRENKEL, Orit. The U.S. Must Compete With China in Latin America. *RealClearPolitics*, 2022. Disponível em <[https://www.realclearpolitics.com/articles/2022/05/21/the\\_us\\_must\\_compete\\_with\\_china\\_in\\_latin\\_america\\_147636.htm](https://www.realclearpolitics.com/articles/2022/05/21/the_us_must_compete_with_china_in_latin_america_147636.htm)>. Acesso 2 de junho de 2022.

FUKUYAMA, Francis. *End of History and the Last Man*. Free Press; Reissue, 2006.

GALLAGHER, K. P., MYERS, M. *China-Latin America Finance Database*. Washington: Inter-American Dialogue, 2020.

HUNG, Ho-Fung. *Clash of Empires. From 'Chimerica' to the 'New Cold War'*. Cambridge University Press, 2022.



HUNTINGTON, Samuel. *O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial – IEDI. *Indústria 4.0 em perspectiva comparada*. São Paulo, 2018.

JONES, L, e ZENG, J.. Understanding China’s ‘Belt and Road Initiative’: beyond ‘grand strategy’ to a state transformation analysis. *Third World Quarterly*, v. 40, n. 8, p. 1415-1439, 2019.

LINDSAY-POLAND, John. *U.S. Military Bases in Latin America and the Caribbean*. Institute for Policy Studies, Washginton, October, 2005.

MEARSHEIMER, J. J. *The tragedy of great power politics*. New York and London: W W Norton & Company, 2001.

OMINAMI, Carlos. Um no alineamento activo. *La Tercera*, 9 de agosto, Santiago de Chile, 2019.

PETERS, Enrique Dussel. *Monitor de la OFDI china en América Latina y el Caribe*. México: Red ALC-China, 2022

\_\_\_\_\_ *Monitor de la Infraestructura China en América Latina y el Caribe*. RED ALC-China. <https://www.redalc-china.org/monitor/>, 2020.

\_\_\_\_\_ *China’s Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean*. México: Red ALC-China, 2019

PIRES, Marcos Cordeiro. A Iniciativa Cinturão e Rota: suas derivações políticas, econômicas e culturais e seus vínculos com o futuro da América Latina. *Mundo e Desenvolvimento*, v. 1, n. 2, p. 81-102, 2020.

REUBENS, Edwin P. *The Challenge of the New International Economic Order*. Routledge, 2019.

SAGRES, Instituto. *Projeto de Nação – Cenário Prospectivos Brasil 2035 – Cenário Foco*. Objetivo, Diretrizes e Óbices. Brasília, 2022.

UNCTAD Stat. <https://unctadstat.unctad.org/>, 2020.

US. DEPARTMENT OF DEFENSE. *Base Structure Report Fiscal Year 2018 Baseline. A Summary of DOD’s Real Property Inventory*. Washington DC, 2018

US-CHINA ECONOMIC AND SECURITY REVIEW COMISSION. *Staff Research Report. China’s Engagement with Latin America and the Caribbean*, 2018.

US CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. *China’s Engagement with Latin America and the Caribbean*. Washington, 2022. [IF10982 \(congress.gov\)](https://www.congress.gov/117/records/117-10982)



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

---

BUILD Act: Frequently Asked Questions about the New U.S. International Development Finance Corporation. Washington, 2019. <https://fas.org/sgp/crs/misc/R45461.pdf>.

VINE, David. "Lists of U.S. Military Bases Abroad, 1776-2021," American University Digital Research Archive, 2021, <https://doi.org/10.17606/7em4-hb13>.

WOODY, Christopher. The US military is watching China's presence grow in Latin America, and it doesn't like where things are going. *Insider: Military&Defence*. Washginton, June, 6, 2022. Disponível em <https://www.businessinsider.com/defense-officials-worried-about-chinese-military-presence-in-latin-america-2022-6>> Acesso 8 de junho de 2022.

---

WU, Wendy. "AIIB and World Bank Reach Deal on Joint Projects, As China-Led Lender Prepares to Approve U. S. \$1.2 Billion of Funds This Year." *South China Morning Post*, April 14, 2016.

YELLEN, Janet. 2022. "Transcript: Us Treasury Secretary Janet Yellen on the next steps for Russia sanctions and "friend-shoring" supply chains". Atlantic Council: Washington, D.C, 2022.

---

**La identidad china y la transición de poder: el despertar del dragón oriental desde la óptica constructivista**

Tomás Silvano

[tomassilvanoaliciardi@gmail.com](mailto:tomassilvanoaliciardi@gmail.com)

Universidad Nacional de Ciencia Política

Instituto Académico-Pedagógico de Ciencias Sociales

Licenciatura en Ciencia Política.

**Resumen:** En pocas décadas, la República Popular China (RPCh) pasó de ser un país del llamado "Tercer Mundo" a disputar espacios de poder con Estados Unidos. Casi en paralelo, la hegemonía norteamericana comenzó a debilitarse, lo que dió lugar a numerosos análisis que han planteado la llamada "transición de poder". En este trabajo se buscará comprender el accionar de la RPCh en este



período, no basándonos en la dimensión material del desarrollo chino, sino la ideacional e identitaria que sustenta y redefine las acciones materiales del “gigante asiático”. Se ha utilizado un marco teórico constructivista para analizar el proceso de construcción identitaria y de (re)memoración histórica propuesta por la dirigencia de la RPCh, procesos que impactan en la política exterior China y se traducen en el intento de ésta de recuperar el espacio de centralidad global histórica perdido en el Siglo XIX. A lo largo del trabajo se pretende reconocer cómo la identidad china (y con ella sus intereses como nación y sus decisiones en el plano interno y externo) se forma necesariamente en torno a una interpretación particular de su historia, por lo que pasado, presente y futuro se unen en una misma línea.

## **La identidad china y la transición de poder: el despertar del dragón oriental desde la óptica constructivista**

### **1. Introducción.**

El Siglo XXI trajo aparejado múltiples fenómenos económicos, securitarios y políticos que han tenido grandes consecuencias en diversos campos de la política global. Uno de esos fenómenos que han afectado el orden internacional podemos encontrar la irrupción de la República Popular China y su ascenso económico y, porqué no, político.

En el lapso de unas pocas décadas, la República Popular China (RPCh) pasó de ser un país del “Tercer Mundo” a una de las dos superpotencias económicas, comerciales y políticas a nivel mundial. Lo que en la década del ‘70 era una tierra pauperizada, se transformó en una economía pujante y en un actor clave del sistema internacional, lo que generó y genera inquietudes en las altas esferas políticas de los países centrales.

De forma paralela al crecimiento “a tasas chinas” de la RPCh, la hegemonía norteamericana, asentada luego de la caída del Muro de Berlín, la disolución de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría, tendió a debilitarse.

La supuesta caída del poder estadounidense y el desarrollo chino, ha dado lugar a planteos relacionados a la transición del poder. A su vez, este período particular se ha traducido en el crecimiento de tensiones entre las dos grandes potencias. Allí podríamos enmarcar la guerra comercial entre EE.UU. y China, las disputas en la carrera tecnológica por el desarrollo del 5G, la polémica en torno a China en el discurso norteamericano durante la presidencia de Donald Trump, etc. Estas tensiones nos interpelan respecto al futuro, las posibilidades del cambio en el orden internacional como lo conocemos y las hipótesis de conflicto, fundadas e infundadas, entre una potencia hegemónica establecida, pero “en decadencia” según la mirada de diversos analistas y otra potencia emergente que pareciera intentar ocupar los espacios perdidos por la primera.

En este marco, creemos que el enfoque constructivista en Relaciones Internacionales puede aportar elementos para comprender las características identitarias de la República Popular China, una nación que pasó de ser Imperio central a estar subordinada a los intereses de las potencias occidentales a mediados del Siglo XIX y que inició un camino de reconstrucción de poder a mediados del Siglo XX.

No es objetivo de este trabajo indagar sobre las bases materiales del desarrollo chino, ni descubrir la fórmula para el crecimiento a tasas chinas, sino que se pretende comprender las características del gigante asiático en otro plano, en el plano ideacional, en la construcción que hace de sí en el marco de





la transición de poder. Creemos que esta búsqueda permitirá dar mayores facilidades para responder preguntas tales como ¿cuál es el objetivo de China?, ¿Busca hegemonizar la política global?, ¿Su crecimiento económico y político estará atado al crecimiento de las tensiones bélicas?, ¿Qué se puede esperar del “Dragón Oriental” en los próximos años?, entre otras.

Se pretende investigar respecto a la identidad china y al (re)memoramiento chino que da lugar a una construcción particular de su pasado, entendiendo que las consideraciones que la RPCh hace de sí y de su historia moldea las líneas de política exterior y las formas de posicionarse en el período actual. Para hacer frente a este objetivo se utilizarán los aportes de la corriente Constructivista en Relaciones Internacionales, entendiendo que esta mirada nos permite echar luz sobre elementos que quedan en las sombras en las teorías tradicionales.

En términos generales, el siguiente trabajo estará dividido en los siguientes apartados: en una primera instancia se resumirán los principales aportes teóricos del constructivismo, enfoque utilizado para el abordaje del tópico propuesto; en un segundo momento se pretende pensar la identidad china y el proceso de construcción de pasado que realiza el gigante oriental; en un tercer apartado se intenta analizar las disputas en el marco del período de transición entre una “potencia saliente” (Estados Unidos) y una “potencia emergente” (China); luego se expandirá la discusión proponiendo un breve análisis del llamado “Sueño Chino” planteado por el Presidente Xi Jinping. Por último, se darán una serie de reflexiones finales.

## 2. El constructivismo como perspectiva teórica:

Hacia las décadas del ‘80 y el ‘90, los cambios producidos en el contexto internacional y el agotamiento de diversas teorías del *mainstream* de las Relaciones Internacionales, permitirá el fortalecimiento de corrientes teóricas alternas a las tradicionales. Estas nuevas teorías emergentes pueden englobarse bajo el denominador común de “teorías reflectivistas”, y entre las cuales encontramos a aquellas corrientes que pretenden cuestionar la perspectiva del positivismo en Relaciones Internacionales como la Teoría Crítica, el posmodernismo y el feminismo. Asimismo, en este mismo período aparecerán, buscando generar un nexo entre el reflectivismo y el positivismo, las llamadas “teorías puente” entre las cuales encontramos al Constructivismo (aunque otros autores ubicarán a esta última perspectiva dentro de las teorías reflectivistas) (Pérez Lárez, 2003).

El constructivismo es entendido como una teoría -aunque diversos autores adherentes a esta corriente afirman que no debe comprenderse como una teoría en sí- que reconoce que “el conocimiento no es una copia de la realidad, sino una construcción del ser humano, que se lleva a cabo con los esquemas que ya posee, con lo que modeló en su relación con el medio que lo rodea” (Pérez, Lárez, 2003, p. 66). Asimismo, se reconoce que la realidad se construye socialmente, por lo que se niega una visión a priori esencialista o dada de dicha realidad. El constructivismo, como enfoque teórico, es importado al campo de las Relaciones Internacionales de la mano de autores tales como Alexander Wendt, Nicolás Onuf y Friedrich V. Kratochwil.

Siguiendo los planteos de Alexander Wendt (2005), podemos entender que el constructivismo puede caracterizarse, entre otras cosas por los siguientes elementos: el hecho de que los actores se relacionan con el mundo que los rodea y con otros actores dependiendo de lo que los objetos/otros actores significan para sí; las identidades son la base de los intereses; dichas identidades y las “cogniciones colectivas” son mutuamente constitutivas; los significados surgen de la interacción entre los actores, etc. (Wendt, 2005).



Según Reus-Smit (2012), en términos ontológicos, el constructivismo integra cuatro ideas elementales: a) las estructuras ideacionales son más importantes que las materiales en términos políticos ya que moldean el comportamiento político. Esto no niega la relevancia de las estructuras materiales, sino que reconoce que el sentido de éstas depende de las ideas y valores de los actores; b) los intereses de los actores están determinados por las identidades sociales de dichos actores; c) existe una constitución mutua entre agentes y estructuras (reflejando una lógica estructuracionista en los términos de Anthony Giddens); y d) a través de la comunicación es que las estructuras ideacionales condicionan las identidades/intereses de los actores, son las prácticas (principalmente las prácticas comunicativas) las que median la relación entre agentes y estructura.

Para este trabajo en particular profundizaremos respecto a dos elementos centrales en el enfoque constructivista: la identidad como base de los intereses de los actores, y la perspectiva que tiene dicha teoría respecto a la cuestión del pasado.

### *2.1 La identidad en el centro*

Como bien plantea Montserrat Pintado Lobato (2015), a diferencia de otras teorías del *mainstream* de las Relaciones Internacionales donde el concepto de “identidad” tiene una posición marginal, el constructivismo pone en el centro la cuestión de la identidad en términos de ser la “fuente de la que emanan las elecciones de los actores” (p. 93)

Desde el enfoque teórico propuesto en este trabajo, se entiende que la formación de los intereses de los actores deviene de las identidades sociales de dicho actor (Wendt, 2005). Dentro de la perspectiva constructivista, la identidad tiene un carácter dual: por un lado, es, en palabras de Schouten (2007), una “cualidad subjetiva” que refiere a la autocomprensión del actor, y por otro lado es vista como una construcción intersubjetiva en términos de que, como bien plantea Alexander Wendt (2005), las “expectativas e interpretaciones del yo” emergen de la participación de los actores en significados colectivos. La identidad es construcción propia pero vinculada necesariamente con un espacio específico y en el marco de relaciones sociales particulares, lo que da lugar a pensar a las identidades como elementos inherentemente relacionales (Wendt, 2005).

En sintonía con esto, Reus-Smit (2012), con clara influencia de los aportes de Anthony Giddens, reconoce que las identidades e intereses de los actores son resultado de estructuras sociales (ideas intersubjetivas, sistemas de valores comunes y creencias), aunque esas estructuras se producen y reproducen por las prácticas recurrentes de los agentes.

La identidad de los actores, y por tanto sus intereses-acciones, estarán modelados tanto por las ideas que dichos actores tienen de sí, por las formas en que los sujetos se entienden a sí mismos, y por la participación de dicho actor en la estructura de significación colectiva.

Este proceso de construcción identitaria es relevante en el sentido de que la política exterior de los Estados está intrínsecamente relacionada con la identidad y el rol nacional que cumple dicho Estado (Velosa Porras, 2012).

### *2.2 Pasado, historia y memoria en la visión constructivista*

Un segundo elemento relevante, estrechamente relacionado con la idea de identidad propuesta por esta corriente, es la de la historia. La cual es revalorizada y redefinida ya no como “un único y monótono relato” (Reus-Smit, 2012, p. 64), sino como un elemento mucho más complejo.

La historia no es una cosa en sí, monolítica, estática, dispuesta a ser “tomada” por sujeto, sino que la reflexión histórica, como plantea Friedrich Kratochwil (2014) implica un proceso en el cual “desde el presente, el pasado es recordado y unido al futuro en virtud de un “proyecto” político” (p. 166). La



historia es construida al momento de recordar el pasado, un proceso marcado por las ideas presentes y las expectativas respecto al futuro.

Es decir que, si bien la historia parece ser una cosa objetiva, fija y elemento que proporciona un conocimiento seguro, la interpretación histórica que propone el constructivismo nos permite entender a la historia como algo maleable por el hecho de ser “recordada” y formar “parte de una narración” (Kratochwill, 2014, p. 173).

Los hechos históricos, siguiendo la lógica constructivista, marcada por los aportes de Quentin Skinner según Reus-Smit (2012), “dependen de la interpretación” (p. 73). De esta forma, las ideas aparecen como “fuerzas constitutivas en la historia, fuerzas que dan sentido a los procesos históricos” (Reus-Smit, 2012, p. 76).

Todo recuerdo del pasado está inserto en un marco ideacional particular, todo acto de recordar implica hacerlo “desde una cierta situación en el presente, en relación a la cual las cosas pasadas tienen relevancia ahora” (Kratochwill, 2014, p. 173). Recordar se vincula con los objetivos políticos y la autopercepción del sujeto del presente, por lo que pareciera ser una forma de “encuentro con el yo” en los términos de Kratochwill (2014).

Hasta aquí hemos brindado algunos aspectos centrales de la visión constructivista en Relaciones Internacionales. Sintetizando, y buscando elaborar una guía para la lectura del resto del trabajo, comprenderemos que las identidades delimitan los intereses y las acciones de los sujetos, y que dicha identidad presente se funde con el proceso de recordación y recuerdo que el actor hace de sí. Asimismo, reconocemos que la identidad debe ser comprendida en términos relacionales y enmarcada dentro de estructuras ideacionales intersubjetivas, estructuras a su vez constituidas por las acciones y prácticas de los actores.

### **3. Entender la identidad china: liderazgo y desarrollo a la luz de su (re)memoración**

En este segundo apartado se pretende reconocer las principales líneas identitarias de la República Popular China (RPCh), comprendiendo que la identidad china y su expresión en el plano interno y externo se vincula directamente con una forma particular de reconstruir su pasado. A su vez entenderemos que la política exterior china, particularmente en las últimas décadas, está delimitada por esa identidad y ese pasado “recordado”.

Siguiendo esta lógica, es posible rastrear en el discurso oficial de la RPCh una forma particular de pensar su pasado que da lugar a una autocomprensión como una superpotencia de nuevo tipo, pero cuyo poder y centralidad política echa raíces en la historia.

Reconocemos los siguientes elementos centrales en la autocomprensión identitaria de China vinculada con el proceso de recordación: en primera instancia se reconoce la centralidad china en el plano global, centralidad incluso vista en la propia etimología de China (“*Zhongguo*” se traduce literalmente como “Nación del centro”). Esta visión está ligada con la primacía política y comercial de China durante Siglos. En un segundo punto, encontramos la forma en la cual China comprende la pérdida de su poder imperial en el Siglo XIX y el proceso de reconstitución nacional que encuentra en nuestra época una última fase. En tercer lugar, está la autocomprensión como una potencia con características propias y distintas a las de las potencias hegemónicas del pasado. Esta forma de presentarse como una superpotencia no imperial es clave para comprender el crecimiento chino en la fase de la transición de poder, transición que ha dado lugar a múltiples hipótesis de conflicto.

Los elementos antes mencionados quedan expresados claramente en el concepto del “sueño chino”, el cual se traduce en el intento de “restaurar y legitimar el resurgimiento de China como potencia



mundial y superar de una vez por todas la pesadilla vivida tras las “Guerras del Opio” del siglo XIX y sus consecuentes humillaciones por parte de las potencias coloniales europeas” (Müller-Markus, 2016, p. 1).

El llamado “Sueño Chino de Rejuvenecimiento Nacional” fue propuesto por el actual mandatario Xi Jinping en el XVIII Congreso nacional del Partido Comunista Chino, momento en el cual se definen sus objetivos<sup>244</sup> en vistas a los dos centenarios de peso (el del PCCh en el 2021 y el de la RPCh en 2049). Lo central en esta propuesta es que, al momento de cumplir con el Sueño Chino, se lograría retornar a la “a la normalidad histórica, es decir, al momento en que el Reino del Medio ocupaba un lugar central en la economía mundial” (Rosales, 2020, p. 17), normalidad truncada por las Guerras del Opio y el inicio del ya mencionado “Siglo de humillación”.

En el proceso de construcción identitaria de la China actual, hay un reconocimiento de la necesidad de romper con la humillación y regresar a la centralidad política de los siglos anteriores. Para entender “la humillación” debemos reconocer una serie de hechos históricos que se graban en el ideario chino, dentro de los cuales encontramos las dos guerras del opio (1839-40 y 1850-1860), las graves hambrunas de las provincias de Fujian y Guangdong y la caída de la Dinastía Qing (Jiménez Alcaraz, 2016). Estos hechos se dieron bien por cuestiones internas (como la fragmentación territorial ante el enfrentamiento entre distintos “señores de la guerra”) o bien por factores externos, entre los cuales encontramos el rol de las potencias occidentales a mediados del Siglo XIX y principios del Siglo XX (Jiménez Alcaraz, 2016).

Como bien plantea Malena (2010), los hechos del pasado influyen en el presente por la forma en que se los recuerda y significa. En el caso de China, la historia juega un papel crucial. Estos hechos se traducen en una visión particular del mundo construida por la experiencia histórica acumulada, esa visión del mundo se sintetiza en cuatro elementos centrales: “(1) la centralidad de China en el orden mundial, (2) la necesidad de preservar la esencia cultural, (3) el siglo de la humillación nacional, y (4) el orgullo nacional” (Malena, 2010, p. 46-47).

Respecto a la *centralidad de China en el orden mundial*, Malena (2010) reconoce que es un aspecto crucial en la historia china que se vincula con la perspectiva confuciana del mundo. Esa centralidad coincide con el hecho de que esta nación fue una de las primeras unidades políticas en ascender a la categoría de imperio y con la preponderancia política, económica, comercial y cultural de China durante siglos. Esa cosmovisión no ha perdido fuerza en el tiempo, sino que “sólo ha experimentado ajustes para adaptarse al mundo moderno, pues el objetivo primordial sigue siendo ubicar a China en el centro de la escena” (Malena, 2010, p. 49).

El *Siglo de Humillación Nacional*, por otro lado, es uno de los hechos fundamentales en la memoria china o en el proceso de interpretación histórica llevada a cabo por el Partido Comunista Chino. Este supone un lapso de 110 años, entre 1839 (la Primera Guerra del Opio) y 1949 (nacimiento de la RPCh), en los cuales la nación china fue humillada y sometida a los intereses de las potencias occidentales, las cuales obligaron por medio de los “tratados desiguales” a quebrar toda posibilidad de industrialización y desarrollo chino (Malena, 2010). La interpretación de este período marca dos

---

<sup>244</sup> Como lo definió el actual Presidente de la RPCh y Secretario General del PCCh, Xi Jinping, las metas a cumplir con el “Sueño Chino” son “para 2020, duplicar el PIB y el ingreso per cápita rural y urbano respecto de 2010, cumpliendo así con la construcción de una sociedad modestamente acomodada y para mediados de siglo, concluir la transformación de China en un país socialista moderno, próspero, poderoso, democrático, civilizado y armonioso, haciendo así realidad el sueño chino de la gran revitalización de la nación china” (Rosales, 2020, p. 17)



objetivos en la política china: la salida de la humillación, dejando todo rastro de la misma atrás, y la prevención a la recurrencia de dicha humillación (Malena, 2010).

Esa interpretación del *Siglo de Humillación*, da lugar a otro elemento vinculado con el *orgullo nacional* chino en el que se funde la grandeza del pasado con la furia por la humillación impuesta por las potencias occidentales. Esto se tradujo en la continuidad, durante los diversos líderes chinos de la era moderna (Sun Yat-Sen, Chiang Kai-shek, Mao Zedong, y por qué no Xin Jinping), de la “determinación por (1) evitar toda reedición de la etapa comenzada en 1839 y (2) reinstalar a China en su debida posición en el sistema internacional” (Malena, 2010, p. 57).

El pasado chino tiene un doble rol: por un lado, mantiene y refuerza el etnocentrismo (en términos de presentar su cultura milenaria como precursora de la modernidad) y por otro lado “subraya el siglo de humillación por parte de los poderes occidentales, señalando a los Otros como culpables” (Pintado Lobato, 2015, p. 101)

Por otro lado, siguiendo al ya mencionado autor argentino Jorge Malena (2010), cabe aclarar que existe un relativo consenso (a pesar de las múltiples corrientes políticas en la dirigencia china) entre los líderes y funcionarios de alto rango respecto a la posición que debería ocupar china en el plano internacional, la defensa de la soberanía (en consonancia con la búsqueda de recuperar los territorios perdidos) y el rol del desarrollo económico.

Por tanto, la secuencia lógica es la siguiente: China reconoce un pasado lejano en la cual era centro político y comercial a nivel global, esa centralidad se pierde a partir de elementos internos y elementos externos durante el Siglo de humillación, la solución es la “renovación nacional” o “rejuvenecimiento nacional” (Fernández, 2018) que permitirá el desarrollo del Estado chino hacia dentro y hacia fuera, reposicionando al gigante asiático en el centro de la escena mundial.

Esa “renovación nacional” o “rejuvenecimiento nacional”, vinculada con cierta necesidad de reconstrucción civilizatoria en China, es un elemento clave en las definiciones políticas de los líderes de la RPCh e incluso es posible encontrar antecedentes anteriores al PCCh, así la idea de la “revitalización” o “renovación” o “rejuvenecimiento” de la nación china es rastreable, por ejemplo, en el pensamiento de Sun Yat Sen o de Deng Xiaoping (Santillán, 2017). En este sentido, Xi Jinping, quien ha propuesto el “Sueño Chino” como base de su política doméstica y exterior, ha declarado que “que el rejuvenecimiento nacional ha sido el mayor sueño del pueblo chino desde la Guerra del Opio de 1840” (Xinhua español, 9 de octubre de 2021). La pregunta aquí es cómo se traduce esta percepción en lineamientos concretos y políticas particulares.

Para responder esto debemos comprender que el sueño chino tiene una doble dimensión siguiendo lo propuesto por Gustavo Santillán (2017). Por un lado, tiene un componente interno o doméstico vinculado con la “consolidación de las clases medias en la sociedad china, partiendo de la constatación de su incremento cuantitativo” (Santillán, 2017, p. 196), la “construcción de una sociedad “moderadamente próspera” para 2021” y la “conclusión de la “modernización socialista” para 2049” (Santillán, 2017, p. 194). Por otro lado, y quizá lo más interesante para analizar en este trabajo, ese sueño chino tiene un plano externo o internacional. Dentro de este plano internacional la idea central es la reformulación del orden internacional, reposicionando a China en el centro en el marco de un sistema internacional armónico (Santillán, 2017).

La idea de la armonía en el plano internacional tiene un fuerte componente confuciano y se enmarca en el proyecto de generar una teoría china de las relaciones internacionales que contraste con las teorías occidentales abocadas a sostener la “trayectoria ascendente de las potencias” (Santillán, 2017, p. 201).

La posibilidad del desarrollo chino y la construcción de su liderazgo a escala global (y su centralidad en el plano internacional) está vinculado con la posibilidad de presentarse como una opción no





hegemonía e imperialista que contrasta con tanto con el liderazgo bipolar del periodo de la “Guerra Fría” como con la hegemonía norteamericana de la posguerra fría. En la tradición confuciana la fortaleza del Estado no se sostiene por la fuerza sino por la virtud del gobernante, lo principal no es la capacidad militar sino la autoridad moral de quien tiene poder (Malena, 2010). Esta lógica pareciera querer ser replicada en el plano internacional.

La teoría china de las relaciones internacionales reconoce tanto la necesidad de comprender las ideas, valores y principios chinos como la de atender a la dimensión perceptual de las relaciones internacionales (Santilán, 2017). Es decir que se reconoce, dentro de la perspectiva del gigante asiático de las relaciones internacionales, el proceso de construcción de la imagen externa del país como un punto clave dentro de la estrategia de desarrollo. Se pone en relieve la forma en que el resto de los actores del sistema internacional miran a China, ya que como se publicó en El Diario Chino “si un país constituye una amenaza a la paz mundial u otros países, ello no depende de su tamaño, fortaleza, índice de crecimiento, sino de las aspiraciones contenidas en su política exterior” (Malena, 2010, p. 100), aspiraciones vistas como intenciones forjadas en la dimensión perceptual (Malena, 2010).

En esta misma línea, se puede pensar la propuesta de Oviedo (2006) cuando plantea el uso ideológico del término “relaciones estratégicas” en las vinculaciones impulsadas por la RPCh en la búsqueda de “revertir la imagen de “amenaza china” y evitar la formación de la idea del “competidor” o “no socio” estratégico que llevaría a fortalecer los aspectos conflictivos más que la cooperación” (p. 401). La política exterior del dragón asiático, tanto en un plano discursivo como material, pretende (re)construir la imagen de China hacia el exterior.

Sintetizando lo planteado en este segundo apartado. China, en base a un proceso particular de comprensión de su historia, pretende retornar a la centralidad política pasada. En este marco, debe presentarse como un actor responsable con capacidades de “hacerse cargo” de los compromisos y cargas de una potencia central. El obstáculo es cierta imagen construida relacionada con la idea de la “amenaza china”, por lo que se propone la necesidad de revertir esa imagen presentándose como una opción no competidora sino asociativa para el resto de los Estados globales, principalmente los Estados en desarrollo.

En este marco, se puede observar un viraje en la política exterior de la RPCh con la asunción de Xi Jinping, exponente del objetivo del “sueño chino de renovación nacional”. Con Xi pasa de un bajo perfil a un alto perfil, proponiendo a China como actor clave en las problemáticas y asuntos globales. China aprovecha su dinamismo y peso económico-comercial para presentarse como una alternativa a las potencias tradicionales en la era de la globalización. En este marco de reconstrucción del poder chino y de la búsqueda de centralidad política ligada con el intento de retornar “a la normalidad histórica” (Rosales, 2019, p. 98) se pueden leer proyectos de gran escala como lo son “La Ruta y La Franja” o “Nueva Ruta de la Seda”, la creación de nuevas instituciones financieras internacionales, o el resurgimiento del “Consenso de Pekín” en base al cual China ofrece un nuevo modelo de desarrollo (Fanjul, 26 de octubre de 2017).

Esta búsqueda de reformular las características del sistema internacional en el período de transición de poder en base al cambio de imagen exterior de la RPCh será analizada en el siguiente apartado.

#### **4. La identidad en el período de transición de poder**

En este tercer apartado buscaremos comprender las posibilidades del desarrollo y el ascenso chino en el marco de la pérdida de poder de Estados Unidos, de esta forma se intentará pensar en las posibilidades de la relación sino-norteamericana en el período de transición de poder desde una óptica





constructivista. Anteriormente hemos planteado que pareciera existir un intento de redefinir las lógicas del sistema internacional por parte de la RPCh, en lo sucesivo se buscará expandir dicha afirmación. Ya hemos afirmado que las identidades son relacionales y producto de una construcción intersubjetiva (Wendt, 2005). La identidad del Yo se produce y reproduce en relación con la identidad de un Otro. Pero esta relación entre el Yo y el Otro no debe ser considerada necesariamente como una relación oposicional (Pintado Lobato, 2015). El constructivismo nos permite pensar en alternativas al orden conflictivo, alternativas ancladas en el proceso de construcción subjetiva e intersubjetiva de ese Yo y ese Otro.

La cuestión aquí es cómo pensar una vinculación entre Estados Unidos y China que rompa con la relación de alteridad competitiva marcada por múltiples tensiones. Tensiones que parecieran traducirse en la percepción china respecto a Estados Unidos que considera a este último como un hegemón ilegítimo y coercitivo, y el entendimiento norteamericano de China como una amenaza (Pintado Lobato, 2015). Siguiendo esta lógica, pareciera difícil escapar de la posición conflictiva actual y la llamada “Trampa de Tucídides”, concepto elaborado por Graham T. Allison que se refiere a la posibilidad (casi inevitable) de un conflicto entre una potencia establecida y una potencia en ascenso (Cordeiro Pires y Paulino, 2017).

Ya hemos afirmado que la RPCh pretende generar un nuevo orden global en la cual se sostengan los elementos que le han permitido desarrollarse económicamente, pero rompiendo con el hegemonismo norteamericano. En este sentido, podríamos decir que toda reformulación del orden en el período de transición debe contener tres consideraciones: la dependencia china respecto al orden internacional de la Posguerra Fría dominado por Estados Unidos, el intento de China de evitar el conflicto con Estados Unidos y el rechazo asiático de la hegemonía estadounidense y el unipolarismo del actual sistema internacional (Pintado Lobato, 2015).

En este punto cabe resaltar que una de las claves para la construcción mutua de las identidades y las significaciones del Yo y el Otro devienen de la reiteración de prácticas (y prácticas comunicativas), en este sentido Pintado Lobato (2015) expresa que

Si bien discursos como el de la amenaza china, el hegemón maligno o el anti-americanismo han logrado una notable acogida, es necesario impulsar la expansión de retóricas que fomenten una otredad positiva... el avance en la construcción de discursos cooperativos es la clave para reconstruir las concepciones del Yo y el Otro entre ambos (p. 108).

En sintonía con esta postura, autores como Marcos Cordeiro Pires y Luís Antonio Paulino (2017) refieren al intento de China de mostrarse como una nación cuya política exterior está marcada por categorías tales como el “desarrollo pacífico”, el “anti hegemonismo” y el alineamiento a los “cinco principios de coexistencia pacífica”<sup>245</sup>. A través de estos conceptos, la RPCh pretende generar una imagen de sí que quiebre la idea de la “amenaza china” y redefina la significación que el resto de los actores del sistema tienen de sí.

A su vez se plantea reiteradamente la necesidad de construir un orden internacional armonioso, siguiendo, como hemos planteado anteriormente, los lineamientos del confucianismo, que no se base en las disputas de poder hegemónico entre las potencias sino en el fortalecimiento del multipolarismo

<sup>245</sup> Estos cinco principios de coexistencia pacífica son “(a) respeto a la soberanía e integridad territorial de cada país; (b) no agresión; (c) no injerencia en los asuntos internos de otros Estados; d) la igualdad en las relaciones entre los Estados; y (e) beneficio mutuo en las relaciones entre los Estados.” (Cordeiro Pires y Paulino, 2017, 210). Los mismos se establecieron en la década del ‘50 y son los pilares sobre los cuales se asienta la política exterior de la RPCh.



(Cordeiro Pires y Paulino, 2017). Se propone un orden internacional vinculado con el llamado sistema *Tianxia* que refiere a la construcción de un sistema legítimo que escape a la lógica coercitiva; un sistema creado durante el período de la Dinastía Zhou, una tribu china que, ante la diferencia adversa en términos de capacidades (un menor tamaño en relación a otras tribus chinas), entendió que su poderío no podría ser creado por medio de la fuerza y que “la vía hegemónica estaba abocada al fracaso” (Qin, 2012, p. 71).

Este sistema estaría caracterizado por tres características principales: a) las soluciones a las problemáticas globales no se dan por medio de la coerción física, sino que dependen de un sistema aceptado mundialmente; b) ese sistema se justifica en el beneficio de todas las naciones; y c) el sistema funciona si hay armonía entre naciones y civilizaciones (Qin, 2012).

Lo expresado hasta aquí puede ser leído de la siguiente manera: China reconoce la necesidad de reformular el orden internacional para volver a la centralidad milenaria, pero comprende las dificultades ante la compresión norteamericana-occidental de la “amenaza china”. La solución ante esto es presentarse como una alternativa no competitiva sino complementaria o asociativa que busque generar no una lucha hegemónica sino un sistema no hegemónico basado en la armonía internacional.

Por otro lado, siguiendo a Pintado Lobato (2015), si lo pretendido es generar una transición no traducida en conflicto, la solución pareciera estar en la de encontrar espacios de cooperación, problemas transnacionales y comunes pasibles de ser resueltos con soluciones conjuntas. Dentro de estos problemas, la autora antes mencionada reconoce, por ejemplo, el medio ambiente, la crisis económica y el terrorismo.

En estos marcos podrían entenderse, por ejemplo, conceptos como el del “Nuevo Modelo de Relacionamiento entre Grandes Potencias” o “G2”, un espacio de discusión y diálogo sino-norteamericano basado en redes de “interacciones bilaterales y multilaterales, mecanismos intergubernamentales, y vinculaciones intersocietales” (Gustavo Santillán, 2017, p. 202), en la que participarían actores estatales y no-estatales. Este nuevo modelo de relacionamiento permitiría expandir la agenda de diálogo entre ambas potencias, incluyendo temáticas y problemáticas nuevas tales como la seguridad internacional, el cambio climático, la cuestión energética, la pobreza y el desarrollo sostenido.

## **5. El “Sueño Chino”: síntesis entre el pasado-presente-futuro.**

En este apartado pondremos especial énfasis en la noción del “Sueño Chino” y sus implicancias, comprendiendo que este se puede entender como la síntesis de la relación dialéctica entre pasado, presente y futuro en la concepción del PCCh y de la RPCh en el Gobierno de Xi Jinping. Asimismo, se intentará argumentar la relevancia de este concepto en el período de transición de poder y en el marco de las disputas sino-norteamericanas.

Como ya se ha expresado anteriormente, este concepto fue propuesto por el actual mandatario chino tras ser electo como Secretario General del PCCh, y se ha erigido como uno de los elementos centrales en la definición de los objetivos de la política doméstica y exterior.

La construcción de los sueños nacionales tiene un rol central en la dirección estatal, en este sentido, la autora Lucía Fernández (2018), reconoce que estos sueños son manifestaciones de lucha y de deseos hacia dentro de determinadas sociedades enmarcados en contextos históricos particulares. De esta forma, siguiendo el planteo de la mencionada autora, estos sueños muestran la dirección del Estado y permiten establecer metas.



En particular, el Sueño Chino se construye en relación a dos elementos: por un lado, se construye en torno a una forma particular de ver el pasado, como ya hemos expresado anteriormente. Pero, por otro lado, el sueño chino pareciera construirse en contraste con el llamado “Sueño americano”, generándose un diálogo entre los sueños de cada nación.

Hay vínculo con el pasado porque, como ya se ha planteado en este trabajo, el Sueño Chino se presenta como elemento central del rejuvenecimiento nacional, como intento de regresar a lo que Rosales califica como “normalidad histórica”. En este sentido, el Sueño Chino pareciera presentarse como conclusión del proceso de salida de la humillación.

Para comprender la noción aquí planteada, es necesario adoptar una visión histórica que atienda el pasado glorioso y el rol protagónico del imperio chino durante siglos por un lado y la decadencia a mediados del Siglo XIX. De esta forma es entendible cómo el Sueño Chino, tanto el propuesto por el actual Presidente Xi Jinping como sus antecedentes, se construye como la contraparte del Siglo de Humillación y la decadencia (Rosales, 2020).

De esta forma podemos entender al Sueño Chino como la síntesis entre la visión de ese pasado glorioso/decadente y el objetivo de re-instalarse en el centro para el 2049 (en el centenario de la RPCh), poniéndose “a la cabeza de la globalización, del cambio tecnológico y la sociedad del conocimiento que caracteriza al siglo XXI” (Rosales, 2020, p. 27).

Asimismo, diversos autores comprenden la relación establecida entre el “Sueño Chino” y el “Sueño Americano”. En esta línea podemos encontrar los aportes de autores como Gustavo Santillán (2017) y Lucía Fernández (2018), quienes reconocen el diálogo, las similitudes y diferencias nacidas del contraste entre ambos discursos y las implicancias en la política doméstica y exterior. En esta misma línea, el primero de los autores mencionados explicita que la conceptualización del “Sueño Chino”, según algunos autores orientales, refleja una construcción discursiva que tiene en su base la dimensión competitiva de la relación sino-norteamericana.

Esta relación de similitud-diferencia entre ambos sueños nacionales tiene implicancias en materia de política exterior pero también en términos de construcción valorativa hacia dentro de cada nación. Así el Sueño Chino propone un paralelismo con el americano al momento de intentar forjar y promover una serie de valores y aspiraciones individuales. Ejemplo de esto es el contraste entre el “individualismo” reinante en el americano y el “colectivismo” propio del chino. (Santillán, 2017).

Lo expuesto hasta aquí nos permite comprender los marcos en los cuales se mueve la noción del sueño chino. La complejidad de esta propuesta se traduce en su multidimensionalidad, en el hecho de presentarse como la base política para alcanzar metas y objetivos en diversas áreas. En este sentido podemos encontrar dos clasificaciones o caracterizaciones de las dimensiones del Sueño Chino.

Por un lado tenemos la clasificación propuesta por Gustavo Santillán (2017), expuesta con anterioridad en este trabajo. El autor comprende que el Sueño Chino tiene dos dimensiones fundamentales: por un lado, una dimensión interna vinculada con el intento de expandir las clases medias urbanas, por otro lado existe una dimensión externa relacionada con el intento de reformular el orden internacional (re)posicionando a China en el centro y reestructurando ese orden en términos armónicos. Estas dimensiones se encuentran intrínsecamente relacionadas.

Por otro lado, Lucía Fernández (2018) expande un poco más la caracterización, proponiendo cinco dimensiones del Sueño Chino: a) una dimensión de carácter nacional vinculada con el intento de alcanzar la prosperidad de China, b) una personal relacionada con la felicidad de los ciudadanos, c) una histórica vinculada con el progreso de los ciudadanos en esta etapa de desarrollo, d) una de carácter global en términos de intentar extender, por medio de la cooperación, la prosperidad al resto



del mundo, y e) una dimensión considerada “antitética” vinculada con el intento de “modificar el paradigma de orden internacional” (p. 30).

En síntesis, la propuesta antes mencionada emerge como síntesis de la rememoración histórica propuesta por la RPCh y de los objetivos políticos domésticos y externos en el mediano y largo plazo. Asimismo, este concepto que direcciona las fuerzas del Estado chino y permite definir metas se construye en contraste con su equivalente norteamericano, lo que interesa en un marco de transición de poder.

Como ya hemos expresado anteriormente, la RPCh, con una clara influencia confuciana, pretende una reconfiguración del orden internacional, pasando del actual hacia uno armónico centrado en sí misma. Este objetivo a largo plazo difícilmente pueda ser logrado si el resto de las naciones ven en China a la gran amenaza. En el proceso de reconstrucción de su imagen, y particularmente en el vínculo con EE.UU., el Sueño Chino juega un papel central.

Tal como afirma Gustavo Santillán (2017), el Sueño Chino se presenta en paralelo a la construcción de una “Teoría China de las Relaciones Internacionales”, teoría que, por un lado, se centra en los valores, las ideas, la cultura y las instituciones chinas, y que, por otro lado, tiende a revalorizar la dimensión perceptual de las relaciones internacionales. Esa teoría china se basaría en la idea de “relacionalidad”, un elemento central en la concepción de la gobernanza confuciana y entendida como el intento de “construir relaciones no conflictivas, que deben evolucionar formando una síntesis armoniosa, tendiendo a canalizar las relaciones por la vía de la cooperación” (Margueliche, 2019, p. 35).

El Sueño Chino, como hemos explicitado, tiene una dimensión externa que pareciera exceder los objetivos de fortalecimiento de las clases medias urbanas y el desarrollo económico de la sociedad china, una dimensión exterior vinculada con la construcción de un orden internacional armónico y la presentación de China como una potencia de nuevo tipo basada en la virtud, la responsabilidad y la cooperación.

En este sentido, el Sueño Chino se presentaría como una propuesta que traería beneficios no sólo para la RPCh y su población, sino también para toda la comunidad internacional. Así el propio Presidente Xi Jinping ha expresado que

China va a prosperar solo cuando el mundo prospere. China provee energía positiva para la prosperidad y el desarrollo mundial, al mantenerse en la ruta del desarrollo pacífico [...] El sueño del pueblo chino está íntimamente ligado al de los demás pueblos del mundo, por lo que en la materialización del sueño chino no podemos permitirnos prescindir de un entorno internacional pacífico y de un orden internacional estable. (Margueliche, 2019, p. 37).

De esta forma, hay cierta pretensión de “exportar” el desarrollo del pueblo chino (Margueliche, 2019). En conclusión, la propuesta del Sueño Chino por parte de Xi Jinping encierra en sí la síntesis de una serie de concepciones de mundo, miradas respecto al pasado y objetivos fundamentales de la nación china en el período de transición.

Esta noción es la expresión de la vinculación realizada por el PCCh entre el pasado glorioso, el pasado humillante y el proceso de reconstrucción de poder en el presente atendiendo a la necesidad de regresar al centro en el futuro.

Asimismo, el Sueño Chino se construye en paralelo al americano, estableciendo una relación de similitud y contraste con su par norteamericano. De esta forma, se genera un vínculo muy particular, híbrido por qué no, entre la dimensión competitiva y la dimensión cooperativa de la relación sino-norteamericana.



El Sueño Chino es pretensión de grandeza y centralidad, pero también es reconocimiento de la necesidad de construir legitimidad por medios cooperativos y armónicos para superar la imagen de “amenaza”. Es construcción de poder, pero atendiendo a la dimensión inmaterial y el proceso de construcción de las percepciones del resto de los actores de ese poder. Por último, es desarrollo interno, pero atendiendo a la necesidad de exportar el modelo de desarrollo al resto de las naciones.

Asimismo, las características de esta propuesta nos marcan los límites para el diálogo chino con Estados Unidos. La cooperación y la negociación con su contracara (y con el resto del globo) estará constreñido por los pilares del Sueño Chino (Rosales, 2020).

De esta forma, el concepto aquí analizado se transforma en plataforma política del “Gigante Oriental” en un marco de transición de poder, en la base de los objetivos políticos propuestos por la RPCh desde la llegada de Xi Jinping.

## 6. Reflexiones finales

En el recorrido de este trabajo se intentó mostrar las particularidades de la identidad china y la perspectiva china respecto a las Relaciones Internacionales sea como espacio de acción, sea como objeto de estudio.

Para ello se sintetizaron algunos aportes del enfoque constructivista en relaciones internacionales, ya que se lo consideró un marco teórico propicio para la comprensión de elementos que escapan a lo meramente material. Siguiendo estos aportes se logró analizar el plano inmaterial o ideacional que sustenta la política exterior china en el período de la transición de poder, comprendiendo que la misma se vincula directamente con la autopercepción de China, la forma en que ésta observa y analiza el mundo, y las vinculaciones que se establecen entre el presente y el pasado.

Se reconoció que la identidad china, y por tanto sus intereses como nación, se forma necesariamente en torno a una interpretación particular de su historia. Son el ascenso y la caída, la grandeza y la humillación, la centralidad y la periferia, los conceptos que chocan dialécticamente en la reconstrucción histórica planteada por la RPCh y que forman la identidad de la China moderna, los intereses en torno al desarrollo chino y el objetivo de regresar a la centralidad del globo. El juego dialéctico entre grandeza/centralidad milenaria, caída del poder chino durante el siglo de humillación, y resurgimiento/renacimiento en la China moderna, marca la agenda de la RPCh del presente y el futuro.

Esta vinculación entre pasado, presente y futuro queda sintetizada dentro de la noción de “Sueño Chino” propuesta por el actual Presidente Xi Jinping. Este sueño direcciona las políticas del Estado y la nación china y delimita las metas tanto de política doméstica como de política exterior.

Asimismo, se ha expresado que este sueño nacional, construido en paralelo y en contraste con el “sueño americano”, tiene una fuerte relevancia en el periodo de transición de poder ya que delimita la perspectiva china del mundo, el objetivo de retornar a la posición central y las forma en que China se presenta al mundo. Es decir que este concepto es la clave para entender las posibilidades y los límites de la cooperación y el diálogo propuesto por la RPCh.

Se pretendió dar cuenta de las características del orden internacional propuesto por el gigante asiático, orden marcado por la idea de la armonía internacional, el desarrollo pacífico, el beneficio mutuo entre naciones, la no injerencia en asuntos internos y las relaciones cooperativas.

Al proponerse como una alternativa al orden hegemónico norteamericano, China pretende resignificar la imagen que el resto de los actores tienen de ella, buscando reconvertir la “amenaza china” en oportunidad para el desarrollo conjunto.





Siguiendo esta lógica, se reconoce la necesidad de generar puntos de encuentro entre las dos superpotencias actuales, puntos en los cuales se generen relaciones cooperativas que salden las tensiones comerciales, políticas y tecnológicas de los últimos años. La reformulación de las relaciones permitiría el rediseño de las perspectivas que ambos Estados tienen del Otro, ese cambio de perspectiva condicionaría favorablemente los vínculos bilaterales y multilaterales y podría reducir las posibilidades de la caída en la “Trampa de Tucídides”.

Claro está que estas pretensiones no necesariamente tendrán su correlato en la disminución de las tensiones con la potencia establecida, Estados Unidos. Si bien uno de las principales intenciones de la estrategia china es la de romper con la llamada “trampa de Tucídides” a través de prácticas y discursos, estas tensiones pueden seguir existiendo si no existen concesiones entre ambas superpotencias (por ejemplo, en el plano de la carrera tecnológica y el 5G). Incluso estas tensiones pueden incluir elementos e hipótesis belicistas como los conflictos por Taiwán o el Mar de China.

## 7. Bibliografía:

Cordeiro Pires, M. y Paulino, J. A. (2017) “Reflexões sobre hegemonia e a política internacional da China: a iniciativa “cinturão e rota” como uma estratégia de desenvolvimento pacífico”, *Relaciones Internacionales*, 53. Pp. 207- 228.

Fanjul, E. (26 de octubre de 2017) *¿Hacia dónde va China? Tres tendencias clave tras el Congreso del Partido Comunista*, Blog Real Instituto Elcano. Recuperado de: <https://www.realinstitutoelcano.org/hacia-donde-va-china-tres-tendencias-clave-tras-congreso-del-partido-comunista/>

Fernández, L. (2018) “El sistema político chino contemporáneo”, en Fernández, L., Fassulo, F. y Reigadas, C. (2018) *El sueño chino: política contemporánea*, CEAP, Buenos Aires. Pp. 13-36.

Jiménez Alcaraz, M. (2016) “Inserción de la República Popular China en el Sistema Internacional”, Observatorio de la Política China (2016) *Jiexi Zhongguo*, Centro Cívico Sur, España. Pp. 61-76.

Kratochwil, F. (2014) “Historia, Acción e identidad: Revisitando el Segundo Gran Debate y evaluando su importancia para la Teoría Social”, *Relaciones Internacionales*, 24. Pp. 163-186.

Malena, J. (2010) *China : la construcción de un país grande*, Editorial Céfiro, Buenos Aires.

Margueliche, J. C. (2019). El sistema de Tianxia y el sueño chino como plataformas teóricas-discursivas para la construcción de legitimidad en la nueva ruta de la seda de China. *Razón Crítica*, 7, 25-52, doi: 10.21789/25007807.1440

Müller-Markus, C. (2016) “ONE BELT, ONE ROAD: el Sueño Chino y su impacto sobre Europa”, *notes internacionals CIDOB*, 148.

Oviedo, E. (2006) “China: visión y práctica de sus llamadas “relaciones estratégicas””, *Estudios de Asia y África*, 41(3), Pp. 385-404.

Pérez Lárez, R. M. (2003) *La teoría de las Relaciones Internacionales: una mirada a la luz del cuarto debate*, Universidad Central de Venezuela.





- Pintado Lobato, M. (2015) “Identidad y alteridad en un mundo en transformación. Un análisis de las relaciones entre China y Estados Unidos”, *Relaciones Internacionales*, 29. Pp.91-110.
- Qin, Y. (2012) “Cultura y pensamiento global: una teoría china de las relaciones internacionales”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 100, Pp. 67-90.
- Reus-Smit, C. (2012) “Leyendo la historia con una mirada constructivista”, *Relaciones Internacionales*, 20. Pp. 63-83.
- Rosales, O. (2019) “El conflicto US-China: nueva fase de la globalización”, *Estudios Internacionales*, 192. Pp. 97-125.
- Rosales, O. (2020) “Introducción” y “El Sueño Chino”, *El sueño chino. Cómo se ve China a sí misma y cómo nos equivocamos los occidentales al interpretarla*, Siglo XXI Editores Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile. Pp. 13-33.
- Santillán, G. (2017) “El Sueño Chino de Rejuvenecimiento Nacional: bases de formulación, dimensión interna y diálogo sinonorteamericano”, *Relaciones Internacionales*, 53, p. 191-205).
- Schouten, P. (2007) *Teoría social de la política internacional Alexander Wendt y el constructivismo social en las Relaciones Internacionales*, Universidad Complutense de Madrid.
- Velosa Porras, E. (2012) “Las ideas en la construcción de las relaciones internacionales”, *Pap. Polít. Bogotá (Colombia)*, 17 (2). Pp. 655-677.
- Wendt, A. (2005) “La anarquía es lo que los Estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder”, *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 1 (marzo), GERI-UAM.
- Xinhua español (9 de octubre de 2021) *Xi: Rejuvenecimiento nacional, el mayor sueño del pueblo chino*, Recuperado el 19 de septiembre de 2022 de: [http://spanish.news.cn/2021-10/09/c\\_1310233944.htm](http://spanish.news.cn/2021-10/09/c_1310233944.htm)



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



## “Efectos y consecuencias político-económicas del conflicto Ucrania / Rusia: el impacto en América Latina”

Mag. Lautaro D. Vinsennau - Mag. Hugo E. Marconi

Facultad de Ciencias Humanas (UNICEN)

[lautarovinsennau@gmail.com](mailto:lautarovinsennau@gmail.com) - [hemarconi@gmail.com](mailto:hemarconi@gmail.com)

Título de mesa redonda: Relaciones internacionales y guerra de Rusia - Ucrania

### ABSTRACT

El conflicto bélico entre Ucrania y Rusia sumó tensiones, incertidumbre y presión política, económica y social a un planeta asediado por la pandemia de COVID-19, el cambio climático y las consecuencias de las tensiones entre EEUU y China durante la era Trump.

La invasión de la Federación Rusa en territorio ucraniano provocó una crisis en las cadenas de suministro y productivas globales. Si bien ambos países no tienen gran participación en el comercio internacional, son proveedores clave de bienes esenciales. Así, la guerra ha puesto en peligro el acceso al alimento, la energía y el abono.

La respuesta de los países de la OTAN y sus aliados implicó la aplicación de sanciones a Rusia buscando forzar un alto al conflicto. Dichas medidas terminaron profundizando la situación y la delicada recuperación post pandemia, generando escasez de productos primarios, impactando en los precios y provocando inestabilidad política, económica y social.

En este trabajo se analizarán los efectos del conflicto, así como su impacto en la dinámica comercial y las consecuencias económicas y sociales que podrían enfrentar los países latinoamericanos y que van, desde la inflación y la inestabilidad política, a la ruptura de las cadenas productivas y la volatilidad de los mercados.

### INTRODUCCIÓN

Cuando la pandemia de COVID-19 paralizó al mundo, la batalla comercial entre China y EEUU había afectado el valor de dos terceras partes del intercambio internacional, provocó distorsiones en los mercados y cambios inesperados en la dinámica del sistema multilateral de comercio y cooperación. Más aún, durante ese período de tensiones comerciales, en América Latina, el comercio de bienes cayó al mismo ritmo que el valor de las exportaciones e importaciones mundiales.

Más allá del entorno hostil que dejaron las tensiones comerciales entre China y EEUU, la pandemia puso de manifiesto las vulnerabilidades de la globalización, pero también mostró que el sistema de comercio y cooperación internacional podía ser resiliente ante la crisis.

Si bien sectores como el de servicios recibieron un impacto considerable -especialmente en el transporte de pasajeros y turismo-, las cadenas de valor del sistema productivo se adaptaron y no solo resistieron, sino que además impulsaron la recuperación económica que se observó durante buena parte del 2021. En gran medida, dicha recuperación fue impulsada por la evolución de los precios -especialmente de commodities y productos básicos- que aumentaron más que el volumen de intercambio comercial, dejando como consecuencia una incipiente inflación a escala mundial.

La relativa recuperación de la economía global post pandemia y la resiliencia que parecía mostrar el sistema duró poco tiempo porque en febrero de 2022 la Federación Rusa decidió invadir territorio



ucraniano argumentando un peligro para la seguridad nacional por las intenciones del país vecino de ingresar a la OTAN. Las sanciones impuestas a Rusia por EEUU y algunos países europeos con la intención de forzar un alto al conflicto, han generado una respuesta que amenaza con una interrupción en las cadenas de suministro global provocando un efecto en cadena por la escasez de productos e insumos primarios que han impactado considerablemente en los precios, generando inestabilidad política, económica y social.

Además de la tragedia que implica una guerra por la crisis humanitaria, la pérdida de vidas y el desplazamiento de personas que huyen del conflicto, esta compleja situación de escala global plantea riesgos y desafíos para la economía mundial que se suman además a los preexistentes creados o exacerbados por la pandemia. Es probable que no conozcamos por completo el impacto económico de la guerra hasta que llegue el final de la crisis, sin embargo, algunos indicadores muestran que generará una reducción del crecimiento económico global en el corto plazo provocado por: interrupciones financieras y vínculos comerciales; destrucción de infraestructura; paralización de fábricas; escasez de contenedores de envío, rutas de transporte interrumpidas; volatilidad del mercado; y la posible fragmentación de las relaciones financieras y comerciales internacionales que impactan en la geopolítica y por ende reducen la interdependencia económica.

Estos factores podrían potencialmente descarrilar la economía mundial post pandémica y complicar las cosas para los formuladores de políticas a través de dos canales principales: (1) interrupciones en el comercio internacional y cadenas de suministro y (2) cambios en los precios de las materias primas y presiones inflacionarias relacionadas. Así, tanto a nivel mundial como regional, pareciera que el impacto de la crisis en los países dependerá en gran medida del acceso a los alimentos y a la energía, dos commodities fundamentales para la supervivencia y el progreso económico.

En este trabajo se describirá el contexto previo al conflicto bélico entre Ucrania y Rusia que comienza con las tensiones del Sistema Multilateral de Comercio y Cooperación por el enfrentamiento entre China y EEUU, y la resiliencia ante la pandemia por COVID-19. Posteriormente se realizará una revisión bibliográfica sobre los efectos económicos de las guerras y un análisis de los efectos y consecuencias del conflicto bélico entre Ucrania y Rusia que se abordarán a partir de: los canales que los transmiten (comercio, precios y finanzas); los resultados macroeconómicos internacionales que provocan este contexto de incertidumbre y volatilidad (inflación, empleo, actividad económica; pobreza), las tensiones geopolíticas que potencian la crisis del sistema de cooperación y multilateralismo; y por último se abordarán las consecuencias para América Latina de este escenario hostil y su contribución a la inestabilidad social y democrática que deben enfrentar varios gobiernos del planeta.

## EL CONTEXTO POLÍTICO Y ECONÓMICO PREVIO AL CONFLICTO BÉLICO ENTRE UCRANIA Y RUSIA

### La era Trump y la fragilidad del sistema multilateral de comercio y cooperación

El conflicto bélico entre Ucrania y Rusia se desató en un momento de gran incertidumbre global, justo cuando el planeta empezaba a recuperarse de los resultados de la pandemia por COVID-19 y los largos períodos de cuarentena que generaron tensión sobre el funcionamiento del sistema económico, provocando desempleo, pobreza y descontento social.

Sin embargo, el Sistema Multilateral de Comercio y Cooperación se encontraba en tensión desde el 2018, cuando la Administración del ex presidente de los EEUU Donald Trump, en una de sus políticas



comerciales más agresivas (y quizás con el poder de destruir los cimientos del orden mundial de posguerra) tomó la decisión ejecutiva de elevar los aranceles a la importación de acero y aluminio (con especial impacto en China), dando el primer paso en lo que terminó provocando una guerra comercial a gran escala, y sacudiendo el orden mundial de posguerra resultado de los Acuerdos de Bretton Woods.

Para Trump, el déficit comercial bilateral de EEUU con China perjudicaba los intereses y el empleo de los norteamericanos, dado que consideraba que la causa de dicho déficit radicaba en los subsidios injustos a la exportación de China y a los altos aranceles de importación contra las importaciones estadounidenses. Frente a este creciente papel de China en la economía mundial y los impactos geopolíticos que genera, EEUU calificaba al gigante asiático como competidor estratégico, e incluso una amenaza existencial para la seguridad y los intereses de los estadounidenses (CHEN & ZHANG; 2020).

Con la idea de utilizar la Sección 301 de la Ley de Comercio de Estados Unidos de 1974, Donald Trump solicitó una investigación a la Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos (USTR por sus siglas en inglés) para determinar el grado de daño que su socio comercial asiático le había realizado al comercio, economía e industria nacional.

Los resultados de dicha investigación concluyeron que se había producido robo y coerción para que compañías norteamericanas divulgaran su propiedad intelectual, así como compras de fondos estatales chinos de empresas estadounidenses para adquirir conocimiento tecnológico (CHANCE & HOLLAND; 2018).

En particular, el informe además estableció que: 1) China utilizaba obligaciones de crear empresas mixtas, restricciones a la inversión extranjera y procedimientos de examen y licenciamiento para forzar o presionar a empresas norteamericanas a que transfieran tecnología; 2) China utilizaba procedimientos de licenciamiento discriminatorias para transferir tecnología de empresas norteamericanas a empresas chinas; 3) China dirigía y facilitaba inversiones y adquisiciones que generan transferencias de tecnología a gran escala; y 4) China llevaba a cabo y apoya intrusiones cibernéticas a redes de computación estadounidenses para obtener acceso a información valiosa (SAEZ; 2018).

Así, para recuperar el poder económico y comercial norteamericano Trump recurrió a una de las tácticas comerciales favoritas de Reagan (la Sección 301 de la Ley de Comercio de Estados Unidos de 1974) para castigar a China por robo de propiedad intelectual y transferencias tecnológicas forzadas. La ley permitía al expresidente imponer tarifas unilateralmente en casos de violaciones de acuerdos comerciales o prácticas comerciales desleales<sup>1</sup> (CHON; 2018).

Amparándose en esa ley, una de las primeras medidas de impacto en el comercio internacional fue en enero de 2018 cuando la administración anunció aranceles multianuales sobre paneles solares y lavadoras bajo la Sección 201 de la Ley de Comercio de 1974, un área de derecho comercial que permite al presidente imponer aranceles sobre ciertos productos con el fin de "salvaguardar" las industrias nacionales.

En este contexto, la Administración Trump lanzó una serie de medidas para reducir el déficit comercial e incrementar la producción doméstica que son disruptivas respecto de las tendencias regulatorias de las últimas décadas. Entre ellas se destacan:

- Suspensión o renegociación de acuerdos regionales o transnacionales como el Acuerdo Transpacífico (TPP), así, Estados Unidos y la Unión Europea pasaron de

---

<sup>1</sup> El gobierno de Reagan lanzó 49 pesquisas bajo la Sección 301, muchas contra Japón, el villano comercial de ese tiempo. Una investigación de 1985 sobre exportaciones de semiconductores japoneses llevó un emblemático acuerdo el año siguiente bajo el cual el país acordó no volcar "chips" a Estados Unidos con precios desleales y fijar una meta de participación de 20 por ciento de su propio mercado para productores estadounidenses



negociar un acuerdo de integración a embarcarse en una guerra comercial. Asimismo, Trump amenaza con terminar con el TLCAN (acuerdo comercial con México y Canadá) o, al menos, modificar sus reglas.

- Estableció un arancel del 25% al acero y un 10% al aluminio, con el argumento de que afectan a la seguridad nacional, y cumpliendo su medida de que “protegerá no solo a los trabajos en EE.UU. sino la tecnología y la innovación”.
- Incrementó de aranceles para productos chinos por un valor de 60.000 mil millones de dólares, dado que el Gobierno de Trump acusa a China de malas prácticas contra la propiedad intelectual y ataques cibernéticos.
- Determinó incentivos y sanciones para la radicación de empresas en Estados Unidos para que las empresas estadounidenses o de otros países trasladen su producción al país. Se destacan las medidas de reducción de impuestos, como la rebaja de la tasa que pagan las corporaciones por sus ganancias del 35% al 21% o exenciones fiscales.

Si bien los primeros argumentos de China se encaminaban a no distorsionar aún más el comercio y defender el sistema comercial que tanto fruto le había dado, su respuesta no se hizo esperar al imponer aranceles de 15% a 120 artículos de importación como frutas y ocho artículos que incluyen carne de cerdo y productos alimenticios serán sometidos a aranceles de 25%, por valor de unos US\$3,000 millones. Esto es debido a que las medidas tomadas primero por Estados Unidos podrían producir grandes pérdidas para China en productos de acero y plástico que el país exporta, entonces este debe buscar la manera de equilibrar este déficit y responder al camino proteccionista que Estados Unidos ha decidido tomar (SÁNCHEZ; 2018).

Estas medidas modificaron el panorama internacional y pusieron en jaque al sistema multilateral de comercio, provocando un efecto transformador en la economía mundial basada en un modelo de mercado abierto y de desarrollo del sector privado.

La derrota de Trump en las elecciones del año 2020 y la llegada de Joseph Biden al poder no atenuaron el conflicto. Por el contrario, pareciera que este conflicto comercial es el comienzo de una disputa más importante, la tecnológica. La administración de Biden ya ha empezado a diseñar un plan que permita competir con China en este campo, y que devuelva el trabajo y la prosperidad al territorio norteamericano. Así, dadas las recientes políticas, planes y programas implementados por ambos países, pareciera que la tecnología será el espacio donde se desatarán las próximas batallas comerciales, económicas, políticas y financieras.

Lo que la pandemia nos dejó: cadenas globales de valor, las vulnerabilidades de la globalización y la resiliencia del Sistema Multilateral de Comercio y Cooperación

La pandemia de COVID-19 ha puesto al descubierto las múltiples maneras en que la globalización afecta a nuestras vidas. La interconexión profunda entre los viajes, el comercio y las corrientes financieras que caracteriza nuestra época permitió que el nuevo coronavirus y las conmociones económicas que ha traído consigo se propagaran por todo el mundo en cuestión de semanas. Así, la pandemia ha hecho visible una





paradoja: la globalización ha creado un mundo que es a la vez más vulnerable y más resiliente ante las crisis. Por un lado, la integración económica nos hace más dependientes de extensas redes comerciales y nos expone más a riesgos y conmociones en cascada. Por otro lado, la integración económica también nos permite diversificar las fuentes de suministro, mancomunar recursos y compartir información y conocimientos. (OMC, 2021).

Así, la crisis generada por la pandemia afectó a casi todos los sectores económicos a nivel global dejando a su paso una devastadora ola de desempleos en todas partes del mundo. Según un informe de la Organización Internacional del Trabajo “en muchos países se generó una contracción del empleo a gran escala (en muchos casos, sin precedentes), [...] con estimaciones mundiales que apuntaban a que en el segundo trimestre de 2020 el empleo se iba a reducir alrededor del 6,7 por ciento, el equivalente a 195 millones de trabajadores a tiempo completo” (OIT; 2020).

Para el caso del turismo, uno de los sectores más golpeados por el confinamiento, se estima una caída del 57% al 78% de la actividad, que depende en gran medida de la flexibilización de las cuarentenas y el levantamiento de las restricciones de ingreso de cada país, pero con un claro impacto directo en el empleo (OMT; 2020).

Uno de los primeros síntomas de la crisis por COVID-19 fueron deficiencias en las cadenas de suministros que acentuaron una percepción de “desglobalización”. Tendencias previas ya apuntaban a una redefinición del papel de las cadenas de valor y del funcionamiento de la globalización: cambios tecnológicos de alcance, cambios en la gobernanza global, con tendencias a un managed trade por parte de las grandes potencias y fricciones geopolíticas (TUGORES; 2020).

Para comprender esta situación es importante entender el papel de las Cadenas Globales de Valor (CGV) como uno de los rasgos más definitorios de la globalización. La producción internacional se organiza cada vez más a partir de la conformación de CGV, donde las distintas etapas del proceso de producción se reparten entre diferentes países. Este tipo de organización de la producción suele hacer posible una mayor eficiencia de la producción, pero también puede crear vulnerabilidades, ya que las conmociones relativamente pequeñas pueden provocar perturbaciones importantes en la cadena de suministro (ACEMOGLU & TAHBAZ-SALEHI, 2020). Lo cierto es que las tensiones proteccionistas y geopolíticas ya venían obligando a los mercados a redefinir la configuración de las CGV, así como a reformulaciones acerca del sistema comercial e inversor multilateral.

Las primeras etapas de la pandemia se caracterizaron entonces por la preocupación de que las CGV, especialmente aquellas con un alto grado de dependencia de nodos o países particulares, pudieran quebrarse y ser fuente de conmociones en cascada. Aunque en algunos lugares del mundo hubo casos de cierre de fábricas, que forzaron la suspensión temporal de la actividad de las cadenas de montaje perturbando gravemente las corrientes comerciales internacionales, las CGV han sido en general resilientes se han adaptado rápidamente permitiendo la circulación de mercancías a través de las fronteras y han ayudado a impulsar una incipiente recuperación económica mundial (OMC; 2021).

Sumado a esto, para paliar los efectos de la pandemia, muchas economías respondieron con enormes estímulos fiscales y amplias medidas de sostenimiento de los ingresos contribuyendo de sobremanera a sostener la demanda interna, evitar el contagio y derrumbe del sistema financiero y proporcionar una red de seguridad crítica para muchos trabajadores y hogares vulnerables (aunque ciertamente no para todos) (OMC; 2021).

La aceleración de la digitalización y la automatización también han contribuido a facilitar y apuntalar este proceso schumpeteriano de «destrucción creativa». El transporte marítimo de contenedores, el transporte



por ferrocarril y la gestión de las cadenas mundiales de suministro ya estaban cada vez más automatizadas y requerían menos contacto físico antes de la COVID19, y estas características se han acentuado desde el inicio de la pandemia, lo que ha permitido que los alimentos, las materias primas y los bienes de consumo siguieran circulando a través de las fronteras incluso cuando las personas no podían hacerlo. La tecnología también ha contribuido de manera decisiva a ayudar a muchos sectores de servicios a adaptarse a las circunstancias, ya que el trabajo a distancia y las teleconferencias han sustituido (al menos por ahora) los despachos cerrados y han paralizado los viajes de negocios (OMC; 2021).

## EFFECTOS Y CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LA GUERRA ENTRE UCRANIA Y RUSIA

### Los efectos de las guerras en la economía: una breve revisión bibliográfica

Estudios previos sobre las consecuencias económicas de la guerra han demostrado que los conflictos armados tienen importantes consecuencias económicas. En términos generales, hay dos escuelas de pensamiento sobre los efectos de la guerra. La idea de "renovación de la guerra" argumenta que la guerra puede tener un efecto positivo ya que reduce el poder de los intereses extraordinarios, mejora el conocimiento, genera innovación y mejora la eficiencia económica al aumentar el capital humano (BENOIT, 1978), y, por otro lado, la escuela de pensamiento de las "ruinas de la guerra" ve la guerra como un evento devastador sin ningún beneficio económico que reduce, a largo plazo, el crecimiento de los países implicados en la misma (KANG & MEERNIK; 2005). Otros economistas, por su parte, defienden una postura intermedia, de modo que consideran que la guerra no siempre genera efectos positivos o negativos, sino que el resultado final dependerá de las características de cada conflicto en cuestión, y de variables tales como la duración de la guerra, su ubicación, el gobierno que surja de la misma, la intervención de la comunidad internacional, o la transición a un sistema democrático y economías de mercado abierto.

De acuerdo a la literatura, los efectos económicos y sociales son variados, aunque predominan los negativos:

- El capital humano se ve seriamente deteriorado. La población se reduce, y un porcentaje significativo de los supervivientes presenta problemas de salud que se mantendrán a lo largo de toda su vida, lo que reduce además la productividad del trabajo (GOLDIN & LEWIS, 1975; ARUNATILAKE, JAYASURIYA & KELEGAMA, 2001; KESTERNICH, SIFLINGER, SMITH & WINTER, 2014).
- Grandes cantidades de capital físico se ven afectados tanto de forma directa, al ser devastado por las armas durante la contienda, como de forma indirecta, por la falta de mantenimiento. Durante el conflicto, el sustento de las fuerzas productivas del país queda pospuesto, y estas se consumen por la insuficiencia de reemplazos, por lo que los stocks de productos de consumo también tienden a reducirse, ya que las mayores necesidades por las que atraviesa la población tenderán a propiciar el consumo inmediato (HOEFFLER & REYNAL-QUEROL, 2003).
- Se reduce el stock deseado de factores de producción, por lo que se genera una salida de los mismos del país, especialmente de aquellos elementos de capital más fáciles de desplazar. El capital móvil huye del país ante la inseguridad o es tomado como objetivo



parte de la estrategia militar. y el medio ambiente se ve seriamente deteriorado, pudiendo llegar a tener lugar verdaderas catástrofes ambientales que reducen significativamente la biodiversidad (KNIGHT, LOAYZA Y VILLANUEVA, 1996; COLLIER, 1999; MATOVU & STEWART 2001; HOFFLER Y REYNAL-QUEROL, 2003).

- La estructura productiva también se ve enormemente afectada por la guerra. Durante el conflicto, la industria se reorienta hacia la actividad bélica, lo que supone un uso ineficiente de los recursos hacia la destrucción (doble pérdida). La alteración dependerá del sector productivo del que se trate, siendo más afectados los sectores intensivos en capital y la industria de consumo o aquellas cuya demanda deriva de bienes de consumo (ENGERMAN, 1966; COLLIER, 1999; BARNHART, 2013).
- En relación a las variables monetarias y financieras, los conflictos bélicos tienden a provocar tendencias inflacionistas y depreciación de la moneda. Los precios de las materias primas aumentan y los mercados bursátiles reaccionan negativamente debido a la incertidumbre sobre los flujos futuros de beneficios que preceden a un conflicto. Así, el impacto de una guerra en los mercados financieros depende de dos factores: la severidad del conflicto y el grado en que los agentes económicos pueden anticipar los eventos cooperativos o conflictivos. Entonces, los mercados internacionales son sensibles a los conflictos porque ponen en peligro los intercambios mutuamente beneficiosos. Conforme a este pensamiento, los mercados deberían sancionar los conflictos inmediatamente con una rápida respuesta negativa (MENDERSHAUSEN, 1940; GUIDOLIN & LA FERRARA, 2010; SCHNEIDER & TROEGER, 2006)
- Respecto al comercio exterior los países beligerantes tenderán a interrumpir sus intercambios y a propiciar el comercio con los países aliados e incluso los neutrales. Esta situación provoca estructuras de comercio internacional distintas y, probablemente, ineficientes durante el conflicto. También afecta de forma significativa al comercio potencial de los países, constituyendo un obstáculo para posibles integraciones comerciales que pueden ser claves para el desarrollo económico (MENDERSHAUSEN, 1940; GLICK & TAYLOR, 2010; IANCHOVICHINA & IVANIC, 2016).

#### Inicio del conflicto bélico: las sanciones de occidente y la respuesta rusa

En febrero de 2022 la Federación Rusa liderada por el Presidente Vladimir Putin inició una ofensiva militar en Ucrania bajo tres fundamentos principales: que el territorio ucraniano estaba siendo controlado por poderes occidentales; que Ucrania estaba usando su ejército para oprimir y cometer genocidio contra los ciudadanos leales a Rusia en las regiones separatistas; y el hecho de que Ucrania hubiese solicitado el ingreso a la OTAN representaba un peligro y una amenaza existencial para la seguridad nacional Rusa. El mundo occidental, por su parte, considera que la verdadera razón es que Rusia se siente amenazada porque Ucrania quiere ser una nación democrática, libre de influencia rusa, y busca la colaboración con Occidente en la política, la seguridad y el comercio que incluye la posibilidad de ingresar en la OTAN y la Unión Europea. (OZILI; 2022).



Muchos países de Occidente se opusieron a la invasión rusa de Ucrania y otros reaccionaron condenando abiertamente la acción militar. Sin embargo, hubo algunos países que reaccionaron imponiendo sanciones financieras y comerciales a Rusia como Estados Unidos, Reino Unido, Unión Europea, Francia, Japón, Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Taiwán. El alcance de estas sanciones no tiene precedentes para una economía del tamaño y la importancia económica de Rusia (OZILI; 2022).

Algunas de las sanciones más destacables son (GUÉNETTE, KENWORTHY, & WHEELER, 2022):

- Sanciones financieras. Estados Unidos, la Unión Europea (UE) y otros países han impuesto sanciones de bloqueo al Banco Central de la Federación Rusa (CBR). Estos previenen que las autoridades rusas accedan a reservas de divisas en custodia de instituciones en países sancionadores, o cuya liquidación requeriría acceso a sistemas financieros en países sancionadores. Esto equivale a congelar aproximadamente la mitad de las reservas de divisas de Rusia. Siete bancos rusos han sido cortados del sistema de mensajería financiera SWIFT<sup>2</sup> lo que implica que los bancos ya no pueden comunicarse con las instituciones financieras de otros países. En ese caso, los pedidos de las empresas no se pueden realizar ni aceptar, porque no se pueden pagar. Otros bancos destacados, incluidos Sberbank, los más grandes de Rusia—están sujetos a sanciones directas que van desde el acceso restringido al corresponsal de redes bancarias al bloqueo total de todas las transacciones con entidades en los países sancionadores. Los Estados Unidos y el Reino Unido también han implementado una prohibición de nuevas inversiones en Rusia, ampliando las prohibiciones de invertir en el sector energético ruso y algunas otras entidades.
- Sanciones comerciales. Estados Unidos, la UE y otros países han promulgado una lista cada vez mayor de prohibiciones de exportación, restricciones de importación y otras sanciones comerciales a Rusia. Restricciones a las exportaciones a Rusia se ha centrado en tecnologías de "doble uso", incluidos semiconductores, bienes y servicios relacionados con la aviación, la industria aeroespacial y la producción de petróleo y gas, y artículos de lujo. Las importaciones de Rusia incluyen planes para reducir las compras de energía, junto con una amplia gama de aranceles, prohibiciones y restricciones a la importación de otros bienes y servicios rusos. En materia de energía, Estados Unidos ha terminado todas las importaciones de combustibles fósiles rusos, el Reino Unido está eliminando gradualmente importaciones de carbón y petróleo, y Japón y la UE están eliminando gradualmente las importaciones de carbón ruso. Además, EE. UU., la UE y el Reino Unido han cerrado sus espacio aéreo a vuelos rusos.
- Otras sanciones. Se ha introducido una gran cantidad de congelamientos de activos y prohibiciones de viaje dirigidas a la riqueza personal y las actividades de funcionarios, políticos y empresarios rusos específicos. Además, más de 150 empresas multinacionales han anunciado retiros completos de Rusia, mientras que más de 250 han suspendido operaciones o nuevas inversiones. Entidades y personas en Bielorrusia asociadas con la invasión de Rusia, incluidas instituciones financieras y de defensa y empresas del sector de

---

<sup>2</sup> La Sociedad para las Comunicaciones Interbancarias y Financieras Mundiales (SWIFT), es el canal de comunicación del mundo financiero internacional. La organización desempeña un papel fundamental en el mundo financiero: cualquiera que quiera transferir dinero a través de las fronteras no tiene más remedio que utilizar SWIFT.



la seguridad, están sujetas a diversas prohibiciones de viaje, congelación de activos y prohibiciones de exportación.

Rusia reaccionó a estas sanciones internacionales sumando tensión a la economía mundial y tomando algunas contramedidas que incluye (OZILI; 2022):

- La exigencia del pago de la energía en rublos
- Restricciones adicionales en materia de licencias de exportación, incluso dentro del marco económico euroasiático.
- Prohibió las exportaciones de más de 200 productos hasta finales de 2022. Las mismas incluyen telecomunicaciones, insumos médicos, vehículos, insumos de agricultura, equipos eléctricos y madera.
- Aumentar la tasa de interés. Clave para detener la caída del valor del rublo, que es la moneda rusa.
- Prohibió el pago de intereses a inversores extranjeros que posean bonos del gobierno ruso.
- Prohibió a las empresas rusas pagar a los accionistas extranjeros.
- Prohibió la venta a inversores extranjeros de miles de millones de dólares en acciones y bonos rusos a los inversores extranjeros.

Incertidumbre y volatilidad: el potencial impacto en la economía global del conflicto entre Ucrania y Rusia. La invasión de Rusia a Ucrania, y el creciente número de sanciones internacionales que siguieron, ha llevado a una grave crisis humanitaria, problemas económicos y de seguridad en la región, causando además efectos indirectos a nivel mundial que obstaculizan la recuperación económica de la pandemia de COVID-19. Las interrupciones comerciales, las presiones inflacionarias y las preocupaciones en seguridad han comenzado a pesar sobre los consumidores y los inversores, reduciendo los ingresos reales y deprimiendo la demanda mundial de importaciones.

Así, el conflicto ha generado un efecto dominó en todo el mundo y plantea riesgos y desafíos en materia económica que se suma a las preexistentes creadas o exacerbadas por la pandemia. Las tensiones comerciales mundiales, las interrupciones y el riesgo potencial de que podría empeorar, ocurren al mismo tiempo que la oferta global y las cadenas de valor se encuentran bajo tensión. En 2021, hubo un aumento en la demanda de bienes físicos que resultaron de programas de estímulo y un fuerte cambio en el gasto de servicios de bienes de consumo duraderos. La invasión de Rusia y posteriores sanciones impulsaron de inmediato presiones adicionales sobre el suministro de dichas cadenas, y es probable que los desarrollos subsiguientes exacerben los desequilibrios entre la oferta y la demanda en la economía mundial.

En general, estos factores podrían potencialmente descarrilar la recuperación de la economía mundial post pandémica y complicar a los formuladores de políticas a través de tres canales principales: comercio, precios y finanzas.

1. Comercio: como se mencionó anteriormente, el comercio mundial ya estaba debilitado antes del conflicto, y mostraba algunas señales débiles de recuperación post pandemia. Sin embargo, para



comprender el impacto de este canal en la economía mundial es necesario entender que aunque las exportaciones de Rusia, Ucrania y Bielorrusia representan solo el 1,8% de la demanda mundial, estos países venden productos que son críticos para la producción y las cadenas globales que, como resultado de la guerra han desencadenado aumentos repentinos y volatilidad en los precios de estos productos básicos (GUÉNETTE, KENWORTHY, & WHEELER, 2022):

- Rusia es el mayor exportador de trigo del mundo y representa el 18 % de las exportaciones mundiales; Ucrania representa otro 7 por ciento. Rusia es también el mayor exportador de gas natural (25 por ciento), paladio (23 por ciento), níquel (22 por ciento) y fertilizantes (14 por ciento). También representa 18 por ciento de las exportaciones mundiales de carbón, 14 por ciento de platino, 11 por ciento de petróleo crudo y 10 por ciento de aluminio refinado.
- Ucrania es el mayor exportador de aceites de semillas que se utilizan principalmente para cocinar, lo que representa dos quintas partes de producción mundial, y es también el cuarto mayor exportador de maíz, representando el 13 por ciento de exportaciones globales. Ucrania también produce hasta el 50 por ciento del gas neón mundial, que es un elemento crítico utilizado en la fabricación de chips.

Así, las grandes interrupciones en el comercio internacional y las cadenas de suministro derivadas de la guerra, representan un riesgo para la economía mundial. Si bien el impacto directo puede ser relativamente limitado, su impacto indirecto en el abastecimiento y el movimiento de bienes y servicios alrededor del mundo podría ser significativo dada la producción de commodities críticos mencionados anteriormente. Hasta la fecha, una serie de eventos relacionados con la guerra han interrumpido las cadenas de suministro o han aumentado la posibilidad de interrupciones en el corto plazo: estos incluyen las sanciones a Rusia que fueron descritas previamente, un mayor control a las exportaciones, la paralización de plantas y fábricas, y restricciones en el tránsito ferroviario y marítimo restringido. Sumado a esto, Rusia prohibió la exportación de ciertos productos manufacturados, madera, y granos alimenticios; también ha restringido la comercialización de ciertos hidrocarburos y minerales y la nacionalización de los activos de las empresas con sede en el extranjero que suspenden o detienen operaciones y dejan activos atrás (SCHWARZENBERG; 2022).

Estas situaciones, sumadas a las tensiones previas, pueden crear escasez y conducir a un aumento en el precio de los bienes importados (cuestión que se analizará en el segundo canal de transmisión de los efectos). Las empresas han anticipado que la interrupción causada por los bloqueos transfronterizos y las prohibiciones de comercio cruzado conducirá al acaparamiento de suministros, lo que conduce a precios elevados, empeorando aún más la interrupción en la cadena de suministro global (OZILI; 2022).

El impacto de la guerra en el comercio global ha sido más severo en la región del Mar Negro, donde los puertos rusos y ucranianos son centros importantes para los granos destinados a la UE, África y Asia. Más aún, los principales transportistas de carga, preocupados por violar sanciones internacionales o la seguridad de sus tripulaciones, han detenido o reducido muchos de sus servicios desde y hacia Rusia. Estados Unidos, Reino Unido (Reino Unido) y la Unión Europea (UE) han prohibido los barcos con bandera rusa de entrar en sus puertos (con algunas excepciones, incluso para cargas relacionadas con la energía). Mientras tanto, las sanciones han eliminado capacidad muy necesaria del mercado mundial de carga aérea y han aumentado





las tarifas de carga. Rusia ha cerrado su espacio aéreo a los aviones. La industria del transporte marítimo, que desempeña un papel importante en el comercio y las cadenas de suministro mundiales, se enfrentaba a una escasez de buques y contenedores cuando las sanciones internacionales hicieron subir los precios del crudo, lo que aumentó aún más los costos de envío. La situación ha empeorado por el déficit en las tripulaciones de envío debido a la guerra (SCHWARZENBERG; 2022).

2. Precios: Inmediatamente después de la invasión rusa de Ucrania, los precios del crudo, el gas natural, los fertilizantes y los principales minerales y materias primas han aumentado considerablemente. Como se mencionó previamente, varias industrias en todo el mundo dependen de los insumos rusos y ucranianos para los cuales hay fuentes alternativas limitadas de suministro. Es probable que la fabricación en otras partes del mundo aumente aún más los precios y ponga suministros agrícolas del próximo año bajo estrés al reducir el rendimiento de los cultivos y la calidad de la producción (SCHWARZENBERG; 2022).

Si la invasión persiste, la mayoría de los países europeos se enfrentará al aumento del costo de vida. Esto significa que los consumidores deberán gastar más dinero en menos bienes. Aún más, el costo de los deducibles de la hipoteca, los automóviles y la iluminación pueden aumentar significativamente. Habrá efectos indirectos en los países en desarrollo que dependen de la importación de energía. Los países en desarrollo pagarán un precio más alto para las importaciones de energía que podría traducirse en un aumento en el precio de la bomba local de combustible, un aumento de los precios de los alimentos y un aumento general de las importaciones de mercancías a pesar de que los niveles de ingresos se mantienen sin alterar. Esto conducirá a un aumento de la inflación mundial y al alto costo de la vida (OZILI; 2022).

3. Finanzas: la inestabilidad política, económica y comercial contribuye a los efectos previos de la guerra, acentuando una mayor volatilidad financiera y aversión global al riesgo lo que perjudica los flujos de capital de manera diversa en diferentes partes del mundo. Aquellos países cuyas monedas son menos fuertes podrían sufrir una depreciación de las monedas locales, lo que a su vez conduciría a una mayor inflación. Si las salidas de capital aumentan, esto afectaría significativamente a los países que son más dependientes de financiamiento externo, que tienen mayores déficits en cuenta corriente. La situación también podría aumentar el costo de financiamiento, ya que la mayor inflación en los países desarrollados ejerce más presión sobre los bancos centrales para aumentar las tasas de interés y ajustar sus balances (BÁRCENA; 2022).

Para cerrar esta sección sobre el impacto económico global de la guerra, se podría concluir que es esperable que los efectos sean desiguales entre sectores y regiones, sujeto a una incertidumbre considerable. Países que tienen estrechos lazos económicos con Rusia corren un mayor riesgo por interrupciones en el suministro, y las empresas que son dependientes de ciertos insumos rusos serán las más afectadas. Además, si la crisis tiene un impacto negativo significativo en las economías europeas, muchas de las cuales dependen en gran medida de Rusia para la energía, minerales y materias primas agrícolas, esto podría tener repercusiones potencialmente graves en las economías de los principales socios comerciales europeos, incluidos los Estados Unidos y China. Los principales países productores de materias primas, sin embargo, es posible que aumenten los ingresos por exportaciones (SCHWARZENBERG; 2022).

## ESCENARIOS HOSTILES PARA AMÉRICA LATINA: INESTABILIDAD ECONÓMICA, SOCIAL Y POLÍTICA

En términos generales, y entendiendo que las economías son interdependientes y se encuentran interconectadas por los diferentes procesos de la globalización, es esperable que las repercusiones



económicas globales de la invasión rusa en Ucrania sean similares a las descritas en el apartado anterior, pero probablemente tenga efectos diversos sobre la región de América Latina y el Caribe.

Para poder comprender los efectos del impacto, es importante tener en cuenta que, durante 2020, la crisis del COVID-19 obligó a los gobiernos de América Latina a implementar medidas de protección social sin precedentes, pese a la caída de un 10,9% del recaudo fiscal, sumada a las contracciones generalizadas del PIB. Inevitablemente, esas condiciones se tradujeron en aumentos pronunciados en los déficits fiscales. Así, en 2021, a medida que pasaron los puntos críticos de la emergencia sanitaria, algunos países comenzaron a reducir progresivamente las transferencias monetarias a los hogares vulnerables y otros programas de asistencia (CÁRDENAS & HERNÁNDEZ; 2022).

Desde el punto de vista comercial, y tal como se explicó anteriormente, las perturbaciones en las cadenas de suministro de los principales mercados de productos básicos (en particular en los sectores de los alimentos, los fertilizantes y la energía) han afectado los volúmenes y los precios de productos que son importantes para el comercio internacional de la región. Sin embargo, los efectos pueden variar considerablemente de país en país, dependiendo de si se trata de importadores o productores / exportadores de tales productos. Algunos países productores con efectos netos positivos sobre sus ingresos pueden ser considerados los ganadores de esta coyuntura, considerando una única y sumamente acotada dimensión del comercio. Como contrapartida, el aumento de los precios de los productos básicos ha tenido efectos negativos sobre los ingresos netos de algunos importadores de energía y alimentos (CÁRDENAS & HERNÁNDEZ; 2022). Sin embargo, habrá que ver cómo el alza de otros productos primarios (minerales y alimentos) incidirá sobre las economías regionales y si, como en ocasiones anteriores, estimulará al alza el PIB (MALAMUD & NUÑEZ; 2022).

Por ejemplo, pese a los beneficios extraordinarios para los exportadores de commodities, se está produciendo una huida hacia activos más seguros, lo que ha cambiado la dirección de los flujos de capital, aumentado la presión sobre las tasas de cambio. Además, el aumento de la inflación está obligando a los bancos centrales a subir las tasas de interés, y los gobiernos están concediendo subvenciones para contrarrestar los efectos del aumento de los precios de los alimentos y la energía (BÁRCENA, 2022).

Así, el fortalecimiento de las cuentas externas que podrían lograr los países de la región que son productores de alimento y energía podría no traducirse en un mayor crecimiento económico, porque las mayores tasas de interés y el menor crecimiento del sector privado contrarrestaron parte de las ganancias derivadas del comercio; (CÁRDENAS & HERNÁNDEZ; 2022).

Otra cuestión derivada del conflicto y con un impacto considerable para los países de América Latina y el Caribe es que las deudas públicas que mantienen algunos estados les otorga menos espacio fiscal y suman mayor presión sobre los gastos que se realizan para respaldar la recuperación económica. Esta situación podría empeorar dado el esperado endurecimiento del acceso al financiamiento para los gobiernos de la región que podría crear problemas de sostenibilidad de la deuda o impulsar ajustes fiscales. Estas limitaciones podrían generar un crecimiento económico más lento que el estimado antes del conflicto. Esto implicaría a su vez una recuperación más lenta del empleo en los países de la región, y un impacto negativo en términos de pobreza a medida que los ingresos se deterioren debido a la mayor inflación esperada (BÁRCENA, 2022).

Todo este contexto de incertidumbre e inseguridad es particularmente preocupante, porque se suma a la crisis de gobernabilidad presente en la región y en buena parte del planeta. Existe así, una baja confianza en las instituciones públicas y una polarización política, lo que sumado a una economía recesiva e inflacionaria, genera un aumento en la conflictividad social. Entonces, sería probable que esta situación



exacerbe las tensiones sociales e impacte en la cantidad de disturbios en la región, como se ha podido observar desde el primer trimestre de 2020 hasta la fecha, y que han tenido como principal objetivo mostrar descontento con los oficialismos o las medidas de cuarentena (BARRET; 2022).

## CONCLUSIONES

Desde la irrupción de la pandemia por COVID-19, la humanidad ha ingresado a uno de los períodos de mayor incertidumbre que se recuerden desde finales del siglo XX hasta la fecha. A esto se le debe sumar el hecho de que, previamente, determinadas variables internacionales ya sumaban tensión al Sistema Multilateral de Comercio y Cooperación poniendo en marcha un proceso de fragmentación comercial, política y económica encabezada, en buena parte, por: la llegada de Trump a la presidencia de EEUU, el proteccionismo en la guerra comercial entre China y EEUU, el Brexit, la fragmentación y polarización política a nivel mundial, y la volatilidad financiera y cambiaria, entre otras.

Sin embargo, luego de los primeros meses en los que la pandemia azotó el planeta, las naciones mostraron predisposición para la cooperación, y resiliencia para mitigar los efectos económicos y comerciales producidos, en gran medida, por la necesidad de algunos gobiernos de decretar periodos de cuarentena con el fin de evitar el colapso de los sistemas nacionales de salud.

De esta manera, la pandemia puso en evidencia el nivel de integración e interconexión al que hemos llegado en esta segunda década del siglo XXI, que ha generado altos niveles de dependencia internacional para la producción de bienes y servicios, sobre todo por el desarrollo de la deslocalización de la producción y la consolidación de una red de cadenas globales de valor cuya sofisticación ha llevado a que la producción de un bien ya no sea patrimonio de un sólo país o grupo de países, sino de escala planetaria.

Hacia finales del 2021, el comercio internacional y las economías del mundo empezaban a mostrar algunos signos de recuperación (a veces dispar, de acuerdo a la región y al nivel de desarrollo), con una consolidación de las cadenas globales de producción como principal motor, y con las ayudas gubernamentales como red de contención para paliar los efectos generados por la crisis durante la pandemia por COVID-19.

Este escenario positivo de incipiente recuperación chocaría con el conflicto bélico producido por la invasión de Rusia a Ucrania. La resiliencia del sistema sería puesta a prueba al ser ambos países eslabones fundamentales de la cadena global de valor, dada su producción de commodities y mercancías básicas.

En gran medida, las sanciones que pretenden disciplinar y aislar a Rusia ponen de manifiesto la integración de estas cadenas. Sin embargo, la adopción de las mismas por parte de algunas naciones como represalia por el accionar ruso, han resquebrajado algunos de los eslabones. Lo cierto es que el nivel de integración de estas cadenas es tan dependiente que una perturbación en uno de sus eslabones genera un efecto dominó con consecuencias muy importantes en las economías de los países. Si a eso le sumamos el hecho de que la humanidad tiene una alta dependencia de los hidrocarburos como base de la matriz energética, nos encontramos ante una situación que ejerce presión sobre los precios de los productos básicos, tensión cambiaria y volatilidad financiera.

Las consecuencias de esta situación son dispares entre las naciones del planeta, lo que depende en gran medida de la capacidad de producción o de dependencia de los bienes básicos sensibles a este contexto hostil. Este es el caso de América Latina, donde algunos países podrán ver elevados sus niveles de exportación, especialmente en aquellos productos que se encuentran vinculados a las cadenas comprometidas por el conflicto bélico, pero al igual que el resto, sufrirán tensiones inflacionarias, volatilidad e incertidumbre política y social.



Esto se ve reflejado en el deterioro salarial de buena parte de la población que enfrenta costos de vida que han subido repentinamente. Sumado a esto, las monedas más débiles de la región se ven depreciadas frente al súper dólar generado por el aumento de las tasas de interés de la reserva federal que intenta sacrificar crecimiento por recesión como medida para contener la inflación. Los demás bancos centrales parecieran, a nivel global, seguir una tendencia similar para evitar la suba de precios y apreciar las monedas. Esta situación busca equilibrar ese desajuste macroeconómico, pero pone un freno al acceso al crédito limitando las posibilidades de expansión y crecimiento a aquellas empresas dependientes del financiamiento.

Así, en términos generales, los efectos provocados por la guerra entre Rusia y Ucrania coinciden con aquellos desarrollados por buena parte de la teoría que hablaba de las consecuencias de las guerras en general como: deterioro del capital humano y físico (directa e indirectamente), reducción de factores de producción, deterioro de la estructura productiva, inflación, depreciación de monedas e interrupción del comercio internacional. Sin embargo, sería esperable que, dados los niveles de integración de la economía y el comercio internacional, dichos efectos tengan mayor celeridad y profundidad.

Por ejemplo, en la región, aquellos países productores y exportadores de bienes sensibles (como alimento y energía) podrían tener una oportunidad económica y comercial única para recibir inversiones. Sin embargo, el fortalecimiento de las balanzas comerciales y de las cuentas externas podrían no traducirse en un mayor crecimiento económico, por lo que deberán, al igual que el resto de la región, desarrollar esfuerzos gubernamentales para reducir el impacto de la inflación y evitar así una de las principales fuentes generadoras de pobreza y potenciadoras de la conflictividad social.

Como se mencionó en apartados anteriores, esta situación propicia un escenario de fragmentación regional, no sólo por los resultados diversos del impacto que tendrá la guerra en los países latinoamericanos, sino también porque potenciará la polarización política, generando así una presión adicional a las respuestas gubernamentales frente a las consecuencias de la pandemia y el conflicto entre Rusia y Ucrania.

Esta situación se ha materializado en la región durante los últimos dos años, donde oficialistas y oposición han tenido que dirimir las disputas electorales a través de mecanismos de ballottage. Situación que también pareciera generarse en otras regiones y naciones del planeta. Esto genera débiles márgenes de gobernabilidad, sobre todo porque el apoyo del poder legislativo es limitado para los oficialismos que en algunas ocasiones no pueden conseguir quórum para el tratamiento de proyectos de leyes que se intentan sancionar con el fin de paliar los efectos de la crisis.

A modo de conclusión sería importante destacar que quizás, para enfrentar este escenario de incertidumbre y crisis económica, la región debería fortalecer los lazos comerciales para desarrollar mayores niveles de autonomía, lograr escalas más eficientes de producción y diversificar exportaciones para reducir la exposición a los shocks externos. Sumado a esto, y para proteger a los sectores más vulnerables, las economías de la región deberían establecer políticas de protección y establecer pactos sociales, productivos y fiscales para atraer inversiones, promover el empleo, mejorar el acceso financiero y reducir la evasión impositiva.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACEMOGLU, D. & TAHBAZ-SALEHI, A. (2020), "Firms, Failures, and Fluctuations: the Macroeconomics of Supply Chain Disruptions", NBER Working Paper N° 27565, Cambridge (Massachusetts): National Bureau of Economic Research (NBER)
- ARUNATILAKE, N., JAYASURIYA, S., & KELEGAMA, S. (2001). "The economic cost of the war in Sri Lanka". *World Development*, 29(9), 1483-1500



- BÁRCENA, A. (2022) "The economic and financial effects on Latin America and the Caribbean of the conflict between the Russian Federation and Ukraine". ECLAC. Disponible en: <https://tinyurl.com/24bmov64>
- BARNHART, M. A. (2013) "Japan prepares for total war: The search for economic security, 1919–1941". Cornell University Press.
- BARRET, P. (2022) "Reported Social Unrest Index" Fondo Monetario Internacional, n.º 084 (2022). Disponible en: <https://tinyurl.com/22ro67w4>
- BENOIT, E. (1978) "Growth and Defense in Developing Countries". Economic Development and Cultural Change, 26, issue 2, p. 271-80.
- CÁRDENAS M. & HERNÁNDEZ A. (2022) "Las repercusiones económicas de la guerra en Ucrania sobre América Latina y el Caribe". PNUD LAC PDS N.º. 29. Disponible en: <https://tinyurl.com/22xdagm7>
- CHANCE, D. & HOLLAND, S. (2018) "Trump prepara anuncio sobre aranceles a China, crece temor a guerra comercial". Agencia Reuters. Fecha de consulta: 3 de octubre de 2018. Disponible en: <https://goo.gl/qnZdK5>
- CHEN Z. & ZHANG X. (2020) "Chinese conception of the world order in a turbulent Trump era". The Pacific Review, 33:3-4, 438-468, DOI: <http://10.1080/09512748.2020.1728574>
- CHON, G. (2018) "Guerra comercial estilo "Volver al Futuro" carece de la visión de Ronald Reagan". Revista Gestión. Fecha de consulta: 2 de octubre de 2018. Disponible en: <https://goo.gl/J35zd6>
- COLLIER, P. (1999). "On the economic consequences of civil war". Oxford economic papers, 51(1), 168-183
- ENGERMAN, S. L. (1966) "The economic impact of the Civil War". Explorations in Economic History.
- GLICK, R. & TAYLOR, A. (2010) "Collateral Damage: Trade Disruption and the Economic Impact of War". The Review of Economics and Statistics, 92, issue 1, p. 102-127.
- GOLDIN, C. D., & LEWIS, F. D. (1975) "The economic cost of the American Civil War: Estimates and implications". The Journal of Economic History, 35(02), 299-326.
- GUÉNETTE, J-D., KENWORTHY, P. & WHEELER C. (2022) "Implications of the War in Ukraine for the Global Economy" Equitable growth, Finance, and Institutions Policy Note. World Bank Group. Disponible en: <https://tinyurl.com/29skrard>
- GUIDOLIN, M., & LA FERRARA, E. (2010) "The economic effects of violent conflict: Evidence from asset market reactions". Journal of Peace Research, 47(6), 671-684.
- HOEFFLER, A., & REYNAL-QUEROL, M. (2003) "Measuring the costs of conflict" Washington DC: Banco Mundial.
- IACHOVICHINA, E. & IVANIC, M. (2016) "Economic Effects of the Syrian War and the Spread of the Islamic State on the Levant". The World Economy, 39, issue 10, p. 1584-1627.
- KANG, S. & MEERNIK, J. (2005) "Civil War Destruction and the Prospects for Economic Growth". Journal of Politics, 67: 88-109. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2005.00309.x>
- KESTERNICH, I., SIFLINGER, B., SMITH, J. P., & WINTER, J. K. (2014) "The effects of World War II on economic and health outcomes across Europe". Review of Economics and Statistics, 96(1), 103-118
- KNIGHT, M., LOAYZA, N. & VILLANUEVA, D. (1996). "The Peace Dividend: Military Spending Cuts and Economic Growth". IMF Staff Papers 43 (1): 1-37.
- MALAMUD C. & NUÑEZ R. (2022) "América Latina y la invasión de Ucrania: su incidencia en la economía, la geopolítica y la política interna". ARI 26/2022 - 30/3/2022 - Real Instituto Elcano. Disponible en: <https://tinyurl.com/271fwu7m>





- MATOVU, J. M. & STEWART F. (2001) "Uganda: The Social and Economic Costs of Conflict". Chapter 9 in Stewart, F., V. Fitzgerald and Associates. War and Underdevelopment. Vol. 2. Oxford: Oxford University Press.
- MENDERSHAUSEN, H. (1940) "The Economics of War". New York. Prentice-Hall.
- OBSERVATORIO DE LA OIT (Abril de 2020) "El COVID-19 y el mundo del trabajo. Segunda edición. Estimaciones actualizadas y análisis". Recuperado de: <https://bit.ly/2CGP1bF>
- OMC (2021) "Informe sobre el comercio mundial 2021: Resiliencia económica y comercio". Disponible en: <https://tinyurl.com/2ylstjme>
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (Mayo de 2020) "World Tourism Barometer". Volumen 18. Recuperado de: <https://bit.ly/394FKqd>
- OZILI, P. K. (2022) "Global Economic Consequence of Russian Invasion of Ukraine". Disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4064770>
- SÁEZ, R. (2018) "Para entender la disputa comercial entre China y EEUU". Ministerio de Economía de la República Argentina. Fecha de consulta: 1 de octubre de 2018. Disponible en: <https://goo.gl/pYKL1H>
- SÁNCHEZ, A. (2018) "Estados Unidos vs China Guerra Comercial". Consejo Nacional de Competitividad. División de Información Estratégica. Fecha de consulta: 4 de octubre de 2018. Disponible en: <https://goo.gl/rNfXdp>
- SCHNEIDER, G., & TROEGER, V. E. (2006) "War and the World Economy Stock Market Reactions to International Conflicts". Journal of conflict resolution, 50(5), 623-645
- SCHWARZENBERG A. B. (2022) "Russia's 2022 War Against Ukraine: Global Economic Effects". Congressional Research Service. IN FOCUS. Disponible en: <https://tinyurl.com/26zbx8qy>
- TUGORES, Juan. "Pandemia y globalización reformulación de las cadenas globales de valor... y más allá". Gaceta sindical: reflexión y debate, ISSN 1889-4135, N°. 35, 2020 (Ejemplar dedicado a: Globalización, pandemia y cohesión social), págs. 27-38. Disponible en: <https://tinyurl.com/2y895m7z>

## **A model for South-South cooperation: Xi Jinping's reflections on the Sino-Latin American community of destiny<sup>3</sup>**

Yuan Mengqi  
[yuanmq2021@mail.tsinghua.edu.cn](mailto:yuanmq2021@mail.tsinghua.edu.cn)  
Tsinghua University/ UCEMA

**[Abstract]** Since the 18th Party Congress, the international and domestic situation has undergone profound and complex changes, and China has become the second largest economic power in the world. Along with the new changes in China's rising national power, China's foreign policy toward developing countries has been adjusted to keep pace with the times. Xi Jinping considers the vast number of developing countries as China's fellow travelers for peaceful development, and China upholds the concept of truthfulness and sincerity and the correct concept of righteousness and benefit to strengthen solidarity and cooperation with developing countries. The construction of a community of destiny between China and Latin America is an important part of it, and China

<sup>3</sup> Trabajo preparado para su presentación en el XV Congreso Nacional y VIII Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022.





XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

should adhere to the concept of solidarity and the thinking of "all walking together" and strive to develop South-South cooperation. China and Latin America should adhere to the fundamental premise of treating each other as equals and always helping each other sincerely, and achieve mutual exchange and appreciation under the motive of mutual cooperation and development, and consolidate friendship for generations; further accomplish international cooperation and promote fair and just international responsibility, and always adhere to the strategic path of development in which overall cooperation and bilateral relations promote each other.

**[Keywords]** China-Latin America relations, community of destiny, diplomacy, new era

**[Author's Introduction]** Yuan Mengqi is a postdoctoral fellow at the Institute of International and Area Studies, Tsinghua University, focusing on Latin American politics.

Since the 18th Party Congress, the international and domestic situation has undergone profound and complex changes, China has become the second largest economic power in the world, China's relations with the world have undergone historic changes, and China's diplomacy with developing countries is facing new challenges. In recent years, the "Chinese neo-colonialism theory"<sup>4</sup> and the "Chinese responsibility theory"<sup>5</sup> have emerged in the international community, arguing that China may become "another hegemony" or "return to a centralized kingdom"<sup>6</sup>, and even speculation that China may intend to shape a "new tributary order"<sup>7</sup>. There are also views that China is no longer a developing country, but a developed economy, and whether China will still stick to its role and foreign policy as a developing country and change its policy of non-interference in internal affairs. In response, China's leaders, represented by Xi Jinping, have adapted to the new situation of the unprecedented changes of the century and repeatedly reiterated on several international occasions that "China's international status as the world's largest developing country has not changed" and "we will strengthen solidarity and cooperation with the majority of developing countries, jointly safeguard legitimate rights and interests of developing countries, support expanding the representation and voice of developing countries in international affairs, and always be a reliable friend and sincere partner of developing countries." At the same time, in order to adapt to the new changes in China's rising national power, China's foreign policy toward developing countries has been adjusted with the times. In 2019, the Chinese government issued a white paper, "China and the World in a New Era," reaffirming the basic positioning and approach of diplomacy toward developing countries, "The vast number of developing countries are China's fellow travellers in peaceful development. China upholds the concept of truthfulness and sincerity and the correct concept of righteousness and benefit, and strengthens solidarity and cooperation with developing countries. It will build a closer China-Africa community of destiny, continuously deepen the China-Latin America comprehensive partnership for equality and mutual benefit and common

<sup>4</sup> Nick Van Mead, "China is Africa: win-win development, or a new colonialism?" *The Guardian*, Jul 31, 2018. <https://www.theguardian.com/cities/2018/jul/31/china-in-africa-win-win-development-or-a-new-colonialism>, (accessed March 10, 2020)

<sup>5</sup> Niu Haibin, "An Analysis of the 'Chinese Theory of Responsibility'", *Modern International Relations*, Vol. 3, No. 3, 2007, pp. 46-50.

<sup>6</sup> Martin Jacques, *When China Rules the World: The Rise of the Middle Kingdom and the End of the Western World*, Penguin Press, 2009; for a critique of Western scholars' misuse of simple analogies in understanding contemporary Chinese diplomacy See: Alastair Iain Johnston, "Is China A Status Quo Power?" *International Security*, Vol. 127, No. 4, 2003, pp. 28 - 29. For an overview of the contemporary Asian regional order, see David Shambaugh, "China Engages Asia: Reshaping the Regional Order," *International Security*, Vol. 129, No. 3, 2005, p. 66.

<sup>7</sup> Su-Yan Pan & Joe Tin-Yau Lo, "Re-conceptualizing China's rise as a global power: a neo-tributary perspective," *The Pacific Review*, vol. 30, 2017, pp. 1-25.



development, and continuously deepen the China-Arab strategic partnership for comprehensive cooperation, common development and future-oriented, so as to inject new momentum into South-South cooperation and make a better life for all." It is easy to see that Xi's reflections indicate that China's diplomacy with developing countries has entered a new era, and its basic logic is to place China and developing countries in the framework of the community of human destiny, to position itself as the largest developing country, and to position China's relations with developing countries as a "natural ally" in international affairs and a "fellow traveler" in peaceful development. China has also been a "fellow traveler" in international affairs, adhered to the concept of truthfulness and sincerity and the correct concept of righteousness and benefit, stood by developing countries in international and regional affairs, stood up for the majority of developing countries, and done a good job of solidarity and cooperation. As a member of the developing countries, China's diplomatic development with Latin America and the Caribbean is a concrete manifestation of China's new diplomacy and the highlight and focus of its diplomatic work in the new era, which points the way forward for China's diplomacy with developing countries in the new era and has important guiding significance.

### **I. The foothold of China-Latin America relations**

Latin America and the Caribbean ("Latin America") consists of 33 independent countries and 12 non-independent regions, covering an area of 20.7 million square kilometers and with a population of more than 640 million people, most of which are predominantly Catholic and Christian, predominantly Indo-European and mulatto, and to a lesser extent black, Indian and white. Since the 16th century, European colonizers entered South America, including Portugal, which took over Brazil, and Spain, which ruled over a large area of South America except Brazil, and set off the climax of colonial expansion and contention, and the implementation of mercantilist policies led to the abnormal development of social economy. After a long struggle, the Latin American people achieved independence one after another in the 19th century. After independence from the Spanish and Portuguese colonial rule, Latin American countries experienced alternating civilian and military rule, and formed their own development model and political culture in the process of continuous exploration. After World War II, Latin American countries launched a wave of nationalization with the recovery of national resources, opposed the hegemony and interference of superpowers, actively promoted Latin American regional integration and strived for the establishment of a new international political order, and made certain progress.

"Those who share the same aspirations are not far away from the mountains and seas." <sup>8</sup>Before the 1980s, the relationship between China and Latin America was mainly a private one. In 2008, the Chinese government issued its first policy paper on Latin America, proposing the milestone of establishing a comprehensive partnership for mutual benefit and common development, and making the one-China principle the political basis for establishing and developing relations with Latin American countries and regional organizations. The One China Principle is the political basis for the establishment and development of relations with Latin American countries and regional organizations. So far, 24 Latin American countries have established diplomatic relations with China and the total trade volume between China and 33 Latin American countries is increasing, with bilateral trade reaching \$327.7 billion, according to 2018 statistics, while China

---

<sup>8</sup>"Xi Jinping: Working Together for Joint Development - Keynote Speech at the Fifth Meeting of BRICS Leaders," Ministry of Foreign Affairs, March 27, 2013, [https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/nmz\\_680924/1206\\_680974/1209\\_680984/t1025978.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/nmz_680924/1206_680974/1209_680984/t1025978.shtml). (Accessed: November 30, 2019)



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

has become the number one trading partner of many Latin American countries, such as Brazil, Chile, Peru, Venezuela, Uruguay, etc., and is also the main source of imports for most of them (see table below). (see table below).

Table I Bilateral trade volume between China and Latin American countries (top 10 countries) in 2018

Country	Bilateral trade volume (\$ billion)	Exports to China (\$ billion)	Imports from China (\$ billion)	Remarks
Brazil*	989.4	642.1	347.3	China is Brazil's number one trading partner.
Mexico*	907.0	72.0	835.0	China is Mexico's second largest trading partner.
Chile*	395.9	244.9	151	China is Chile's number one trading partner.
Peru*	231.1	130.5	100.6	China is Peru's number one trading partner.
Argentina*	162.8	42.1	120.7	China is Argentina's second largest trading partner.
Colombia*	146.0	40.6	105.4	China is Colombia's second largest trading partner.
Venezuela	85.69	11.46	74.23	China is Venezuela's number one trading partner.
Panama	70.2	69.4	0.8	China (including Hong Kong and Taiwan) is the second largest user of the Panama Canal.
Ecuador	57.11	37.18	19.93	China is the second largest trading partner of Ecuador.
Uruguay	46.2	20.6	25.6	China is Uruguay's largest trading partner

Data source: Ministry of Foreign Affairs, with \* for the Ministry of Commerce

Since the 18th National Congress of the Party, President Xi Jinping has repeatedly elaborated on China-Latin America relations, advocating that both sides work to build a community of common destiny and create a bright future for China-Latin America relations. 2013 saw Xi Jinping's first visit to Latin America as President of China, and in 2014, China-Latin America leaders met for the first time in Brasilia and adopted the Joint Declaration of the Brasilia Meeting of Leaders of



China, Latin America and the Caribbean Community (CELAC). In 2014, the leaders of China and Latin America met for the first time in Brasilia and adopted the Joint Statement of the Meeting of the Leaders of China Latin America and the Caribbean Community (CELAC) in Brasilia, announcing the establishment of the first ministerial meeting of the China-Latin America and Caribbean Forum (CELAC Forum) to be held in Beijing, which led to a new phase of comprehensive cooperation between China and Latin America. The establishment of the Forum of Latin American and Caribbean States (CELAC) has provided a new platform for China-Latin America cooperation, forming a new situation of parallel development and mutual promotion of overall and bilateral cooperation. On January 8-9, 2015, the first ministerial meeting of the CELAC Forum was held in Beijing, an event that marked the official launch of the Forum, and thus a historic breakthrough in the development of China-Latin America relations. In the future, with the platform of the Forum, China and Latin America need to take a closer step to promote the high-quality construction of the "Belt and Road", expand bilateral cooperation in emerging areas, strengthen multi-variate solidarity and cooperation, and improve the Forum's mechanism.<sup>9</sup> In 2016, the Chinese government released the "China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean", which In 2016, the Chinese government issued the "China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean", which clearly states that China is committed to building a new "five-in-one" China-Latin America relationship with sincere mutual trust in politics, win-win cooperation in economic and trade, mutual learning and appreciation in humanities, close collaboration in international affairs, and mutual promotion of overall cooperation and bilateral relations.<sup>10</sup>, promoting the comprehensive partnership between China and Latin America to a new level and becoming a community of destiny for joint development. On September 21, 2017, the foreign ministers of the China-LAC Quadripartite Forum held a new round of dialogue in New York, and the Second Ministerial Meeting of the China-LAC Forum was held in Santiago, Chile, from January 19 to 22, 2018. So far, the exchanges and cooperation between China and Latin America have been good and steadily strengthened.

## **II. Positioning of China-Latin America relations in the new era: a model of South-South cooperation**

Unlike African countries where indigenous people have achieved national independence, most of the countries in Latin America are led by indigenous white people. Therefore, although they belong to the same group of developing countries, Sino-Latin American relations are very different from China-Africa relations and China-Arab relations. At the same time, Latin America has long been treated as the "backyard" of the United States and has inextricable ties with developed countries in Europe and the United States, so when conducting diplomacy with Latin American countries, it is necessary to consider the game of multiple forces. Unlike the U.S. or the European Union, which only wants to maintain the "capitalist system under God" when dealing with Latin American countries, Xi Jinping stressed that China's diplomacy with Latin American countries is not based on the "capitalist system under God".<sup>11</sup> Xi stressed that the essence of cooperation between China and Latin American and Caribbean countries is South-South

<sup>9</sup> "Wang Yi chairs 7th China-LAC Quadripartite Foreign Ministers' Dialogue," Xinhua, September 27, 2019. [http://www.xinhuanet.com/world/2019-09/27/c\\_1125048308.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2019-09/27/c_1125048308.htm). (online: November 30, 2019)

<sup>10</sup> "China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean (full text)," Xinhua, November 24, 2016 ([http://www.xinhuanet.com/world/2016-11/24/c\\_1119980472.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2016-11/24/c_1119980472.htm)). (Accessed: 2019) December 2, 2016)

<sup>11</sup> "Xie Wenzhe's China-Latin America Relations in the Unprecedented Change of the Century," People's Tribune, No. 2, 2020, pp. 109-111.



cooperation, and that both sides should continue to help each other, support each other, complement each other's strengths, and achieve mutual benefit and win-win, so as to jointly achieve development and revitalization, and jointly promote the building of a Sino-Latin American community of destiny.<sup>12</sup>

The development of China-Latin America relations starts with the economy and focuses on development. In a joint written interview with the media of three Latin American countries on May 31, 2013, Xi Jinping mentioned that "China and Latin America share a common philosophy of development, and both sides have an increasingly common language, both in governance and in international affairs."<sup>13</sup> The friendship between China and Latin America is "open development, inclusive development, cooperative development and win-win development. This is in line with the common interests of China and Latin America, and also makes a positive contribution to the peace, stability and prosperity of the region and the world."<sup>14</sup> On June 5, 2013, President Xi Jinping delivered a speech at the Mexican Senate, "At present, China-Latin America relations are in an important period of opportunity for rapid development. We should look far ahead and keep pace with the times, consolidate traditional friendship, strengthen all-round exchanges, raise the level of cooperation, and promote a new and greater development of a comprehensive partnership of equality and mutual benefit and common development between China and Latin America."<sup>15</sup> In a speech delivered at the Brazilian Congress on July 16, 2014, Xi Jinping stressed that the Chinese dream and the Latin American dream are closely intertwined. "Solidarity and collaboration, development and revitalization are the dreams of the Latin American people passed down from generation to generation. The Chinese dream and the Latin American dream are closely intertwined. Both China and Latin America should be brave enough to pursue their dreams and realize them together."<sup>16</sup> On July 21, 2014, during his meeting with Venezuelan President Nicolas Maduro, Xi Jinping mentioned that at this moment of 40 years of diplomatic relations between the two countries, which is a time to carry forward and open up the future, the relationship between the two countries should always remain "a good friend of mutual trust and a good partner for mutual benefit and win-win."<sup>17</sup> In 2016, Xi Jinping was invited to deliver a speech entitled "Sailing Together, Sailing Away, Creating a Better Future for China-Latin America Relations" at the Peruvian Congress, where he said, "Over the past 45 years since the establishment of diplomatic relations between China and Peru, both sides have been sincere, friendly, and treated each other as equals, and have cooperated for mutual benefit and common development. China and Peru are good brothers who trust each other, good partners for common development and

---

<sup>12</sup> "Xi Jinping Holds Talks with Chilean President Piñera," Ministry of Foreign Affairs, April 24, 2019, [https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/nmz\\_680924/1206\\_681216/xgxw\\_681222/t1657331.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/nmz_680924/1206_681216/xgxw_681222/t1657331.shtml). (Accessed: December 2, 2019)

<sup>13</sup> "Xi Jinping Gives Joint Written Interview to Media from Three Latin American Countries," Ministry of Foreign Affairs, May 31, 2013, [https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/bmz\\_679954/1206\\_680604/xgxw\\_680610/t1046032.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/bmz_679954/1206_680604/xgxw_680610/t1046032.shtml). (Accessed: December 2, 2019)

<sup>14</sup> Id.

<sup>15</sup> "Xi Jinping: Promoting Common Development for a Better Future - Speech at the Senate of Mexico," Ministry of Foreign Affairs, June 5, 2013, [https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/bmz\\_679954/1206\\_680604/1209\\_680614/t1047956.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/bmz_679954/1206_680604/1209_680614/t1047956.shtml). (Accessed: December 2, 2019)

<sup>16</sup> "Xi Jinping: Promoting Traditional Friendship and Developing a New Chapter of Cooperation - Speech at the Brazilian Congress," Ministry of Foreign Affairs, July 16, 2014, [https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/nmz\\_680924/1206\\_680974/xgxw\\_680980/t1175448.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/nmz_680924/1206_680974/xgxw_680980/t1175448.shtml). (Accessed: December 2, 2019)

<sup>17</sup> "Xi Jinping Holds Talks with Venezuelan President Maduro," Foreign Ministry, July 21, 2014, [https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/nmz\\_680924/1206\\_681168/xgxw\\_681174/t1176459.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/nmz_680924/1206_681168/xgxw_681174/t1176459.shtml). (Available online: December 2, 2019)





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

good friends who share responsibilities." <sup>18</sup>In a meeting with former Chilean President Michelle Bachelet on May 13, 2017, it was also mentioned that "Chile was the first South American country to establish diplomatic relations with the new China, and the first Latin American country to sign a free trade agreement with China, creating a number of 'firsts' in the development of relations with China. Under the current situation, the two countries, as good friends and partners, should work together to promote a good start and a good step in the comprehensive strategic partnership between China and Chile."<sup>19</sup>

China-Latin America relations have set an example of South-South cooperation. In July 2014, Xi Jinping gave a joint interview to the media of four Latin American countries on the eve of his sixth meeting of BRICS leaders, his state visit to Brazil, Argentina, Venezuela and Cuba and his meeting with the leaders of China-Latin America and Caribbean countries, "China and Latin America are both We are developing countries, at a similar stage of development and shouldering the same development tasks. We support each other to follow a development path that is in line with our national conditions and are committed to promoting the international order in a more just and reasonable direction. These are the fundamental reasons why we can seek common ground while preserving differences and move forward together. Since the new century, China and Latin America have firmly grasped the theme of common development, deepened mutual trust in politics, expanded cooperation in economy and trade, learned from each other in humanities, and cooperated closely in international affairs, promoting the long development of China-Latin America relations and setting an example of South-South cooperation."<sup>20</sup> In the face of political changes in Latin America, China-Latin America relations will take a different direction, but they are of strategic importance for South-South cooperation in the new era. In a meeting with former Argentine President Mauricio Macri on December 2, 2018, Xi stressed that "at present, the situation in Latin America is also undergoing profound and complex changes and challenges are increasing due to external factors. As a sincere friend and partner of the Latin American people, China believes that Latin American countries have the wisdom and ability to achieve peace and stability and development and revitalization through their own efforts."<sup>21</sup> In his congratulatory message to Raul Castro, first secretary of the Communist Party of Cuba Central Committee, and Diaz-Canel, the new president of Cuba, on Oct. 11, 2019, Xi said that "for more than half a century, the Chinese and Cuban peoples have forged a deep friendship, and China and Cuba have become good friends, partners and brothers with sincere mutual trust and common destiny."<sup>22</sup> Xi also mentioned during his meeting with Brazil's new president on Oct. 25, 2019, that the two

---

<sup>18</sup> "Xi Jinping: Sailing Together, Sailing Away, Creating a Bright Future for China-Latin America Relations - Speech in Peru's Congress," Ministry of Foreign Affairs, November 21, 2016, [https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/nmz\\_680924/1206\\_680998/xgxw\\_681004/t1417370.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/nmz_680924/1206_680998/xgxw_681004/t1417370.shtml). (Available online: December 2, 2019)

<sup>19</sup> "Xi Jinping holds talks with Chilean President Bachelet," Ministry of Foreign Affairs, May 13, 2017, [https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/nmz\\_680924/1206\\_681216/xgxw\\_681222/t1461329.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/nmz_680924/1206_681216/xgxw_681222/t1461329.shtml). (Available online: December 2, 2019)

<sup>20</sup> "Xi Jinping Receives Joint Media Interviews from Four Latin American Countries," Ministry of Foreign Affairs, July 15, 2014, [https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/nmz\\_680924/1206\\_680974/1207\\_680986/t1174255.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/nmz_680924/1206_680974/1207_680986/t1174255.shtml). (Accessed: December 2, 2019)

<sup>21</sup> "Xi Jinping Holds Talks with Argentine President Macri," Ministry of Foreign Affairs, Dec. 2, 2018, [https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/nmz\\_680924/1206\\_680926/xgxw\\_680932/t1618166.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/nmz_680924/1206_680926/xgxw_680932/t1618166.shtml). (Available online: December 2, 2019)

<sup>22</sup> "Xi Jinping sends congratulatory messages to Raul Castro, first secretary of the Central Committee of the Communist Party of Cuba, and Diaz-Canel, the new president of Cuba," Ministry of Foreign Affairs, October 11, 2019, [https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/bmz\\_679954/1206\\_680302/xgxw\\_680308/t1707023.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/bmz_679954/1206_680302/xgxw_680308/t1707023.shtml). (Accessed: December 2, 2019)





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

countries, which belong to the BRICS countries and are located in two different regions, Asia-Pacific and Latin America, respectively, should "be good friends with sincerity and good partners with mutual support."<sup>23</sup> Xi Jinping has also published op-eds in the media of Latin American countries, all emphasizing the status of partnership between China and Latin American countries, and that sincere mutual trust and partnership should become the consensus between China and Latin America (see table below).

Table 2 Xi Jinping's op-eds published in the media of Latin American countries

Country	Media	Title	Time	Content Summary
Ecuador	The Telegraph (El Telégrafo)	Building a New Bridge of Friendship and Cooperation between China and Eritrea	2016/1/16	(The two countries) should be good partners of sincere mutual trust. To be a good partner for common development. To be a good partner in generational friendship. To be a good partner in South-South cooperation.
Peru	The Business Journal (El Comercio)	A New Chapter of Cooperation for a Century of Development	2016/1/17	(The two countries) should deepen political mutual trust and walk together on the way forward. We should expand practical cooperation and promote common development and prosperity. To strengthen mutual appreciation of civilizations and strengthen the foundation of public opinion in China-Secretary relations. We should strengthen collaboration in international and regional affairs and safeguard common interests.
Chile	The Courier-Journal	Building a Brighter Future for	2016/1/22	(The two countries) should adhere to mutual respect and build a firm political foundation. We

<sup>23</sup> "Xi Jinping talks with Brazilian President Bossonaro," Ministry of Foreign Affairs, October 25, 2019. [https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/nmz\\_680924/1206\\_680974/xgxw\\_680980/t1710788.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/nmz_680924/1206_680974/xgxw_680980/t1710788.shtml) . (Available online: December 2, 2019)



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

	(El Mercurio)	China-Chile Relations		should strengthen strategic docking and promote common development. We should expand humanistic exchanges and consolidate traditional friendship. We should strengthen strategic cooperation and safeguard common interests.
Argentina	The Bugle (Clarín)	Ushering in a New Era of Sino-Arab Relations	2018/1/28	(Both countries) Strengthen strategic communication and adhere to mutual respect and trust. Deepen practical cooperation to achieve mutual benefit and win-win situation. Expand humanistic exchanges and enhance mutual learning and appreciation. Enhance coordination and cooperation, and continue to help each other.
Panama	The Star newspaper (La Estrella de Panamá)	Moving Forward Together, Creating the Future	2018/1/30	(The two countries) should be sincere partners in equality and mutual trust. To be a development partner with mutual solidarity. To be a mutually beneficial and win-win partner. To be a close partner with heart to heart.

Source: Ministry of Foreign Affairs

To promote China-Latin America South-South cooperation, it is necessary to expand the pattern of bilateral cooperation, build an overall cooperation platform, combine bilateral cooperation with overall cooperation and build a China-Latin America community of destiny. In a keynote speech delivered at the China-Latin America and Caribbean Leaders' Meeting in Brasilia, Brazil, on July 17, 2014, Xi Jinping argued that holding a China-LAC forum and building a new five-in-one pattern of China-Latin America relations. "This will have a profound impact on the future development of China-Latin America relations and send a strong signal to the outside world that China and Latin America will strengthen solidarity and cooperation and promote South-South



cooperation."<sup>24</sup> On January 8, 2015, in a speech at the opening ceremony of the first ministerial meeting of the China-LAC Forum in Beijing, stressed that "the China-LAC Forum is a new thing, like a seedling breaking out of the ground, which needs to be carefully nurtured by both sides in order to grow into a big tree."<sup>25</sup> In October 2016, a congratulatory letter was sent to the 10th China-Latin America Entrepreneur Summit, "At present, China-Latin America relations are in a new historical period. Marked by the establishment of the China-Latin America Forum, the overall cooperation between China and Latin America has successfully set sail, and China and Latin America have joined hands to promote a comprehensive partnership of equality and mutual benefit and common development, and to build a community of destiny between China and Latin America, opening up broad prospects for cooperation in various fields."<sup>26</sup> On October 18, 2016, talks with Uruguayan President Vazquez in Beijing mentioned that "at present, China-Latin America relations have entered a new phase of parallel development of bilateral and overall cooperation, and China is willing to work with Uruguay and other Latin American countries to jointly build a new framework of 1+3+6 cooperation, promote greater development of China-Latin America relations, and build a community of destiny hand in hand."<sup>27</sup> On November 14, 2019, Xi Jinping initiated at a public meeting of BRICS leaders in Brasilia that "we are committed to strengthening cooperation with Latin America in the fields of politics, trade and economy, humanities, international and regional affairs, and strive to build a hand-in-hand community of destiny between China and Latin America."<sup>28</sup>

### **III, China's diplomatic approach to Latin America in the new era: the concept of solidarity and the thinking of "all walking together"**

The oceanic span between China and Latin America does not give rise to territorial disputes or unresolvable ideological contradictions and conflicts of interest, but rather to many complementarities. Latin America is one of the most promising emerging regions in the world today and is a rising force in the international landscape. Since the 18th National Congress, China's "circle of friends" with Latin America has been expanding, with Costa Rica (2015), Ecuador (2015), Uruguay (2016) and Bolivia (2018) joining China's "strategic partnership" network one after another. The network of relations has been expanding since the 18th National Congress.

The interaction between China and Latin America should be a mutual assistance and win-win situation for the countries of the South, a synergistic development of solidarity. China and Latin America practice multilateralism in the international system with the United Nations at its core, oppose hegemony and power politics, participate in international organizations such as the G20

---

<sup>24</sup> "Xi Jinping: Striving to build a community of destiny hand in hand - Keynote speech at the China-Latin America and Caribbean leaders' meeting," Ministry of Foreign Affairs, July 17, 2014, [https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zyjh\\_674906/t1175807.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t1175807.shtml). (Available online: December 2, 2019)

<sup>25</sup> "Xi Jinping: jointly writing a new chapter of China-LAC comprehensive partnership - speech at the opening ceremony of the first ministerial meeting of the China-LAC Forum," Ministry of Foreign Affairs, January 8, 2015, [http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gjhdqzz\\_681964/zglgtlt\\_685877/xgxw\\_685883/t1226621.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/zglgtlt_685877/xgxw_685883/t1226621.shtml). (Accessed: December 2, 2019)

<sup>26</sup> "Xi Jinping sends congratulatory letter to the 10th China-Latin America Entrepreneur Summit," Xinhua, October 14, 2016, [http://www.xinhuanet.com/politics/2016-10/14/c\\_1119718024.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2016-10/14/c_1119718024.htm). (Accessed: December 2, 2019)

<sup>27</sup> "Xi Jinping Holds Talks with Uruguayan President Vazquez, Decides to Establish China-Uruguay Strategic Partnership," Ministry of Foreign Affairs, October 18, 2016, [https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/nmz\\_680924/1206\\_681192/xgxw\\_681198/t1406833.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/nmz_680924/1206_681192/xgxw_681198/t1406833.shtml). (Accessed: December 2, 2019)

<sup>28</sup> "Xi Jinping: Working together to build a new chapter of cooperation - Speech at the public meeting of BRICS leaders in Brasilia," Ministry of Foreign Affairs, November 15, 2019, [https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/nmz\\_680924/1206\\_680974/1209\\_680984/t1716043.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/nmz_680924/1206_680974/1209_680984/t1716043.shtml). (Accessed: December 2, 2019)



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

and BRICS, and engage in constructive discussions and solutions to major issues. China is ready to work with Peru and other Latin American countries to strengthen political dialogue, deepen all-round cooperation, and build a community of destiny for joint progress." <sup>29</sup>When Xi met with former Mexican President Peña in Xiamen, Fujian Province on September 4, 2017, he stressed that "both sides should strengthen South-South cooperation, and China proposed the 'BRICS+' cooperation model this year, which aims to strengthen solidarity and cooperation between BRICS countries and other emerging market countries and developing countries, establish a broader partnership, safeguard common interests and promote common development." <sup>30</sup>When he met with Argentine President Mauricio Macri in 2018, President Xi Jinping first noted that his "five meetings in two years" with the Argentine president set a new record in the history of China-Argentina relations, and then expressed "China's willingness to strengthen coordination and cooperation with the Argentine side in multilateral mechanisms, deepen South-South cooperation, and let the fruits of economic globalization benefit more developing countries. globalization benefits more developing countries and join hands to build a community of human destiny." <sup>31</sup>In a meeting with Colombian President Duque on July 31, 2019, he again stressed for the second time that "China-Latin America cooperation is essentially within the scope of South-South cooperation, based entirely on the principles of mutual respect, equality and mutual benefit, win-win cooperation, openness and inclusiveness." <sup>32</sup>Latin American countries are natural partners of China, and China and Latin America share common ideas and aspirations in the international community. With the advent of the "North-South co-governance" phase in the international community, the countries of China and Latin America, which belong to the South, are facing the reality of being far away from each other, but they are writing a concerto of destiny that is closely linked and in solidarity with each other.

Latin American countries need to cooperate and move forward together, and China-Latin America cooperation needs to establish the mindset of "traveling fast alone and traveling far together". In an op-ed published in Chilean newspaper *The Courier* on Nov. 22, 2016, entitled "Building a Better Future for China-Chile Relations Together," Xi borrowed the words of his Chilean friend, "One man travels fast, but many travel far," and linked the Chinese people's efforts to achieve the "two hundred years" goal and the Chinese dream of achieving the great rejuvenation of the Chinese nation to Chile's reform and development. He linked the Chinese dream of achieving the "two hundred years" and the great rejuvenation of the Chinese nation to the reform and development of Chile, mentioning that "the common mission of development is what brings us closer together."<sup>33</sup> Since 2013, President Xi Jinping has visited Latin America four times, and he

---

<sup>29</sup> "Xi Jinping Holds Talks with Peruvian President Kuczynski," Ministry of Foreign Affairs, Sept. 13, 2016 [https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/nmz\\_680924/1206\\_680998/xgxw\\_681004/t1397228.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/nmz_680924/1206_680998/xgxw_681004/t1397228.shtml). (Accessed December 2, 2019)

<sup>30</sup> "Xi Jinping Meets with Mexican President Peña," Ministry of Foreign Affairs, September 4, 2017 [https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/bmz\\_679954/1206\\_680604/xgxw\\_680610/t1489753.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/bmz_679954/1206_680604/xgxw_680610/t1489753.shtml). (Accessed December 2, 2019)

<sup>31</sup> "Xi Jinping holds talks with Argentine President Macri," December 2, 2018, [https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/nmz\\_680924/1206\\_680926/xgxw\\_680932/t1618166.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/nmz_680924/1206_680926/xgxw_680932/t1618166.shtml). (Accessed December 2, 2019)

<sup>32</sup> "Xi Jinping holds talks with Colombian President Duque," July 31, 2019. [https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/nmz\\_680924/1206\\_681072/xgxw\\_681078/t1684963.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/nmz_680924/1206_681072/xgxw_681078/t1684963.shtml). (Accessed December 2, 2019)

<sup>33</sup> "Xi Jinping: jointly create a better future for China-Chile relations," *El Mercurio*, Chile, November 22, 2016. [https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/nmz\\_680924/1206\\_681216/1209\\_681226/t1417773.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/nmz_680924/1206_681216/1209_681226/t1417773.shtml). (Accessed: November 30, 2019)



has visited Brazil, Mexico, Venezuela, Argentina, Chile, Peru and other South America's regional powers, and also traveled to small Central American and Caribbean countries such as Panama, Costa Rica, and Trinidad and Tobago. During his in-depth exchanges with Latin American leaders, he repeatedly mentioned the close ties and sincere treatment between the Chinese and Latin American people. In his article "Hand in Hand, Create the Future" published in Panama Star newspaper, Xi Jinping mentioned that "the friendly relations between Chinese and Panamanian people have lasted for more than 160 years. 160 years ago, the first Chinese arrived in Panama, helped the Panamanian people build railroads and dig canals, and finally stayed in this warm land, actively integrated into the local society, and worked together with the Panamanian people for happiness. Together with the Panamanian people, they have been striving for happiness. For this reason, the Panamanian government established a special 'Chinese Day'. In the 1960s, the Chinese people showed their solidarity with the Panamanian people in their just struggle to recover the sovereignty of the Canal. For this reason, 16 million people held marches and rallies throughout China, which became an unforgettable memory for that generation of Chinese people. All these fully demonstrate that the two peoples are linked by blood and heart."<sup>34</sup> Chinatowns in Latin America, such as in Argentina, Brazil, Mexico, Panama and other countries, are beginning to become "must-see" places, and the people of Latin America and China should work together to roll up their sleeves and work together to create a better future under the guidance of a common vision of development.

#### **IV, to promote the building of China-Latin America community of destiny**

**(1) Insisting on treating each other as equals and always helping each other in good faith is the fundamental premise of the development of China-Latin America relations.** China adheres to the Five Principles of Peaceful Coexistence, insists that all countries are equal members of the international community regardless of their size, strength, weakness, wealth and poverty, respects the right of Latin American and Caribbean countries to choose their own development path, and continues to understand and support each other on issues related to national sovereignty, territorial integrity, stable development and other core interests and major concerns. Latin American countries are also strengthening exchanges of experience in governance with China on the one-China principle and deepening strategic mutual trust. China has helped Latin American countries build safe cities and smart cities. Tsinghua University Institute of Public Security has been exporting its developed public security products and integrated systems to Ecuador since 2009, and the public security integrated command and control system (ECU-911) built is the largest and most advanced security quality control center in South America.<sup>35</sup> Now its replicas have been sold to countries such as Venezuela, Bolivia and Angola, and 16 regional response centers have been established, helping to improve the social security problems commonly faced by Latin American countries.<sup>36</sup> China is also helping Bolivia establish an urban security project, the BOL-110 project, to help build smart and safe cities in the future, and Romero, the former interior minister of the country, said that countries equipped with security technology like BOL-110 would

<sup>34</sup> "Xi Jinping: moving forward together for a better future," La Estrella de Panamá (Panama), November 30, 2018 [https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/bmz\\_679954/1206\\_680080/1209\\_680090/t1617755.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/bmz_679954/1206_680080/1209_680090/t1617755.shtml). (Accessed: November 30, 2019)

<sup>35</sup> Du Peng, "Technical Support for Public Security Governance: The Practice of Tsinghua Chenan," in Wu Baiyi, ed.

<sup>36</sup> Charles Rollett, "Ecuador's All-Seeing Eye is Made in China," Foreign Policy, August 9, 2016, <https://foreignpolicy.com/2018/08/09/ecuadors-all-seeing-eye-is-made-in-china/>. (available online: December 1, 2019)





see a 200 percent drop in crime<sup>37</sup>. In an exchange with the Panamanian president, China supported the Panamanian government and people in their efforts to maintain national security and stability and improve people's livelihood. <sup>38</sup>Xi Jinping has expressed China's confidence in the development prospects of Latin America, and hopes to build a new era of equality, mutual benefit, innovation, openness and benefit to the people of China-Latin America relations, and actively participate in the construction of the China-Latin America Forum and the "Belt and Road" cooperation, and jointly promote the building of China-Latin America community of destiny.

**(2) Insisting on mutually beneficial cooperation and promoting common development is the endogenous driving force for the development of China-Latin.** In 2015, China expressed its willingness to work with Latin America to build a new framework of "1+3+6" pragmatic cooperation, of which "1" is "one plan", i.e. the "China-Latin America and Caribbean Countries Cooperation Plan (2015-2019)"; "3" is "three engines", i.e. trade, investment and financial cooperation as the driving force to promote the development of China-Latin America and the Caribbean. The "1" is the "One Plan", i.e. the "China-Latin America and Caribbean Countries Cooperation Plan (2015-2019)"; the "3" is the "Three Engines", i.e. trade, investment and financial cooperation as the driving force to promote the pragmatic development of China-Latin America pragmatic cooperation, and strive to achieve the scale of China-Latin America trade to reach 500 billion U.S. dollars within ten years, China's investment stock in Latin America to reach 250 billion U.S. dollars; "6" is the "six areas", that is, energy resources, infrastructure construction, agriculture, manufacturing, science and technology, innovation, information technology as the focus of cooperation, and promote the industrial docking between China and Latin America. <sup>39</sup> Actively explore the new model of "3×3" capacity cooperation, namely, to build three major channels of logistics, electricity and information in Latin America, to realize the positive interaction among enterprises, society and government, and to expand three financing channels of fund, credit and insurance<sup>40</sup>, to promote the quality and upgrading of Sino-Latin cooperation. Since Brazil joined the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) initiated by China in 2016 and became a founding member, followed by other Latin American countries such as Peru, Venezuela, Bolivia, Chile, Argentina and Ecuador in 2017, China-Latin America cooperation has been deepening. With the gradual strengthening of globalization, the ties between countries will become closer and closer. From 2009 to 2015, China has signed bilateral local currency swap agreements with Argentina (2009), Brazil (2013), Suriname (2015) and Chile (2015), which will provide strong support for the internationalization of RMB. Meanwhile, the Chilean branch of China Construction Bank became the first RMB clearing bank in Latin America, after which state-owned commercial banks including Industrial and Commercial Bank of China, Bank of China and China Construction Bank have been expanding their business in Latin America. Not long ago, China Development Bank, Argentina Investment and Foreign Trade Bank, Ecuador National Development Bank, Mexico National Foreign Trade Bank, Peru Development Finance Corporation, Banco Nacional de Panamá, Colombia National Development Finance Corporation

<sup>37</sup> "Romero verifica en China avance de Proyecto Bol-110," Los Tiempos, August 29, 2017,

<http://www.lostiempos.com/actualidad/nacional/20170829/romero-verifica-china-avance-proyecto-bol-110>, (online: December 1, 2019)

<sup>38</sup> "Xi Jinping holds talks with Panama's President Varela," Ministry of Foreign Affairs, December 4, 2018,

[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/bmz\\_679954/1206\\_680080/xgxw\\_680086/t1618659.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/bmz_679954/1206_680080/xgxw_680086/t1618659.shtml). (Accessed: December 2, 2019)

<sup>39</sup> Guo Jiping, "Embracing a new historical period of shared destiny between China and Latin America - Written on the eve of President Xi Jinping's 2016 Latin America trip," People's Daily, November 16, 2016.

<sup>40</sup> "Li Keqiang: Promoting the upgrading of China-Pakistan cooperation and leading the common development of China and Latin America - Speech at the closing ceremony of the China-Pakistan Business Summit," People's Daily, May 21, 2015.





and seven other Latin American development financial institutions jointly launched the China-Latin America Development Finance Cooperation Mechanism.<sup>41</sup> During his meeting with Panamanian President Varela, Xi Jinping compared the 2013 National Logistics Strategy with China's "One Belt, One Road" initiative, which is highly compatible with China's and should be strengthened.<sup>42</sup> When attending the opening ceremony of the China-Latin America Media Leaders Summit in 2016, Xi pledged that "in the next five years, China will also train 500 media professionals for Latin American and Caribbean countries to achieve common prosperity in the media business of both sides."<sup>43</sup> In the report of the 19th National Congress of the Communist Party of China, it was emphasized that China is committed to promoting the building of a community of human destiny. In fact, the community of human destiny and the Chinese Dream are one and the same. China's dream brings together the greatest number of the Chinese people's aspirations for a better life, and the community of human destiny brings together the greatest number of the world's people's aspirations for peace, development and prosperity, while Latin America is an indispensable and important part of the community of human destiny, and the overall cooperation between China and Latin America will bring contributions and strength to the development of the world.

**(3) Insisting on exchange and mutual appreciation and consolidating friendship between generations is a solid support for the development of China-Latin America relations.**

Exchanges between people are a solid support for the development of China-Latin America relations. During his meetings with a number of national leaders, Xi Jinping emphasized the need to strengthen exchanges at all levels in various fields, including government, parliament, political parties and localities, to closely exchange experiences in governance, to encourage people-to-people exchanges between the two countries, to expand exchanges and cooperation in culture, education, science and technology, localities, sports, tourism and other fields, to implement more measures to facilitate people-to-people exchanges, to share development experiences, and to enhance the closeness of the hearts and minds of the Chinese and Latin American people. This is a guarantee for the stability and prosperity of China-Latin America relations. In a meeting with Caribbean leaders, Xi said, "In order to give more impetus to China-Canada cooperation, China is willing to increase its support for the economic development of Caribbean countries on the basis of actively promoting the implementation of the initiatives of the Third China-Canada Economic and Trade Cooperation Forum, including providing relevant support to mutually agreed projects, building one to two agricultural technology demonstration centers in the next three years, dispatching 100 medical personnel to the Canadian side, and providing medical services to the Canadian side. 100 medical team members, training 100 in-service graduate students for the Canadian side, and providing 1,000 government scholarship places. It is hoped that these initiatives will benefit cooperation between the two sides."<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> Zhao Bentang, "Building 'One Belt, One Road' Opens a New Vision for China-Latin America Cooperation," *Latin American Studies*, Vol. 3, 2019, pp. 1-12+154.

<sup>42</sup> "Xi Jinping holds talks with Panama's President Varela," Ministry of Foreign Affairs, December 4, 2018, [https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/bmz\\_679954/1206\\_680080/xgxw\\_680086/t1618659.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/bmz_679954/1206_680080/xgxw_680086/t1618659.shtml). (Accessed: December 2, 2019)

<sup>43</sup> "Xi Jinping: Creating a New Situation of China-Latin America Media Cooperation," at the opening ceremony of the China-Latin America Media Leaders Summit in Santiago, Chile, Ministry of Foreign Affairs, November 22, 2016, [https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/nmz\\_680924/1206\\_681216/xgxw\\_681222/t1417794.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/nmz_680924/1206_681216/xgxw_681222/t1417794.shtml). (Accessed: November 30, 2019)

<sup>44</sup> "Xi Jinping stresses expanding mutually beneficial cooperation for common development at luncheon for some Caribbean leaders," Ministry of Foreign Affairs, June 3, 2013, [https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/bmz\\_679954/1206\\_680874/xgxw\\_680880/t1046425.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/bmz_679954/1206_680874/xgxw_680880/t1046425.shtml). (Accessed: November 30, 2019)



According to the Pew Research Center, Latin American countries are far more friendly toward China than opposed to it<sup>45</sup>, indicating that there is no communication gap between China and Latin America. Since the launch of the China-Latin America Forum in 2015, the number of participants in the dialogue and cooperation platform between China and Latin America has exceeded 20,000. 2016 saw the establishment of the "China-Latin America Year of Cultural Exchange", covering several Chinese provinces and cities and nearly 30 Latin American and Caribbean countries, which is the largest cultural event co-organized by China and Latin America to date, bringing closer the spiritual distance between China and Latin America. This is by far the largest cultural event jointly organized by China and Latin America, which has brought the distance between the hearts of China and Latin America closer.<sup>46</sup> Latin American countries also actively participate in the Fair, this year, a total of 12 Latin American and Caribbean countries to set up national pavilions, but also through this platform to spread the cultural characteristics of their countries. According to statistics, from 2015 to 2018, China has invited more than 1,000 political leaders from Latin America to visit China, and more than 4,000 talents from Latin America have paid China to study and further their studies. In addition, Latin America has become the fastest growing emerging region for Confucius Institutes in the world, China has established 39 Confucius Institutes and 20 Confucius Classrooms in Latin America<sup>47</sup>, and the enthusiasm of Latin American people for learning Chinese and talking about China continues to rise. "Friendship of nations lies in people's affinity"<sup>48</sup>, in the foreseeable future, we should see that the people of both sides should be the promoters, practitioners and beneficiaries of Sino-Latin American cooperation, and carry out humanistic exchanges and mutual appreciation of civilizations, which is conducive to the simultaneous development of Sino-Latin American cooperation at the material and spiritual levels.

**(4) Adhering to international collaboration and promoting fairness and justice is the international responsibility for the development of China-Latin America relations.** China has always adhered to the five principles of peaceful coexistence, insisting that countries are equal members of the international community regardless of their size, strength, weakness, wealth and poverty, for the relationship between China and Latin America need to insist on a long-term perspective, understanding and supporting each other's core interests and major concerns, China respects the right of Latin American and Caribbean countries to choose their own path of development, Latin America also affirms the premise of one China cooperation. Xi Jinping stressed his willingness to work with Latin American and Caribbean countries to uphold the principle of mutual consultation, construction and sharing, with policy communication, facility connection, smooth trade, financial integration and people-to-people contact as the focus of cooperation, to promote the optimization and upgrading of China and Latin America, and

---

<sup>45</sup> The Pew Research Center's table based on 12c of these questions from the Spring 2017 Global Attitudes Survey report shows that Latin America as a whole has an attitude score of 26 against and 51 in favor of China, with Peru (62 in favor), Brazil (52 in favor), Venezuela (52 in favor), and Chile (51 in favor) as the leading favorable countries.

([https://www.pewresearch.org/global/2017/07/13/more-name-u-s-than-china-as-worlds-leading-economic-power/pg\\_2017-07-13\\_views-on\\_china\\_3/](https://www.pewresearch.org/global/2017/07/13/more-name-u-s-than-china-as-worlds-leading-economic-power/pg_2017-07-13_views-on_china_3/)) (Available online: November 30, 2019)

<sup>46</sup> Lu Yuanzhen, "'Year of Cultural Exchange between China and Latin America' inspiration for culture going out," *Guangming Daily*, November 24, 2016.

<sup>47</sup> Cui Shoujun, "Characteristics, Motivations and Challenges of the Transformation of China-Latin America Relations," *Journal of Renmin University of China*, Vol. 3, 2019, pp. 95-103.

<sup>48</sup> "Xi Jinping: a new chapter of cooperation with the dream of a century of development," *El Comercio* (Peru), November 17, 2016, ([https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/nmz\\_680924/1206\\_680998/1209\\_681008/t1416456.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/nmz_680924/1206_680998/1209_681008/t1416456.shtml)). (Accessed: December 2, 2019)



innovative development. In the international arena, China is willing to strengthen communication and cooperation with Latin American and Caribbean countries in international multilateral mechanisms, jointly safeguard the international order and system with the purposes and principles of the UN Charter at its core, promote multipolarity and the process of democratization and rule of law in international relations, and enhance the representation and voice of developing countries. Let China become a credible, reliable and equal partner for Latin America. <sup>49</sup>China and Latin America can strengthen consultation and coordination in the areas of global governance such as trade, finance, and climate, and achieve harmonious governance by maximizing common ground on major issues while reserving differences.<sup>50</sup>

**(5) Insisting on overall cooperation and bilateral relations to promote each other is the strategic path for the development of China-Latin America relations.** To date, the Chinese government has issued several policy documents on Latin America and the Caribbean, and China appreciates and supports the important role played by regional and sub-regional organizations in regional and international affairs, and will use the China-Latin America Forum as the main platform to promote overall cooperation between China and Latin America and the Caribbean, and strengthen dialogue and cooperation with relevant sub-regional organizations and multilateral financial institutions in the region to build a comprehensive and balanced network of overall cooperation between China and Latin America. The Forum will also strengthen dialogue and cooperation with relevant sub-regional organizations and multilateral financial institutions to build a comprehensive and balanced network of cooperation between China and Latin America. The China-Latin America Forum Ministerial Meeting issued a special statement on support and participation in the Belt and Road, and formulated a common plan for cooperation in priority areas until 2021. At present, Latin America is a natural extension of the "Belt and Road" construction, and now 19 countries in Latin America have signed MOUs with China, more than half of the total number of countries in Latin America (33). The cooperation between China and Latin America covers many areas, and the joint action plan for 2021 explicitly focuses on eight areas in particular: politics and security, infrastructure and transportation, trade, investment and finance, agriculture, industry and science and technology, environment, humanistic exchanges and other areas of cooperation. <sup>51</sup>This fact shows that, in the context of global changes, China and Latin American countries are getting closer and closer to each other, becoming important partners across the Pacific. China and Latin America should fully understand and take advantage of the "public life" brought by the construction of the "Belt and Road", and through the "Belt and Road" maritime extension to bring the people of both sides from the power politics of the great powers to the warmth of the relationship. The "Belt and Road" maritime extension will bring the people of both sides back to a warm "public space" from the power-political interactions.<sup>52</sup>

## V. Conclusion

---

<sup>49</sup> Xie Wenzhe, "China-Latin America Relations in the Unprecedented Change of the Century," People's Forum, No. 2, 2020, pp. 109-111.

<sup>50</sup> Jiang Shixue, "Reflections on the path of building a community of destiny between China and Latin America," International Studies, Vol. 2, 2018, pp. 30-42+131-132.

<sup>51</sup> "Santiago Declaration of the Second Ministerial Meeting of the China-LAC Forum," Ministry of Foreign Affairs, February 2, 2018, [https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gjhdqzz\\_681964/zlgtlt\\_685877/zywj\\_685889/](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/zlgtlt_685877/zywj_685889/). (Available online: December 2, 2019)

<sup>52</sup> Zhao Kejin, "The theoretical basis, practical framework and evaluation system of 'One Belt, One Road' people-to-people communication", Contemporary World, Vol. 5, 2019, pp. 36-41.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Developing countries are an important strategic force in today's world. As long as this foundation still exists, China's solidarity and cooperation with developing countries will always be the starting and ending point of China's foreign policy, and its position will be unshakable. In the context of global changes, China's relations with Latin American countries are getting closer and closer, becoming an important partner across the Pacific Ocean. The reality of building a community of destiny between China and Latin America shows that despite the distance between China and Latin America, both sides are developing countries, at a similar stage of development, shouldering the same development tasks, and have a natural affinity for each other, and have made great progress by focusing on common development. However, due to the special historical background of Latin America and its sensitive position as the strategic backyard of the United States, China-Latin America cooperation places more emphasis on promoting South-South cooperation and striving to build a China-Latin America community of destiny by working together. With the rising pressure of strategic competition between China and the United States, China has put forward the concept of solidarity and the thinking of "traveling alone is faster than traveling together" to promote dialogue and cooperation within the framework of "One Belt, One Road" and build a community of destiny between China and Latin America, which has received positive responses from Latin American countries. China-Latin America diplomatic relations are an important part of China's great power diplomacy in the new era, and an important strategic support to promote the perfect development of the governance system of "North-South co-governance". On the issue of relations with developing countries, Xi Jinping emphasizes adherence to the correct concept of righteousness and benefit and the concept of true and sincere diplomacy, under the guidance of which China will strive to be a reliable friend of developing countries who share the same fate, dare to uphold justice and uphold international fairness and justice for the majority of developing countries; it will also be a sincere partner of developing countries in common development, and cooperate sincerely in bilateral cooperation, multilateral coordination and reform of the international system and international order. China should also be a sincere partner of developing countries in common development, cooperate sincerely in bilateral cooperation, multilateral coordination and reform of the international system and international order, and help each other.

**Área temática de Historia política.**



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## **TRANSICIONES DEMOCRÁTICAS EN ARGENTINA: 1973 Y 1983 EN PERSPECTIVA HISTÓRICA.**

### **AUTORES:**

Caligaris, Matías Ignacio.

[micaligaris.95@gmail.com](mailto:micaligaris.95@gmail.com)

Universidad Nacional de Rosario. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

Escuela de Relaciones Internacionales

Díaz, Jimena.

[diazmajimena@gmail.com](mailto:diazmajimena@gmail.com)

Universidad Nacional de Rosario. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

Escuela de Ciencia Política.

### **RESUMEN**

Los períodos de transición política se encuentran condicionados por las circunstancias históricas y factores políticos de carácter nacional. En virtud de ello, resulta importante reconocer la naturaleza propia de cada proceso y las respuestas ensayadas a la salida del régimen autoritario ya que, de esta manera, no solo es posible determinar cuándo se inicia la transición sino también observar las formas particulares que esta asumirá.

La presente ponencia de estudiantes tiene por objetivo poner en perspectiva histórica aspectos vinculados con la transición argentina a la democracia del año 1973 y 1983, realizando un abordaje multidimensional sobre los aspectos más distintos que guiaron a ambos procesos. Para tal objetivo seguiremos aspectos políticos, económicos, sociales, culturales como así también aquellos que provienen del contexto internacional y que gravitaron en ambos casos. En tal sentido, las concepciones sobre democracia, el rol de los actores más relevantes (fuerzas armadas, partidos políticos, sindicatos y sociedad civil) atravesarán los lineamientos planteados para la ponencia. Asimismo, el presente trabajo pretende realizar una serie de conclusiones sobre las implicancias que tuvieron en el plano de la consolidación democrática y en la institucionalidad ambas transiciones.

### **INTRODUCCIÓN**





En la República Argentina se han consumado de manera exitosa seis golpes de Estado: en 1930, 1943, 1955, 1962, 1966 y 1976. Empleamos aquí el término “exitosa” no porque realicemos una ponderación positiva de ellos sino que su utilización responde a los efectos de poder distinguir y diferenciarlos de aquellos otros intentos que se han llevado a cabo y que, por diversas razones, no se han consumado. Para autores como Quiroga (1994) el “pretorianismo” es la aceptación de la participación de los militares en la esfera política. Los comportamientos pretorianos de la sociedad argentina a lo largo del siglo XX revelan la poca creencia de los ciudadanos y los dirigentes en los valores de la democracia.

De acuerdo con Ansaldi (2000) la caída del régimen oligárquico en Argentina se abrió paso con una trunca transición a la democracia a partir del establecimiento, en 1912, de la Ley 8.871, conocida popularmente como Ley Sáenz Peña. Esta ley significó un intento por democratizar el régimen político hasta entonces dominado por la facción conservadora agrupada en torno al Partido Autonomista Nacional (PAN). Este partido había asegurado, por medio del fraude electoral y los mecanismos de transferencia de poder, la dirección y el gobierno del Estado en las cuatro décadas pasadas. Así, desde 1916 hasta 1930 se da lugar a un proceso de democratización que buscará, con resultados diversos, establecer mecanismos de mediación entre el Estado y la sociedad civil, elemento distintivo de un régimen democrático.

Sin pretensiones de detenernos en cada una de las rupturas del orden constitucional, mención especial merece el golpe de 1930 no solo por ser el primero que tendrá lugar en la historia argentina del siglo XX, sino también, y por sobretodo, por sus consecuencias las cuales se extenderán en el tiempo. El golpe que entroniza a José Félix Uriburu en el Ejecutivo Nacional marcará el inicio de la presencia de los militares en la vida pública-política del país. A su vez, es destacable considerar que este lamentable hecho contó con la aquiescencia judicial de la Corte Suprema de Justicia, la cual a través de una acordada, juzgó:

*“Que el gobierno provisional que acaba de constituirse en el país es, pues, un gobierno de facto cuyo título no puede ser judicialmente discutido con éxito por las personas en cuanto ejercita la función administrativa y política derivada de su posesión de la fuerza como resorte de orden y de seguridad social...”* (SAIJ: FA30996876).

De esta manera, y a partir de entonces, la doctrina jurisprudencial y legislativa en torno a los gobiernos de facto, sus prerrogativas y la validez de sus actos irá evolucionando a la par de la dinámica histórica.

De acuerdo con constitucionalistas como Midón (2013), la denominación “gobierno de facto” (de hecho), se utiliza para designar a aquel que accede al poder de un modo irregular, sin observar en este tránsito las prescripciones que la Constitución y las leyes marcan. Así, la contrapartida de un poder ilegítimo viene dada por un “gobierno de iure” (de derecho), es decir, aquel que accede de modo lícito, cumpliendo con las estipulaciones que a ese efecto prevé el sistema vigente. En virtud de lo anteriormente señalado, y conforme a los fines del presente trabajo, realizaremos de manera simplificada -y sin obviar las particularidades y multiplicidad de categorías conceptuales existentes- una doble distinción: por un lado no referiremos a los regímenes autoritarios (gobiernos de facto, dictaduras) y a los regímenes democráticos (gobiernos elegidos en elecciones limpias, transparentes, con arreglo a las normas vigentes) y; por el otro, entenderemos a las transiciones tanto en un sentido estricto, es decir, comprendiéndolas desde el desgranamiento y la





debilidad del régimen autoritario hasta el periodo de realización de las elecciones; como así también en un sentido amplio, entendiéndolo por ello al periodo que comienza cuando el nuevo gobierno democrático ya asumió sus funciones y que se extiende hasta la imposición democrática definitiva, una vez despejados los temores a un nuevo golpe o regresiones autoritarias.

Ahora bien, conforme a lo que hemos expuesto en los párrafos precedentes, podemos indicar, entonces, que las transiciones a la democracia comienzan cuando el régimen autoritario comienza a desgranarse y se presentan dificultades para mantenerse en el poder. Este nuevo escenario da lugar a un período de incertidumbre y contingencia durante el cual la oposición democrática intenta romper la rigidez del régimen autoritario y se desarrollan una serie de negociaciones que buscan obtener consensos para la realización de elecciones libres donde la ciudadanía pueda elegir a sus futuros gobernantes. Así, al preguntarse: “¿cuándo se inicia la transición?”, los elementos de incertidumbre y contingencia son centrales para entender la naturaleza del proceso junto con los actores que intervienen en el mismo. Dicho de otro modo, cuando las reglas del régimen comienzan a cuestionarse -incluso entre sus propios creadores-, se habilita una situación de salida para el régimen autoritario. Esta salida, no obstante, podrá asumir diversas formas: reforma o ruptura (Linz, 1990); colapso o transacción (O'Donnell, 1989); desmoronamiento, autoexclusión o transacción (Mainwaring y Share 1985); pacto, imposición, reforma o revolución (Karl, 1991).

De acuerdo a las experiencias surgidas en la historia argentina, en las primeras cuatro transiciones (1930, 1943, 1955 y 1962) se ensayaron salidas bastante rápidas que se extendieron en el plazo de entre un año o tres. Sin embargo, en los últimos dos golpes de Estado (1966 a 1973 y 1976 a 1983), las respuestas se extendieron aún más en el tiempo. Este hecho no fue de casualidad sino que estuvo en sintonía con los objetivos de los militares quienes buscaban cambios más profundos y duraderos en la sociedad. Sobre estos dos últimos procesos surgieron transiciones a la democracia con similitudes y diferencias de las cuales nos ocuparemos en las páginas siguientes.

## **CONSIDERACIONES SOBRE LOS GOLPES DE ESTADO DE 1966 Y 1976**

El golpe de Estado de 1966 determinó nuevamente la llegada de las Fuerzas Armadas al poder y el inicio de la llamada Revolución Argentina que, desde 1966 a 1973, mantuvo en el Ejecutivo Nacional a los presidentes de facto Juan Carlos Onganía (1966-1970), Roberto Marcelo Levingston (1970-1971) y Alejandro Agustín Lanusse (1971-1973).

El golpe fue acogido por los más variados sectores sociales como una esperanza de renovación y fortalecimiento de un país con un horizonte gris (De Riz, 2007). La imagen de Onganía, contrastaba con la del gobierno de Illía que era visto como un gobierno lento, inoperante y decadente. Frente a ello, Onganía aparecía como un caudillo a medida, a la altura de las necesidades que el país tenía. En tal sentido, desde el periodismo no escatimaban en elogios para el general y lo representaban como un “déspota ilustrado” (De Riz, 2007). Onganía era un militar de caballería profundamente católico, duro y autoritario, perteneciente al sector azul de las Fuerzas Armadas, uno de los dos bandos en que se habían dividido la corporación militar tras el golpe militar de 1955. Esta situación coadyuvó a la construcción de la imagen de Onganía como el único capaz de garantizar el orden social. Para los militares, la democracia era un peligro, un fenómeno de igualdad social y mandato mayoritario que desembocaba necesariamente en la demagogia. La experiencia peronista les había dado pruebas de que no se equivocaban. Una dictadura benévola, en cambio, habría de hacer realidad sus aspiraciones de disciplinar a las masas trabajadoras mucho mejor que un gobierno sometido a los avatares de las elecciones (De Riz, 2007).



El mito del orden, fue el único capital con el que contaba Onganía. Sin embargo, tal y como señala De Riz (2007), ni líder mesianico ni político negociador, la imagen vendida por Onganía, se desvaneció tan pronto como se presentaron las circunstancias históricas que moldearon su gobierno. En todos los casos en los que Onganía buscó reafirmar su autoridad presidencial, su imagen solo se deterioró: la intervención a las universidades en La Noche de los Bastones Largos; el Correntinazo; el Rosariazo y el Cordobazo desprestigiaron la imagen del “hombre fuerte” de las Fuerzas Armadas. Sumado a ello, los asesinatos de Augusto Timoteo Vandor -figura representativa del sindicalismo que buscaba la autonomización del movimiento sindical, saliendo de la tutela de Perón- y de Pedro Eugenio Aramburu -presidente de facto desde noviembre de 1955 hasta el 1 de mayo de 1958, luego del golpe de Estado autodenominado Revolución Libertadora- precipitaron la salida de Onganía del gobierno de facto implantado años antes.

Existen además dos hechos que resultan relevantes. Por un lado, el establecimiento de una administración que decía guiarse por criterios técnicos antes que ideológicos. La mayoría de los funcionarios que formaron parte del gobierno eran católicos, anticomunistas, que se definían a sí mismos como “apolíticos”. Sin embargo, cabe aclarar que el declarado apartidismo de los miembros del gabinete no era sinónimo de apoliticismo. Es aquí donde sobresale el segundo aspecto a considerar: será en el plano económico donde las tensiones saldrían a la luz cuando los componentes nacionalistas y liberales tensionen el gobierno para imponer su estrategia en el modelo de desarrollo.

Lanusse se transformará en el hombre fuerte de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, antes de hacerse con el poder, Roberto Marcelo Levingston fue designado como presidente de facto para buscar una salida honorable de los militares del poder. Levingston intentó descabezar los partidos políticos y profundizar la Revolución Argentina. Frente a este intento surgieron iniciativas por parte de la oposición democrática como “La Hora del Pueblo” que buscaron limitar la expansión autoritaria.

Es de esta manera que para autoras como De Riz (2007) el período de 1966 a 1976 implicó la existencia de una década en la cual la política estuvo en suspenso, donde los militares buscaron suprimir la actividad política. Aunque claro está, suprimir no significa anular. En el nuevo escenario surgieron nuevos antagonismos y nuevas dinámicas políticas, algunas de ellas denominadas “parlamentarismo negro”.

La experiencia autoritaria de 1966 ha instaurado en los términos de O’Donnell (1982) un tipo de Estado en particular llamado Burocrático Autoritario (EBA). El EBA, tiene como principal base social a la gran burguesía oligopólica y transnacionalizada. Institucionalmente es un conjunto de organizaciones en el que adquieren peso decisivo aquellas especializadas en la coacción así como las que intentan llevar a cabo la normalización de la economía, implantando el orden en la sociedad mediante la resubordinación del sector popular. Se trata además de un sistema de exclusión política que tiene por finalidad imponer un orden particular en la sociedad y viabilizarlo hacia el futuro. Por medio de dicha exclusión se suprime la ciudadanía y la democracia política. Será desde sus instituciones, entonces, donde se llevarán a cabo intentos sistemáticos por “despolitizar” el tratamiento de cuestiones sociales sometiéndolas a las proclamas de criterios neutros y objetivos propios de la racionalidad técnica. Este concepto sirve para analizar igualmente tanto el golpe de Estado de 1966 como el de 1976, sobre el cual nos detendremos a continuación.

El 24 de marzo de 1976 se dicta el comunicado número 1 de la Junta de Comandantes de las Fuerzas Armadas. La dictadura implantada, tres años después de la realización de comicios



electorales, se autodenominó Proceso de Reorganización Nacional e incluyó las presidencias de facto de Jorge Rafael Videla (1976-1981); Roberto Eduardo Viola (1981); Leopoldo Fortunato Galtieri (1981-1982) y Reynaldo Benito Antonio Bignone (1982-1983). De acuerdo con Quiroga (1994), la mala reputación y el descrédito del gobierno constitucional se tradujo, por parte de la población civil, en un nuevo crédito al retorno militar.

En este nuevo escenario, el diagnóstico que elaboraron las Fuerzas Armadas para llegar al poder refería a que el Estado de Bienestar era el principal responsable del desorden social. El golpe de 1976 buscaba su legitimación mediante la teoría del “vacío de poder”; el argumento del caos económico y social y el peligro de la “subversión terrorista”. Para hacer frente a ello, era necesario instalar un nuevo tipo de Estado. La Junta Militar implantó un terrorismo de Estado por oposición al Estado de Derecho. Se aplicó así el terror sobre sus ciudadanos para buscar, por fuera de la ley, el disciplinamiento de la sociedad. Desde 1976 a 1983 la República Argentina estará marcada por fuertes años de represión.

La Junta Militar dirigió entonces todos sus esfuerzos en la producción de un nuevo orden social. La finalidad no solo incluía la necesidad de fundar un orden político “estable” sino también la misión terminar con la “subversión apátrida” y todo lo que se encontrara en contra del mundo occidental y cristiano. Para la consecución de sus objetivos, la corporación militar tendría un poder fiscalizador sin precedentes. La Junta Militar creó su propio armazón jurídico e institucional dotándose, inclusive, de prerrogativas supraconstitucionales.

Quiroga (1994) señala una serie de distinciones que son resultan de particular interés: mientras que las intervenciones de 1930, 1943, 1955 y 1962 son consideradas “clásicas” porque interrumpen con un interinato castrense la vida institucional del país con el fin de poner orden en la cosa pública; los golpes de 1966 y 1976 son de “nuevo tipo” puesto que las fuerzas armadas juegan un rol protagónico en la reestructuración del Estado y la sociedad, buscando configurar un nuevo sistema de dominación autoritaria. Pero, aún más, es posible encontrar diferencias sustanciales entre las dictaduras de 1966 y 1976. La dictadura militar iniciada en 1976 se acogió en torno a un conjunto de normas jurídicas que establecieron un cuerpo colegiado de poder, la Junta Militar, órgano supremo del Estado y un órgano unipersonal, a cargo del Presidente de la Nación, para convertir al gobierno militar en una dictadura institucional, impersonal y del conjunto de las Fuerzas Armadas que evitara la personalización del poder. Por otra parte, los militares “procesistas” de 1976 no hablaban, como los militares “revolucionarios argentinos” de 1966, de tiempos si no de objetivos. Idealmente ni los tiempos ni los objetivos estaban ceñidos por plazos. La “convergencia cívico-militar” no reclamaba ningún plazo. (Quiroga, 1994).

De acuerdo con Quiroga (1994), las Fuerzas Armadas permanecieron durante todo el tiempo unidas, sin fisuras, por el único objetivo de la lucha contra la subversión. En cambio, en la discusión de las metas a corto y largo plazo vieron agravados sus antagonismos sobre todo en lo que respecta a las proyecciones económicas y políticas. Profundizaremos a continuación lo señalado en las oraciones precedentes.

El aparato represivo de la última dictadura militar tenía el objetivo de disciplinar a la sociedad. El Estado que comienza a implementar el Proceso será un Estado desdoblado: por un lado encontraremos un Estado clandestino o privado, este se vincula con la represión, organizada por los grupos de tareas que se encargará del secuestro, tortura, detención y ejecución o traslado de aquellos que eran considerados “terroristas” o “subversivos”. Cabe señalar que entre las víctimas del terrorismo de Estado se encontraban jóvenes de 18 a 30 años, estudiantes, obreros, maestros, abogados, entre otros. El segundo, el Estado público, era el que se veía, según el propio marco



legal que habían promovido. Por el otro, tendremos un Estado público, en el cual no había ningún tipo de actividad política ni gremial. La censura imperaba en todos los ámbitos de la sociedad y se verificaba especialmente en el ámbito de la cultura. El Estado público perseguía a todo aquel que los militares consideraban “subversivo apátrida”.

Es importante destacar los elementos consensuales provenientes de la sociedad civil. Durante el período 1976 - 1983 una parte de la sociedad se aglutinó en torno a la idea de un consenso pasivo. En una sociedad donde imperaba la cultura del miedo y la autocensura, era común que se reprodujeran frases como “*algo habrán hecho*” o “*por algo será*”. Pese a que hubo focos de resistencia a ese consenso pasivo, no se debe perder de vista que el Estado es un aparato de dominación, donde la coerción y el consenso van de la mano. La sociedad, en consecuencia, se fue custodiando a sí misma en relación a lo que estaba pasando en la vida pública.

En relación a los objetivos económicos y políticos, las divergencias eran más ostensibles. Los militares creían que la consolidación de un orden económico adecuado los legitimaría en su accionar político. De acuerdo con Quiroga (1994) la política económica del proceso militar se apoyó en dos grandes columnas: la apertura económica y la reforma financiera de junio de 1977. Los militares dejaron el manejo de la economía en manos de José Alfredo Martínez de Hoz, quien se desempeñó como ministro de Economía hasta el 29 de marzo de 1981. Bajo el impulso de una política económica de corte neoliberal se iniciará en el país un proceso de concentración de la riqueza con consecuencias drásticas que impactarán de lleno en la industria nacional y que perjudicará a la población nacional dada la caída del poder adquisitivo y la consecuente caída en la demanda. Esta política económica incluyó recetas del Fondo Monetario Internacional, que benefició al sector financiero y a un grupo selecto de empresas con posiciones monopólicas, al tiempo que dio origen a un proceso de endeudamiento récord.

Durante la segunda presencia militar, el General Viola logró permanecer apenas ocho meses en el poder. Viola llegaba al poder en un escenario donde las fuerzas militares mostraban claros signos de desgaste. Durante su paso por el Ejecutivo Nacional se llevó adelante un proceso de apertura limitada condicionada por el nuevo impulso que adquirió la oposición democrática, agrupada en torno a la Multipartidaria.

La Junta Militar removió al General Viola y designó al frente del Ejecutivo al General Galtieri para el período previsto 1981-1984. Su designación significó una regresión a las formas de autoritarismo, a la reimplantación de las políticas neoliberales y al cierre del proceso de apertura entablado por su antecesor. No se trataba de un gobierno que fuera a organizar la transición hacia la democracia sino que, por el contrario, parecía llegar con la esperanza de poder recomponer el proyecto autoritario resquebrajado y en crisis (Quiroga, 1994).

A cinco años de la llegada del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional, las Fuerzas Armadas se encontraban jaqueadas por los fracasos devenidos del incumplimiento de sus objetivos, principalmente, de aquellos que derivaban del malogro de su política económica y del desprestigio político del accionar militar. De esta manera, parte de la corporación militar se abocó a la búsqueda de un elemento de legitimación que permitiese a la Junta Militar recobrar el apoyo de la sociedad y, con ello, viabilizar su duración en el poder. Ese hecho será nada más y nada menos que un hecho militar: la ocupación de las Islas Malvinas.

La guerra de Malvinas significó la retirada de los militares. Fue el último intento de los militares de legitimarse en el poder y por lo menos continuar en el ejercicio del mismo, fortaleciendo el frente interno, en un momento donde la desocupación y la caída del salario real apremiaban las respuestas por parte de los decisores de turno.



La ocupación de Malvinas no buscó, en principio, un enfrentamiento bélico abierto con el Reino Unido, sino la mejora de la posición negociadora argentina. Sin embargo, los resultados distaron mucho de ajustarse a las proyecciones de los militares: la guerra significó un profundo aislamiento diplomático que se sumó a los problemas económicos ya enunciados.

El 14 de junio de 1982 la rendición del General de Brigada argentino Mario Benjamín Menéndez fue aceptada y ambos bandos declararon un cese de las hostilidades. La derrota argentina en la Guerra de Malvinas representó el derrumbe de gobierno de facto y provocó la aceleración del proceso de convocatoria a elecciones previstas para el 30 de octubre de 1983.

Será bajo el gobierno de facto de Reynaldo Bignone donde se negocien las condiciones definitivas para un llamado a elecciones. El último acto militar, buscará la eximición de responsabilidad de los militares durante los años del Proceso y dictarán un decreto-ley llamado de “Pacificación Nacional” en el cual se señalaba que el país había vivido una guerra que, como en toda guerra se habían cometido “excesos”; que quienes cometieron excesos ya fueron juzgados por las Fuerzas Armadas y quienes todavía no habían sido juzgados estaban sometidos a la justicia divina. Esta ley se denominó de “autoamnistía” porque por medio de la misma, los dirigentes de la dictadura militar procuraron dictar una amnistía sobre sí mismos ante la posibilidad de ser enjuiciados por el gobierno democrático que lo sucediera.

## **LAS TRANSICIONES: LAS RESPUESTAS ENSAYADAS**

A lo largo del siglo XX se han desarrollado distintos golpes de Estado los cuales han sido impulsados por la corporación militar con fines diversos. Hasta el momento, nos hemos ocupado de las causas, motivaciones y acciones que los militares desplegaron en el curso de los gobiernos de facto. Será nuestra tarea, ahora, detenernos en las respuestas ensayadas a la salida de los militares del gobierno: nos referiremos, entonces, a las transiciones a la democracia.

Siguiendo a O'Donnell (1997) en la historia reciente de nuestros países, las luchas contra el autoritarismo fueron duras, difíciles e inciertas. Estas luchas contenían una potente carga moral: indignación por las atrocidades que cometieron los regímenes autoritarios, tanto por las violaciones de los derechos humanos como por la acentuación de una distribución sumamente desigual de todos los tipos de recursos. Estas fueron luchas no sólo contra los regímenes autoritarios sino también fueron a favor de la democracia. De acuerdo con el mismo autor, la primera condición para recorrer el camino hacia un régimen democrático es que no se produzca una regresión al autoritarismo. Esta regresión puede ocurrir mediante una "muerte rápida" (es decir, por la vía de un golpe militar clásico), o mediante una "muerte lenta" (por medio de una progresiva disminución de los espacios existentes para el ejercicio del poder civil y la vigencia de los derechos y garantías clásicos del constitucionalismo liberal). De esta manera, y teniendo en cuenta lo expresado anteriormente, nos dedicaremos ahora al análisis de los procesos de transición a la democracia desarrollados en Argentina en 1973 y 1983 respectivamente, considerando las notas más relevantes de ambos procesos. Para tal fin, tomaremos como variables de análisis los siguientes ejes: la concepción de democracia; el papel de los militares; el rol de los partidos políticos (en particular, del peronismo y el radicalismo) y, por último, las actuaciones de los sindicatos.

Concepción de democracia:





De acuerdo con Novaro (2009), en 1983 existían ciertos paralelismos comparables con la última transición entonces ocurrida en Argentina en 1973. Este paralelismo estuvo marcado por el entusiasmo democrático y los sentimientos semejantes vividos en el pasado con los que diez años antes llevara a Cámpora a la Presidencia, aunque algunas diferencias eran ostensibles: el pluralismo y el republicanismo eran una novedad. Por contraste con lo sucedido entonces, se atribuía un valor intrínseco al imperio de la ley, la tolerancia a las diferencias y el respeto de los procedimientos institucionales, que pareció extenderse como nuevo credo civil. Todo aquello que había sido antes considerado "formal", y fue desvalorizado por corresponder a una superada y estéril cultura liberal y partidocrática, ahora adquirió relevancia.

La reactivación de la industria sustitutiva, la democratización de las Fuerzas Armadas y de los sindicatos, junto al combate del hambre y la exclusión, la reforma de la Constitución, la modernización del Estado, de la educación, de la salud pública y de la vida social y cultural eran los hitos fundamentales del programa de Alfonsín. El entonces presidente electo en 1983 se lanzó a recorrerlos con la simple, pero movilizadora idea de que eran estaciones sucesivas y encadenadas de la misma batalla contra el atraso y el autoritarismo. A través de ellas se concretaría la regeneración democrática (Novaro, 2009: 25). Tanto su discurso en el Congreso como el pronunciado desde el Cabildo, ante una audiencia masiva y entusiasta, reflejaron bien el clima festivo que ganó a una opinión convencida de estar asistiendo al fin de una larga noche que, esta vez sí, no habría de volver.

Es así que en su discurso de asunción pueden observarse los compromisos asumidos con dicha fe cívica, cuando Alfonsín afirma:

*“Ese sentimiento ético, que acompañó a la lucha de millones de argentinos que combatieron por la libertad y la justicia, quiere decir, también, que el fin jamás justifica los medios. Quienes piensan que el fin justifica los medios suponen que un futuro maravilloso borraré las culpas provenientes de las claudicaciones éticas y de los crímenes. La justificación de los medios en función de los fines implica admitir la propia corrupción, pero, sobre todo, implica admitir que se puede dañar a otros seres humanos, que se puede someter al hambre a otros seres humanos, que se puede exterminar a otros seres humanos, con la ilusión de que ese precio terrible permitirá algún día vivir mejor a otras generaciones”.* (Alfonsín, en Romero et al. 2000)

También, y en sintonía con la defensa de la utilización de medios legítimos para la obtención de fines legítimos, el entonces presidente sostenía:

*“Mucha gente no sabe qué significa vivir bajo el imperio de la Constitución y la ley, pero ya todos saben qué significa vivir fuera del marco de la Constitución y la ley”.* (Alfonsín, en Romero et al. 2000)

Sin ir más lejos, la valoración que realizaba Alfonsín de la democracia la colocaba a la altura de una panacea:

*“ [...] los argentinos hemos aprendido, a la luz de las trágicas experiencias de los años recientes, que la democracia es un valor más alto que el de una mera forma de legitimidad del poder, porque con la democracia no sólo se vota, sino que también se come, se educa y se cura”.*  
(Alfonsín, en Romero et al. 2000).





El discurso de Alfonsín era un discurso profundamente democrático donde dignificaba al sistema democrático. Galvanizar la fe cívica, la confianza en el compromiso ético y en la eficacia práctica del vínculo naciente entre gobernados y gobernantes en torno a las reglas de la Constitución constituía la primera batalla del proceso de regeneración (Novaro, 2009: 26).

Los discursos de Alfonsín movilizaban a la civilidad que venía de años de un silencio traumático. Pero, ¿cómo se explica este discurso? Alfonsín tiene el diagnóstico sobre la sociedad argentina: identificará al autoritarismo como una enfermedad que corroe las instituciones republicanas. En consecuencia, lo que se necesita para recuperar al país es democratizar los ámbitos políticos, sociales, y culturales. El discurso del radicalismo por aquellos años será un discurso laico el cual atraerá a un conjunto de intelectuales. Como resultado de ello, se producirá la intelectualización de la política.

La necesidad de democratizar la política doméstica se extendió también al plano de la política exterior. El Presidente, y su Canciller, Dante Caputo, entendieron que no es lo mismo desplegar una política exterior en una democracia incipiente que en una democracia consolidada. En esta última la política exterior tiene mayor fortaleza porque es acompañada por una mejor calidad institucional. Estas consideraciones resultan pertinentes toda vez que evaluamos que el gobierno de Alfonsín se desarrolló en un contexto internacional restrictivo, en el marco de la Guerra Fría. Alfonsín representaba un gobierno de transición, que dejaba atrás un golpe militar que, debido a las violaciones sistemáticas de los derechos humanos y la guerra de Malvinas había convertido al país en una paria internacional. La última dictadura militar dejó altísimos costos en el margen de maniobra internacional de la Argentina. El país no tenía una democracia institucionalizada y no es lo mismo negociar internacionalmente con un gobierno débil que con una democracia consolidada. En consecuencia, se tejerá una política exterior diferente a la del régimen militar: se buscará reinsertar a la Argentina como país previsible y país respetuoso de los derechos humanos. En el plano externo, esto se tradujo en el respeto al derecho internacional y al desarrollo de una diplomacia multilateral. Por contraste, en el plano interno, había que desarrollar mecanismos que pudieran dar confianza y muestras de la congruencia argentina en su comportamiento internacional. En ese marco, se desarrollarán entonces los Juicios a la Junta Militar y se creará desde la esfera del Poder Ejecutivo Nacional la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP), integrada por personalidades reconocidas y respetadas del país, de distintos ámbitos del conocimiento con el objetivo de recibir declaraciones y testimonios de las víctimas del terrorismo de Estado y que logró verificar la existencia de centros clandestinos de detención en todo el país.

El conjunto de informaciones recabadas fueron contenidas en un libro llamado “Nunca más”. Sin lugar a dudas, esta decisión se ligó a una profunda convicción: que la democracia es capaz de juzgar al autoritarismo y que la democracia no dejará pasar los delitos aberrantes que se cometieron.

Ahora bien, consideramos oportuno detenernos en la concepción de democracia imperante en los años de la transición de 1973. El peronismo ganó las elecciones de marzo de 1973 con el 49,59% de los sufragios. Desde el 25 de mayo de 1973, Héctor J. Cámpora y Vicente Solano Lima ejercieron la presidencia y vicepresidencia de la República hasta el 19 de julio de ese mismo año; renunciaron aduciendo su voluntad de permitir que Perón fuese candidato en una nueva compulsa electoral. Bajo el interinato del presidente de la Cámara de Diputados, Raúl Lastiri, se realizaron nuevas elecciones el siguiente 23 de septiembre, y la fórmula Juan Perón - María Estela Martínez



de Perón se impuso con el 61,85% de los votos. Los nuevos mandatarios asumieron el 12 de octubre. (Sidicaro, 2009 : 112). De acuerdo con autoras como De Riz (1986) muchos interpretaron el retorno del peronismo al gobierno, casi veinte años después de su derrocamiento, como una prueba más de la «vocación nostálgica» de los argentinos, de una actitud enraizada en la permanencia de la crisis por más de cuarenta años donde la sociedad argentina volvía, una vez más, hacia el pasado.

La fórmula Cámpora-Solano Lima como candidatos a presidente y vicepresidente, respectivamente, por el Frente Justicialista de Liberación Nacional (Frejuli) se oficializó a fines de enero de 1973. De acuerdo con De Riz (1987) la consigna «Cámpora al gobierno, Perón al poder», -mediante la cual el Frejuli levantó sus banderas en la campaña electoral- mostró en los hechos su capacidad de unificar a las bases heterogéneas del peronismo. Para todos los peronistas, Cámpora representaba una transición. En ese escenario, cada sector del peronismo interpretó a su manera el lema «Perón al poder». Según la autora, cuando la consigna «Cámpora presidente» se convirtió en realidad, se agudizaron los conflictos dentro del peronismo entre las fuerzas restauradoras y las fuerzas que pugnaban por la ruptura del sistema. El triunfo electoral del peronismo debía ahora definir el contenido del segundo término «Perón al poder».

Desde un punto de vista institucional y republicano, la transición de 1973 conlleva algunos aspectos que resultan problemáticos. En primer lugar, desde el plano discursivo una fórmula como la de «Cámpora al gobierno, Perón al poder», impone la representación de un poder bicéfalo, se sostiene sobre la base de la creencia que quien potencialmente detendrá el Poder Ejecutivo Nacional no es en verdad la persona que tiene el poder, afectando de esta manera las bases de la legitimidad política. En segundo lugar, debemos considerar que el periodo que se abrió con la presidencia de Cámpora -vigésimo séptimo presidente constitucional y el de más breve duración (no alcanzó a permanecer dos meses en el cargo)- se caracterizó más por ser la continuidad del clima de la campaña electoral peronista que por la inauguración de una nueva etapa política. De acuerdo a las prescripciones establecidas por el Gran Acuerdo Nacional, debió desarrollarse en una instancia de ballotage. Sin embargo, el radicalismo decidió no presentarse a la segunda vuelta, resultando así electa la fórmula justicialista. De acuerdo con De Riz (1987) la multitud que colmó la sede del Frejuli invadió las calles céntricas de la ciudad, organizó manifestaciones espontáneas en los suburbios de Buenos Aires y no abandonó las consignas combativas: «*Lanusse, Lanusse, hiciste un papelón, habrá segunda vuelta; la vuelta de Perón*». En tercer término, con la renuncia de la reciente fórmula consagrada, se aplicó la ley de acefalía, abriéndose paso entonces, a los mecanismos de sucesión presidencial establecidos por dicha ley. El sucesor constitucional, Díaz Bialet, presidente de la Cámara de Senadores, había sido oportunamente enviado al exterior, por lo que Raúl Lastiri, presidente de la Cámara de Diputados, fue nombrado presidente provisional. Durante su interinato, se dará lugar a una nueva convocatoria a elecciones. La nominación de la fórmula «Perón-Perón» en el Congreso Nacional de Justicialismo en agosto del mismo año será la que semanas después se imponga en las elecciones. Con el 61,85% de los votos Juan Domingo Perón y María Estela Martínez de Perón vencían a las restantes fuerzas en pugna. En particular al radicalismo que había impulsado la fórmula Ricardo Balbín - Fernando de la Rúa y que obtuvo el 24,42% de los votos. Los nuevos mandatarios asumieron el 12 de octubre de 1973. Sin embargo, prontamente, con el fallecimiento del presidente Perón, el 1 de julio de 1974, será Martínez de Perón, vicepresidenta y esposa, quien asumirá el gobierno hasta la destitución llevada adelante por los militares en marzo de 1976. Siguiendo a De Riz (1987), el proceso se inicia con el retorno del



peronismo al gobierno, después de casi dos décadas de proscripción, y desemboca en la caída de éste, nuevamente derrocado por un golpe militar.

Haciéndonos eco de las concepciones de la democracia, es importante señalar que el retorno de Perón introdujo algunas ideas nuevas en este ámbito. Por un lado, algunas de las premisas del peronismo sufrirán modificaciones: el antiguo lema de que *«para un peronista no hay nada mejor que otro peronista»* pasó a ser reemplazado por la consigna *«para un argentino no hay nada mejor que otro argentino»*, incorporándose contenidos pluralistas que antes se encontraban ausentes. Además, una de las premisas fundamentales del tercer gobierno peronista era: *«Gobernar es persuadir»*. Perón dirá: *«Gobernar no es mandar; ése es el defecto que cometemos muchas veces los militares, que estamos acostumbrados al mando. Mandar es obligar. Gobernar es persuadir»* (De Riz, 1987).

En este contexto histórico, la propuesta del peronismo será la de la Democracia Integrada. La democracia integrada se constituía como una vía contra la violencia. Estaba basada en los pactos sectoriales y políticos, acuerdos entre Perón y los partidos políticos, particularmente el radicalismo. De acuerdo con De Riz (1987) la democracia integrada es un sistema que combina la representación política-partidaria con la participación corporativa -gestión de la economía por parte de las fuerzas económicas del capital y el trabajo-. En este marco, el Pacto Social, pacto político entre las clases, es aquel que posibilitará la rehabilitación de las instituciones políticas. Conforme a la autora, esta revalorización de la democracia representativa es un elemento nuevo en el discurso político de Perón. El Presidente diría a los dirigentes políticos: *«debemos tender a que los enfrentamientos se resuelvan con un cambio de gobierno y no con un cambio de sistema»*. De esta manera, el eje de su proyecto de reorganización era la creación de un sistema político, abierto y flexible (la «democracia integral»), sostenido en las organizaciones corporativas y los partidos políticos.

Símbolo de este nuevo espíritu serán los encuentros que Perón mantuviera con el dirigente de la UCR, Ricardo Balbín, y que culminarían tiempo después en el abrazo entre ambos dirigentes.

#### El papel de los militares:

Para referirnos al papel de los militares y su rol durante los procesos de transición, es preciso señalar que las transiciones llevadas adelante tienen una naturaleza diversa. Mientras que la transición de 1973 se trató de una transición negociada, la de 1983 se enmarca dentro de las transiciones por colapso.

Durante los años de gobierno del General Alejandro Agustín Lanusse fue establecido el Gran Acuerdo Nacional (GAN) el cual pretendía ser un acuerdo con todas las fuerzas políticas para lograr una salida honorable de las Fuerzas Armadas del poder. Este acuerdo planteaba la posibilidad de un candidato de transición hasta llegar a la democracia plena y él se ofrecía como ese candidato. Para ello, todas las fuerzas políticas debían hacer un explícito rechazo a las acciones guerrilleras. Sin embargo, todas las fuerzas políticas le responden pidiendo elecciones sin restricciones.

La convocatoria a elecciones, que se llevan a cabo en marzo de 1973, establecieron dos elementos:

- Cláusula de residencia: Quienes quisieran ser candidatos debieran estar en el país con una residencia de al menos tres años. Con esto, naturalmente, la corporación militar pretendía vetar la candidatura de Perón, dirigente que, no obstante, regresa en 1972, día que actualmente se conoce como el día del militante.



- Fórmula de Ballotage: Los militares pensaban que una alianza de todas las fuerzas antiperonistas podía vencer al candidato justicialista. El peronismo, no obstante, se aglutinó en un frente y levantó la candidatura de Cámpora y Solano Lima con el FREJULI. Frente a ellos había otros candidatos, pero el más importante fue Balbín con la UCR. Las elecciones se llevaron a cabo en marzo de 1973 y Cámpora ganó por el 49.6%. Si bien, la fórmula no alcanzó el 50+1% que requería, su triunfo fue ratificado en virtud de que Balbín rechazó la segunda vuelta.

La situación anteriormente descrita marca la capacidad que tuvo la corporación militar para condicionar el futuro del gobierno democrático. A diferencia de lo ocurrido en 1973, la Guerra de Malvinas marcó el colapso del régimen militar que, a pesar de buscar condicionamientos a su salida, su desprestigio y deslegitimidad era tal que no logró hacer eco en las fuerzas democráticas. Nos referiremos a continuación a la situación de los militares en la transición de 1983. En primer lugar, y siguiendo a Novaro (2009), debemos señalar que los uniformados esperaron que el escarnio que sufrían fuera menos violento y tan o menos efímero como el de entonces. Los militares no tardarán en advertir que sucedería lo contrario y, más aún, que las amenazas que se cernían sobre ellos eran aún más serias. De acuerdo con el autor, el curso adoptado por el nuevo gobierno volvería su deslegitimación política irreversible, su implicación moral (y judicial) en los crímenes cometidos, imperecedera, y los forzaría a resignarse a sobrevivir como empleados de un Estado al que durante décadas se habían acostumbrado a gobernar o cogobernar, y que ahora los excluía de sus prioridades. Amenazados en su condición más esencial, como factores de poder, encontrarían de todos modos la forma de resistirse, por medio de amenazas de mutua destrucción que, si bien no los acercaría a la meta de recuperar su antigua condición, les permitirían a la postre también ser atendidos por la política democrática, de la que también ellos reclamaban paternidad, por "haber derrotado a la subversión" y haber hecho posible esta pacificación que ahora los civiles disfrutaban (Novaro, 2009).

Días después de asumir, envió al Congreso un proyecto de ley para derogar la autoamnistía que la última Junta Militar había aprobado poco antes de las elecciones, y emitió dos decretos ordenando el enjuiciamiento de las tres primeras Juntas y de las cúpulas guerrilleras, por su responsabilidad en la violencia que asolara el país (Novaro, 2009: 31). El juzgamiento de los militares fue sin duda el asunto más candente y dramático de los que Alfonsín tenía entre manos. La fórmula escogida era de por sí compleja: apuntaba a juzgar a las cúpulas (las primeras Juntas y algunos jefes de cuerpo y unidad) que habían ordenado la represión ilegal, y a "represores paradigmáticos" de manera de dar con ellos un escarmiento ejemplificador a los núcleos autoritarios de la sociedad y de las Fuerzas Armadas, satisfaciendo la demanda de justicia, pero acotando la duración del proceso y el número de los afectados: quienes hubieran "obedecido órdenes" quedarían exceptuados de toda culpa (Novaro, 2009). De este modo, Alfonsín llevaba adelante lo que había señalado previamente durante la campaña electoral: la no impunidad de los crímenes cometidos y la derogación del decreto de autoamnistía.

De acuerdo con Novaro (2009) al aprobar el Congreso, el 22 de diciembre, el proyecto del Ejecutivo que anulaba ex nihilo la autoamnistía, por primera vez en décadas se cuestionó la continuidad entre regímenes de facto y constitucionales, que había tendido a homologar la legitimidad de leyes dictadas por unos y otros. Esa ruptura, sería meses después ampliada por la nueva Corte Suprema, en un acordada que, además de ratificar la decisión parlamentaria, estableció que los decretos militares serían válidos solo "si fueran explícita o implícitamente ratificados a través de un debido procedimiento institucional".



Otro aspecto a considerar en relación a la política militar de Alfonsín es aquella que se relaciona con la modificación del Código de Justicia Militar. Esta modificación atentaba contra el propio fuero militar. Si un militar cometía un delito, estos eran juzgados por sus pares. Alfonsín propone la justicia civil para buscar alternativas en su intento de lograr que las Fuerzas Armadas se autodepuraran.

La política de en torno a la cuestión militar puede ser definida como “verdad limitada y justicia acotada”. Alfonsín impulsará la sanción de la ley de Punto Final, con la intención de acelerar las causas que en muchos casos dormían en tribunales. Esta aceleración en las causas generó un conflicto fuerte en la sociedad militar porque los oficiales subalternos consideraban que estaban siendo juzgados por haber cumplido órdenes. Es así que, en 1987, Alfonsín tendrá un intento de movilización militar de un sector de las Fuerzas Armadas conocidos como “Carapintadas”. Ese primer levantamiento se lleva a cabo en Campo de Mayo y si bien el gobierno logra en el domingo de Semana Santa que se depongan las armas, quedó flotando en el espacio político el temor a una regresión autoritaria.

La ley de Punto Final significó una claudicación en esa política originaria que se había llevado a cabo para el juzgamiento de la sociedad militar. Se promulgó entonces la Ley de Obediencia Debida que establece diferentes responsabilidades en lo actuado en la violación de Derechos Humanos. Muchos militares se sometieron a los beneficios de este punto y muchos represores tuvieron el beneficio de la libertad como Etchecolatz.

El conflicto militar continuaría: habrán dos intentos de alzamiento, encabezado por el Coronel Mohamed Alí Seineldín. Alfonsín será presionado para otorgar una amnistía sin que esto suceda. El indulto será cuestión del gobierno siguiente.

### El rol de los Partidos Políticos

Al momento de analizar el rol de los partidos políticos en los procesos de transición política a estudiar resulta conveniente señalar que los gobiernos que asumirán la conducción del Estado representan, particularmente, a los dos partidos políticos con mayor gravitación nacional en la República Argentina. Mientras que en 1973 el peronismo asumirá el rol de “oficialismo” y el radicalismo de “oposición”; en 1983 los papeles se invierten.

Las elecciones de 1983 dieron el triunfo al radicalismo, con la persona de Raúl Alfonsín en la primera magistratura. Por primera vez en la historia del peronismo, este sufría una derrota en manos del radicalismo en elecciones limpias, transparentes, competitivas y sin proscripciones.

Existen aquí dos instancias que nos resultan merecedoras de nuestra atención. Nos referiremos a continuación a la Multipartidaria (1981) y la “Hora del Pueblo” (1970).

De acuerdo con Quiroga (1994) la propuesta de creación de la Multipartidaria nació del radicalismo, una agrupación política que durante muchos años había sido refractaria a un acuerdo interpartidario. La idea original del radicalismo era lanzar una amplia convocatoria que comprendiera tanto a la totalidad de los partidos como a las entidades empresariales y organismos sindicales. La Multipartidaria no pretendía conformar una alianza antiautoritaria. Su objetivo era la creación del escenario de transacción en el cual se sentaran las bases de la transición democrática aprovechando que la coyuntura política resultaba propicia para formular un programa amplio de coincidencia civil que permitiese abrir un espacio de negociación con un sector de las Fuerzas Armadas.

Por su parte, la “Hora del Pueblo”, título de un documento multipartidario firmado en noviembre de 1970, se trataba de un compromiso entre partidos políticos, básicamente entre el peronismo y el





radicalismo, que buscaba armar un amplio esquema de fuerzas políticas para enfrentar a la dictadura militar (De Riz, 1986). De acuerdo con la autora, la Hora del Pueblo era el primer paso trazado por Perón en su objetivo de obtener una salida legal absorbible por el sistema. Lejos de constituir un frente político era, sin embargo, un primer paso decisivo para superar el clivaje entre peronistas y antiperonistas y se convertía en un elemento de presión para que los militares abriesen el juego político.

Estas dos instancias políticas surgidas desde el seno de la oposición democrática, impulsaron los procesos de apertura y liberalización y tenían la finalidad de presionar al gobierno militar con el objetivo último de obtener el llamado a elecciones.

Ahora bien, otro dato que resulta importante a considerar es el proceso de renovación que tendrá lugar en el seno del peronismo tras la derrota electoral de 1983 y las elecciones legislativas de medio término que le siguieron. Para Novaro (2009) la honda expansiva de la derrota electoral sufrida por Ítalo Lúder en octubre de 1983, por más de 10 puntos de diferencia, tardaría años en decantar. A la profunda desorientación política se le sumaba la pérdida de la mayoría, la desaparición del líder fundacional y las hondas heridas todavía abiertas por los conflictos en los que había naufragado el gobierno de Martínez de Perón. Esta situación, impedía a los dirigentes peronistas adelantar cualquier expectativa positiva que pudieran dirigir a los ciudadanos. Para ellos, dado que el pueblo era peronista, la victoria de Alfonsín suponía el éxito de un proyecto antipopular. Ante el temor de que el proyecto de Alfonsín tuviera éxito, pujaron por adoptar lo que a todas las luces sería una oposición inclemente, la cual consistió ante todo en disputar el amplísimo consenso democrático oponiendo a las "ilusiones" del oficialismo las realidades de una "democracia auténtica", expresiva del "movimiento nacional" y de sus protagonistas "concretos" (Novaro, 2009).

### La actuación de los sindicatos

Por último, nos referiremos a continuación a la actuación de los sindicatos. Siguiendo a Novaro (2009) Alfonsín puso simultáneamente en marcha un audaz plan de reforma y democratización de los gremios: el 17 de diciembre sometió a debate un proyecto de "Ley de Reordenamiento Sindical", que aspiraba a cambiar sus reglas tradicionales de funcionamiento. Según el autor, el presidente intentaría hacer efectivo su programa regeneracionista, respaldándose en la simpatía de la opinión pública hacia sus propuestas. Utilizó, en el caso de los sindicatos, una vía aún más decidida y audaz, porque entendía que mientras los militares se habían derrotado a sí mismos, a los sindicatos era él quien los había vencido, y en el propio campo de la representación popular.

El sindicalismo, actor que por sus características organizativas y políticas había ejercido un extorsivo poder de veto sobre los gobiernos electos en el pasado (no solo el de Illia en los años sesenta, sino también en el de Perón e Isabel), contribuyendo a desestabilizar la democracia y la gestión económica, se encontraban ahora debilitados en su prestigio, en sus bases y en su capacidad de coordinarse con otros actores sectoriales y políticos. (Novaro, 2009). El proyecto fue expuesto a la dirigencia sindical como la condición que debía aceptar para avanzar en la normalización, y para que la CGT recuperara existencia legal. (Novaro, 2009). A este respecto, debemos recordar que la Confederación General del Trabajo (CGT) estaba prohibida por la ley de 1979.

Siguiendo entonces con los argumentos dados por Novaro (2009), el núcleo duro del proyecto no sería negociable, lo que incluía la representación de las minorías, el control público de los





procesos electorales y la descentralización del poder gremial. Sucedería, sin embargo que, contra la hipótesis oficial, la CGT reunificada demostraría poder prescindir del calor de la opinión, frenar la reforma. Para el autor, desde que el proyecto Mucci apareció en el horizonte se agregó la sospecha de traición que cayó sobre cualquiera que cuestionara el papel tradicional del sindicalismo.

El proyecto Mucci proponía realizar las elecciones gremiales mediante reglas que aseguraran la competencia y el pluralismo: voto directo, secreto y obligatorio de los afiliados, facilidad para presentar listas (menos antigüedad y avales requeridos), representación de la minoría en las directivas, descentralización del proceso electoral para dar protagonismo a los delegados de base, las comisiones internas y las entidades locales y regionales, límites a la reelección, y fiscalización por parte de la Justicia y el Ministerio. Apuntaba, así, a fortalecer a actores renovadores y democráticos en detrimento de los autoritarios y tradicionales, y someter a los dirigentes a una doble presión, externa e interna, de modo de debilitar su perpetuación y cohesión burocrática y política. (Novaro, 2009: )

De ahí en más, el gremialismo enfrentó sistemáticamente al gobierno. El secretario general de la CGT, Saúl Ubaldini, convocó sucesivamente a trece paros generales, reclamando al gobierno cambios en la política económica. Los paros fueron exitosos, y culminaron usualmente en grandes manifestaciones en la Plaza de Mayo (Romero, 2006). La Ley Mucci que buscaba la democratización y desburocratización de los sindicatos fue aprobada en la Cámara de Diputados, pero derrotada en la Cámara de Senadores donde el radicalismo se hallaba en minoría. Las relaciones entre el sector sindical y el gobierno fueron desde entonces tensas.

El rol del sindicalismo en los años del gobierno peronista de la década del 70 es igualmente importante. El sindicalismo fue siempre un actor clave en la estructura diseñada por Perón. De acuerdo con De Riz (1987) el movimiento sindical había logrado fortalecer su poder como institución corporativa. Una dirigencia sindical pragmática, alternativamente proclive a la oposición, la neutralidad o la colaboración condicionada con el gobierno de turno había conquistado para sí una gran autonomía de decisión -no sin enfrentamientos con el líder exiliado- y un peso político propio. Reacia a subordinar su acción a las directivas de Peron, ahora con el regreso del líder y en ejercicio de la presidencia, su adhesión al proyecto era más forzado por las circunstancias que el fruto de una convergencia de objetivos. Así, el sindicalismo acató el proyecto, pero no era el suyo. Este es un dato particularmente significativo para comprender las resistencias que encontró el proyecto económico de Perón y Gelbard.

Siguiendo a De Riz (1987), la sanción de la ley de asociaciones profesionales, en noviembre de 1973, reforzó el poder de la burocracia, sellando la reconciliación oficial entre el líder y los jefes sindicales. La nueva ley marcaba los límites del terreno por el que podía transitar legítimamente el movimiento obrero organizado. Ese espacio quedaba definido así: *«ni dominio solitario de los empresarios sobre los trabajadores, ni lucha de éstos contra el poder empresario: negociación empresa-burocracia como fórmula de control de las tensiones en el mundo del trabajo»*. La ley venía a acentuar el grado de centralización de las estructuras gremiales y a proteger las posiciones burocráticas de los jefes sindicales. La duración de los cargos electivos se extendía de dos a cuatro años; los sindicatos centrales estaban facultados para intervenir a los locales; se les otorgaba también el derecho a revisar las decisiones de las comisiones de fábrica, sin derecho a apelación. Con este poderoso instrumento en sus manos, los jefes sindicales estaban en mejores condiciones para controlar la movilización de las bases. (De Riz, 1987).



## CONCLUSIONES

Hemos realizado un abordaje de las transiciones democráticas en Argentina de 1973 y 1983 en perspectiva histórica. Para ello hemos analizado no solo el período que siguió a los golpes de Estado sino también aquel que los precedió. Lo hemos realizado de esa forma porque nos interesa aquí detenernos en las consecuencias que devienen del legado tanto de los gobiernos de facto como de los de iure en las dinámicas institucionales de la vida política argentina.

Siguiendo a Oslak (1985), el autor busca dar cuenta de aquellas instancias que incidieron en el proceso de formación del Estado Argentino una vez superados los avatares del proceso emancipatorio. El autor considera que el análisis de la evolución histórica de las instituciones estatales es inseparable del análisis de cuestiones sociales que exigen su intervención mediante políticas o tomas de posición. De esta manera, consideramos que las transiciones a la democracia generan implicancias a futuro que repercuten en el destino institucional y político del país. Esto es así y se verifica en la observancia de las variables que hemos analizado al momento de considerar las transiciones. Por un lado, la transición de 1973 solo ha dado lugar a tres años de democracia desde la salida de los militares del gobierno ya que, como hemos oportunamente señalado, en 1976 la democracia se vería nuevamente interrumpida. Por contraste, la transición de 1983 ha dado lugar -aunque no sin deficiencias-, al período más largo del imperio de la democracia en la sociedad argentina.

Podemos señalar que, desde 1983, la Argentina tiene una democracia política que funciona eficientemente, sobre la base del pluralismo y de criterios éticos acerca de los medios y los fines. Argentina consolidó institucional y políticamente su democracia. Sin embargo, es tiempo que la democracia pueda dar respuestas a las demandas más apremiantes de la sociedad civil: acceso a puestos de trabajos de calidad con salarios justos; movilidad social ascendente, capaz de sacar a los sectores más postergados de la sociedad de la situación de pobreza e indigencia; disminución de la tasa de inflación; mejoras en la política de seguridad, entre otras.

En tiempos donde los discursos reaccionarios aparecen (o reaparecen), donde la intolerancia y la violencia política cuestionan los consensos más consolidados de la vida social y política del país, urge dar lugar a críticas democráticas sobre la democracia, sus alcances y sus logros para así reafirmar la necesidad de su imperio en el nuevo contexto social emergente. Está claro que nuestra democracia, aún siendo débil, deficitaria e impotente para canalizar algunas de las demandas sociales más apremiantes hay que cuidarla y protegerla de los riesgos -muy reales- del regreso al autoritarismo.

## BIBLIOGRAFÍA

Acordada sobre reconocimiento del Gobierno Provisional de la Nación. Sentencia. 10 de septiembre de 1930. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Capital Federal, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Id SAIJ: FA30996876. Consultado el 30 de septiembre de 2022. Disponible en <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-acordada-sobre-reconocimiento-gobierno-provincial-nacion-fa30996876-1930-09-10/123456789-678-6990-3ots-eupmocsollaf>

Ansaldi, Waldo. "La trunca transición del régimen oligárquico al régimen democrático" en Falcón, Ricardo (Dir.) "Democracia...", Citado, pp. 15-57. 2000.

De Riz, Liliana. "Retorno y derrumbe. El último gobierno peronista", Bs. As., Hyspamérica, 1986.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- De Riz, Liliana. "La política en suspenso 1966/1976", Bs. As., Paidós, 2007, Caps I y II, "Una argentina ordenada „manu militari“ y "La revolución a la deriva", pp. 13-65.
- Midón Mario A. A., Manual de Derecho Constitucional Argentina, 3º Edición, La Ley. Buenos Aires 2.013.
- Novaro, Marcos. "Argentina en el fin de siglo. Democracia, mercado y nación, 1983- 2001", Bs. As., Paidós, 2009. Caps. I a II, "La primavera alfonsinista y el peso del pasado", "Recuperando la iniciativa: el Plan Austral y el juicio a las Juntas", pp. 23-171.
- O'Donnell, Guillermo. "El Estado Burocrático Autoritario", Bs. As., Belgrano, 1982.
- O'DONNELL, G., "Transiciones, continuidades y algunas paradojas", Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización, Paidós, Bs.As, 1997
- Oszlak, Oscar. "La formación del Estado Argentino", Bs. As., Belgrano, 1985. Caps. I y II, pp. 11-86.
- Romero, Luis Alberto. "Sociedad democrática y política democrática en la Argentina del siglo XX", Bernal, U.N.Q, 2006. Cap. VIII, "La experiencia democrática, 1983- 1999", pp.227-255.
- Romero, Luis Alberto y de Privitello Luciano, Grandes discursos de la historia argentina. Buenos Aires, Aguilar, 2000.
- Quiroga, Hugo."El tiempo del proceso", Rosario, Ross, 1994.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## **La construcción historiográfica de la Argentina Peronista**

Capobianco, Carina (UNR)

[capobiancocarina@gmail.com](mailto:capobiancocarina@gmail.com)

Gibbons, Silvina (UNR-UNER)

[silgibbons@yahoo.com](mailto:silgibbons@yahoo.com)

Prol, María Mercedes (UNR-UNER)

[mercedesprol@gmail.com](mailto:mercedesprol@gmail.com)

### **Mesa redonda: Historia, política y narrativa (2)**

#### **Resumen:**

El objetivo de esta comunicación es identificar las condiciones que hicieron posible, durante el kirchnerismo, la reformulación de interrogantes sobre la historia argentina del siglo XX y, en especial, la revisión del tratamiento que ha recibido el peronismo o los peronismos de parte de la historia académica.

En esta ponencia afirmamos que los tres gobiernos kirchneristas transitaron coyunturas que generaron nuevos sentidos del pasado y el presente, y posibilitaron la reformulación retrospectiva de interrogantes para revisar la historia argentina construida luego de la transición a la democracia, de la mano de la profesionalización y normalización (Acha y Quiroga, 2012) del campo historiográfico fundada en una matriz de lectura inscripta en la tradición liberal.

Las políticas de memoria, verdad y justicia impulsadas por Néstor Kirchner a partir de 2004, el conflicto con las corporaciones representantes de los productores agropecuarios en 2008 y las celebraciones por el bicentenario, por un lado, y el fallecimiento de Néstor Kirchner, por otro, ocurridos durante el año 2010, motivaron la revisión de las militancias y de la dinámica



institucional del peronismo clásico, la relectura del rol del decisionismo en la política argentina e, incluso, la dimensión sentimental de la política, entre tantas otras.

## Introducción

Los años del kirchnerismo configuraron un período caracterizado por una dinámica que resignificó los discursos y las prácticas políticas. La gestión política gubernamental contuvo un fuerte contenido simbólico destinado a recuperar la confianza en las instituciones, luego de la crisis de representación que tuvo lugar durante el gobierno de la Alianza. La crisis del 2001/2002 se manifestó de manera contundente en todos los planos de la vida social, fundamentalmente en el desánimo y la falta de interés por la política. A partir del año 2003, el flamante presidente Néstor Kirchner pudo revertir esta tendencia mediante un conjunto de políticas públicas sostenidas en un rol activo del Estado y la convocatoria a los principales partidos políticos de la oposición a través de lo que se conoció como la política de “transversalidad”.

De manera esquemática y no exhaustiva, es posible señalar algunas medidas que consideramos claves, tales como el pago de una deuda histórica con el FMI con el objetivo de recuperar soberanía en el desarrollo productivo nacional, y la apertura de las paritarias en el ámbito laboral, lo que dio lugar a una progresiva redistribución de los ingresos. En otro plano, desde el Poder Ejecutivo se impulsó la renovación de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia a través de procedimientos democráticos y, con carácter de reparación histórica, la derogación de las llamadas “leyes de impunidad” que permitieron retomar los juicios por delitos de lesa humanidad, así como también se impulsaron políticas de Memoria, Verdad y Justicia.

El objetivo de esta comunicación es identificar las condiciones de posibilidad habilitadas por ese proceso de la historia reciente para la reformulación de interrogantes sobre la historia política argentina de la segunda mitad del siglo XX y, en especial, para el tratamiento que ha recibido el peronismo o los peronismos. Los tres gobiernos kirchneristas transitaron esos escenarios de conflictividad politizando a propios y ajenos. La gestión política, entendida como una herramienta de transformación frente al avance neoliberal de la década del ‘90 y las políticas implementadas principalmente a partir de mediados del 2008, transcurrió en un estado de fuerte confrontación. Consideramos a esos escenarios de conflictividad como espacios de configuración de campos de disputa, en los cuales quedan expuestos los actores involucrados, sus intereses y los mecanismos disponibles para la defensa de los mismos, es posible discernir los diseños de las alianzas implicadas en las disputas por el poder y su capacidad de incidir en las decisiones públicas.

En retrospectiva, identificamos tres coyunturas creadoras de sentido histórico y político. Durante el año 2004, a partir de las políticas de Estado sobre la Memoria, Verdad y Justicia; en el 2008, como consecuencia del conflicto entre el gobierno y las entidades rurales y, finalmente, en 2010, mediante dos sucesos que dejaron una huella en las subjetividades políticas de los argentinos: los festejos del Bicentenario y la inesperada muerte de Néstor Kirchner. En cada una de estas situaciones se pusieron en juego identidades a partir de vivencias que constituyeron nuevas experiencias emotivas. En el primer caso, la disputa de sentido político en el conjunto de acciones orientadas a la construcción de la Memoria sobre el Terrorismo de Estado por parte del presidente Kirchner rectificó el rol del Estado en esa materia después de la enorme clausura que había tenido lugar en los años noventa. El segundo momento, de alta conflictividad social, eclipsó el consenso político al poner en evidencia la necesidad de medidas tendientes a la transferencia de recursos



económicos para profundizar el camino de la redistribución del ingreso. En ese marco, las diversas corporaciones agrarias de viejo arraigo sumaron adhesiones más amplias, las de los sectores medios urbanos, que disputaron en el espacio público un sentido común que proyectó sus intereses en el imaginario de una identidad nacional - “Todos somos el campo”-. El 2010 fue un año paradigmático. Los festejos por el Bicentenario, cuya organización planificó el gobierno, despertó un entusiasmo popular cargado de sentido histórico y político al lograr conjugar la muestra monumental del Estado con la participación masiva de la ciudadanía en cada uno de los eventos públicos. A pocos meses de esas celebraciones, la inesperada muerte de Néstor Kirchner volcó nuevamente a la calle a una innumerable cantidad de simpatizantes que demostraron no sólo afecto y reconocimiento a un ex presidente sino que fueron delineando con más precisión política uno de los significados del “kirchnerismo”. Este fenómeno comenzó a ser percibido como una experiencia identitaria y emotiva.

En ese proceso de resignificación de la política, de los actores sociales, de las identidades, de la historia reciente, entre otras cuestiones, motivados por las coyunturas de cambio mencionadas, el kirchnerismo dejó de ser solamente una corriente interna dentro del Partido Justicialista y se convirtió en una construcción política con peso propio en la historia del peronismo. Ese mismo peso político, consideramos, puso en juego algunas de las matrices de lectura histórica predominantes. La experiencia atravesada hasta entonces provocó un cierto sentido reminiscente para las generaciones que no habían vivido el primer peronismo, un fenómeno político específico que fue estudiado en el campo profesional bajo cánones normalizadores. Es decir, el primer peronismo en sentido amplio y como gestión de gobierno fue y/o es comprendido a partir de un conjunto de consensos académicos construidos dentro de una matriz de lectura basada en herramientas teóricas *conceptuales inscriptas en una tradición liberal*.

Antes de referirnos a las condiciones de posibilidad abiertas por la experiencia kirchnerista para la interpretación del peronismo o los peronismos, abordaremos brevemente las matrices de lectura y las interpretaciones que antecedieron al consenso explicativo originado en los años ochenta y consolidado en los noventa. Luego, nos detendremos en la reconstrucción del núcleo básico de sentido que circuló en el ámbito académico en aquellos años, al que algunos autores denominaron normalización (Acha; Quiroga, 2012), para avanzar después con nuestras hipótesis.

### **I. Antecedentes de la normalización. De la ausencia a la configuración de un canon interpretativo (1955-1990).**

Consideramos que a lo largo de la segunda mitad del siglo pasado se observaron, por lo menos, tres momentos claves en las condiciones disciplinares y político ideológicas de producción académica sobre el primer peronismo. Uno de ellos se abrió a mediados de los años cincuenta, cuando los análisis tuvieron una impronta sociológica fuerte, debido al desarrollo y la preponderancia de la sociología de la modernización en la lectura de fenómenos sociales y políticos. En ese contexto, los investigadores se propusieron encontrar la raíz de las anomalías en el funcionamiento del sistema político argentino, y los interrogantes giraron en torno a los obstáculos y las posibilidades que generó el primer peronismo para el desarrollo económico y la democracia liberal. Tales dificultades se graficaron mediante la convivencia de una integración económica y social con carencia de integración política partidaria de la clase obrera, que fue reemplazada por una tradición carismática y movimientista a la que consideraron pernicioso para





la vida política argentina. Esta modalidad de abordaje predominó también durante los años sesenta y setenta (Germani, 1962; Di Tella, 1965).

Al mismo tiempo, el proceso de radicalización ideológica y política de los jóvenes, el fracaso de los dos modelos desarrollistas (constitucional y autoritario), el retorno del peronismo al gobierno en la primera mitad de los años setenta, y sus diversos proyectos internos, habilitaron nuevos interrogantes y otras lecturas, que superaron el antiperonismo analítico y se hicieron también en clave sociológica. No obstante, las corrientes cambiaron respecto a las dos décadas precedentes, integración y anomia dejaron de ser los ejes principales de abordaje. Los especialistas estuvieron seducidos por las posibilidades analíticas de las corrientes marxistas en sus diversas versiones: la perspectiva gramsciana y los marxistas ingleses. Y por otro lado, las influencias de los escritores nacionales que integraban la bibliografía de las *Cátedras Nacionales* (González, 2000; Friedeman, 2017). Sus escritos trasuntan una pregunta: qué posibilidades mostraba el sujeto peronismo, su tradición de cambio, sus actores, la clase obrera, sus alianzas de fracciones de clases para la transformación del sistema económico y político, o en otras palabras, para el trayecto hacia un socialismo nacional. En las interpretaciones menos clasistas jugó un rol significativo la emotividad del sujeto popular que dio vida a un proyecto nacional. No hubo uniformidad, pero buena parte de quienes integraron las *Cátedras* rescataron aggiornadas las versiones de los ensayos políticos de peronistas y peronistas críticos que vieron luz a fines de los años cincuenta, entre ellos los elaborados por Arturo Jauretche y Jorge Abelardo Ramos. Para algunos de ellos, no para todos, si se consideraba al peronismo como fenómeno emancipador, y se lo elegía como espacio de participación no se podía apostar a una estrategia clasista porque el peronismo no la llevaba en sus entrañas.

De ese modo, los trabajos de Gino Germani y Torcuato Di Tella convivieron con los de Roberto Carri, Miguel Murmis y Juan Carlos Portantiero, entre otros, estos dos últimos autores incorporaron la perspectiva gramsciana al análisis del peronismo. En estas décadas no hubo un canon académico asentado, las interpretaciones coincidieron en algunos puntos y fueron heterogéneas en otros, en la preponderancia de actores y relaciones y, sobre todo, en el sustrato ideológico político sobre el que se sostuvieron (Carri, 1967; Murmis y Portantiero, 1971).

Ese canon interpretativo comenzó a trazarse a fines de la dictadura militar y, con más precisión, a mediados de los ochenta, con el retorno a la democracia y la normalización de las carreras de disciplinas sociales de las universidades nacionales, especialmente las de historia. De allí en adelante fueron claras las preferencias académicas y las citas bibliográficas obligadas. Determinados autores hegemonizaron la bibliografía de las cátedras que tuvieron por tema al peronismo/los peronismos. Entre ellos, Juan Carlos Torre, Juan Carlos Portantiero, José Nun, Emilio De Ípola, Eliseo Verón, Silvia Sigal, Louise Doyon, Ernesto Laclau, Alberto Círia y Daniel James, por citar sólo algunos. Sociólogos, politólogos e historiadores introdujeron diversos registros de análisis sin socavar completamente al sociológico.<sup>53</sup>

En el ámbito académico despuntó una creación de sentido sobre la producción de hegemonía del peronismo que se mantuvo en casi todos los estudios que se produjeron en la transición democrática: la pérdida de autonomía de los actores del movimiento a partir del ascenso de Perón a la presidencia de la Nación, una estatalidad que obturó la construcción de las diversas identidades peronistas y el control férreo de la dinámica institucional de la política. Dos trabajos son representativos del debate de la transición sobre el primer peronismo. Uno es *El peronismo y*

<sup>53</sup> Entre todos se destacó por su originalidad explicativa el análisis de Ernesto Laclau, registro del discurso para explicar el populismo y la revalorización del análisis de Jorge Abelardo Ramos (Laclau, 1978). Y luego el de Daniel James (1987)



*sus espejos* de Emilio De Ípola (1988) y el otro es *Interpretando (una vez más) los orígenes del peronismo* (1989), de Juan Carlos Torre, ambos dejaron marcas de interpretación recogidas a posteriori: acudieron a un clásico para explicar los orígenes del peronismo, revalorizaron el análisis de Gino Germani; e insistieron en la pérdida de autonomía del movimiento obrero en un proyecto de corte estatal y autoritario.

En 1988, en *El peronismo y sus espejos*, De Ípola hizo un balance crítico de los estudios sobre el peronismo, donde destacó la superioridad de la interpretación de Germani por sobre la de Ramos y su justa supervivencia. Por supuesto, ni este autor ni Torre hicieron suyo el planteo de Germani sobre la manipulación de las masas populares, interesa reconocer qué rescataron de su interpretación, por qué retornó un clásico del antiperonismo analítico que se distanció del sentido común antiperonista. Ambos recuperaron selectivamente la operación histórica, una lectura de la crisis del '30, en qué consistió la herencia que recibió el peronismo y cómo construyó su proyecto político a partir de lo heredado. ¿Qué heredó el peronismo de la Argentina de los años treinta?, las transformaciones estructurales, la industrialización sustitutiva de importaciones, la centralidad de las masas obreras urbanas, demandas sociales insatisfechas, las dimensiones y heterogeneidad de las culturas políticas tradicionales y urbanas, la crisis de representación de los partidos políticos tradicionales -inmersos en el juego político que planteó la década del 30- y una forma de movilización de las masas obreras que se convirtió en heterónoma. ¿Cómo construyó sobre lo heredado? Ya sea en el caso del balance de los estudios (De Ípola) o en el de la relación entre Estado/sindicatos (Torre), la demostración de la pérdida de autonomía del movimiento obrero cuando ingresó al Estado peronista, estuvo basada en la disolución del Partido Laborista y la configuración del Partido Peronista. Así, en sus cosmovisiones la potencialidad de los actores sociales quedó presa de una lógica de construcción de poder desde las instituciones estatales que se impuso a la dinámica de movilización originaria. La pregunta fue por los orígenes, sin embargo las hipótesis se trazaron sobre lo que sus trabajos no analizaron finalmente: las condiciones de construcción de estatalidad o de un orden político supuesto. Partieron de la idea de que esa construcción dejó cesante el proyecto fundador o que en el proyecto fundador yacía en germen la imposición. Pero esta afirmación no fue demostrada.

## II. Normalización. La constitución de una matriz interpretativa

Como mencionamos más arriba, durante los años 80s se produjo el pasaje hacia el régimen democrático en la Argentina que para el conjunto de la sociedad implicó una ruptura con la historia inmediata, la violencia política y el autoritarismo, a partir de la recuperación de los valores democráticos que se extendieron a diferentes áreas del desenvolvimiento social y político. Esta confianza en la capacidad transformadora de la democracia, a la que el presidente Raúl Alfonsín rindió tributo, subsumió todas las tareas del Estado a la consolidación del sistema representativo de gobierno. Como ejemplo, vale recordar una afirmación de Alfonsín que contenía esta cosmovisión: “con la democracia no solo se vota, sino que también se come, se educa y se cura”.<sup>54</sup>

En este contexto, en las ciencias sociales pasó a primer plano la preocupación por el ejercicio de la ciudadanía política, el funcionamiento de los partidos políticos y del sistema de partidos, la vinculación entre los diferentes poderes del Estado -fundamentalmente entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo-, la relación entre las instituciones políticas y las corporaciones, la participación

<sup>54</sup> Alfonsín, Raúl. Discurso de asunción ante la Asamblea Legislativa, 10 de diciembre de 1983.



de los actores en el espacio público, entre otros problemas de análisis. De este modo se construyó un consenso, del que el campo historiográfico formó parte, en torno de un mandato organizacional de la sociedad y el Estado de tipo liberal.

En la historiografía que se ocupó de estudiar la historia argentina de los siglos XIX y XX el registro político se volvió predominante y se incorporaron a los estudios un profuso instrumental teórico-conceptual proveniente de autores del liberalismo político, mientras la ciencia política y la sociología política asumieron un rol protagónico. A partir de estas matrices comprensivas se estudió el pasado buscando las coyunturas históricas en las que el desenvolvimiento de las instituciones políticas liberales se habría desviado de su camino. Los interrogantes con los que se acudía al pasado tenían que ver con identificar cuándo y cómo se había truncado la historia democrática de nuestro país, cuáles fueron las limitaciones del régimen democrático y de los actores políticos que condujeron al surgimiento de experiencias políticas autoritarias y filofascistas, entre otras. (Botana, 1975; Mustapic, 1984; Ansaldi, 2000; Halperín Donghi, 2000)

Este es el sustrato fundamental que enmarca el proceso de profesionalización y normalización de la historia como disciplina que comienza a mediados de los años ochenta y se consolida en la década posterior. Esta normalización cristalizó una lectura particular de la historia argentina del siglo XX y del lugar del peronismo o los peronismos en ella que, entre otras, abrevia en la tesis elaborada por los científicos sociales europeos luego de la segunda guerra mundial, en la misma se sostiene que las experiencias corporativistas que tuvieron lugar en ese continente emergieron como antítesis de la democracia liberal y fueron el resultado de la crisis del capitalismo de los años treinta que se asoció a una crisis del liberalismo iniciada en la década anterior.

### Una lectura en clave agónica de la “Argentina peronista”

En el año 1994, Tulio Halperín Donghi escribió un ensayo que tituló “La larga agonía de la Argentina peronista” en el que proponía una interpretación del devenir histórico de nuestro país en el siglo XX.<sup>55</sup> El ensayo recupera buena parte de los consensos historiográficos presentes en la normalización y desarrolla una hipótesis fuerte según la cual Argentina habría ingresado en una crisis en 1930 que se consolidó como tal entre 1945 y 1955, bajo el gobierno de Perón. Esa crisis habría perdurado de forma agónica dando lugar a una “etapa decisiva” caracterizada por la extrema violencia que tuvo lugar entre 1969 y 1989. En los párrafos que siguen recuperamos los principales argumentos del autor en tanto su ensayo se configura como una síntesis acabada de esos consensos interpretativos. En este apartado nos remitiremos al texto del autor en más de una oportunidad en un intento por ser lo más fieles posible a los argumentos originales.

En “La larga Agonía...”, la Argentina asume a partir de 1945 una nueva fisonomía que se resume bajo el adjetivo de “peronista”. Esta calificación no remite exclusivamente al peronismo como movimiento político, ni a los peronistas en tanto ciudadanos representados por una identidad política, sino a la configuración de una nueva Argentina que habría tenido lugar a partir de la irrupción del fenómeno peronista, aunque hunde sus raíces en la década del 30 y no se agota con el final del gobierno de Perón en 1955. Esa “Argentina peronista” no refiere a lo que habría de

---

<sup>55</sup>La aparición de este texto dio lugar a un extenso debate de académicos entre los que se encontraron, Silvia Sigal, Luis Alberto Romero, José Nun y Marcelo Cavarozzi. Fue publicado en el Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani, no. 12, julio, 1995.



peronismo en ella sino a la emergencia de un nuevo orden socioeconómico y político que contenía tanto al peronismo como a su negación y a los variados intentos infructuosos de obtener una síntesis, ya fuese superadora o no.

El escrito considera que la crisis argentina comienza en 1930 y se despliega en tres dimensiones: el agravamiento del conflicto sociopolítico que llega al paroxismo con el terrorismo de estado; la “fiera agonía” de la sociedad tal como quedó perfilada bajo el peronismo y, sobrevolando a ambas, el legado negativo de las formas que asumió el ingreso a la democracia electoral. (Halperín Donghi, 1994: 11)

Treinta años antes, en su ensayo “Argentina en el Callejón”, Halperín ponía el foco en los antagonismos sociales entre quienes tenían un recuerdo nostálgico de la Argentina agraria que se terminó en 1930 y quienes se identificaban con la Argentina nacida en ese año, a la que calificaba como fascismo. Esos antagonismos habrían asumido la forma del conflicto socioeconómico y definido los componentes de una “guerra civil larvada” que en el momento de la escritura del texto seguía sin resolución. De este modo, el autor entiende que esa crisis social y política surgida durante la crisis mundial del 29 detuvo a la Argentina en un vaivén entre fuerzas que se negaban entre sí. En “La larga agonía...” ubica la resolución dramática de ese conflicto en el terrorismo de estado que tuvo lugar a mediados de la década del 70.

Halperín Donghi considera que el peronismo hunde sus raíces en esa Argentina fascista de los años 30 aunque no lo entiende como una forma de fascismo sino que “fue por lo menos el resultado –o más bien el residuo (...)– de una tentativa de reforma fascista de la vida política argentina” (Halperín Donghi, 1964: 25). Esa sociedad peronista se configura como tal a partir de los restos de un ensayo fascista fallido que, además, deja como legado un conflicto sociopolítico en el que el peronismo se configura a partir de la hegemonía de uno de sus contendientes. Su propia naturaleza abreva en ese conflicto, lo robustece y lo reproduce, incluso, más allá de 1955.

Hemos mencionado que en “La larga agonía...” a esta primera dimensión de la crisis le suma una segunda que se perfila a partir de la emergencia de la sociedad peronista. El peronismo va a ser la expresión política de la sociedad que resulta de las transformaciones que tuvieron lugar en los años 30. Para Halperín esa sociedad tiene dos actores fundamentales: el ejército y el movimiento obrero. Considera entonces que el peronismo va a constituir una “solución” para el Ejército, “al que sus propias orientaciones amenazaban con el destino de los vencidos” en la segunda guerra mundial (Halperín Donghi, 1994: 17 y 18) y una “oportunidad” para “el desquite de las clases populares (...) marginadas (...) y para un movimiento obrero que ve abrirse el camino desde la más remota periferia al centro mismo del sistema de fuerzas sociopolíticas”. El peronismo habría constituido entonces un “vendaval político” que introdujo “una torsión violenta” en las relaciones entre las clases (Halperín Donghi, 1994: 27). Es por esto que Halperín considera que el peronismo supuso una transformación en el equilibrio político-social y la ruptura con las tradiciones políticas existentes, cambios que iban a resultar determinantes para desencadenar un nuevo y más virulento “conflicto de legitimidades” (Halperín Donghi, 1994: 18). En La larga agonía... es la Argentina peronista y su orden socioeconómico el que de manera agónica conduce al desenvolvimiento de la violencia política en los años 70.

La tercera dimensión de la crisis, aquella que remite al sistema representativo, se manifiesta en una etapa de falseamiento electoral sistemático en los años 30 para derivar en un sistema electoral que a partir de 1946 funcionó sólo como “base plebiscitaria” de “un autoritarismo cuyo estilo debía mucho al de los totalitarismos europeos” (Halperín Donghi, 1994: 49 y 50). Desde esta



perspectiva, el funcionamiento autoritario del sistema electoral se explica por la concepción de la política que tenía Perón, quien la entendía como una mera técnica para ordenar verticalmente a la sociedad y generar obediencia. En este esquema el sufragio universal perdía su poder legitimante y funcionaba como una confirmación plebiscitaria de la autoridad de Perón.

El período que se abre con el derrocamiento de Perón estuvo caracterizado por la inestabilidad política. Dicha conflictividad no es explicada debido a la proscripción del Partido Peronista, que representaba a la mitad del electorado, sino a que la democracia es desvirtuada por la redefinición permanente de los términos mediante los cuales era autorizada la competencia electoral. La continuidad agonística de la crisis, manifiesta en sus tres dimensiones, era palpable en el hecho de que el peronismo había creado una sociedad nueva que “aunque no tenía modo de perdurar, sencillamente se rehusaba a morir” (Halperín Donghi, 1994: 29).

En este punto consideramos pertinente sistematizar los argumentos presentes en el ensayo analizado aquí, que recupera las principales tesis desarrolladas durante la normalización que se convirtieron en una especie de “sentido común académico” explicativo de la segunda mitad de la historia argentina del siglo XX y, en particular, del peronismo o los peronismos. En primer lugar, la vinculación entre los años ‘30, la herencia recibida por el peronismo y la resignificación de esa herencia. En segundo término, la premisa de que el peronismo se constituyó a partir del conflicto, lo reprodujo y alimentó, y esa reproducción formó parte de su genética hasta la aparición de la corriente renovadora y el menemismo. En tercer lugar, se sostuvo que hubo un vínculo directo entre el conflicto sociopolítico en el que abrevó el peronismo y el paroxismo de la violencia política en los 70. El peronismo habría propiciado un orden sociopolítico imposible que, a pesar de los variados intentos por lograrlo, se resistió a desaparecer. Su propia lógica agonista y perdurabilidad en el tiempo, que no hizo más que profundizar la imposibilidad de procesar los antagonismos por vías institucionales, condujo a un final catastrófico durante la segunda mitad de los años 70. Halperín Donghi trazó una suerte de línea conductora entre ambos momentos de la historia argentina de modo que la extrema violencia política de los 70s hundía sus raíces en el conflicto sociopolítico del primer peronismo. Como cuarto punto, en los años ‘30 se habría producido un intento corporativo de organización de la representación política del que el peronismo fue su “residuo”. En esta línea, el peronismo fortaleció la presencia del Ejército y el movimiento obrero, quienes ocuparon el centro de la escena política. Varios estudiosos señalaron el carácter sobredimensionado de la presencia del segundo actor en el sistema político argentino, tal “sobredimensionamiento del lugar político de los trabajadores” fue explicado por Torre en distintos artículos, y se interpretó como una deformidad que desbordó el continente que debió hipotéticamente haber ocupado ese actor, que contribuyó, además, a la dinámica corporativista mencionada más arriba (Torre, 1989). Por último, en esas versiones se le adjudicó a Perón y al genérico peronismo una concepción autoritaria del ejercicio del poder, basada en la lógica amigo/enemigo y en prácticas electorales plebiscitarias.<sup>56</sup>

### III. La experiencia kirchnerista: ¿un nuevo contexto de producción historiográfica?

---

<sup>56</sup> Estas afirmaciones fueron recuperadas, además, en diversos libros de síntesis de historia argentina de la segunda mitad del siglo XX que se consideran “manuales” académicos. Uno de ellos es *Historia de la Argentina contemporánea. De Perón a Kirchner*, escrito por Marcos Novaro (Novaro, 2006).





Como mencionamos en la introducción, es posible observar en los dos primeros gobiernos kirchneristas (2003-2011) cuatro acontecimientos clave que incidieron en la formulación de interrogantes posibilitando relecturas del peronismo/los peronismos que ponen en cuestión el canon interpretativo consolidado en los 90s.<sup>57</sup> Dijimos anteriormente que esos momentos estuvieron conformados por la coyuntura abierta a comienzos de 2004, con los gestos y la posición del presidente Kirchner frente a los artífices del terrorismo de Estado, junto a la recuperación positiva de la militancia peronista de izquierda que no comulgó con la militarización de las organizaciones armadas; la de mediados de 2008, cuando se inició el conflicto con los sectores agrarios aliados a los más influyentes medios de comunicación para frenar la implementación de la Resolución N° 125; en 2010, durante los festejos del Bicentenario; y en octubre de ese mismo año con la muerte de Néstor Kirchner.

¿Cuáles fueron algunos de los tópicos de discusión pública y académica que se abrieron a partir de estos acontecimientos e involucran la formulación de análisis para repensar los relatos institucionales establecidos en torno al peronismo/los peronismos? Es necesario considerar que el debate en esas coyunturas se entabló en clave de antinomias explicativas acorde con las posiciones que los especialistas fueron adquiriendo en un campo intelectual e ideológico que comenzó a polarizarse. En esas interpretaciones pueden identificarse tres tópicos. En primer lugar, los críticos de las políticas kirchneristas y del kirchnerismo como fenómeno social y político reactualizaron el clásico debate en torno a la existencia de una supuesta tradición cultural liberal republicana y pluralista, inaugurado en Argentina durante la transición democrática, a la cual el kirchnerismo impuso un unanimismo decisionista y autoritario, heredero del peronismo clásico que continuó con diversos matices en las prácticas militantes de la primera mitad de los años setenta. En otro tópico, ligado al primero, a los mecanismos de toma de decisiones gubernamentales y la estrategia agonista de construcción de hegemonía que contiene ese legado peronista, resaltado en el canon, se sumaron variadas reflexiones sobre el grado de sustentabilidad de las políticas públicas de redistribución positiva de la renta aplicadas en gobiernos peronistas, en el corto y el largo plazo. Desde esta perspectiva, la matriz unanimista, la virulencia discursiva y las decisiones cortoplacistas irían, finalmente, construyendo un escenario de conflictividad social y política inscripto en la genética del peronismo. Mientras que del otro lado del tablero analítico se abrieron diversos interrogantes sobre temas que parecían clausurados, algunos de los cuales fueron la posibilidad de visitar la militancia setentista y rever su asociación automática con la violencia y el autoritarismo así como la legitimidad de las estrategias decisionistas en la toma de decisiones en un gobierno democrático y republicano para generar mecanismos de integración social. Otros tópicos remitieron a explicaciones sobre la constitución de las antinomias ideológico/políticas, las lealtades partidarias y los liderazgos en Argentina y América Latina.

A continuación vamos a retomar cada acontecimiento para recuperar ideas e interrogantes que permiten pensar cómo la experiencia kirchnerista constituyó un contexto que habilita una producción historiográfica alternativa a las perspectivas canónicas. Para ello seguimos los supuestos de Pierre Rosanvallon (2003) quien en su interpretación conceptual de *lo político* sostiene que la conflictividad es la matriz de las democracias contemporáneas. Una conflictividad que atraviesa todos los campos y se vuelve parte de lo cotidiano, donde se hace imposible

---

<sup>57</sup> Al mismo tiempo, se difundieron interpretaciones pasadas sobre el primer peronismo que parecían haber quedado en el olvido académico porque no integraron ese canon interpretativo, entre otros motivos. Un ejemplo de ello es la publicación por parte de la Biblioteca Nacional, dirigida por Horacio González, de las obras completas de Roberto Carri.





discernir entre los diferentes niveles económico, social y cultural porque *lo político* subyace en el universo de las ideas y en la lógica de las prácticas.

Las políticas de Memoria, Verdad y Justicia encaradas por Néstor Kirchner desde 2004 generaron un campo de diferenciación y disputa no sólo en el ámbito intelectual académico sino también en el espacio público (Montero, 2012, Dávila; Gibbons; Prol y Zampino, 2019). A pesar de haberse decretado previamente, en el año 2002, el Día de la Memoria, Verdad y Justicia, el rol del Estado como garante de una justicia de reparación a los delitos de Lesa Humanidad cometidos por el Terrorismo de Estado, los actos públicos del oficialismo, el estímulo constante a fundar Lugares de la Memoria y la configuración de un lenguaje propio en torno a dichos acontecimientos, consensuado por la mayoría de los organismos de Derechos Humanos, constituyeron puntos de inflexión en el debate histórico. Asimismo, hubo cambios significativos en los contenidos de la política educativa nacional. La disputa por un saber histórico cabalgó entre quienes vieron en cada gesto y decisión la construcción de una “historia oficial” que canceló el debate en pos de una actitud unanimista<sup>58</sup> y, por el contrario, quienes repararon en ese rol del Estado que propuso rever las caracterizaciones de la militancia setentista, su vinculación automática con la violencia, como dijimos más arriba, las explicaciones sobre los conflictos internos del tercer peronismo y las responsabilidades de los grupos armados en el advenimiento de la dictadura militar. Lo que llevó a discutir sobre los modelos explicativos de causalidad que circularon entre actores diversos y en el ámbito académico sobre dicho problema (Casullo, 2011, Feierstein, 2007).

¿Por qué la construcción de un relato sobre el pasado por parte del Estado posibilitó la revisión de lecturas consagradas? En principio, ese Estado funcionó en un régimen democrático, es decir, la voz oficial convivió con otras tantas difundidas en diversos formatos en la esfera pública. Al mismo tiempo, los múltiples espacios académicos -aulas universitarias, jornadas y congresos- fueron marcos de discusión en torno a la construcción de las memorias, los matices y las corrientes ideológicas de las organizaciones sociales, partidarias y armadas, el rol de las elites empresariales en la dictadura cívico militar y la función de la Iglesia Católica en el plan sistemático de secuestros y desapariciones. Asimismo, el pronunciamiento del Estado en esta materia, después de sostener durante más de una década un discurso basado en la necesidad de la reconciliación nacional y de marginar las demandas de los organismos de DDHH, aumentó la participación popular en las Marchas por Memoria Verdad y Justicia cada 24 de marzo y la intervención pública de voces antagónicas que propiciaron más debate sobre los años setenta y ochenta. En clave democrática, reafirmando la política del Nunca Más en la transición democrática, la ciudadanía puso en debate nuevamente las trayectorias colectivas y, por su parte, en el campo académico hubo una profusa producción sobre el pasado reciente.

El segundo gobierno kirchnerista transcurrió en un escenario de conflictividad, que se desató en el año 2008 con el intento gubernamental de poner en marcha un modelo redistributivo alternativo, en cierto modo, a la política económica neoliberal del menemismo que entró en crisis terminal durante el gobierno de la Alianza en el 2001. Los actores involucrados caracterizaron la relación entre el Estado y los grupos de interés a través de una multiplicidad de calificaciones portadoras de una importante carga de sentido que reflató por momentos la antigua antinomia peronismo/antiperonismo. Las lecturas del conflicto se inscribieron en buena medida en la representación que se tuvo del accionar del peronismo a lo largo de la historia e hicieron repensar, al mismo tiempo, la dinámica institucional de aquel peronismo, sobre todo del clásico.

<sup>58</sup> Estas fueron las posiciones asumidas por Beatriz Sarlo y Hugo Vezzetti, entre otros especialistas y académicos, (Dávila; Gibbons; Prol; Zampino, 2019)



En la dimensión política, quedaron expuestos los alcances y las limitaciones del decisionismo en un sistema democrático, cuando el Poder Ejecutivo pretendió conducir el modelo de desarrollo de la economía. En primer lugar, el uso del mecanismo legislativo por parte del oficialismo para dirimir un proyecto que garantice institucionalmente un tipo de rumbo económico basado en la transferencia de recursos del sector agroexportador a otros sectores dinámicos asociados al mercado interno. Ese escenario puso en entredicho ciertos calificativos canónicos sobre el rol del peronismo cuando es oficialismo y el tipo de relación que establece con la oposición. Replotó el valor de la búsqueda de consensos sociales y la reflexión sobre los modos de producción de hegemonía para encarar un modelo de desarrollo orientado a la redistribución del ingreso nacional. De esta estrategia política se desprende una pregunta: ¿con qué recursos políticos e institucionales contó el Poder Ejecutivo para introducir ciertos cambios en la matriz de crecimiento económico, afectar intereses consolidados y dinamizar el mercado interno a través de una política redistributiva?

Si bien la conflictividad nunca estuvo ausente en la sociedad y la política argentinas, lo novedoso en la coyuntura abierta en 2008 fue que los actores afectados por las políticas públicas, además de participar en la escena pública a través de los medios de comunicación, activaron de manera más efectiva formas de intervención al tomar la calle. Esto hizo visible los alineamientos y las lealtades, se construyeron nuevas representaciones colectivas, retratadas en slogans tales como “todos somos el campo”, “estoy con el campo” (Hora, 2010). Las manifestaciones de las corporaciones empresariales rurales en múltiples espacios públicos como las calles, las rutas, las plazas y diversos monumentos emblemáticos sumado al rol que jugaron periodistas consagrados popularmente y personalidades del mundo del espectáculo en los medios masivos de comunicación al asumir posiciones parciales sobre el conflicto condujeron a una operación de deconstrucción de cada uno de los relatos vigentes en esa coyuntura. La confrontación pública demostró el alcance de las tensiones sociales en una situación conflictiva que ni siquiera en el enunciado del conflicto entre las partes suponía un acuerdo posible. Resumiendo las versiones circulantes, éstas iban desde “el conflicto con el campo” hasta “el conflicto entre el gobierno y las corporaciones rurales”. En ese nuevo marco de inteligibilidad se pusieron en entredicho los modos de acumulación de fuerza en la construcción de poder político para cumplir con determinadas expectativas de cambio socioeconómico.

En esta disputa fueron construyéndose identidades políticas antagónicas que tributaron al kirchnerismo y al antikirchnerismo. El bloque antikirchnerista se fue configurando como un frente cada vez más amplio que reclutó desde voces de la derecha explícita hasta sectores liberales provenientes de las filas democráticas. Estos impugnaron el decisionismo del Poder Ejecutivo. En este ámbito predominó la idea, con matices, de que ese modo de producción de un orden rompió con las modalidades de construcción de consensos, contractualista (Alfonsín) o estratégica (Menem), que habían sido instituidas en la transición democrática. Calificaron de irresponsable la intervención de la presidenta de la Nación, Cristina Fernández, ya que consideraron que la misma fogueó innecesariamente la conflictividad y produjo una representación errónea y agonista de las disputas (Palermo, 2008; Club Político Argentino, 2011).

Por su parte, el kirchnerismo logró consolidarse con identidad propia dentro del movimiento peronista. En respuesta a estas caracterizaciones, en el kirchnerismo se sostuvo la necesidad de acumular poder y capacidades decisorias en el Estado y en el Poder Ejecutivo para mejorar la correlación de fuerzas de un gobierno decidido a introducir transformaciones redistributivas frente a los intereses corporativos afectados por ellas. En esa dirección, un problema crucial en la



política argentina volvió al ruedo: el rol de los liderazgos con base electoral en un sistema democrático. La caracterización del peronismo como un régimen populista, de igual modo que lo habían hecho en otras décadas, cuestionaron el grado de legitimidad democrática contenida en la figura del líder.

Por lo tanto, la contundencia social en la crisis del 2008, habilita algunos interrogantes sobre el peso que adquiere la voluntad política cuando se inicia un camino de transformación. ¿Cuáles son los usos de los recursos estatales que legitiman y deslegitiman el decisionismo político? ¿Qué atributos de un régimen republicano se socavan cuando se fortalece un Estado interventor en la economía? En una República democrática, ¿qué forma adquiere la representación corporativa? O en todo caso, la competencia electoral para acceder a los poderes del Estado, ¿hasta qué punto representa genuinamente la disputa del poder económico cuando en esa disputa está en juego, aunque no de manera radicalizada, la distribución del ingreso?<sup>59</sup>

Estas dos coyunturas anteriores -2004 y 2008- nos permiten poner en tensión aquellos tópicos de lectura sobre el peronismo bajo la matriz historiográfica normalizadora. A continuación abordamos los dos acontecimientos que tuvieron lugar durante el año 2010 que consideramos afianzaron una identidad kirchnerista al mismo tiempo que continuaron siendo un campo de disputa en la trama interpretativa.

La ampliación de sectores en un modelo de integración social fue la base material indispensable que constituyó la identidad kirchnerista. Los festejos por el Bicentenario y la muerte de Néstor Kirchner, ambos en su condición de representación simbólica, demostraron públicamente los alcances de la aprobación a las gestiones kirchneristas y la consolidación de un espacio partidario. En los dos casos, la participación multitudinaria contuvo un alto grado de emotividad política; la intervención en esos sucesos hizo converger de manera colectiva distintas generaciones, algunas de las cuales por primera vez serían parte de una celebración y/o homenaje que proyectaba un futuro en común. En el caso particular de los festejos por el Bicentenario, esa fiesta trazó lineamientos históricos atravesados por la expectativa que venía capitalizando el kirchnerismo en el presente.

La organización del Bicentenario profundizó el debate por la historia argentina quedando sumergido, aunque con matices, en esas mismas antinomias que venimos describiendo en los momentos de conflictividad social y política (Acha, 2011). Las controversias en esa coyuntura abonaban no sólo a las divergencias en la revisión del pasado sino en el diagnóstico que se hacía del presente y la viabilidad de un destino de desarrollo nacional (Lesgart, 2010). La multiplicidad de discursos que circularon en el campo mediático de orígenes académicos y de divulgación, incluyendo en la misma dimensión de la comunicación a las intervenciones públicas del oficialismo, revelaron núcleos duros de la discusión. Una vez más se traslucía la polarización ideológica dentro de un campo de disputa donde cada actor expuso sus argumentos y diseñó estrategias para batallar culturalmente. La conflictividad en el campo discursivo es atribuida al grado de confrontación promovido por Cristina Fernández de Kirchner mediante sus alocuciones (Perochena, 2014-2015). Sin embargo, como suele ocurrir en un contexto democrático, no es tan sencillo encontrar formas unívocas en la construcción de los relatos, por el contrario, la trama discursiva se compone de matices que ni el propio oficialismo a pesar de contar con los recursos del Estado logra legitimar a través de la mirada unísona. La polarización en el debate, antes que

---

<sup>59</sup> Sobre primer peronismo, subjetividad, conflicto social y formas republicanas (Groppo, 2009)



ser un elemento contenido con derecho de exclusividad por parte de un actor, fue el marco desde donde continuaron los posicionamientos políticos tal cual venía sucediendo en otros contextos. El año 2010 reflejó contemporáneamente alguna de las formas que adquieren los acontecimientos históricos que lograron convertirse en mito, con bases materiales que sustentaron liturgias hasta llegar a consumir una “comunidad política” (Rosanvallon, 2003). En sus dos versiones, la fiesta y la tragedia, vimos entrelazar experiencias emotivas y la construcción de una identidad política. Los festejos del Bicentenario a través de la participación popular en cada uno de los actos conmemorativos y la televisación de esas jornadas se convirtió para las nuevas generaciones en un acontecimiento público de dimensiones pocas veces vistas. El guión de esta conmemoración narrado en clave histórica entró en el campo de la disputa de sentido. La versión canónica de la Argentina Moderna fue puesta en tensión a partir del valor histórico otorgado a la conflictividad que supuso la integración social en nuestro país. En el 2005, en el marco de las *Jornadas Debates de Mayo: nación, cultura y política*, organizadas por la Secretaría de Cultura de la Nación en la Biblioteca Nacional, el secretario de Cultura por entonces José Nun convocó a cumplir con una serie de objetivos para los festejos del Bicentenario (Nun, 2005). Junto a la promoción de obras celebratorias en materia de infraestructura apeló a la definición de *metas* vinculadas al desarrollo nacional y a la construcción de un *horizonte común* del proyecto de Nación. En la compilación de las ponencias confluyeron científicos sociales de las más diversas tradiciones intelectuales que además de dialogar sobre cuestiones relativas a problemas actuales como la construcción de la nacionalidad en un sistema democrático expusieron la actualización historiográfica sobre la temática. Finalmente, el marco evocativo durante esos cinco días que duró la celebración repercutió en una decisiva politización de la historia habilitando versiones encontradas sobre los acontecimientos del pasado y acerca de la significación adquirida en los relatos oficiales (Nusch y Percivale, 2016).

Por su parte, la noticia del fallecimiento de Néstor Kirchner, el día que se estaba desarrollando el Censo Nacional, convulsionó todas las dimensiones de la vida social. La organización y la espontaneidad como mecanismos para la participación popular puso en escena otros de los tópicos largamente discutidos alrededor de las formas de construcción de identidades partidarias en la Argentina. Se hizo evidente en el plano de la historia la pregunta por el valor del acontecimiento. Esa singularidad del acto que construye sentidos, en este caso, del orden de *lo político*. La consternación social trasvasó las sensibilidades y éstas asimismo condensaron una identidad partidaria: el kirchnerismo. El kirchnerismo podía ser pensado desde un registro de análisis cultural en el que hacía apenas unos pocos años la historiografía venía haciendo foco: la estructura de los sentimientos (Acha y Quiroga, 2012; Acha, 2014). Un nuevo capital simbólico invadió la escena pública con signos auténticamente kirchneristas, como el Nestonauta en el arte callejero. Asimismo, un nuevo lenguaje inscribió *lo político* en las claves de “amor”, “alegría” y “coraje”. En diversos discursos oficiales la apelación al “amor” a la patria sintetizada en la consigna “la patria es el otro” y a las convicciones políticas construyó una matriz simbólica particular al “coraje” en la toma de las decisiones. La militancia se hizo eco de esos atributos de la política y los expresó en los cánticos y en las formas corporales en cada manifestación política -el valor de mostrarse en familia, en pareja, en grupos de amigos-. ¿Es posible, entonces, incluir la dimensión sentimental en el análisis de la experiencia kirchnerista? La afirmación a esa pregunta abona en el mismo sentido que otros historiadores lo hicieron para comprender al peronismo.



Esta comunicación fue motivada por la sospecha inicial de que la experiencia kirchnerista habilitó un nuevo contexto de producción historiográfica. La matriz de lectura consagrada en la normalización de nuestra disciplina había tenido puntos de inflexión en los comienzos del nuevo siglo con las producciones que revisaron el peronismo originario desde otros registros de análisis. La multiplicidad de objetos de estudios enfocados en la historia de género, del consumo de las masas, la sensibilidad política y la militancia en primera persona apostaron a la comprensión del peronismo en campos invisibilizados en la historia política y la sociología. La presencia mediática de muchos de los representantes icónicos de la normalización historiográfica abonó la práctica de asimilar a los gobiernos kirchneristas en la larga tradición peronista. En esas tribunas de la prensa propusieron análisis políticos que con una misma matriz de lectura desde donde comprender al peronismo señalaban, ahora, los límites y las anomalías institucionales del gobierno. Esa vuelta a la discusión por su calidad democrática o, en las antípodas, por su potencia transformadora de la realidad social es lo que motivó a otros, y a nosotras en este caso, a revisar aquella matriz de lectura. A partir de esta contribución, aspiramos a abrir nuevos interrogantes sobre el impacto de esta experiencia política y de la comprensión de lo político en el campo historiográfico y sus problemas de investigación.

## Bibliografía

ACHA, Omar (2011) “Desafíos para la historiografía en el Bicentenario argentino”, PolHis, nº 8, 2º semestre, pp. 57-69.

ACHA, Omar, QUIROGA, Nicolás (2012), *El hecho maldito. Conversaciones para otra historia del peronismo*, Rosario, Prohistoria.

ACHA, Omar (2014), *Crónica sentimental de la argentina peronista. Sexo, inconsciente e ideología, 1945-1955*. Buenos Aires, Prometeo.

ANSALDI, Waldo (2000), “La trunca transición del régimen oligárquico al régimen democrático”. En FALCÓN, Ricardo. *Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)*. Nueva Historia Argentina. Tomo VI. Barcelona. pp.15-57

BOTANA, Natalio (1975). “La reforma política de 1912” en GIMÉNEZ ZAPIOLA, M. (comp.) *El régimen oligárquico. Materiales para el estudio de la realidad argentina (hasta 1930)*, Amorrortu, Buenos Aires.

CARRI, Roberto (2015), *Obras Completas. Tomo 1*, Buenos Aires, Ediciones de la Biblioteca Nacional.

-CASULLO, Nicolás (2011), *Peronismo, militancia y crítica*, Buenos Aires, Colihue.

-DÁVILO, Beatriz, GIBBONS, Silvina, PROL, María Mercedes y ZAMPINO, Martín (2019), “Intelectuales, kirchnerismo y medios de comunicación: articulaciones y disputas sobre la memoria setentista”, en libro digital D’Alessandro, M. (comp.), *XIV Congreso Nacional de Ciencia Política: La política en incertidumbre. Reordenamientos globales, realineamientos*





*domésticos y la cuestión de la transparencia*"; SAAP, [https://drive.google.com/file/d/10kb2\\_6WfFy\\_KtGzC7IYICudAt1doPrnh/view](https://drive.google.com/file/d/10kb2_6WfFy_KtGzC7IYICudAt1doPrnh/view), pp. 6280 a 6301.

DE ÍPOLA, Emilio (1988), *Investigaciones políticas*, Buenos Aires, Nueva Visión.

DI TELLA, Torcuato (1965), "*Populismo y reforma en América Latina*", en *Desarrollo Económico*, Vol. 4, N° 16, abril-junio.

FEIERSTEIN, Daniel (2007), *Genocidio como práctica social (entre el nazismo y la experiencia argentina)*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

FRIEDEMANN, Sergio (2017), "De las Cátedras Nacionales (1967-1971) a la Universidad Nacional y Popular de Buenos Aires (1973-1974). Experiencias configuradoras de institucionalidad universitaria", *Sociohistórica*, n° 39, e026, 1er. Semestre de 2017.

GERMANI, Gino (1962), *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires, Editorial Paidós.

GONZÁLEZ, Horacio (2000), *Historia crítica de la sociología argentina*, Buenos Aires, Editorial Colihue.

GROPPO, Alejandro (2009), *Los dos príncipes: Juan D. Perón y Getulio Vargas. Un estudio comparado del populismo latinoamericano*, Villa María, Eduvim.

HALPERÍN DONGHI, Tulio (1964, 2006), *Argentina en el callejón*, Ariel, Buenos Aires.

HALPERÍN DONGHI, Tulio (1994, 2006), *La larga agonía de la Argentina peronista*, Ariel, Buenos Aires.

HALPERÍN DONGHI, Tulio (2000), *Vida y muerte de la República verdadera*. Buenos Aires. Editorial Ariel.

HORA, Roy (2010), *La crisis del campo del otoño del 2008*. *Desarrollo Económico*, Vol. 50. N° 197.

JAMES, Daniel (1987), "17 y 18 de octubre: el peronismo, la protesta de masas y la clase obrera argentina", en *Desarrollo Económico* N° 107, Buenos Aires.

LACLAU, Ernesto (1978), *Política e ideología en la teoría marxista. Capitalismo, fascismo, populismo*, Editorial Siglo XXI, 1978.

LESGART, Cecilia. (2010). Intelectuales y académicos produciendo el Bicentenario. *Estudios - Centro de Estudios Avanzados. Universidad Nacional de Córdoba*, (23), 217-240. Recuperado en 01 de octubre de 2022, de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1852-15682010000100001&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-15682010000100001&lng=es&tlng=es).





MONTERO, Ana Soledad (2012), *¡Y al final un día volvimos! Los usos de la memoria en el discurso kirchnerista (2003-2007)*, Buenos Aires, Prometeo.

MURMIS, Miguel; PORTANTIERO, Juan Carlos (1971), *Estudios sobre los orígenes del peronismo*, Buenos Aires, Siglo XXI.

MUSTAPIC, Ana María (1984), Conflictos Institucionales Durante el Primer Gobierno Radical: 1916-1922. *Desarrollo Económico* Vol 24 N°93.

NUN, José, comp. (2005), *Debates de Mayo. Nación, cultura y política*. Buenos Aires, Gedisa editorial.

NUN, José; PORTANTIERO, Juan Carlos (1987), *Ensayos sobre la transición democrática*, Buenos Aires, Puntosur.

NÚÑEZ, Juan Manuel (2019), “*El populismo peronista en los gramscianos argentinos*”, en CAROZZI, Silvana; DÁVILO, Beatriz, GIANI, Juan José (comps.), *Populismo: razones y pasiones*, Rosario, Paso de los Libres.

NUSCH, Carlos Javier y PERCIVALE, Bruno (2016), *El Bicentenario argentino como territorio en disputa*. *Analecta política*, 6, 67-91.

PEROCHENA, Camila (2014-2015), “*¿Qué recordar de 1910? Los centenarios en las celebraciones bicentenarias en Argentina y México*”, *Cuadernos del Sur - Historia* 43-44, 157-182.

ROSANVALLON, Pierre (2003), *Por una historia conceptual de lo político*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

TORRE, Juan Carlos, “Interpretando (una vez más) los orígenes del peronismo”, en *Desarrollo Económico*, Volumen 28, N° 112, Buenos Aires, Enero-marzo de 1989.

## Fuentes

Club Político Argentino, Documento inicial, junio de 2008 en <http://www.clubpoliticoargentino.org/documento-inicial/>

Intervención de Vicente Palermo en el debate de coyuntura efectuado por el mencionado Club en de 2008. CEDINCI. <http://archivos.cedinci.org/uploads/r/centro-de-documentaci-n-e-investigaci-n-de-la-cultura-de-izquierdas-en-argentina/b/1/2/b123bbd2881e472d1642c95e29f8c88515cfafa4a1ca8a1f8e2fc3d535c9f4/412.16.5.08.Coyuntura.Intelectuales.y.gobierno.Vicente.Palermo.mp3>



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**“Me gustan los estudiantes”: algunas ideas para pensar el reflejo del Mayo Francés en Argentina durante los años de “la revolución a la vuelta de la esquina” (1966-1976)**

Delfina Cordoba Oterino  
[delfinacordobaote@gmail.com](mailto:delfinacordobaote@gmail.com)

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.

Mauro Dlugovitzky  
[maurodlugo@hotmail.com](mailto:maurodlugo@hotmail.com)

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.



## Resumen:

En los revoltosos '60, se asiste a una revitalización de lo cultural como trinchera para la conquista del poder político, del campo político; donde la provocación se convierte en verdadera interpelación, y no queda en un mero estímulo.

El Mayo Francés comienza como una revuelta de las ideas, del ámbito académico, pero es rápidamente acompañada por el campo de las izquierdas. El movimiento estudiantil en Argentina aparece como un nuevo actor organizado de la arena política que se encuentra con el movimiento obrero, en el marco de radicalización de la sociedad política nacional con “la revolución a la vuelta de la esquina” y de una coyuntura política que provocaba movilización.

A partir de nociones extraídas de la experiencia del movimiento estudiantil europeo, el trabajo apunta a demostrar que durante el período señalado en Argentina, la mayoría de los proyectos políticos en su búsqueda de construcción de poder organizaron modelos desde el aparato cultural (la danza, las artes visuales, las audiovisuales, el teatro o la música eran arenas sobre las cuales competían por la hegemonización del deseo político) y determinar en esta coyuntura, la relación entre los movimientos obreros y estudiantiles.

Introducción: Posibilidades que el Mayo como fenómeno y como representación otorga a la vida política cultural de los primeros '70

En su libro “Mayo 68”, la socióloga argentina Lucía Álvarez afirma que los sucesos de Mayo, o mejor dicho, el mismo mayo, se inventa en cada nueva escritura. Pero, a su vez, “la disputa interpretativa lo mantuvo como un suceso vivo y vital: una pieza de controversia, un tema de reflexión, un objeto de consumo cultural. Por eso, el Mayo francés todavía puede resultar interesante, porque además del Mayo-acontecimiento, ese suceso inesperado e irrepetible de la historia de los movimientos populares, está el Mayo-representación, un tejido de lecturas que desde distintas tradiciones político- intelectuales lo conservaron como una incógnita” (Álvarez, 2018; Pág. 15).

La falta de un programa revolucionario clásico, en tanto elaboración o plan a seguir, no mermó el deseo, la pretensión revolucionaria que en aquel Mayo pretendía subvertir el orden establecido; fue un ataque al régimen de De Gaulle, con acciones y objetivos radicales, y enfrentamientos directos con las fuerzas del orden. “Pero Mayo también fue el sueño de la revolución de la revolución: crítica de la vida burguesa, tecnocrática, mediocre, represiva, y también de los polvorientos programas de izquierda y de los revolucionarios adormecidos” (Álvarez, 2018; pág. 17). En éste sentido, Mayo es el gran ejemplo de las insurrecciones del siglo XX; y lo icónico de su propuesta es su crítica radical y su deseo ferviente de un nuevo orden, del desplazamiento de lo legitimado y establecido; de que fuera la imaginación la que tomara las riendas del poder, siendo la única capaz de originar algo nuevo.

La idea del Mayo-representación, nos permite realizar este ejercicio comparativo. Ya es muy analizado el rol de los movimientos que actúan en la década militante argentina. Lo que traemos aquí a colación, tiene que ver con la idea de que existieron a su vez un conjunto de actores que hacen a la reproducción cultural sobre la cual se posan los proyectos y discursos políticos.

## *Contextualización*



*“Ya vendrán los revolucionarios que entonen el canto del hombre nuevo con la auténtica voz del pueblo”*

*Ernesto “Che Guevara” (El Socialismo y el Hombre en Cuba; 1965)*

*Desde el Norte: Primavera de Praga y Hippismo, la reforma.*

Como bien vemos en Eley, el final de la década de los ‘60, muestra resultados de las tensiones que se daban tanto en el bloque occidental como en el bloque soviético. Al mismo tiempo podíamos ver movimientos de crisis en Vietnam, en Francia, en Checoslovaquia, en EEUU y estos sucesos “podían compartirse simultáneamente en bares de estudiantes y salas de profesores en Londres, Estocolmo, Amsterdam o el Berlín Occidental” (Eley; 2003: 339). Esta simple afirmación ya da cuenta de un espacio institucional vital del cual partieron grandes debates y se sucedieron grandes luchas: la universidad: “los estudiantes cruzaban fácilmente las fronteras, de un teatro de radicalismo a otro” (Eley; 2003: 339). Los movimientos estudiantiles rechazaban la política convencional por la acción directa y las calles, se comportaban de forma apasionada y desordenada.

En EEUU, sumado a este fenómeno, encontramos en primacía la cuestión racial: se aceleró la radicalización de los afrodescendientes con la cada vez mayor combatividad, y el asesinato de Martin Luther King generó disturbios transcontinentales que exportaron la lucha a todas partes del mundo.

Desde una visión europeísta como la de Eley, es interesante pensar la participación de la juventud radicalizada, que se enfrentaba a una política dominante (en la derecha y la izquierda) con una rebeldía con tono antipatriarcal, contra el padre de familia y la autoridad política paternalista de los gobernantes, a partir de una banda sonora contracultural (siendo Londres el ejemplo más paradigmático). Había una “nueva izquierda generándose”, que significaba el “alejamiento de la política de los aparatos de los partidos y su introducción en la comunidad”. (Eley; 2003: 353)

Eley entiende que los nuevos radicalismos eran demasiado desordenados. Su combatividad no tenía cohesión más allá de un acontecimiento determinado que fuera parte de los efectos de cambios socioculturales habidos durante el auge económico de la posguerra. Proporcionaron visiones fugaces de un futuro que todavía se estaba configurando (Eley; 2003: 360).

En Estados Unidos, dice Adams que “los intentos de introducir mejoras reales en las relaciones interraciales y en el bienestar social no hicieron más que intensificar el clamor de la rebelión ideológica. Pero la creciente vehemencia de los movimientos en favor de los derechos civiles y la posterior aparición de los grupos antibélicos y estudiantiles produjeron también una reacción conservadora y la división del país” (Adams; 1982: 390). La juventud había comenzado a participar ampliamente en la política, y los estudiantes comenzaron a participar en movimientos de ayuda a los desposeídos. Estadounidenses de origen mexicano y los pueblos originarios comenzaron a imitar los movimientos negros de igualdad de derechos, y las mujeres empezaron a rechazar su imagen de seres de segunda clase e iniciaron una campaña contra el machismo (Adams; 1982: 393). Algunos jóvenes incluso formaron una “nueva izquierda”, partidaria de la revolución en EEUU, y manifestaron su intención de constituir una guerrilla urbana. Otros jóvenes blancos rechazaron el activismo político y experimentaron como “hippies” nuevas formas de vida comunitaria. Surgió también un movimiento de liberación gay. Todos estos actores se vieron involucrados en uno de los eventos más icónicos de la época: los disturbios en Chicago fuera de la



convención electoral demócrata. A su vez, como señalan Funes y Ansaldi (1998: 6), fue una época de extrema violencia, con los asesinatos de los hermanos John y Robert Kennedy, y de Martin Luther King, que desencadenaron revueltas por todo el país.

En la Europa del Este, también hubo sucesos intensos. La “Primavera de Praga” consistió en la toma del poder del partido comunista por un grupo reformista. Empezó en el Comité Central y culminó con la sustitución de Novotny por Dubcek como primer secretario del partido. Las bases del partido se movilizaron rápidamente, con la liberación de la prensa e intensos debates internos. Se formuló un programa de acción y se convocó a un Congreso para radicalizar. Al abrirse la esfera pública (con asambleas de estudiantes, mítines públicos, prensa) se revitalizó la sociedad civil y se dieron nuevas concentraciones de masas y asociaciones. Al crearse nuevos partidos las cosas se fueron del control del Partido comunista, y Breznev empezó a preparar una intervención militar trabajando con los antirreformistas del Partido, acusando las manifestaciones populares de contrarrevolucionarias. Para la URSS, poner fin al gobierno de partido único era inaceptable, y el pluralismo y las libertades instauradas (de expresión, asociación, reunión, prensa, cultura, pensamiento, artes) chocaban con las reglas (Eley; 2003: 356). La hostilidad soviética llevó a la opinión pública a respaldar en masa al gobierno. En la seguridad y judicatura (lo represivo y lo ideológico) del Partido estaban contra la reforma, pero los intelectuales, estudiantes, periodistas, algunos obreros, agricultores, mujeres y la juventud eran reformistas al igual que directores, sindicalistas, algunos funcionarios y soldados. La URSS invadió Praga en agosto del ‘68, siendo condenada la invasión por el Partido checo. Al principio los reformistas pensaron que el proceso podía continuar, pero tras su renuncia al Programa de Acción, comenzó su retirada irreversible. Se reintrodujo la censura y la esfera pública fue cerrada. Hacia abril del ‘69, los reformistas habían sido desposeídos por completo, el partido purgado, y el orden de la URSS restaurado. La invasión soviética de Checoslovaquia puso fin a las perspectivas del socialismo en la Europa del Este (Eley; 2003: 357). Dice Lefebvre en “Tiempos Equívocos”, que 1968 significa también Praga, “y no creo que se pueda separar Praga de París. En París se cuestiona el capitalismo de Estado, en Praga el socialismo de Estado. Y en ambos casos la omnipotencia del Estado es atacada por un movimiento que fracasa, pero tras haber casi conseguido su objetivo político.

*Desde el Sur: Realismo mágico y armas, la revolución.*

Se sugiere en el texto de Ansaldi y Funes “Viviendo una hora latinoamericana. Acerca de ruptura y continuidades en el pensamiento en los años veinte y sesenta” (1998) que los años ‘60 son tiempos de “transgresión, innovación, crítica, compromiso, transformaciones y expectativas”.

Ellos traen: “The Beatles y el flower power, el LSD, la píldora anticonceptiva, la despenalización de la homosexualidad en varios países (del norte), la bossanova y el tropicalismo brasileños, las baladas folk de Joan Báez y las innovaciones musicales de Bob Dylan, la consagración del saxofonista John Coltrane, los Rolling Stones, las primeras canciones de Joan Manuel Serrat, la Feria de Música y Arte de Woodstock. Son los años del triunfo del jean y de la minifalda, el peinado con spray, la inauguración de Brasilia, la aparición de Mafalda, el boom de la literatura latinoamericana, el boxeo casi exquisito de Cassius Clay y Muhammad Alí, la magia de Pelé, el pop art”.

La descolonización progresiva de los países africanos y la revolución argelina, se espejan con la revolución cubana y su proyección en las guerrillas latinoamericanas. “Según el balance de Ernesto Che Guevara, el proceso cubano aporta tres evidencias: a) las fuerzas populares pueden



ganar una guerra contra 'el ejército, b) no es necesario que estén dadas todas las condiciones para el asalto al poder, pues ellas pueden ser creadas por el foco guerrillero, c) en América Latina, el terreno de la acción insurreccional debe ser el campo” (Ansaldi-Funes; 1998: 19).

A Esta efervescencia se le suma la Alianza Para el Progreso (como intento estadounidense de aplacar los movimientos revolucionarios de la región), la exacerbación de la guerra fría, con los eventos de Playa Girón, la “Crisis de los Misiles” (octubre de 1962), la guerra de Vietnam y el muro de Berlín.

Los eventos de crisis de República Dominicana, la “Revolución Cultural” china, el enfrentamiento chino-soviético, la "doctrina de la seguridad nacional" (Brasil, 1964; Argentina, 1966), la "guerra de los seis días", el golpe de los coroneles griegos y el de Khadafi en Libia, y la muerte del Che, completan el marco de radicalización de los sectores en la época, que se cierra con formidables acciones de masa (la masacre de Tlatelolco, los cordobazos y rosariazos, y la "guerra del fútbol" entre hondureños y salvadoreños).

“En el plano de las ideas, se destacan la renovación católica impulsada por el Concilio Vaticano, las obras de Jean-Paul Sartre y Herbert Marcuse, la antropología estructural de Claude Lévi Strauss, el diálogo marxismo-cristianismo, la Teología de la Liberación, mientras en América latina florece un original desarrollo de las ciencias sociales” (Ansaldi-Funes; 1998: 7).

El notable desarrollo de la cinematografía permite un amplísimo despliegue de manifestaciones, tendencias, géneros y estilos. La literatura en América Latina es un fenómeno notable e imprescindible, que caracteriza el período a partir de libros que realzan el “realismo mágico”: García Márquez, Cabrera Infante, Carpentier, Cortázar, Fuentes, Lezama Lima, Onetti, Vargas Llosa y Augusto Roa Bastos, son algunos exponentes del género. Rodolfo Walsh y Elena Poniatowska, realizaron por su parte denuncias de crímenes cometidos contra luchas populares a través de la escritura. Se comienza a publicar continentalmente, proceso de crecimiento utópico.

No se puede dejar de lado la búsqueda de “...renovación en el interior de las ciencias sociales, dentro de las cuales es claramente perceptible la doble intención de generar un pensamiento propio y de formar recursos humanos en la propia región. En efecto, el clima de la década muestra una preocupación por la nacionalización-regionalización de las ciencias sociales y por la jerarquización de la enseñanza y la investigación científico-social coexistiendo con una fuerte preocupación por cambiar radicalmente las estructuras de las sociedades, muy en la línea de la onceava tesis marxiana sobre Feuerbach, que en el límite se traduce en el abandono de la práctica científica en favor de la militancia y la práctica políticas” (Ansaldi-Funes; 1998: 20). Es así que se pone en discusión el rol de los intelectuales, que podemos ver sintetizado en el Congreso Cultural de la Habana de 1968: “El intelectual puede servir a la lucha revolucionaria desde diversos frentes: el ideológico, el político, el militar. La actividad del intelectual resuelve por diversos caminos, proporcionando la ideología de las clases revolucionarias, participando en la lucha ideológica, conquistando la naturaleza en beneficio del pueblo mediante la ciencia y la técnica, creando y divulgando obras artísticas y literarias y, llegado el caso, comprometiéndose directamente en la lucha armada” (Casa de las Américas, nil 47, La Habana, marzo-abril de 1968, p 103).

Con la CEPAL adquiere dimensión regional el proceso de construcción institucional y teórica de las ciencias sociales latinoamericanas. Las ciencias sociales latinoamericanas viven en crisis permanente porque las sociedades de la región también están, al mismo tiempo, en crisis permanente. Un momento de inflexión se produce entre 1966 y 1967 con la primera versión de una nueva interpretación de la naturaleza social y política de los problemas de desarrollo de la





región: “Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica”, un libro fundador. La intención de los autores es reconsiderar los problemas del “desarrollo económico” a partir de una perspectiva de integración que insiste en la naturaleza política de los procesos de transformación económica y al mismo tiempo "demostrar que la referencia a las “situaciones históricas” es esencial para la comprensión del significado de tales transformaciones, así como para el análisis de sus límites estructurales y de las condiciones que las hacen posibles". (Cardoso-Faletto, 1969, p.161). Otros términos y apelaciones teóricas y prácticas de la época son antiimperialismo, latinoamericanismo, reformismo, revolución, socialismo y uso de la violencia armada como instrumento de liberación. Son tópicos frecuentados obsesivamente por el criticismo juvenil de los sesenta.

La década es una de exaltación de la utopía y de la imaginación. El contenido sociopolítico de la utopía es socialista y revolucionario. Aparecen apelaciones al “hombre nuevo”, demanda y esperanza que alcanza su mayor elaboración en algunos escritos del Che Guevara, en especial su célebre artículo "El socialismo y el hombre en Cuba". Las proposiciones del Che, un hombre que une como pocos la ética y la política se recogen por doquier: “Déjeme decirle, a riesgo de parecer ridículo, que el revolucionario verdadero está guiado por grandes sentimientos de amor. Es imposible pensar en un revolucionario auténtico sin esta cualidad”.

París, Francia. Mayo de 1968.

### *Los sucesos*

En Francia la sucesión de eventos que desencadenaron lo que hoy se conoce como Mayo francés (de 1968), comenzó como una protesta estudiantil brusca y vigorosa. La Universidad de Nanterre, represiva en su generalidad, alojó un virtuoso departamento de sociología que alojó las más interesantes discusiones entre docentes y estudiantes, acerca de la crítica de la sociedad burguesa. La combatividad fue impulsada por las imágenes de la brutalidad policial. Por unas semanas, las marchas pacíficas fueron cada vez más grandes, y el Movimiento 22 de Marzo (coalición no sectaria de un grupo de estudiantes de la universidad de Nanterre) se hizo del liderazgo. Este grupo y los sindicatos de estudiantes y de catedráticos llevaron la conducción del movimiento. A medida que fueron desarrollándose los sucesos, el PCF se unió a la lucha, y así también los sindicatos comunistas (cuya militancia de base no dejó otra opción). Los estudiantes pedían la liberación de sus compañerxs, el retiro de la policía y la reapertura de la Sorbona, por lo que al conseguir estos puntos, el ímpetu pasó de los estudiantes a los obreros. Lefebvre comenta sobre esto lo siguiente: “¿Qué hacer de esta inmensa masa ávida de acción? Los maos proponen ir a manifestarse en los suburbios obreros. Los anarcos, género situacionista, quieren enfollonar los barrios burgueses. Los trotskistas quieren que nos dirijamos hacia los barrios proletarios de París. En cuanto a los comunistas, hay algunos mezclados con la masa y sobre el león, proponen que volvamos a casa después de haber mostrado la fuerza del movimiento” (Lefebvre; 1976: 120).

Continuó la huelga y se ocuparon gran cantidad de fábricas. En este contexto, “los estudiantes convirtieron las universidades en escenarios de experimentación eufórica y dismantelaron jerarquías, democratizaron el proceso administrativo, modificaron los planes de estudio (Eley; 2003: 345). Los comunistas buscaron dejar separados el movimiento de obreros y de estudiantes, y mientras el gobierno estuvo paralizado, el PCF no supo aprovechar la circunstancia favorable. La respuesta del gobierno a la pérdida de ciudades por los rebeldes, fue el intento de aumentar



salarios y mejorar las condiciones de trabajo, pero “los obreros querían cambios que representaran calidad de vida” (Eley; 2003: 346). De Gaulle finalmente, aprovechó la tardanza en el intento de formar gobierno por los rebeldes, se aseguró al ejército y convocó a sus partidarios a la calle, lo que fue una gran demostración de fuerza que aplacó al movimiento rebelde. En las elecciones de junio, la coalición gobernante venció con facilidad.

Dice Lefebvre, “la lucha teórica e ideológica, lucha de clases a su manera, alcanzó el apogeo hacia 1968. Por entonces el cientificismo, el positivismo y la epistemología recibieron un fuerte golpe” (Lefebvre; 1976: 1008)

*Experiencia revolucionaria fallida pero que repiensa los marxismos: Perry Anderson y el "marxismo occidental"*

Es necesario entender las complejidades del denominado “marxismo occidental” en este período para comprender la respuesta que el Partido Comunista dio al fenómeno de movilización del Mayo Francés. Ya lejos de la ciencia marxista de la política, que supo encauzar estrategia y táctica para la revolución proletaria, fusionando teoría y práctica, en el contexto de la contrarrevolución y el surgimiento de los fascismos, se formó una generación de autores más ligados a Berlín y París que a Moscú. Esta generación de “la derrota”, en términos de Perry Anderson, encabezada por la escuela de Frankfurt, se forjó al calor del Estado de bienestar, realizando un divorcio estructural entre marxismo y práctica política. Comenzó a utilizar un lenguaje críptico, difícil para la clase que buscaba articular. El desplazamiento hacia la zona latina de Europa, con Althusser por ejemplo, generó un cambio decisivo en el nivel del debate intelectual del PC. Su obra “antihumanista” contra la doctrina oficial, da cuenta de lo lejano que quedaron los PCs estalinizados, de autores comprometidos con el marxismo. Estos se alejaron cada vez más de la práctica revolucionaria, y realizaron sus obras en situación de aislamiento. Fue clave para entender el proceso que nos toca el desplazamiento a los estudios de filosofía y a la universidad, también avalado por la fascinación que trajo el descubrimiento de obras del marxismo temprano. Para Anderson, el marxismo occidental nunca elaboró una cartografía exacta de su propio paisaje intelectual, y fue desplazándose hacia sistemas de pensamiento no-marxistas, como el psicoanálisis freudiano, Bachelard, Lacán o Spinoza. En este sentido, hubo una concentración casi total en el estudio de las superestructuras, y en estas, la atención principal en la cultura, en el arte, en la estética.

Lefebvre comenta que “el marxismo enseñado en Nanterre no tenía nada en común con el marxismo oficial” (Lefebvre; 1976: 116). Y sigue, “la enseñanza del marxismo auténticamente crítico cristalizó la tendencia contestataria en los estudiantes de Nanterre”. Y más claro su desencuentro con el PC cuando postuló: “¿Quién tenía interés en que ni Francia ni Europa se movieran? Los Americanos, pero sobre todo los soviéticos. Un movimiento revolucionario alcanzando en Francia su objetivo político, rompiendo ya el tambaleante Estado, era la evidencia de un movimiento análogo en las democracias populares. Europa entera se hubiera abrazado” (Lefebvre; 1976: 122).

La imaginación al poder

*" Que la sociedad puede rebelarse, vivir días y semanas de embriaguez lúcida y de creación intensa, se lo sabe desde siempre".*



Cornelius Castoriadis en "La Revolución anticipada".

Sí para pensar el fenómeno de Mayo usáramos la teoría de Michel Dobry, coincidiríamos con él en que es un proceso de movilización multisectorial. Para nosotros, comienza como un proceso al interior de las universidades, entre la juventud, con interpelaciones que constituirán una coyuntura crítica; momento de ruptura, de cuestionamiento en ese sector. Pero a medida que los días transcurren, la movilización se contagia, y los obreros se organizan, se constituirá como una coyuntura crítica fluida, en donde todos los sectores de la sociedad se movilizan, se transforman, se cuestionan, se interpelan unos a otros. Y para cada momento de la crisis, o mejor dicho, para cada perspectiva desde la cual se piensa, se atraviese la crisis; existe una salida posible, existen recursos a través de los cuales se desea alcanzar esa salida posible. Existe la posibilidad de entender las interacciones entre los actores involucrados como un juego tenso, cómo contexto de interacción en el cual la jugadas que se intercambian determinan directamente las transformaciones de la situación de los protagonistas. Las ocupaciones de las empresas, la toma de universidades, las barricadas en las calles, pintadas, folletos, consignas, y una huelga de 10 millones de trabajadores durante 20 días pusieron en tensión a todos los sectores de la sociedad francesa, desde el obrero hasta al mismísimo De Gaulle, toda la comunidad Europea, y nos animamos a decir, el mundo.

Se constituye como la primera vez que un movimiento a la vez específicamente estudiantil y específicamente juvenil desencadena un vasto movimiento en toda la sociedad, siendo Francia una sociedad occidental, liberal políticamente hablando y económicamente evolucionada en pleno siglo XX. Es el cuestionamiento total, multidimensional, totalmente transversal al orden establecido uno de los rasgos principales de este hecho.

Castoriadis afirma que los jóvenes poseen una significación permanente y universal: "en la sociedad moderna la juventud es como tal una categoría social sostenida por una división de la sociedad en algunos aspectos más importantes que su división en clases" (Castoriadis, 2009; p. 107). Para él, el rechazo radical al sistema se manifiesta en la juventud porque, en primer lugar, este momento desmoronamiento de los marcos, de los valores e imperativos se manifiesta cuando la personalidad todavía está en fusión, y no logra orientarse, definirse con claridad. Además, porque todavía no fueron atravesados ni por las carnadas del sistema ni por supresión psico-económica, en función de la relativa prosperidad material de todas las capas. Pero, el rasgo más importante que reconoce el autor del movimiento de la juventud, "radica en que en función y a partir de esa disponibilidad y de esa irresponsabilidad que la sociedad les impone, los jóvenes rechazan a la vez tanto esa sociedad como esa disponibilidad e irresponsabilidad" (Castoriadis, 2009; p. 107).

Hay, en las juventudes francesas, una revolución anticipada en dos sentidos: "primero, a luchar contra la situación actual, luchaban también y sobre todo por anticipación contra su situación futura; no, Cómo dicen tontamente los hombres del gobierno, el miedo a no encontrar empleo, sino la certidumbre en cuanto a la naturaleza del empleo que encontrarán. Una Revolución anticipada también en un sentido más profundo, en tanto expresa y prefigura lo que podría ser, lo que deberá ser, lo que sin duda será un día la revolución contra la sociedad moderna" (Castoriadis, 2009; p108).



“Estamos ante el pasaje del movimiento estudiantil al movimiento de masas: Multitudes en las calles, en barricadas, en asambleas y lugares de trabajo. Muchos de los grandes pensadores, desde la antigüedad, supusieron que el individuo en el momento en que se une a una multitud deviene pasivo, que cede frente al arrastre casi mecánico del número. En Mayo, En cambio, primó la idea de que los sujetos eran activos por ser numerosos, que la multitud era creadora de acciones en cada uno de sus miembros. (...) Todo acontecimiento - señala Badiou en la entrevista El militante fiel - es un encuentro: una especie de don, de gracia. Algo imprevisible e incalculable. Pero más importante que el encuentro, advierte, son sus consecuencias. Lo que va a cambiar es el futuro y las ideas de las personas que de esa unión participan es si éstas aceptan la construcción de una vida conjunta” (Álvarez, 2018; pág. 67).

Es por ésto que suele entenderse a Mayo como política de movimiento, de desplazamiento, aunque “con sus limitaciones y sus aciertos, con su propia dimensión de lo colectivo, Mayo inauguraba así una nueva metodología política en la que la acción determinaba la creación (de objetivos, utopías, sujetos) y no a la inversa” (Álvarez, 2018; pág. 69).

En su texto "La Revolución anticipada", Cornelius Castoriadis se expresa con claridad sobre cuál será la influencia posterior de los sucesos de Mayo: "Cualquiera que sea su continuación, Mayo del 68 ha abierto un nuevo periodo de la historia universal" (Castoriadis, 2009; p. 70).

En este sentido, aparece lo innovador de cómo el movimiento de la calle se instala en las facultades, de cómo resurgen a partir del mismo minorías revolucionarias; y como los líderes del movimiento estudiantil se sienten iniciadores del movimiento revolucionario que está destinado a abatir el estado burgués. El mayo, a pesar de no haber dejado, o mejor dicho, alcanzado los objetivos que se propuso; sembró la posibilidad de alcanzar la revolución a partir de la imaginación.

Mayo del 68 abre la posibilidad de imaginar otra vida, otra política, otra sociedad. Muchos autores podrán decir que nada cambió después de Mayo. Qué son otras las crisis que afectaron duramente la sociedad francesa, las que perturbaron su economía y cuestionaron el orden político, social y económico; y que " todo sucede como si mayo del 68 no hubiera sido más que un espasmo de protesta en el ineluctable proceso Neo concentrador hiper mercantil" (Morin, 2009;p.120). Nosotros, creemos que se equivocan. El gran cambio es cómo construir el futuro, imaginar una salida a un orden opresor; y al poder ver cómo surgen las protestas, movimientos, y engendran la aspiración a otra vida. “Pero además de abocarse a la clase obrera, el movimiento quería dar un asalto a la sociedad toda: revelar que se vivía en un mundo constituido por frágiles representaciones, atacar al germen de los discursos legitimadores, desordenar sus objetos de culto. Estamos frente a ese Mayo-toma-de-la-palabra, como la bautizó Michel de Certeau, para evitar el mote de revolución cultural. El mayo de la multitud poética, dueña de los muros, el Mayo de las clasificaciones despedazadas, del habla como derecho” (Álvarez, 2018; pág. 76).

Aún cuando esas aspiraciones quedaron trucas por regresiones y extravíos propios de un movimiento incompleto, funcionaron; o al menos, es nuestra teoría, cómo idea movilizadora y sueño inacabado. Es revelador de crisis, y el "catalizador, el acelerador, el convertidor, el amplificador de una metamorfosis cultural que se preparaba allá en crisálida en la década de 1960; están bien la ruptura que rasga las envolturas crisalidarias y permite el resurgimiento de nuevas formas" (Morin, 2009; p.126). Es, entonces, el momento de ruptura, de pasaje, "la brecha, por



donde penetran las nuevas formas, los temas culturales, los problemas que se incubaban, qué germina van de manera insensible e invisible en la de cada precedente, y qué en adelante van a diseminarse. La brecha sigue siempre abierta, al costado de nuestra sociedad, qué sigue su ruta" (Morin, 2009; p.126).

“Cuando tenga la tierra...”

Con el peronismo, expresiones que ya habían aparecido con fuerza en el radicalismo adquieren cauce político. La nación deja de ser una discusión de élites políticas o culturales. El campo cultural, es fundamental para los peronismos en el poder (hasta 1955) y su financiamiento a la producción y fomento artístico son un hito importantísimo, muchas veces invisibilizado.

En los años ‘60 aparecieron movimientos culturales que revitalizaron y revalorizaron la política, generando un círculo virtuoso entre lo subjetivo y lo objetivo, lo moral y lo político, lo cultural y lo social. Estos movimientos surgieron al calor de propuestas teóricas fuertes en el seno de los partidos de izquierda nacionales e internacionales y de un amplio sector del peronismo. Hacia 1965 se pensaba a la revolución como “a la vuelta de la esquina”. La revolución cubana caló hondo en distintos espectros políticos y con ella se volvieron a hacer común términos tradicionales de la teoría, la retórica y la acción política como “revolución”, “imperialismo”, “socialismo”. Es importante partir de la presencia y la potencia del paradigma de la revolución: como figura, como metáfora, como mito, que movilizó mayorías sociales. La revolución cubana, irradió hacia latinoamérica (y al tercer mundo en general) por la confluencia de tradiciones socialistas clásicas, universalistas, marxista-leninistas, con nacionalistas que hasta entonces se mostraban antagónicas, y se desprendió de esto la nueva relación de las izquierdas con el peronismo. Entrados los ‘70, estos movimientos se vieron derrotados, así como su ideario, su impronta, su filosofía, frente a la hegemonía creciente del paradigma neoliberal.

El pensamiento del Che Guevara caló hondo en las condiciones de posibilidad de construcción política desde la trinchera cultural en nuestro país: para construir el comunismo no basta con el desarrollo de una base material de la sociedad, hay que complementarlo con el momento de los estímulos morales. El desarrollo cultural de un pueblo que transita la revolución, osea sus condiciones subjetivas, su conciencia, sus palabras, sus formatos, su reforma moral, son igual de importantes que las condiciones objetivas: “Para construir el comunismo, simultáneamente con la base material hay que hacer al hombre nuevo” (Guevara, 1965: 188). El Che considera que “desde hace mucho tiempo el hombre trata de liberarse de la enajenación mediante la cultura y el arte (...) pero este remedio porta los gérmenes de la misma enfermedad; es un ser solitario el que busca comunión con la naturaleza. Defiende su individualidad oprimida por el medio y reacciona ante las ideas estéticas como un ser cuya única aspiración es permanecer inmaculado” (Guevara, 1965: 193).

La metáfora artística nos sirve, pues es la que leyeron los autores de las obras culturales populares y militantes de la época. “Muchos intelectuales y artistas no son auténticamente revolucionarios (...) Las nuevas generaciones vendrán libres del pecado original. Las probabilidades de que surjan artistas excepcionales serán tanto mayores cuanto más se haya ensanchado el campo de la cultura y la posibilidad de expresión. Nuestra tarea consiste en impedir que la generación actual (...) se pervierta y pervierta a las nuevas (...) Ya vendrán los revolucionarios que entonen el canto del hombre nuevo con la auténtica voz del pueblo” (Guevara, 1965: 195). El folklore militante de los





'60 reivindicó esta línea, miren si no, la visión yupanquiana popularizada por Cafrune en la década militante, de lo que debería ser un artista, en este caso un poeta: "Vete a mirar los mineros, los hombres en el trigal, y cántale a los que luchan, por un pedazo de pan". Esta crítica a la falta de arte situado en los poetas de la época, realza la idea de que la cabeza piensa donde pisan los pies. Es interesante pensar la influencia de John William Cooke en los '60, a partir de su apuesta teórica que consistía en poder cristalizar una síntesis entre Perón y el Che, entendiendo que ese era el encuentro que podía desatar todas las posibilidades revolucionarias en Argentina y en el Tercer Mundo. Su defensa a la lucha política desde la universidad es central para pensar las características de esta durante estos años radicalizados: "Acción Revolucionaria Peronista ha expresado su repudio a las rémoras del condicionamiento cultural del liberalismo (...) Lo que desata la campaña anti-universitaria no es una actitud "al margen de la comunidad" sino la protesta universitaria contra el imperialismo y los privilegios económicos". La universidad fue un objetivo de despolitización al ya estar despolitizada "toda forma de protesta civil colectiva". Además contempla que "no es por lo que permanece inmodificado que se la persigue, sino porque era uno de los últimos lugares que quedaba donde había discusión, enjuiciamiento, desorden..." (Cooke, 1967: 96/100). Cooke ya había planteado en 1950 "personalmente, no estoy de acuerdo con la orientación que ha tenido la cultura argentina, que si pudo haber contado con valores individuales destacados es evidente que en síntesis contribuyó a formar todo un aparato ideológico y conceptual, que nos impidió liberarnos de una serie de dogmas que eran lesivos para el futuro de nuestro país".(Cooke, 1950: 392).

### Campo musical

Para Molinero (2011) "haber escalado rápidamente una centrifugación revolucionaria fue posible dada la situación política general por un lado, pero además y particularmente para el folklore desde la ruptura implícita en la concepción del tipo de esencia popular en él representada". Pues esta se encontraba en el futuro, más que en el pasado por lo que se ubicó en el género la promoción de un ideal de vida política. El Movimiento Nuevo Cancionero (que irrumpió en la escena nacional desde Mendoza en 1963, con la obra de Oscar Matus como principal compositor y Armando Tejada Gómez como principal letrista y poeta), se preocupó por el área superestructural y subjetiva y por la situacionalidad de la música nacional. Este Movimiento le dio organicidad a la canción militante, realizando un manifiesto en el que se propusieron denunciar a los "malos poetas" que no cumplieran con los requisitos de calidad y funcionalidad que requerían la construcción del folklore como música del futuro más que como registro del pasado. Este movimiento fue una nueva fuente de cantos políticos, y una innovación poético musical. Molinero (2011), igualmente, sugiere que no buscaba, en principio, como propósito de la canción protagonizar ni desencadenar la revolución, sino amenizar la espera de esta que iba a llegar. Guarany realizó a la par, influenciado por Guevara, metáforas a la revolución inminente con canciones como "Guitarra de medianoche", o poniéndole música de bailecito norteno a un poema pacifista-combatiente del libertador cubano Nicolás Guillén. En 1965, Mercedes Sosa grabó "Yo no canto por cantar" (una idea de que el canto sirve siempre para algo, nunca se canta porque sí, y en este caso se canta como acto de militancia transformadora), y además apareció la obra "El payador perseguido" de Yupanqui (síntesis de su obra militante). Este año sintetiza el inicio de una etapa en la que poetas, músicos, cantores, encuentran en la canción folklórica testimonial su medio de expresión. Se amplió en cantidad y calidad el repertorio de la canción militante, que





paulatinamente, le iba a sumar al paisajismo, al romance, al regionalismo, al indigenismo, al americanismo, a la esperanza segura del futuro cierto que contenían las canciones, los temas coyunturales de la época. Una bisagra marcada por acontecimientos políticos, como el cordobazo, los rosariazos, entre otros, van a radicalizar al Movimiento, que va a excluir la mayoría de los temas que no hicieran alusión a la rebeldía, y esta bisagra también está marcada por una canción: Canción con Todos, de Cesar Isella. Las temáticas de la revolución, formaron un decálogo: el indigenismo, el americanismo, la canción esperanzadora, que reafirmaba que el futuro llegaría y era cierto. Si el futuro era conocido (la revolución), estas obras reinterpretaban el pasado, la historia, para explicar el camino ineludible. Desde el '65 se cristalizaron muchos debates teóricos hacia dentro del folklore, en clave comunista (con Leonardo Paso como principal exponente) y peronista (Duhalde y Ortega Peña) en vistas de discutir no sólo entre estas posiciones sino también con el nacionalismo caudillista popularizado.

El folklore fue el espacio musical desde el que se discutían las esencias nacionales, y ahí se concentró el debate político, y en ese sentido hubo debates cantados, como el que dio la izquierda sobre “cantar por izquierda pero cobrar por derecha”. El rock nacional, ya en paralelo, en ese entonces concebía al sistema político como parte de la estructura, por lo tanto peleaba hasta con los militantes políticos. El imaginario de la generación del centenario había triunfado: el folklore era depositario de las esencias de los argentinos. El revisionismo histórico, con Roberto Rimoldi Fraga a la cabeza, con Figueroa Reyes, o Argentino Luna, revitalizó a los caudillos federales y al rosismo. En el nacionalismo reactivo, la acidez se potencia. Se da así una clara confrontación con los otros sectores del espectro militante.

Leonardo Paso, de cosmovisión cercana al Movimiento Nuevo Cancionero, consideraba que el comunismo tenía mucho trabajo si quería adueñarse de la significación de folklore. Había según él una contraposición entre los “valores proclamados por el comunismo y aquellos proclamados mayoritariamente por el folklore” (Molinero, 2011: 277). El folklore se había caracterizado por priorizar el sentimentalismo al razonamiento. La dicotomía pensamiento-sentimiento, es atractiva en términos teóricos, porque parece mostrar que pensamiento es identificable con ciencia, esta con análisis histórico marxista, y este con Comunismo. Sentimiento, en cambio, se identifica con “irracionalidad, carisma, nacionalismo “primario”, caudillismo y modernamente peronismo” (Molinero, 2011: 279). Para el PC, “el folklore era importante, pero no fiel reflejo de la historia, y era miope, en tanto no veía el objetivo de largo plazo. Debía entonces ser corregido (...) Los sentimientos, claves en y para una canción, no debían mezclar los campos culturales y políticos cuya relación fue ya estudiada y no se discute (...) el PC entendía que debía enseñar a los folkloristas a hacer folklore (...) este era demasiado importante para dejárselo a sus propios autores e intérpretes” (Molinero, 2011: 279/280). Ortega Peña y Duhalde coinciden con Paso en que el folklore tenía un “uso oligárquico”: “...ha sido y es la modalidad de la oligarquía, que oculta sistemáticamente los pasos históricos que la llevaron al poder” (Ortega Peña; Duhalde, 1967). Pero, para ellos el comunismo canta a la “explotación, sufrimiento, enajenación” y otras alineaciones abstractas desvinculadas de toda explotación concreta y real. “Discutir sobre folklore y su interpretación es discutir por opciones políticas precisas (...) El folklore es un teatro de la lucha por la cultura nacional, y funcional arma de la Revolución” (Molinero, 2011: 285).

Hacia 1970, se hacían en ese marco de radicalización, propuestas políticas explícitas en la canción. Tres sectores clásicos enmarcan esto. En el peronismo clásico, podemos ubicar el grupo de teatro Podestá, en el que intervinieron destacados artistas como Piero, el Chango Farías Gómez, entre otros muy conocidos y importantes. Hicieron la “cantata por la liberación”, donde grabaron



por ejemplo “el Chamamé del Tío”, un chamamé para Cámpora. El cuarteto vocal Zupay y Pepe Suriano interpretaron una obra muy importante llamada El Inglés, que declara explícitamente que la patria se quiere “Justa Libre y Soberana”, y que esto viene justamente de las invasiones inglesas. Desde otro enfoque, más parecido al impulsado teóricamente por Cooke antes de su muerte, Montoneros, la agrupación guerrillera, le pidió a Nicolás Casullo que hiciera una cantata a su propia historia. En diciembre del ‘73, fue presentada en el Luna Park, y el grupo que la grabó fue Huerque Mapu, e incluyó eslóganes políticos de la agrupación. Finalmente, el “Cóndor Vuelve”, tiene todas las características temáticas del decálogo de la década militante. En los tres casos los intentos coinciden en construir una nueva “verdad”, militante, a través del canto. Verdad que dé sentido a toda la historia que se recorta, a efectos de armar el futuro” (...) Las tres son representativas de tendencias que en ese momento histórico se disputaban ideológicamente el sentido de la canción militante, o sea, el sentido en la canción (Molinero; 2011: 340). Los tres espacios realizan una crítica feroz a la violencia por parte del Estado y el poder de policía de la oligarquía: "la violencia es pintada como innecesaria o condenable si es desde arriba, o bien necesaria y justificable si es desde abajo" (Molinero, 2011: 354).

#### Campo de las artes visuales y audiovisuales

En los sesenta y setenta “...se apostó por involucrar el arte en el imaginario de cambio social: como motor impulsor, como ejército subordinado, como mundo ajeno a lo real” [A las metáforas], a pesar de su diversidad, las une el denominador común de entender la práctica artística como un vector capaz de incidir en las condiciones de existencia. Abundan las metáforas guerrilleras: el arte se define como fuerza activadora, detonante, dispositivo capaz de contribuir al estallido. Un modo válido de acción (política)” (Longoni; 2014: 11).

Sin haber acuerdo acerca de los conceptos de Revolución y de Vanguardia, igualmente se puede realizar una “analogía entre vanguardia artística y vanguardia política: un selecto grupo de choque que “hace avanzar” las condiciones para la revolución (política y/o artística). [existía] la fuerte certidumbre, en algunos núcleos intelectuales, de que los medios para la revolución (política) incluían las conquistas y procedimientos del arte y la teoría contemporáneos. Y la expansión del arte experimental más allá de sus fronteras conocidas, incorporando nuevos procedimientos y materiales que incluían la política” (Longoni; 2014:24).

Con la invasión y la guerra de Vietnam, varios artistas de vanguardia producen en sus obras fuertes tomas de posición, lo que genera un creciente conflicto con las instituciones artísticas, en particular el Instituto Di Tella, vidriera del arte experimental, que pretendía mantenerse al margen de esos dilemas. Otro hito significativo en ese curso de politización de la vanguardia se produjo también en 1965, cuando León Ferrari presentó La civilización occidental y cristiana en el Premio Nacional Di Tella acompañada por una única frase: “El problema es el viejo problema de mezclar el arte con la política”. Romero Brest, director del Centro de Artes Visuales, le pidió que retirase la obra de la exposición. Se trataba del impactante montaje de un Cristo de mampostería crucificado en la maqueta de un avión norteamericano de aquellos que bombardeaban Vietnam” (Longoni; 2014: 36)

Oscar Masotta, teórico y productor de happenings, postula de modo excluyente: “En arte solo se puede ser hoy de vanguardia”. Y vuelve sobre la unidad indisoluble de vanguardia y revolución: “Cambios históricos recientes demuestran que no se puede ser revolucionario en arte y reaccionario en política” (Masotta, 1969: 14).



En el año 1968, muchos artistas de vanguardia rompieron con las instituciones artísticas a las que habían estado vinculados hasta entonces (en especial, el Instituto Di Tella), postulando la progresiva disolución de las fronteras entre acción artística y acción política. “Irrumpir con un mitin en medio de una inauguración para apedrear y rayar la imagen de Kennedy; boicotear con una revuelta una entrega de premios en el Museo Nacional de Bellas Artes, en medio de volantes, gritos y bombas de estruendo; secuestrar durante una conferencia al director del Centro de Artes Visuales del Di Tella, Romero Brest, en lo que definen como “un simulacro de atentado”, cortando la luz y leyendo en alta voz una proclama; actuar clandestinamente a la noche para teñir de rojo las aguas de las fuentes más importantes del centro de Buenos Aires, y finalmente –entre agosto y diciembre de ese año– llevar a cabo la más conocida realización de esta seguidilla: Tucumán Arde”. Como la revolución estaba “a la vuelta de la esquina”, “la vanguardia artística pasó a entenderse a sí misma como parte de la vanguardia política e inventó su lugar en la revolución”.

“Tucumán Arde” constituyó un contradiscurso, que expuso las miserias del régimen. El Gobierno había impulsado en la provincia una “reestructuración agroindustrial”, que implicó la intervención de catorce ingenios y el cierre de once. Onganía había anunciado que “la espada de la Revolución se desencadenaría sobre Tucumán”. El resultado fue de al menos 70 mil desocupados. Contra la propaganda oficial que replicaban los medios, una hoja con estadísticas que se repartió durante la muestra clamaba: “Tucumán muestra el precio de sangre que está pagando para alimentar la voracidad de los cañeros terratenientes”. “La violencia es, ahora, una acción creadora de nuevos contenidos: destruye el sistema de la cultura oficial, oponiéndole una cultura subversiva”, dijeron algunos gestores. El involucramiento del público fue otro elemento característico de la obra. Al ingresar a la intervención, el público debía franquear bolsas con azúcar derramada y pisar carteles con los nombres de los dueños de los ingenios de la provincia. Poco a poco el espectador iba recorriendo la muestra, involucrándose y recibiendo información que los artistas habían recopilado en una investigación previa. No se trataba de una mera exhibición de artes sino que fue concebida como una acción artística de impacto político.

Estas manifestaciones se realizaron en Rosario y Buenos Aires, en la CGT de los Argentinos, al grito de “Creemos que el arte no es una actividad pacífica ni de decoración de la vida burguesa de nadie”. No era la primera vez que la central central liderada por Raimundo Ongaro se involucraba en empresas culturales: el Grupo Cine Liberación (compuesto por Fernando “Pino” Solanas, Octavio Getino y Gerardo Vallejo) realizó, entre el 68 y el 69, los Cineinformes de la CGTA. En el mismo “Tucumán Arde” se mostraban estadísticas sobre los niveles de alfabetismo, mortalidad infantil y se proyectaba el film “La hora de los Hornos”, del grupo Cine Liberación. En América Latina, la cinematografía se hace eco de la politización de las sociedades y produce en buena medida una filmografía interesada, como dice Glauber Rocha, por los problemas de los lúcidos, no por el de los neuróticos. En ella descuella en particular el cinema novo brasileño, encabezado por Rocha, y comienza el notable desarrollo del cubano, en particular con la producción de Tomás Gutiérrez Alea. En menor medida el argentino hace su aporte a través de Leonardo Favio, del “realismo social” de Birri.

Reprimida la realización de Tucumán Arde por presión de la dictadura, se disolvieron los grupos “en algunos casos para dar lugar al pasaje a la militancia política armada, en un contexto en el que la revolución aparecía como única fuerza dadora de sentido” (Longoni; 2004: 46/48/49).

Campo teatral



El último y más significativo período de crecimiento y transformación, en el campo de la creación teatral, sigue siendo el registrado durante la década del '60 que determinó el surgimiento de una dramaturgia y una estética renovadoras. Polemizando inicialmente con el realismo costumbrista propio de la tradición dramática argentina-heredera del circo criollo, del sainete y el grotesco, surge en esta década una tendencia experimental que se vincula con un absurdo beckettiano y el teatro de la crueldad por una parte, y que inaugura, por la otra, una instancia más compleja del realismo tradicional que se ha dado en llamar realismo reflexivo. Tuvo que ver con esto el descubrimiento de Stanislavski. Aquel tiempo de experimentaciones y arriesgadas aventuras estéticas contó con infraestructuras contenedoras como el Instituto Di Tella, en cuyo marco los dramaturgos encontraron referentes válidos para definir la identidad de las nuevas corrientes y resolver la propia inserción en las tendencias estéticas e ideológicas (Cosentini; 1991: 1/2). El Instituto Contaba con tres áreas: Ciencias Sociales, Medicina y Artes, y dentro de Artes, con tres centros: Artes Visuales (CAV), dirigido por Jorge Romero Brest, Altos Estudios Musicales (CLAEM), dirigido por Alberto Ginastera y Experimentación Audiovisual (CEA), conducido por el reconocido director Roberto Villanueva. Era reprimido por derecha pero también atacado por la izquierda, que lo consideraba snob y extranjerizante (esto puede verse en la famosa película La hora de los hornos, de Fernando "Pino" Solanas) (Mauro; Alternativateatral.com: nota 349). Más allá de que la estética promulgada por el Instituto llegó a un punto de agotamiento, con el fin de la década se produjeron dos hechos definitorios: el Di Tella cerró sus puertas (el motivo oficial fue la pérdida de fuentes de financiación) y la situación política se radicalizó notoriamente (...) Algunos grupos más radicales se volcaron al teatro de agip-prop (agitación y propaganda), acusando la influencia del Teatro del Oprimido del brasileño Augusto Boal, quien se exilia en la Argentina en 1971. Es famoso el trabajo de Teatro Villero del grupo Octubre, dirigido por Norman Briski, que representaba problemáticas vecinales con el objeto de discutir las y modificarlas.

En 1970 se estrena El avión negro (en colaboración por Roberto Cossa, Germán Rozenmacher, Carlos Somigliana y Ricardo Talesnik), la primera obra teatral en la que el tema del regreso de Perón es abordado con la franca expresividad del título, que alude a la imagen mítica del aparato con que el imaginario popular relacionaba el retorno. Este texto puede tomarse como punto de partida para el auge de un teatro político que ocuparía la escena nacional en los tres o cuatro años siguientes y que, partiendo del realismo crítico de los '60, añadiría en cada caso distintos ingredientes de libertad y vuelo creativo, alumbrando títulos como El cordobazo y La pelea más grande del siglo (adaptación de Fuenteovejuna) de Ángel Ruggero y Raúl Serrano, Archivo de Indias de Francisco Urondo, La bicicleta de la muerte de Juan Gelman, Soldados y soldaditos de Aída Bortnik, La gran histeria nacional de Patricio Esteve, Hablemos a calzón quitado de Guillermo Gentile, Crónica de un secuestro de Mario Diamant, Argentine Quebracho Company de Jorge Goldenberg, Civilización o... ¿barbarie? de Mauricio Kartun, ¿Qué clase de lucha es la lucha de clases? de Beatriz Mosquera, Ceremonia al pie del obelisco de Walter Operto, Welcome los amos de Carlos Pais, Ceremonia de reemplazo y Los pies en remojo de Roberto Perinelli, Buscapiés y El guardagente de Diana Raznovich, Lisandro y Túpac Amaru de David Viñas o Una noche con el señor Magnus & hijos e Historia tendenciosa de la clase media argentina de Ricardo Monti.

Campo de la danza



Sergio Pujol dice que el baile no es sólo una práctica lúdica, que remite a un contexto social y desnuda la manera en que una sociedad funciona, cuáles son sus valores, sus expectativas, sus deseos, sus prejuicios. Puede entenderse como un lugar de resistencia.

Cuando aparece el twist en el año 1962 fue algo muy importante porque es el primer baile moderno de parejas sueltas. El rock and roll todavía tenía la mano, todavía se hacían figuras con el compañero. Da comienzo a “la era del Yo” en el baile, un cierto narcisismo, la relación con los espejos, estos detalles hablan de una nueva relación con nuestros propios cuerpos, con los cuerpos del otro, nuevos roles. Esa división de roles que se mantuvo tan estricta, que construyó la moral burguesa y que se mantuvo durante 200 años, de pronto comienza a cuestionarse. La ilusión que se establece en los «60 es que, a pesar de que la gente sigue trabajando, se descubre que se puede vivir de esa manera, se puede vivir como se baila en las boites. Aparece, con esto, una profunda crisis de valores. El hecho de que los hijos consuman una música diferente a la de sus padres, el hecho de que los jóvenes puedan diferenciarse de los adultos a través de códigos indumentarios que son radicalmente diferentes, hacen visible esa ruptura (Entrevista de Susana Yappert a Sergio Pujol en Rionegro.com.ar; 2000)

Conclusión: “La belleza está en las calles”

"Las escrituras nos conducen de las barricadas parisinas a Argentina de finales de los 60. Hay una trama común entre ellas, entre el regreso de la Revolución a la ciudad de la luz, aquel que la gestó como idea y como práctica, y el desarrollo en este país periférico de una vida política que se inclinaba de a poco por la opción armada. Lo veíamos antes: allí están la juventud, la rebeldía, el deseo. La tríada que irrumpió a ambos lados del globo para alertar sobre una nueva composición del mundo y un nuevo horizonte de expectativas" (Álvarez, 2018; pág. 141).

Mayo, qué fue lucha, ocupación, manifestación, fuego, enfrentamiento, pero también palabra, discurso, arte y escritura; "ponía en evidencia un estado del mundo, una convulsión, y, cómo tal, reforzado el sentido de inminencia, avivaba la convicción de que se estaba frente a un presente en el que eran necesarios fuertes compromisos. Al mismo tiempo pero ponía una mirada de la Revolución distinta a la latinoamericana, una en la que se mixturaban de modo novedoso arte, cultura y política" (Álvarez, 2018; pág.150). El Mayo francés y el Mayo argentino no tenían mucho en común, en realidad. Pero sí la juventud emergente, arremetedor; el deseo de unidad obrero estudiantil, la lucha que salía a las calles, la organización espontánea de las masas y, la ansiedad y las expectativas de un futuro que parecía haber llegado hace rato, constituyen algunos de los rasgos comunes que existieron entre ambos mayos.

Mayo del 68 en Francia es una fecha tan arquetípica, un punto de inflexión en la historia de los movimientos sociales de su país y de Europa; así como en Argentina es el golpe de estado del 24 de marzo de 1976, qué inaugura el capítulo más negro de nuestra historia. No se parecen en absoluto en lo terrorífico, cruel y despiadado de lo sucedido; pero sí en lo inflexional, en el resquebrajamiento. "También por eso son los lugares acumuladores de sentido a los que mirar cuando necesitamos hacer una arqueología de lo que nos pasó, aunque sea incómodo aunque hayamos vuelto obsesivamente a ellos para condenarlos o glorificarlos" (Álvarez, 2018; pag. 181).

Cómo expresamos antes, Mayo abre la posibilidad de imaginar; de entender a la política como creación, como movimiento, como trascendencia y también como contagio; como una oleada, que





quizás no a la primera, pero que a medida que impacta sobre las rocas, las va moldeando, imprimiendo sobre ellas su forma.

## Bibliografía

- Adams, W. (1982) "Los Estados Unidos de América". Siglo XXI, México.
- Álvarez, L. (2018). "Mayo 68: La revuelta francesa y sus huellas en Argentina". Ariel, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Castoriadis, C. (2009) "La Revolución anticipada" y "Los movimientos de los años sesenta", en Castoriadis, C; Lefort, C.; Morin, E., "La Brecha", Nueva Visión, Buenos Aires.
- Casa de las Américas, nil 47, La Habana, marzo-abril de 1968, p 103, en Funes, Patricia; Ansaldi, Waldo. (1998)
- Cooke, John William: "Peronismo y Revolución", 1966 Editorial: Punto de Encuentro; Colección: Cabecita Negro; Tamaño: 14x20 cm; Páginas: 240; Año: 2019
- Cosentino, Olga; (1991): El teatro de los '70: Una dramaturgia sitiada en LATIN AMERICAN THEATRE REVIEW
- Eley, G. (2003). "Un mundo que ganar. Historia de la izquierda en Europa", Crítica, Barcelona.
- Funes, Patricia; Ansaldi, Waldo (1998) Viviendo una hora latinoamericana. Acerca de rupturas y continuidades en el pensamiento en los años veinte y sesenta. Cuadernos del CISH, 3 (4) : 13-76. Disponible en: [https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.2712/pr.2712.pdf](https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.2712/pr.2712.pdf)
- Guevara, Ernesto "Che": "El socialismo y la revolución", 1965 (en "Obras Completas", 1996)
- Lefebvre, Henry: Tiempos Equívocos (1976), en editorial Kairós, Juan güell, 184, barcelona-15
- Longoni, Ana: Vanguardia y revolución, Arte e izquierdas en la Argentina de los sesenta-setenta. (2014) Fecha de publicación: 01/08/2014 Formato: 16 x 24 cm. Presentación: Rústica con solapas | Colección: Ariel Patrimonio histórico
- Mauro, Karina; extraída de Alternativateatral.com: nota 349
- Masotta, Oscar, 1969: Conciencia y Estructura, en Longoni, Ana: Vanguardia y revolución, Arte e izquierdas en la Argentina de los sesenta-setenta. (2014) Fecha de publicación: 01/08/2014 Formato: 16 x 24 cm. Presentación: Rústica con solapas | Colección: Ariel Patrimonio histórico
- Molinero, Carlos; Militancia de la Canción, política en el canto folklórico de la Argentina (1944/1975), (2011), 1ra edición. Buenos Aires: ed De aquí a la vuelta
- Ortega Peña; Duhalde, 1967 FOLKLORE ARGENTINO Y REVISIONISMO HISTÓRICO. en Molinero, Carlos; Militancia de la Canción, política en el canto folklórico de la Argentina (1944/1975), (2011), 1ra edición. Buenos Aires: ed De aquí a la vuelta
- Pujol, Sergio, extraído de Rionegro.com.ar; (2000)





## Civilización y sociogénesis: Notas sobre el proceso de formación del Estado argentino a la luz de los aportes de Norbert Elias (1820-1880)

Santiago Falabella

(FCPOLIT – UNR)

[s.falabella1996@gmail.com](mailto:s.falabella1996@gmail.com)

**Resumen:** La mayor obra de Norbert Elias, “El Proceso de la Civilización: Investigaciones Sociogenéticas y Psicogenéticas”, ha pasado desapercibida durante varias décadas, hasta su redescubrimiento a fines de la década del 60’ y la posterior obtención por parte de este autor del Premio Theodor W. Adorno en 1977. Elias, que puede ser catalogado como uno de los últimos clásicos de la sociología, dejó un rico legado teórico en torno a su concepción del proceso civilizatorio, que es entendido como un proceso de autoacción que se da tanto en las estructuras del Estado como al interior de la personalidad, aún con sus avances y retrocesos. En esta ponencia, preparada con motivo del “XV Congreso Nacional sobre Democracia”, me propongo recuperar los aportes de Elias sobre la sociogénesis del Estado para explicar el proceso de conformación del Estado argentino entre 1820 y 1880, proceso que ha estado lejos de ser unidireccional y que ha combinado momentos de civilización con momentos de des-civilización.

**Abstract:** The Norbert Elias’ masterpiece, “The Civilizing Process: Sociogenetic and Psychogenetic Investigations”, has gone unnoticed during some decades, until its rediscovery at the end of the 60s and the later obtention by the author of the Theodor W. Adorno Award in 1977. Elias, who can be considered as one of the latest sociology classics, left a rich theoretical legacy around his conception of the civilizing Process, understood as a self-coercion process which is developed both in the State structures and within the personality, even with advances and setbacks. In this presentation, prepared for the “XV Congreso Nacional sobre Democracia”, I propose to recover the Elias’ concepts to explain the Argentinian State formation Process between 1820 and 1880, which has been far from being unidirectional and combined both civilizing and decivilizing moments.

**Palabras clave:** Norbert Elias – Civilización – Sociogénesis – Formación del Estado argentino – Monopolio Fiscal-Militar – Autoacción

**Key words:** Norbert Elias – Civilization – Sociogenesis – Argentinian State formation – Military-Tax Monopoly – Self-coercion

Introducción



En el marco del XV Congreso Nacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, me he propuesto recuperar los aportes conceptuales de Norbert Elias sobre el proceso civilizador para poder explicar el proceso de Conformación del Estado argentino entre 1820, década que comienza con la disolución de las autoridades centrales, y 1880, cuando emerge la figura del general Julio A. Roca como presidente, dando inicio al período de la República Conservadora.

De todas maneras, es necesario recordar, a los fines de mantener la humildad intelectual y hacer menos engorrosa esta exposición, que no es posible extrapolar de forma totalmente fiel el proceso de construcción estatal europeo al caso latinoamericano y, más particularmente, al argentino. Por ejemplo, Federico Benninghoff, en un artículo en el que aplica algunos postulados eliasianos para describir la formación del Estado chileno, postula que el caso latinoamericano es distinto al europeo. En él, afirma que

“No cabe duda de que la fragmentación alcanzó a ser profunda en muchas regiones, y que los conflictos armados entre caudillos, estructuras militares más o menos formales, comunidades campesinas y cuerpos milicianos, por citar algunos ejemplos, se tornaron endémicos en no pocos períodos del siglo XIX. Pero no es menos cierto que extrapolar el esquema anglo-francés de construcción estatal no permite registrar apropiadamente las dinámicas de los antiguos territorios de la América española en el siglo XIX, donde coexistieron regiones en las que el aparato burocrático de la Corona había echado raíces firmes, circuitos comerciales —sancionados legalmente como de contrabando— altamente integrados que comunicaban diferentes regiones entre sí y a estas con el mercado del Atlántico, regiones aisladas y autárquicas, zonas de frontera abierta y regiones dominadas por comunidades políticamente independientes” (Benninghoff, 2011: 39).

La ponencia seguirá el siguiente orden. En primer lugar, se hará una breve semblanza biográfica sobre el autor estudiado, en segundo lugar, se retomarán sus conceptos clave, en tercer lugar, utilizaremos dichos conceptos para explicar el tema de interés a trabajar y, finalmente, se elaborará una conclusión acerca de la importancia que tiene este autor para ayudarnos a entender los movimientos civilizatorios y des-civilizatorios.

#### Una semblanza biográfica: Norbert Elias como el “gran solitario” de la teoría sociológica

Norbert Elias nació en Breslau (hoy Wrocław, Polonia) en 1897 y falleció en Ámsterdam en agosto de 1990. Hijo único de Hermann Elias y Sophi Galevski, perteneció a una familia judía de clase media que no atravesó limitaciones económicas. Sin embargo, la vida de Elias iba a estar marcada por la tragedia y la soledad. De hecho, fue el único miembro de su familia que sobrevivió al Holocausto nazi, ya que su padre muere en Breslau y su madre en Auschwitz mientras él se encontraba exiliado, y más aún, no tuvo ni esposa, ni pareja ni hijos.

Su trayectoria académica, que desarrollaremos en este apartado consta de dos etapas, como bien señala Gina Zabludovsky. Una primera etapa, que tiene lugar entre los años 30' y la segunda mitad de los años 60', que es una etapa de “ocultamiento”. En ella, Elias escribe su obra más conocida, “El Proceso de la Civilización: Investigaciones Sociogenéticas y Psicogenéticas” (1939).



Una segunda etapa, en cambio, tiene lugar entre fines de los años 60' y los 80', donde el "redescubrimiento" de Elias por parte de la academia, y la obtención del Premio "Theodor W. Adorno" en 1977 lo incentivan a explorar y trabajar nuevos tópicos, a raíz de los cuales son publicados trabajos como "La sociedad cortesana" (1969), "La soledad de los moribundos" (1982), "Teoría del Símbolo" (1985), "Deporte y ocio en el Proceso de la Civilización" (1986) y "Mozart: Sociología de un genio" (1990).

Tras haber combatido, en contra de su voluntad, en la Primera Guerra Mundial en el ejército alemán, Elias comienza su periplo académico entre Breslau, Friburgo, Heidelberg y Frankfurt. En 1917 el joven Elias comenzará sus estudios en la carrera de Medicina, que abandonará tan solo dos años después para dedicarse al estudio de la filosofía, donde toma cursos con autores de la talla de Karl Jaspers, Edmund Husserl o el neokantiano Richard Höningwald.

Con los modestos ahorros obtenidos mientras trabajaba en una metalúrgica, Elias se trasladó a Heidelberg donde se dedicó a la sociología, coincidiendo con el hermano menor de Max Weber, Alfred, y también con un futuro miembro del Instituto para la Investigación Social de Frankfurt: Karl Mannheim. Junto a él, Elias se desempeñará como su asistente, siendo reconocido por sus alumnos como un profesor metódico y cordial, frente a Mannheim, más serio y distante.

Con la llegada al poder de los nazis en 1933, la estada de Norbert Elias en la academia comenzó a enfrentar reales peligros con la persecución de sus colegas, lo que lo lleva a abandonar Alemania para asentarse en Francia primero, luego en Suiza y, finalmente en Inglaterra, donde se estableció como catedrático en la Universidad de Leicester. En ese sentido, comenta Hermann Korte que Elias siempre prefirió considerarse un exiliado antes que un emigrante, puesto que el primer término "transmite un poco la idea de una decisión propia y hasta de una cierta comodidad" (Korte, 1998: 49).

Es así que, sentado en la biblioteca del Museo Británico en Londres, Elias se dispuso a trabajar en torno a unos manuales de buenas maneras, comunes en la educación de las clases altas europeas, culminando en la publicación de la gran obra que llamó "El Proceso de la Civilización: Investigaciones Sociogenéticas y Psicogenéticas".

La publicación del primer tomo fue en 1938 y la del segundo en 1939, teniendo poco éxito comercial. Uno de los factores que pueden atribuírsele a la discreta presencia que tuvo esta obra es el acontecimiento de la Segunda Guerra Mundial. Nada resultaba más paradójico y contradictorio que la aparición de un libro sobre autoacción y buenas costumbres en un escenario de guerra, escrito por un exiliado de un régimen totalitario y que, además, comienza el libro con una dedicatoria a sus padres, a quienes perdió en los campos de exterminio (Zabludovsky, 2009).

"El Proceso de la Civilización" permaneció prácticamente desconocido para la academia hasta finales de los años 60', cuando fue nuevamente publicado en alemán. En 1978 fue publicado en inglés, aunque separado en dos tomos, aunque con varios años de diferencia entre uno y otro, y en español fue publicado por el Fondo de Cultura Económica en 1987 de forma completa.

Elias tiene que pasar mucho tiempo como un autor del cual no se conoce su obra. Mientras tanto, practica boxeo y natación, lo cual puede deducirse como punto de partida posterior para sus estudios sobre la deportivización, y hacia 1954 obtiene su puesto de profesor en la Universidad de Leicester, para luego retirarse y enseñar por dos años en la Universidad de Ghana (1962-1964). Un



año después hará su retorno definitivo a Europa para ser profesor visitante en varias universidades alemanas y neerlandesas. En 1977 consiguió un merecido reconocimiento al obtener el Premio “Theodor W. Adorno” y, en 1978, se incorporó al Centro de Investigación Interdisciplinaria en Bielefeld, donde se mantuvo hasta 1984. Con 93 años, mientras dormía en su casa de Ámsterdam, fallecía Norbert Elias, en agosto de 1990.

### Conceptos clave de la obra de Elias

La obra fundamental de Elias gira alrededor de la idea de civilización como un proceso evolutivo en el cual el comportamiento y la sensibilidad humanas avanzan en una dirección determinada, caracterizándose por una mayor autoconstricción. Esa noción va a ser crucial en todos los trabajos de Elias.

Si en la gran obra se establece un vínculo entre estos elementos y el surgimiento de los Estados, con mayores grados de monopolización y centralización (Zabludovsky, 2009), en otras obras se demostrarán estos cambios conductuales y de la sensibilidad humana en distintas actividades y hechos de la vida cotidiana. Por ejemplo, en “La sociedad cortesana” se puede ver como la nobleza guerrera refina sus impulsos violentos para convertirse en una élite cortesana. En “La soledad de los moribundos”, dramático ensayo de 1982, Elias postula como el fenómeno de la muerte pasa de un ritual comunitario y afectivo a un mayor estado de aislamiento, y en “Deporte y ocio” se puede ver como surgen los deportes modernos, que son el resultado de antiguos juegos mucho más violentos y poco regulados.

En la actualidad existe un amplio consenso en torno a la figura de Norbert Elias como uno de los últimos clásicos de la sociología, aportando con su trabajo al desarrollo de una perspectiva evolutiva del cambio social que integra a autores como Comte, Weber, Marx, Spencer o Simmel (Benninghoff, 2011). No obstante, el propio Elias siempre se distanció de la noción de progreso automático que ofrecían las teorías evolucionistas decimonónicas, así como de la aleatoriedad más o menos definida del cambio social. También ha mostrado una explícita discrepancia con el sociólogo estadounidense Talcott Parsons, como se evidencia en este apartado introductorio:

“De acuerdo con la tendencia dominante en la sociología, Parsons parte de la hipótesis de que, normalmente, cada sociedad se encuentra en una situación de equilibrio invariable y asegurado de modo homeostático (...). El cambio social, en consecuencia, aparece como una manifestación de perturbación casual, proveniente del exterior, en un sistema social que, por lo general, está bien equilibrado. (...) Más pronto o más tarde se establece otro «sistema» con otro equilibrio que, a pesar de todas las oscilaciones, se mantiene de modo más o menos automático en la situación posterior. En una palabra, el concepto del cambio social se remite aquí a una transición entre dos situaciones normales de inmutabilidad, transición ocasionada por diversas perturbaciones” (Elias, 1994: 17).

En primer lugar, me resulta valioso de Elias recuperar los conceptos de interdisciplinariedad y largo plazo. El primero refiere a que Elias no tomó en consideración las fronteras existentes entre las ciencias sociales, esto debido en parte a su condición de “marginal” dentro de la academia



(Weiler, 1998). El segundo, a la apreciación por los procesos no planeados de largo plazo. Continúa Weiler

“Con Elias resulta imposible ignorar el hecho de que los procesos de largo plazo no planeados y ciegos influyen radicalmente sobre cualquier planeación de corto plazo, la cual, como es de conocimiento común, en la actualidad consume enormes energías humanas, incluidas las de buena parte de los estudiosos de la vida social. La incompreensión de los procesos de largo plazo restringe de manera radical las posibilidades de control sobre lo que suele denominarse consecuencias no deseadas de la planeación de corto y mediano plazo” (Weiler, 1998: 15).

En segundo lugar, voy a hacer referencia a la visión que tiene Elias en torno a la relación entre individuo y sociedad, puesto que, para este autor, se trata de superar esa antinomia clásica que no siempre ha existido, sino que responde a un progresivo avance de la individualización (Corcuff, 1998). El objeto de estudio de la sociología para Norbert Elias son los individuos interdependientes, que establecen una relación que el autor denomina como “figuración”, que refiere a los lazos recíprocos establecidos por una pluralidad de individuos.

El concepto de figuración para Elias tiene una enorme importancia teórica, ya que

“sirve para proveerse de un sencillo instrumento conceptual con ayuda del cual flexibilizar la presión social que induce a hablar y pensar como si "individuo» y «sociedad» fuesen dos figuras no sólo distintas sino, además, antagónicas” (Elias, 2008: 154).

De esta manera, Elias puede formular su teoría sociológica a partir de los niveles micro y macro. El primer nivel se vincula con la psicogénesis, entendida como los cambios que se dan al interior de la conducta individual. Esta es la trama central del segundo capítulo de la primera parte del libro. En dicho apartado, llamado “La «civilización» como transformación específica del comportamiento humano”, Elias argumenta que el movimiento civilizatorio

“implica una privatización cada vez más intensa y más completa de todas las funciones corporales, el confinamiento de éstas en enclaves determinados, su reclusión tras la «puerta cerrada de la sociedad». (...) En otras palabras, a medida que avanza la civilización, cada vez se diferencian de forma más clara en la vida de los hombres, una esfera íntima o secreta y otra pública, un comportamiento secreto y otro público. Y esta escisión acaba siendo tan evidente para los hombres, les resulta una costumbre hasta tal punto dominante, que ni siquiera son conscientes de ella” (Elias, 1994: 228-229).

Esta primera parte del libro, de marcada influencia e inspiración freudiana, muestra, a través de la lectura de los manuales de buena conducta distribuidos entre las clases nobles de Europa, como intervienen el aumento del umbral de la vergüenza y la internalización de la coacción en el movimiento de la civilización. Resulta revelador de estos avances, como señala Zabludovsky, el hecho de que los ejércitos modernos hayan nacido al mismo tiempo que la cuchara, el tenedor y el pijama.

Imaginemos como esta perspectiva eliasiana sobre la auto coacción puede aplicarse en el caso argentino a partir de 1880, cuando se funda alrededor de la presidencia de Roca una “sociedad cortesana” que fue luego conocida como “Generación del 80”, y que se hallaba compuesta por miembros de las clases altas. En esa “sociedad cortesana” se cruzaban las familias del patriciado



tradicional con los nuevos ricos que adquirieron sus privilegios bajo el paraguas de la administración Roquista. Estos nuevos ricos, en parte ligados a las actividades agropecuarias y comerciales y, en parte también, a la política necesitaban mostrar un sentido de pertenencia que los diferenciase del resto de la sociedad, lo que hizo que refinasen sus costumbres y moderasen sus hábitos para poder integrarse a esos círculos cerrados que notables como Pellegrini o Cané inauguraban. Por ejemplo, el Jockey Club, el Teatro Colón o la Sociedad Rural.

En referencia a los ejércitos, el otro elemento crucial en el proceso civilizatorio es la existencia de los monopolios. Aquí existe una afinidad entre los postulados de Norbert Elias con los de otro notable pensador alemán de principios del siglo XX: Max Weber. Sobre Weber, Elias dirá

“Tal vez no haya nada más característico de Max Weber que el hecho de que escribió una frase completamente acertada y que daba con el centro de la cuestión del Estado; encontró que el Estado está relacionado con un monopolio central de la violencia física” (Elias, 1998: 516).

En la segunda parte del libro, y en particular en el capítulo llamado “La génesis social del Estado”, Elias sostiene que la posesión de los monopolios de la violencia física y la recaudación fiscal resultaron en una competencia desenfrenada, y hasta violenta, entre distintos señores feudales (Gómez, 2020). Ese proceso de monopolización de la violencia física y del tributo tiene como punto de partida a la Europa del siglo XI, con la existencia de numerosos territorios soberanos pequeños, envueltos en guerras constantes, hasta que un número limitado de familias nobles puede ocupar mayores porciones de territorio. A medida que estos monopolios se conforman, la vida afectiva y los impulsos atraviesan mayores grados de regulación y, además, surge una mayor cohesión colectiva entre los dependientes (Korte, 1998), debido a que el señor central requiere de sus súbditos para gobernar. Al mismo tiempo, los súbditos requieren del señor central para su seguridad y protección y la nobleza para mantener sus privilegios.

La autoacción propia del proceso civilizatorio se hizo extensiva además a los guerreros, que fueron desarrollando gradualmente una conducta cortesana. A medida que algunos señores comienzan a acumular mayor cantidad de tierras, también adquieren mayor hegemonía sobre los guerreros que previamente tenían una mayor libertad relativa. Solamente debían defender a los artesanos y campesinos de sus respectivos territorios. Los castillos de estos señores se convierten, al decir de Elias, en verdaderos albergues para muchos individuos guerreros que perdieron su independencia, obligados a reglamentar rígidamente su conducta.

### Segmentos de violencia en la historia argentina

Como he mencionado en la introducción de este escrito, el modelo de sociogénesis de los Estados europeo-occidentales, ocurrido en la Baja Edad Media y la Edad Moderna Temprana, es de difícil aplicación para los casos de la América poscolonial. En el caso europeo, el proceso de formación de los Estados había sido

“un entramado de seres humanos en el que, gracias a sus medios de poder, compiten unas unidades y que tiende a abandonar esa situación de equilibrio (garantizado por la presencia de muchas de ellas y por una competencia relativamente libre) para aproximarse a otra en la que pueden





competir un número cada vez menor de unidades” (Elias, 1994. Citado por Martínez Garnica, 2005: 14).

Si bien el proceso latinoamericano también posee en su seno a una gran cantidad de caudillos, cuerpos milicianos y comunidades campesinas, también es cierto que en nuestra región había sido más evidente la herencia de la Corona española. No obstante, como explica Benninghoff, eso no impide la utilización de otros elementos de la perspectiva teórica eliasiana como, por ejemplo, el de las figuraciones sociales. En ese sentido, hace mención a un autor llamado Michael Riekenberg, quien hace propia la noción de “segmentos de violencia” para referirse a

“figuraciones de arraigo local, débilmente diferenciadas e integradas, con un umbral comparativamente bajo de rechazo a la violencia física y prácticas de “reciprocidad” manifiestas en una simetría relativa en el uso de la fuerza” (Benninghoff, 2011: 40).

Si bien ambos procesos formativos son diferentes y no extrapolables plenamente, existe en ellos un punto en común que es la existencia de mecanismos de interdependencias sociales. La progresiva división de funciones, propia de este proceso civilizador, hace que los distintos actores sociales en tensión, comiencen a cuidar no sólo de sí mismos, sino también en los demás para asegurar su propia existencia. Así, como dice Martínez Garnica (2005), estos actores empiezan a moverse entre el anhelo de obtener mayores privilegios, por un lado, y el miedo a la disolución social que el enfrentamiento recíproco puede traer aparejado, por otro. Ese accionar será típico en la Argentina organizada nacionalmente luego de la Batalla de Pavón de 1861, en el cual, en paralelo a la imposición del orden por medio de la fuerza, se empezaron a establecer acuerdos u negociaciones para que pudiera gestarse la unidad nacional en el largo plazo. A continuación, describiremos esos “segmentos de violencia” que caracterizaron la historia argentina luego de la gesta independentista.

#### De la “anarquía del 20” a la hegemonía rosista

Marcela Ternavasio, en un libro que narra la historia argentina entre 1810 y 1852, señala que el camino seguido por el antiguo Virreinato había sido el de la constante fragmentación. Sólo Buenos Aires, Salta y Córdoba, fundadas en el siglo XVIII, se habían conservado. Pero hacia mediados de la década de 1810 comenzó un proceso en el cual nuevas provincias surgieron, en su mayoría declarando su autonomía respecto de otras, como es el caso de Entre Ríos, Santa Fe y Corrientes (escindidas de Buenos Aires), Cuyo (escindida de Córdoba) y Tucumán (escindida de Salta).

Una de las primeras grandes tensiones resultantes de la Independencia de las Provincias Unidas del Río de la Plata, ocurrida en 1816, fue en torno a la forma de Estado que allí, donde antiguamente había un Estado colonial, iba a formarse. Allí puede ponerse en evidencia una figuración más o menos conflictiva entre dos entidades, como menciona Botana, Buenos Aires y el Interior. Buenos Aires era una ciudad-puerto con un área de influencia notable, que había sido asiento del antiguo Virreinato, mientras que, en el Interior, más extenso en términos geográficos,



coexistían entidades locales donde era común el liderazgo de los caudillos (Botana, 1998). En síntesis, esta figuración entre Buenos Aires y el Interior se resumía en

“un empate inestable que gobernaba las relaciones entre provincias mientras no se hiciera del monopolio de la violencia realidad efectiva y tangible” (Botana, 1998: 26).

La fallida Constitución de 1819, de tendencia unitaria, había resultado favorable a los intereses de Buenos Aires, pero no a los de las demás provincias, que se encontraban en un estado de rebelión. Rondeau, que había asumido el cargo de Director Supremo en aquel año, debió afrontar la sublevación de Bernabé Aráoz, quien declaró a Tucumán como una provincia autónoma del poder central, y también de las provincias del Litoral, entre las que se destacaba la provincia de Santa Fe, que se encontraba gobernada por Estanislao López, vencedor junto al entrerriano Francisco Ramírez, de las tropas centralistas en la Batalla de Cepeda.

La derrota de las fuerzas centralistas en Cepeda había dado inicio a un período de marcada inestabilidad política que se extendió hasta la elección de Julio Argentino Roca como presidente en 1880. Con mayores o menores matices de inestabilidad, lo que había quedado en evidencia con la derrota de Cepeda fue que la ruptura de los lazos que unían a las provincias con el poder imperial no implicó el reemplazo del Estado colonial por uno nacional.

Una de las explicaciones que ofrece Oscar Oszlak en respuesta a esto es que, originariamente, los movimientos emancipatorios tuvieron un origen esencialmente local, por lo que fue difícil, por un lado, una identidad colectiva o el sentido de un destino común compartido, y, por otro, la formación de una élite criolla capaz de sustituir la autoridad que previamente la Corona española había formado (Oszlak, 1985). En ese contexto de fragmentación y descentralización, cobran un rol preponderante los caudillos provinciales como actores capaces de reclamar el rol de sus provincias como espacios políticos, pudiendo además resistir las tendencias centralizadoras de Buenos Aires.

Entre los principales referentes del federalismo provincial se encontraba Juan Manuel de Rosas, quien gravitará como figura central de la historia argentina entre 1829 y 1852. Ligado a la estancia como principal unidad productiva y político-social, Rosas tiene un papel militar destacado al derrotar a Juan Lavalle en Puente de Márquez en 1829. Tras la firma del Pacto de Cañuelas con el cual se puso fin a las hostilidades, la Junta de Representantes designó a Rosas como gobernador de Buenos Aires, otorgándole las facultades extraordinarias. Con ellas, Rosas ejerció férreamente el poder político, sobre todo a partir de su segundo mandato en 1835. Durante sus gobiernos, Rosas ordenó la economía y favoreció los intereses de los estancieros locales.

Al mismo tiempo, empezó a tomar forma el proyecto de una Confederación Argentina, con Rosas como representante de su soberanía en el exterior, en 1831. Un antecedente central en el origen de la Confederación puede hallarse en el Pacto Federal que Rosas había firmado con Santa Fe y Entre Ríos, fundado en respuesta a la Liga del Interior que habían fundado las provincias unitarias de



San Luis, La Rioja, Catamarca, Mendoza, San Juan, Tucumán, Córdoba, Salta y Santiago del Estero un año atrás.

Oszlak argumenta que se habían creado las posibilidades para un orden institucionalizado a la luz de la moderada prosperidad económica y a la paz que el rosismo impuso (Oszlak, 1985). Pero las tensiones en torno a la libre navegación de los ríos y la falta de una Constitución habrían de enfrentarlo con Justo José de Urquiza, caudillo entrerriano, y el Ejército Grande, compuesto por las provincias de Santa Fe, Corrientes, Uruguay y Brasil. Finalmente, en 1852, Urquiza derrota a Rosas en la Batalla de Caseros, dando así por finalizada la experiencia rosista.

La tensa figuración entre la Confederación Argentina y el Estado de Buenos Aires (1852-1861)

A partir de la derrota de Rosas en 1852, y hasta el triunfo definitivo de las tropas mitristas, la unidad nacional siguió siendo un objetivo irrealizable. Con el Acuerdo de San Nicolás se había resuelto el nombramiento de Urquiza como Director Provisorio y representante de las relaciones exteriores, reinstalar el Pacto Federal y llamar a un Congreso Constituyente que se encargue de la Carta Magna.

Si bien las 14 provincias firmaron el Acuerdo, Buenos Aires se negó a ratificarlo, ya que eso implicaba un trato igualitario frente al resto de las provincias, además de la nacionalización de su aduana. En consecuencia, coexistirán en tensión la Confederación Argentina y el Estado de Buenos Aires. La primera, con capital en Paraná y gobernada por Urquiza. La segunda, con capital en la ciudad homónima y bajo el gobierno de Valentín Alsina.

La segregación porteña había dejado a la Confederación sin una fuente de recursos fiscales significativa para el financiamiento del nuevo aparato institucional. El puerto de Buenos Aires representaba un nervio central entre la provincia y el mercado internacional, mientras que no pudo darse, en contraste, una economía dinámica capaz de financiar a la Confederación y que no dependiese de los recursos de la aduana porteña. Sin un pleno monopolio fiscal, la posición de la Confederación resultaba ser muy precaria, al ser económicamente dependiente de los pequeños aportes de las provincias de Santa Fe y Entre Ríos.

La creación de un aparato recaudador resultó un problema de difícil solución para la administración de Urquiza. Con el establecimiento de la libre circulación de las mercancías, las aduanas internas habían quedado disueltas, y mientras las externas iban a proveer de fondos para sufragar los gastos centrales, las provincias quedaron sin el sustento con el que contaban durante la administración rosista. Esto generó, como consecuencia, que la Confederación se encontrase en una crónica escasez de fondos.

Se había intentado crear un Banco Nacional con capacidad de emitir moneda, de escasa circulación y aceptación, y continua depreciación, lo que desembocó en el fracaso de esta primera



centralización monetaria. Lo mismo ocurrió también con los intentos de unificación de las aduanas internas y de promover el comercio a través del puerto de Rosario.

En términos de monopolio militar, la Confederación no había llegado a consolidar un ejército nacional, sino que este se dio en el marco de la Guerra de la Triple Alianza contra Paraguay. El Acuerdo de San Nicolás había otorgado a Urquiza el rol de construir una fuerza militar supralocal, que iba a estar compuesta por dos formaciones. El Ejército de Línea, profesional, con oficiales de carrera reclutados de forma voluntaria o coactiva que percibían un salario, y la Guardia Nacional, compuesta por todos los ciudadanos. Este intento de tener un ejército unificado encontró, al decir de Hilda Sabato, reticencias entre las provincias debido a la tradicional autonomía con la que éstas contaban (Sabato, 2012). Urquiza sólo contaba plenamente con las fuerzas militares de la provincia de Entre Ríos, mientras que las fuerzas militares y milicianas terminaron dependiendo, en última instancia, de los gobernadores.

La situación de Buenos Aires era, en parte, similar. En términos militares la provincia contaba con dificultades en el reclutamiento para su cuerpo de línea, utilizando como medios soluciones que iban desde el castigo de los desertores hasta el ofrecimiento de incentivos económicos a quienes quisieran sumarse voluntariamente. Esto sólo fue posible porque Buenos Aires contaba con un instrumento que la Confederación no poseía, como eran los recursos de la aduana y del Banco de la Provincia como medio para cubrir los déficits públicos y emitir moneda.

La Batalla de Cepeda, en 1859 tuvo como corolario la firma del Pacto de San José de Flores, que fue el puntapié inicial para la incorporación de Buenos Aires a la Confederación. Pero la construcción de un aparato central institucionalizado, agrega Oszlak, “sólo después de Pavón, sobre la base de las instituciones provinciales de Buenos Aires, sería llevada a cabo efectivamente” (Oszlak, 1985:68). Esta última batalla estuvo rodeada por cierta controversia, ya que Urquiza se hallaba en superioridad numérica con respecto a la provincia de Buenos Aires, cuyo ejército era comandado por Bartolomé Mitre. Algunas hipótesis giran en torno a un arreglo al interior de la masonería, otras a una enfermedad de Urquiza, y otras a que Urquiza prefirió abandonar la guerra porque, sólo así sería posible construir la unidad nacional y dar por finalizado un período de décadas de faccionalismo. En paralelo, Mitre negoció con Urquiza para que éste pudiese conservar su hegemonía en la provincia de Entre Ríos, donde gobernará entre 1860 y 1864, y entre 1868 y 1870, cuando fue asesinado.

#### La imposición del orden por la fuerza y su institucionalización (1862-1880)

Las tres presidencias que tienen lugar entre 1862 y 1880 fueron consideradas como las “presidencias históricas”. Ello refiere a que durante este período comenzó a tomar forma el entramado institucional del Estado argentino, que alcanzará su máximo esplendor en los años de la República Conservadora. La necesidad de instalar una autoridad superior a los particularismos provinciales implicó una transferencia de poderes a una autoridad central, reservándose a las provincias una porción de poder para elegir a sus autoridades. El federalismo había quedado



reducido a una formalidad, como deja entrever Gorostegui de Torres, y se allanaba el camino para poner en práctica la fórmula prescriptiva que Alberdi, en su obra “Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina”, definió como una “monarquía vestida de República”.

Algunos ejemplos ilustrativos de instituciones que se crearían con un alcance de nivel nacional son la Justicia Federal y los poderes Ejecutivo y Legislativo nacionales. La existencia de la primera, que comenzó sus funciones en octubre de 1863 iba a completar el esquema de poderes abierto por la Constitución diez años antes, pero iba a colisionar contra la autonomía de las provincias al dar al Ejecutivo nacional poder de decisión (Gorostegui de Torres, 1969). Otro elemento que se sumó al anterior fue la creación de un ejército nacional que facilitase al gobierno central el cumplimiento efectivo de sus prerrogativas.

El Poder Ejecutivo instalado luego de 1862 iba a tener poderes amplios que podían hacerse cumplir por el uso del ejército, cuerpo armado del cual el presidente era el comandante general. El origen del poder presidencial nacía de la elección de este por el Colegio Electoral, organismo de elección directa cuyos miembros eran seleccionados por la simple mayoría de sufragios. Además, era secundado por un Gabinete de Ministros que podía nombrar y remover de manera directa.

El Poder Legislativo iba a tener una organización bicameral. El Senado, Cámara Alta, iba a poseer dos representantes nombrados por las legislaturas de cada provincia, mientras que la Cámara de Diputados iba a estar compuesta de representantes directamente elegidos por el pueblo.

Tanto el primer presidente luego de Pavón, Mitre (1862-1868), como Sarmiento (1868-1874) y Avellaneda (1874-1880) compartieron la característica común de tomar decisiones de carácter nacional desde una provincia hegemónica, Buenos Aires, en la que el contrapeso del gobernador hacía dificultosa la capacidad presidencial de hacer efectivo su poder político (Botana, 1998).

En referencia al primero de los tres períodos “históricos”, Mitre tuvo que afrontar el alzamiento del general Ángel Vicente “el Chacho” Peñaloza, un caudillo federal riojano sublevado como respuesta al avance mitrista sobre las gobernaciones federales del Interior del país, y cuyo uso de las montoneras como sistema de lucha representaba un escollo difícil de vencer para la recién llegada administración. La rebelión de Peñaloza, sumada a posteriores alzamientos como el de Felipe Varela o el de Ricardo López Jordán se encuadraban dentro del problema de la identidad nacional, en el cual el interrogante giraba en torno a saber si esos pueblos dispersos del Interior

“estaban dispuestos a integrar una comunidad más amplia que la de aquellas comarcas limitadas en donde nacían y percibían el marco natural de su vida cotidiana” (Botana, 1998: 30).

Gorostegui de Torres cuenta que, si bien el gobierno de Mitre accedió a negociar la paz con Peñaloza a través del Tratado de La Banderita de 1862, el caudillo riojano se alzó nuevamente en armas un año después. La razón era el incumplimiento de las promesas que se habían pactado, siendo una de ellas un intercambio de prisioneros que no fue posible debido a que los que habían



quedado a disposición del gobierno mitrista fueron fusilados. Peñaloza, en una carta a Bartolomé Mitre, le comenta:

“Después de la guerra exterminadora no se han cumplido las promesas hechas tantas veces a los hijos de esta desgraciada patria. Los gobernantes se han convertido en verdugos de las provincias, atropellan las propiedades de los vecinos y destierran y mandan a matar sin forma de juicio a ciudadanos respetables por haber pertenecido al Partido Federal” (Gorostegui de Torres, 1969: 75-76).

Tras su alzamiento militar, las provincias de Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero se unieron para vencerlo, y Mitre le encomendó a Sarmiento, gobernador sanjuanino, la planificación de la “guerra de policía”, que culminó con la ejecución brutal de Peñaloza, demostrando que las fronteras existentes entre la civilización y la barbarie no eran tales, pudiendo utilizarse esta última como medio para la consecución de fines pretendidamente civilizados.

Si el Estado nacional surgido de Pavón aplicó una dominación coercitiva sobre distintas regiones y caudillos de regiones del Interior, la relación con la provincia de Buenos Aires había sido diferente al tratarse de una solución de compromiso, en la que las autoridades nacionales coexistirían junto a las provinciales. Hasta 1880, el problema de la capital no tendrá una resolución definitiva, y si bien hubo sucesivos intentos de mudar la sede del gobierno nacional a otras ciudades, los vetos de estas propuestas hicieron que el gobierno se mantuviera como huésped en la capital de la provincia de Buenos Aires.

Buenos Aires no estaba dispuesta a subordinarse a un poder centralizado, debido fundamentalmente a la división que sufrió el Partido Unitario (Partido Liberal después de 1852) entre los “autonomistas” y los “nacionalistas”. Mientras la segunda facción, liderada por Bartolomé Mitre, pretendía la nacionalización de Buenos Aires para ser subordinada al poder central, Alsina lideraba el bando autonomista, que deseaba conservar para sí el monopolio de los recursos portuarios y aduaneros, manteniendo alianzas con algunos grupos federales del Interior e imponiendo las candidaturas de Sarmiento y Avellaneda, bloqueando así la hegemonía de Mitre, aunque sin lograr apoyo suficiente para ser él quien encabece las coaliciones de gobierno. Allí puede evidenciarse el problema acuciante de la integridad territorial, en el cual el centro está puesto en el ámbito territorial sobre el cual se iba a ejercer el poder político (Botana, 1998).

En un contexto marcado por la Guerra de la Triple Alianza asumía la presidencia Domingo Faustino Sarmiento, quien gobernará entre 1868 y 1874. Su gobierno se iba a caracterizar por el paso hacia la modernización de las organizaciones militares, lo que permite rastrear un asegura sobre el monopolio de la violencia física legítima. Es importante señalar que el proceso embrionario del ejército nacional se gesta a partir de la presidencia de Mitre, cuando la Guardia Nacional bonaerense se integró a los demás cuerpos armados de las provincias, dándole al Ministerio de Guerra y Marina y la Inspección y Comandancia general de armas de la provincia un rango nacional.





En 1869 se creó el Colegio Militar para formar un cuerpo de oficiales de carrera, modificando notablemente los mecanismos de reclutamiento e introduciendo la conscripción. Esto respondía no sólo al conflicto bélico que enfrentaba a la Argentina con el Paraguay, sino también al orden interno. La existencia de un monopolio de la violencia física legítima, en el que el titular del Ejecutivo ejercía la Comandancia general, fue clave para que se acelere el proceso de centralización que caracterizó a este período. Las FFAA no solamente iban a tener un rol en la Guerra, sino que podían utilizarse como brazo armado para aplacar a cualquier caudillo o grupo político que pretendiese enfrentar al Ejecutivo, aunque también podía favorecer el triunfo de hombres afines a éste en las provincias, sin que fueran éstos necesariamente probos o respetuosos de las leyes constitucionales.

Otros elementos que se agregaron en el proceso fueron la creación de los Códigos Civiles y de Comercio, que modernizaron el aparato legal tanto privado como penal. También se establecieron diferentes leyes en torno a la ejecución del voto. Un juez de paz y dos vecinos nombrados por cada gobierno local iban a formar juntas calificadoras, ante las cuales los ciudadanos debían registrarse para poder votar en los atrios de la Iglesia o en los portales del juzgado, cuando tuvieran lugar los comicios.

La introducción en 1873 de la boleta con voto escrito fue la piedra de toque del sistema electoral. Aquellos inscritos en el padrón expresaban oralmente su voto para ser registrado en la boleta, lo que trajo consigo un sinnúmero de fraudes electorales que se mantuvo hasta el establecimiento de la Ley Sáenz Peña en 1912.

En 1874, Nicolás Avellaneda, ex ministro de Sarmiento, llegó a la presidencia luego de que los gobernadores provinciales formaran una alianza que garantizó su triunfo en el Colegio Electoral. Su gobierno, al concluir en 1880, tuvo que mudar la capital a Belgrano debido al enfrentamiento entre el Estado central y la provincia de Buenos Aires, gobernada por Carlos Tejedor, en el que emergerá la figura crucial del período 1880-1916: Julio Argentino Roca.

La presidencia de Roca como corolario de la centralización (1880-1886)

Con la victoria electoral de Julio Argentino Roca culminaba un largo período de inestabilidad política, en el que el Estado argentino era pobre en términos políticos, ya que resultaba imposible someter a los poderes locales al imperio de una ley y Constitución nacionales.

Este militar, que participó en las Batallas de Cepeda y Pavón, y que lideró la llamada “Conquista el Desierto” que expandió la frontera argentina en detrimento de los pueblos indígenas que allí habitaban, estableció contactos con varios gobernadores del interior del país, que buscaban contrapesar las ambiciones autonomistas de Buenos Aires, y que conformaron la llamada “Liga de Gobernadores”. Una vez obtenido el triunfo, la provincia de Buenos Aires gobernada por Carlos Tejedor, ex candidato presidencial, se rebeló contra el gobierno nacional y fue derrotado.



La subordinación de Buenos Aires al poder central estuvo acompañada por dos leyes: una que federalizaba la Ciudad de Buenos Aires, creándose para la provincia una nueva capital en La Plata, y otra que disponía que el Ejército nacional iba a ser el único cuerpo armado del país (Botana, 1998).

A partir de 1880, al decir de Romero, se configuró un escenario institucional perdurable, en el que la fórmula prescriptiva de la Constitución de 1853 convive con la fórmula operativa a través de la cual se ejecutaban los actos políticos. La existencia de un Congreso y un Poder Judicial, así como la ausencia de reelección, resultaban un importante contrapeso para un Poder Ejecutivo fuerte centralizado en el Presidente de la República. Este nombraba autoridades en los territorios nacionales que la Argentina incorporó luego de las campañas militares en la Patagonia y el Chaco, podía declarar el estado de sitio y, además, intervenir federalmente en las provincias. Iba a ser, en las propias palabras de Roca, un gobierno de “Paz y Administración”, como decía en el siguiente pasaje

“Necesitamos paz duradera, orden estable y libertad permanente; y a este respecto lo declaro bien alto desde este elevado asiento para que me oiga la República entera: emplearé todos los resortes y facultades que la Constitución ha puesto en manos del Poder Ejecutivo para evitar, sofocar y reprimir cualquiera tentativa contra la paz pública. En cualquier punto del territorio argentino en que se levante un brazo fratricida, o en el que estalle un movimiento subversivo contra una autoridad constituida, allí estará todo el poder de la Nación para reprimirlo” (Roca, J., en Botana, 1998: 35).

La falta de reelección abría un interrogante. ¿Cómo conservar la paz institucional lograda luego de décadas de inestabilidad y teniendo, además, el recuerdo pasado de una época de caudillos? La respuesta fue dada por los distintos hombres notables de la época, que fundaron un régimen político basado en la mediatización de la voluntad popular, con un partido, en el cual el Presidente se erigía como jefe único, y en el que no había competencia entre partidos opositores. En contraste, el partido hegemónico conservó el control político durante casi cuatro décadas.

El partido oficial, el Partido Autonomista Nacional (P.A.N.), era un acuerdo táctico de las oligarquías provinciales para mantener un control efectivo sobre la sucesión, en el que no había cuadros militantes, comités nacionales, programas o estatutos. A la cabeza de este partido se encontraba el Presidente, que fungía como el Gran Elector, es decir, elegía dentro de su círculo más cercano a quien iba a sucederlo, y como el sistema electoral era fraudulento, y en el cual el voto no era secreto ni obligatorio, el candidato oficial resultaba triunfador. El presidente necesita del apoyo de los gobernadores, tanto para poder asegurar las mayorías legislativas que le permitan poner en funcionamiento sus proyectos, como para poder triunfar en el Colegio Electoral, escenario donde realmente se dirimen las elecciones presidenciales.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

El sistema, en paralelo, otorgaba premios y castigos en términos políticos para los gobernadores de provincia. Existiendo ya un monopolio fiscal y militar consolidado, los gobernadores no sólo tratan de conservar su lealtad al Ejecutivo nacional, sino que renuncian a enfrentársele y delegan en manos del Ministerio de Guerra a sus cuerpos armados, porque un desafío abierto a su figura tiene como respuesta la intervención federal, como se puede ver en los siguientes cuadros:

Las élites dirigentes forjaron un régimen político duradero en el cual se transfiere el poder de forma pacífica (primero entre miembros de un mismo partido y luego de 1916 entre políticos oficialistas y opositores), que podría ser definido como una “República Posible”. No era un modelo ideal, sino que era el modelo “realmente existente” en el marco de una Argentina que había logrado tardíamente su unidad y abandonaba las luchas facciosas. Una vez que los agentes de la modernización, tales como los inmigrantes europeos y el capital extranjero se asentaron en el país, se iba a dar un paso progresivo hacia la “República Verdadera”, con un pueblo políticamente maduro para discernir y seleccionar a sus dirigentes, cambiándolos en cada elección (Botana, 1998).

**Cuadro Nº 1  
INTERVENCIONES FEDERALES POR PRESIDENCIAS  
1880-1916**

Presidentes	Años de Gobierno (1)	Número de Intervenciones			Intervenciones por año de gobierno
		Total	Ley	Deto.	
Luis Sáenz Peña	2	8	7	1	4
Carlos Pellegrini	2	3	1	2	1,5
José E. Uriburu	4	6	5	1	1,5
Victorino de la Plaza	2	3	2	1	1,5
J. Figueras Alcorta	5	7	3	4	1,4
J.A.Roca (2a. Presidencia)	6	6	3	3	1
Manuel Quintana	1	1	1	-	1
Miguel Juárez Celman	4	2	1	1	0,5
Roque Sáenz Peña	4	2	-	2	0,5
J.A.Roca (1a. Presidencia)	6	2	2	-	0,33
		40	25	15	

(1) La distribución de los años de gobierno para cada presidente se ha hecho en forma aproximativa.

Fuente: *Materiales para la Reforma Constitucional*. República Argentina, Comisión de Estudios Constitucionales, Bs. As., 1957, 7 Vols.

**Cuadro Nº 2  
INTERVENCIONES FEDERALES POR PROVINCIAS  
1880-1916**

Provincia	Número de intervenciones	Presidente que interviene
Catamarca	6	Roca (1ª); Pellegrini; L. Sáenz Peña; Roca (2ª); V. de la Plaza
San Luis	6	L. Sáenz Peña; J. E. Uriburu; Roca (2ª); F. Alcorta
Corrientes	5	L. Sáenz Peña; F. Alcorta; V. de la Plaza
Buenos Aires	4	L. Sáenz Peña; J. Roca (2ª)
Sgo. del Estero	4	Roca (1ª); L. Sáenz Peña; J. E. Uriburu
La Rioja	3	J. E. Uriburu; F. Alcorta
Tucumán	3	M. Juárez Celman; L. Sáenz Peña; M. Quintana
Entre Ríos	2	J. Roca (2ª); V. de la Plaza
Mendoza	2	M. Juárez Celman; C. Pellegrini
Santa Fe	2	L. Sáenz Peña; R. Sáenz Peña
Córdoba	1	F. Alcorta
Jujuy	1	R. Sáenz Peña
San Juan	1	F. Alcorta
Salta	0	
	40	

Fuente: *Materiales para la Reforma Constitucional*, República Argentina, Comisión de Estudios Constitucionales, Bs. As., 1957, 7 Vols.

## Conclusión

Resultaría incompleto este trabajo si no se hiciese mención de los esfuerzos hechos por la clase política decimonónica para internalizar en la masa de inmigrantes y en sus descendientes los sentimientos de pertenencia colectiva a una comunidad. La sanción de la Ley 1420 de Educación Común, Gratuita y Laica provista por el Estado, la creación del Registro y el Matrimonio Civil, así como la fundación del Servicio Militar Obligatorio, daban cuenta de que en el proceso civilizatorio argentino no sólo se buscaba la formación de un doble monopolio fiscal-militar, sino que también se buscaba una transformación psicogenética que abarcara a todos los habitantes del suelo argentino.



A través de estas páginas hemos visto como la perspectiva teórica de Norbert Elias resulta un elemento sugerente para describir la formación del doble monopolio fiscal-militar en la Argentina. Este fue progresivo, agregatorio y no carente de tensiones y conflictos entre los distintos actores, pero una vez superados terminaron legando un Estado cada vez más fuerte y poderoso, lográndose en definitiva los tres grandes atributos que señalaba Oslzak:

La externalización de su soberanía.

La internalización de su poder a través del monopolio de la violencia física y de la recaudación fiscal.

La creación de símbolos que refuercen los lazos de pertenencia colectiva a una comunidad.

A modo de cierre de este trabajo quisiera recuperar una cita de Octavio Paz en su ensayo “El Ogro Filantrópico”, en el que describe la naturaleza del Estado moderno:

“El Estado del siglo XX se ha revelado como una fuerza más poderosa que la de los antiguos imperios y como un amo más terrible que los viejos tiranos y déspotas. Un amo sin rostro, desalmado y que obra no como un demonio sino como una máquina. (..) El Estado moderno es una máquina pero es una máquina que se reproduce sin cesar” (Paz, 1978: 13).

## Bibliografía

Benninghoff, Federico (2011). La sociogénesis del Estado en Elias: notas para un debate y apuntes para su aplicación al Chile decimonónico. *Universitas Humanística*, (71),27-53.[fecha de Consulta 27 de Septiembre de 2022]. ISSN: 0120-4807. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=79122324003>

Botana, Natalio (1998). *El orden conservador: la política argentina entre 1880 y 1916*. Buenos Aires. Editorial Sudamericana.

Corcuff, Philippe (1998). *Las nuevas sociologías*. Madrid. Editorial Alianza.

Elias, Norbert (1994). *El Proceso de la Civilización: Investigaciones Sociogenéticas y Psicogenéticas*. México. Fondo de Cultura Económica.

Elias, Norbert (2008). *Sociología Fundamental*. Barcelona. Gedisa.

Gómez, Elías (2020). Max Weber y Norbert Elias: poder, dominación y configuraciones. *Temas y Debates*, (40), 145-158. Recuperado en 27 de septiembre de 2022, de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1853-984X2020000200006&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-984X2020000200006&lng=es&tlng=es).

Gorostegui de Torres, Haydeé (1969). *Argentina: la organización nacional*. Buenos Aires. Paidós.



Korte, Hermann (1992). Mirada sobre una larga vida. Norbert Elias y la teoría de la civilización (traducción de Vera Weiler). En Elias, Norbert (1998). La Civilización de los Padres y otros ensayos. Bogotá. Editorial Norma.

Martínez Garnica, Armando (2005). Procesos de formación del Estado y construcción de la Nación: Nueva Granada, siglo XIX. Revista de la Dirección General de Cultura y Extensión de la Universidad de Los Andes. Mérida-Venezuela N° 59-60. Mayo-diciembre 2005. pp. 13-47. Recuperado de: <http://bdigital.ula.ve/storage/pdf/actual/n59-60/art1.pdf>

Oszlak, Oscar (1985). La formación del Estado Argentino. Buenos Aires. Editorial Universidad de Belgrano.

Paz, Octavio (1978). El Ogro Filantrópico. Revista Vuelta. México.

Romero, Luis Alberto (2012). Breve historia contemporánea de la Argentina. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.

Sabato, Hilda (2012). Historia de la Argentina (1852-1890). Buenos Aires. Siglo XXI Editores.

Ternavasio, Marcela (2012). Historia de la Argentina (1808-1852). Buenos Aires. Siglo XXI Editores.

Weiler, Norma (1998). Presentación. En Elias, Norbert (1998). La Civilización de los Padres y otros ensayos. Bogotá. Editorial Norma.

Zabludovsky, Gina (2009). Prefacio a la tercera edición en español. En Elias, Norbert (2009) (3ra ed.). El Proceso de la Civilización: Investigaciones Sociogenéticas y Psicogenéticas. México. Fondo de Cultura Económica.



## La idea de nación y los usos de la historia: Historia nacional en debate

Alejandro Moreira

Facultad de Ciencia Política y RR.II., UNR y

Facultad de Trabajo social y Ciencia Política, UNER

[amoreiraar@yahoo.com.ar](mailto:amoreiraar@yahoo.com.ar)

Mesa redonda "Revalorizaciones conceptuales de los lenguajes políticos en torno a la nación: Felicidad, Fraternidad, República" Coordinadoras Mercedes Betria, Jael Ferrari,

En el horizonte de una reflexión en torno al concepto de nación este escrito ensaya un abordaje del género historia nacional a partir de un conjunto de debates que en el campo académico se han producido en estas últimas décadas en torno a las conmemoraciones patrias (batalla de Obligado, revolución de mayo, etc.). Nos interesa, entre otras cosas, examinar las impugnaciones que tales efemérides han recibido, en particular las que denuncian anacronismos e insisten en el carácter mítico de tales eventos. En suma, se trata de pensar la manera como lidiamos con nuestros orígenes y ello supone reflexionar sobre los modos en que una sociedad asume sus versiones identitarias articulándolas con prácticas democráticas, es decir neutralizando los rasgos totalitarios inherentes a todos los mitos, al tiempo que en ardua tensión evitamos no obstante anularlos puesto que sin esa dimensión no hay historia de una nación ni tampoco república posible.

### I.

En el año 2010 el gobierno argentino declaró día de la soberanía nacional el 20 de noviembre en recuerdo de la batalla de la Vuelta de Obligado acaecida hacia 1845, cuando tropas de la Confederación Argentina, al mando del General Lucio N Mansilla, se enfrentaron con la flota anglofrancesa que, luego de haber intervenido en los conflictos que entonces atravesaba la Banda Oriental, buscaba remontar el río Paraná en un intento por ampliar los vínculos comerciales de aquellos países, las dos grandes potencias mundiales de la época, con las provincias de Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes obviando expresamente la provincia de Buenos Aires. Superiores en número y en tecnología, las tropas invasoras embarcadas en los entonces modernos buques a vapor lograron sortear las cadenas que atravesaban el río a la altura de San Pedro y avanzar hacia los puertos del Litoral seguidas por un centenar de barcos mercantes que acompañaban la excursión. La derrota militar fue sin embargo una victoria diplomática para la Confederación argentina, habida cuenta los tratados de paz firmados en años posteriores legitimaron, entre otras cosas, la soberanía argentina sobre los ríos interiores.





Desde entonces el historiador Luis Alberto Romero ha escrito unos cuantos artículos periodísticos en donde se aplica a denostar tal conmemoración ejemplo acabado, en su opinión, de un discurso demagógico, engañoso y triunfalista, un nacionalismo arcaico que reaparecería tanto en ocasión de la guerra de Malvinas pero también en el combate contra los fondos buitres guiado por el gobierno kirchnerista. Frente a ello Romero nos convocaba a la “verdadera liberación que necesita la Argentina: acabar con su enano nacionalista y con quienes lo manipulan”<sup>60</sup>. Junto con estos Romero apeló a otros argumentos no menos desatinados pero que encontraron eco en los medios de comunicación como aquel que descubre a sus lectores que no se trató en verdad de una victoria sino de una derrota, como si el resultado de la batalla fuera un índice para legitimar o desacreditar la resistencia anticolonial que la gesta expresa.

Como es evidente el gorilismo irrefrenable que desde hace años atenaza a Romero impide asumir seriamente sus tesis, las que previsiblemente suscitaron en la ocasión la rápida y fácil respuesta del ex funcionario radical y luego senador menemista Pacho O Donnell puesto a reivindicar la conmemoración, pero sobre todo a reciclar tardíamente el antiguo debate entre liberales y revisionistas que ya tiene muy poco para aportar. No es el interés de este escrito ingresar a ese tema, en todo caso hacemos nuestra la posición que Horacio González expresó sobre la batalla, sus efectos y sus polémicas en un artículo notable publicado ese mismo 2010 en Página 12.<sup>61</sup>

Pero sí nos interesa detenernos en una de las premisas del pensamiento de Romero porque ella expresa un gesto extendido en buena parte de los historiadores profesionales a la hora de enfrentarse con la historia de nuestro país, tal como se tramita en la esfera pública. Nos referimos al gesto que denuncia en estas conmemoraciones un anacronismo ingenuo: hacia mediados del siglo XIX no había todavía un estado nacional y por consiguiente difícil sería afirmar que allí estaba en juego algo así como lo que hoy consideramos soberanía. En rigor, no luchó allí la Nación, que estaba en pañales –nos dice Romero– sino la provincia de Buenos Aires, defendiendo un interés propio, esto es el de Juan Manuel de Rosas. La conmemoración tiene algo de absurdo en la medida en que otorga retrospectivamente una significación errada, patriótica, a ciertos acontecimientos que en verdad obedecieron a sentidos completamente diversos.

---

<sup>60</sup> Luis Alberto Romero, *Entre la vuelta de obligado y los buitres* (6/8/2014), La Nación

<sup>61</sup> Concluye González: *La Vuelta de Obligado fue una epopeya nacional notable, que significa también una nueva obligación a la vuelta de una larga discusión argentina. Demostró y demuestra que hubo y hay una “cuestión nacional”. Demostró y demuestra que los proyectos de modernización cultural no deben estar hipotecados a los poderes mundiales que se arrojan mensajes civilizatorios aunque se presentan con incontables coacciones. Demostró y demuestra que es posible conmemorar una proeza nacional y popular sin aprobar el régimen político bajo el cual ocurriera. Demostró y demuestra que la rica variedad de la historia argentina no puede ser encapsulada en géneros fijos y simbologías señoriales. Demostró y demuestra que estamos obligados a hacer de la historia transcurrida el alma libertaria de los poderes populares instituyentes que están en curso.* Horacio González, *La vuelta de obligado*, Página 12, 23 de noviembre de 2010.



He aquí uno de los argumentos más recurrentes de la academia esgrimidos contra las obras de divulgación histórica –es precisamente el que utilizó Hilda Sabato contra Felipe Pigna en ocasión de la serie televisiva *Algo habrán hecho*, esa primera experiencia de videohistoria que encontró eco favorable en un vasto público. Consiste, como indicamos, en denunciar la falacia que subyace en la creencia de que habría una nacionalidad constituida desde un principio de los tiempos, en nuestro caso desde comienzos del siglo XIX.

De entrada debemos afirmar que, en efecto, esto es así: desde el punto de vista de la disciplina histórica no es posible hablar de la existencia de la Argentina a principios del siglo XIX y todavía menos de supuestos ciudadanos argentinos. Pero de inmediato debemos advertir que esa aprensión, típica de la academia, supone un equívoco de envergadura, el que resulta de no comprender el registro en que se ubica ese discurso. En efecto, la historia nacional es un género específico, único, trata del modo en que un colectivo narra su paso a través del tiempo y ese relato atañe a un principio identitario irremediablemente mítico.

Si tradicionalmente los historiadores colocaban en un primer plano la historia como saber con vocación científica, una suerte de episteme frente a una memoria entendida a modo de doxa, ese discurso singular que es la historia de una nación trastoca por completo ese vínculo, lo que prima en este caso es la memoria colectiva – vehiculizada por tradiciones, ensayos, folcklore, literatura– y en un segundo lugar aparece la historia con sus dispositivos, sus procedimientos, etc. En este amplio y conflictivo listado de componentes habrá que incluir también los retazos de las formas historiográficas premodernas, hablamos de la historia magistra vitae que en este ámbito adquiere nuevos bríos en la medida en que refiere a hechos ejemplificadores asumidos por personajes del pasado – héroes que sufren un proceso de creciente despersonalización en donde las circunstancias y la singularidad de sus vidas se eclipsa y pasan a funcionar como arquetipos en el imaginario colectivo: San Martín, Artigas, Guemes.

Contra la tesis académica señalada en primer término lo cierto es que desde el punto de vista de la memoria colectiva esa apelación a una nacionalidad primigenia es perfectamente legítima: una biografía colectiva supone la existencia de una identidad en potencia desde un principio, potencia que se desenvolverá en el curso del tiempo. Así, por ejemplo, en la primera página de *La Tradición republicana*, Natalio Botana, autor al que nadie osaría acusar de antiacadémico ni menos aún de populista, afirma: “En el extremo del continente austral los argentinos no nacíamos a la vida independiente arrojados por aquella esperanza solemne ni tampoco arrastrábamos el estigma de la leyenda que también cautivó la prosa de Tocqueville”. (...) “Padeíamos, eso sí, el vértigo del desierto, la soledad y el vacío”. He aquí una interpelación que forja narrativamente una identidad y permite la utilización de la primera persona del plural, un nosotros genérico, advirtamos, que hubiera recorrido doscientos años de historia transformando muchas de sus cualidades pero siendo no obstante lo mismo. Tal la condición que permite nombrar un pueblo, en este caso, nosotros, el pueblo argentino.

## II.

Volvamos entonces al ejercicio desacralizador que Romero ensaya contra la Vuelta de Obligado, y observemos que el mismo puede extenderse a cualquier fecha patria, en primer lugar para la



Revolución de mayo, acontecimiento en que hemos de creer (o no) hubo de fundarse la nación. No se equivocaría quien afirmara que de última esta y tantas otras conmemoraciones son puras ficciones, ya hemos advertido que hasta la segunda mitad del último del siglo XIX este país, como lo concebimos hoy, sencillamente no existía, incluso la idea misma de que pudiera haber una “historia argentina” para tales fechas es científicamente falsa. Nuestra revolución es un mito, igual que la Revolución francesa lo es para los franceses, eso dijo hace mucho Levi Strauss, en suma un mito de origen como aquellos observables en las sociedades primitivas. Esto es así y, en efecto, puede afirmarse que toda efemérides implica que un fragmento de mito se inserta en el interior del relato histórico en tanto pone de manifiesto una fidelidad obstinada hacia un pasado que en rigor está fuera del tiempo y que se rehace en cada ocasión mediante ese ritual que es la conmemoración. Ocurre que, contra lo que puede suponer una mirada ilustrada, ello no significa carencia moral e intelectual alguna, más bien expresa una toma de posición asumida consciente o inconscientemente sin la cual no hay identidad colectiva posible.

Tales las ficciones de origen que tocan a nuestro país. Habida cuenta la stupidización mass mediática que nos atraviesa –en la que se monta Luis Alberto Romero y compañía- habrá que reafirmar que no estamos aquí frente a una anomalía producto de algún subdesarrollo cultural ni frente a un destino sudamericano. Si de inventar tradiciones se trata habrá que recordar que los humanistas florentinos afirmaban que su ciudad era hija directa de la Roma republicana, aquella que describió Maquiavelo en sus *Discursos*, y más tarde, hacia el siglo XIX, los pensadores republicanos franceses en franca oposición con las corrientes tradicionales católicas forjaron un origen pre cristiano de la nación francesa, y para ello se remontaron hasta los galos –inmortalizados en el Comic *Astérix* por Goscinny y Uderzo hacia 1959. Ciertamente esa apuesta tuvo éxito, el gran historiador francés Pierre Nora, compilador de esa obra historiográfica y mitológica verdaderamente monumental titulada *Lieux de mémoire* (Sitios de memoria), señalaba hacia 2005 su nostalgia de aquellas épocas donde todos los niños de Francia, cualquiera fuera su condición “...hijo o nieto de un aristócrata asesinado en la revolución, hijo de un obrero asesinado en la comuna, judío emancipado, inmigrante o bretón” recitaban en la escuela “nuestros ancestros los galos”. (Y esa nostalgia estaba motivada por el fenómeno más evidente de los tiempos que corren: aquella memoria nacional se ha visto devastada por la emergencia de multitud de colectivos y minorías cada uno de los cuales reclama sus derechos, reivindica su propia memoria, singular y única, y se construye una historia que por definición se muestra reacia a integrarse en alguna historia con h mayúscula que la trascendiera –tema cuyos efectos en nuestras latitudes evitaremos en este escrito)

Demos otro giro y extendamos la mirada en este caso a la dimensión de la memoria colectiva que habilita lo que llamamos conciencia histórica. Como observamos en la cita de Botana, casi se diría que esa memoria no puede leer a esos habitantes del Río de la Plata sino como ancestros nuestros, no sólo en términos étnicos sino también como pioneros de un proyecto de nación que continúa hoy y del que somos sus herederos. En esta instancia se vuelven posibles afirmaciones que incluso podrían ser validadas por los mismos dispositivos de la academia. No sería errado entonces afirmar que desde nuestro presente podemos considerar a los hombres que se enfrentaban en el Cabildo de Buenos Aires en mayo de 1810 como precursores de la nacionalidad aunque es evidente que aquellos actores no tenían idea del rol que se les otorgaría muchos años más tarde. Es decir, podemos enunciar algo perfectamente válido del pasado, en este caso asignar una significación determinada a un acontecimiento, que sin embargo puede no



haber sido verdadera para sus contemporáneos o del que permanecieron en completa ignorancia. He aquí los problemas que conlleva la lectura historiográfica, irremediablemente retrospectiva, lo que el cliché nombra como “con el diario del lunes”: analizamos las acciones pasadas bajo el conocimiento de la historia que siguió, es decir de sus efectos, y establecemos arcos de sentidos en la larga duración, algo que sus propios autores no pudieron obviamente experimentar ni predecir. Puede concluirse entonces que en esta vertiente es legítimo asignar a la Vuelta de Obligado su significación clásica, como un principio de resistencia nacional frente al colonialismo, del mismo modo que podemos afirmar que el 25 de mayo de 1810 fue, sin dudas, una verdadera revolución que fundó este país –tal como nos lo recordaba Tulio Halperin Donghi en *Tradición política e ideología revolucionaria de Mayo*.

Como vemos, parece que fuera posible entonces hablar de “nosotros” los argentinos cuando la Argentina aún no existía. Tal la tensión irreductible que signa al género historia nacional, en ese cruce entre saberes, relatos y mito, éste impregna a la historia y ciertamente la trastorna. Y las cosas pueden complicarse todavía más: recordemos aquí el escrito canónico de Ernest Renan de 1882 *Qué es una nación*, allí el autor afirmaba que construir una nación supone también el olvido de violencias originarias, en sus palabras “el olvido, y hasta diría yo el error histórico, son un factor esencial en la creación de una nación, de modo que el progreso de los estudios históricos es a menudo un peligro para la nacionalidad”. Tal la idea que sugiere, por lo demás, Jorge Luis Borges en los párrafos finales de su cuento *Tema del traidor y del héroe*.

Cuál es entonces la tarea de los profesionales de la historia? Frente a la teleología y a la analogía que son operaciones características de la memoria nacional y del relato legendario la disciplina histórica debe sostener la idea de que el pasado supone una alteridad respecto del presente, de otro modo se pierde su riqueza, si no hay diferencia no hay conocimiento, nada que aprender ni de las épocas remotas ni de los tiempos que corren. El cuadro es arduo, complejo, exige largos debates y coloca a los historiadores frente a dilemas indecibles, lo cierto es que enfrentar las ambivalencias y antinomias que emergen de una historia así entendida exigen una operación que es al mismo tiempo historiográfica y política en el sentido más virtuoso del término.

El gran problema es cómo lidiar con los mitos que cargan siempre con componentes potencialmente totalitarios. El concepto mismo de nación corre el riesgo de promover la deriva fascista en la medida en que existe siempre la posibilidad etnocidaria de encontrar un enemigo en la alteridad, de modo que la xenofobia, la muerte y la destrucción son caminos siempre abiertos, como lo vemos a diario en el escenario del mundo.

En tal circunstancia la discusión con los historiadores profesionales pasa por la manera de concebir y usar los mitos, en este caso aquellos que fundan una nación y sostienen su cultura, habida cuenta que la tarea de los grandes historiadores consiste en disolverlos, acentuando lo que en verdad es la función crítica de una disciplina racionalista y secularizadora como la historia –función necesaria y positiva, la que desnaturaliza lo dado, la que socava verdades y tradiciones mostrando que siempre hubo y habrá caminos alternativos para el curso de los asuntos humanos. En suma, se trata de pensar la manera como lidiamos con nuestros orígenes y ello supone reflexionar sobre los modos en que una sociedad asume sus versiones identitarias articulándolas con prácticas democráticas, es decir neutralizando los rasgos totalitarios inherentes a todos los mitos, al tiempo que en ardua tensión evitamos no obstante anularlos puesto que sin esa dimensión



mítica no hay historia de una nación ni tampoco república posible. En suma, el desafío consiste en trabajar para que los mitos sirvan para la libertad y no para la sujeción, para la vida y no para la muerte.

No hay recetas para enfrentar el conjunto de problemas que presentamos en los párrafos anteriores, pero sí podemos imaginar el modo en que podría reproducirse una historia nacional con vocación republicana -republicana, advirtamos no en el sentido de la diputada Elisa Carrió sino en el sentido de Maquiavelo lo que supone un ejercicio curioso puesto que en buena medida habremos de relatar cómo de hecho ocurrieron las cosas en esta materia durante muchas décadas, pero que las condiciones del presente nos obligan a recordarlas.

### III.

La historia de una república conlleva en principio un acuerdo: admitimos que tenemos algo en común, pero eso que es común se encuentra sujeto a un litigio permanente. Y está bueno que así sea. Tal la tensión entre ficciones de origen, principios identitarios y la pluralidad de significaciones sobre el pasado de esa comunidad. A partir de la memoria cultural entendida como una construcción social resultado de la transmisión activa realizada de generación en generación y aprehendiendo las miradas enhebradas por grandes escritores y ensayistas de los siglos XIX y XX -al azar digo: Mitre, Sarmiento, Lugones, Martínez Estrada, Hernández Arregui, Abelardo Ramos, David Viñas, etcétera y también de algunos grandes historiadores como José Luis Romero y Tulio Halperin Donghi- se constituye un basamento metahistórico sobre el que se asientan las disciplinas universitarias con sus métodos, registros, y junto con ellos se desatan una multitud de perspectivas historiográficas de diverso cuño.

Ese proceso de conflicto entre diferentes visiones del pasado común debe entenderse como una semiosis interminable. Si alguna versión se impone arbitrariamente sobre las demás, eclipsándolas del espacio público, estamos ante el riesgo de totalitarismo. Por eso las peleas en torno al pasado deben promoverse, no solo porque ellos nos garantizará un mejor conocimiento de lo ocurrido sino porque esa tensión irresoluble garantiza la libertad aquí y ahora, que es lo que cuenta.

Hacia 2014 el Instituto Dorrego ensayó una recuperación del pensamiento revisionista y de antiguos debates que lo habían enfrentado con la historiografía liberal, cuyos fundamentos nos remitían a los años 60 pero se revelaban completamente desfasados de las condiciones presentes. Había allí un equívoco, algo del personaje *Bombita Rodríguez* de Capussotto en tanto resultaba evidente que sus gestores desconocían todo lo ocurrido en la historiografía en las últimas décadas -basta para ello recorrer el programa de las masivas Jornadas Interescuelas de Historia. En verdad la llamada historia social saldó esa dialéctica hace mucho, por ejemplo cuando en *Una Nación para el desierto argentino* Tulio Halperin Donghi mostró que las formas digamos cesarísticas de hacer política del General Mitre en el siglo XIX adelantaban las del mismo General Perón, algo que resultaba francamente disruptivo para los militantes de uno y otro de los bandos en pugna.

Pero otros revisionismos son posibles y deseables. Es lo que nos propone por ejemplo Martín Kohan en *El país de la guerra* cuando advierte que, contra la mirada de Alberdi, fue la





construcción de Mitre la que impuso la imagen de un país que nace de una guerra, con sus padres Belgrano y San Martín y sus himnos guerreros. Hemos naturalizado de tal modo esa imagen marcial que se nos hace difícil pensar que en aquel momento existieron, en verdad, diferentes versiones para forjar una gesta fundacional. Tal la tarea de Kohan y para ello nos sugiere proyectar otro mito de origen, pensar, por ejemplo, cómo se hubiera cristalizado el imaginario de la argentinidad si la designación del padre de la patria no hubiera recaído en un soldado sino en ideólogos como Juan José Castelli o Mariano Moreno. He aquí un proyecto para una historia futura.

Cualquiera sea el caso, las cosas ocurren en el presente y más allá del resultado del debate histórico sobre un determinado acontecimiento, en este caso una Batalla, se trata en verdad de tomar una decisión, si como argentinos nos interesa o no que haya un día dedicado a homenajear la soberanía. Es evidente que a Romero y sus amigos liberal republicanos el tema los tiene sin cuidado, más bien están en contra de la soberanía. Bastará recordar aquí el documento que lleva como título "Malvinas, una visión alternativa", del 21 de febrero de 2012 en que un grupo de intelectuales rechazaba de plano la reivindicación de la soberanía argentina sobre Malvinas. En buena medida, son los mismos intelectuales que han apoyado la candidatura de Macri en estos días del 2019. El documento llevaba las firmas Beatriz Sarlo, Juan José Sebreli, Santiago Kovadloff, Rafael Filippelli, Emilio de Ipola, Vicente Palermo, Marcos Novaro y Eduardo Antón; de los periodistas Jorge Lanata, Gustavo Noriega y Pepe Elíaschev; de los historiadores Luis Alberto Romero e Hilda Sabato; de los constitucionalistas Daniel Sabsay, Roberto Gargarella y José Miguel Onaindia, y del ex diputado nacional Fernando Iglesias.. Que exista un colectivo de intelectuales vendepatrias no debería ya sorprendernos, pero sí vale detenerse en el argumento que levantan, puesto que tal "visión alternativa" se sostiene en nombre de un supuesto derecho de autodeterminación de los habitantes de las islas, he aquí un lenguaje progresista, propio de las ciencias sociales, para una propuesta abyecta, otra prueba más, en fin, de las inéditas articulaciones que nos depara la hegemonía neoliberal.

Para cerrar, para ilustrar de qué hablamos cuando aludimos a la nación y su historia, y de paso para observar "científicamente" el error de todos aquellos que como Luis Alberto Romero han creído que la Vuelta de Obligado y su recuerdo es un invento de neorrevisionistas/populistas/kirchneristas, meto la letra de *La vuelta de Obligado*, tema que pertenece a Alberto Merlo y Miguel Brascó..., sí aquel periodista gourmet que en su juventud había intentado la escritura. Cantada por Alfredo Zitarrosa, la versión de 1966 se encuentra en you tube:

Noventa buques mercantes,  
veinte de guerra,

vienen pechando arriba  
las aguas nuestras.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Veinte de guerra vienen  
con sus banderas.

¡La pucha con los ingleses,  
quién los pudiera!

*¡Qué los tiró a los gringos  
uni' gran siete,  
navegar tantos mares,  
venirse al cuete,  
qué digo venirse al cuete!*

A ver che Pascual Echagüe,  
gobernadores.

Que no pasen los franceses  
Paraná al norte.

Angosturas del Quebracho,  
de aquí no pasan.

Pascual Echagüe los mide,  
Mansilla los mata.

Chacra

Rosario, agosto de 2022



En nombre de la *democracia*: las antiperonistas en los últimos tiempos peronistas (1952-1955)

Sara Perrig  
sara\_perrig@yahoo.com.ar  
PEGDeS-CCONFINES (UE UNVM-CONICET)

Resumen:

La segunda presidencia de Juan Domingo Perón (1952-1955) significó para las mujeres que se identificaban con el espacio político antiperonista la concreción de un Estado totalitario y nazifascista. Dicha caracterización del peronismo ya se encontraba presente en sus orígenes en la voz de aquellas mujeres que se perfilaban como sus opositoras, pero vuelve a ser reforzada a partir de la denuncia de la aplicación por parte del gobierno de métodos y tácticas gubernamentales que se consideraban propias de los totalitarismos europeos. Esta ponencia se propone abordar las percepciones y definiciones que las mujeres antiperonistas hicieron del segundo gobierno de Perón como un régimen anti-democrático y afín al nazifascismo. Esto es, la existencia de un supuesto Estado de vigilancia policial que controlaba el accionar de los partidos políticos adversarios, la prensa opositora, y la intelectualidad disidente. Se trabaja con mujeres con una participación efectiva en la esfera pública-política, principalmente referentes del Partido Socialista, el Partido Comunista y la Unión Cívica Radical, y, asimismo, intelectuales y mujeres identificadas con el catolicismo. Mediante la lectura sistemática de diferentes documentos se analiza cómo *en nombre de la democracia* estas alzaron su voz discordante al segundo gobierno peronista en una coyuntura que se exhibía como antesala de un final esperado.

En nombre de la *democracia*: las antiperonistas en los últimos tiempos peronistas (1952-1955)<sup>62</sup>

La segunda presidencia de Juan Domingo Perón (1952-1955) significó para las mujeres que se identificaban con el espacio político antiperonista la concreción de un Estado totalitario y nazifascista. Dicha caracterización del peronismo ya se encontraba presente en sus orígenes en la voz de aquellas mujeres que se perfilaban como sus opositoras, pero continúa y vuelve ahora a ser reforzada a partir de la denuncia de la aplicación que hacía el gobierno de métodos y tácticas gubernamentales consideradas propias de los totalitarismos europeos. Este trabajo se propone analizar las percepciones y definiciones que las mujeres antiperonistas hicieron del segundo gobierno de Perón, efectivamente, como un régimen anti-democrático y afín al nazifascismo.

---

<sup>62</sup> Este trabajo se inscribe en los resultados de mi Tesis Doctoral titulada “La Argentina de Perón en el pensamiento político de las mujeres antiperonistas (1943-1955)”, dirigida por la Dra. Elizabeth Jelin.



En primer lugar, se abordan las lecturas e interpretaciones que las antiperonistas forjaron del peronismo como un régimen totalitario y nazifascista en los siguientes puntos: los cuestionamientos al gobierno por el uso de la propaganda oficial como instrumento de manipulación y control sugestivo de las masas, la dogmatización y adoctrinamiento de la infancia y la juventud con el propósito de perpetuarse en el poder, y el señalamiento y la construcción político-discursiva de los partidos políticos y actores disidentes como enemigos del pueblo. En segundo lugar, se trabaja como *en nombre de la democracia* las antiperonistas denunciaron persecuciones, encarcelamientos y torturas que el gobierno supuestamente ejercía sobre sus adversarios políticos y la forma en que este operaba a partir del despliegue de un Estado de vigilancia policial con base en el cercenamiento a la libertad de acción y de pensamiento.

La noción de antiperonismo refiere el punto de confluencia de una diversidad de actores, grupos e instituciones reunidos en su oposición al gobierno peronista, aun cuando lo hacían desde diferentes ideologías y formas de entender la vida social. Las manifestaciones de distanciamiento y diferencias fueron visibles durante todo el período, sin embargo, la no aceptación sistemática de un movimiento político que cuestionaban y resistían permite mantener el calificativo “anti” en su denominación. En particular, este trabajo aborda la oposición antiperonista emprendida por mujeres de los principales partidos políticos opositores -Partido Socialista, Partido Comunista y Unión Cívica Radical- que tuvieron una participación activa en la esfera pública durante el segundo gobierno de Juan D. Perón (1952-1955); asimismo, intelectuales y mujeres identificadas con el catolicismo.

### El peronismo y la concreción del Estado nazifascista

El segundo gobierno de Juan D. Perón (1952-1955) fue leído por las mujeres antiperonistas<sup>63</sup> como un proceso cada vez mayor de centralización política y cercenamiento de la oposición, que se caracterizaba, entre otras cosas, por la censura y la clausura de los medios de prensa opositores, la persecución y el encarcelamiento de figuras políticas e intelectuales que manifestaban su disconformidad con el gobierno. En esta etapa, las interpretaciones de las antiperonistas como la concreción de un Estado nazifascista referían a hechos como el empleo de la propaganda estatal, la relación forjada con la infancia y la juventud, y la construcción discursiva de un enemigo interno. Cuestionaron lo que consideraban maniobras implementadas por el peronismo para generar persuasión, lealtades y adhesión política en sus seguidores, disciplinamiento y uniformidad de conciencias; así como también la construcción política y discursiva de los adversarios al gobierno

---

<sup>63</sup> Con mujeres antiperonistas refiero a las mujeres trabajadas en este escrito que son aquellas que tuvieron una participación activa en la esfera pública en el período 1952-1955, así como también durante la primera presidencia peronista (1946-1952). La utilización de este concepto obedece a fines analíticos y no supone una homogeneidad entre las mujeres que se opusieron al peronismo; refiere, más bien, a un ambiente interpretativo que las reunió en su oposición al gobierno y accionar político de Juan D. Perón. Cabe aclarar que las mujeres antiperonistas encontraron adeptas en todas las franjas sociales, pero abundaban en los grupos medios de las grandes ciudades. En ambientes donde actuaba el socialismo y el comunismo, las opositoras al régimen sumaban a empleadas y obreras, mientras que, en las familias populares, las clases medias bajas y los variados segmentos de trabajadores de la ciudad y del campo, la hegemonía peronista fue casi total. Barrancos, Dora, *Mujeres entre la casa y la plaza*, Buenos Aires, Sudamericana, 2008, p. 130.



como enemigos del pueblo, que ponían en riesgo el bienestar y la justicia social y atentaban en contra de los intereses soberanos de la nación.

Respecto al uso que el gobierno hacía de la propaganda estatal, Alicia Moreau de Justo<sup>64</sup>, del Partido Socialista (PS), sostenía que el peronismo había montado un aparato propagandístico apoyado en el abuso de los recursos del Estado a través del partido oficial, condensando todos los medios de propaganda ante las facilidades que le otorgaba la disposición del dinero estatal. La propaganda estaba centralizada en la personalidad de Perón con el objetivo de mantenerlo en el poder. Esto es, el desarrollo de una “máquina propagandística, cada vez más abundante y de creciente gravitación”, que tenía como propósito lograr el “entusiasmo colectivo”, el “reflejo condicionado” y el “automatismo de la masa con relación al líder”.<sup>65</sup>

Según la socialista, la centralidad de la propaganda que envolvía al peronismo iba acompañada de la creación de una estética que rodeaba a la figura del líder, además del acompañamiento de otros elementos como “escudos, banderas y emblemas partidarios que impresionan a los ojos; signos, saludos, posturas que actúan sobre el aparato neuro muscular; cantos, gritos, fórmulas de saludos, que obran sobre el oído”.<sup>66</sup> Moreau de Justo sostenía que el peronismo estaba replicando en la Argentina el método propagandístico en torno a la “efigie del jefe”, propio de los totalitarismos europeos: “El mechón y el bigote recortado de Hitler, el ceño y la mandíbula inferior de Mussolini, la sonrisa paternal bajo el rudo mostacho de Stalin (sin poder borrar la crueldad de la mirada) y; en otras partes [refiriéndose a la Argentina y a la figura de Perón], la eterna sonrisa con deslumbrante dentadura”.<sup>67</sup> El nazifascismo había aportado una teoría y un método de acción posible de ser captado y aplicado por todo aquel que quisiera perpetuarse en el poder. El objetivo de todo gobierno totalitario, entre los que se incluía el peronismo, consistía en “la posesión de un pueblo para doblegarlo y convertirlo en sustancia y alimento del hambre del poder”.<sup>68</sup>

Por su parte, Nelly Saglio<sup>69</sup>, también del Partido Socialista, percibía el peronismo como un “mito religioso-político” que se presentaba en la vida de los pueblos bajo las formas de “leyendas que impresionan a la imaginación de las masas”. Lo más problemático era el hecho de que estos mitos creaban “héroes, semidioses, dioses, santos o grandes hombres revestidos de una fuerza superior y misteriosa que los hacía dueños de los destinos humanos”.<sup>70</sup> Para Saglio, lo que se buscaba era exaltar la figura de Perón como el protector de los más necesitados y de Eva Perón como una especie de Virgen María o ser celestial. Consideraba que la relación del peronismo con la infancia y la juventud, forjada mediante los programas oficiales de educación, le permitía penetrar en las subjetividades y opiniones políticas del hogar, a la vez que poner a la familia al servicio del

<sup>64</sup> Médica de profesión, Alicia Moreau de Justo tuvo un importante protagonismo en la lucha por los derechos políticos de las mujeres y presidió la Asociación Pro Sufragio Femenino y la Unión Feminista Nacional. Apoyó a la Segunda República Española en la Guerra Civil. A lo largo de su vida se identificó en la lucha por el ejercicio de los derechos ciudadanos, y en 1975 fue una de las fundadoras de la Asamblea Permanente de los Derechos Humanos de Argentina. A lo largo de su vida publicó numerosos trabajos y notas periodísticas exponiendo públicamente sus ideales y su pensamiento. Véase: Valobra, Adriana, “Recorridos, tensiones y desplazamientos en el ideario de Alicia Moreau”, en *Nomadias*, N° 15, Santiago de Chile, Universidad de Chile, 2012, pp. 139-169.

<sup>65</sup> Moreau de Justo, Alicia, *¿Qué es un partido político?*, Unión de Mujeres Socialistas, Buenos Aires, 1952, p. 24.

<sup>66</sup> Ídem, p. 27.

<sup>67</sup> Ídem, p. 23.

<sup>68</sup> Ídem, p. 45.

<sup>69</sup> Ensayista y pedagoga, vinculó sus escritos a los temas educativos y ejerció, desde este lugar, su oposición al peronismo. Publicó una importante cantidad de artículos, ensayos y libros. En el marco del Partido Socialista, participó de diferentes luchas y acciones vinculadas a los derechos políticos y civiles de las mujeres, la juventud y la infancia.

<sup>70</sup> Saglio, Nelly, *Silabario del mito*, Buenos Aires, Ateneo Liberal Argentino, 1954, p. 21.



partido político dominante.<sup>71</sup> La socialista resultaba crítica de la centralización pedagógica que el gobierno hacía en base a dogmas que eliminaban toda posibilidad de formación de los niños y jóvenes en la conciencia crítica.<sup>72</sup> Los programas oficiales de educación no se proponían como horizonte la liberación personal del niño sino su instrucción doctrinaria: “¿Cómo puede esperarse que los pinceles expresen otra cosa sino un intento medroso por representar ‘lo que debe ser’ y no ‘lo que es?’”.<sup>73</sup> Así, Nelly Saglio denunciaba los contenidos y métodos pedagógicos de enseñanza de los programas oficiales del gobierno, al mismo tiempo que proponía una educación para la emancipación y no para el sometimiento.

Alicia Moreau de Justo también cuestionaba el modo en que la propaganda peronista se extendía en el ámbito de la educación, desde los primeros años de la infancia hasta la universidad. En sus críticas, refería a la modificación que el peronismo había hecho de los contenidos y textos escolares con base en la creación de mitos alrededor de sus líderes. “Mitos”, “dogmas”, “símbolos” y “rituales” que el peronismo intentaba canalizar por medio de su intervención en el sistema educativo, ello con el objetivo de alcanzar el fanatismo y el “acondicionamiento de la masa”.<sup>74</sup> Si bien Alicia Moreau de Justo consideraba que en la Argentina todavía no existía una juventud militarizada, sus críticas se dirigían al accionar de aquellos educadores -maestros y profesores- que en lugar de formar ciudadanos creaban súbditos. Cuestionaba los programas educativos oficiales que, mediante sus contenidos, inculcaban ideas y prácticas totalitarias con el propósito de hacer de los niños y la juventud una multitud de creyentes que repetían fórmulas de sometimiento y adoración mística cuyos polos eran “Dios en los cielos y Perón en la tierra”.<sup>75</sup> Asimismo, y refiriéndose a la figura y al fallecimiento de Eva Perón, la socialista aludía al modo en que dichos maestros y profesores premiaban la obsecuencia con “el moño de luto más ostentoso, las flores más abundantes, los retratos mejor ordenados, los elogios más desmedidos”.<sup>76</sup> Sostenía que el objetivo del gobierno era que “los niños crean que el país ha encontrado a sus salvadores y que la única tarea para más tarde será trabajar y cumplir las órdenes recibidas [...] El totalitarismo es entre nosotros algo artificial, es la imposición de pensamientos, prácticas e intereses”.<sup>77</sup>

Por su parte, la Unión Cívica Radical (UCR) denunciaba el modo en que la educación argentina estaba sufriendo “terribles y tremendos atentados”. El periódico radical *Adelante...!* sostenía que la

---

<sup>71</sup> Ídem, p. 23. Respecto a la intromisión del peronismo en el plano de la educación Flavia Fiorucci analiza las reformas y transformaciones implementadas por el gobierno en dicho campo y el modo en que ello fue motivo de conflictos con actores pertenecientes a la comunidad escolar. Esto es, las resistencias de docentes a la peronización de los contenidos de enseñanza escolar, y el modo en que la escuela intentó ser utilizada como un mecanismo de adoctrinamiento para generar mayor adhesión y consenso social. Fiorucci, Flavia, “El campo escolar bajo el peronismo (1945-1955)”, *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, Vol. 14, N° 18, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2012. Sobre la relación entre peronismo y educación véase, entre otros: Berrotarán, Patricia, *Del plan a la planificación. El Estado durante la época peronista*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2003; Plotkin, Mariano, *Mañana es San Perón. Propaganda, rituales políticos y educación en el régimen peronista 1946-1955*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Tres de Febrero, 1993; Puigrós, Adriana y Berneti, Jorge Luis (Comps.), *Peronismo: Cultura política y educación (1945-1955)*, Buenos Aires, Galerna, 2006.

<sup>72</sup> Saglio, Nelly, *Escuela Nueva*, Buenos Aires, s/e, p. 7.

<sup>73</sup> Ídem, p. 31.

<sup>74</sup> Moreau de Justo, Alicia, *¿Qué es un partido político?...*, Op. Cit., p. 36.

<sup>75</sup> Moreau de Justo, Alicia, *La juventud argentina y el Partido Socialista*, Buenos Aires, Ediciones Populares Argentina, 1953, p. 11.

<sup>76</sup> Ídem, p. 14.

<sup>77</sup> Ídem, p. 19-21.



pretensión del peronismo era asegurarse su perpetuación en el poder y, para ello, modificaba los contenidos educativos: “La historia que se enseña en las escuelas dedica sus más importantes capítulos a exaltar las hazañas de los próceres de nuevo cuño surgido el 17 de octubre de 1945, con mengua de la gloria auténtica de los grandes de la patria”.<sup>78</sup> *Adelante...!* manifestaba, además, su repudio a las determinaciones del gobierno de intervención de las universidades con el objetivo claro de doblegar y abatir a aquellos jóvenes y maestros de conciencia crítica que “aman a la ciencia, la patria, la justicia y la libertad”. En este sentido, equiparaba la “peronización” de las universidades con “la vindicación del tirano”.<sup>79</sup>

Otra de las cuestiones por la que se juzgaba al peronismo, principalmente desde el ámbito del catolicismo, era por la relación que el gobierno entablaba con la juventud, a través de políticas como la creación de la Unión de Estudiantes Secundarios (UES). La UES aglutinaba, mediante actividades deportivas y recreativas, a estudiantes de todo el país, y desarrollaba gran parte de sus actividades en la residencia presidencial, sede oficial de la entidad. Desde fines de 1954 y en los primeros meses de 1955, el enfrentamiento entre el catolicismo y el peronismo se fue manifestando en una serie de acusaciones, y parte de las críticas giraron en torno a los comportamientos inmorales de Perón.<sup>80</sup> En este sentido, la UES fue motivo de críticas que se asentaban en la relación que Perón guardaba con las adolescentes que formaban parte de esta y que se reflejaban en fotografías publicadas en los mismos medios de prensa del gobierno, mostrando al presidente en motocicletas o en las escalinatas de la quinta, compartiendo ciertos eventos deportivos o caminatas y rodeado generalmente de jovencitas.

Las críticas de la Iglesia Católica a la UES contribuyeron a formar una imagen de Perón desbordado por la locura y las conductas inmorales. Recientemente producido el golpe de 1955, Monseñor Gustavo Franceschi sostenía que la juventud había sido “demagogizada en su espíritu” al mismo tiempo que “intelectualmente pervertida” por el peronismo, respecto a lo cual remitía a “la funesta UES, piedra de escándalos sobre todo para las niñas, y particularmente para las de origen modesto”.<sup>81</sup> La moral sexual, que en su momento fuera parte del acervo discursivo de las antiperonistas de distintos espacios y espectros políticos, era realzada en los últimos años del gobierno peronista por uno de sus principales mentores: el catolicismo. En ello, se entretreñían consideraciones de clase que asociaban la supuesta perversión de la juventud con la ausencia de educación y de formación en los valores morales, situación que, se pensaba, era aún más preocupante en el caso de las clases populares que, además, eran las más adeptas e incondicionales al peronismo.<sup>82</sup>

---

<sup>78</sup> “El pueblo reunido en Plaza Constitución se conmovió ante la denuncia de las torturas y puso de manifiesto su indignación y su protesta”, en *Adelante...!*, La Plata, 22 de Marzo de 1952.

<sup>79</sup> Ídem.

<sup>80</sup> Spinelli, María Estela, *Los vencedores vencidos. El antiperonismo y la “revolución libertadora”*, Buenos Aires: Biblos, 2005, p. 29.

<sup>81</sup> Franceschi, Gustavo, “Una dictadura”, en *Criterio*, Buenos Aires, 27 de octubre de 1955, p. 765-766.

<sup>82</sup> En los últimos años del gobierno peronista y en un contexto en el cual se endurecieron las políticas de cercenamiento hacia la oposición, la participación discursiva de las mujeres que hasta entonces habían participado activamente en la esfera pública se redujo. En este escenario, las mujeres identificadas con el catolicismo comenzaron a participar de organizaciones católicas laicas como la Liga de Madres de Familias desde donde manifestaron sus preocupaciones en torno a la decadencia de los valores morales y la perversión de la juventud, cuestiones que se creía eran excesos y desbordes del peronismo. Respecto a esto último, véase: Vazquez Lorda, Lilia, “Las mujeres católicas y la ‘defensa de la familia’”, en Recalde, Héctor E. (Comp.) *Señoras, Universitarias y Mujeres (1910-2010) La cuestión femenina entre el Centenario y el Bicentenario de la Revolución de Mayo*, Buenos Aires, Grupo Editor Universitario, 2010, pp. 223-256.





Según la ya mencionada socialista Nelly Saglio, el peronismo corrompía los valores morales permitiendo el acceso de niños y jóvenes a materiales de divulgación que no eran adecuados para ellos en la medida en que los socializaba en conductas no acordes a su edad temprana, sobre todo en lo que hacía a cuestiones ligadas a la sexualidad: “Y el libreto grosero, la película procaz, el comentario sucio deja su huella en la psicología infantil. Y el proceso de información que debería ser rodeado de pureza, de comprensión y de naturalidad pasa a ser ruta de picardías, de gracias torpes y de experiencias robadas”.<sup>83</sup> En sus escritos, Saglio definía a Perón como un “hechicero” y “habilidoso conocedor de la psicología colectiva” que pretendía hacer del pueblo una presa fácil del engaño.<sup>84</sup> Dicha definición era compartida en su generalidad en el espacio político antiperonista que reactivaba la idea del peronismo como un régimen de estirpe nazifascista y totalitario.<sup>85</sup>

Por cierto, las mujeres socialistas coincidían con el catolicismo en criticar al peronismo en cuestiones como la relación con la infancia y la juventud y las conductas inmorales de su líder. Como sostienen Gayol y Erlich, las conductas y costumbres sexuales atribuidas a Juan D. Perón fueron centrales en las críticas de la oposición en la medida en que remitían al ejercicio cotidiano del poder; así, el peronismo implicaba un problema moral más que político.<sup>86</sup> No obstante, ello, para las socialistas el hecho de que el peronismo haya sido un régimen de impronta totalitaria y nazifascista no dejaba exenta de culpa a la Iglesia Católica que había sido el sostén de Perón en los inicios de su gobierno. Así, Nelly Saglio remarcaba la alianza permanente que históricamente había existido entre el clero y el poder e implícitamente cuestionaba los modos en que los dogmas peronistas, junto con los religiosos, habían sido generadores de una “ciega fe” que impedía a los

<sup>83</sup> Saglio, Nelly, *Escuela Nueva*, Op. Cit.

<sup>84</sup> Saglio, Nelly, *Silabario del mito...*, Op. Cit., p. 28.

<sup>85</sup> Movimientos como la Italia fascista (1918-1939), el franquismo en la Guerra Civil Española (1936-1939) y el nazismo en Alemania (1933-1945) sirvieron para caracterizar, en múltiples entrecruzamientos con el pasado argentino, el fenómeno peronista desde sus inicios. Tras el fracaso electoral de la Unión Democrática, alianza partidaria que enfrentó en elecciones a Juan D. Perón, en 1946, el discurso antifascista-antiperonista, en su generalidad -no así en las mujeres- se vio atenuado, recobrando su centralidad en los últimos años del segundo gobierno peronista. Sobre las relaciones entre antifascismo y anti-peronismo, véase, entre otros: Bisso, Andrés (Comp.), *El antifascismo argentino*, Buenos Aires, CeDinCi/Buenos Libros, 2007; García Sebastiani, Marcela (Ed.), *Fascismo y antifascismo. Peronismo y antiperonismo. Conflictos políticos e ideológicos en la Argentina (1930-1955)*, Madrid, Iberoamerica, 2006; Nállim, Jorge, *Las raíces del antiperonismo. Orígenes históricos e ideológicos*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2014; Passolini, Ricardo, “El nacimiento de una sensibilidad política. Cultura antifascista, comunismo y nación en la Argentina: de la A.I.A.P.E. al Congreso Argentino de la Cultura, 1935-1955”, en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, IDES, 2006; Perrig, Sara, “Mujeres, antiperonismo y antifascismo en Argentina (1943-1955)”, en *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, N° 73, 2017, pp.139-167; Spinelli, María Estela, *Los vencedores vencidos. El antiperonismo y la “revolución libertadora”*, Buenos Aires, Biblos, 2005; Zanca, José, *Cristianos antifascistas: conflictos en la cultura católica argentina, 1936-1959*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2013.

<sup>86</sup> Gayol, Sandra; Erlich, Laura, “De la condena moral a la reivindicación política: sexualidad, género y sociedad a partir de la figura de Eva Perón”, en *Tercer Congreso Internacional. Asociación Latinoamericana e Ibérica de Historia Social (ALIHS)*. Lima, Perú, 2019. La lectura del peronismo como un problema de orden moral/sexual fue sostenida, desde el primer gobierno de Juan D. Perón, por las mujeres del antiperonismo. Si bien esta crítica estaba también presente en los hombres, en ellas se manifestó con aguda centralidad. El desorden y degeneración del ser argentino era leído en una desconfianza hacia las masas, y en la idea de Perón como un líder con rasgos autoritarios. Desde distintos espacios discursivos, las antiperonistas coincidían en que eran las mujeres quienes podían mitigar los focos de inmoralidad al interior de los hogares. Una vez más, se cargaba en las espaldas femeninas el rol de mujer=esposa=madre, rol que confisca a las mujeres al ámbito privado y que considera su accionar público por derivación, es decir, mediante la educación de los hijos y su formación como ciudadanos. Véase: Perrig, Sara, “Mujeres y política: antiperonismo y moralidad sexual en Argentina (1946-1952)”, en *Raigal. Revista Interdisciplinaria de Ciencias Sociales*, N° 8, Villa María, Universidad Nacional de Villa María, 2022.



jóvenes y niños el desarrollo de su conciencia crítica. Al respecto sostenía: “¿Cómo podemos, según el desarrollo de la mente infantil o adolescente, cimentar criterios de responsabilidad social o individual, si en los primeros grados se subordina la acción de los próceres a la protección de Dios?”.<sup>87</sup>

Otro de los puntos que las antiperonistas leyeron en el segundo gobierno de Perón como un régimen totalitario y nazifascista remitía a la supuesta definición política que el peronismo hacía de sus opositores como detractores de la justicia y el bienestar social de los trabajadores, a la vez que como aliados a los intereses imperialistas en perjuicio de la soberanía nacional. Con relación a ello, Alicia Moreau de Justo denunciaba las formas en que el peronismo alimentaba en la conciencia de sus “ingenuos seguidores” la idea de que los actores opositores a su gobierno eran “enemigos de la patria”. La socialista dejaba entrever la definición que el peronismo hacía de sus adversarios como actores funcionales y serviles al imperialismo. Ello, a semejanza de los regímenes totalitarios de Hitler, Mussolini y Stalin que fomentaban en el pueblo el temor al “enemigo interno” en su complicidad con el “enemigo externo”; en otras palabras, el imaginario de la “nación perseguida” que alentaba el sentimiento nacional y obligaba al pueblo al “sacrificio por el líder”.<sup>88</sup> Para Moreau de Justo, mediante el uso de la propaganda oficial, el peronismo había sembrado el temor en los habitantes, acto a partir del cual el gobierno se presentaba como “único defensor de la soberanía nacional amenazada”. Es decir, la creación de un “sentimiento patriótico” que incentivaba el fanatismo y el odio hacia quienes pensaban distinto.<sup>89</sup>

Entretanto, desde el catolicismo se denunciaba al peronismo de persecución religiosa. Entre los hechos denunciados, se encontraban ataques a la prensa católica en forma “injuriosa”, “difamatorias y calumnias” contra sacerdotes y obispos por su supuesta complicidad con los intereses de la oligarquía, hasta encarcelamiento de sacerdotes por su presunta conspiración contra el gobierno a partir de la alianza de intereses con los partidos políticos opositores. Ya en tiempos de una agudizada tensión entre la Iglesia Católica y el gobierno, el Episcopado refería a la forma en que el peronismo había construido una imagen de la Iglesia como enemiga de los intereses de los trabajadores, y sostenía que la Iglesia Católica había sido blanco de ataques durante el peronismo, ya sea en lo que comprende a la “subversión de sus valores” como a haber sufrido “en carne propia profanaciones, incendio y destrucciones sacrílegas”.<sup>90</sup> Específicamente, con relación

---

<sup>87</sup> Saglio, Nelly, *Temas laicos*, Buenos Aires, s/e, 1953, p. 23. Respecto a la crítica a la Iglesia Católica por apoyar al peronismo, en una discusión entre la intelectual María Rosa Oliver y Monseñor Gustavo Franceschi, publicada en la *Revista Sur* y *Criterio* respectivamente, Oliver se defiende de las acusaciones de Franceschi por su simpatía con el comunismo acusándolo de apoyar a un régimen nazi-fascista: “Acaso no son totalitarios los gobiernos que ejercen su totalitarismo con el apoyo y en apoyo de la jerarquía eclesiástica” Oliver, María Rosa, “Contestaciones a Criterio”, en *Sur*, Buenos Aires: enero-febrero de 1951, pp. 79-80.

<sup>88</sup> Moreau de Justo, Alicia, *¿Qué es un partido político?...*, Op. Cit., p. 17.

<sup>89</sup> Ídem, p. 16

<sup>90</sup> Conferencia Episcopal Argentina, “Nuestra contribución a la paz de la patria. Declaración Episcopal denunciando la persecución religiosa en la Argentina”, en *Criterio*, Buenos Aires, 28 de Julio de 1955, p. 528. Sobre el conflicto Iglesia-Estado en los últimos años peronistas, véase, entre otros: Bianchi, Susana, *Catolicismo y peronismo. Religión y política en la Argentina, 1943-1955*, Taldil, Instituto de Estudios Histórico-Sociales “Prof. Juan Carlos Grosso”, 2001; Caimari, Lila, *Perón y la Iglesia Católica. Religión, Estado y sociedad en la Argentina (1943-1955)*, Buenos Aires, Ariel, 1994; Frigeiro, José Oscar, *El síndrome de la “Revolución Libertadora”: la Iglesia contra el justicialismo*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1990; Zanatta, Loris, *Perón y el mito católico. Iglesia y Ejército en los orígenes del peronismo (1943-1946)*, Buenos Aires, Sudamericana, 1999.



al acontecimiento de la quema de las iglesias, la católica Lucrecia Sáenz Quesada de Sáenz<sup>91</sup> sostenía que lo sucedido era producto del fanatismo, la envidia y el odio que el peronismo había propagado en sus seguidores y de lo cual resultaba víctima la Iglesia Católica: “Cenizas, escombros y vidrios rotos, iglesias devastadas, destruidas, deshechas: Cristo nuevamente crucificado por una multitud ululante y ebria de odio [...] una atroz sensación de dolor y angustia lacerante, y para llorar, como lloraron en el camino del calvario las hijas de Jerusalén”.<sup>92</sup>

Lo cierto es que las mujeres que formaban parte del espacio político antiperonista -atravesado por sus diferencias, pero mancomunadas en oposición a un gobierno que consideraban autoritario- apelaron en sus discursos a la necesidad de restaurar aquellos valores socio-culturales que el peronismo vulneraba. En ello, denunciaron las tácticas que el peronismo implementaba con el propósito de reafirmarse y perpetuarse en el poder, en tanto métodos que expresaban una continuidad con las experiencias de los regímenes totalitarios y nazifascistas europeos. A saber: la instrumentación de la propaganda para la manipulación y sugestión colectiva del pueblo, la relación del gobierno con la infancia y la juventud y su intromisión en el campo de la educación, la exaltación mística de sus líderes, y el montaje de un aparato discursivo y propagandístico orientado a retratar a sus adversarios políticos como enemigos del pueblo.

### En nombre de la *democracia*

En los últimos tiempos peronistas, la movilización política de las mujeres antiperonistas, en apoyo a la lucha opositora a un gobierno al que consideraban autoritario, llevó a que los problemas singulares que competían a las mujeres, circunstancialmente, se tornaran en un tema secundario. La prioridad estaba en la disputa y la resistencia al peronismo y su accionar totalitario.

En la antesala al derrocamiento y caída del gobierno de Perón, el discurso y pensamiento político de las mujeres antiperonistas comenzó a oscilar entre la defensa de una democracia popular, producto de una revolución agraria y antiimperialista, y la demanda de instauración de una democracia de tinte liberal, asentada en la tradición liberal argentina. En dicho escenario, el peronismo vuelve a ser juzgado por aquello mismo por lo cual se lo cuestionaba en la primera mitad de los años 1940: su afinidad ideológica con los regímenes nazifascistas europeos. La apelación al significante *democracia*, por parte de las antiperonistas, alude entonces a ideas ligadas a la supuesta supresión que el peronismo había hecho de las libertades democráticas y de pensamiento, el aniquilamiento de las tradiciones progresistas de la cultura, la represión a los diferentes partidos políticos opositores, la cooptación del movimiento sindical y de la juventud, y la conversión del Estado en un “aparato de terror” y en una “maquinaria de orden fascista”.

---

<sup>91</sup> Lucrecia Sáenz Quesada de Sáenz, tuvo una importante presencia discursiva en la época, escribió novelas, biografías, ensayos y notas de opinión sobre coyuntura en medios de divulgación principalmente católicos, entre ellos, la revista *Criterio*. Fue una de las fundadoras de la Asociación de Escritoras y Publicistas Católicas.

<sup>92</sup> Sáenz Quesada de Sáenz, Lucrecia, “Cristo de nuevo crucificado” en *Criterio*, Buenos Aires, 14 de julio de 1955, p. 494. Lucrecia Sáenz Quesada de Sáenz, tuvo una importante presencia discursiva en la época, escribió novelas, biografías, ensayos, y también notas de opinión sobre coyuntura en medios de divulgación católicos, como el caso de la revista *Criterio*. Fue una de las fundadoras de la Asociación de Escritoras y Publicistas Católicas.



Así, el significante *democracia* actuó como un emblema dominante para el arco político opositor. En nombre de la *democracia* el antiperonismo se opuso al gobierno tal como había sucedido en la campaña que montó la Unión Democrática contra Perón en 1946, quizás esta vez con mayor éxito en el sentido de que se trataba de un contexto donde el gobierno demostraba signos de agonía y debilidad política. El escenario y sus actores políticos habían cambiado: faltaba Eva Perón; las reservas económicas eran cada vez menores y las inversiones extranjeras estaban limitadas por el art. 40 de la Constitución Justicialista; se sucedían diferentes hechos que alimentaban la opinión pública opositora, entre ellos, negociados, enriquecimientos ilícitos; la acusación de traidor a Juan Duarte (hermano de Evita) por Perón y su posterior suicidio; diferentes levantamientos violentos y el creciente enfrentamiento del gobierno con la Iglesia Católica.

De este modo, mujeres del espacio político antiperonista llevaron adelante una campaña del miedo. Consideraban que el gobierno intentaba vender la apariencia de un régimen democrático ante la opinión pública internacional, sin embargo, lo que existía en la esfera local era una agravada persecución política hacia quienes se rebelaban contra el régimen totalitario de Juan D. Perón.<sup>93</sup> La socialista Moreau de Justo hacía alusión al “cerco de restricciones”, “intimidaciones”, “amenazas” y “prohibiciones” de las que eran víctimas los grupos políticos no oficiales. Sostenía que el peronismo, a los fines de su estabilidad e intento de perpetuación en el poder, ponía en marcha un aparato de contención basado en el miedo. Apuntaba a las supuestas tácticas totalitarias implementadas por el peronismo, que incluían cuestiones como la “política del terror”, la “persecución”, la “prisión”, el “espionaje”, la “delación” y la “figura suprema del jefe dispensador del bien y del mal”.<sup>94</sup>

Así, las medidas de endurecimiento hacia la oposición por parte del peronismo a partir de la década de 1950 permitieron a sus adversarios montar una campaña de oposición donde la vieja apelación a Perón como nazifascista podía ser ilustrada cada vez más en hechos concretos. Si bien ello estaba muy lejos de asimilarse a las experiencias de los regímenes totalitarios europeos, dicha reminiscencia funcionaba a nivel de lo discursivo como una operación política viable. Si la libertad de pensar y expresarse era condición necesaria para la vida democrática, el miedo y la persecución eran el reflejo de un gobierno con tintes totalitarios.

Las mujeres de la Unión Cívica Radical, por su parte, puntualizaban que el miedo era el principal resorte de manipulación política que el peronismo ejercía sobre las masas. Miedo que el gobierno ejercía contra sus opositores bajo la sombra de la detención policial y la “tortura clandestina”. Ya en 1951, la dirigente radical Aida G. de Torello establecía diferencias entre el totalitarismo que caracterizaba al peronismo y el “espíritu democrático” que representaba a la UCR. Sostenía que existía “miedo a hablar, de comentar, de leer, miedo de todo”. Sin embargo, incentivaba a las mujeres de la UCR a perder el temor y afrontar y combatir al gobierno. Afirmaba que en realidad era el peronismo el que temía al radicalismo y a las mujeres de la UCR: “Son ellos los que nos

<sup>93</sup> La persecución sobre la oposición tuvo lugar en hechos puntuales sobre todo a partir de los años '50. En agosto de 1951 la Sociedad Argentina de Escritores (SADE) se vio obligada a cancelar la elección de su comisión directiva por razones de seguridad y a suspender sus actividades públicas por más de un año. Con motivo del levantamiento militar del general Benjamín Menéndez a fines de 1951 fueron detenidas por sospecha o participación directa en el hecho importantes figuras políticas e intelectuales como los socialistas Américo Ghioldi y Juan Solari, y el dirigente radical Arturo Frondizi. Tras el episodio en el que varias bombas explotaron durante una manifestación en Plaza de Mayo en abril de 1953, la violencia llevó a saqueos en el Jockey Club y sedes partidarias del radicalismo y el socialismo. Tras el acontecimiento, y una serie de sucesos posteriores, numerosas personalidades de la oposición al gobierno fueron arrestadas, entre ellas, la intelectual y escritora Victoria Ocampo. Nállim, Jorge, *Las raíces del antiperonismo...*, Op. Cit., pp.194-195.

<sup>94</sup> Moreau de Justo, Alicia, *¿Qué es un partido político?...*, Op. Cit., p. 30.



temen a nosotros, porque saben que el radicalismo se encuentra enraizado en los orígenes de nuestra nacionalidad [...] prueba de ello son las tribunas de nuestra organización avaladas por una masa compacta de pueblo que reclama libertad”.<sup>95</sup> En tanto, Inés Marco Mendy, militante también de la UCR, entendía que las aspiraciones de la mujer radical no debían pasar por “llenar las plazas y las avenidas rodeadas de un pueblo maniatado”. Por el contrario, la tarea consistía en la lucha por una Argentina de “libre conciencia”, con “ciudadanos dignos de la gesta emancipadora de San Martín” y contribuir a terminar con el “miedo nefasto que oscurece las conciencias e inhiben al ser humano, impidiéndole expresar sus sentimientos y sus ideales”.<sup>96</sup>

Desde la intelectualidad, y ya transcurrido los sucesos de la Revolución Libertadora de 1955, en su conocido escrito “La hora de la Verdad”, Victoria Ocampo<sup>97</sup> testimoniaba de la persecución y el acorralamiento político que el peronismo había ejercido sobre sus adversarios. Daba fe de su arresto en 1953 en la cárcel de mujeres del Buen Pastor, así como de los allanamientos sufridos en su vivienda y en la editorial de la revista *Sur*: “Registraron mis armarios, mis cajones, leyeron mis papeles, mis cartas [...] Sabía pues que lo único que perseguían, que castigaban, que querían destruir en mí era mi libertad de pensamiento”.<sup>98</sup> Refería a los años del peronismo como un poder dictatorial que supo desplegar una maquinaria de disciplinamiento y vigilancia política, donde la no correspondencia con las ideologías políticas y de pensamiento del gobierno era perseguida con el temor a la cárcel.<sup>99</sup> Lo cierto es que intelectuales como Victoria Ocampo y quienes gravitaban junto a ella el círculo de la revista *Sur* -identificada con la tradición democrática y liberal- leyeron al peronismo como un movimiento que, en tanto nazifascista, había sumido a la Argentina en la “indigencia cultural”, esto es, como un gobierno autoritario, pero también como una manifestación de la decadencia cultural a nivel local.<sup>100</sup>

Como sostiene María Estela Spinelli, el antiperonismo no fue un espacio homogéneo. Sin embargo, dicho espectro estaba atravesado por lazos de unión que tenía su epicentro en la negación al gobierno peronista. El peronismo significaba para sus opositores la pérdida de la libertad de pensamiento y un perjuicio hacia la vida democrática del país.<sup>101</sup> Si bien no todos ni todas los/as que conformaban el espacio político antiperonista entendían el significativo

<sup>95</sup> Torello, Aída, “Palabras de la señora Aída G. Torello en nombre de la comisión organizadora”, en actas del *Primer Congreso Femenino. Unión Cívica Radical*. Lanús, 16 y 17 de agosto de 1951.

<sup>96</sup> Marco Mendy, Inés, “Discurso de clausura de la presidenta del Primer Congreso Femenino de la UCR de Buenos Aires, Sra. Inés de Marco Mendy”, en actas del *Primer Congreso Femenino. Unión Cívica Radical*. Lanús, 16 y 17 de agosto de 1951.

<sup>97</sup> Victoria Ocampo, expresión de la intelectualidad de la época, fue directora y fundadora en 1931 de la revista *Sur* que contó entre sus páginas con la participación de notables intelectuales de la literatura universal. Sus escritos se caracterizaron por una clara línea antinazi, antifascista y antifranquista, asimismo, por sus contenidos y opiniones antiperonistas. Ocampo se vinculó desde antes del peronismo con la lucha de las mujeres por sus derechos y, en particular, por el sufragio y el derecho a participar de los comicios electorales, lo cual expresó en su presidencia en la Unión Argentina de Mujeres entre 1936 y 1938. A lo largo de su vida realizó prolongadas estancias en Francia que le permitieron imprimir un carácter cosmopolita a su pensamiento.

<sup>98</sup> Ocampo, Victoria, “La hora de la verdad”, en *Sur*, N° 237, Buenos Aires, noviembre-diciembre de 1955, p. 3.

<sup>99</sup> Ídem.

<sup>100</sup> Fiorucci, Flavia, “El antiperonismo intelectual: de la guerra ideológica a la guerra espiritual”, en García Sebastiani, Marcela (ed.) *Fascismo y antifascismo. Peronismo y antiperonismo. Conflictos políticos e ideológicos en la Argentina (1930-1955)*, Madrid, Iberoamérica, 2006, pp. 161-193.

<sup>101</sup> Spinelli, María Estela, “La ‘otra multitud’. Las movilizaciones antiperonistas durante la ‘Libertadora’”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 43, N° 172, enero-marzo 2004, pp. 633.





*democracia* de la misma manera, ni lo pensaron con un mismo contenido, lo cierto es que la alusión al emblema *democrático* actuaba como punto de articulación política hacia un gobierno que se quería destronar. La democracia era entendida en su negación, lo *no democrático*, que respondía al cercenamiento a las libertades cívicas y la instauración por parte del gobierno peronista de un Estado de persecución y vigilancia policial hacia sus opositores.

Desde el Partido Comunista (PC), Alcira de la Peña<sup>102</sup> sostenía que la tarea fundamental para abatir el peronismo estaba en desarrollar y consolidar la unidad de acción por abajo, creando los comités de lucha de los obreros, los campesinos y de los restantes sectores del pueblo trabajador, con vistas a la formación de un Frente Democrático Nacional -antiimperialista, antioligárquico y por la Paz- que sirviera de base a la sustentación de un gobierno democrático popular. Hablaba de la necesidad de afrontar el combate por las libertades democráticas, objetivo que guiaba la lucha patriótica de los comunistas en Argentina.<sup>103</sup> Para Alcira De la Peña, el peronismo había sido un gobierno “burgués-terrateniente” que había otorgado concesiones a la oligarquía y a los “explotadores nacionales y extranjeros”, y cuyas consecuencias pagaron las familias trabajadoras, víctimas de la baja de sus salarios y sueldos, y donde las mujeres tuvieron que hacer “malabares” para que les alcance el dinero para dar de comer y vestir a sus hijos.<sup>104</sup> La Argentina estaba asistiendo a un proceso de “rápido encarecimiento de la vida y descenso del salario real”. Respecto a esto último proponía un contraste entre una esencial transformación democrática con base en la igualdad de clases y un supuesto “justicialismo” que era igual a las nociones de justicia impartidas por los países capitalistas.<sup>105</sup> Alcira De la Peña destacaba el rol combativo que las mujeres comunistas tuvieron en la lucha por la democracia en Argentina, expresado en movimientos como la Junta de la Victoria y la Unión de Mujeres de la Argentina, ambas organizaciones impulsadas, en su momento, por el PC.<sup>106</sup> Llamaba a las mujeres, como lo había hecho en otras ocasiones, a la conformación de un “gran movimiento femenino”, sin distinción de credos ni partidos, ya que consideraba que la salida política y emancipadora estaba en la articulación entre mujeres comunistas, socialistas, radicales, hasta peronistas y católicas, que tuvieran como eje la lucha democrática en contra de todo tipo de autoritarismos.<sup>107</sup>

Lo cierto es que, si bien socialistas y comunistas compartían un llamado a la unión de mujeres para la acción democrática y en este sentido detentaban un enemigo común personificado en el peronismo, las segundas eran cuestionadas por las primeras, que entendían que no eran sino parte de aquello a lo cual se oponían e intentaban distanciarse. Para las socialistas como Alicia Moreau de Justo, las comunistas cuestionaban al peronismo en su autoritarismo y su supuesta impronta

<sup>102</sup> Alcira de la Peña fue una de las principales militantes mujeres del Partido Comunista. Fue candidata a la vicepresidencia en las elecciones nacionales de 1951 y 1954. En 1946 fue electa miembro de la dirección nacional del PCA y en 1958 obtuvo su primer puesto gubernamental al ser electa concejal del Concejo Deliberante de Buenos Aires. Recorrió varios países de Europa y el mundo como vocera, congresal o emisaria del PCA. Véase: “Alcira de la Peña, los derechos políticos femeninos y las elecciones de 1951”, en *Cuadernos del IDES*, N° 27, 2013, 1-21.

<sup>103</sup> De la Peña, Alcira, “Los derechos de la mujer”, en *Nuestras Mujeres*, Buenos Aires, marzo de 1954.

<sup>104</sup> De la Peña, Alcira, “Sólo un entendimiento democrático garantizará el curso democrático de la actual situación”, en *Propósitos*, Buenos Aires, marzo de 1955.

<sup>105</sup> De la Peña, Alcira, “La lucha de las mujeres por sus derechos, por el bienestar, la libertad, la independencia y la paz”, en *Nueva Era*, Buenos Aires, enero-febrero de 1955.

<sup>106</sup> Sobre la Junta de la Victoria y la Unión de Mujeres Argentinas, véase: McGee Deutsch, Sandra, “Mujeres, Antifascismo y Democracia: La Junta de la Victoria, 1941-1947”, en *Anuario IEHS*, Tandil, N° 28, 2013, pp. 157-175; Valobra, Adriana, “Partidos, tradiciones y estrategias de movilización social: de la Junta de la Victoria a la Unión de Mujeres Argentinas”, en *Prohistoria*, Año IX, N° 9, Rosario, Prohistoria, 2005, pp. 67-82.

<sup>107</sup> De la Peña, Alcira, “Los derechos de la mujer”..., Op. Cit., marzo de 1955.





nazifascista a la vez que, paradójicamente, defendían a la URSS que no era sino otra versión de lo mismo: “El drama de la Rusia Soviética que es también el drama de la humanidad, es el haber creído que se podía echar a todo un pueblo dentro un molde férreo y ante la imposibilidad de tratarlo como sustancia inerte que se amasa, haber olvidado el alto sentido humanista del socialismo”.<sup>108</sup> Moreau de Justo planteaba una asociación entre el peronismo y el estalinismo en el sentido de una “prohibición y cercenamiento de las libertades”, el aniquilamiento del “imperio del derecho” y su reemplazo por el “imperio de la fuerza bruta”, la “intolerancia”, el “odio y el temor”.<sup>109</sup> Tal vínculo entre el peronismo y el estalinismo era posible por la utilización de un término, el de totalitarismo, que había ampliado su referencia, antes limitada a los nazifascismos, para incluir también al régimen soviético.<sup>110</sup>

Más allá de las diferencias y particularidades que existían entre socialistas, comunistas, radicales, intelectuales y/o católicas, una de las cuestiones que unía al espectro antiperonista femenino era su oposición transversal al gobierno de Juan D. Perón en tanto lo que consideraban era la concreción de un régimen totalitario y nazifascista. En nombre de la *democracia*, las mujeres antiperonistas denunciaron al gobierno por la implementación de métodos y tácticas propias de los regímenes totalitarios y nazifascistas europeos.

Ya acontecido el derrocamiento de Juan D. Perón por la autodenominada Revolución Libertadora de 1955, el debate acerca de *qué democracia* debía instalarse en la Argentina se constituyó en un tema de larga discusión dentro del campo antiperonista. Discusión que adquirió múltiples significancias, a la vez que evidenció las profundas divisiones y pretensiones de poder en los diferentes ámbitos políticos y culturales opositores al peronismo.

## Consideraciones finales

Para las mujeres antiperonistas retomadas en este escrito, el segundo gobierno de Juan Domingo Perón (1952-1955) supuso un proceso de endurecimiento de las políticas de hostigamiento, el encarcelamiento y la persecución de sus opositores, lo que en sus argumentos y discursos podía leerse como la concreción de un gobierno de impronta totalitaria y nazifascista. En este escenario, dichas mujeres cuestionaron la reproducción que el peronismo hacía en Argentina de métodos y tácticas de los gobiernos totalitarios europeos. Métodos y tácticas que percibían en el uso de la propaganda oficial como instrumento de manipulación y control sugestivo de las masas, la exaltación mediante la propaganda estatal de la figura de Perón como un héroe y salvador de la Patria, y la relación forjada del peronismo con la juventud y la infancia en la modificación que hacía de los contenidos educativos en la introducción del dogma peronista en las escuelas y las universidades.

Las antiperonistas denunciaron en sus discursos y alocuciones la supresión que el peronismo había hecho de las libertades democráticas y civiles, y el seguimiento que el gobierno hacía de quienes pensaban distinto, esto es, un supuesto Estado de vigilancia policial que controlaba el accionar de

<sup>108</sup> Moreau de Justo, Alicia, *¿Qué es un partido político?...*, Op. Cit., p. 53.

<sup>109</sup> Ídem, p.53.

<sup>110</sup> Martínez Mazzola, Ricardo, “Nacionalismo, peronismo, comunismo. Los usos del totalitarismo en el discurso del Partido Socialista Argentino (1946-1953)” en *Prismas, Revista de historia intelectual*, N° 15, 2011, p. 105.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

los partidos políticos adversarios, la prensa opositora, y la intelectualidad disidente. Todo ello bajo el despliegue de una política basada en la propagación del miedo y el terror, cuyo fin último era la perpetuación del gobierno en el poder. Así, para las antiperonistas, los jóvenes y los niños eran leídos por el gobierno como los peronistas del futuro, que asegurarían la continuidad de Perón a cargo de los destinos de la nación. En particular, la relación de Perón con la juventud fue interpretada en términos de los excesos y conductas inmorales propias de un tirano abatido por el vicio de la impunidad y el poder. Así, las mujeres antiperonistas convergían en la idea de una pérdida y detrimento de los valores morales por parte del gobierno peronista.

En nombre de la *democracia*, las antiperonistas intentaron visibilizar lo que creían era la repetición en la Argentina de la experiencia totalitaria y nazifascista en Europa. El final del segundo gobierno peronista llegó en septiembre de 1955, cuando grupos de la marina, el ejército, la aeronáutica y de comandos civiles entraron en acción. Finalmente, Juan D. Perón había sido derrocado en el poder. Sin embargo, el peronismo ha sido interpretado también como un gobierno que contribuyó al reconocimiento de derechos sociales y políticos inexistentes hasta el momento en gran parte de la población argentina. Borrar ello de las conciencias de hombres y mujeres sería el objetivo de una política de “desperonización” que, en sus aliados y adversarios, ocuparía las discusiones de los tiempos venideros.



*Tiempo de exposición, Estado y capitalismo. Una lectura política del tiempo histórico de la Nación, a través del Museo*

Julio Leandro Risso

[jlrisso@untdf.edu.ar](mailto:jlrisso@untdf.edu.ar)

Instituto de Cultura Sociedad y Estado (ICSE), Universidad Nacional de Tierra del Fuego (UNTDF) / CONICET

### Resumen

En la configuración de las ideas rectoras de la modernidad/colonialidad, tal como lo sugieren diversos abordajes críticos, la producción de un tiempo homogéneo, vacío, lineal y totalizante, constituyó un elemento clave.

Por la operatoria de variados dispositivos de construcción de hegemonía, entre los cuales se cuenta el Museo, ese tiempo se ha presentado como una dimensión comúnmente compartida dentro del Estado-Nación. En este sentido, puede decirse que el tiempo (ergo –ergo espacio-tiempo) de la Nación, ajustado y categorizado con respecto al del capitalismo, articula órdenes narrativos y regímenes de historicidad cuya fuerza discursiva contribuye a fijar, organizar, localizar y “hacer perceptible”, efectivamente, los límites y sentidos de la Nación y su Historia.

Ante estas cuestiones, a partir de la reflexión crítica sobre el espacio-tiempo nacional y mediante un ejercicio de lectura que comprende el Museo como dispositivo del Estado y del capitalismo, la presente intervención aborda ciertas imágenes que componen el relato histórico local de la ciudad de Río Grande (provincia de Tierra del Fuego) y, a través de esa singularidad expositiva, indaga sobre las formas hegemónicas de exposición, sentidos, alcances y limitaciones de “la” historia de la Nación, en su articulación con “el” relato histórico local.

### I

Las ideas rectoras de la modernidad tuvieron en la forma política del Estado-Nación un importante punto de condensación para su expresión y realización históricas. En la configuración global de dicho proceso, la proyección de un tiempo homogéneo, vacío y lineal, secuencial, abstracto y totalizante (Chatterjee, 2008; Rufer, 2010) constituyó, pues, un elemento clave.

Por la operatoria de diversos dispositivos (Agamben, 2011) y estrategias de construcción de hegemonía, dentro del Estado-Nación el tiempo es unificado, homogeneizado y vaciado, presentándose como una dimensión comúnmente compartida. Conjuntamente, y como si se tratara de sucesivas piezas de un gran *puzzle*, ese se ajusta y categoriza con respecto al tiempo universal abstracto de la modernidad y el capitalismo. Lo propio sucede con el espacio, ya que el tiempo de la modernidad, tal como lo advierte Partha Chatterjee (2009), se traduce fácilmente como espacio y, por lo tanto, “deberíamos más propiamente hablar de espacio-tiempo de la modernidad”.



En tanto anclaje particular del tiempo moderno capitalista, el del Estado-Nación se muestra como *un* tiempo eucrónico, sucesivo, cerrado y omnicompreensivo. Re-presentado de manera externa a la experiencia, “fuera del terreno de la experiencia y la cultura” (Rufer, 2010, p. 18) e inscripto en el paradigma del progreso, se muestra infinito y ante el cual la finitud humana pierde todo sentido. Un tiempo cuyo vacío y homogeneidad, por lo tanto, desplazó y desgarró el sentido de la experiencia humana, su posesión y transmisión (Agamben 2005). Ese tiempo (ergo espacio-tiempo) de lo *uno*, precisamente, ha sido condición de posibilidad para la Nación como comunidad imaginada (Anderson 1993) y el Estado como idea (Abrams 1988), al punto de afirmarse y corporeizarse en identificaciones colectivas envolventes y absolutas (identidades nacionales) e imaginaciones nacionalistas desmarcadas (Alonso 1994; Briones 1998) a partir de negar, subordinar y neutralizar la multiplicidad, apertura e interrelacionalidad (Massey 2005) de espacios-tiempos divergentes e identificaciones otras.

En este sentido, la interpretación y uso moderno-capitalista del tiempo, por sobre el espacio<sup>111</sup>, fue condición de posibilidad para la invención de órdenes narrativos y regímenes de historicidad cuya fuerza discursiva tiene en la nación-narración (Bhabha 2010) una instancia efectiva de elaboración, difusión y naturalización. Dicha fuerza fija y ordena los límites, sentidos y trayectorias de *lo nacional*. Ese tiempo aparece entonces, por sobre el espacio, como verdad universal, separado de *los tiempos y espacios*, es decir, como un tiempo abstracto y externo a la experiencia histórica y la cultura (Rufer 2010); un tiempo que, objetivando el destino, se presenta como clave interpretativa del espacio y unidad de medida del progreso humano; un tiempo lineal, neutral y sin conflicto, que pauta el relato de la “Historia nacional” e incide, categóricamente, en la homogeneización, racionalización y partición del espacio (Alonso 1994), en su proyección como “territorio nacional” y los procesos (territoriales) de identificación colectiva.

Entre los diversos dispositivos que han conducido a objetivar y unificar el espacio-tiempo moderno y, por lo tanto, a edificar y “hacer perceptible” el relato secuencial e identitario de la Nación, se encuentra el Museo.

Al hablar de Museo –con mayúsculas– aludimos específicamente, a la  *museificación*  del mundo según la que, en términos de G. Agamben (2005), se ha generalizado una “dimensión separada en la cual se transfiere aquello que en un momento era percibido como verdadero y decisivo, pero ya no lo es más” (p. 109) y con la que se nombra la imposibilidad comunitaria “de usar, de habitar, de hacer experiencia” (p. 110). Así pues, aun cuando asumamos que el Museo es una “institución de poder” (Anderson 1993) –clave para la dominación colonial, la conservación del relato y “patrimonio” históricos de los Estados-Nación– cabe comprenderla dentro de esa  *museificación*

---

<sup>111</sup> Nos resulta interesante destacar que el espacio-tiempo moderno se edificó oponiendo tiempo a espacio y enfatizando al primero como categoría primordial con respecto al segundo. Mientras el tiempo fue interpretado y usado como la dimensión del movimiento y la transformación –en tanto avance lineal, secuencial, certero, predeterminado y acumulativo, desde un pasado hacia un futuro únicos–, el espacio, en cambio, fue crecientemente comprendido como el campo de la fijación (Massey 2005). Sobre la base de esa concepción temporal teleológica, se construyó el “paradigma del progreso”, el cual no solo nutrió las formas de conocer y vivir las realidades sociales (Valencia García 2008, p. 45) y (des)marcar identificaciones colectivas, sino que además condicionó la concepción del espacio. Esto se evidencia en los usos comunes que, tal como lo señala D. Massey (2005), se hace de “términos como ‘avanzado’, ‘atrasado’, ‘en desarrollo’, ‘moderno’ para referirnos a distintas regiones del planeta” (p. 115), lo cual constituye una imaginación y organización temporal del espacio y sus diferencias que niega y oculta las cartografías de poder a partir de las cuales se construyen las diferentes identificaciones colectivas.



por la cual la sociedad deviene Museo e inhiben la producción y transmisión de experiencia a partir de generalizarse (crecientemente) la exhibición y contemplación de espacios y objetos sustraídos del uso libre.

¿Cómo comprender, a partir de la *museificación*, las características y efectos políticos de la configuración de un tiempo histórico comúnmente compartido?

En este marco, a partir de la reflexión crítica sobre el espacio-tiempo nacional y mediante un ejercicio de lectura que comprende el Museo como dispositivo del Estado y del capitalismo, la presente intervención aborda ciertas cuestiones e imágenes que componen el relato histórico local de la ciudad de Río Grande (provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur) y, a través de esa singularidad expositiva, indaga sobre las formas hegemónicas de exposición, sentidos, alcances y limitaciones de “la” historia de la Nación, en su articulación con “el” relato histórico local.

Ubicamos como marco general de este abordaje la situación sociohistórica del Centenario de la ciudad de Río Grande, durante el año 2021. En ese contexto se llevaron a cabo variadas acciones, entre ellas, la reinauguración del Museo Municipal Virginia Choquintel (en adelante MMVC)<sup>112</sup> y la inauguración del Parque de los Cien Años<sup>113</sup> en la costa atlántica que bordea a la ciudad.

Dichas acciones promovieron el emplazamiento de diversos elementos a los que, a partir de aportes de autorxs posfundacionalistas, proponemos leer en términos de operatorias de *museificación*. Si bien nuestras lecturas son “situadas”, las mismas no se realizan desde un marco conceptual fijo: no se trata de aplicar teorías sino de leer prácticas y racionalidades que caracterizan una particular situación.

Al respecto, cabe mencionar que la perspectiva que asumimos se orienta bajo un enfoque paradigmático (Agamben 2009). Un paradigma expone la regla singular que al mismo tiempo da cuenta de la conformación de un conjunto. Por lo tanto, planteamos que es posible abordar una lectura del MMVC y el Parque de los Cien Años en tanto dispositivos paradigmáticos: esto quiere decir que al mismo tiempo que revela una operatoria “singular” se torna la regla de un conjunto (“un” universal), que esa misma regla constituye.

En los casos del MMVC y el Parque de los Cien Años, al ser instancias pensadas en su singularidad, se busca remitir, entonces, a relaciones que den cuenta de ciertas operatorias (es decir, acerca de cómo opera un elemento-significante en un conjunto de prácticas) por las que la

---

<sup>112</sup> El Museo Municipal Virginia Choquintel sintetiza sus orígenes en relación con el fallecimiento Virginia Choquintel, quien fuera identificada por el relato oficial como “la última Selk’nam”, ocurrido en 1999. Presentado como un espacio de registro histórico de la dinámica de la ciudad de Río Grande, el museo permaneció cerrado durante el año 2020 y primera mitad de 2021 por causas de la pandemia por COVID-19. Sin embargo, en el mes de julio de 2021, reabrió sus puertas en el marco del primer centenario de la ciudad y presentó una muestra permanente modificada con respecto a la vigente hasta diciembre de 2019.

<sup>113</sup> Inaugurado el 07 de diciembre de 2021, el Parque de los Cien Años es un paseo deportivo y recreativo para niños y adultos en el cual se emplazaron diversos juegos y espacios de esparcimiento conmemorativos del centenario de la ciudad.



*museificación* nutre las lógicas estatales del ordenamiento capitalista de las realidades y contribuye así, efectivamente, con los procesos de (des)marcación de la Norma identitaria<sup>114</sup>.

En base a los paradigmas antes mencionados, los fragmentos reflexivos y las indagaciones de este trabajo se ordenan a través de los apartados II y III. Cada uno de ellos propone lecturas que abordan, respectivamente, el Museo como dispositivo –y la *museificación* como complejo de prácticas privilegiadas– del Estado-Nación, por un lado, y del capitalismo, por el otro.

Con todo, con las lógicas y operatorias cuyas lecturas proponemos no pretendemos mostrar “modelos generalizables” ni “tipos ideales” sino que las presentamos, más bien, como posibilidad de construir y ofrecer herramientas conceptuales, “medios” de lectura y “horizontes significativos” que contribuyan a comprender en su complejidad las cuestiones abordadas.

## II

Aunque el espacio-tiempo es estallado (Benjamin 2007), anacrónico (Didi-Huberman 2005), múltiple y abierto (Massey 2005; Valencia García 2008), el Museo constituye una dimensión efectiva para abstraerlo, unificarlo, y domesticarlo. Entre imágenes, escaparates, vitrinas, pantallas y etiquetas la *museificación* busca acorrallar los espacios-tiempos, intenta fabricar significados estables que fijen y enajenen su multiplicidad, hasta presentarlos como un único y admisible espacio-tiempo, monumental, absoluto y abstracto y, por consiguiente, separado de la experiencia común (Agamben 2005).

Como dispositivo privilegiado de la modernidad, el Museo realiza de manera secular la separación (y expropiación) sacralizante que otrora monopolizara la religión, es decir, implica la conjunción secular de mitos y ritos por la cual se produce un espacio separado de la experiencia común donde diversos objetos, prácticas y lugares se sustraen del libre uso humano y son signados y expuestos como “sagrados” e intocables. Por ello, el Museo constituye uno de los más valorados “templos seculares” de la modernidad (Agamben 2005) y del Estado-Nación.

En efecto, la museificación implica un control espacio-temporal por el cual diversos objetos y lugares se ordenan para la inspección pública (Bennet, 1988). En el Museo las disposiciones, clasificaciones y rotulaciones museísticas *hacen culto* –aunque no siempre de modo explícito– al aparato estado-nacional, lo cual implica un modo de sacralizar secularmente y absolutizar al Estado (y el capitalismo): “a question of winning hearts and minds as well as the disciplining and training of bodies” (Bennet 1988, p. 76).

En esa operatoria, cada objeto exhibido aparece como la pieza recuperada y conservada de *un* pasado que se vuelve presente (se re-presenta) en el acto exhibitorio, como índice de un orden espacio-temporal que se asume y proyecta único, objetivo, continuo y secuencial, inocente,

---

<sup>114</sup> Con el uso de la mayúscula indicamos el carácter totalizante y unificador de una idea (esencialista) de identidad que articula y proyecta determinados rasgos identitarios como mayoritarios (ergo, normales). Una unidad política mayoritaria es aquella que supone un estado de dominación y resulta hegemónicamente modélica y modeladora, volviéndose un “metro-patrón” de evaluaciones y un “sistema homogéneo y constante” (Deleuze y Guattari 2004, pp. 107-108). A lo largo de este trabajo, y al igual que con la “Norma”, el uso de mayúsculas en términos como “Museo”, “Historia”, etc. alude a ese carácter político mayoritario.





aditivo, completo, coherente, comprensible, evidente, eucrónico y teleológico. Así, puede decirse que el espacio-tiempo que encarna el Museo (se) realiza e inscribe conjuntamente (en) el espacio-tiempo del Estado-Nación. Allí, toda particularidad queda inserta en ese espacio-tiempo universal abstracto.

El Museo, como dispositivo estatal, remite pues a un “estado de cosas”: esto es, un control sobre la distribución de las clasificaciones, sobre las nominaciones, sobre las predicaciones posibles cuya exposición se realiza en el Museo de acuerdo al ordenamiento estatal. La galería de objetos que él exhibe, se presentan como revelaciones de *una* (ergo *la*) historia; historia nacional que revela un origen mítico y un desenvolvimiento teleológico hacia “lo mejor”, bajo el paradigma del progreso. Así, al encarnar el relato de la nación-narración, el Museo busca controlar el poder significativo, anacrónico y performativo de los diversos objetos, imágenes y lugares que sustrae al uso común y que, capturados para la exhibición, inscribe y fija dentro del espacio-tiempo *museístico* del Estado. Allí dispuestos, clasificados y ordenados, esos objetos y lugares se transforman en *objetos-vestigio* y *objetos-testigo* del pasado a recordar, como así también, en *objetos-guías* del futuro por venir. Se produce entonces una *estatización* de lo exhibido y, al mismo tiempo, lo que podríamos denominar con Benjamin (2007), una “estetización de la política”, en tanto con esa exhibición busca afectar el *sensorium* a partir de propagar y naturalizar una idea sin enigmas y magnificente del Estado-Nación. Operatoria tendiente a monumentalizar la experiencia histórica y proyectar una historia edulcorada, sin fisuras ni conflictos, cuyo origen se cifra en un tiempo (nacional) lineal y homogéneo.

Ahora bien, en la muestra permanente del MMVC de Río Grande resulta notoria la configuración de un orden espacio-temporal anclado en la idea de espacio-tiempo nacional y moderno capitalista.

Ese museo se emplaza en la zona céntrica de la ciudad de Río Grande, en un edificio y predio que perteneció a la Asociación Rural de Tierra del Fuego. La muestra permanente de la institución se ubica dentro de la sala principal (un importante espacio rectangular del edificio). Allí, a través de diversos paneles divisores, los elementos exhibidos se ordenan en dos alas paralelas extendidas a lo largo de la sala: el ala derecha, por la cual se inicia el recorrido, corresponde a la “Historia” de la sociedad riograndense mientras que, sobre el ala izquierda, predomina el área de “Ciencias Naturales”. El recorrido culmina, en esta última ala, con un sector relativo a “Islas Malvinas”.

En el sector de las Ciencias Naturales se exponen y representan diversas especies de la flora y fauna de la localidad y la región. Allí el tiempo pareciera convertirse en una dimensión estática y casi trascendental con respecto a los acontecimientos humanos que, en cambio, se encarnan en los elementos que pueblan el resto de la gran sala hilvanados por las rúbricas de fechas, datos, relatos de sucesos y nombres de ciertos lugares y personas. De este modo la “Historia” local se va narrando no solo mediante las rúbricas y etiquetas típicas a toda muestra museística sino también mediante la distribución y disposición espacial de los elementos exhibidos dentro de la sala. En efecto, luego de que una “Cronología de Río Grande” (Figura 1) abre el recorrido desde las dos primeras paredes al ingresar por el ala derecha del establecimiento, la exposición se inicia con el área de “Pueblos Originarios” y se continúa con “Extracción aurífera”, “Misión Salesiana”, “Ganadería ovina”, “instituciones”, etc. De este modo, se ordena una sucesión de objetos que,



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

reiteradamente signada por la idea de “progreso”, funciona como narración (visual) de la historia local.

El relato espacio-temporal que la exposición encarna resulta unívoco, serializado y teleológico, se proyecta como medida invariable y única de una historia que dice qué recordar (y qué olvidar). Por ello, en tanto “la esencia de la nación es que todos los individuos tengan muchas cosas en común y, también, que hayan olvidado muchas otras” (Renan 2010, p. 26), puede afirmarse que el espacio-tiempo que encarna el Museo es también el de la Nación: orden temporal que anula las anacronías y conduce a hacernos olvidar que todo pasado es objeto de una construcción (Didi Huberman 2005).

**Figura 1**

*Plano de Referencias del MMVC*



Nota: Fotografía MMVC. Río Grande, Tierra del Fuego. Muestra permanente 2021. Toma propia.

Revisemos, al respecto, la Cronología de la ciudad con la cual se inicia el recorrido (Figura 2) del MMVC. La misma muestra una línea temporal que, desde fines del siglo XIX y hasta el año 2021, indica y abrevia año por año diversos sucesos destacados de la historia local y provincial. Algunos de esos acontecimientos “centenarios” se ilustran con imágenes fotográficas y/o se resaltan con color y tipografía diferenciados.

**Figura 2**

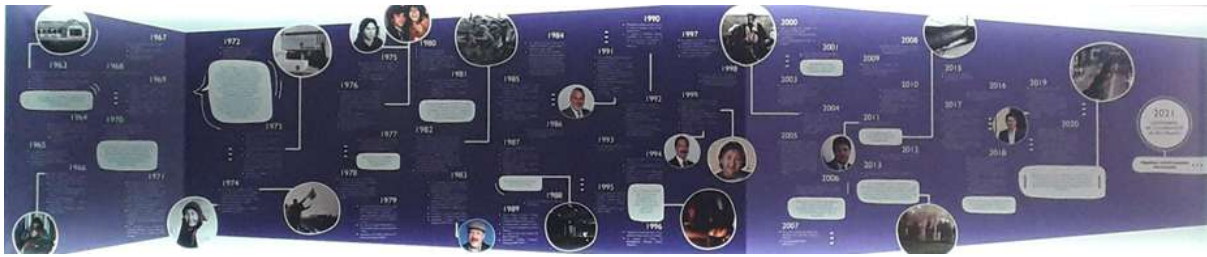
*Cronología de Río Grande*





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



Nota: Fotografía MMVC. Río Grande, Tierra del Fuego. Muestra permanente 2021. Toma propia.

El año con el que comienza esa Cronología es 1884: fecha en que el Congreso Nacional sancionó la Ley N° 1532 de creación de nueve Territorios Nacionales, entre los que se contaba el de Tierra del Fuego. Junto al inicio del tiempo marcado por la *Ley*, un color diferente y una tipografía en mayúsculas resaltan al año 1886 e indica que fue entonces cuando, en la isla Grande de Tierra del Fuego, se produjeron dos desembarcos: por un lado, el de la expedición minera del rumano Julio Popper y, por el otro, el de la expedición militar de Ramón Lista.<sup>115</sup> Al respecto, la Cronología nada sugiere acerca de las responsabilidades e intervenciones de esos sujetos en las masacres genocidas documentadas contra el Pueblo Selk'nam. En cambio sí se incorpora como dato relevante el hecho de que mientras Popper “bautiza al río Grande como ‘Juárez Celman’”, Lista hace lo propio “bautizando nuevamente este río como ‘Carlos Pellegrini’”.

Como se ve, en la Cronología el inicio de la historia local es marcado explícitamente a partir del (relato del) Estado y el capitalismo. Es decir, tanto la *ley* como las intervenciones de los agentes económicos, militares y religiosos, aparecen fundando, nombrando y definiendo *un* lugar y *una* historia que se ajustan al espacio-tiempo de la Nación y la modernidad. Así pues, aunque la ley, las “exploraciones” y bautismos constituyan eminentes manifestaciones de actos de conquista y colonización, la Cronología borra toda marca de violencia y proyecta un “origen” despojado de conflictos.

En este tipo de exposiciones sobre la Historia –propia de todo Museo– en las que el Tiempo pareciera avanzar sin conflictos, aparece siempre un común y victorioso protagonista: el progreso.

Tal protagonismo resulta manifiesto en el relato local de la Historia de Río Grande. Allí, la minería, la ganadería y el establecimiento de grandes estancias, la Aeroposta Argentina, el Frigorífico C.A.P.<sup>116</sup> y las instituciones gubernamentales, se muestran entramando un relato cuyo origen fundacional se narra a partir de la modernización tecnológica encarnada en los “pioneros” y las elites locales. Todo lo cual, pareciera iniciarse a partir de un tiempo fuera del Tiempo (asincrónico), un tiempo “anterior” que se presenta difuso, y lejano con relación a la temporalidad moderna. Se trata del tiempo de los pueblos originarios.

Precisamente, la estructura del relato teleológico de la Historia no solo se evidencia al interior de la sala y Cronología de la muestra permanente del MMVC sino que se reitera, casi con iguales términos, en el Parque de los Cien años. Allí, la *museificación* opera, entre otros tantos elementos,

<sup>115</sup> Cabe agregar que, aunque no se detalle en la Cronología, la expedición militar fue integrada también por Monseñor José Fagnano, ideólogo y organizador del sistema de misiones salesianas en la Patagonia Austral

<sup>116</sup> Cf. <https://turismo.riogrande.gob.ar/historiafrigorificocap/>



mediante una serie de seis paneles informativos que funcionan como mojones temporales donde cada panel, en anverso y reverso, expone al visitante del Parque una específica década en la que se destacan algunos años con destacados sucesos de la historia local.<sup>117</sup>

El primero de esos paneles, llamativamente, no solo escapa al relato por décadas sino que en él tampoco se detalla ningún año preciso (Figura 3). Titulado “Río Grande. Primeros Pobladores”, el mismo se muestra como una especie de año cero de la historia local, un tiempo fuera del tiempo cronológico que tiene a los selk’nam como protagonistas. Ellos son signados como los habitantes originarios de la zona norte y centro de Tierra del Fuego a la vez que se señala que, tras la llegada del hombre blanco, fueron “diezmados” por las enfermedades y la matanza sistemática. Sin embargo, esta drástica situación no solo aparece sin marcas temporales sino que además no produce ningún tipo de conflicto en el relato, ya que seguidamente, el mismo panel sentencia: “A través de iniciativas progresistas y del manejo de la administración pública, el fin del Siglo XIX encuentra a los salesianos evangelizando a los pueblos originarios y a los grandes terratenientes en el desarrollo modernizador”.

Allí la única datación temporal que se explicita es la indicada por el enunciado: “el fin del Siglo XIX”. De modo que la cuenta del tiempo pareciera relacionarse e iniciarse, exclusivamente, con la función activa de la administración pública, la evangelización salesiana y la modernización terrateniente. Los selk’nam, por su parte, quedan inscriptos pasivamente en un tiempo atávico, anterior al conteo del Tiempo moderno (y por ende a-temporal), sin que se establezca ningún vínculo, en ese mismo relato, entre el Estado, la religión o la economía capitalista y el genocidio que esos “avances” efectuaron sobre los selk’nam, en particular, y los demás pueblos indígenas de la región, en general.<sup>118</sup>

### Figura 3

*Panel histórico del Parque de los Cien Años de Río Grande*

<sup>117</sup> Los paneles llevan los siguientes títulos en anverso (a) y reverso (r), respectivamente: Panel 1, (a) “Río Grande. Primeros Pobladores” y (r): “Década del 20”; Panel 2 (a) “Década del 20” y (r) “Década del 10”; Panel 3, (a) “Década del 30” y (r) “El Siglo XXI”; Panel 4 (a) “Década del 40” y (r) “Década del 90”; Panel 5, (a) “Década del 50” y (r) “Década del 80”; Panel 6 (a) “Década del 60” y (r) “Década del 70”.

<sup>118</sup> Tras la segunda mitad del siglo XIX, el proceso de formación del Estado Nación argentino fijó hegemónicamente los rasgos de una blanqueada identidad nacional. Configurada bajo un singular modelo de “crisol de raza” y conforme a un dominante y excluyente imaginario porteñocéntrico, dicha identidad *marcó* como diferente y despreciable todo aquello que no se condijese con su europeizada y *desmarcada* blanquitud y naturalizó tempranamente la falsa idea de que Argentina es un país sin “indios” ni “negros”, de “europeos en América” que “descienden de los barcos”. En Patagonia Austral y, específicamente, en Tierra del Fuego, ese proceso se realizó, de modo singular, mediante las acciones hegemónicas –no carentes de conflictos entre sí– de al menos tres agentes: estatales, religiosos y estancieros (Casali, 2017; Nacach y Odone, 2016). Así, la violencia genocida iniciada contra los pueblos originarios de Patagonia en 1878 a través de las campañas militares denominadas “Conquista del Desierto”, se prolongó en Tierra del Fuego instalando la afirmación de la tesis de “extinción” indígena que, reproducida hasta la actualidad, eyectó del presente a los pueblos originarios y los ubicó en un pasado remoto y perdido. Esa tesis allanó el camino a la expropiación corporal, cultural y territorial de dichos pueblos, en tanto se postuló la idea de un territorio vacío, supuestamente sin indios, y por ende completamente disponible para los emprendimientos del Estado y el capital. Con respecto a los procesos de construcción hegemónica de “nacionalidad” y “provincialidad” (Briones, 2005) y la marcación histórica de “lo indígena” como otredad, pueden destacarse los aportes de Vidal Espinoza (1993); Briones (1998 y 2005); Bascopé (2011); Gerrard (2014; 2021); Lenton (2014); Nacach y Odone (2016); Pérez (2016); Casali (2017); Harambour Ross (2017); Delrio et al. (2018), entre otros.





XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



Nota: Fotografía Parque de los Cien Años. Río Grande, Tierra del Fuego, 2022. Toma propia.

La *museificación* exhibe así una historia local que se muestra contable –en el doble sentido de calculable y relatable– desde de fines del siglo XIX; a partir de actos de conquista y colonización de agentes estatales, capitalistas y religiosos que, de modo “inocente” y naturalizado, quedan asociados al progreso y la modernización.

Tal temporalidad contornea y precisa, al mismo tiempo, un territorio inscripto en las territorialidades políticas de la Nación y económicas del mercado internacional. Allí, los pueblos indígenas quedan ubicados –tanto en las cronologías como en la disposición de los elementos exhibidos por la museificación– en una instancia primaria, como vestíbulo de una historia (la Historia) que se inicia en la década de 1880. En ese sentido, no resulta llamativo que la inscripción de los selk’nam dentro de la historia contemporánea representada por la Cronología y los paneles, ocurre cuando se introduce, sin mayores referencias, la fecha de fallecimiento de alguno/a de los/las integrantes más “representativos” de esa comunidad<sup>119</sup>. De uno u otro modo, pareciera que la posibilidad de recordarlos, a través de esas inscripciones, los asocia o bien con la tesis de extinción o bien con la muerte.

Además de la disposición y proyección de cronologías, rotulaciones, imágenes y distribución expositiva de ciertos objetos, la *museificación*, como dispositivo estatal, también afirma el espacio-tiempo del Estado-Nación (y así tiende a fosilizar las posibilidades históricas) mediante la representación miniaturizada de ciertos elementos.

En su obra *Infancia e Historia* (2007) G. Agamben plantea a la *miniaturización* como aquella práctica que posibilita transformar cualquier objeto –incluso los considerados más antiguos o sagrados– en juguetes y, consecuentemente, ponerlos a jugar.

<sup>119</sup> A excepción de Virginia Choquintel, miembro del Pueblo Selk’nam, fallecida en 1997, cuyo nacimiento se registra explícitamente en uno de los paneles del Parque Centenario.



Para este autor, el juguete materializa la historia, lo histórico es su esencia en tanto, luego de la miniaturización u otro tipo de manipulación que transforme un objeto en juguete, éste capta la temporalidad histórica y ella sobrevive en él (p. 102).

Así, a través del juego el objeto-juguete es corrido del marco “sagrado”<sup>120</sup> y dispuesto para el uso libre del jugador. Por el juego y el juguete, la miniaturización de un auto puede transformarlo en una pistola y la de una casa en una nave espacial; un expediente jurídico puede convertirse en un barco y un instrumento quirúrgico puede de repente ser un personaje animado. En este sentido, Agamben identifica al juego y al juguete con lo *profanatorio* en tanto “profanar”, tal como él lo plantea, es la restitución al uso libre y común de aquellos objetos que han sido separados del uso humano y presentados como “sagrados”.

La *profanación* implica, entonces, desconocer o usar de modo particular esa separación pero no como una decisión consciente de atacar un orden consagrado y rebelarse contra él (al jugar, el niño por lo general desconoce el carácter sagrado de lo que profana). Se trata, más bien, de una acción negligente, un uso incongruente de los objetos que, como tal, viola, burla y desactiva aquella separación (Agamben 2005, p. 97-99). Para Agamben, entonces, la miniaturización constituye una manipulación de los objetos que posibilita esa transformación significativa y permite, así, “aprehender y disfrutar la pura temporalidad contenida en el objeto. [Es en este sentido que afirma que] “*La miniaturización es la cifra de la historia*” (Agamben 2007, p. 104)

No obstante, el hecho de que la miniaturización posibilite que un juguete se inserte en un juego profanatorio no implica que ella siempre conlleve necesariamente una profanación. De hecho, hay miniaturizaciones, como así también juguetes y juegos, que no solo no implican situaciones profanatorias sino que, además, pueden insertarse en los ritos (estructuras) del orden de lo “sagrado” y contribuir con su afirmación.

Tal es el caso de muchas de las miniaturas que se incorporan para su exhibición en los museos. La *museificación* busca capturar y direccionar la historia contenida en las miniaturizaciones a fin de ponerlas al servicio de la separación (ya sea con relación a lo sagrado religioso, sagrado económico, sagrado estatal, etc.) y desactiva así su potencia profanadora.

El uso de maquetas, por ejemplo, es muy común en los museos. Las maquetas son miniaturizaciones que reproducen un paisaje natural o urbano, dentro de la cual se miniaturizan todo tipo de objetos (edificios, vehículos, personas, accidentes geográficos, etc.). Como toda obra escultórica y arquitectónica, una maqueta no solo se consume por la mirada sino también por el tacto (Benjamin 2007). Ello significa que, además de ofrecer una dimensión espacial sobre aquello que representa, una maqueta implica una función exhibitiva tanto visible como tangible. De ese modo, a través del tacto y de la vista, la maqueta busca re-presentar (presentificar, hacer presente) una realidad ya irrecuperable tal como ella la muestra. En el museo, la maqueta pretende revelar el *ser* de –cómo fue, cómo es o sería– aquello que representa, inscribiéndolo en el tiempo narrado por el Museo, condicionando y educando así el *sensorium* del espectador. Al igual que todas las miniaturizaciones, nos acerca visual y tangiblemente un objeto pero al mismo tiempo nos demuestra cuán distanciado (en el espacio-tiempo) está de nosotros. Lejanía que muchas veces se

<sup>120</sup> Es decir, lo establecido, oficial, institucionalizado, estructurado, etc. por lo cual un elemento se constituye como objeto de un uso separado del libre uso común, ya sea en la esfera de la religión, la economía, el derecho, la guerra, etc.





confirma por la explícita prohibición de “no tocar” libremente las miniaturas exhibidas. De este modo, ese tipo de exhibición “sacraliza” (secularmente) y monumentaliza aquello que la miniatura re-presenta, lo cual se logra mediante una objetualización y externalización (enajenamiento) del espacio-tiempo contenido en el objeto miniaturizado que lo muestra lejano, inalcanzable e irrecuperable. Con todo, podríamos decir, siguiendo a Benjamin, que la miniaturización museística estetiza políticamente al objeto re-presentado en tanto le fabrica un *aura*, es decir, lo sacraliza por la exhibición, a partir de acercarlo a los espectadores pero para afirmar una lejanía e inaccesibilidad absoluta, aunque se lo tenga allí nomás, al alcance de las manos.

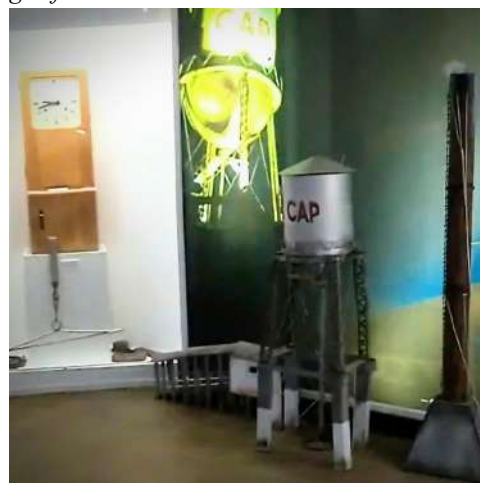
En el Museo como dispositivo estatal, la miniaturización y su aprehensión de la temporalidad de los objetos pareciera siempre ponerse, entonces, al servicio de afirmar y dimensionar ciertos elementos que, sustraídos del uso común y cotidiano, son allí sacralizados. En tanto templo secular, el Museo fabrica “altares” por los cuales dichos elementos se transforman en objeto de un “culto” ejercido exclusivamente a través de las miradas. Las miniaturizaciones son acercadas a los espectadores pero para afirmar con ellas una absoluta lejanía o, dicho de otro modo, para demostrar una identidad, una tradición, un territorio y una historia que, materializadas en esas miniaturizaciones, buscan re-presentar y monumentalizar un unívoco espacio-tiempo (el del Estado-Nación), en detrimento de la experiencia común.

Volvamos al MMVC. Allí son varias las miniaturizaciones expuestas. En la muestra permanente inaugurada en julio de 2021, existen maquetas y miniaturizaciones de diferentes objetos y personajes: maquetas interactivas con paisajes, animales y personas, con escenas como las de un esquilador realizando su faena o pueblos indígenas cazando o navegando; estatuillas de los espíritus del *Hain* (ceremonia selk'nam); un avión de la Aeroposta Argentina; las fachadas de diferentes edificios signados como emblemáticos; el A.R.A Gral. Belgrano; etc.

La muestra permanente vigente hasta 2019 incluía también una gran maqueta que replicaba el predio del ex Frigorífico CAP. Actualmente, en el panel del museo referido a ese frigorífico, se destaca como elemento representativo de todo el complejo arquitectónico, el tanque de agua de dicho frigorífico (Figura 4).

#### Figura 4

Maqueta del MMVC.: tanque del Frigorífico C.A.P.





Nota: Fotografía MMVC. Río Grande, Tierra del Fuego. Muestra permanente 2021. Toma propia.

En el relato oficial sobre la historia de Río Grande, el tanque de agua del ex Frigorífico C.A.P., cuyo predio fue declarado Monumento Histórico Nacional en el año 1999 por Decreto P.E.N. 64/99, parece haberse convertido en sinécdoque de la Historia. De hecho, como si se tratara de una gran *mamushka*, la imagen del tanque se proyecta como símbolo de la historia particular del frigorífico y, con ella, de la identidad local, fueguina y nacional.

Al respecto, entre los considerandos de dicho decreto se señala:

Que el ex Frigorífico CAP (RIO GRANDE), fue la instalación industrial más importante en su carácter erigida en la ISLA GRANDE de TIERRA DEL FUEGO, localizada en la Ciudad de RIO GRANDE, sobre la margen sur del río del mismo nombre y que como tal expresaba la ARGENTINA ganadera y exportadora de aquella época.

Que su instalación fue autorizada en el año 1916 por el CONGRESO NACIONAL mediante la ley N° 10.171, quedando inaugurada la planta en el año 1917 por la Compañía Frigorífica Argentina creada por los estancieros de la región, con el empuje pionero y visionario de la familia Menéndez.

Que su concreción contribuyó fuertemente al desarrollo ganadero de ese espacio geográfico.

Que su construcción y puesta en actividad significó un hito fundacional en la génesis y consolidación del poblamiento primario de la Ciudad de RIO GRANDE, contribuyendo a su desarrollo económico y social. (Decreto 64/99, Considerando, párr. 33-36)

Como podrá notarse, en la secuencia histórica que el relato oficial busca condensar a través de objetos como el tanque del ex Frigorífico C.A.P., el gran protagonismo lo tiene la elite local –cuya preponderancia socioeconómica se vincula con la explotación pecuaria, los llamados “pioneros” y “antiguos pobladores”. Así pues, conjuntamente con los agentes estatales (como militares y gobernantes) y religiosos (misioneros anglicanos y salesianos), se los presenta como artífices de las actividades y las modernizaciones que posibilitaron el desarrollo de la ciudad y la provincia.<sup>121</sup>

---

<sup>121</sup> Resulta interesante revisar, al respecto, los argumentos históricos sobre los que el mencionado decreto declara, entre otros lugares y objetos, Monumento Histórico Nacional a las instalaciones del ex frigorífico C.A.P. La historia eurocentrada que, con relación a Tierra del Fuego, narra ese decreto afirma como hitos importante de la historia provincial, “Que los más antiguos pobladores fueron los Misioneros protestantes anglicanos, primero, y católicos salesianos después” (Considerando, párr. 8); “Que al declinar la extracción de arenas auríferas [iniciadas, tal como lo destaca el decreto, por el “explorador y pionero Ingeniero Julio POPPER”] la actividad se concentró en la ganadería ovina. El señor José MENENDEZ inició las estancias PRIMERA y SEGUNDA ARGENTINA (María BEHETY)” (párr. 32) y “Que en el desarrollo de la TIERRA DEL FUEGO ha sido relevante y significativa la actuación del Estado Nacional, y en especial de nuestra Armada (párr. 32). A partir de enunciados como estos es posible observar cómo la historia oficial de Tierra del Fuego se entrama bajo la idea del progreso civilizatorio como consecuencia directa de la colonización económica, religiosa y militar.



Así, el tanque del C.A.P., al igual que otros objetos que también se muestran icónicos de la historia local, contribuye a fabricar una tradición centrada e identificada con las elites, la actividad ganadera, la colonización, la religión y las misiones evangelizadoras, todo lo cual se relaciona con la explotación ganadera y se presenta como índices de progreso, sobre la base de un relato que muestra una historia que pareciera haber avanzado hasta el presente limpia de violencias y despojada de conflictos.

Cabe destacar que, al igual que el avión de la Aeroposta Argentina, el miniaturizado tanque del CAP reaparece también componiendo uno de los juegos infantiles del Parque de los Cien Años (Figura 5).

#### Figura 4

*Juegos del Parque de los Cien Años de Río Grande*



Nota: Fotografía del Parque de los Cien Años. Río Grande, Tierra del Fuego, 2022. Toma propia.

Si bien en este caso no se veda, como en sucede en los museos, la posibilidad de tocar el objeto exhibido –pues tocarlo es condición para jugar con él–, el hecho de haberlo transformado en un juego lejos pareciera estar de haberle conferido un uso profanador con respecto a la tradición. En realidad, consideramos que esto implica otra forma de “captura” de la narrativa histórica del Estado-Nación. Dicha captura condiciona los usos de esos juegos en tanto apunta a mojonar, con ellos, un relato de identidad. Es decir, convierte en juegos, y así contribuye a grabar en las retinas y *sensorium* de lxs niñxs riograndenses, ciertos objetos que ellxs ven reproducidos constantemente como símbolos característicos de la identidad y tradición de la ciudad y la provincia.

A partir de todo lo planteado hasta aquí, entendemos que la *museificación* constituye un dispositivo estatal en tanto ciertos sucesos, objetos, imágenes y lugares resultan efectivamente capturados por el espacio-tiempo del Estado-Nación. Consecuentemente, son inscriptos en un calendario unívoco y homogéneo y en un territorio que se supone comúnmente compartido pero cuyos usos es fijado y solo accesible a partir del acto exhibitivo, el cual indica qué y cómo recordar (política de la memoria) y, por ende, qué y cómo olvidar (política del olvido).

Esa doble política sostiene mitos originarios –en el caso de Río Grande, el pionerismo, el pasado (arqueologizado) de los pueblos indígenas, y la cuestión Malvinas, son algunos de los ejemplos de



mitos que pueden hallarse expuestos por la museificación– y ritos, entendidos estos como el conjunto de prácticas que buscan siempre sincronizar los acontecimientos y, de ese modo, estructurar y fijar el espacio-tiempo, garantizar su estabilidad y continuidad. Así, al calor de esos mitos y ritos se fabrica tradición y se la fetichiza (Rufer 2014). Tal fetichización se produce mediante la sacralización secular de determinados objetos cuyo uso libre y común es limitado o vedado. Percibidos principalmente mediante la vista, esos objetos articulan privilegiados sentidos de pertenencia a un *nosotros* envolvente y afirman una primordial instancia de identificación (y territorialización) colectiva, tal como sucede con la *identidad nacional*.

En ese proceso, el Estado ejerce soberanía –en tanto, al decir de Carl Schmitt, detenta la facultad de decidir sobre el estado de excepción– siempre que, a través de dispositivos como la *museificación* tiende a ordenarlo todo bajo su unívoco y homogéneo espacio-tiempo. Así el complejo estatal busca *incorporar* y capturar progresivamente toda forma de identificaciones, incluso aquellas que resultan radicalmente antagónicas o potencialmente profanadoras, pues al decidir sobre qué es lo excluible también lo incorpora por su negación (la exclusión es un hecho constitutivo de toda comunidad política y lo excluido se incluye negativamente en ella, tras el acto de exclusión, como “lo otro”).

En esa composición del espacio-tiempo estatal (y moderno-capitalista) aquello que no se ajusta a su perspectiva, es identificado como arcaico, premoderno, precapitalista (Chatterjee 2008), como un obstáculo pasible de ser eliminado, borrado y olvidado o, en cambio, fetichizado, por arqueologización, folklorización y/o exotización<sup>122</sup>, y presentado así como una reliquia irrecuperable y sin presente.

Esa perspectiva prioriza una lectura temporal (lineal y teleológica) de las realidades que, al negar y expulsar de la Historia todo aquello que se le oponga a partir de categorizarlo como “atrasado”, nutre la Norma identitaria de la Nación: “es necesario ‘mostrar’ lo arcaico para resaltar la modernidad, el atavismo es parte de la primera política nacional de la memoria” (Rufer 2010, p. 19). De este modo, no solo se desmarca y oculta la operatoria violenta que niega lo “diferente” –en tanto se proyecta una identidad universal, natural e “inocente”– sino que también se legitiman los despojos, abusos y eliminaciones que la misma implica. Aún cuando pareciera efectivamente incluirse o “tolerar” al otro-diferente, e incluso cuando se cuenta con la buena voluntad y solidaridad de quienes motorizan esa inclusión, la violencia soberana del Estado-Nación se prolonga, de modo invisible, configurando matrices espacio-temporales que, a través del relato nacional, desactivan la multiplicidad, diversa densidad y heterogeneidad (Chatterjee 2008) de los espacios-tiempos, su carácter relacional, plural y abierto, al abstraerlos en un espacio-tiempo unívoco, universal y omnicomprensivo que se presenta incuestionable y se extiende bajo la narrativa del progreso.

---

<sup>122</sup> En estas tres operatorias no hay intención de conocer realmente al “otro” sino que se lo cosifica a partir de marcar su distancia, ya sea en términos temporales –por una arqueologización que lo muestra como entidad fosilizada y perteneciente a un pasado remoto–, simbólicos –que iconiza a ese “otro”, le fabrica un aura y lo presenta como un elemento identitario y tradicional ajeno a la realidad común– o exotizantes –donde el otro se valora pero no por intentar conocerlo y considerarlo un otro-como-nosotros sino por tenerlo como una otredad completamente lejana; se trata de un “elogio en el desconocimiento” (Todorov 2007, p. 306) que implica un trato paternalista y subalternizante.



En síntesis, si analizamos el Museo como dispositivo estatal, encontraremos que sus actos exhibitivos (se) inscriben (en) un espacio-tiempo que se presenta como despliegue de una continuidad homogénea, un fondo invariante y lineal, con un inicio y un fin signados por el paradigma del progreso. Desde esta concepción teleológica y determinista del espacio-tiempo, entonces, las variaciones son solo aparentes, puesto que se hallan condicionadas por un destino presupuesto (nacional, por ejemplo) en un espacio-tiempo que se presenta como un universal, abstracto, objetivo y neutral telón de fondo de los acontecimientos. La *museificación*, precisamente, mojonera y potencia ese régimen espacio-temporal que tramita las diferencias a partir de jerarquías que se articulan sobre la base del ocultamiento o desactivación de lo diverso.

Las otredades, discontinuidades y heterogeneidades sobre las que se edifica el espacio-tiempo re-presentado por el Museo, constituyen un riesgo, pero al mismo tiempo una condición de posibilidad, para su proyección unívoca y homogénea. En este sentido, aquellas son ya-siempre desplazadas hacia márgenes del espacio-tiempo oficial, entendiéndolo por margen “...una latencia de peligro e inestabilidad que le permite [al Estado] reafirmar la necesidad de su poder para mantener el orden y aspirar al bien común” (Delrio y Pérez 2011, p. 240). Así, por ejemplo, en términos temporales el margen al que el relato oficial, mediante la *museificación*, confina a los *otros* de la Norma identitaria –tal como sucede con los pueblos indígenas en Tierra del Fuego y ha sucedido históricamente con la otredad indígena en la Nación-narración– resulta ser un pasado remoto, el punto cero de una historia sin conflictos, un tiempo que, en el presente, expresa y naturaliza una distancia extrema, tan temporal como espacial, entre “ellos” y “nosotros”.

### III

Agamben ha diagnosticado que en la actualidad la separación (secular) entre lo sagrado y lo profano se ha expandido, generalizado y absolutizado. El mundo contemporáneo –al que, siguiendo a G. Debord (1995), el italiano concibe como “fase espectacular” y forma extrema del capitalismo– se encuentra gobernado por el consumo y la exhibición. De modo que, en este mundo donde el espectáculo captura cualquier práctica, persona, lugar y cosa, todo es consagrado a la esfera separada de la mercancía, el dinero y el capital. Todo se ha vuelto exhibible y, consecuentemente, separable para y por la exhibición, al punto que cada cosa resulta “exhibida en su separación de sí misma” (Agamben 2005, p. 107), en una alienación permanente que impide su uso libre y vuelve imposible habitar lugares y hacer experiencia.

Es en este sentido que, al retomar la tesis benjaminiana del capitalismo como religión, Agamben demuestra cómo el capitalismo ha implicado un sistema religioso en tanto ha incrustado en la esfera humana aquella separación (entre lo sagrado y lo profano, los usos prohibidos y los permitidos) que definía a la religión.

A través de la espectacularización, donde todo se rinde al capital y a la esfera (separada) del consumo, el capitalismo ha generalizado y extremado la estructura religiosa, en tanto logró introducir en cada práctica, lugar y objeto humanos, aquella separación que define a la religión y a la cual apunta la máquina religiosa.





Allí donde el sacrificio señalaba el paso de lo profano a lo sagrado y de lo sagrado a lo profano, ahora hay un único, multiforme, incesante proceso de separación, que inviste cada cosa, cada lugar, cada actividad humana para dividirla de sí misma y que es completamente indiferente a la cesura sacro/profano, divino/humano. En su forma extrema, la religión capitalista realiza la pura forma de la separación, sin que haya nada que separar. (Agamben 2005, p. 107)

De cara a esa separación constante, donde todo termina consagrándose a la exhibición y el consumo, la profanación tiende a volverse imposible. Por ello Agamben afirma que “si profanar significa devolver al uso común lo que fue separado en la esfera de lo sagrado, la religión capitalista en su fase extrema apunta a la creación de un absolutamente Improfanable” (p. 107).

El mundo se ha *museificado*, es decir, se ha vuelto una gran feria de exposiciones donde objetos, lugares y prácticas son enajenadas y separadas del uso común. Así, este mundo espectacular consume constantemente el acto sacrificial de la separación, por lo que la naturalizada destrucción de todo uso libre y la imposibilidad de habitar culminan erigiéndose como única experiencia posible de los seres humanos. En tanto máquina que todo lo inscribe en su ritual de consumo y exhibición, el capitalismo ha logrado hoy capturar incluso los medios profanatorios (medios puros), tal como sucede, por ejemplo, con el juego.

En las sociedades actuales, entonces, y aun cuando alguien jamás se haya movido del lugar en que vive, uno es espectador y exhibidor del gran espectáculo capitalista y, por lo tanto, objeto y/o sujeto del turismo: una de las actividades de alcance global de mayor rentabilidad global y que conjuga, como ninguna otra, la exhibición y el consumo.

En este contexto, el Museo constituye un dispositivo fundamental para el capitalismo, en general, y para la actividad turística, en particular. La *museificación* implica, pues, exhibición y, por consiguiente, el Museo se presenta como una pieza inherente al capitalismo en su fase actual, donde cualquier cosa, al ser exhibida, es decir, museificada puede quedar –tarde o temprano– sujeta a la *valorización*.

¿Cómo opera, entonces, el capital cuando se piensa el Museo como instancia en la que se consuma la separación capitalista entre lo permitido y lo prohibido, lo sagrado y lo humano?

Cuando se aborda el Museo como dispositivo estatal, como ya indicamos en el apartado II, la valorización de lo exhibido se presenta inscrita en el proceso de *identificación* “de” y “con” el Estado-Nación, bajo la idea de una primordial y totalizante identidad colectiva (Norma identitaria).<sup>123</sup> En cambio, en el Museo como dispositivo capitalista hallamos que, antes de operar por la *identificación*, dicha valorización lo hace, en cambio, por una des-identificación indiferente.

<sup>123</sup> Desde la perspectiva planteada en el apartado II, la valorización de lo exhibido se inscribe en el “culto” al Estado-Nación, es decir, en las operatorias productoras de altares espectaculares en base a los que se conjugan mitos y ritos que conducen a dimensionar estatalmente el espacio-tiempo y así mojonar significados (nacionalistas) de historia, memoria e identidad. La lógica estatal busca capturar la diversidad a fin de producir y afirmar la Norma identitaria. Sólo desde esa identidad colectiva hegemónica (identidad nacional) se tramitan y reconocen las diferencias de otras identidades y, esto sucede siempre que ellas sean claramente definibles, dóciles y adaptables con respecto a la primera. Se trata de un proceso de identificación y, por ende también, de territorialización que fija y marca de forma esencialista no solo el espacio-tiempo estatal sino también los modos de ser, estar y habitar el mundo.





Es decir, mientras la lógica estatal consagra lo exhibido (por el Museo) a la esfera sagrada de una identidad unívoca, la lógica del capital es indiferente con respecto a las identidades ya que el capital des-identifica permanentemente aquello que captura en tanto lo consagra a la in-diferente esfera del consumo y la exhibición.

En el Museo, el capital transforma el valor de uso de lo exhibido en valor de cambio y de exhibición. Es decir, el valor de cambio del objeto depende de su exhibición, y por ende se trata de una mercancía cuyo valor se cifra en el mercado, en una esfera des-identificatoria e in-diferente. Lo exhibido es así negado en su singularidad al convertírsele en un objeto de consumo. En este sentido, lejos de implicar la posibilidad de un uso o experiencia singular sobre aquello que se exhibe, la lógica del capital la niega con su in-diferencia(ción), toda vez que prolonga y generaliza su no-uso libre, su separación, su privación y privatización, en síntesis, la enajenación. Cualquier cosa exhibida es, por ese acto, actual o potencialmente privatizada, enajenada y transformada en mercancía. Pues al ser (actual o potencialmente) exhibida queda consagrada al consumo, la circulación de la renta y los flujos del capital.<sup>124</sup>

Al funcionar como dispositivo estatal y como dispositivo del capitalismo, el Museo *patrimonializa* aquello que exhibe, aunque lo hace en sentidos diferentes. En el primer caso, como dispositivo estatal, la *museificación* atenta contra la singularidad histórica de los objetos, lugares y prácticas que exhibe al introducirlos en una unívoca y universalizante línea identitaria (Patrimonio nacional, provincial, etc.) en base a la cual busca “conservarlos” para resguardar los límites de esa identidad que afirma (los identifica a partir de marcar, borrar y/o asimilando sus diferencias). En el segundo caso, en cambio, como dispositivo capitalista, la *museificación* valoriza lo exhibido y lo torna (actual o potencialmente) rentable, es decir, borra su singularidad al separarlos del uso libre y común e introducirlos en la in-diferente esfera del consumo y acumulación capitalistas (los des-identifica de modo indiferente).

Así pues, entre la lógica estatal y la lógica capitalista, la fetichización de la tradición producida por el Museo se despliega conjuntamente como fetichización de la mercancía. Por lo tanto, aunque dichas lógicas parezcan *prima facie* contradictorias son, en realidad, concomitantes y co-operativas: dos caras de una misma moneda. Ambas (se) despliegan (sobre) el espacio-tiempo moderno-capitalista. Tengamos presente que, como ya señalamos, el espacio-tiempo del Estado-Nación se ajusta al vacío y homogéneo espacio-tiempo capitalista, el cual se auto-proyecta como “un tiempo «infinito» representado como tiempo del progreso indefinido, de crecimiento ilimitado, de acumulación, de racionalización, de conquista de la naturaleza, de aproximación cada vez mayor a un saber exacto total, de realización de un fantasma de omnipotencia.” (Castoriadis, FALTA AÑO, p. 331).

A partir de lo dicho, si nos enfocamos específicamente sobre las funciones del Museo como dispositivo del capitalismo, notaremos que opera en al menos dos sentidos.

En primer lugar, el hecho de que la re-presentación del espacio-tiempo capitalista auto desmarque su particularidad y se constituya como punto ciego, o dicho de otro modo, como único, universal,

---

<sup>124</sup> No es casual que haya toda una protección sobre los objetos museificados, y todo un circuito (legal e ilegal) de comercialización de los mismos, donde el valor cultural e identitario de esos objetos se traduce permanentemente en valor económico.



neutral y objetivo, telón de fondo y patrón de medida de toda existencia, implica conjuntamente una forma de naturalización y legitimación de sus efectos. Es decir, el espacio-tiempo que instituye la modernidad-capitalista se despliega bajo la idea teleológica del progreso indefinido y, al presentarse universal y homogéneo, naturaliza y legitima la producción capitalista: el despojo, la alienación, la propiedad privada y la explotación. La naturalización del espacio-tiempo capitalista, entonces, implica el silenciamiento, ocultamiento, negación o “forclusión” de su violencia inherente.

Sobre la base de esa matriz espacio-temporal y mediante diferentes dispositivos e inscripciones, la producción capitalista aparece separada del mundo humano, es sacralizada y presentada como “inocente” realidad. En este sentido, el Museo constituye uno de los dispositivos que realiza esa sacralización y hiere con la naturalizada separación de la matriz-espacio temporal capitalista a los objetos, lugares y situaciones que exhibe y rotula.

En efecto, si retomamos los casos del MMVC y del Parque de los Cien Años de Río Grande, podemos evidenciar lo antedicho no solo mediante el hecho de que la historia local narrada (por ejemplo en la Cronología) se inicie con las antes referidas expediciones de Popper y Lista a finales del siglo XIX, sino también a través las diversas referencias que *re-ligan* permanentemente con la de producción ganadera a las ideas de modernización y desarrollo de la ciudad y la provincia.

Tanto a lo largo de la muestra permanente del MMVC, como así también en su Cronología y los paneles históricos presentes en el Parque, las figuras de “pioneros” y “antiguos pobladores”, de la esquila, el ex frigorífico C.A.P. y “los grandes terratenientes”, son los destacados como los promotores del “desarrollo modernizador”.<sup>125</sup>

Al exhibirse entonces, de manera inocente y en pasado-presente-futuro, como único universo posible, el espacio-tiempo capitalista se separa, auto-consagra y afirma. De este modo, la propiedad latifundista, la actividad pecuaria y la incorporación de la región a los intereses del capitalismo internacional (ergo europeos), se naturalizan y aparecen como indiscutida realidad común. Generalización que, mientras calla el despojo y la explotación, se presenta ya-siempre signada por una también generalizada y capitalista idea de desarrollo.

En segundo lugar, la *museificación* inscribe formas efectivas de producción de ganancia y circulación del capital. Al retirar del uso común a todo aquello que exhibe, el Museo lo dispone para la exposición y el consumo y, de ese modo, los transforma actual o potencialmente, directa o indirectamente, en mercancía.

---

<sup>125</sup> Al respecto, resulta llamativo el hecho de que, en Tierra del Fuego, suele ser común la referencia al “sacrificio” realizado por los pioneros y antiguos pobladores, destacándose su heroica valentía por haber permanecido y progresado en un paisaje y clima tan inclementes. Como señalamos más arriba, la idea de sacrificio siempre alude al paso de lo profano a lo sagrado. Desde esa perspectiva, quienes se sacrificaron parecen haber sido exclusivamente aquellos que se presentan como artífices de la modernización. Nada se dice, al respecto, sobre los despojados pueblos indígenas. Sobre ellos sí se ha remarcado históricamente y de modo exotizante, en cambio, la “sorprendente” y natural “adaptación” a las inclemencias del clima y el paisaje pero no así a los avances de la “civilización”, subrayándose consecuentemente la tesis de extinción. En tal sentido, pareciera que ellos pudieran haber sido extintos o exterminados sin que se hubiera cometido sacrificio ni homicidio, en tanto sobre ellos la ley pareciera haberse retirado mientras que, con respecto a pioneros y antiguos pobladores, opera una Norma que los separa del común, festeja su existencia y eleva a la esfera de lo sagrado.



En las sociedades capitalistas contemporáneas, la comercialización de algo es inherente a su exhibición. Aún cuando la exhibición de ciertos personajes, enseres y lugares no se produzca con fines lucrativos sino de “conservación”, el hecho de exhibirlos y de que sean vistos, visitados y/o reproducidos masivamente –como magistralmente lo advirtiera Benjamin con respecto a las obras de arte–, los espectaculariza y por ende los vuelve, actual o potencialmente, comercializables y rentables. Dicho de otro modo, el creciente valor exhibitivo de esos elementos se traduce inmediatamente como un aumento en su valor de cambio y es por ello que, aunque se encuentren encerrados entre las vitrinas del más recóndito Museo, ellos como así también sus nombres, referencias, imágenes y ubicaciones son ya-siempre objetos de intercambio: valiosas “obras originales”, marcas comerciales, souvenirs, adornos, publicaciones, “experiencias de viaje”, juegos, guías, etc. En este punto se cifra, precisamente, la estrecha relación entre el turismo y la *museificación* del mundo.

En efecto, mediante esta doble operatoria del Museo como dispositivo capitalista, el despliegue y derrotero del espacio-tiempo del capitalismo no solo es legitimado sino que, conjuntamente, tiende a incorporar (por des-diferenciación) todo en su matriz, incluso aquello que atente contra su despliegue. Es en estos casos que –como lo señalamos en el apartado II– cuando un objeto, sujeto o lugar presenta una espacialidad y temporalidad que contradice la unicidad del espacio-tiempo moderno-capitalista, la exhibición busca desactivar su diferencia mediante la arqueologización, la folklorización y/o el exotismo. El hecho de exhibir “lo otro” como parte de un pasado remoto, como ícono anquilosado de la tradición y/o como algo llamativo por su extrañeza, constituye entonces, como dijimos antes, un mecanismo de fetichización que en el mismo acto de particularizar una diferencia busca desactivarla.

En resumen, mientras desde la lógica del Estado-Nación las prácticas de fetichización sobre la otredad *identifican* su diferencia marcándola y ordenándola según la Norma identitaria (el nosotros nacional) y ocultando la violencia de esa marcación, desde la lógica capitalista esa misma fetichización *des-identifica* la otredad en el mismo acto expositivo que la vuelve mercantizable y oculta la violencia originaria inherente al capitalismo. En este sentido, puede afirmarse que ambas lógicas operan de modo *complementario* en la desactivación de “lo diferente”. En otros términos, allí donde la lógica estatal fabrica *mito* nacional, en tanto edifica “lo nuestro” y “lo ajeno” y signa “lo propio” y “lo impropio” de la esfera de lo común, el capital *ritualiza*, en cuanto actualiza y extiende *in eternum* la *separación* y busca enajenarlo e inscribirlo todo en el ritual des-diferenciado e interminable de la circulación del capital.

Al respecto, el turismo constituye una actividad privilegiada mediante la cual se complementan y efectúan ambas lógicas (capitalista y estatal) que opera el dispositivo Museo. Esto es así porque la actividad turística se basa en la exhibición y, como tal, identifica y difunde los símbolos identitarios de un lugar y una sociedad al tiempo que los transforma en mercancía: los vuelve engranajes de la explotación capitalista, la comercialización y el lucro.

En términos del turismo, entonces, no resulta extraño que yaganes y selk’nam, sus imágenes, vocablos y “artesanías”, como así también otras personalidades o sitios de la provincia y la ciudad –el Padre Zink, el tanque de C.A.P., la Torre de Agua de Río Grande, el Puente Viejo, etc.– aparezcan, de un lado, como elementos icónicos del “patrimonio histórico” local y, del otro, como engranajes del proceso des-identificador de la mercancía, en tanto la arqueologización,



folclorización y/o exotización que – con mayor o menor radicalidad – los marca como “diferentes”, al mismo tiempo los transforma en suvenires, libros, almanaques, sellos comerciales, indicadores turísticos, postales publicitarias, modelos de indumentaria, juegos, etc.

### III

A lo largo de estas páginas, hemos referido a un “tiempo de exposición”. Con esta expresión aludimos, por un lado, al tiempo histórico de la Nación que se configura y reconstruye desde diversas temporalidades y espacialidades capturadas, unificadas y abstraídas estatalmente por dispositivos tales como el Museo; por el otro, esa expresión insinúa también la centralidad que, en las producciones espacio-temporales moderno capitalistas, han asumido los actos de exhibición, y con ellos la *museificación*, del mundo bajo la re-presentación de un tiempo que se concibe homogéneo, lineal, universal y envolvente.

A partir de tales cuestiones, y mediante ciertas instancias de *museificación* producidas en la ciudad de Río Grande, hemos propuesto algunas claves de lectura que buscan contribuir (de modo fragmentario y singular) con abordajes críticos sobre los filamentos de composición y representación de ese tiempo (ergo espacio-tiempo) histórico de la modernidad y la Nación. En ese marco, hemos realizado lecturas del Museo o *museificación* como un dispositivo estatal (apartado II) y como un dispositivo del capitalismo (apartado III) a fin de comprender, en su diversidad y complejidad, las lógicas que contribuyen a configurar y dimensionar el espacio-tiempo de la Nación que, como advertimos, se inscribe y conjuga a la vez con el espacio-tiempo de la modernidad. Como vimos, dichas lógicas operan de forma conjunta y a través de instancias de exhibición y consumo. De maneara que, tal como observamos con respecto a la *museificación* de la historia de Río Grande, ellas contribuyen a definir y dimensionar composiciones espacio-temporales particulares y locales pero, al mismo tiempo, se nutren de esas particularidades, fagocitando sus singularidades y estandarizando sus diferencias, en pos de mojonar y difundir una concepción unívoca y universal(izable) del espacio-tiempo.

Así pues, el proceso de naturalización y generalización de ciertas prácticas que fijan y proyectan las dos lógicas mencionadas, enhebra formas discursivas de borrar e invisibilizar del “nosotros” el presente de toda otredad que no se ajuste a su “eucronía”. En el caso fueguino, además de lo planteado con respecto a los pueblos indígenas, ello también se evidencia con relación a ciertos sujetos y actividades productivas, como es el caso de la actividad fabril y la migración de personas provenientes de ciertas nacionalidades (como chilenos y dominicanos).<sup>126</sup> De este modo, mientras en el relato de “lo nuestro” y al momento de referir el presente modernizador de la ciudad y provincia, la actividad fabril no asume la fuerza que presenta la producción ganadera, ni la migración y actualidad de ciertos grupos migrantes detenta el peso simbólico que sí se reserva

<sup>126</sup> A partir de la implementación del régimen de promoción industrial (ley 19.640), la producción industrial, particularmente la electrónica, se transformó en la actividad económica predominante en la ciudad de Río Grande. De modo similar, vale considerar que al momento de la entrada en vigencia de dicha ley y su propósito “soberano” de radicación en la isla de población argentina, más de la mitad de la población de Tierra del Fuego era entonces de origen chileno. Sin embargo, a pesar de esas realidades, en el *museificado* relato oficial de la historia riograndense, al momento de identificar a los “hacedores” del “progreso” de la ciudad y la provincia son omitidas o no profundizadas las cuestiones de la actividad fabril y la figura del “fabriquero” como así también a las de la histórica composición chilena de la población.



para “pioneros” y “antiguos pobladores”, el presente de los pueblos indígenas pareciera solo signarse a partir de la muerte de ciertos miembros de la comunidad cuya actualidad parece solo ser la de “descendientes” de un linaje de otros tiempos.

En este punto, cabe aclarar que con todo lo planteado en el presente trabajo no pretendimos sentenciar un “deber ser” del Museo y las operatorias de *museificación* como tampoco buscamos hablar en nombre de los pueblos originarios ni representar su otredad. Entendemos que tal actitud, por más solidaria que se presente, se aleja de la crítica y nace, en cambio, de un gesto paternalista y colonial. Al respecto, nos interesa, más bien, actualizar y proponer la pregunta acerca de las condiciones significativas bajo las cuales desde la configuración del nos-otros (nacional, fueguino, local) se re-presenta un espacio-tiempo abstracto que (se) *nos* incorpora y pretende se el patrón envolvente desde el cual percibir *nuestras* realidades. Se trata de proponer una lectura política que permita cuestionar ese *nos-otros*, identificar sus filigranas y líneas naturalizadas de persistencia sociocultural, como así también las vías de administración de significados que nos dicen, perfilan y proyectan como miembros de una misma “comunidad imaginada” (Anderson, 1993).

Nuestras indagaciones apuntan, por lo tanto, a cuestionar la mismidad y las diferencias buscando identificar los “puntos ciegos” de las configuraciones identitarias hegemónicas, como un posible paso hacia el reconocimiento de torsiones, grietas y fugas. Al respecto, consideramos que toda crítica pierde su potencia deconstructiva y creativa si no se tiene en cuenta que si bien la construcción hegemónica implica cierta regularidad en la dispersión –articulada por dispositivos como el Museo– también supone disputas, tensiones, latencias, posibles fugas, re-configuraciones y desplazamientos. Es decir, inscripciones contra-hegemónicas que pueden disputar aquella regularidad homogeneizante.

Por consiguiente, entendemos que cuando se analizan cronologías, miniaturas e imágenes, como las presentadas en este trabajo, es posible que aquello que allí se percibe como único devenga diverso y lo *uno*, multiplicidad. En este sentido, cabe preguntarse si las lógicas *sacralizantes* que hallamos en el MMVC o el Parque de los Cien Años, pueden incubar –o no– vías y gérmenes de *profanación*, generar agencias y usos capaces de deconstruir y agrietar el relato hegemónico del espacio-tiempo que aquellas condensan.

Ante tales cuestiones, entonces, reverberan interrogantes que, al sur de este texto, planteamos como un modo de actualizar los propósitos indagatorios inicialmente propuestos:

¿Cómo producir nuevos usos del espacio-tiempo que exhibe la *museificación*? ¿Cómo volver inoperante los usos que constituyen al Museo como un dispositivo de la exhibición y consumo? ¿Bajo qué condiciones el dispositivo de la *museificación* puede conectar con procesos emancipatorios? ¿En qué condiciones el Museo podría habilitar –o dejar de esotrilizar– las posibilidades de la transmisión, apertura de la historia y experiencias comunitarias que, en torno a la idea de Nación, se abran a trayectorias singulares, no clausurantes, universales ni esencialistas? En definitiva, ¿Cómo *profanar* el Museo?

## Bibliografía





- Abrams, P. (1988) "Notes on the Difficulty of Studying the State (1977)" en *Journal of Historical Sociology*: Vol. I, N° 1
- Agamben, G. (2005) *Profanaciones*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo
- Agamben, G. (2007) *Infancia e historia*. 2a ed. Buenos Aires: Adriana Hidalgo editora
- Agamben, G. (2009) *Signatura rerum*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo
- Agamben, G. (2011) "¿Qué es un dispositivo?" en *Sociológica*, año 26, número 73, pp. 249-264
- Alonso, A. (1994) "The politics of space, Time and Substance: State Formation, Nationalism, and Ethnicity", en *Annual Review of Anthropology*, 23: 379-405.
- Anderson, B. (1993) *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, México: FCE.
- Bascopé Julio, J. (2011) "Bajo tuición. Infancia y extinción en la historia de la colonización fueguina. (Sentidos coloniales II)" en *Corpus Archivos virtuales de la alteridad americana*. Vol. 1, Nro. 1. 1-24 pp.
- Benjamin, W. (2007) "La obra de arte en la época de su reproductibilidad técnica", en: *Conceptos de filosofía de la historia*. La Plata: Terramar.
- Bennet, T. (1988) "The Exhibitionary Complex" en *New formations*, 4:73-102.
- Bhabha, Homi (2010) *Nación y Narración. Entre la ilusión de una identidad y las diferencias culturales*, Bs. As.: Siglo XXI.
- Briones, C. (1998). *La alteridad del Cuarto Mundo*. Buenos Aires: Ediciones del Sol.
- Briones, C. (2005). *Cartografías Argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Casali, R. (2017) "De la extinción al genocidio selk'nam: sobre Historia e historias para una expiación intelectual. Tierra del Fuego, Argentina", en *A Contracorriente*, Vol. 15, Num. 1, 60-78
- Castoriadis, C. (2013) *La institución imaginaria de la sociedad*. México: Tusquets Editores.
- Chatterjee, P. (2008) *La nación en tiempo heterogéneo*, Bs. As.: Siglo XXI.
- Debord, G. (1995) *La sociedad del espectáculo*, Santiago de Chile: Ediciones Naufragio
- Decreto 64/99. Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.) Monumentos y lugares históricos. Declárense a edificios y sitios de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Fecha de sanción 29 de enero de 1999. Buenos Aires, publicado en el Boletín Oficial 03/02/99 <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-64-1999-55843>
- Deleuze, G. y Guattari F. (2004). *Mil Mesetas. Capitalismo y esquizofrenia*. Valencia: Pre-textos.
- Delrio, W. et al. (2018) *En el país de nomeacuerdo. Archivos y memorias del genocidio del Estado argentino sobre los pueblos originarios, 1870-1950*. Bs. As.: UNRN





- Delrio, W. y P. Pérez (2011) "Territorializaciones y prácticas estatales: percepciones del espacio social luego de la Conquista del Desierto." En Delrio y Navarro Floria (Comp.) *Cultura y espacio: Araucanía-Norpatagonia*, Bariloche: UNRN y IIDyPCa.
- Didi Huberman, G. (2005). *Ante el tiempo*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo Editora.
- Gerrard, A. (2014) "El sigilo en las metáforas del viento los Selknam y la retorica de la desaparicion" en XI CAAS, Rosario, <https://www.aacademica.org/000-081/493>
- Gerrard, A. (2021) "Colonialismo, Antropología y reemergencias indígenas en Tierra del Fuego", en *Revista Española de Antropología Americana*, Vol. 51. <https://revistas.ucm.es/index.php/REAA/article/view/72773/4564456558221>
- Harambour Ross, A. (2017) "Partes del exterminio: la barbarie de la civilización o el genocidio selknam en la Tierra del Fuego", en *La Roca*, 4, 38-58 pp.
- Lenton, D. (2014) "De centauros a protegidos. La construcción del sujeto de la política indigenista argentina desde los debates parlamentarios (1880 – 1970)" en *Corpus. Archivos virtuales de la alteridad americana*. Vol. 4 N° 2.
- Massey, D. (2005). "La filosofía y la política de la espacialidad: algunas consideraciones", en L. Arfuch, [comp.] *Pensar este tiempo. Espacios, afectos, pertenencias*. Buenos Aires: Paidós
- Nacach, G. y Odone, C. (2016). "Formas de administración de la alteridad: construcción de miradas desde Tierra del Fuego" en Nicoletti M. et al. (Comps.) *Araucanía-Norpatagonia. Discursos y representaciones de la materialidad*. Viedma, Bariloche: UNRN, IIDyPCa.
- Pérez, P. (2016) *Archivos del silencio*. Estado, indígenas y violencia en Patagonia central 1878-1941. Bs. As.: Prometeo.
- Renan, E. (2010) "¿Qué es una nación?" En *Nación y narración*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Rufer, M. (2010). "La temporalidad como política: nación, formas de pasado y perspectivas poscoloniales". *Memoria y Sociedad*, 14, no.8, pp. 11-31.
- Rufer, M. (2012). "El habla, la escucha y la escritura. Subalternidad y horizontalidad desde la crítica poscolonial". En Corona Berkin, Sarah; Kaltmeier, Olaf (eds.): *En diálogo. Metodologías horizontales en Ciencias Sociales*, México: Gedisa.
- Rufer, M. (2014) "La exhibición del otro: tradición, memoria y colonialidad en museos de México" en *Antítesis*, v. 7, n. 14, pp. 94-120
- Todorov, T. (2007) *Nosotros y los Otros. Reflexión sobre la diversidad humana*. 5ª ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Valencia García, G. (2006) "La temporalidad social como problema metodológico. Acerca de la reconstrucción de la historicidad", en *Imaginales*, N° 4, UNAM, pp. 41-56
- Vidal Espinoza, H. (1993) *A través de sus cenizas. Imágenes etnográficas e identidad regional en Tierra del Fuego (Argentina)*. (Tesis de Maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Ecuador. Área de Antropología.



## El espacio kirchnerista de la provincia de Córdoba en su etapa formativa (c. 2003-2007)

Dr Iván Teach, CEA-CONICET.

[ivantcach@gmail.com](mailto:ivantcach@gmail.com)

Palabras clave: KIRCHNERISMO – CORDOBA -

El presente trabajo tiene por objeto, en primer término, abordar un análisis desde el punto de vista historiográfico de los estudios sobre peronismo a nivel subnacional poniendo énfasis en lo que se ha producido respecto al kirchnerismo a escala provincial. Luego, el propósito está centrado en analizar los orígenes del kirchnerismo en la provincia de Córdoba. Esta segunda parte del estudio se ciñe al año 2003, período en el cual Néstor Kirchner consiguió salir electo presidente de la nación: el análisis se remonta tanto a la época de la campaña electoral como a los primeros meses de ejercicio de poder en el Ejecutivo nacional. El objetivo es ofrecer una descripción de los primeros vínculos del kirchnerismo en la provincia para relacionarlo centralmente con lo expresado por Cintia Rodrigo (2019) sobre los tipos de redes que se pueden establecer en relación a la construcción política.

### I. Antecedentes

En el artículo titulado “La política subnacional desde una perspectiva sociológica: Reflexiones epistemológicas a partir del estudio de prácticas políticas en Santiago del Estero”, de Hernán Campos (2021), se sostiene que la fuerte dependencia de los actores políticos provinciales y sus instituciones, en términos de recursos fiscales, con respecto al nivel central, no les impide a los primeros definir o codefinir la disputa política provincial; En segundo lugar, se expresa que los fenómenos políticos que tienen lugar en la escala provincial poseen una dinámica propia que se articula con los actores y la política “nacional”, la cual adquiere una fisonomía particular (Rodrigo, 2013; Sosa, 2014); Y por último, que los procesos provinciales sólo puede ser comprendidos dentro de la dinámica política nacional de la que participan (Sosa y Ortiz de Rozas, 2021).

Gabriela Closa (2010) analiza las modificaciones producidas al interior del partido justicialista luego de la derrota electoral en los comicios nacionales de 1983, Este análisis puede inscribirse desde un punto de vista historiográfico, cercano a nuestro trabajo, por tratarse de un análisis sobre el peronismo de la provincia de Córdoba. Se sostiene entonces que desde la recuperación democrática de 1983 hasta el triunfo del justicialismo provincial en 1999, el peronismo de Córdoba fue objeto de múltiples transformaciones (Closa 2010:493). Se ponen de relieve el papel desempeñado por los impulsores de la renovación con José Manuel De la Sota como uno de sus principales referentes y las claves de esta transformación: institucionalización del partido, establecimiento de reglas democráticas de sucesión y de selección de candidatos. Con un discurso que apeló a la modernización del partido como camino para concitar la adhesión de sectores



medios y del empresariado, la renovación delasotista transitó el camino que le permitió construir una nueva hegemonía en el peronismo cordobés.

La autora ha señalado que la renovación sostenía la necesidad de diferenciar el ámbito político del corporativo pero que ello no implicaba una negación del carácter movimientista del partido. Si bien la resistencia de los sectores más ortodoxos se puso de manifiesto, inclusive por medio de la implementación de métodos violentos (Closa 2010:495); María Teresa Brachetta (2016) introduce una lectura interesante sobre el trabajo de Closa: más allá de cierta vaguedad declarativa, la disputa entre ortodoxia y renovación no operó hasta fines de los 80' como un parteaguas que reordenara la dirigencia cordobesa. Los dirigentes que pujaron tanto desde la renovación (De la Sota) como desde la ortodoxia (Bercovich Rodríguez), hicieron gala durante dos años de una voluntad negociadora apelando a la unidad del peronismo cordobés (Brachetta 2016:305). Este escenario se evidenció en la no confrontación en el marco de la interna partidaria así como en la consulta popular por el tratado de Beagle. Además ambos compartieron lista en las elecciones legislativas de 1985. Recién a partir de la consolidación de la conducción renovadora a nivel nacional, de la intromisión de Menem en la interna cordobesa y de la convocatoria a la reforma constitucional del angelocismo, se evidenció la decisión del delasotismo de emprender la ruptura con la intervención ortodoxa en la elección de convencionales.

El trabajo de Hugo Daniel Ramos y Mariano Vaschetto (2022) representa un aporte novedoso respecto del análisis de la dinámica kirchnerista en el interior del país, más precisamente en la provincia de Santa Fé. Los autores sostienen que a prima facie y a partir de su victoria, Kirchner, es pos de reconstruir la autoridad presidencial, se ocupó de la construcción y consolidación de una base de poder político propia en la provincia. En este sentido y en relación con el peronismo santafesino, procuró concitar el apoyo de los liderazgos locales, en especial los de Carlos Reuteman y Jorge Obeid: de cara a las elecciones provinciales y nacionales del año 2003, Kirchner intervino en la dinámica política local con miras a incrementar sus apoyos en el Congreso. Esta dinámica transcurrió en simultáneo con la intención del presidente de debilitar el control que tanto Obeid como Reuteman ejercían sobre el PJ santafesino. Por otra parte, la estrategia del presidente consistió en convocar a sectores peronistas que habían sido marginados durante los años '90, (Hugo Ramos, Mariano Vaschetto 2022). Este hecho se cristalizó recién en el año 2005 cuando Kirchner decidió saldar la disputa al interior del PJ nacional con Eduardo Duhalde y trazó una estrategia que en pos de construir “una línea política propia”, tarea encomendada a Agustín Rossi, diputado electo por el Frente Para la Victoria en octubre de ese año.

La investigadora Cintia Rodrigo (2019) aborda la construcción del Frente Para la Victoria en la provincia de San Juan: la autora indica que la primera visita de Néstor Kirchner a la provincia ocurrió 2001 en el marco de su pre candidatura presidencial. El gobernador de Santa Cruz viajó para realizar un acto de “La corriente”, línea interna que impulsaba su precandidatura y que “...su llegada a la provincia se produjo como resultado del cruce de tres tipos de redes: 1- personales, 2- familiares y 3- partidarias” (Cintia Rodrigo 2019:18). Así explica que las redes personales involucraron a Francisco “Paco” Camacho, un sanjuanino que había migrado en la década del 90 a la capital de Santa Cruz, donde conoció a Alicia Kirchner a partir de su actividad laboral.

Cuando en 2001 Néstor Kirchner comenzó a caminar el país, Francisco Camacho fue convocado para que mediase en el contacto con actores del peronismo sanjuanino, entre los cuales se



encontraba su hermano, José Camacho, que en 1999 había sido electo Intendente de Chimbas<sup>127</sup>. La mediación de esta relación personal permitió contactar a actores políticos de distintos distritos en una lógica de sumar apoyos muy diversos. Rodrigo (2019) sostiene que las redes personales se entrecruzaban con redes partidarias locales y provinciales para involucrar otros actores como el dirigente territorial Carlos Gómez y el ex Rector de la Universidad Nacional de San Juan (UNSJ) Tulio del Bono.

A partir de las alianzas concertadas y desde su gravitación propia en la línea del entonces presidente interino Eduardo Duhalde, el entonces senador y hombre de peso del peronismo sanjuanino, José Luis Gioja, impulsaría a partir de 2003 la candidatura presidencial de Néstor Kirchner. Recién entonces confluiría la línea peronista de Gioja con la incipiente organización del sector cercano a Kirchner en la provincia, minoritario dentro del peronismo provincial: “La corriente”; trinomio conformado por los mencionados Camacho-Gómez-Del Bono. Ambas líneas fueron necesarias para apuntalar la primera campaña del FPVSJ.

Si repasamos la historiografía sobre lo producido sobre el kirchnerismo en la provincia de Córdoba es importante hacer alusión al trabajo de Julieta Quirós, quién a partir de una mirada sociológica puso de manifiesto lo que denominó *la interna peronista del siglo XXI* (Julieta Quirós 2018:70), materializada en el antagonismo kirchnerismo/antikirchnerismo. Aquí la autora considera que lejos de calcar el enfrentamiento tradicional entre peronismo/antiperonismo, esta fractura tuvo la particularidad de existir al interior de peronismo: el peronismo cordobés portador de una impronta conservadora en lo cultural y liberal en lo económico o como señala Juan Manuel Reynares (2013:72), con una “lectura a la vez conservadora y empresarial” de la propia tradición justicialista, fue protagonista central de esta contienda y se enfrentó a otro tipo de peronismo de raigambre progresista impulsado por el kirchnerismo en la esfera nacional. Quirós explica que:

*“...el peronismo cordobés no pudo contener en la olla a presión la antipatía –tan ideológica como cultural– que desde el vamos existe o puede existir entre un peronismo provincial de raíz conservadora (como el que José Manuel de la Sota logró reinventar en los años 90 bajo la coalición Unión por Córdoba) y un peronismo progresista de aspiración cosmopolita (como el que Néstor Kirchner propuso proyectar, desde 2003 en adelante, bajo el ala de su Frente para la Victoria). En Córdoba estos peronismos no empatizaron ni compatibilizaron, y por eso se enfrentaron. Su hostilidad alcanzó decibeles estridentes, y si esos decibeles reverberaron en todo el territorio nacional fue en buena medida porque Córdoba hablaba por todo ese territorio”* (Julieta Quirós 2018:72).

La esencia de este análisis aporta una cuestión no menor: esta fractura además de poner en juego el poder político por el control del Estado encerró una disputa ubicada en el terreno de lo simbólico que se materializó en una puja por la narrativa de la historia nacional a partir de lo que significó, significa y representa el peronismo.

Este intento por interpretar lo sucedido respecto a las tensiones entre el peronismo nacional y provincial a partir de la irrupción del kirchnerismo, requiere hacer referencia a una estrategia política diseñada por Néstor Kirchner. Tanto Julieta Quirós (2018) como Martín Retamozo y Lucia

---

<sup>127</sup> Chimbas es la denominación que recibe un continuo urbano del componente Chimbas, constituido por un importante número de barrios que se encuentran al suroeste y centro sur del departamento Chimbas, que está localizado en el sector norte de la aglomeración urbana del Gran San Juan y tiene una población de más de 70 mil habitantes.



Trujillo (2019) ponen de relieve el armado de la “transversalidad” a la que Quirós caracterizó como un “...reverdecer peronista tan exitoso como selectivo: radicales y progres de alcurnia aprendieron a mirar a Evita con otros ojos y a modular el lenguaje nacional y popular por sus propios medios” (Julieta Quirós 2018:75). En este sentido Retamozo y Trujillo (2019:189) explican que el objetivo central de esta estrategia política implicó atraer a referentes de partidos tradicionales, y a novedosos emergentes de los años de crisis. Así la primera experiencia “transversal” se dio a partir de marzo de 2004: uno de los interlocutores privilegiados del presidente Kirchner fue el intendente Luis Juez, quien a raíz de haber sido fiscal anticorrupción designado por el gobernador cordobés al que luego denunció, fue presentado y valorado como el contrapunto del estilo político del gobernador De la Sota.

## II. Los orígenes del kirchnerismo en Córdoba

### 1. Kirchner candidato

En las elecciones presidenciales de Argentina del año 2003 Néstor Kirchner obtuvo el segundo lugar a nivel nacional al alcanzar el 21% de los votos, detrás del candidato y ex presidente Carlos Menem, también peronista, quién había quedado en primer lugar con 25% de los sufragios. En Córdoba, el entonces gobernador de la provincia de Santa Cruz obtuvo poco más de 179 mil votos y quedó en el quinto lugar con el 10,81% detrás de Carlos Menem (28,42); Ricardo López Murphy (21,61); Adolfo Rodríguez Saá (19,23) y Elisa Carrió (11,22).

En principio dos cuestiones merecen destacarse. En primer lugar, el bajo índice de conocimiento que tenía Kirchner en la sociedad cordobesa: orillaba el 2%<sup>128</sup>. En segundo lugar, la no muy buena relación personal existente entre el candidato Néstor Kirchner y el gobernador peronista José Manuel De la Sota. Al margen de los comentarios periodísticos en ese sentido<sup>129</sup>; un dato no menor es que en el año 2002 De la Sota lanzó su precandidatura presidencial cuando el santacruceño ya estaba recorriendo el país con el mismo objetivo. En definitiva, de los tres candidatos del justicialismo- Menem, Rodríguez Saá y Kirchner - que disputaban la presidencia, este último era el que menos estructura tenía en la provincia<sup>130</sup>. Si bien en ese momento De la Sota expresó que se mantendría prescindente y dividió el apoyo de sus principales dirigentes entre Néstor Kirchner y Carlos Menem<sup>131</sup>, desde el entorno de Kirchner estaban “convencidos” de que el gobernador De la Sota “no fue tan prescindente”<sup>132</sup> al constatar los más de 290 mil votos de diferencia.

Por otra parte, el comando de campaña De la Sota-Menem superaba con creces a las adhesiones que cosechaba Kirchner: algunos dirigentes delastotistas que apoyaban al santacruceño acusaban a

<sup>128</sup> Periódico La Mañana de Córdoba. Marzo 2003.

<sup>129</sup> <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-20959-2003-06-03.html?mobile=1;>  
[https://www.lanacion.com.ar/politica/de-la-sota-y-la-rosada-una-relacion-tensa-y-por-conveniencia-desde-tiempos-de-neighbor-nid1396026/;](https://www.lanacion.com.ar/politica/de-la-sota-y-la-rosada-una-relacion-tensa-y-por-conveniencia-desde-tiempos-de-neighbor-nid1396026/) <https://www.lavoz.com.ar/politica/de-sota-y-kirchner-una-relacion-que-navego-entre-afecto-y-pelea/>

<sup>130</sup> Periódico La mañana de Córdoba, 1/4/2003.

<sup>131</sup> [http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0411/politica/nota158725\\_1.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0411/politica/nota158725_1.htm)

<sup>132</sup> Periódico La Mañana de Córdoba, 08/5/2003





otros que supuestamente estaban embarcados en la misma empresa, de trabajar a “media máquina”<sup>133</sup>. Durante la campaña electoral se manifestaba que desde la estructura del gobierno nacional liderado por Eduardo Duhalde se lo debía presionar al gobernador De la Sota para que este subiera al palco junto al candidato Kirchner en el último acto de campaña en la provincia de Córdoba<sup>134</sup>. El viernes 10 de abril del 2003, días antes del finalmente suspendido balotaje, De la Sota movilizó a sus funcionarios y a su militancia para el acto de cierre de campaña de Kirchner en Córdoba que se realizó en el Orfeo Superdomo ante unas 9 mil personas. No obstante, la atmósfera era ambigua porque un día antes el gobernador cordobés le había “hecho un guiño” a Menem<sup>135</sup> cuando la zona céntrica de la ciudad de Córdoba apareció empapelada por afiches que promovían la consigna “Menem Presidente, De la Sota Gobernador”.

En ese momento los referentes de la coalición delastotista Unión por Córdoba<sup>136</sup> (UPC) que apoyaban la candidatura de Kirchner eran los senadores nacionales Jorge Montoya y Beatriz Halak, el ministro Carlos Caserio y el viceintendente de Córdoba Adán Fernández Limia, pero ninguno de ellos tenía una relación anterior con Kirchner: los contactos comenzaron en el marco de la campaña electoral y se ceñían a cuestiones protocolares e institucionales. Es decir, a partir de la alianza entre el ex presidente Duhalde y el candidato a presidente Kirchner, el primero procuró facilitarle cierta estructura a la campaña nacional del gobernador de Santa Cruz, en este marco de institucionalidad emergieron los lazos con dichos dirigentes de UPC<sup>137</sup>. Por otra parte, los gremialistas locales que mostraron un apoyo a Kirchner fueron Héctor Morcillo (Alimentación) y Augusto Varas (UOM), quienes coincidieron en la necesidad de “apuntalar a Kirchner”<sup>138</sup>.

Al reconocer una diferenciación, como lo ha expuesto Cintia Rodrigo (2019), entre la conformación de relaciones a través de redes partidarias y personales, debemos establecer los contactos entre Kirchner y los referentes de UPC como pertenecientes al grupo de las redes partidarias. En este sentido, otro referente provincial que apoyó la candidatura de Kirchner fue el vecinalista Carlos Rossi<sup>139</sup>. Este pertenecía a una organización llamada “Confluencia Argentina”: estructura fue formada en el año 2003 con el objetivo de concitar apoyo nacional para la candidatura presidencial de Kirchner por fuera de la estructura duhaldista. Los referentes nacionales que impulsaron este armado político fueron Rafael Bielsa, quién había sido el titular de Sindicatura General de la Nación hasta el 2001; Eduardo Luis Duhalde, ex periodista reconocido en el campo de los Derechos Humanos y Marcelo Fuentes, dirigente del peronismo neuquino. Rossi en 1999 fue elegido concejal y ocupó una banca hasta 2003 en el Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba donde presidió el bloque de Unión Vecinal.

<sup>133</sup> Periódico La Mañana de Córdoba, 25/4/2003

<sup>134</sup> Periódico La Mañana de Córdoba, 07/4/2003

<sup>135</sup> [http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0412/politica/nota158912\\_1.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0412/politica/nota158912_1.htm)

<sup>136</sup> Unión por Córdoba fue una confederación de partidos políticos de la provincia de Córdoba desde la elección gubernativa del 20 de diciembre de 1998 hasta marzo de 2019. Su conformación partidaria inicial incluyó al Partido Justicialista, a la Ucedé, a la Acción para el Cambio (Apec) (tendencia desarrollista) y al Partido Demócrata Cristiano. Al momento de su disolución en marzo de 2019 también integraban de esta alianza el Partido Fe, el Movimiento de Integración y Desarrollo (MID), la Unión Vecinal Federal (UVF) y Partido Liberal Republicano.

<sup>137</sup> Testimonio de Eduardo Di Cola ex Diputado nacional 1999-2003 (UPC) y ex interventor del Correo Argentino 2003-2009.

<sup>138</sup> [http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0514/politica/nota165731\\_1.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0514/politica/nota165731_1.htm)

<sup>139</sup> [http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0317/politica/nota153421\\_1.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0317/politica/nota153421_1.htm)





Con miras a las elecciones presidenciales del 2003 este grupo de dirigentes que lideraba Confluencia Argentina realizaba “barridos” a nivel nacional para conectarse con referentes locales, ya fueran políticos, barriales o sociales, en todas las provincias, que estuvieran interesados en apoyar a Kirchner en su campaña hacia la presidencia. Fue en este contexto donde apareció el vínculo<sup>140</sup>. Antes de su consagración como presidente, Kirchner estuvo cerca de cortar su vínculo con el vecinalista. El motivo de la tensión se fundaba en el hecho de que a Kirchner no le agradaba que uno de sus referentes en Córdoba “coquetee” con el radicalismo<sup>141</sup> dadas las negociaciones que Rossi mantenía con Oscar Aguad<sup>142</sup>: se barajaba la alternativa de que el vecinalista acompañara a uno de los máximos referentes del radicalismo provincial – Aguad - como compañero de fórmula para las elecciones a gobernador que se realizarían en octubre. De todas maneras, Rossi afirmaba que meses antes de las elecciones presidenciales, cuando para muchos Kirchner no tenía posibilidades de pelear la presidencia, participó junto a 800 dirigentes del lanzamiento de Confluencia Argentina, para respaldar el proyecto de Kirchner<sup>143</sup>. Meses después Rossi se sumaría a las filas de Luis Juez, quien sería el próximo intendente de la ciudad y acérrimo rival político de De la Sota.

Días antes de la suspensión del balotaje con Menem y todavía en campaña, Kirchner, a través de la gestión del diputado nacional Eduardo Di Cola, recibió en la Casa de la provincia de Santa Cruz en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a tres comitivas de la provincia de Córdoba<sup>144</sup>. Allí Kirchner mantuvo reuniones con dirigentes vecinalistas e intendentes radicales y peronistas. Estos últimos adheridos al Movimiento Nacional y Popular de Adolfo Rodríguez Saá, por ese entonces reciente rival de Kirchner en la primera vuelta electoral. Entre los dirigentes radicales que visitaron a Kirchner se encontraba Oscar Aguad, pero Kirchner evitó ser fotografiado junto al ex interventor de la provincia de Corrientes.

Di Cola, cordobés oriundo de Río IV, asumió como Diputado Nacional por UPC en el año 1999. Antes había sido senador provincial por el departamento Río IV en dos oportunidades, hecho que evidenciaba su ascendencia en una de las tres ciudades más importantes de la provincia y motivo substancial por el cual De la Sota, que necesitaba traccionar en el interior provincial para por fin llegar a la gobernación, lo convocó en 1998 para integrar la lista de candidatos a diputados nacionales en la lista de UPC. Otro de los motivos que impulsó a De la Sota a incluir a Di Cola en su lista de diputados fue la actuación de este como opositor al gobierno de Mestre en la provincia<sup>145</sup>. Como diputado nacional fue Presidente de la Comisión Especial de Investigación de Fuga de Divisas y a partir de esa labor conoció y trabó una buena relación con la entonces diputada Cristina Fernández de Kirchner, quien era vicepresidenta segunda de la Comisión Especial Investigadora sobre hechos ilícitos vinculados con el lavado de dinero en la Cámara de Diputados de la Nación en el año 2000<sup>146</sup>.

En el año 2002 formó junto a un conjunto de diputados y diputadas peronistas, el denominado “Grupo Talcahuano”, que originariamente unificó a los legisladores justicialistas que promovían el

<sup>140</sup> Testimonio del ex Senador nacional Marcelo Fuentes en entrevista con el autor. Julio 2022

<sup>141</sup> [http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0317/politica/nota153421\\_1.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0317/politica/nota153421_1.htm)

<sup>142</sup> [http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0321/politica/nota154216\\_1.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0321/politica/nota154216_1.htm)

<sup>143</sup> [http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0810/politica/nota183413\\_1.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0810/politica/nota183413_1.htm)

<sup>144</sup> Periódico La Mañana de Córdoba 7/05/2003

<sup>145</sup> Testimonio de Eduardo Di Cola en entrevista con el autor. Mayo 2022

<sup>146</sup> Testimonio de Eduardo Di Cola en entrevista con el autor. Mayo 2022.



juicio político a la Corte Suprema. No obstante, el grupo ya apoyaba la candidatura Kirchner presidente en el año 2002<sup>147</sup>. Un año después, a un mes de asumir Kirchner la Presidencia de la Nación, con la “inocultable intención de fortalecer desde el Parlamento las acciones de gobierno de Néstor Kirchner”<sup>148</sup>, y dentro del interés presidencial de conformar sus propios espacios de poder ante el duhaldismo, estos legisladores del Partido Justicialista conformaron una Corriente Federal Kirchnerista en la Cámara de Diputados. A tenor de la relación originada en el Congreso de la Nación con la diputada Cristina Fernández de Kirchner, el vínculo entre Néstor Kirchner y Di Cola se podría considerar cómo intermedio entre aquellos determinados por redes partidarias y personales.

Al analizar las redes a través de las cuáles Kirchner intentó entrar políticamente en la provincia, habría que hacer mención a Horacio Obregón Cano; hijo del ex gobernador de Córdoba entre 1973 y 1974, Ricardo Obregón Cano. Obregón hijo fue una figura de larga militancia en el peronismo, luego asumió una banca como legislador por el Frepaso y fue uno de los primeros contactos del candidato Kirchner en la provincia: mantenían reuniones desde el año 2002<sup>149</sup>. No obstante, al año siguiente decidió acompañar la candidatura presidencial de Adolfo Rodríguez Saá postulándose como candidato a gobernador por el espacio político del puntano; el Movimiento Nacional y Popular, una de las tres expresiones del peronismo en el marco de esos comicios<sup>150</sup> en los que el candidato Obregón Cano obtuvo el 1,07%. Aunque no prosperó, este acercamiento quizás fue un antecedente de un tema que pondremos de manifiesto más adelante: los contactos establecidos a través de redes determinadas por la cuestión ideológica.

### **Kirchner presidente**

Un mes después de asumir como presidente, Kirchner motorizó una reunión en Tanti, localidad serrana a 50 kilómetros de distancia de Córdoba capital. El acontecimiento fue presentado como un encuentro nacional de dirigentes políticos, gremiales, del campo de la cultura y profesionales de distintas ramas, que adherían al presidente<sup>151</sup>. La sede fue el complejo turístico que la Asociación Bancaria posee en la localidad de Tanti, administrado en ese entonces por Luis Miguel Baronetto, ex dirigente gremial del Banco de Córdoba, ubicado políticamente más a la centro-izquierda dentro de la Asociación Bancaria conducida en esa época por el menemista Juan Zanola. Este nucleamiento del que originariamente participó, entre otros, el ministro de Trabajo, Carlos Tomada, fue conocido como “Poner el hombro” debido a un documento así titulado que apareció como solicitada en medios gráficos porteños. En ese escrito señalaba la necesidad de apoyar al Gobierno de Kirchner, en el marco de “las expectativas que se abren en Latinoamérica”. Desde Buenos Aires viajaron Juan Carlos Dante Gullo, Carlos Kunkel y Norberto Ciaravino, por entonces jefe de gabinete de Carlos Tomada en el Ministerio de Trabajo. En Córdoba se encolumnaron los gremialistas Walter Grahovac (Docentes); José Pihén (Empleados Públicos); Héctor Morcillo (Alimentación); Juan Leyría (Luz y Fuerza); Ilda Bustos (Gráficos); Rubén Daniele (Municipales); Sara García (Magisterio); Hugo Ruarte de Acción Popular (socio no peronista de UPC) y el abogado laboralista y activista por los Derechos Humanos, Lucio Garzón

<sup>147</sup> Testimonio de Eduardo Di Cola en entrevista con el autor. Mayo 2022.

<sup>148</sup> <https://www.lanacion.com.ar/politica/nuevo-grupo-kirchnerista-en-diputados-nid506710/>

<sup>149</sup> <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-8036-2002-07-23.html>

<sup>150</sup> <https://www.lanueva.com/nota/2003-4-17-9-0-0-nuevas-corrientes-peronistas-en-cordoba>

<sup>151</sup> [http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0620/politica/nota173301\\_1.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0620/politica/nota173301_1.htm)



Maceda. Uno de los ejes de la reunión giró en torno al perfil que se adoptaría en materia de geopolítica e implicaba un acercamiento con los gobiernos de Luis Inacio Lula Da Silva en Brasil y de Hugo Chávez en Venezuela<sup>152</sup>.

Algunos de los participantes de este encuentro que tenía como objetivo comenzar con el armado de una estructura propia del presidente en la provincia, estaban o habían estado directamente enfrentados a José Manuel De la Sota. El gobernador le hizo un juicio a Baronetto cuando el gremialista lo denunció por intentar vender el Banco de Córdoba a fines de los 90' a los hermanos Rohm, encarcelados por lavado de dinero<sup>153</sup>. En octubre del 2001, cuando el gobierno provincial tuvo la intención de vender la Empresa Provincial de Energía Eléctrica (EPEC), un fiscal ordenó la detención del dirigente Juan Leyría, secretario adjunto del sindicato de Luz y Fuerza, acusándolo de “coacción calificada” por las declaraciones que efectuó a una radio local: “a esta empresa, antes de entregarla, la vamos a quemar”<sup>154</sup>.

De acuerdo a los trayectos y posicionamientos políticos, tanto de la comitiva que viajó desde Buenos Aires, como los de algunos de los cordobeses que participaron del encuentro, podríamos añadir un nuevo tipo de redes a las anteriormente propuestas por Cintia Rodrigo (2019): las redes determinadas por la cuestión ideológica.

Tanto Néstor Kirchner como Cristina Fernández de Kirchner participaron de la militancia de los '70 en el marco del peronismo y tuvieron una relación distante, fugaz y crítica de las organizaciones de la militancia juvenil en La Plata, donde radicaban por aquel entonces (Sosa 2016:82). Néstor Kirchner había militado en la FURN (Federación Universitaria de la Revolución Nacional), organización que desde su nacimiento formó parte de la JUP (Juventud Peronista): nunca formó parte de la conducción –siempre fue un adherente– y su tarea de militante fue sólo una corta participación orgánica en un grupo interno de la FURN denominado “púrpura” que constituía una de sus fuerzas de choque (Amato y Boyanovsky Bazán, 2008). Kirchner participó activamente sólo hasta 1974, año en que las organizaciones de izquierda y armadas adoptaron una actitud distante con Perón. A partir de ese período se mantuvo al margen de lo que comenzaron a hacer táctica y estratégicamente en las organizaciones vinculadas a Montoneros. Las tensiones con Perón y la opción por la lucha armada hicieron que Kirchner se retirara gradualmente de la militancia más comprometida (Wornat, 2005; Russo, 2013).

En la reunión de Tanti predominaba la presencia de un grupo de dirigentes con una marcada participación en la militancia más comprometida de los años 70'. Dante Gullo fue uno de los principales impulsores del “Grupo Michelangelo” en el año 2003 junto a entre otros, Carlos Kunkel y Jorge Taiana. En palabras de Gullo, el propósito era recrear el espacio que podría denominarse como “peronismo combativo o contestatario” de los setenta: Fue uno de los primeros intentos de estructuración tras el triunfo de Néstor Kirchner como presidente<sup>155</sup>. Luis Baronetto militó en la Juventud Trabajadora Peronista (JTP) durante la primera mitad de los años 70' y desde allí tuvo vínculo con la organización Montoneros. Luego fue secuestrado por un grupo de tareas a

<sup>152</sup> <https://www.ambito.com/politica/retrato-sepia-tanti-montoneros-brindan-k-n3232613>

<sup>153</sup> [https://www.telediariodigital.net/2005/04/el\\_banco\\_de\\_cordoba\\_gasta\\_el\\_doble\\_de\\_lo\\_que\\_ingresa\\_a\\_sus\\_arcas\\_por\\_impuestos\\_y\\_servicios/](https://www.telediariodigital.net/2005/04/el_banco_de_cordoba_gasta_el_doble_de_lo_que_ingresa_a_sus_arcas_por_impuestos_y_servicios/)

<sup>154</sup> <https://mercado.com.ar/empresas-negocios/sigue-el-conflicto-en-epec/>

<sup>155</sup> Ponencia de Robba Toribio, Ignacio: Militancia política y sociología. La trayectoria de Dante Gullo. UNLP, 2018.



cargo del Comando Libertadores de América<sup>156</sup> y estuvo detenido en la misma unidad penitenciaria - Sierra Chica - que Gullo hasta 1982 (Gordillo 2018:136). Lucio Garzón Maceda en 1976 dejó a su familia en Córdoba y viajó a Buenos Aires, donde buscó apoyo logístico en familiares relacionados con el peronismo revolucionario que también tuvieron que abandonar la provincia por la persecución a la que eran sometidos. Tanto su oficina como su vivienda fueron saqueadas y quemadas. Garzón Maceda siguió camino a París, lugar donde transcurriría su exilio. Los días 27 y 28 de septiembre de 1976 en Washington prestó testimonio sobre las violaciones a los Derechos Humanos cometidos por las Fuerzas Armadas y de Seguridad de Argentina<sup>157</sup>. En 1971, Rubén Daniele fue elegido delegado de la Unión de Trabajadores del Transporte Automotor (UTA) y luego fue miembro de la comisión paritaria cuando el secretario general era Atilio López, quien en 1973 fue elegido vicegobernador de la provincia de Córdoba. Para entonces militaba en la JTP. Luego del golpe de 1976 dejó su trabajo y la actividad sindical hasta fines de 1979 cuando rindió concurso y entró en la Municipalidad de Córdoba (Gordillo 2018:138).

En un primer momento, una de las estrategias vinculadas al objetivo de desarrollar una estructura kirchnerista en la provincia de Córdoba estuvo centrada en la búsqueda de varios cuadros políticos comprometidos con las causas populares durante la década del 70'. Si se revisa lo acontecido en el mismo contexto a nivel nacional se pueden constatar las convocatorias de algunos dirigentes con estas características para ocupar cargos en el primer gabinete presidencial. Las presencias de Rafael Bielsa<sup>158</sup> - Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto -, Nilda Garré - Ministerio de Defensa -, Carlos Zannini - Secretaría Legal y Técnica - y Oscar Parrili<sup>159</sup> - Secretario General de la Presidencia de la Nación -, ratifican este punto. Al margen de las diversas interpretaciones que se puedan hacer respecto del pragmatismo o de las afinidades ideológicas del presidente Kirchner, este denominador común existió en el plano nacional y se replicó a nivel provincial, al menos durante estos primeros meses de gobierno.

Si bien las características de los dirigentes que participaron de la reunión en Tanti – sobre todo las de los cordobeses - no eran inocuas en relación a los intereses del gobernador, una vez ya en ejercicio, Kirchner procuró mantener una buena relación con De la Sota: esto era recíproco a tal punto que el gobernador le consultó a Kirchner por el armado electoral en la provincia con miras a los comicios legislativos de ese año. Así fue como en agosto de 2003 Kirchner visitó la ciudad de Río Cuarto para terminar de definir con el gobernador José Manuel de la Sota la lista de diputados nacionales por Córdoba para la elección del 5 de octubre<sup>160</sup>.

---

<sup>156</sup> Organización paramilitar encargada de ejecutar secuestros y asesinatos de líderes políticos, sociales, estudiantiles y sindicales entre 1974 y 1976. Versión cordobesa de la Triple A.

<sup>157</sup> <https://catalogo.jus.gob.ar/index.php/garz-n-maceda-lucio>

<sup>158</sup> Militancia de Rafael Bielsa en la JUP Rosario. Véase

<https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-20544-2003-05-25.html>;

<https://www.infobae.com/2014/08/03/1585029-rafael-bielsa-en-los-70-detestabamos-un-cargo-del-estado/>

<sup>159</sup> Sendos artículos periodísticos (el primero del periodista Luis Bruschtein y el segundo con declaraciones del mismo Oscar Parrili) hacen referencia a la militancia del entonces ministro en la JUP.

<https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-20544-2003-05-25.html>;

<https://www.perfil.com/noticias/politica/parrilli-sobre-montoneros-tengo-por-ellos-un-gran-respeto-y-en-muchos-casos-a-dmiracion.phtml>

<sup>160</sup> [http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0804/politica/nota182274\\_1.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0804/politica/nota182274_1.htm)



### III. El principio de las dos canastas

El 5 de octubre de 2003 Luis Juez se consagró como intendente de la ciudad de Córdoba. Ese mismo día, en la conferencia de prensa se encargó reprender al gobierno nacional en vivo y en directo por los tres canales de televisión cordobeses cuando se comunicó con el ministro del Interior, Aníbal Fernández: "Gracias ministro por la felicitación y mándele un abrazo al presidente Kirchner, que este triunfo también es de él, a pesar de que se sacó el afiche con otro"<sup>161</sup>, se escuchó decir al ex fiscal anticorrupción que mantuvo durante toda la conversación el micrófono abierto.

Con miras a estas elecciones por la intendencia de la ciudad, el entonces jefe de gabinete Alberto Fernández había declarado que Kirchner trataría de no romper la buena relación que mantenía con De la Sota pero que no vendría a hacer campaña para el peronismo en Córdoba<sup>162</sup>. Aunque el candidato por UPC, Alfredo Keegan<sup>163</sup>, esperaba que el presidente viniera para acompañarlo personalmente en algún acto de campaña, Kirchner no se hizo presente: filmó un spot publicitario y se fotografió para apoyar en un afiche la candidatura de peronista Keegan<sup>164</sup>. Desde el comando de campaña del Partido Nuevo que lideraba Juez, el dirigente vecinalista devenido además en candidato a senador nacional, Carlos Rossi, había expresado que se había reunido recientemente con un ministro del Gobierno nacional, quien le había asegurado que Kirchner se mantendría prescindente en la pulseada por la intendencia<sup>165</sup>. La no intromisión de Kirchner, que por ese entonces manejaba altos índices de aceptación en la sociedad, favorecía al candidato Juez.

Dentro de UPC podían reconocerse, a grandes rasgos, dos miradas en relación a la participación de Kirchner en la política provincial. La posición más distante con el presidente prefería que Kirchner no interviniera en la campaña "para no deberle nada". Pero los posicionamientos más cercanos, por una parte, miraban expectantes la posibilidad de ocupar en lugares en el congreso con miras a las elecciones a diputados y senadores; Y por otra, buscaban evitar un armado propio del kirchnerismo en la provincia con extrapartidarios o con peronistas no delastistas<sup>166</sup>. Cuando se lo consultó a Kirchner sobre cuál iba a ser su rol en la campaña electoral para las elecciones de octubre, y en particular los comicios municipales en la ciudad de Córdoba, el presidente declaró que él era el presidente "de todos los argentinos" y que eso era "una responsabilidad por demás grande, por lo que esa será mi tarea en el futuro"<sup>167</sup>.

Este panorama dominado por la ambigüedad incluía una cuestión central: a Kirchner le interesaba reunir apoyos en el Congreso y para ello necesitaba contar con los diputados y senadores de UPC. En este sentido, en la cámara de Senadores podía eventualmente reunir el apoyo de Jorge Montoya y Beatriz Halak, quienes habían apoyado su candidatura presidencial. Pero sus mandatos finalizaban ese año. En la cámara de Diputados sólo contaba con el apoyo de Eduardo Di Cola y de Alicia Narducci, esposa de Carlos Caserio, en ese entonces Ministro de Obras Públicas de De la Sota. Los demás diputados de UPC – Jorge Bucco; Marta Alarcia; Oscar González y Arnoldo

<sup>161</sup> <https://www.lanacion.com.ar/politica/un-opositor-gano-la-capital-de-cordoba-nid533469/>

<sup>162</sup> [http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0810/politica/nota183413\\_1.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0810/politica/nota183413_1.htm)

<sup>163</sup> El origen de Keegan era el MID (Movimiento de Integración y Desarrollo) de antigua raigambre frondicista.

<sup>164</sup> [http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0928/politica/nota193870\\_1.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0928/politica/nota193870_1.htm)

<sup>165</sup> [http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0928/politica/nota193870\\_1.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0928/politica/nota193870_1.htm)

<sup>166</sup> La Mañana de Córdoba, 27/5/2003. P.9

<sup>167</sup> [http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0810/politica/nota183413\\_1.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0810/politica/nota183413_1.htm)





Lamisovsky, habían formado parte del comando de campaña de Menem<sup>168</sup>. El único que podía considerarse como cercano al presidente era Di Cola.

Desde el entorno de Kirchner se sostenía que en varias provincias el presidente iba a optar por una estrategia que le permitiera acumular legisladores leales en el Congreso nacional. Ese era el principal objetivo del presidente para los comicios legislativos nacionales de octubre. El juego de sumar a dos puntas implicaba que la lista de diputados nacionales que estaba armando De la Sota incluyera a hombres que apostaron por el santacruceño en la elección presidencial: Carlos Caserio, Jorge Montoya y Adán Fernández Limia fueron los elegidos para integrar esta lista en esos comicios y si bien habían formado parte del comando de campaña Kirchner – De la Sota, no tenían mayor vínculo con el presidente: Caserio formaba parte de la mesa chica de De la Sota<sup>169</sup> y meses antes había sido jefe de campaña de su frustrada postulación presidencial<sup>170</sup>, más precisamente, coordinador de la campaña del “Gallego” en la provincia de Buenos Aires<sup>171</sup>. Por eso, el kirchnerismo sospechaba que había delastotistas que los apoyarían desde octubre en el Congreso, pero que en última instancia terminarían siendo fieles a De la Sota. En cambio, otros no peronistas como Rossi, sostendrían el proyecto del presidente, más allá de los vaivenes de la interna peronista<sup>172</sup>.

En definitiva, desde el kirchnerismo veían a De la Sota como un futuro rival en la interna peronista nacional que no se había resuelto con la elección presidencial: sospechaban que De la Sota pronto saldría a recorrer el país para recrear la liga federal de gobernadores para aglutinar a los menemistas y a los que no terminaban de aceptar el estilo del presidente<sup>173</sup>. Cuando Luis Juez consiguió llegar a la intendencia por el Partido Nuevo, lanzó su primer guiño hacia la Casa Rosada: *“lo que el presidente pregona, de construir por encima de los aparatos y por arriba de las estructuras y de manera transversal, nosotros lo hemos hecho”*<sup>174</sup>. Un mes después su partido llevó al encuentro de Confluencia Argentina una carta de adhesión, en manos de la legisladora provincial electa Mónica Gutiérrez. Esta manifestaba: *“Estamos construyendo en Córdoba un proyecto plural y popular; por encima de viejas y perimidas estructuras, que hemos puesto y pondremos al servicio del proyecto nacional que conduce el presidente Néstor Kirchner”*. La nota firmada por Juez ponía a disposición de Kirchner los tres diputados nacionales y el senador nacional que el Partido Nuevo había obtenido en las elecciones de octubre<sup>175</sup>. Ante este panorama el gobernador contestó: *“Yo nunca he peleado ser delegado de nadie. Yo con Kirchner tengo una amistad muy cordial, trabajamos juntos, el presidente sabe que yo me arremango y trabajo por la Argentina, y que puede contar conmigo y lo sabe, y no hace falta que yo ande declarando nada”*<sup>176</sup>.

<sup>168</sup> La Mañana de Córdoba, 15/5/2003. P.10

<sup>169</sup>

<https://www.lavoz.com.ar/politica/la-historica-mesa-chica-de-de-la-sota-por-que-varios-terminaron-enfrentados-con-schi-aretti/>

<sup>170</sup> <https://eleconomista.com.ar/finanzas/carlos-caserio-nuevo-vicepresidente-banco-nacion-n52039>

<sup>171</sup> <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/12261-5024-2002-11-02.html>

<sup>172</sup> [http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0810/politica/nota183413\\_1.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/2003/0810/politica/nota183413_1.htm)

<sup>173</sup> <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-23886-2003-08-09.html>

<sup>174</sup> [http://buscador.lavoz.com.ar/2003/1006/UM/nota195538\\_1.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/2003/1006/UM/nota195538_1.htm)

<sup>175</sup> [http://buscador.lavoz.com.ar/2003/1130/politica/nota206793\\_1.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/2003/1130/politica/nota206793_1.htm)

<sup>176</sup> [http://buscador.lavoz.com.ar/2003/1007/UM/nota195750\\_1.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/2003/1007/UM/nota195750_1.htm)





## Reflexiones finales

A tenor de lo expuesto, es posible reconocer algunas cuestiones centrales en la provincia de Córdoba en relación al primer tramo del gobierno de Kirchner. En primer lugar, el hecho de que producto de su desconocimiento, el presidente no contaba con estructura propia en la provincia. En este sentido, se evidenciaba la necesidad de concitar apoyos, indistintamente de las fuerzas políticas a las que pertenecieran sus eventuales aliados. En segundo lugar, podemos hacer referencia a una relación tensa con el gobernador, también peronista, José Manuel De la Sota: si bien era percibido como un competidor dentro del partido, el vínculo estaba determinado por la red partidaria del justicialismo y Kirchner necesitaba mantener una buena relación con la estructura de UPC para sellar una alianza táctica que le permitiera tener apoyo en el Congreso Nacional. Por todo esto, la concreción de una estructura peronista propia en la provincia en ese momento se asemejaba más una aventura que a una posibilidad concreta. No obstante, se ha podido constatar que, al menos durante el primer tramo de gestión, desde el gobierno nacional se establecieron vínculos a través de lo que hemos denominado “redes vinculadas a la cuestión ideológica” y que este tipo de relaciones suscitaban incertidumbre en la plana mayor del gobierno provincial, centralmente por lo que pudiera ocurrir a largo plazo.

### Bibliografía:

- Amato, F y Boyanovsky Bazán, C (2008). *Setentistas. De la Plata a la Casa Rosada*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Behrend, J (2008). *Democratic Argentina and the “Closed Game” of Provincial Politics: Protest and Persistence* (Tesis doctoral), Department of Politics and International Relations, Oxford University, Inglaterra.
- Brachetta, M. (2016). *La renovación peronista: una agenda enriquecida*. En: *La renovación peronista. Organización partidaria, liderazgos y dirigentes 1983-1991*. Marcela Ferrari -Virginia Mellado Comp, pp. 299-322. Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires.
- Campos, H. (2021). *La política subnacional desde una perspectiva sociológica. Reflexiones epistemológicas a partir del estudio de prácticas políticas en Santiago del Estero*. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, 11(2)
- Closa, G. (2010). *Las transformaciones en el peronismo de Córdoba*. En: *Córdoba bicentenario: claves de su historia contemporánea*/María Cristina Boixados... (et.al.) Coordinado por César Teach. CEA, pp.496-516. Córdoba.
- Gordillo, M. (2017). *La vertiente “montonera” en la reconstrucción del sindicalismo cordobés en democracia*. *Cuadernos de Historia. Serie economía y sociedad* N° 19, 2017, pp. 128-169. Córdoba.
- Ramos, H, Vaschetto, M. (2022) *Actores de poder, tensiones, conflictos y consensos en la historia argentina pos dictatorial. Miradas sub nacionales, nacionales y comparadas*. Ponencia inédita presentada en las Jornadas Inter escuelas. Departamento de Historia. Mayo 2022.



- Reynares J. (2013). Neoliberalismo y oclusión de la política en el peronismo cordobés. Algunas notas desde una lectura rancièrana. En: *Identidades* Núm. 5, Año 3 pp. 71-83. Chubut, Argentina.
- Rodrigo, C. (2013). El poder en crisis. Relaciones de gobierno e inestabilidad política en San Juan (Tesis doctoral). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Rodrigo, C. (2019). Actores y escalas en la construcción del Frente Para la Victoria San Juan, *Revista Pilquen. Sección Ciencias Sociales* Vol. 22 Núm. 3. Revista Pilquen. Río Negro.
- Russo, S. (2013), *La presidenta. Historias de una vida*, Buenos Aires, Sudamericana
- Retamozo, M, Trujillo, L. (2019), *El kirchnerismo y sus estrategias políticas en Argentina: desde la transversalidad hasta Unidad Ciudadana*. *Izquierdas*, 45, pp.185-214.
- Sosa, P. (2014). *Desintegración social y poder político. Génesis y consolidación del Frente para la Victoria en la Provincia de Santa Cruz (1988-1996)* (Tesis doctoral). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Sosa, P. (2016) *Los orígenes de las concepciones políticas del kirchnerismo. La experiencia política del Ateneo Juan Domingo Perón en la provincia de Santa Cruz (1981-1987)*; en *Temas y Debates* N 52, pp. 77-96, UNR, Rosario.
- Sosa P, Ortiz de Rozas, V. (Comps.) (2021). *El kirchnerismo en las provincias argentinas (2003-2015)*. Editorial Universidad Nacional del Litoral: Santa Fe.
- Wonart, O. (2005), *Reina Cristina. Vida pública y privada de la mujer más poderosa de la Argentina*, Buenos Aires, Planeta



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



### Área temática de Estudios de género.

## **Disputas en relación a modelos de atención de partos y nacimientos**

Luciana Benavente Llorente

luciana.benv@gmail.com

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

### Resumen

El presente trabajo se enmarca en una investigación vinculada a tensiones existentes entre modelos de atención relacionados a la salud y el bienestar y organizaciones sociales y profesionales. Las demandas establecen la necesidad de alternativas que habiliten una atención integral que involucre variables psicológicas, emocionales, culturales y espirituales. En el caso de los partos y nacimientos, se plantea la atención integral como una necesidad urgente para posibilitar la garantía de los derechos (no) reproductivos y sexuales de las personas gestantes. Dilucidar las estructuras de poder que establecen jerarquías y patrones de dominio y exclusión resulta esencial en tanto implican, por un lado, la noción de que especialistas deben decidir en pos de un saber técnico frente a un sujeto pasivo que no decide autónomamente sobre su cuerpo, y por otro, la violencia obstétrica como un tipo de violencia de género que debe ser erradicada.

### Introducción

Considerar los modelos de atención de salud que se encuentran presentes en la sociedad y las disputas vinculados a los mismos permite revelar relaciones de poder, de dominio y exclusión que influyen en el ejercicio de los derechos (no) reproductivos y sexuales de las personas, entre otros. La complejidad de la cuestión demanda un abordaje interdisciplinario en tanto son múltiples las variables que se interrelacionan al momento de conceptualizar y analizar la realidad política, cultural y técnica de las problemáticas vinculadas a la salud y el bienestar desde una perspectiva de derechos.

La presente investigación intenta realizar un aporte desde la Ciencia Política observando tensiones, disputas y negociaciones en los procesos que se desenvuelven en el espacio público. De acuerdo a Fraser (1999), pensar lo público implica distinguir: a) las lógicas de mercado, b) las lógicas estatales de gestión pública, y c) la esfera pública de asociación ciudadana. Pensar la esfera pública desde lo propuesto por la autora nos habilita, a su vez, la posibilidad de reconocer la existencia de *contrapúblicos subalternos* que visibilizan desigualdades que continúan operando a pesar de la ausencia de exclusiones formales y de la existencia de la igualdad jurídica. Los contrapúblicos subalternos son “escenarios discursivos paralelos en los cuales los miembros de los grupos sociales subordinados crean y circulan contradiscursos para formular interpretaciones opositoras de sus



identidades, intereses y necesidades” (Fraser, 1999), y que emergen como respuesta a la exclusión de públicos dominantes. Los públicos se caracterizan como débiles o fuertes según tengan la posibilidad de convertir sus demandas en decisiones legalmente obligatorias, es decir que no se reducen a la formación de la opinión pública, si no que logran formar parte del proceso de deliberación a partir de una interrelación con el Estado y las esferas de toma de decisión. El análisis de la esfera pública y los públicos que la componen aporta entonces, a un análisis de la construcción política de la realidad, de los niveles de participación en la misma y las limitaciones de la práctica democrática; así como de los potenciales emancipatorios de las prácticas contestatarias que se manifiestan frente a lo estatuido.

El aporte que se pretende realizar a partir de esta investigación incluye a su vez, la perspectiva decolonial y de género desde la interseccionalidad. Para esto, es necesario reconocer la existencia de discursos y prácticas legitimadas que niegan y construyen como subalternas a subjetividades que escapan al canon (Javiera Cubillos, 2015). De acuerdo a Segato, es necesario tener en consideración la no-blancura como el trazo de la historia en los cuerpos y como ordenadora de la desigualdad colonial. La discriminación racial propia de la colonialidad funciona como organizadora de la verdad y de los valores de los saberes. Una clasificación de acuerdo a la localización en el sistema mundial nos configura como no-blancxs a todxs lxs que estamos en el Sur global y por ende, nos posiciona como consumidores de categorías creadas en el Norte global y nos excluye del sistema de producción de ideas. Esto es lo que Segato (2012) denomina como división internacional de tareas en el campo de las ideas. Develar los mecanismos vigentes propios de la modernidad, eurocéntrica, racista y patriarcal implica poner en jaque estructuras de poder que surgen de la mano de la academia como sistema de conocimiento privilegiado. La academia, siguiendo a Javiera Cubillos (2015) puede funcionar como:

“una de las instituciones encargadas de gestionar la opresión derivada del dominio estructural, mediante la cual se valida socialmente la opresión. Esto sucedería a partir de la generación de un conocimiento particular que silencia y pone acentos sobre determinados discursos. La Academia, como domino hegemónico, contribuiría a las estructuras de poder en intersubjetividad individual y colectiva, mediante la extensión de creencias y saberes específicos (dominio ideológico). Desde esta evidencia, se comprende que la producción de conocimiento válido, en Occidente, establecería criterios de validen en función de las jerarquías propuestas por esta matriz de dominación” (Javiera Cubillos, 2015).

La propuesta, en este sentido, es reconocer que las experiencias de investigación son siempre parciales y criticables y que es necesario establecer diálogos en pos de una construcción colectiva de conocimiento que dé lugar a discursos estigmatizados, inferiorizados y a conocimientos situados, vivenciales y prácticos. Es a partir de una práctica reflexiva y vivencial que se posibilita la resistencia frente a la opresión y la superioridad de un saber experto (Javiera Cubillos, 2015). Resultan fundamentales los procesos de cuestionamiento que nos permitan disputar las Universidades, sus currículas y producción de conocimiento como espacios de soberanía. De esta manera, los recursos técnicos, la ciencia y el vocabulario del Occidente moderno deben estar a disposición de un ejercicio reflexivo, vivencial, situado y soberano.

Como principal recorte, la línea de investigación propuesta considera la atención de partos y nacimientos en tanto permite observar tensiones que surgen ante debates parlamentarios y de movimientos sociales vinculados al ejercicio profesional de la obstetricia. A partir de la



interseccionalidad se consideran cuestiones de género y jerarquías de saberes que se han impuesto históricamente. Por un lado, el arquetipo del ideario moderno del varón blanco heterosexual (Espinosa Miñoso, 2014; Javiera Cubillos, 2015) y por otro, el de conocimiento racional técnico científico propio de la modernidad europea constituida a partir de un sistema-mundo que le otorga superioridad y centralidad respecto de lo que se presenta como alternativo (Quijano, 2014; Segato, 2012; Barrancos, 2014; Lugones, 2008; Javiera Cubillos, 2015). A su vez, el maternalismo político (Nari, 2004) y la naturalización de las tareas de cuidado como propias de las femeneidades (Martinn & Ramaciotti, 2016) han generado por un lado, la desobjetivización y descuidadización de la mujer y una desvalorización de las tareas de cuidado, por otro. Como consecuencia, se dificulta la garantía de derechos jurídicamente reconocidos, no sólo en tanto paciente (asistente a la atención en salud) sino también de personas gestantes específicamente. Esto incluye a la violencia obstétrica manifiesta de múltiples formas, que debe ser evitada para garantizar plenamente los derechos de las personas gestantes, su libertad y goce sexual y reproductivo. La necesidad de considerar al cuidado como una tarea fundamental de nuestras sociedades, y a las decisiones vinculadas a la salud y al bienestar como derechos surgen como demandas de movimientos sociales y profesionales. En contraposición, nociones de salud y sanitarismo disputan espacios de decisión en pos de un saber técnico que se presenta como superior y absoluto y que intenta despolitizar el debate arrastrándolo hacia el terreno de lo privado al restringirlo al campo de especialistas (Brown, 2011; Venticinque, 2013).

El desarrollo del artículo constará de cuatro apartados. En primer lugar, se realizará un recorrido histórico de los partos y nacimientos y su atendimento en Argentina, con el objetivo de connotar como construidos socialmente los órdenes vigentes que se presentan como absolutos y neutrales. En segundo lugar, una descripción de los debates en torno a los derechos (no) reproductivos y sexuales, y las reglamentaciones existentes que los respaldan. En tercer lugar, un análisis de las tensiones presentes en los debates vinculados al ejercicio profesional de la obstetricia en el cual se entrecruzan demandas e intereses entre: a) los movimientos de mujeres, b) las organizaciones de obstetras, c) la corporación médica. Por último, consideraciones finales en relación a las cuestiones observadas y analizadas, así como las posibles líneas de continuación de investigación que realicen aportes al abordaje de las relaciones de poder presentes al momento de buscar atención para el bienestar y la salud en el marco de una sociedad con lógicas científicistas, capitalistas y patriarcales.

### **Partos y nacimientos en retrospectiva**

A partir de la conformación del Estado argentino y en consonancia con procesos iniciados durante el período colonial, se desplazó el atendimento de partos y nacimientos por parte de parteras en domicilios hacia hospitales con equipos médicos a cargo (Nari, 2004; Barrancos, 2014; Romero, 2018). La institucionalización de la corporación médica caracterizada por su educación técnica y formal, posicionó a otros saberes como subalternos y fortaleció la intervención médica en los partos y nacimientos. La obstetricia se constituyó como una reformulación de prácticas existentes bajo el nombre de una nueva especialidad que posibilitara la intervención médica en la reproducción biológica.

La partería sufrió un proceso de estigmatización en tanto se consideraba como brujería”, “oscurantista” y vinculada a un saber práctico *ignorante*. La participación de mujeres en el atendimento de partos y





nacimientos se redujo a ser subordinada y únicamente en casos considerados normales, siempre y cuando estuvieran a su vez diplomadas por instituciones controladas por médicos. Como resultado, la profesionalización de las parteras implicó que debieran deshacerse de sus antiguas prácticas de oficio de parteras para adherir a los cánones de la medicina (Nari, 2004; Barrancos, 2014). Tal proceso se desarrolló a nivel local pero de la mano de transformaciones propias del mundo occidental capitalista y profesionales extranjeros provenientes de la academia y la gestión pública construían a la maternidad desde una perspectiva que defendía la medicalización de la reproducción. La corporación médica y las instituciones de la salud generaron un capital, prestigio y poder que les otorgaba exclusividad respecto de las decisiones políticas y jurídicas vinculadas a la salud, a la vez que excluía y perseguía a sanadores no diplomados:

La creación de una corporación médica, alrededor del monopolio del ejercicio de la atención de la salud y del dominio de un saber legítimo, implicaba la erradicación de otras personas y conocimientos que hasta entonces se hallaban extensamente diseminados por la ciudad y más allá de ella: curanderos, sanadoras, comadronas, etc. (Nari, 2004).

Las actuales demandas de partos respetados, se vinculan con este proceso en la medida en que la imposición del modelo médico hegemónico para el atendimiento de los partos deja de lado cuestiones sociales, culturales, psicológicas, emocionales y espirituales. En muchos casos, los equipos médicos ejercen mecanismos de control que homogeneizan a la persona despojándola de sus necesidades, opiniones y elecciones particulares, y ejecuta procedimientos estandarizados, mecanizados e impersonales que dificultan la expresión de la persona gestante. Esto no sólo genera una patologización del parto que se aborda principalmente desde sus variables fisiológicas dejando de lado las emocionales, sino que aumentan las intervenciones propias de la violencia obstétrica, invisibilizándola y justificándola como “necesaria” para la seguridad del procedimiento. El parto como evento sanitario-hospitalario se construye a partir de nociones técnicas que establecen cierta superioridad del profesional sobre la persona por parir, y por sobre otras ocupaciones que puedan aportar saberes alternativos y/o complementarios (Lorenzo, 2013; Castrillo, 2015; Vetere, 2006).

Perspectivas críticas que revalorizan la importancia de una atención integral y holística de los partos, sostienen que se ha construido una dependencia de las personas gestantes respecto de la técnica y la medicina, que no necesariamente se justifica a partir de las capacidades biológicas sino por un sistema social que favorece esta situación. La contracara de este proceso, es el debilitamiento de la persona gestante como sujeto de decisión y una descalificación de la misma respecto de variables indispensable vinculadas a la relajación, la comodidad y la emocionalidad (Odent, 1992, 2006; Davis-Floyd, 2011; Rodríguez Bustos, 2007).

### **Derechos (no) reproductivos y sexuales**

El abordaje crítico del género como construcción social permite dilucidar estructuras que establecen diferenciaciones, jerarquías y roles en torno al sexo biológico (que remite a diferencias anatómicas y fisiológicas entre los cuerpos) según lo masculino y lo femenino (Pautassi, 2000). En este sentido, la relación mujer-maternidad construida históricamente permitió la exclusión de las mujeres del espacio público y el trabajo remunerado a la vez que las constituía como madres más que como ciudadanas en



las políticas públicas y jurídicas. El lugar subordinado de la mujer-madre constituyó lo que Nari (2004) denomina como *maternalismo político*, al convertirse la maternidad en un tema de debate público y político a partir de la necesidad estatal de “poblar el desierto”. La maternidad se constituía como un derecho de la sociedad a reproducirse más que como un ejercicio voluntario de las mujeres. Los posicionamientos de tutelaje y control sobre los cuerpos de las mujeres se justificaban sobre todo a partir de la ciencia médica, según la cual la maternidad se establecía como un deber biológicamente. A partir de entonces, movimientos feministas plantearon la necesidad de reformular la maternidad en tanto conducía a la opresión de las mujeres al convertirse en un mandato: “se presentaba como el nudo que sujetaba a las mujeres y del cual se pretendía desencadenar su liberación” (Nari, 2004).

A partir del regreso a la democracia en Argentina, se fortalecen los reclamos por los derechos (no) reproductivos y sexuales, como un eco tardío de la segunda ola feminista de los países centrales que reclamaban por una autodeterminación de las mujeres sobre su propio cuerpo (Brown, 2007). Es en este momento histórico que se consolida la noción de salud reproductiva, especialmente a partir de dos conferencias internacionales: El Cairo, 1994 y Beijing, 1995. El Plan de Acción de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo del 1994 en El Cairo sostuvo que era necesario defender: a) la promoción la equidad entre los sexos y el control de las mujeres sobre su propia fecundidad y b) que el disfrute de la salud física y mental incluye el derecho a la salud reproductiva, que abarca la planificación familiar y la salud sexual. Por otro lado, la Conferencia Internacional de la Mujer del año 1995 estableció como un derecho de todas las mujeres, la posibilidad de decidir de manera libre de coerción sobre la maternidad. Es a partir de estas instancias que se consolida el consenso de que es necesario abordar la cuestión de los derechos (no) reproductivos y sexuales como propios de los derechos humanos, es decir que ya no podían abordarse como una mera cuestión médica.

Los derechos (no) sexuales y reproductivos surgen como resultado de los movimientos de mujeres y sus reclamos históricos y como tales incluyen tres aspectos: a) la seguridad y autonomía de decisión en la reproducción (embarazo, parto y puerperio), b) la anticoncepción y el aborto, es decir, la libre decisión sobre la planificación familiar y c) el libre ejercicio de la sexualidad sin violencia o discriminación. Desde el punto de Brown (2007), es fundamental la inclusión de la anticoncepción y el aborto, razón por la cual se incluye la noción de derechos no reproductivos, a la cual se adhiere en el presente escrito.

Resulta importante, en este marco, considerar una serie de reglamentaciones vigentes en Argentina que postulan derechos relevantes en relación a la atención vinculada a la salud. Por un lado, la Ley Nacional del Paciente N° 6.529, a partir de la cual se reformula el tradicional modelo de superioridad del profesional médico frente al paciente. Representa un cambio paradigmático al otorgarle relevancia al derecho a la autonomía de decisión de la persona, es decir, el consentimiento expreso otorgado a partir de información clara y accesible otorgada por el profesional.

Por otro lado, en relación al atendimento de partos y nacimientos específicamente, resultan importantes la Ley Nacional N° 26.485 de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. En la misma, se define como violencia contra las mujeres:

toda conducta, acción u omisión, que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal. Quedan



comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes. Se considera violencia indirecta, a los efectos de la presente ley, toda conducta, acción omisión, disposición, criterio o práctica discriminatoria que ponga a la mujer en desventaja con respecto al varón (Ley Nacional N° 26.485, 2009).

A su vez, la Ley 26.485 tipifica como una de las formas de violencia contra la mujer a la violencia obstétrica definida como “aquella que ejerce el personal de salud sobre el cuerpo y los procesos reproductivos de las mujeres, expresada en un trato deshumanizado, un abuso de medicalización y patologización de los procesos naturales, de conformidad con la Ley 25.929” (Ley Nacional N° 26.485, 2009). La reglamentación de la Ley 26.485 del año 2010 describe al trato deshumanizado como aquel que se caracteriza por ser cruel, descalificante o amenazante y que es ejercido por el personal de la salud en el contexto de la atención del embarazo, parto y aborto.

En 2004 se promulgó la Ley Nacional N°25.929 llamada Ley de derechos de los padres y la persona recién nacida, o “Ley de Parto Humanizado” de manera informal. La misma tiene aplicación en los ámbitos públicos y privados del sistema de salud y menciona los derechos de las mujeres en relación al embarazo, trabajo de parto, parto y postparto. Resulta interesante observar que la mencionada Ley 25.929 no utiliza la expresión de parto respetado o humanizado, excepto cuando el Decreto Reglamentario 2035/2015 refiere a la misma como “Ley de Parto Humanizado”. Tampoco se alude a la violencia obstétrica y la única vinculación que se podría establecer con este concepto se halla en la referencia a la obligación de cumplir la Ley 26.485 de Protección Integral de las Mujeres. Por otro lado, no se hace mención a las obligaciones de los profesionales de la salud: sólo se menciona el derecho a la información y la autonomía en la decisión sobre la manera de transitar el trabajo de parto (Allori & Michel, 2017).

A partir de las reglamentaciones mencionadas, se consolida como derecho fundamental el acceso a la información respecto de las maneras en las que evoluciona el embarazo y el parto, y la posibilidad de decidir frente a las alternativas existentes. El surgimiento de la noción de parto humanizado implicó la enunciación por parte de la sociedad civil, de situaciones consideradas como violentas, que estaban naturalizadas y normalizadas, y que necesitaban de un mayor protagonismo de la persona gestante para evitarlas. La denuncia de la violencia obstétrica y la demanda de partos humanizados se convierten en un campo de disputa, negociación y puja de poder en la que se intenta denominar y visibilizar lo violento; así como los mecanismos institucionales y sistemáticos que habilitan la violación de los derechos humanos de las personas gestantes y la violencia de género (Jerez, 2014; Castrillo, 2016; Felliti & Abdala, 2018).

La importancia de las definiciones en torno a los cuerpos, y, específicamente los cuerpos de las mujeres y personas con capacidad de gestar, presenta la estrategia de determinados sectores de traducir argumentos políticos en científicos para postularlos como neutrales y absolutos y saldar el debate político. De ésta manera, se realiza un traspaso del terreno político al terreno científico desde la perspectiva médico-sanitarista. En este sentido, debatir sobre los derechos (no) reproductivos y sexuales implica a su vez, entrar en una disputa respecto de lo considerado público o privado, ya que presentarlo como propio de políticas sanitarias despolitiza la cuestión. Por ésta razón se propone hablar de derechos y no de salud reproductiva:



el desplazamiento desde la noción de ‘derechos (no) reproductivos y sexuales’ concebidos como derechos civiles, hacia otra, la de ‘salud reproductiva’, pone en riesgo uno de los desafíos de la demanda, la cual es politizar y discutir en términos públicos y políticos asuntos relativos a los cuerpos, las sexualidades y la reproducción, históricamente relegados a un terreno personal, íntimo y privado y por ende no relevante en el orden de lo político. La institucionalización de los derechos (no) reproductivos y sexuales en términos de salud reproductiva despolitiza y medicaliza el reclamo, en el sentido de que este deviene nuevamente en algo que se dirime en el ámbito privado de un consultorio bajo el saber experto de los(as) profesionales de la salud (Brown, 2007).

Las diversas formas de opresión que se manifiestan en el campo de la salud deben pensarse a partir del enfoque de derechos, lo cual implica definirla como una cuestión legítima de debate público. Frente a esto, es necesario también dilucidar estructuras históricamente construidas que posicionan como dominantes a los saberes expertos, ante los que es necesario denunciar las formas de violencia y conjugarlos con saberes prácticos, vivenciales y situados.

### **Debates en relación al ejercicio profesional de la Obstetricia**

Actualmente se encuentra en disputa en Argentina el rol de la obstetricia, situación a partir de la cual se pueden evidenciar relaciones de poder vinculadas a la corporación médica y el modelo médico hegemónico y los derechos (no) reproductivos y sexuales de las personas gestantes.

La obstetricia se encuentra regulada como actividad de colaboración de la medicina según la Ley 17.132 de Ejercicio de la medicina, odontología y actividades de colaboración, que la caracteriza como:

De las actividades de colaboración de la Medicina u Odontología; el de las personas que colaboren con los profesionales responsables en la asistencia y/o rehabilitación de personas enfermas o en la preservación o conservación de la salud de las sanas, dentro de los límites establecidos de la presente ley (Ley 17.132, 1967).

La ley 17.132 establece en el artículo 49: “El ejercicio de la obstetricia queda reservado a las personas de sexo femenino que posean el título universitario de obstétrica o partera, en las condiciones establecidas en el art. 44”. En el artículo 50 establece que no podrán prestar asistencia a personas con embarazo, parto o puerperio en condición patológica y en el artículo 51 menciona que “Las obstétricas o parteras pueden realizar asistencia en instituciones asistenciales oficiales o privadas habilitadas, en el domicilio del paciente o en su consultorio privado, en las condiciones que se reglamenten”.

En 2019 obtuvo media sanción un proyecto de Ley nacional que implicaba la derogación de los artículos vinculados al ejercicio profesional de la Obstetricia de la Ley 17.132 y la generación de un marco legal nacional. Sin embargo, existe una dificultad estructural de generar normativas de jerarquización profesional en el ámbito de la salud que se vincula con una posición de superioridad de los equipos médicos respecto de sus “auxiliares”.

Desde el año 2008 se impulsan proyectos de Ley en Argentina, con el objetivo de modificar esta situación y otorgarle el debido reconocimiento al ejercicio profesional de la Obstetricia, respaldados



por la FORA, Federación de Obstétricas de la República Argentina. La FORA está integrada por el Colegio de Obstétricas de la Provincia de Misiones, Colegio de Obstetras de la Provincia de Santa Fe, Colegio de Obstetras de Entre Ríos (CODER), Sociedad Obstétrica del Chaco (SOCH), Asociación de Obstétricas Municipales (ADOM), Colegio Obstétrico de Catamarca, Sociedad Obstétrica Mendocina (SOM), Colegio de Obstétricas de Santiago del Estero, Sociedad Obstétrica de Formosa, Asociación Civil de Obstétricas Unidas de Tucumán (ACOUTUC), Colegio de Licenciados en Obstetricia de Jujuy. A su vez, en el año 2018 se crea el colectivo “Nosotras parimos, nosotras decidimos”, el cual sostiene en su página de Facebook<sup>177</sup>:

Desde la campaña “Nosotras Parimos, Nosotras Decidimos” exigimos que se garantice la libertad de decisión sobre lo que acontece en el cuerpo de cada mujer, persona gestante. Las mujeres, en calidad de protagonistas tenemos mucho para decir, de hecho tenemos la última palabra, porque lo que aquí se juega es el ejercicio de nuestra autonomía y soberanía y el pleno acceso a nuestros derechos (Nosotras parimos, nosotras decidimos, 2019).

Compuesto por activistas del movimiento de mujeres, tiene como objetivo interpelar a la ciudadanía, al sistema de salud, y a representantes del Estado. Pretende cuestionar la atención perinatal y la salud sexual en relación al lugar que ocupan mujeres y personas gestantes y la violencia obstétrica existente (Nosotras parimos, nosotras decidimos, 2019). Por su parte, la Asociación Argentina de Parteras Independientes (AAPI) creada en el año 2011, es la principal propulsora de los partos domiciliarios, brindando capacitaciones y atención vinculada a los mismos; y con un fuerte activismo en contra de la prohibición del parto en domicilios. Las organizaciones mencionadas se manifestaron en relación al proyecto de ley, demandando por los derechos (no) reproductivos y sexuales y en contra de la violencia obstétrica en todas sus formas.

El intento de la corporación médica de mantener como exclusivas ciertas competencias entra en tensión no sólo con la demanda de jerarquización profesional de Obstetras, sino también con organizaciones del movimiento de mujeres que demandan por la autonomía de decisión respecto de la manera en que desean transitar sus partos. La tensión demuestra a su vez, una dicotomía respecto de la manera en que se plantea la cuestión según la perspectiva sanitarista o la perspectiva de los derechos (no) reproductivos y sexuales, ¿quién tiene la potestad de decidir sobre cuáles son los saberes y prácticas válidas para el atendimiento de los partos y nacimientos?

Al analizar el debate parlamentario respecto del proyecto de Ley que obtuvo media sanción en 2019 se pueden establecer ciertas reflexiones. Por un lado, se observa que se recogen ciertas demandas respecto de un primer proyecto de Ley presentado por diputadas y diputados del PRO, al cual se le reclamaba que obstaculizaba el acceso al parto domiciliario y el protagonismo de la persona gestante frente al modelo médico hegemónico. La diputada Mónica Macha del Frente para la Victoria es quien recoge las demandas al reunirse con representantes de las organizaciones AAPI y ‘Nosotras parimos, nosotras decidimos’. Es a partir de esta instancia que se redacta un segundo proyecto de Ley y se logra un dictamen de consenso para tratarlo en la Cámara de Diputados. A partir de este momento, las

---

<sup>177</sup> Disponible en: <https://www.facebook.com/campananosotrasparimosnosotrasdecidimos/> [Última visita: septiembre de 2022]





organizaciones sociales se movilizan en apoyo del proyecto y demandando la aprobación del mismo mediante manifestaciones en la vía pública, con marchas y festivales.

En la sesión de la Cámara de Diputados de la Nación en que se realizó la votación del proyecto de Ley, los discursos de los y las diputadas presentes ese día, expresaron posturas diversas en relación a la temática. Se pudo observar a partir de las mismas, visiones mayoritariamente sanitaristas, es decir que la planteaban como propia de la salud pública, más que como instancia de protección y garantía de los derechos (no) reproductivos y sexuales. Esto se puede observar claramente en el discurso parlamentario del diputado Franco, “Ya se lo dijo pero lo vamos a repetir con fuerza: el parto es un proceso fisiológico; es la forma que la humanidad consigue para preservar la especie y así mantener el instinto de supervivencia” (DS, 29-04-2019: 137-225). No resulta casual la metáfora del parto como algo propio de la preservación de la humanidad, lo cual devela rastros de lo que Nari (2004) conceptualiza como maternalismo político, es decir el suceso del parto y embarazo como algo que pertenece a la sociedad más que a la persona gestante.

A lo largo de la sesión parlamentaria, también es posible reconocer discursos que consideran a la partería como algo “de vieja data”, tal como lo expresa el diputado Amadeo en su discurso: “la vieja partera que hizo nacer a muchos de nosotros hoy es una profesional formada y preparada para poder trabajar, como dice la Organización Mundial de la Salud” (DS, 29-04-2019: 150-152). A su vez, en línea con la histórica estigmatización del saber de las parteras, el diputado Franco sostuvo:

Yo les puedo contar una anécdota que viví en los inicios de mi carrera profesional: en el mismo hospital atendían personas que se formaron empíricamente para atender partos, que incluso eran elegidas por las mujeres por sobre algunos médicos. En mi pueblo había una “abuelita” –así se llamaba a la señora que atendía los partos en forma empírica– llamada Rita que atendía todos los partos, a tal punto que el pueblo le puso su nombre a una calle. Ella atendió a varias generaciones. Fíjense que a mí me tocó enseñarle cómo usar los guantes y cómo lavarse las manos, y eso que no soy tan antiguo (DS, 29-04-2019: 155-156).

En relación a la corporación médica, es de suma importancia remarcar que se manifestó amplia y explícitamente en contra del proyecto de Ley. Esto se enmarca en un contexto en el que, siguiendo a Ramaciotti & Martín (2016), es necesario analizar el rol de labores “asistenciales” en el sistema de salud, mayoritariamente emprendidas por mujeres; y que han sido subordinadas en relación a los médicos a partir de un “sistema social sustentado por la dominación de los varones sobre las mujeres y un esquema de científicidad masculinizado” (Ramaciotti & Martín, 2016). Las ocupaciones feminizadas, generalmente vinculadas al cuidado, se presentan con cierta subalternidad y desvalorización al considerarse como tarea innata de las mujeres. Trabajadores de la salud como enfermeros y enfermeras, debieron emprender luchas para obtener el debido reconocimiento profesional y laboral, hasta el día de hoy en disputa con las competencias de médicos que intentan no perder la autoridad ni ceder competencias.

Entre las organizaciones de la corporación médica que se manifestaron en contra del proyecto de Ley podemos mencionar a la Sociedad de Ginecología y Obstetricia de Tucumán y el Colegio Médico de Jujuy; el ‘Colegio Médico en defensa de los Derechos de los médicos’; el Foro de entidades Médicas del Noroeste Argentino; la AMAP, Asociación de Médicos de la Actividad Privada. Las organizaciones declararon que el proyecto de ley implicaba un avasallamiento de las incumbencias de





la *medicina* (Obelar, 2019)<sup>178</sup>; y un traslado de actos médicos a otros profesionales tradicionalmente definidos como colaboradores (Japas & Garín, 2019)<sup>179</sup>; e incluso sostuvieron:

Tampoco compartimos los argumentos expuestos verbalmente por algunos legisladores, en el sentido que la actividad de las obstétricas puede disminuir la medicalización de las embarazadas ya que no existe ninguna evidencia acerca de que se encuentren medicadas en exceso las embarazadas, o que se favorece al género femenino con esta ley: hoy en día la mayoría de los estudiantes y médicos jóvenes son de sexo femenino, sería un grave error confundir una cuestión de género con una Política de Salud Pública (Japas & Garín, 2019).

A su vez, la Sociedad de Obstetricia y Ginecología de Buenos Aires (SOGIBA) se manifestó en contra del proyecto de Ley en tanto: “Consideramos que dicho proyecto de Ley requeriría clarificar los alcances del vademécum Obstétrico y en particular, de la atención domiciliaria. La posición contraria de nuestra sociedad al parto no institucional ya fue establecida oportunamente” (SOGIBA, 2019)<sup>180</sup>. Frente a la posición de SOGIBA, el Colegio de Obstétricas de la Provincia de Buenos Aires (COPBA) publicó un comunicado en acuerdo con la Carrera de la Licenciatura en Obstetricia UBA; la FORA; la Dirección Nacional de Maternidad, Infancia y Adolescencia; la AAPI y la Asociación de Obstétricas Municipales de C.A.B.A en que ratificaron “la NO concurrencia de los/las licenciados/as al Congreso organizado por la Sociedad de Obstetricia y Ginecología de la Provincia de Buenos Aires” (COPBA, 2019)<sup>181</sup>.

De ésta manera, la corporación médica manifiesta una negación del exceso de medicalización de mujeres embarazadas y una resistencia a la habilitación de los partos domiciliarios. Esto demuestra una postura defensora del modelo médico hegemónico y un posicionamiento autoritario respecto de las cuestiones vinculadas a la salud. No sólo se dejan de lado demandas sociales posicionando la temática como una cuestión técnico-sanitaria no susceptible de debate público, sino que se sostiene que cuestiones de género no deben confundirse con cuestiones de política pública. En este sentido, argumentos sanitaristas obstaculizan la politización de cuestiones vinculadas a la salud, lo cual perjudica la garantía de los derechos (no) reproductivos y sexuales. Las tensiones vinculadas al ejercicio profesional de la obstetricia permiten visibilizar por un lado, a) la vigencia del poder de las corporaciones médicas como autoridad absoluta y exclusiva en materia de salud, y b) la despolitización de la cuestión como estrategia de reproducción de tal situación de poder.

Esta situación no condiciona únicamente a las profesionales consideradas auxiliares de la medicina si no que excluye también a todas aquellas personas que integran el espectro del acompañamiento en salud que no han sido formadas por instituciones formales controladas por médicos como lo son parteras, doulas y puericultoras. Esto es algo que se sostuvo por parte de las organizaciones sociales, principalmente en relación al parto domiciliario, instancia en la que no se restringen de la misma manera quiénes pueden participar en el mismo. La posibilidad de elegir el tipo de asistencia deseada y

<sup>178</sup> Disponible en: <https://sogotuc.org.ar/alerta-por-ley-que-regula-actividad-de-obstetras/> [Última visita: septiembre de 2022]

<sup>179</sup> Disponible en: [https://www.notivida.org/boletines/1158\\_.html](https://www.notivida.org/boletines/1158_.html) [Última visita: septiembre de 2022]

<sup>180</sup> Disponible en: <http://www.sogiba.org.ar/index.php/profesionales/sesiones-cientificas/2-institucional/537-opinion-de-sogiba-sobre-la-ley-d-e-ejercicio-de-las-licenciadas-en-obstetricia> [Última visita: septiembre de 2022]

<sup>181</sup> Disponible en: <http://copba-cs.org.ar/comunicado-de-instituciones-oct-19/> [Última visita: septiembre de 2022]



elegida en la instancia de los partos y nacimientos y las limitaciones y restricciones en relación a esto, está vinculado con la autonomía de decisión sobre el propio cuerpo y los derechos (no) reproductivos y sexuales. En este sentido, se manifiesta la posición de superioridad de los saberes vinculados a la academia que estigmatizan y excluyen a saberes alternativos a los cánones de la ciencia moderna. Tales conocimientos requieren ser validados y reconocidos como una posibilidad complementaria a la ciencia moderna para permitir abordajes integrales en salud y bienestar, entendiendo que los fenómenos vinculados a la salud trascienden lo fisiológico.

Desde la presentación de los proyectos de Ley a nivel nacional, y a partir de la pérdida de estado parlamentario luego de obtener media sanción en la Cámara de Diputados, se presentaron diversos proyectos a nivel provincial. Esto demuestra que la lucha fue redireccionada y descentralizada hacia otro nivel jurisdiccional: el nivel provincial. Desde el año 2018 en que se presenta el primer proyecto de Ley a nivel nacional, 9 provincias sancionaron Leyes vinculadas al ejercicio profesional de la obstetricia:

Cuadro 1. Leyes del ejercicio profesional de la Obstetricia actualizadas a nivel provincial		
Provincia	Año de sanción de Ley actualizada	N° de Ley
La Rioja	2018	Ley 10.102
Jujuy	2018	Ley 6.101
Catamarca	2018	Ley 5.549
Salta	2019	Ley 8.170
Misiones	2019	Ley I-164
Chaco	2020	Ley 3290-G
Mendoza	2021	Ley 9.360
Chubut	2021	Ley X-76
Santiago del Estero	2021	Ley 7.336

Fuente: elaboración propia.

A su vez, se presentaron proyectos de Ley en Santa Fe (Expte 39651 presentado en 2020) y en Corrientes (Expte.14845 presentado en 2020) que aparentemente no fueron tratados ni sancionados.

Luego del período pandémico y de una reestructuración de las organizaciones en función de la atención de partos y nacimientos en contexto de aislamiento preventivo obligatorio, la apuesta se renovó en el 2022. Es la diputada Macha quien presentó un nuevo proyecto de Ley de ejercicio profesional de la Obstetricia, renovando los reclamos colectivos por un marco normativo que respalde la profesión a nivel nacional. En este caso, se reivindicó con mayor énfasis el derecho al parto domiciliario y la necesidad de contar con una normativa que permita favorecer la atención en los mismos por parte de obstetras. El proyecto fue respaldado por una carta enviada al Honorable Congreso de la Nación de parte del Colegio de Obstétricas de la Provincia de Buenos Aires.

En el 2022, se publicó a su vez un estudio denominado 'Fortalecimiento de las competencias y funciones de las obstétricas-os en la Argentina: un tema estratégico' realizado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) de Buenos Aires. A partir del mismo se analiza la labor de



obstetras como fundamental para garantizar una mayor y mejor cobertura de servicios de salud que a su vez garantice los derechos (no) reproductivos y sexuales. Lxs obstetras resultan piezas esenciales en la atención en partos y nacimientos, pero también tienen la capacidad de asistir en el 87% de servicios esenciales de salud (no) reproductiva, sexual, maternal de gestantes y neonatal. Con la debida reglamentación y formación, podrían reducir en un 83% la mortalidad materna, especialmente si se tiene en cuenta la relación entre número de nacidos vivos y la cantidad de profesionales disponibles (obstetras y médicos especialistas en ginecología y obstetricia), que alcanza un 3,4 por cada mil nacidos vivos en provincias menos favorecidas (Ariza Navarrete, Sciurano, & Ramos, 2022). La presencia de la cuestión en la agenda pública es innegable, así como las tensiones y disputas que visibilizan desigualdades a nivel estructural, razón por la cual se decidió abordar esta temática desde un enfoque propio de la Ciencia Política.

A partir del debate sobre el ejercicio profesional de la obstetricia, es posible observar tensiones presentes en lo público, no sólo desde lo estatal –Congreso y representantes legislativos- si no también desde lo civil, movimientos sociales y asociaciones civiles profesionales. A su vez, resulta indispensable considerar los postulados del sistema jurídico-legal, en tanto plantea igualdad y neutralidad en un sistema de desigualdades e intereses en puja que operan en ese contexto institucional de supuesta equidad. En este sentido, si bien la totalidad de representantes presentes en la Cámara de Diputados en el día de la votación del proyecto se manifestaron a favor del mismo, no llegó a constituirse en decisión, es decir en carácter de Ley. En este sentido, los contrapúblicos subalternos se convierten en fundamentales en tanto habilitan espacios para que grupos desvalorizados construyan nociones sobre las propias necesidades que eviten la adhesión a consensos que se presentan como generales cuando en realidad no lo son. Sin embargo, aún remarcando la importancia y valor de que grupos subalternos se organicen para construir contradiscursos y propuestas desde su propia realidad, tales grupos se caracterizan en este caso en particular como públicos débiles, en tanto operan como opinión pública pero sus reclamos no tienen la fuerza para imponerse como mandato legal (Fraser, 1999). No resulta casual el rol de superioridad de la disciplina médica frente a otros saberes, propios del sistema formal académico de educación o alternativos al mismo. Aquí es posible visibilizar la manera en que los estilos culturales son valorizados desigualmente y por ende, excluidos de las instancias de deliberación y toma de decisión. La práctica democrática se ve limitada en tanto las instituciones políticas están impregnadas de desigualdades coloniales y de género que continúan operando a pesar de la igualdad jurídica. La existencia de contrapúblicos subalternos del movimiento de mujeres y asociaciones profesionales presentan una esperanza emancipatoria, en tanto denuncian la discriminación ejercida contra profesionales considerados como “auxiliares” y también de saberes no científico-académicos que podrían permitir un abordaje integral de partos y nacimientos y por sobre todas las cosas, una real autonomía de decisión y ejercicio de los derechos (no) reproductivos y sexuales de las personas gestantes.

## Reflexiones finales

Resulta indispensable incorporar análisis interdisciplinarios que aporten a la construcción de un abordaje crítico de las políticas y manifestaciones públicas en relación a la salud, y en este caso, específicamente los derechos (no) reproductivos y sexuales. La tensión existente entre diferentes



actores y saberes que participan en el hecho de los partos y nacimientos permite visibilizar estructuras que reproducen violencia de género de tipo obstétrica que necesita ser enunciada y resistida.

La posibilidad de contar con autonomía de decisión respecto a la manera en que se desean transitar los partos y nacimientos, así como las personas y saberes que se pretenden incluir para la atención y asistencia durante los mismos, se vincula con una noción de bienestar y plenitud y no únicamente con una cuestión médico-sanitaria. Resulta esencial incorporar esta noción desde una perspectiva de género e interseccional:

las necesidades diferenciales de las mujeres deben ser consideradas en todo su alcance, ya que no sólo importa la calidad de miembrx de la sociedad, sino cómo se disfruta de tal condición. Debemos trabajar en construir procesos sociales que generen mejores condiciones de vida, hacia allí se debe mirar y crear apoyos diversos; en consecuencia, nuestra prioridad debe ser la generación de procesos intersectoriales en los espacios locales, provincias y municipios, que promuevan un sistema sanitario democrático, sin claroscuros, pensando en los seres humanos, y habilitándolos a vivir su sexualidad en plenitud (Venticinque, 2020).

Los debates, movilizaciones y múltiples proyectos de Ley evidencian la dificultad de generar cambios a nivel legislativo, lo cual es sólo el primer paso. Se considera que el análisis político de tales discursos y acontecimientos evidencian relaciones de dominación, subordinación y exclusión en el campo médico que requieren de una intervención que trascienda lo legal, que si bien es indispensable, no es el único campo en que operan estas desigualdades.

La problemática de jerarquización profesional de obstetras está estrechamente vinculado con una cuestión de género, en tanto históricamente se han calificado tareas de cuidado como propias del género mujer, y por tanto, han sido desvalorizadas y subordinadas al quehacer del médico. Este proceso estuvo de la mano, a su vez, de una estigmatización de los saberes prácticos como propios de la “hechicería y la magia” (Nari, 2004; Ramaciotti 2020). Las estructuras de poder cristalizadas en que la corporación médica intenta mantener “sus competencias” como propias, restringiendo las competencias de otras profesiones consideradas auxiliares, tienen un impacto en el sistema de salud y en los derechos de las personas a las que se dirige.

El rol de autoridad absoluta de la corporación médica se presenta como portador de un saber técnico especialista que se impone por sobre otras formas de saber y por sobre todas las cosas, por sobre la subjetividad de las personas gestantes y su autonomía de decisión. El cuidado y la calidez debieran ser centrales en la atención de las personas gestantes al momento de parir, y las demandas y luchas de los movimientos de obstetras, parteras y mujeres evidencian una inminente transformación que intenta expandirse. En este sentido, los contrapúblicos subalternos (Fraser, 1999) resultan indispensables para que grupos subordinados puedan reflexionar sobre su situación desde su propia realidad y organizar campañas para difundir su voz, invisibilizada por parte de los grupos de poder. Los argumentos que trasladan al terreno de lo privado la cuestión sanitaria -al considerar que no amerita debate público aquello que debe ser abordado por profesionales- implica una despolitización de la cuestión que posiciona en un lugar jerárquico a abogadx y médicxs, supuestamente neutrales y objetivos (Brown, 2007; Venticinque 2013). Cuestionar a la academia en tanto prioriza modelos racistas y patriarcales, implica criticar a su vez los modelos de salud que ha construido históricamente, para generar una cobertura integral que incluya saberes prácticos, vivenciales y situados que están actualmente excluidos del modelo médico hegemónico; actualmente cuestionado también al interior de las



Facultades de Medicina. Resulta interesante incorporar líneas de investigación que estudien sobre tal fenómeno, y también que profundicen sobre la realidad de profesionales de la Obstetricia, doulas y parteras en relación a lo trabajado en este artículo. En tanto habiliten prácticas democráticas y garantes de derechos, es necesario apoyar y sostener los espacios que generen contradiscursos y dotarlos de legitimidad también con aportes de las Universidades y la academia, como ejercicio crítico y político.

## Bibliografía

- Allori, A. & Michel, A. (2017). El parto respetado como asunto de derechos: el mapa jurídico en la Argentina. *Mora*, (23), 197-204.
- Ariza Navarrete, S., Sciurano, G., & Ramos, S. (2022). Fortalecimiento de las competencias y funciones de las obstétricas-os en la Argentina: un tema estratégico.
- Barrancos, D. (2014). Género, profesiones de la salud y sociedad. *Salud Colectiva*, 10(3), 297-299.
- Brown, J. (2007). Los derechos (no) reproductivos en Argentina: encrucijadas teóricas y políticas. *Cadernos pagu*, (30), 269-300.
- Brown, J. (2011). Cuerpo, sexualidad y poder. El saber científico como soporte último de la salud y la justicia. *Apuntes para el debate. Revista sociedad*, 29.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Nación. (2019). *Diario de Sesiones. 3ª Reunión - 3ª Sesión ordinaria. Período 137º. Pp.137-255*
- Castrillo, B. (2016). Dime quién lo define y te diré si es violento. Reflexiones sobre la violencia obstétrica. *Sexualidad, Salud y Sociedad*, 24, 43-68.
- Davis-Floyd, R. (2001). The technocratic, humanistic and holistic paradigms of childbirth. *Journal of Gynecology and Obstetrics*, 75(1), 5-23.
- Felitti, K., & Abdala, L. (2018). El parto humanizado en la Argentina: activismos, espiritualidades y derechos. *Parterías de Latinoamérica. Diferentes territorios, mismas batallas*, 123-152.
- Fraser, N. (1999). Repensando la esfera pública. *Ecuador Debate. Opinión pública*, (46), 139-174.
- Javiera Cubillos, A. (2015). La importancia de la interseccionalidad para la investigación feminista. *Oxímora*, (7), 119-137.
- Jerez, C. (2014). *Partos Empoderados: clase y género en la crítica a la violencia hacia las mujeres en los partos*. XI Congreso Argentino de Antropología Social, Rosario.
- Lorenzo, C. (2013). Es un parto: indagaciones en torno a la construcción de un derecho. *Actas VII Jornadas de Jóvenes Investigadores*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.
- Lugones, M. (2008). Colonialidad y género. *Tabula rasa*, (09), 73-101.
- Menéndez, E. (1988). Modelo médico hegemónico y atención primaria. *Segundas jornadas de atención primaria de la salud*, 30, 451-464.
- Miñoso, Y.E. (2016). De por qué es necesario un feminismo descolonial: diferenciación, dominación co-constitutiva de la modernidad occidental y el fin de la política de la identidad. *Solar*, 12(1), 171.
- Miñoso, Y. (2014). Una crítica descolonial a la epistemología feminista crítica. *El cotidiano*, (184), pp 7-12.
- Nari, M. (2004). *Políticas de la maternidad y maternalismo político*. Biblos.
- Martín, A.L. & Ramaciotti, K. I. (2016). Profesiones sociosanitarias: Género e Historia. *Avances del Cesor*, 8 (15), 81-92.
- Odent, M. (1992). *El nacimiento renacido*. Errepar.





- Odent, M. (2002). *El granjero y el obstetra*. Creavida.
- Pautassi, L. (2000). Igualdad de Derechos y desigualdad de oportunidades: Ciudadanía, Derechos Sociales y Género en América Latina. En Herrera, G. (comp.). *Las fisuras del patriarcado. Reflexiones sobre Feminismo y Derecho*. FLACSO.
- Pecheny, M., & Petracci, M. (2006). Derechos humanos y sexualidad en la Argentina. *Horizontes antropológicos*, 12(26), 43-69.
- Petracci, M., Brown, J. L., & Straw, C. (2011). *Derechos sexuales y reproductivos: teoría, política y espacio público*. Teseo.
- Quijano, A. (2014). *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina*. En: *Cuestiones y horizontes: de la independencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. CLACSO.
- Ramaciotti, K.I. (2020). *El cuidado sanitario. Hacia una historia de la enfermería en Argentina*. En *Historias de la enfermería en Argentina. Pasado y presente de una profesión*. EdunPaz.
- Rodríguez Bustos, C. (2007). *Pariremos con placer. Apuntes sobre la recuperación del útero*. Ediciones Crimentales.
- Rodríguez Bustos, C. (2010). *El asalto al Hades*. Disponible en: [sites.google.com/site/casildarodriganez](https://sites.google.com/site/casildarodriganez). [Última visita: septiembre de 2022]
- Romero, P. B. (2018). Parir en el hospital: un territorio de relaciones desiguales y de poder. *Trabajo y sociedad: Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas*, (30), 435-439.
- Segato, R. (2012). Brechas descoloniales para una universidad nuestroamericana. *Observatorio da Jurisdicao Constitucional*, 5.
- Venticinque, V. R. (2013). Las relaciones Gobiernos locales-Organizaciones sociales. Determinaciones e influencias a partir de las políticas públicas. El caso del Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable en el Municipio de Rosario (2003-2010). Mimeo.
- Venticinque, V. R. (2018). La salud sexual y reproductiva en el ámbito municipal. *RevIISE-Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 12(12), 179-188.
- Venticinque, V. R. (2020). Las conquistas de nuestros cuerpos: transformando la salud de las mujeres en el nuevo milenio. *Revista Panameña de Ciencias Sociales*, (4), 67-78.
- Vetere, P. E. (2006) *El Modelo Médico Hegemónico y su reproducción en el Perfil de Médico que promueve la Fac. Cs. Médicas de la U.N.L.P.* [en línea]. Trabajo final de grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.562/te.562.pd>. [Última visita: septiembre de 2022]

**¿Hacia una democracia paritaria local? Avances y efectos de las leyes de paridad de género en la política local: el caso de concejos deliberantes de la provincia de Santa Fe.**





Bonesso Camila  
[camibonesso17@gmail.com](mailto:camibonesso17@gmail.com)  
Facultad de Humanidades y Ciencias  
Universidad Nacional del Litoral

## **Resumen**

La democracia paritaria es un debate instalado en la agenda pública hace ya varios años y hoy día representa un objetivo político amparado en el ámbito normativo-institucional internacional, a su vez adoptado y propulsado por diversos países. En pos de avanzar hacia una sociedad más justa y equitativa entre hombres y mujeres, la aplicación de acciones afirmativas como las leyes de paridad de género fueron unas de las tantas herramientas adoptadas para lograrlo. En este sentido, el objetivo del presente trabajo es visibilizar la participación política de las mujeres en la arena local y analizar cuáles son los efectos de las leyes de paridad sancionadas en el ámbito provincial sobre los espacios de representación política local, pocas veces sometidos a estudio; como así también los condicionamientos que impiden su efectividad (particularmente los vinculados a los atributos del sistema electoral). Para ello, tomamos como caso concreto a la provincia de Santa Fe y utilizamos como unidad de análisis a los concejos deliberantes de sus municipios, cuyas elecciones para la renovación de la mitad de sus bancas en el 2021 fueron las primeras desarrolladas bajo la Ley 14.002 de Paridad de Género, sancionada y promulgada a fines del 2020.

## **Introducción**

El estudio sobre la participación, la representación y la democracia como régimen político es un tema de la teoría y la ciencia política desde sus orígenes. Que la representación política es el principio básico y universal constitutivo de las democracias modernas es un discusión saldada dentro de este campo; sin embargo, la ausente -a lo largo de la historia- y aún limitada representación y acceso de las mujeres y otros grupos sociales de la población en los espacios de poder, pone en tela de juicio la legitimidad de la democracia como sistema político, es decir, estamos en presencia de lo que Baradají Blasco (2010) denomina como un “grave déficit democrático”. Mientras que el siglo XX fue escenario de conquistas de derechos políticos, sociales, económicos y culturales para las mujeres, en el siglo XXI asistimos a la búsqueda de un reparto del poder equitativo y paritario en todos los ámbitos. Si miramos en retrospectiva, el reclamo por la efectiva participación y representación de las mujeres en los ámbitos de poder comienza ya a plasmarse en diferentes mecanismos institucionales y normativos desde finales del siglo pasado y a pesar de que la legislación establecida en cada país tuvo diferentes tratamientos y diseños, el punto de partida institucional común fueron las recomendaciones elaboradas por las Naciones Unidas -plasmadas en varios documentos que ayudaron a instalar el debate en la agenda pública internacional- como así también la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (1979) y las posteriores Recomendaciones y Plataformas de Acción de las Conferencias Mundiales de Nairobi (1985) y Beijing (1995), todas tendientes a terminar con la desigualdad de género existente hasta entonces (Archenti y Tula, 2008).

Bajo este contexto, en 1991 Argentina se convierte en el primer país del mundo en sancionar una ley de cuotas, conocida como Ley N° 24.012 de Cupo Femenino. La misma establece que las listas que se presenten a elecciones deben estar conformadas por al menos un 30% de mujeres y que las candidatas tienen que ubicarse en lugares de las listas con posibilidades ciertas de ser elegidas<sup>182</sup>. Este requisito se

<sup>182</sup> Ley N° 24.012 de Cupo Femenino, 1991. Fuente: [Texto completo | Argentina.gob.ar](#)



configura como central para la inscripción de las listas de candidatos nacionales que presenten los partidos políticos. Es decir, ante el incumplimiento, los jueces electorales se veían facultados a reordenar las listas que no cumplieren las cuotas y cualquier ciudadano/a también podía impugnar aquellas listas que violaran la legislación. Esta normativa tuvo un efecto dominó tanto a nivel regional como a nivel subnacional, ya que a partir de 1992 veinte provincias adoptaron leyes de cuota mínima parecidas a la ley nacional, y recién a partir de 2010 se sumaron las dos provincias restantes. En líneas generales, las leyes provinciales de cuotas de género “(...) abarcan las candidaturas legislativas (con excepción de los cargos que se eligen en los distritos uninominales), incorporan mandatos de posición y establecen la no inscripción de las listas que no cumplan los requerimientos normativos” (Caminotti, 2017: 26).

Si bien el aumento de los porcentajes de legisladoras nacionales se produjo de forma sostenida desde la entrada en vigencia de la ley de cupo femenino, gracias al diseño de la cuota y a un sistema electoral con elementos favorables para su aplicación -como la fórmula proporcional con listas cerradas y bloqueadas (*ibid*)-, también es cierto que a partir del 2009 la progresión de las mujeres en el Congreso de la Nación entró en *impasse*. Es decir, la representación de mujeres en ambas cámaras quedó anclada a los porcentajes mínimos legalmente exigidos, y aquella normativa que había convertido a la Argentina en un país pionero, muy pronto se transformó en un “techo” para la participación equitativa de las mujeres. Esta situación, que se repetía en los países de la región y también en el ámbito subnacional de nuestro país -con impactos heterogéneos debido a diversos factores-, llevó al planteo de un nuevo desafío para lograr la igualdad de género: la paridad política. En este sentido, a partir del Consenso de Quito, adoptado en la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (2007), la paridad se instaló como objetivo en las agendas de la región, entendiéndose ésta como

*“(...) uno de los propulsores determinante de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, las relaciones sociales, económicas, políticas y culturas, y que constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres”*  
(Archenti, 2011, p.22).

Sin embargo, como bien lo explica la autora citada, pasaron muchos años desde aquella Conferencia para que la paridad política entrara en vigencia -al menos en lo normativo- en los diferentes países de América Latina y el Caribe, siendo pioneros en esto el Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, la República Bolivariana de Venezuela y Costa Rica. Mientras que en el caso argentino, la sanción de una ley de este tipo ocurre en 2017, cuando el congreso de la nación aprueba la Ley N.º 27.412 “de Paridad de Género en Ámbitos de Representación política”, promulgada por el Poder Ejecutivo recién a comienzos del 2019, rigiendo ya para las elecciones de dicho año. La misma establece en su artículo primero que:

*“El principio de paridad de género consagrado por la Ley N° 27.412 se entiende como la conformación de listas integradas por candidatas y candidatos de manera intercalada, en forma alterna y consecutiva, desde la primera o el primer titular hasta la última o último*



*suplente, de modo tal que no haya DOS (2) personas continuas del mismo género en una misma lista”.*<sup>183</sup>

A su vez, la ley establece que las listas que no cumplan estos requisitos no serán oficializadas. Así, con la implementación de esta acción positiva -al igual que las cuotas- se apunta a garantizar, tal como se expresa en su promulgación, el ejercicio de un derecho preexistente plasmado ya en el artículo 37 de la Carta Magna de la Nación, cuando expresa que “La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral”, como así también el artículo 75, inciso 22 y 23 de la misma. Ahora bien, previo a esa fecha, en el ámbito subnacional ya contábamos una “primera generación” de reformas: entre el 2000 y 2002 tres provincias llamadas -Córdoba, Santiago del Estero y Río Negro- reformaron sus leyes de cuota iniciales para establecer la equivalente participación de géneros en las candidaturas a los cuerpos colgados y, en el 2016 se le sumaron a las mismas Buenos Aires, Salta, Chubut y Neuquén. Actualmente, todas las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuentan con una ley de paridad, excepto Tucumán, Corrientes y Tierra del Fuego que aún conservan sus leyes de cupo.

Todas estas acciones llevadas a cabo en los diferentes países de la región como también hacia el interior de nuestro país se realizaron con el objetivo de materializar, o al menos empezar a hacerlo, un proyecto político que está puesto en agenda hace varios años: la democracia paritaria. Aunque el objetivo de democratizar las oportunidades de ejercer cargos de representación se ha acrecentado a partir de estas acciones afirmativas, la realidad nos muestra que aún estamos alejados de lograrlo, y la explicación de tal fenómeno fue tratado por diversas autoras/es que entienden que si bien la sanción de las leyes paritarias manifiestan una importante voluntad política orientada a alcanzar el equilibrio de género, no siempre resultan suficientes para garantizar condiciones de igualdad en el ejercicio de los derechos políticos (Archenti, 2011) y, así como existieron diferentes obstáculos para la eficacia en el cumplimiento de las leyes de cuotas, existen también barreras institucionales -vinculadas a los sistemas electorales- como no institucionales -vinculadas más bien a prácticas culturales- que operan contra la eficacia de las normas paritarias.

En este sentido, la motivación del presente trabajo es poner luz sobre la participación política de las mujeres, visibilizar el estado de situación, cuántas son y cómo impactan las leyes de paridad sancionadas en el ámbito provincial en los espacios de representación política local, pocas veces sometidos a estudio; como así también los condicionamientos que impiden su efectividad. Para ello, tomamos como caso concreto a la provincia de Santa Fe y utilizamos como unidad de análisis a los concejos deliberantes de sus municipios, cuyas elecciones para la renovación de la mitad de sus bancas en el 2021 fueron las primeras desarrolladas bajo la Ley 14.002 de Paridad de Género, sancionada y promulgada a fines del 2020.

Los datos que se presentan a continuación fueron obtenidos y relevados a partir de la información brindada por el Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe. En este sentido, tomamos como fuentes primarias las Actas de escrutinio definitivo y las listas oficializadas en ambas instancias (PASO y generales), tanto en 2019 como en 2021. Además, cabe aclarar que los registros de información consultados, se basan en una concepción binaria del género y es por tal motivo que los datos aquí expuestos se representan de esa manera.

---

<sup>183</sup> Ley N° 27.412 de Paridad de género en ámbitos de representación política, Art. 1. Fuente: [Texto completo | Argentina.gob.ar](https://www.argentina.gob.ar/leyes/27412)



### **La paridad en el gobierno local: participación y representación de las mujeres en los Concejos Deliberantes santafesinos a partir de la ley de paridad**

Argentina es un país federal donde cada provincia define los métodos de elección de sus autoridades y establece las características del régimen municipal a través de su Constitución y/o de una ley orgánica de municipalidades, lo que las convierte en una arena de competencia electoral particular.

De esta manera, la provincia de Santa Fe -la cual no se reconoce la autonomía municipal, por lo que las leyes de cuota/paridad rige para las candidaturas a los cargos legislativos en el nivel local-, fue una de las tantas que luego de la sanción de la ley de cupo femenino en el ámbito nacional adoptó para su territorio una de la misma sintonía. Sancionada en 1992, la Ley 10.802 de Cupo Femenino establece en su Artículo 1º que para las listas de candidatos que presenten los partidos políticos en las elecciones provinciales, municipales, comunales y/o de convencionales constituyentes, “(...) la tercera parte como mínimo, estará compuesta por mujeres en forma intercalada y/o sucesiva, entendiéndose en la totalidad de las candidaturas titulares y suplentes, con posibilidades de resultar electas, cualquiera sea el sistema electoral que se aplicare”<sup>184</sup>, cuyo requisito es obligatorio para la oficialización de las listas. Casi 30 años después, a finales del 2020, la legislatura provincial sanciona la Ley 14.002, la cual propone establecer la paridad de género en la composición de los organismos estatales, partidos políticos, asociaciones, consejos y colegios profesionales, entendiéndose por paridad “la representación igualitaria de hombres y mujeres de hasta un cincuenta por ciento para cada género en la conformación de listas electorales, y en la composición de estructuras orgánicas o de cargos y ternas o nóminas de designación” (Art. 2)<sup>185</sup>. En caso de vacancia o suplencia de los candidatos titulares, rige la misma normativa.

Para el caso del Poder Legislativo, aquí en interés, esta disposición se aplica a listas de precandidatos/as y candidatos/as a Diputados/as provinciales, Concejales/as municipales o Miembros de Comisiones Comunales, como así también a Precandidatos/as a Senadores/as Provinciales, aunque en este caso, al tratarse de circunscripciones uninominales (un senador o senadora por Distrito), la paridad aplica para el caso de la suplencia, quien tiene que ser del género opuesto a quien encabeza la lista. De incumplir estos requisitos, la normativa establece que el Tribunal Electoral tiene la potestad de no aprobar las listas para su presentación. Así, se observa que este poder se encuentra integrado por dos Cámaras en donde la conversión de votos en bancas legislativas se da de diferentes maneras para cada caso, es decir, se utilizan diferentes fórmulas electorales.

Por un lado, la Cámara de Senadores -según el Artículo 32 de la Constitución Provincial- “(...) se compone de un senador por cada departamento de la provincia, elegido directamente por el pueblo, a simple pluralidad de sufragios”; es decir, cada uno de los 19 departamentos de la provincia se convierte en circunscripciones uninominales ya que el cargo a disputar es uno solo, a diferencia de la cámara de diputados en donde se habla de circunscripciones plurinominales. No obstante, para que los postulantes se conviertan en Senadores provinciales necesitarán obtener el mínimo establecido (1,5% del padrón electoral del distrito) y la mayoría simple de votos afirmativos válidos. Los mismos requisitos se plantean para la proclamación de los Intendentes municipales.

Por otro lado, en la Cámara de Diputados y, teniendo en cuenta lo que nos advierte Nohlen (1994), nos encontramos frente a un sistema mixto ya que combina las características de las dos fórmulas electorales clásicas (mayoritaria y proporcional) al proponer una distribución mediante la cual la mayoría de los cargos (28 bancas) sea para el partido más votado, mientras que el resto de los cargos (22) se distribuyan entre los demás de manera proporcional a los votos alcanzados. Como establece el

<sup>184</sup> LEY 10.802 CUPO FEMENINO. Fuente: [untitled \(argentina.gob.ar\)](#)

<sup>185</sup> LEY 14.002 DE PARIDAD DE GÉNERO. Fuente: [Texto actualizado | Argentina.gob.ar](#)



Artículo 18° de la Ley 12.367<sup>186</sup>, la creación de esta lista de candidatos se llevará a cabo aplicando el sistema D'Hont entre todas las listas que hayan alcanzado el porcentaje mínimo para las elecciones generales (1,5% del padrón electoral del distrito). Con el mismo sistema proporcional se hará la distribución de los cargos que corresponda integrar a cada Concejo Municipal, aunque la única diferencia con el ámbito provincial es que aquí se renuevan la mitad de las bancas cada dos años, mientras que diputados y senadores duran cuatro años en sus funciones y según el Artículo 34 y 38 de la Constitución Nacional, “(...) su mandato comienza y termina simultáneamente con el del gobernador y vicegobernador”.

Ahora bien, las primeras elecciones en desenvolverse bajo la ley de paridad fueron las de 2021, pero esta solo se aplicó a las elecciones de concejalas/es deliberantes en todos los municipios de la provincia, ya que la reglamentación establece que “(...) la elección de cargos electivos de comisiones comunales se aplican a partir de las elecciones provinciales a realizarse en el año 2023” (Artículo 24°, Inciso a), al igual que las elecciones para senadoras/es y diputadas/os provinciales.

A partir de los resultados de las mismas, observamos que el porcentaje de concejalas electas en toda la provincia de Santa Fe no alcanzó efectivamente la paridad. Como observamos en el Cuadro 1 del Anexo, de los 204 cargos a renovarse distribuidos entre los 58 municipios -a excepción del caso de Sauce Viejo, que elegía por primera vez a todos sus concejales<sup>187</sup>-, solo 76 son ocupados por mujeres, representando un 37,25% del total. Si consideramos el porcentaje de mujeres en las elecciones del 2019 (37%) -tal como se observa en el Cuadro 2 del Anexo-, desarrolladas todavía bajo la ley de cupo femenino, casi no hubo progreso y, aún, nos encontramos a más de 13 puntos para alcanzar el 50%; es decir, la representación y efectivo acceso de las mujeres en los concejos deliberantes en términos equivalentes a los hombres sigue siendo un objetivo incompleto. Entonces, si las leyes de paridad fueron vistas y consideradas desde su potencial impacto positivo, ¿cuáles son los condicionamientos para su efectividad en el ámbito local?

Varias/os autoras/es se han planteado tal interrogante y buscaron darle respuesta ya sea desde el estudio comparado de lo ocurrido en otros países de la región o brindando marcos conceptuales para el análisis de los sistemas electorales con perspectiva de género. Archenti y Tula (2008) parten de la idea fundamental de que las acciones afirmativas configuran oportunidades institucionalizadas para la construcción de un sistema de representación equitativo en términos de género, y que si bien son su condición de posibilidad, las mismas no constituyen su garantía legal. Pese a que tales autoras dan cuenta de tres condicionamientos para la efectividad de la leyes de cuotas -a) ciertos rasgos de la cultura política, b) las características particulares del sistema electoral, y c) los contenidos de las normas que establecen la acción afirmativa-, su propuesta también nos sirve para pensar y analizar los efectos de la ley de paridad aquí en estudio.

En primer lugar, si tenemos en cuenta el contenido de la norma observamos que la Ley 14.002 de Paridad de Género contempla la no inscripción de la lista como sanción por incumplimiento de la normativa (artículo 4°), el mecanismo de alternancia entre géneros garantizando que dos personas del mismo género no puedan ubicarse en forma consecutiva en la misma nómina, como así también prevé la aplicación de la paridad para los casos de vacancia; todos estos requisitos son elementos claves para evitar confusiones o malas interpretaciones por parte de quienes confeccionan las listas, tal como ocurre en algunas normativas en donde al no explicitarlo, se llevaban a cabo estrategias que ponen en

<sup>186</sup> Ley N° 12.367, Artículo 9°. Fuente: [LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA SANCIONA CON FUERZA DE \(santafe.gov.ar\)](http://www.santafe.gov.ar)

<sup>187</sup> Sauce Viejo, que al ser declarada ciudad en el 2020, en estas elecciones elige por primera vez a sus 6 representantes. Fuente: [Quiénes son los primeros seis concejales electos en Sauce Viejo \(airedesantafe.com.ar\)](http://airedesantafe.com.ar)





peligro el objetivo de la paridad o cuotas<sup>188</sup>. Este condicionamiento, por el momento, no sería el mayor problema para la efectividad de la ley; más bien deberíamos considerar los atributos del sistema electoral y el rol de los partidos políticos en el procedimiento de selección de candidaturas.

El argumento de que los sistemas electorales no son neutrales al género y por lo tanto su diseño/atributos pueden afectar el acceso de las mujeres a los espacios de poder no nuevo, varios teóricos plantearon ciertas relaciones entre un tipo de sistema y la presencia de mujeres. Si consideramos lo que nos señalan autoras como Archenti y Tula (2008) y Bardají Blasco (2010), tanto el sistema electoral, la magnitud del distrito y la estructura de la boleta de votación influyen en la efectividad de la norma. Para el caso de las elecciones de concejales/as deliberantes en la provincia de Santa Fe el sistema electoral es el de representación proporcional, ya que se establece “(...) una relación con un alto grado de proporcionalidad entre votos y escaños” (Nohlen, 1994), es decir, se busca lograr que el porcentaje de votos obtenidos por un partido se convierta en un porcentaje equivalente de escaños en el cuerpo colegiado, y la fórmula electoral -entendida como el mecanismo que se utiliza para la distribución de los puestos electivos en base a los resultados de la votación- que se aplica es la fórmula de promedio mayor conocida como sistema D’Hont. Además, cada municipio se convierte en circunscripciones plurinominales, ya que el número de representantes a elegir es más de uno. Exceptuando el caso de Santa Fe y Rosario, los únicos dos municipios de primera categoría cuyos Concejos Deliberantes están compuestos por 17 y 28 representantes respectivamente, la mayoría de los municipios cuentan con 6 bancas, con la salvedad de nueve municipios que cuentan con 7 a 10 bancas. En este sentido, teniendo en cuenta que se renuevan bianualmente por mitades<sup>189</sup> y según la clasificación que Nohlen establece sobre los distritos plurinominales, nos encontramos frente circunscripciones plurinominales pequeñas (entre dos y cinco representantes), mientras que Santa Fe y Rosario se convierten en circunscripciones medianas y grandes respectivamente.

En conjunto con lo planteado anteriormente, cabe tomar en consideración que en dichas elecciones el tipo de estructura de boleta de votación que se utiliza -según la existencia o no de diferentes posibilidades en mano del elector/a de expresar su preferencia entre diversos partidos políticos o postulantes (Archenti y Tula, 2008)- son listas cerradas y bloqueadas, las cuales resultan ser las más favorables para el establecimiento de cuotas o paridad ya que impide la alteración posterior del orden de los/as candidatas por parte del electorado, evitando de esta manera que se anule lo establecido en la norma sobre alternancia de género. Entonces, si bien los sistemas electorales de representación proporcional tienden a provocar la elección de un mayor número de mujeres, a diferencia de la tendencia de los sistemas de mayoría que no favorecen las candidaturas femeninas (Bardají Blasco, 2010), entra en juego el tamaño del distrito en tanto que “A mayor magnitud de la circunscripción mayor es la probabilidad de que las listas sean más balanceadas por género” (*ibid*: 53), ya que al haber más bancas existen posibilidades de que se postulen más mujeres y, en consecuencia, mayores probabilidades de ser electas. En el caso de las localidades santafesinas, de las cincuenta y ocho circunscripciones, cincuenta y seis son pequeñas, y según nos plantea Archenti y Tula (2008), éstas tienden a limitar la efectividad de las acciones afirmativas -y de la paridad también, que es lo que buscamos demostrar en este estudio- ya que “(...) los partidos políticos suelen obtener entre uno o dos escaños en una misma circunscripción, donde generalmente privilegian a los candidatos hombres” (p.17) de tal manera que la mayoría de las veces los primeros lugares de las listas son ocupados por hombres, siendo éstos quienes tienen posibilidades reales de acceder a las bancas. Es decir, aun cuando

<sup>188</sup> Tema trabajado en Archenti, N. (2011). La Paridad política en América Latina y el Caribe. Percepciones y opiniones de los líderes de la región. CEPAL. Serie Mujer y Desarrollo N. 108.

<sup>189</sup> LEY ORGÁNICA DE LAS MUNICIPALIDADES N° 2.756, Artículo 23°. Extraído de: [2756-LOM.pdf \(santafe.gov.ar\)](https://www.santafe.gov.ar/2756-LOM.pdf)





la mitad de los/as candidatos/as sean ahora mujeres o la diferencia entre el total de precandidatos/as o candidato/as varones y mujeres no sea ser superior a uno -en caso de listas con nómina impar (como la mayoría de los concejos deliberantes analizados)-, el lugar que ellas ocupan en la lista tiene una influencia significativa en el número que efectivamente acceden a cargos, ya que el encabezamiento de la lista ofrece siempre mejores oportunidades para ser electo: en 2021, de los/as 204 concejales/as deliberantes electos/as en toda la provincia de Santa Fe, 143 (el 70%) ocuparon el primer lugar en la lista.

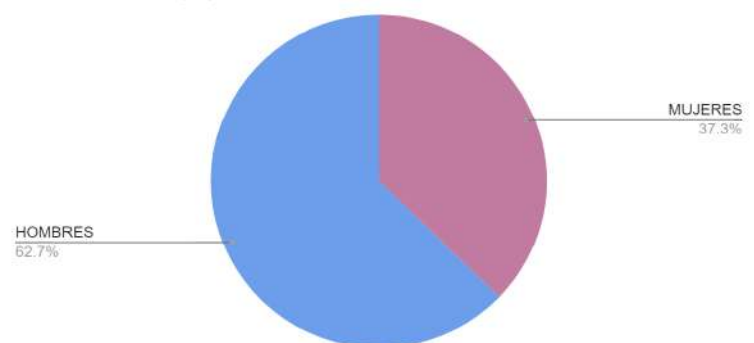
Ahora bien, ¿cuántas son las mujeres que encabezaron las listas en las últimas elecciones en los municipios santafesinos? Tal como se observa en el Cuadro 3 del Anexo, tanto en las primarias como en las generales, ese lugar fue ocupado mayoritariamente por hombres: en ninguna de las dos instancias el porcentaje de listas encabezadas por mujeres supera el 30%; mientras que en el 2019 ese era el porcentaje de listas en ambas instancias, tal como se observa en el Cuadro 4.

Si nos enfocamos en las elecciones generales 2021, sólo dos municipios, Florencia y San Jerónimo, tuvieron todas sus listas -tres en ambos casos- encabezadas por mujeres, mientras que Santa Fe, Granadero Baigorria y Amrstrong son las localidades que tiene un porcentaje mayor a cincuenta respecto a eso; al tiempo que nueve municipios se encuentran con el 50% de sus listas con mujeres en el primer lugar. En el otro extremo, todas las boletas de Las Parejas, Frontera, Rufino, Malabrigo, Villa Ocampo, Totoras, Santo Tomé, Recreo, San Carlos Centro, Perez, Villa Gobernador Galvéz, Ceres, Carcarañá, San Jorge y El Trébol estuvieron encabezadas por un hombre. En el resto de los municipios, el porcentaje de listas encabezadas por mujeres oscila entre el 40% y el 14%.

De esta manera, podemos observar que si bien existe una ley de paridad, la misma no incluye ninguna disposición sobre quién debe encabezar la boleta. Y en los hechos, la asignación del primer lugar de la lista, quedó mayormente en poder de hombres, lo que ha resultado en que más de la mitad de las bancas sean ocupadas por los mismos, tal como puede observar en este gráfico<sup>190</sup>.

Porcentaje de mujeres electas en los Concejos Deliberantes de la provincia de Santa Fe. Elecciones generales 2021.

Fuente: Elaboración propia, en base a datos del Tribunal Electoral de Santa Fe



Actualmente, tal como lo refleja Cuadro 5 del Anexo, de los 409 concejalxs, 153 (37,4%) son mujeres y 256 (63,6%) son hombres, y solo dieciséis de los cincuenta y ocho municipios alcanzaron la paridad en sus concejos

En síntesis, la composición de los concejos municipales de la provincia de Santa Fe no ha atravesado grandes cambios bajo la ley de paridad, y si bien el éxito electoral de las mujeres en el nivel local de gobierno suele ser mayor en los poderes legislativos/colegiados que en los ejecutivos, gracias a atributos del sistema electoral como circunscripciones plurinominales con mayor magnitud de distrito, el tipo de boleta cerrada y bloqueada y la existencia de normativas que establecen la paridad en las listas de candidatxs en los cuerpos legislativos municipales (Archenti, 2011), en nuestro caso el tamaño de la

<sup>190</sup> Para observar la distribución de los cargos entre hombres y mujeres de cada municipio de la provincia, ver Gráfico 1 en el Anexo.



circunscripción junto con el encabezamiento de las listas (sobre el cual la ley de paridad no dispone quién debe ocupar) juegan un importante rol a la hora de la paridad efectiva.

### **Conclusiones y algunas reflexiones**

Las acciones afirmativas que se adoptaron en nuestro país, desde la cuota de género hasta la paridad, han implicado grandes avances en la incorporación y participación de las mujeres en la representación política, y el aumento de la cantidad de mujeres –representación descriptiva- tuvo efectos significativos en materia de representación sustantiva, esto es, en el desarrollo de una agenda legislativa capaz de incorporar un conjunto de temas antes desatendidos por un poder legislativo casi totalmente masculino. Pese a ello, aún subsiste una brecha importante entre hombres y mujeres que impide la igualdad de género en los cargos representativos, tanto en el ámbito nacional como subnacional y local.

En nuestro caso, del análisis realizado se desprende que los condicionamientos que impiden la construcción de una participación equitativa de las mujeres en la política local se relacionan más con el número de bancas en juego (magnitud del distrito pequeña) y el rol de los partidos políticos a la hora de pensar la composición de sus listas, especialmente sus encabezamientos: si en la mayoría de los casos solo hay tres bancas en juego, en donde las probabilidades de los partidos políticos a nivel municipal o local para acceder a las mismas suele ser de uno o dos, y el primer lugar de las listas, que garantiza un alto porcentaje de efectividad para el acceso a los cargos (70% en las últimas elecciones 2021), es ocupado por hombres, es muy probable que éstos tengan mayores oportunidades para el acceso a los cargos representativos. Tal escenario nos muestra que, a pesar de la adopción por parte de la Provincia de Santa Fe -que aplica a su vez al ámbito local- de medidas afirmativas tendientes a cumplir con la paridad de género, aún queda mucho camino por recorrer.

Si bien las elecciones 2021 de los Concejos Deliberantes santafesinos fue la primera experiencia en aplicar la normativa de paridad, podemos deducir que si aquella tendencia vuelve a repetirse en las próximas elecciones, el compromiso más urgente -especialmente por parte de los partidos políticos- estará en alcanzar una distribución paritaria de las cabezas de lista; cualquier otra reforma tendrá efectos pequeños sobre la composición actual de los Concejos. De esta manera, aunque las acciones en clave electoral no sean las únicas que deban adaptarse, estaremos a un paso más hacia la conformación de una democracia más equitativa e igualitaria, es decir, una democracia paritaria, aún irresuelta en el ámbito de la política local santafesina.



## **Bibliografía**

- Archenti, N. y Tula, M.I. (2008). Mujeres y Política en América Latina, Sistemas electorales y cuotas de Género, Introducción y Capítulo 1, pp.7-64, Ed. Heliasta, Buenos Aires
- Archenti, N. (2011). La Paridad Política en América Latina y el Caribe. Percepciones y opiniones de los líderes de la región, CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo, nro 108. [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5835/S1100674\\_es.pdf;jsessionid=518DE61919DABC1956B4A9D2A27EB7AB?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5835/S1100674_es.pdf;jsessionid=518DE61919DABC1956B4A9D2A27EB7AB?sequence=1).
- Bardají Blasco, G. (2010). La representación política en disputa. Marco conceptual para el análisis de los sistemas electorales con perspectiva de género, UN INSTRAW. [http://media.onu.org.do/ONU\\_DO\\_web/596/sala\\_prensa\\_publicaciones/docs/0143799001382360226.pdf](http://media.onu.org.do/ONU_DO_web/596/sala_prensa_publicaciones/docs/0143799001382360226.pdf)
- Caminotti, Mariana La paridad política en Argentina: avances y desafíos / Mariana Caminotti; Natalia del Cogliano; contribuciones de Beatriz Llanos; José Incio; Coordinación general de Alejandra García; Andrea Balzano. - 1a ed. ilustrada. - Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD; Lima: IDEA Internacional; Panamá: Organización de las Naciones Unidas. Mujeres, 2017. Libro digital, PDF.
- Caminotti, M y del Cogliano, N. (2019). El origen de la primera generación de reformas de paridad de género en América Latina. Evidencia de Argentina. Política y Gobierno, vol. XXVI. Recuperado de: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1298/983>
- Nohlen, D. (1994). Sistemas electorales y Partidos políticos, Capítulo IV: Sistemas electorales: elementos particulares y efectos en sistemas electorales, Capítulo V: Representación por mayoría y representación proporcional, Capítulo VIII: Sistemas electorales individuales (por países). FCE. México.

## **Otras fuentes consultadas**

Constitución de la Nación Argentina  
Constitución de la Provincia de Santa Fe  
Ley N.º 24.012 de Cupo Femenino  
Ley N.º 27.412 de Paridad de Género  
Ley Provincial N.º 12.367 (Santa Fe)  
Ley Provincial N.º 10.802 de Cupo Femenino (Santa Fe)  
Ley Provincial N.º 14.002 de Paridad de Género (Santa Fe)  
Informe sobre Paridad en Argentina Relevamiento Federal de Concejos Deliberantes. Ministerio del Interior de Argentina. 2019.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**ANEXO**

**Cuadro 1. Resultados de las elecciones 2021. Concejos Deliberantes de la Provincia de Santa Fe.**

LOCALIDAD	CARGOS A RENCIVAR	OCUPADOS POR HOMBRES	OCUPADOS POR MUJERES
ARMSTRONG	3	2	1
LAS PAREJAS	3	1	2
LAS ROSAS	3	3	0
CASILDA	3	2	1
SUNCHALES	3	2	1
RAFAELA	5	3	2
FRONTERA	3	2	1
VILLA CONSTITUCIÓN	4	1	3
FIRMAT	3	2	1
VENADO TUERTO	5	4	1
VILLA CAÑAS	3	1	2
RUFFINO	3	2	1
MALBRIGO	3	2	1
RECONQUISTA	5	3	2
AVELLANEDA	3	2	1
VILLA OCAMPO	3	2	1
LAS TOSCAS	3	2	1
FLORENCIA	3	1	2
CAÑADA DE GOMÉZ	3	2	1
TOTORAS	3	3	0
SANTO TOMÉ	4	3	1
SAN JOSÉ DEL RINCÓN	3	1	2
RECREO	3	3	0
LAGUNA PAIVA	3	2	1
SAUCE VIEJO	6	3	3
ESPERANZA	4	3	1
SAN CARLOS CENTRO	3	2	1
SAN JERONIMO NORTE	3	0	3
TOSTADO	3	3	0
ARROYO SECO	3	3	0
FUNES	3	1	2
GRANADERO BAIGORRIA	3	2	1
PEREZ	3	2	1
VILLA GOBERNADOR GALVÉZ	5	3	2
PUEBLO ESTHER	3	2	1
CERES	3	2	1
SAN CRISTOBAL	3	2	1
SAN GUILLERMO	3	1	2
SUARDI	3	2	1
SAN JAVIER	3	2	1
ROMANG	3	2	1
CORONDA	3	2	1
GALVÉZ	3	2	1
SAN GENARO	3	1	2
SAN JUSTO	3	3	0
CARCARAÑÁ	3	2	1
CAPTÁN BERMUDEZ	3	2	1
PUERTO GENERAL SAN MARTÍN	3	2	1
FRAY LUIS BELTRÁN	3	2	1
ROLDÁN	3	2	1
SAN LORENZO	4	3	1
SAN JORGE	3	3	0
EL TREBOL	3	2	1
SASTRE	3	2	1
CALCHAQUÍ	3	1	2
VERA	3	2	1
SANTA FE	8	5	3
ROSARIO	13	6	7
<b>TOTAL</b>	<b>204</b>	<b>128</b>	<b>76</b>
		(62,75%)	(37,25%)

Fuente: elaboración propia, en base a datos del Tribunal Electoral de Santa Fe.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**Cuadro 2.** Resultados de las elecciones 2019. Concejos Deliberantes de la Provincia de Santa Fe.

Cuadro 2.	RESULTADOS ELECCIONES 2019 DE LOS CONCEJOS DELIBERANTES DE SANTA FE		
LOCALIDAD	CARGOS A RENOVAR	OCUPADOS POR HOMBRES	OCUPADOS POR MUJERES
ARMSTRONG	3	3	0
LAS PAREJAS	3	0	3
LAS ROSAS	3	1	2
CASILDA	4	2	2
SUNCHALES	3	1	2
RAFAELA	5	4	1
FRONTERA	3	2	1
VILLA CONSTITUCIÓN	4	3	1
FIRMAT	3	0	3
VENADO TUERTO	5	3	2
VILLA CAÑAS	3	1	2
RUFFINO	3	1	2
MALBRIGO	3	1	2
RECONQUISTA	5	3	2
AVELLANEDA	3	1	2
VILLA OCAMPO	3	2	1
LAS TOSCAS	3	3	0
FLORENCIA	3	2	1
CAÑADA DE GOMÉZ	4	3	1
TOTORÁS	3	2	1
SANTO TOMÉ	5	3	2
SAN JOSÉ DEL RINCÓN	3	3	0
RECREO	3	2	1
LAGUNA PAIVA	3	1	2
ESPERANZA	3	3	0
SAN CARLOS CENTRO	3	1	2
SAN JERÓNIMO NORTE	6	3	3
TOSTADO	3	2	1
ARROYO SECO	3	2	1
FUNES	3	3	0
GRANADERO BAIGORRIA	4	3	1
PEREZ	3	3	0
VILLA GOBERNADOR GALVÉZ	5	2	3
PUEBLO ESTHER	6	3	3
CÉRES	3	2	1
SAN CRISTOBAL	3	3	0
SAN GUILLERMO	3	2	1
SUARDÍ	3	2	1
SAN JAVIER	3	3	0
ROMANG	3	3	0
CORONDA	3	3	0
GALVÉZ	3	3	0
SAN GENARO	3	1	2
SAN JUSTO	3	2	1
CARCARAÑA	3	2	1
CAPITÁN BERMUDEZ	4	3	1
PUERTO GENERAL SAN MARTÍN	3	3	0
FRAY LUIS BELTRÁN	3	1	2
ROLDÁN	3	1	2
SAN LORENZO	4	3	1
SAN JORGE	3	3	0
EL TREBOL	3	3	0
SASTRE	3	1	2
GALCHAQUÍ	3	1	2
VERA	3	2	1
SANTA FE	9	6	3
ROSARIO	15	8	7
<b>TOTALES</b>	<b>211</b>	<b>133</b>	<b>78</b>
		<b>63%</b>	<b>37%</b>

Fuente: elaboración propia, en base a datos del Tribunal Electoral de Santa Fe.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**Cuadro 3.** Ocupación de los primeros lugares en las listas para las elecciones de concejales deliberantes 2021 de la provincia de Santa Fe.

LOCALIDAD	ELECCIONES PASO 2021				ELECCIONES GENERALES 2021			
	TOTAL DE LISTAS	LISTAS ENCABEZADAS POR HOMBRES	LISTAS ENCABEZADAS POR MUJERES	(%)	TOTAL DE LISTAS	LISTAS ENCABEZADAS POR HOMBRES	LISTAS ENCABEZADAS POR MUJERES	(%)
ARMSTRONG					5	2	3	
LAS PAREJAS	5	3	2		4	2	2	
LAS ROSAS	8	8	0		5	5	0	
CASILDA	12	9	3		6	5	1	
SUNCHALES	9	6	3		6	5	1	
RAFAELA	15	12	3		5	3	2	
FRONTERA	6	6	0		3	3	0	
VILLA CONSTITUCIÓN	17	14	3		11	8	3	
FIRMAT	7	3	4		5	4	1	
VENADO TUERTO	11	9	2		5	4	1	
VILLA CAÑAS	5	4	1		4	3	1	
RUFFINO					5	5	0	
MALBRIGO	3	3	0		2	2	0	
RECONQUISTA	20	12	8		3	2	1	
AVELLANEDA	8	6	2		5	4	1	
VILLA OCAMPO	10	5	5		2	2	0	
LAS TOSCAS	7	5	2		3	2	1	
FLORENCIA	8	3	5		3	0	3	
CAÑADA DE GÓMEZ	10	7	3		5	4	1	
TOTORAS	9	8	1		5	5	0	
SANTO TOMÉ	23	17	6		3	3	0	
SAN JOSE DEL RINCÓN	13	6	7		4	2	2	
RECREO	17	14	3		6	6	0	
LAGUNA PAIVA	10	6	4		6	3	3	
SAUCE VIEJO	12	9	3		6	4	2	
ESPERANZA	14	9	5		5	3	2	
SAN CARLOS CENTRO	4	4	0		4	4	0	
SAN JERÓNIMO NORTE	3	0	3		3	0	3	
TOSTADO	9	7	2		4	3	1	
ARROYO SECO	14	12	2		7	6	1	
FUNES	14	9	5		6	2	4	
GRANADERO BAIGORRIA	22	16	6		6	4	2	
PEREZ	14	10	4		8	8	0	
VILLA GOBERNADOR GALVEZ	28	23	5		6	6	0	
PUEBLO ESTHER	15	7	8		6	3	3	
CERES					3	3	0	
SAN CRISTOBAL	5	4	1		4	3	1	
SAN GUILLERMO					2	1	1	
SUARDI					3	2	1	
SAN JAVIER	9	5	4		4	2	2	
ROMANG	6	4	2		4	3	1	
CORONDA	13	9	4		7	5	2	
GALVEZ	8	3	5		5	3	2	
SAN GENARO	5	3	2		4	2	2	
SAN JUSTO	11	8	3		5	4	1	
CARCARAÑA	8	8	0		5	5	0	
CAPITAN BERMUDEZ	11	8	3		7	5	2	
PUERTO GENERAL SAN MARTIN					6	4	2	
FRAY LUIS BELTRÁN	13	10	3		9	7	2	
ROLDAN	14	12	2		6	5	1	
SAN LORENZO	15	11	4		7	5	2	
SAN JORGE	8	7	1		5	5	0	
EL TREBOL	7	6	1		3	3	0	
BASTRE					3	2	1	
CALCHAQUI	5	3	2		4	2	2	
VERA	11	5	6		4	2	2	
SANTA FE	42	29	13		7	3	4	
ROSARIO	55	44	11		5	4	1	
<b>TOTALES</b>	<b>628</b>	<b>451</b>	<b>177</b>		<b>284</b>	<b>207</b>	<b>77</b>	
		71,8%	28,2%			72,9%	27,1%	

Fuente: Elaboración propia, en base a datos del Tribunal Electoral de Santa Fe.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**Cuadro 4.** Ocupación de los primeros lugares en las listas para las elecciones de concejales deliberantes 2019 de la provincia de Santa Fe.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Cuadro 4.	ELECCIONES PASO 2019				ELECCIONES GENERALES 2019			
	LOCALIDAD	TOTAL DE LISTAS	LISTAS ENCABEZADAS POR HOMBRES	LISTAS ENCABEZADAS POR MUJERES (%)	TOTAL DE LISTAS	LISTAS ENCABEZADAS POR HOMBRES	LISTAS ENCABEZADAS POR MUJERES (%)	
ARMSTRONG	4	4	0		3	3	0	
LAS PAREJAS	6	4	2		4	2	2	
LAS ROSAS	5	3	2		4	2	2	
CASILDA	17	12	5		6	5	1	
SUNCHALES	7	4	3		5	3	2	
RAFAELA	18	10	8		4	3	1	
FRONTERA	5	5	0		2	2	0	
VILLA CONSTITUCIÓN	18	14	4		7	7	0	
FIRMAT	6	4	2		3	1	2	
VENADO TUERTO	16	12	4		7	5	2	
VILLA CAÑAS	5	2	3		4	1	3	
RUFFINO	9	6	3		5	3	2	
MALABRIGO	2	1	1		2	1	1	
RECONQUISTA	24	18	6		4	4	0	
AVELLANEDA	6	4	2		4	2	2	
VILLA OCAMPO	5	3	2		3	2	1	
LAS TOSCAS	7	5	2		3	3	0	
FLORENCIA	8	6	2		4	4	0	
CAÑADA DE GÓMEZ	9	5	4		5	3	2	
TOTORAS	6	5	1		3	3	0	
SANTO TOMÉ	18	16	2		4	3	1	
SAN JOSE DEL RINCÓN	9	5	4		5	4	1	
RECREO	15	10	5		7	4	3	
LAGUNA PAIVA	9	5	4		6	4	2	
ESPERANZA	9	9	0		5	5	0	
SAN CARLOS CENTRO	3	2	1		3	2	1	
SAN JERÓNIMO NORTE	6	3	3		5	3	2	
TOSTADO	11	8	3		5	2	3	
ARROYO SECO	12	8	4		4	3	1	
FUNES	17	12	5		5	3	2	
GRANADERO BAIGORRIA	14	9	5		6	4	2	
PEREZ	6	5	1		6	5	1	
VILLA GOBERNADOR GALVEZ	23	17	6		7	3	4	
PUEBLO ESTHER	15	9	6		6	4	2	
CERES	2	1	1		2	1	1	
SAN CRISTOBAL	7	6	1		3	2	1	
SAN GUILLERMO	4	2	2		3	2	1	
SUARDI	3	2	1		3	2	1	
SAN JAVIER	8	6	2		5	3	2	
ROMANG	3	2	1		2	2	0	
CORONDA	5	5	0		5	5	0	
GALVEZ	5	3	2		3	2	1	
SAN GENARO	3	1	2		2	1	1	
SAN JUSTO	9	6	3		6	5	1	
CARCARAÑA	4	3	1		3	2	1	
CAPITAN BERMUDEZ	6	4	2		5	4	1	
PUERTO GENERAL								
SAN MARTÍN	5	3	2		4	3	1	
FRAY LUIS BELTRÁN	11	8	3		5	4	1	
ROLDAN	11	6	5		4	2	2	
SAN LORENZO	14	9	5		7	6	1	
SAN JORGE	6	4	2		6	4	2	
EL TREBOL	6	5	1		4	3	1	
SASTRE	6	2	4		5	2	3	
CALCHAQUI	9	5	4		3	1	2	
YERA	8	8	0		4	4	0	
SANTA FE	30	24	6		5	4	1	
ROSARIO	34	19	15		5	2	3	
<b>TOTALES:</b>	<b>549</b>	<b>379</b>	<b>170</b>		<b>250</b>	<b>174</b>	<b>76</b>	
		69%	31%			69,6%	30,4%	

Fuente: Elaboración propia, en base a datos del Tribunal Electoral de Santa Fe



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**Gráfico 1.** Distribución según sexo de los cargos a Concejales Deliberantes de los Municipios de la Provincia de Santa Fe. Elecciones 2021.

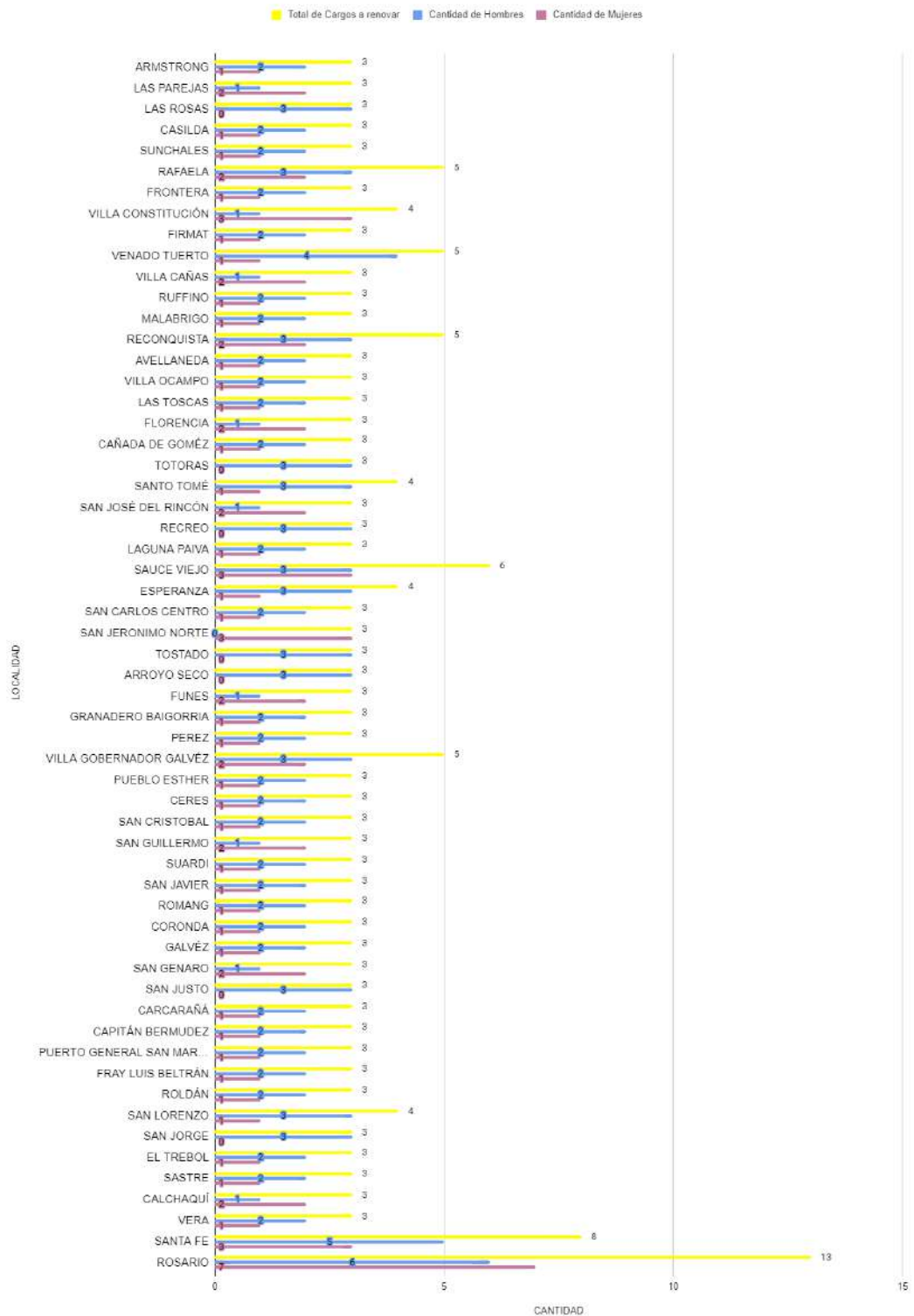


## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Gráfico 1. Distribución según sexo de los cargos a Concejales Deliberantes de los Municipios de la provincia de Santa Fe. Elecciones 2021.

Fuente: Elaboración propia, en base a datos del Tribunal Electoral de Santa Fe





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**Cuadro 5.** Composición actual de los Concejos Deliberantes de Santa Fe (elaboración a partir del cruce de datos entre el Cuadro 1 y Cuadro 2).

MUNICIPIO	COMPOSICIÓN ACTUAL DE LOS CONCEJOS DELIBERANTES DE SANTA FE		
	TOTAL DE BANCAS	OCUPADAS POR HOMBRES	OCUPADAS POR MUJERES
ARMSTRONG	6	5	1
LAS PAREJAS	6	1	5
LAS ROSAS	6	4	2
CASILDA	7	4	3
SUNCHALES	6	3	3
RAFAELA	10	7	3
FRONTERA	6	4	2
VILLA CONSTITUCIÓN	8	4	4
FIRMAT	6	2	4
VENADO TUERTO	10	7	3
VILLA CAÑAS	6	2	4
RUFFINO	6	3	3
MALABRIGO	6	3	3
RECONQUISTA	10	6	4
AVELLANEDA	6	3	3
VILLA OCAMPO	6	4	2
LAS TOSCAS	6	5	1
FLORENCIA	6	3	3
CAÑADA DE GOMÉZ	7	5	2
TOTORAS	6	5	1
SANTO TOMÉ	9	6	3
SAN JOSÉ DEL RINCÓN	6	4	2
RECREO	6	5	1
LAGUNA PAIVA	6	3	3
SAUCE VIEJO	6	3	3
ESPERANZA	7	6	1
SAN CARLOS CENTRO	6	3	3
SAN JERONIMO NORTE	6	0	6
TOSTADO	6	5	1
ARROYO SECO	6	5	1
FUNES	6	4	2
GRANADERO BAIGORRIA	7	5	2
PEREZ	6	5	1
VILLA GOBERNADOR GALVÉZ	10	5	5
PUEBLO ESTHER	6	3	3
CERES	6	4	2
SAN CRISTOBAL	6	5	1
SAN GUILLERMO	6	3	3
SUARDI	6	4	2
SAN JAVIER	6	5	1
ROMANG	6	5	1
CORONDA	6	5	1
GALVÉZ	6	5	1
SAN GENARO	6	2	4
SAN JUSTO	6	5	1
CARCARAÑA	6	4	2
CAPITÁN BERMUDEZ	7	5	2
PUERTO GENERAL SAN MARTÍN	6	5	1
FRAY LUIS BELTRÁN	6	3	3
ROLDÁN	6	3	3
SAN LORENZO	8	6	2
SAN JORGE	6	6	0
EL TREBOL	6	5	1
SASTRE	6	3	3
CALCHAQUÍ	6	2	4
VERA	6	4	2
SANTA FE	17	11	6
ROSARIO	28	14	14
<b>TOTALES</b>	<b>409</b>	<b>256</b>	<b>153</b>
		<b>63,6%</b>	<b>37,4%</b>

Fuente: elaboración propia, en base a datos del Tribunal Electoral de Santa Fe.



## **Mujeres invisibles: Desigualdad de género en Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos y Qatar**

Mg. Melisa Centurión

[mcenturion@ucaecmdp.edu.ar](mailto:mcenturion@ucaecmdp.edu.ar)

Universidad CAECE (Mar del Plata)

### **Resumen**

La desigualdad de género en el islam es una temática ampliamente abordada por los medios de comunicación y gobiernos occidentales. Muchos de los análisis parten de estereotipos acerca de la religión y de la situación real que atraviesan las mujeres.

La expansión de la islamofobia luego del atentado a las Torres Gemelas en 2001 funcionó para legitimar estos análisis. Sin embargo, que los análisis se realicen desde una perspectiva eurocéntrica y basados en la islamofobia no debe ocultar la brecha de género presente en los reinos árabes.

El presente trabajo se propone analizar la desigualdad de género en Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos y Qatar, a partir de datos del Índice Global de Brecha de Género, informes de Amnistía Internacional, ONU Mujeres y Human Rights Watch. Asimismo, se pondrá el foco en las reformas aprobadas en los últimos años por los gobiernos, el fundamento religioso de los mismos y la invisibilización de las mujeres en la vida pública y las industrias culturales.

### **Introducción**

La desigualdad de género en el islam y el rol de las mujeres en los estados de mayoría musulmana es una temática que ha sido abordada en occidente desde distintas perspectivas. Los intereses geopolíticos en oriente medio, los estereotipos promovidos desde la islamofobia y la dificultad para pensar los feminismos religiosos han sido algunos de los motivos que han sesgado el análisis de los gobiernos y medios de comunicación.

En este trabajo proponemos abordar la desigualdad de género en tres Estados de mayoría musulmana que comparten ciertas características. Arabia Saudita, Qatar y Emiratos Árabes Unidos son tres monarquías absolutas en la península arábiga, con modelos económicos basados en la explotación de hidrocarburos y una corriente del islam predominante que constituye una de las interpretaciones más conservadoras: el wahabismo.

A pesar de coincidir en estos factores, encontramos diferencias en cuanto a derechos de las mujeres, participación en el mercado laboral y la vida pública. La pretendida modernización ha estado más vinculada a intereses geopolíticos y económicos que a una transformación cultural, de ahí las dificultades que enfrenta la implementación de dichas políticas.





### **La mujer en el islam**

El rol de la mujer en los países musulmanes encuentra una gran diversidad. Se calcula que existen entre 1300 y 1600 millones de musulmanes en el mundo, y no se reduce a los países árabes, sino que la religión se extendió ampliamente en África y el Sudeste Asiático.

El ejercicio de los derechos políticos reconocidos a la mujer en los países islámicos varía según el peso de la tradición y de la cultura en la política de cada uno de esos países. Por tomar un caso, el 29 de septiembre del pasado año Najla Bouden Romdhane fue nombrada Primera Ministra de Túnez. Por otra parte, las mujeres kurdas, mayormente musulmanas, han logrado comunidades en las que la igualdad de género es la regla, y se han unido como combatientes de las guerrillas kurdas en la lucha contra el Estado Islámico. En los países objeto de este trabajo, las mujeres son discriminadas en el derecho civil, de familia y en el ejercicio de derechos políticos.

En el imaginario occidental, el uso del velo en las sociedades islámicas es un elemento de opresión a las mujeres. Sin embargo, millones de ellas reivindican -y lo han hecho históricamente- su vestimenta tradicional.

Los primeros movimientos feministas islámicos reivindicaron el uso del velo y afirmaron la identidad islámica frente al colonialismo europeo. A inicios del siglo XX, las mujeres en oriente medio y en el norte de África enarbolaron la lucha por la igualdad, desde una postura anticolonial y nacionalista. Ya en ese entonces, las feministas nacionalistas defendían la idea de que el islam no es una religión patriarcal, sino que por el contrario, promueve la igualdad de género.

Las luchas de las mujeres en las sociedades islámicas pueden tener en algún caso el eje en la vestimenta como instrumento de opresión, como fue el caso de Afganistán, cuyas mujeres dentro y fuera del país lanzaron la campaña #Notoquesmiropa y #EstonoesAfganistán, demostrando que las vestimentas tradicionales de dicho país no se asemejan en absoluto al burka que impone el régimen taliban. También debe mencionarse el movimiento de mujeres en Irán, producto de la detención y posterior fallecimiento de Mahsa Amini por negarse al uso del velo. Desde el feminismo islámico se reivindica la libertad de elección, que quienes quieran usarlo puedan hacerlo, pero que no sean obligadas a ello.

Sin embargo, la visión occidental acerca del uso del velo sigue siendo considerada neocolonial, y alejada de la visión de las mujeres islámicas. Sus luchas se dan dentro de la religión, a la que no quieren renunciar y en la cual quieren ser oídas.

Según las feministas musulmanas, las protestas y los cuestionamientos respecto de su rol y lugar en la naciente sociedad musulmana se remontan a la época de la revelación coránica. Plantean que el ejemplo más elocuente fue la pregunta de UmmSalama, la esposa del profeta Muhammad, de por qué el Corán se dirigía a los hombres. Es así que la sura 33 versículo 35 afirma *“Para los musulmanes y las musulmanas, los obedientes y las obedientes a las órdenes de Dios, los sinceros y las sinceras, los pacientes y las pacientes, los humildes y las humildes ante Dios, los caritativos y las caritativas, los que ayunan y las que ayunan, los que protegen y las que protegen su sexo y los que recuerdan y las que recuerdan mucho a Dios, Dios ha preparado un perdón y una recompensa enormes”*



En ese sentido, reivindican el rol que el Corán otorgó a las mujeres en sociedades en las que eran percibidas como una propiedad y no tenían ningún derecho. En una entrevista, la Dra. Nancy Falcón, politóloga y doctora en filosofía, explica que

*“Antes del advenimiento del islam la mujer no era considerada persona, era un bien heredable: vos podías heredar un camello, una casa o una mujer. Como no era considerada persona no tenía derechos ni libertades. El islam vino a poner en igualdad al hombre y la mujer. En el texto sagrado se habla de las mujeres que creen, de los hombres que creen, de la recompensa que van a tener ambos en esta vida y en la otra por creer y actuar en consecuencia a la creencia. Da un estatus de igualdad. La mujer se puede divorciar, puede heredar. Todos esos derechos se los dio la letra coránica, el islam, en esa época. En ese sentido digo que fue una revolución feminista. No sólo para Arabia. En occidente, para poner en contexto, en la misma época se cuestionaba si la mujer tenía alma o no. Mientras Occidente cuestionaba si la virgen María tenía alma, en Arabia, en medio de una tribu totalmente incivilizada, aparece una persona que dice: “la mujer es igual al hombre””*

A medida que las mujeres tuvieron mayor acceso a la educación y se apropiaron del saber religioso, los feminismos islámicos se desarrollaron como un movimiento transnacional de intelectuales, investigadoras y militantes. Este movimiento considera que hay que librar al pensamiento religioso musulmán de las lecturas e interpretaciones sexistas de los ulemas. Proponen distanciarse de las lecturas que han hecho los hombres a lo largo de la historia a partir de lecturas machistas y patriarcales (Ali:2019)

El principal argumento del feminismo islámico es que el Corán afirma la igualdad entre todos los seres humanos, y que han sido las ideas y la práctica (la jurisprudencia) las que subvirtieron la puesta en práctica de dicha igualdad entre hombres y mujeres. La búsqueda es por la igualdad en el ámbito privado y público, y en el ámbito religioso.

Las huellas de las mujeres fueron borradas de la historia del islam. Hacia el siglo III de la Hégira existían 300 docentes mujeres en ciencias islámicas. Las musulmanas feministas hoy reclaman poder tener el lugar de líderes religiosas en sus comunidades, y realizar una relectura del Corán en clave femenina.

En el cruce del campo feminista y campo islámico, se introducen cuestionamientos de ambos campos: del feminista se cuestiona la dominación del modelo occidental neoliberal y neocolonial que se habría impuesto como única vía de liberación y emancipación, así como la idea de que el feminismo sería contradictorio con la religión. Del campo islámico, cuestionan la jurisprudencia islámica elaborada desde una perspectiva masculina y sexista, denuncian la marginalización del rol de las mujeres y la apropiación del saber y la autoridad religiosa por parte de los hombres en detrimento de las mujeres a lo largo de la historia.

### **Las monarquías del golfo y la expansión del wahabismo**

El islam nació en el territorio que actualmente ocupa el Reino de Arabia Saudita. Desde allí inició un proceso de expansión, no exento de fragmentación, ya que a la muerte del profeta Muhammad la



discusión sobre cómo debía elegirse el nuevo Jalifa dividió a la comunidad islámica en las dos corrientes mayoritarias actuales: sunnitas y shiitas.

En el siglo XVIII apareció en la zona central de la península arábiga un movimiento reformista, que tomará el nombre de su fundador Ibn Abd al-Wahab y será conocido como wahabismo. Al-Wahab promovía una lectura literal del Corán y de los dichos y hechos del profeta Muhammad para aplicarlo de esa forma a la vida cotidiana. La mayoría de los musulmanes entienden que el Corán es el pilar fundamental del islam, pero que las suras deben ser interpretadas, y no todas ellas de forma literal.

Para al-Wahab, la decadencia de los musulmanes no era consecuencia de la superioridad de los occidentales, sino de su alejamiento de las prácticas del islam. El wahabismo rechazará el culto a los santos, la veneración de los muertos y las innovaciones que otras corrientes como el sufismo habían introducido. Considerarán a los no creyentes, e incluso a los creyentes de otras ramas como blasfemos e infieles.

Su objetivo principal era la restauración de un verdadero Estado Musulmán, en donde se viviera de acuerdo a la sharía. El Reino de Arabia Saudita se independizará en 1932 y será el primer Estado teocrático de la región. La alianza entre la familia real y los clérigos wahabitas se mantendrá hasta la actualidad como uno de los ejes que sustenta su poder. La monarquía saudí se apoyará en la religión para sostener un régimen absolutista, prohibiendo cualquier práctica religiosa distinta de la oficial, estableciendo la sharía -su interpretación de la misma- como la ley predominante en el reino, y creando organizaciones como la policía religiosa para garantizar el cumplimiento de las normas.

En las décadas de 1960 y 1970 comenzará el proceso de expansión del wahabismo, como respuesta a las ideas del socialismo árabe que crecían con epicentro en Egipto. La expansión de esta corriente conservadora se realizará mediante la financiación de mezquitas y escuelas coránicas, que llegarán hasta Asia central, el sudeste asiático y el norte de África. Sin embargo, sólo es la corriente mayoritaria en Arabia Saudita y Qatar, y ha tenido influencia en Emiratos Árabes Unidos.

Respecto del rol de la mujer, el wahabismo es la corriente más conservadora del islam. Incluso hay quienes no la reconocen como una corriente islámica por su interpretación literal y fundamentalista. Para ciertos analistas, el wahabismo ha sido la inspiración de grupos como los taliban o el Estado Islámico. Hay quienes distinguen entre dos corrientes del wahabismo: del mar y del desierto. Independientemente de su legitimidad en el marco de la comunidad islámica, en la práctica el wahabismo es no sólo la corriente religiosa predominante en estos países, sino también el fundamento del poder político de sus monarquías. Los regímenes monárquicos del golfo, a diferencia de otros países del mundo árabe islámico, mantuvieron el aislamiento respecto de la influencia colonial europea, por lo que las corrientes modernizadoras no se extendieron hasta las últimas décadas.

### **Desigualdad de género en Arabia Saudita, Qatar y Emiratos Árabes Unidos**

En Arabia Saudita las mujeres tienen un estatus legal distinto de los varones. No pueden estar en público si no es acompañada de un varón que sea su esposo o familiar directo, ataviadas con la vestimenta tradicional. A pesar de que acceden a la educación, lo hacen de forma separada de los



hombres -salvo en la educación inicial- y no acceden a puestos laborales aun teniendo formación universitaria. Aunque las mujeres constituyen el 50% de la población universitaria del país, sólo el 15% de las graduadas accede al mercado laboral.

La ley en Arabia Saudita establece que en los lugares de trabajo las mujeres y los varones no pueden estar juntos, y se reservan para ellas tareas vinculadas a la educación, el cuidado y los comercios “femeninos”. La segregación por género es tan marcada que se ha llegado a plantear la existencia de un “apartheid por género en Arabia Saudita”.

En cuanto al derecho de familia, los hombres pueden contraer matrimonio hasta con cuatro esposas, siempre que demuestren solvencia económica para mantenerlas, y pueden divorciarse sin dar explicaciones. La mujer mantiene la tutela de los hijos solo hasta que los niños tengan 7 años y las niñas 9, y el ex esposo solo tiene obligación de pagar manutención durante tres meses posteriores al divorcio. En caso de ser ella quien lo solicite, debe justificarlo en alguna de las causas aceptadas por la ley, y la justicia debe estar de acuerdo.

El Comité para la Difusión de la Virtud y la Prevención del Vicio, policía religiosa conocida como Al Mutawa'een, tiene el mandato de garantizar el cumplimiento estricto de los códigos de conducta moral establecidos, pero es reconocida por su brutalidad. Respecto de las mujeres, tienen mayor libertad para aprehenderlas y detenerlas, porque la conducta de la mujer está sujeta a mayores restricciones. Pueden ser golpeadas y detenidas por mostrar los tobillos o el rostro, y a pesar de que por ley no pueden mezclarse con hombres que no sean familiares, son hombres quienes las interrogan cuando son detenidas. A ello debe sumarse que el Estado tolera que los hombres castiguen a sus esposas por desobedecer, aunque se supone que sin causarles dolor ni lesionarlas. El hecho de que no existan centros de refugio para mujeres en peligro da cuenta de que la violencia de género es un delito que no se judicializa. Las mujeres no denuncian porque saben que la justicia no actuará, y sus familias tampoco las ayudarán. Aunque la violación se castiga con pena de muerte, para declarar a un hombre culpable es precisa su confesión o la declaración de cuatro testigos. Dado el carácter de este delito, es improbable que se cometa delante de cuatro testigos, lo que deja claro el papel de franca subordinación y dependencia que la mujer guarda frente a la ley en Arabia Saudita.

La situación de las mujeres en Qatar dista de ser mejor que en Arabia Saudita. El régimen de tutela, el código de familia e incluso las imposiciones de vestimenta y segregación por sexos son similares. Especialmente grave es la situación de las mujeres migrantes, en un país donde aproximadamente el 80% de la población es extranjera.

Si bien la mayor parte de los migrantes son varones que se insertan en la industria de la construcción, en los últimos años ha crecido la cantidad de migrantes mujeres. Los servicios hoteleros y domésticos son los rubros principales en los que se insertan laboralmente. Con motivo de la realización del próximo Mundial de Fútbol, muchas mujeres trabajan en las cadenas hoteleras y de servicios gastronómicos que se ofrecerán a los extranjeros.

Vale recordar como un ejemplo el caso de Paola Schetekar, mexicana, quien fue violada por un compañero de trabajo -también extranjero- y que al denunciarlo fue detenida por mantener relaciones



sexuales extra-matrimoniales y condenada a siete años de prisión y 100 latigazos. Solo la intervención de la Embajada de México, luego de que el caso tomara estado público, logró que fuera puesta en libertad y pudiera regresar a su país.

Se mantiene en Qatar una visión muy conservadora acerca de las relaciones, y la violación no suele ser denunciada. En los casos que lo sea, la ley establece que el responsable de la violación puede tomar matrimonio con la víctima del abuso sexual. Siendo este acto un profundo estigma para las mujeres, sus familias en muchos casos presionan a las víctimas a que se consagre el matrimonio.

Emiratos Árabes Unidos es una monarquía constitucional federal, compuesta por siete emiratos: Abu Dhabi, Dubai, Ajmán, Umm al Qaiwain, Ras al Khaimah, Al Fujarah y Sharjah. Al igual que en Qatar, la población está conformada mayoritariamente por migrantes, alcanzando hasta el 85% de la población total. Este colectivo es el que menos derechos tiene, y las mujeres se llevan la peor parte.

Las mujeres migrantes sufren no sólo la discriminación sino que han sido ampliamente denunciados los casos en los que han sido juzgadas sin derecho a un abogado e incluso sin comprender el idioma para poder defenderse. La mayor parte de los casos se han dado con migrantes empleadas como trabajadoras domésticas.

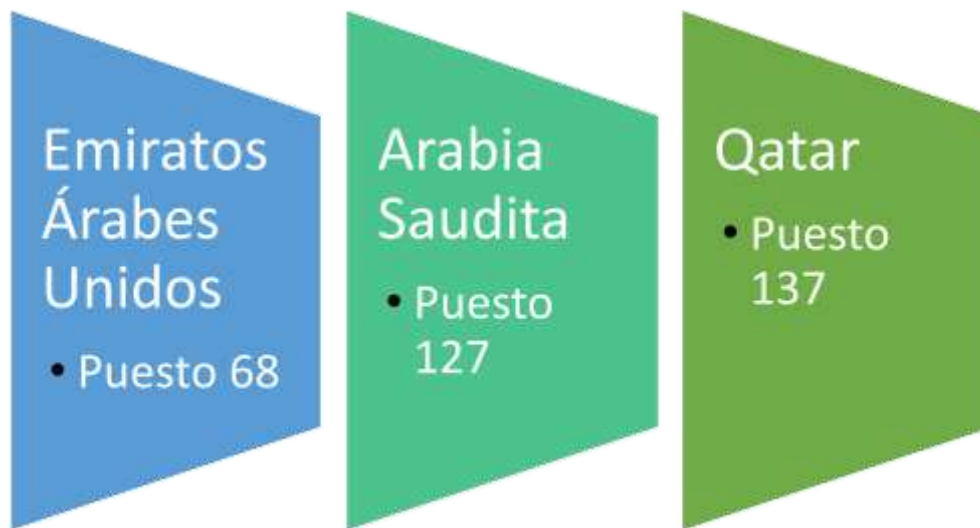
Las mujeres emiratíes tienen una mayor inserción laboral que las saudíes o qataríes, pero no se encuentran excluidas de otros tipos de desigualdad antes mencionados como la legitimación de la violación, un código de familia que las excluye de múltiples derechos y las desigualdades en el acceso a la educación y al trabajo.

### **Brecha de género**

El Índice Global de Brecha de Género elaborado por el World Economic Forum compara el estado actual y la evolución de la paridad de género en cuatro dimensiones clave: oportunidad y participación económica, logro educativo, salud y supervivencia, y empoderamiento político. En este sentido es el índice más antiguo que rastrea el progreso para cerrar estas brechas a lo largo del tiempo desde su creación en el año 2006.

El informe de 2022 compara 146 países, entre los que se encuentran los que son objeto de este trabajo. Si bien las variables que toma en consideración el informe pueden excluir consideraciones importantes sobre la desigualdad de género, es un informe comparativo que permite evaluar los estados en relación a ejes clave.

[Brecha de género 2022 en EAU, Arabia Saudita y Qatar](#)



Como puede observarse, Arabia Saudita y Qatar se encuentran en los últimos puestos, identificándose como estados con una muy elevada brecha de género. Emiratos Árabes Unidos ha escalado posiciones en los últimos años debido a las políticas implementadas por el gobierno que tienden a reducir la desigualdad, especialmente en educación y trabajo. La participación política de las mujeres en los tres casos es muy baja, aunque debe tenerse en cuenta en ello que se trata de monarquías con escasa participación política de la ciudadanía en términos generales.

### **¿Reformismo y modernización? El activismo en redes sociales**

El aislamiento de los reinos del golfo respecto de la influencia europea ha tenido como corolario el mantenimiento del pensamiento ultraconservador y un menor impacto de las ideas de “modernización occidental”. Es de destacar que, con el avance del socialismo árabe, encarnado en la figura de Gamal Abdel Nasser, la corriente wahabí del islam se replegó sobre su conservadurismo, aludiendo a que las ideas propuestas por el líder egipcio se vinculaban al comunismo, y por lo tanto al ateísmo y la apostasía. Esta será la etapa de mayor expansión de la corriente wahabí, a partir del financiamiento de mezquitas en Oriente Medio pero también en África y el Sudeste asiático.

El avance de la globalización, el vínculo con Estados Unidos y la apertura al turismo generaron algunos movimientos dentro de estos reinos árabes, pero que fueron repetidamente reprimidos. En este sentido vale recordar que en los tres casos se trata de monarquías absolutas. En Arabia Saudita en particular, el régimen podría caracterizarse como un totalitarismo, ya que no sólo concentra todo el poder en la familia real, sino que el Estado interviene en todos los aspectos de la vida de las personas, imponiendo su interpretación de la Sharía como la ley suprema. La pena de muerte no sólo es habitual, sino que incluso está permitida en menores, y es empleada como una forma de intimidación a la sociedad.

Tímidamente comenzó un movimiento por los derechos de las mujeres en el activismo digital. Especialmente por parte de saudíes y/o qataríes residentes en el extranjero, donde no se encuentran sujetas al control del Estado a través de la policía moral. Tengamos en consideración que el activismo en redes sociales es catalogado como un delito. Recientemente Nourah bint Saaed al-Qahtani fue





condenada a 45 años de prisión por tuitear sus opiniones. Los cargos fueron el uso de la red “para romper el entramado social del país” y por “violación del orden público”. Anteriormente, el 9 de agosto, Salma al Shehab, fue condenada a 34 años de cárcel por sus mensajes de twitter por un juzgado especializado en delitos de terrorismo. La ONG Centro del Golfo para los Derechos Humanos denunció que no se le permitió contratar un abogado y que sufrió maltrato estando detenida.

Los avances en términos de derechos de las mujeres y presencia pública se han dado por parte del gobierno saudí, neutralizando el activismo y siendo respuesta a las presiones internacionales. Desde la proclamación de Mohammed Bin Salman como Príncipe heredero, el poder real de la Corona Saudí se encuentra concentrado en él. Su principal proyecto para el reino es “Visión 2030” que tiene tres ejes fundamentales: diversificar la matriz productiva, ganar poder en la región e independencia en términos de política exterior, y disminuir el poder de los sectores religiosos.

La diversificación de la matriz productiva y la necesidad de pensar en fortalecer la economía saudí tiene dos motivaciones principales: la dependencia del petróleo no será sustentable a largo plazo -además de depender de precios internacionales que ya no puede controlar solo- y los índices de desempleo subieron. Frente a este panorama, la incorporación de las mujeres en el ámbito productivo aparece como una necesidad. Y aunque el género es el gran debate en la sociedad saudí, las reformas se hacen siempre dentro de un espacio limitado por la propia monarquía.

Se ha denominado este modelo una “revolución desde arriba” basada en las reformas estrictamente controladas. Se permitió el cine o la música en directo, y el inicio de una serie de reformas de género, como permitir la conducción de vehículos, el acceso a estadios deportivos o tramitar el pasaporte sin autorización del tutor. Pero el régimen de tutela permanece intacto.

La autorización para conducir vehículos fue vista como un gran avance por parte de los medios occidentales. A partir de ese momento comenzó a visualizarse a la monarquía saudí como “progresista” y esta imagen solo cambiaría parcialmente con el asesinato del periodista saudí Jamal Khashoggi. Pero esta imagen de progresismo ocultaba dos fenómenos: en primer lugar el cuerpo de las mujeres, y la regulación sobre qué pueden o no hacer dentro del país como moneda de cambio simbólica. No había un convencimiento en otorgar mayores derechos al colectivo femenino, sino la intencionalidad clara de dar una señal a occidente, y especialmente a Estados Unidos, de que la monarquía se reformaba. En segundo lugar, pero no menor, se ocultó y criminalizó a las mujeres protagonistas del reclamo que durante años llevaron adelante manifestaciones y campañas

Entre septiembre de 2017 y julio de 2018 siete activistas por los Derechos de las Mujeres fueron detenidas, cinco de las cuales fueron partícipes de las campañas antes mencionadas. Según la analista Hana Al-Khamri, autora de *Female Journalists in Gender-Apartheid Saudi Arabia*, el gobierno saudí comunicó a las principales activistas que permanecieran en silencio y que desactivaran sus cuentas de Twitter el mismo día en el que anunció la legalización de la conducción.

Como mencionábamos anteriormente, han sido las redes sociales la principal plataforma de expresión de las mujeres saudíes, quienes debaten la apropiación de la religión y cuestionan las bases del wahabismo, buscando la igualdad de género a partir de la separación de aquello que es puramente



islámico y aquello que es neotradicional, deconstruyendo la identidad patriarcal saudí impuesta a partir de la segregación de género y de la “revolución desde arriba”

El caso de Qatar tiene hoy por hoy la particularidad de ser la próxima sede del Mundial de Fútbol. Desde que fue seleccionado como sede, en condiciones no muy claras, ha tenido una mayor exposición. Sin embargo, los informes que detallan la situación de los migrantes en este reino, la cantidad de muertos en la construcción de los estadios y las condiciones de cuasi esclavitud a las que son sometidos por el régimen kafala, no han tenido el apoyo necesario por parte de la comunidad internacional para llegar a modificar la situación. No se ha sancionado ni presionado de manera categórica a que las leyes laborales se modifiquen. Como un ejemplo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) instó al Emirato de Qatar a prohibir retener el pasaporte de forma obligatoria. La ley fue modificada para que sólo pudiera hacerse con una autorización escrita del trabajador. Queda claro que los migrantes que buscan un empleo en este país estarán dispuestos a firmarlo, ya que sino se quedarían sin trabajo.

Más allá de que esta temática ha ganado cierta notoriedad mediática en occidente, la desigualdad de género no ha corrido con la misma suerte. Como mencionamos anteriormente, la brecha de género, la segregación y la discriminación en términos legales son muy profundas y arraigadas en la tradición religiosa qatarí. El foco en occidente ha pasado por los derechos de los migrantes y las comunidades LGTBQ, ocultando a las mujeres.

El informe de Human Rights Watch presentado en 2021 titulado “Everything I have to do is tied to a Man’: Women and Qatar’s male guardianship rules” (Todo lo que tengo que hacer está ligado a un hombre: las mujeres y las normas de la tutela masculina en Qatar) evidencia que el régimen de tutela en Qatar es similar al saudí, prohibiendo trabajar, estudiar, viajar, incluso tomar decisiones acerca de sus hijos, sin el permiso del esposo o un hombre de su familia. Las mujeres en Qatar se manifiestan más abiertamente sobre sus derechos a través de medios digitales, pero las leyes limitan la libertad de expresión y asociación. Las intimidaciones por parte del gobierno y el acoso en línea siguen siendo obstáculos graves, según lo señalado por la organización.

Al igual que en el caso saudí, el Emir de Qatar, Tamim bin Hamad Al Thani se ha esforzado por mostrar un emirato más moderno y progresista. Ha puesto el foco en el deporte, principalmente en el fútbol, tras fundar Qatar Sports Investments, empresa propietaria del París Saint Germain. Al Thani ha promovido el plan “Visión Nacional 2030” que establece los objetivos del país a largo plazo e incluye contar con una fuerza laboral diversificada que incluya oportunidades para las mujeres qataríes. La economía del país depende casi exclusivamente de las exportaciones de gas licuado, y a pesar de ser el mayor exportador de este bien, desde la conducción política se entiende la necesidad de diversificar la economía. El wahabismo qatarí se opone a las reformas que puedan implicar una mayor apertura, y la presión internacional no ha sido tan importante como en el caso de Arabia Saudita.

Qatar buscará mostrarse en el próximo Mundial de Fútbol como un estado moderno, incrementando el “soft power” o poder blando, que se sumará al poderío económico del emirato. Sin embargo, la



realidad indica que las ciudadanas qataríes no gozan de los mismos derechos que los varones, y que los y las migrantes ven permanentemente violados sus derechos laborales, y sus derechos humanos.

Emiratos Árabes Unidos es, como hemos planteado, el caso en el que los derechos de las mujeres han avanzado en mayor medida, con una menor brecha de género, una participación mayor en la vida pública y más inserción laboral. El reformismo en Emiratos tiene dos motivaciones. En primer lugar, cabe destacar que se trata de un sistema político distinto, ya que es una monarquía, pero en la cual el poder se encuentra repartido en cada uno de los emiratos. Esto dificulta analizar al Estado como un bloque unívoco, pero al mismo tiempo ha generado una mayor transformación.

En segundo lugar, de los estados analizados, es aquel en el que ha tenido mayor desarrollo la industria turística. Tanto Dubai como Abu Dhabi se han convertido en destinos turísticos de lujo para occidente. Sus fastuosas construcciones, islas artificiales y la inversión para generar un oasis artificial en el desierto han hecho que el turismo se convierta en uno de los principales ingresos económicos de los emiratos.

El objetivo de EAU es también diversificar su economía, depender menos de la exportación petrolera y reemplazar dichos ingresos con el turismo. Pero para ello debe mostrarse como un lugar al que, especialmente los occidentales, quieran ir.

Pese a los avances en derechos de las mujeres, los mismos se han dado al igual que en Arabia Saudita como una “revolución desde arriba” controlada por los hombres e incluso premiada por ellos mismos.

En 2019 se celebró en Dubai un campeonato de golf y se otorgaron premios a la igualdad de género. Los galardones premiaban “iniciativas y programas llevados a cabo por varias entidades del Gobierno para promover la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres”. Las imágenes circularon en redes sociales y fueron fuertemente criticadas. El jeque de Dubai Mohamed bin Rashid, reconoció la labor de su hija Manal bin Mohamed bin Rashid al Maktum, que era la presidenta del Consejo para el Equilibrio de Género. En lugar de obtener ella el premio, lo recibió su cuñado.

### **La invisibilidad en las industrias culturales**

En los últimos años y como consecuencia del proceso globalizador, las industrias culturales de las monarquías del golfo han crecido y han buscado en ciertos casos insertarse en occidente. Nuevamente, el objetivo principal es mostrarse como estados “modernos” y difundir sus culturas.

El cine saudí se encuentra atravesando un periodo de transformación. Por mencionar algunos ejemplos disponibles en plataformas de streaming de acceso masivo, en la serie de cortometrajes “Six Windows in the desert” o en la comedia romántica “Barakah meets Marakah” puede verse un movimiento incipiente desde la producción audiovisual por mostrar no sólo la desigualdad de género, sino también los impedimentos para vincularse en público. La segregación por sexo es tan estricta que un hombre y una mujer que no son parte de la misma familia ni se encuentran comprometidos o casados no pueden ser vistos juntos públicamente. También la película muestra el caso de una influencer en redes sociales que debe ocultar su rostro en fotos y videos para no ser sancionada por la policía moral.



En Emiratos Árabes Unidos como hemos visto, la brecha de género es menor y la segregación se ha visto -en algunos sectores- algo más relajada. La serie “Justicia Coránica” muestra a una abogada formada en el extranjero ejerciendo su profesión. El mandato del matrimonio y de un rol más sumiso aparece, pero ella desafía dichas tradiciones. Su accionar es apoyado por su padre, pero hasta cierto punto. Queda claro en la serie que la libertad que otorga el padre a sus hijas es poder elegir con quién casarse, pero no la posibilidad de no hacerlo. Justicia Coránica también permite visualizar parte del Código de Familia de dicho país, ya que la protagonista toma casos de divorcio y custodia de niños, en los cuales las mujeres se ven ampliamente perjudicadas.

De la industria audiovisual qatarí tenemos menos acceso, pero la invisibilización de las mujeres podemos encontrarla en los videos musicales del principal exponente de la música de dicho país: Fahad Al Qubaishi. En sus canciones, que hibridan la música tradicional qatarí con algunos rasgos occidentales, podemos observar bailes típicos de la región o encuentros en los que sólo aparecen hombres, ataviados con su vestimenta tradicional, portando sables y brindando una imagen de masculinidad árabe, sin mostrar en absoluto mujeres.

### **Consideraciones finales**

La desigualdad de género en las monarquías del golfo y el activismo de las mujeres comienza a tomar notoriedad a partir de la presencia en redes sociales y la difusión en los medios de comunicación. Las reformas emprendidas por estos reinos pueden ser enmarcadas en el concepto “revolución desde arriba”, una visión según la cual todas las medidas son definidas y controladas por el gobierno, invisibilizando los movimientos feministas, llamándolas al silencio e incluso deteniéndolas por su activismo digital.

Los objetivos de Arabia Saudita, Qatar y Emiratos Árabes Unidos son distintos pero tienen un eje común: mostrarse como países “modernos” a los ojos de occidente y diversificar sus economías de acuerdo a sus planes nacionales. La incorporación de las mujeres en el trabajo persigue este último, y las tímidas reformas respecto de la segregación por sexo o flexibilización de la legislación cumplen el primero.

Aunque no ha sido el objetivo de este trabajo, las alianzas y los objetivos geopolíticos de las potencias han tenido una importante influencia en la invisibilización de la desigualdad, y de los reclamos. No ha sido considerado de la misma forma en Irán, Afganistán, Arabia Saudita o Qatar.

Las industrias culturales de la región nos muestran también un rol de la mujer subordinado, la segregación por sexos y especialmente dos problemáticas que son las que más cercenan sus derechos: el código de familia y el régimen de tutela. La interpretación fundamentalista del islam del wahabismo es el fundamento religioso de la legislación. Desde el feminismo islámico se promueve una relectura del Corán en clave femenina, entendiendo que el mensaje de Dios, y los dichos y hechos del Profeta Muhammad promovían la igualdad de género. Fue la interpretación posterior la que generó un régimen patriarcal en el cual las mujeres fueron perdiendo cada vez más derechos.



Incluso un símbolo como el velo islámico no es mencionado abiertamente en el Corán. Como resalta Ezequiel Kopel “*es pertinente aclarar que en el Corán no se habla del hiyab como velo islámico que cubre la cabeza de una mujer o una ropa de cualquier tipo, femenina o no, sino más bien se alude a una barrera que puede ser física, visual o ética. (...) Es decir: la idea moderna de que el hiyab denota un estilo particular de velo femenino no es una revelación del Corán o una enseñanza del profeta Mahoma, sino algo estipulado más tarde por sus seguidores*” (Kopel:2020, pp 75)

El velo se transformará en un símbolo de identidad cultural frente al colonialismo europeo, que buscaba imponer la liberación de las mujeres y la modernización a partir de la secularización. Desde el feminismo islámico la propuesta es distinta: igualdad de género sin abandonar la religión. Libertad de usar el velo o decidir no usarlo. Mantener la tradición y la cultura mientras se lucha por los derechos.

Este proceso es aun incipiente en monarquías absolutas, gobiernos totalitarios que no sólo cercenan los derechos de las mujeres, sino también las libertades políticas y la libertad de expresión. La pretendida modernización es una pose para occidente, que celebra las reformas y cataloga de progresistas a gobiernos que se alejan del ideal de democracia que se pretende promover. Nuevamente, la geopolítica y los recursos ganan.

## Bibliografía

- Amnistía Internacional: Reportes de situación de derechos humanos en Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos y Qatar <https://www.amnesty.org/es/>
- Ali, Zahra (2019): *Feminismo e islam. Las luchas de las mujeres musulmanas contra el patriarcado*, Capital Intelectual, Buenos Aires
- Budasoff Adriana (2021): “Las mujeres en el islam: qué dice el Corán sobre sus derechos y cuál es la lucha de las feministas musulmanas” en <https://www.redaccion.com.ar/el-lugar-de-las-mujeres-en-el-islam-y-el-coran/>
- Dakhli Leyla (2016) *Historia contemporánea de Medio Oriente. Detrás de los mitos*. Editorial Capital Intelectual. Buenos Aires
- Díaz, José Pablo (2022) “Una mexicana que denunció abuso sexual en Qatar, condenada a 100 latigazos y siete años de prisión” en Diario El País disponible en <https://elpais.com/mexico/2022-02-18/una-mexicana-que-denuncio-abuso-sexual-en-qatar-condenada-a-100-latigazos-y-siete-anos-de-prision.html>
- Human Rights Watch (2021) “Everything I have to do tied a man: women and Qatar’s male guardianship”
- Guirado Javier y Gutiérrez de Terán Ignacio (2021) “Emiratos Árabes Unidos en Oriente Medio. Antiislamismo, militarismo y estrategia de presión múltiple” en *Revista Española de Ciencia Política*.
- Kopel, Ezequiel (2020) *Medio Oriente, lugar común. Siete mitos sobre la región más caliente del mundo*. Editorial Capital Intelectual. Buenos Aires
- Nair, Sami (2013): *¿Por qué se rebelan? Revoluciones y contrarrevoluciones en el mundo árabe*, Editorial Clave Intelectual, Madrid.
- ONU Mujeres <https://www.unwomen.org/es>



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Ortega Sánchez, Carlos (2019) “La agenda de género en Arabia Saudí e Irán: factores para una socialización internacional” en Revista Relaciones Internacionales. Universidad Autónoma de Madrid, N°42, pp 119-140.+

World Economic Forum (2022) Global Gender Gap Report

En los Emiratos Árabes Unidos, los premios a la igualdad de género son para los hombres en [https://www.clarin.com/mundo/emiratos-arabes-unidos-premios-igualdad-genero-hombres\\_0\\_LCAXQ5ToG.html](https://www.clarin.com/mundo/emiratos-arabes-unidos-premios-igualdad-genero-hombres_0_LCAXQ5ToG.html)

Emiratos, primer país con mayor igualdad de género en el mundo árabe en <https://www.elcorreo.ae/articulo/emiratos-arabes/emiratos-sigue-siendo-pais-mayor-igualdad-genero-mundo-arabe/20220713173548147695.html>

“#NoToquesMiRopa, la protesta en redes de las mujeres afganas contra los talibanes” en [https://www.eldiario.es/internacional/theguardian/notoquesmiropa-protesta-redes-mujeres-afganas-talibanes\\_1\\_8305995.html](https://www.eldiario.es/internacional/theguardian/notoquesmiropa-protesta-redes-mujeres-afganas-talibanes_1_8305995.html)

“Vuelve la opresión. Preocupa la situación de las mujeres bajo los talibanes en Afganistán” en <https://www.perfil.com/noticias/internacional/vuelve-la-opresion-preocupa-la-situacion-de-las-mujeres-bajo-los-talibanes-en-afganistan.phtml>





## **Ecofeminismo y cuidado: una mirada preliminar**

Lic. María Eugenia Garfi

[maria.garfi@fcpolit.unr.edu.ar](mailto:maria.garfi@fcpolit.unr.edu.ar)

Centro de Investigaciones Feministas y Estudios de Género (CIFEG),  
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la  
Universidad Nacional de Rosario (FCPyRRII-UNR)

### **Mesa redonda: Ecofeminismo y reproducción social**

#### **Resumen**

La presente ponencia se propone indagar qué es el Ecofeminismo, cuál es el concepto de cuidado que sostiene y cómo se practica en los feminismos ecoterritoriales latinoamericanos.

En América Latina una serie de movimientos de resistencia dieron un giro ecoterritorial frente a la explotación extractivista. Enmarcado en el Antropoceno, que separa a la humanidad de la naturaleza y la coloca en un escalón superior a ella, el extractivismo avanzó sobre las comunidades y encontró resistencia en ambientalistas, indígenas, campesinos y también habitantes de las ciudades. En ese resistir también se dio una feminización de las luchas y algunos movimientos fueron autoidentificándose como feministas.

El ecofeminismo marca la relación entre la dominación de la naturaleza y la subordinación de la mujer. A grandes rasgos podemos diferenciar entre: el ecofeminismo esencialista, para el cual las mujeres están más cerca de la naturaleza que los varones por su capacidad de parir; y el ecofeminismo constructivista, que afirma que la relación mujer-naturaleza es una construcción social de las sociedades patriarcales.

Analizando diversas autoras feministas arribamos a una definición de “cuidado” y concluimos cómo desde el ecofeminismo se amplía esta concepción, al combinar interdependencia y ecodependencia, relacionándolo con el concepto de cuerpo-territorio.

El objetivo del presente trabajo consiste en revelar qué es el Ecofeminismo, cuál es el concepto de cuidado que sostiene y cómo se practica en los feminismos ecoterritoriales latinoamericanos.

En un primer momento enmarcamos el tema en el surgimiento de los movimientos sociales latinoamericanos en los últimos años. Después, al intentar definir al ecofeminismo, señalaremos diversos tipos, remarcando su relación con el pensamiento dicotómico occidental fruto de la Ilustración propia de la Modernidad. Luego desarrollaremos la idea de cuidado del feminismo y la versión ampliada que nos aporta el ecofeminismo, para terminar ejemplificando el tema en su desenvolvimiento en nuestra región.

En ese sentido, consideramos que la idea que tiene el Ecofeminismo sobre el cuidado es más amplia, más abarcadora y más enriquecida que la concepción sostenida desde la economía feminista porque a la dimensión relacional interpersonal del cuidado le agrega como un plus, no solo la relación con la naturaleza de una manera ajena a ella sino, la inserción de la humanidad a través de las comunidades en un ecosistema del que es parte.



## El ecofeminismo en el marco de los movimientos sociales latinoamericanos

Los (denominados en ese momento “nuevos”) movimientos sociales irrumpieron en la escena latinoamericana a mediados de los 90 y durante una década se enfrentaron al neoliberalismo implantado en la región. De carácter social, pero también político, estos movimientos dieron voz a actores que ya existían pero que se organizaron y actuaron de nuevas formas. Las “novedades” que mostraban tenían que ver con: la territorialidad del conflicto, la forma comunitaria de organización (propia de las comunidades indígenas), la construcción de autonomías cotidianas pero también a largo plazo (emancipatorias) y una nueva forma de hacer política y, en consecuencia, de relacionarse con el Estado (Modonesi e Iglesias, 2016). Concretamente, estos movimientos sociales se caracterizaron por la organización horizontal, la toma de decisiones a través de la forma asamblea, la búsqueda de la autonomía como medio y como fin, la recuperación de la lógica comunal propia de la tradición indígena y el énfasis plebeyo. Sin embargo, no tenían como objetivo la toma del poder sino que se plantearon en la senda de una transformación en curso<sup>191</sup>.

Luego de esa primera década y, en el marco del ascenso al poder de gobiernos progresistas -frente a los cuales a primera vista esos reclamos sociopolíticos perdían sentido- y de la aplicación de un neodesarrollismo extractivista -“consenso de los *commodities*” mediante- se produce el denominado “giro ecoterritorial” de las luchas, fruto del cruce entre la matriz indígena-comunitaria y el lenguaje ambientalista. Estos movimientos socio-territoriales se caracterizan por la defensa del territorio como hábitat y como forma de vida (Svampa, 2010).

En América Latina, el desarrollo económico postulado por sus distintos gobiernos viene de la mano de prácticas extractivistas<sup>192</sup> pensadas para la obtención de divisas a través de las exportaciones y con un exagerado fomento de las inversiones extranjeras a las cuales se les otorga múltiples ventajas y excepciones. De esta manera “persiste el énfasis en estilos de desarrollo convencionales y no sustentables desde el punto de vista ecológico, incluso bajo gobiernos ‘progresistas’ o de la nueva izquierda” (Gudynas, 2010, p. 54). La apropiación de los recursos naturales realizada por estas vías no incorpora en sus cálculos los costos sociales y ambientales, los que son “externalizados” en las comunidades territoriales y en las generaciones futuras. Además, cualquier intento de “internalizar” los costos mencionados son tomados como trabas al progreso y al desarrollo de las propias comunidades involucradas.

El extractivismo es defendido por los gobiernos de la región en base a una concepción del desarrollo como crecimiento económico del PBI y desde la Ecología Política<sup>193</sup> se han ensayado alternativas a dicha interpretación. El concepto de desarrollo queda en el centro de los reclamos que estos movimientos les hacen a los gobiernos progresistas en un principio, pero con el tiempo lo trascenderá. Un concepto clave para la ecología política es el de Antropoceno: “un nuevo tiempo en el cual el ser humano se ha convertido en una fuerza de transformación con alcance global y geológico” (Svampa,

<sup>191</sup> Entre otros: el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en México, el Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra (MST) en Brasil, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y el Movimiento de Trabajadores Desocupados (MTD) en Argentina.

<sup>192</sup> Al hablar de extractivismo nos referimos a diversas prácticas: producción agropecuaria y forestal, a través del monocultivo o la intensificación de las zonas ya explotadas o la incorporación de nuevas tierras dando lugar a una expansión de la frontera agrícola, petrolera y energética; minería a cielo abierto; sobreexplotación pesquera; construcción de grandes obras de infraestructura (represas, corredores bioceánicos, hidrovías, etc.).

<sup>193</sup> Tomamos el concepto de Ecología Política en sentido amplio, como “un campo de discusión inter y transdisciplinario que reflexiona y discute las relaciones de poder en torno de la naturaleza, en términos de su fabricación social, apropiación, y control de ella o partes de ella, por distintos agentes sociopolíticos” (Palacio, 2006, p. 11).



2019, p. 33). Independientemente de cuándo identifiquemos su comienzo: Edad Media o Revolución Industrial (y sin entrar en el debate acerca de si corresponde denominarlo Antropoceno o Capitaloceno), esta era tiene dos rasgos centrales: el modelo de desarrollo económico capitalista que condena el futuro del planeta y el paradigma antropocéntrico de la relación entre sociedad y naturaleza que está en su base. Dicho paradigma ve al hombre como autónomo y ajeno a la Naturaleza y, lo que es peor, como su superior.

En este punto nos gustaría remarcar dos cuestiones acerca de la actual crisis ambiental. Por el lado de su origen, esta crisis no es natural sino que está producida directamente por la acción humana, fruto de un tipo específico de desarrollo económico, en el marco de concretas diferencias sociales y con definidas responsabilidades gubernamentales<sup>194</sup>. Por el lado del impacto, si bien la crisis ambiental es global y afecta a todo el planeta, no lo hace de la misma manera en toda la población. Y la diferencia no se da solo entre el Sur y el Norte, sino que también en una misma región hay sectores más desfavorecidos que otros: los pobres, los indígenas, los afrodescendientes, las mujeres.

Cambio Climático y extractivismo se constituyen en aceleradores determinantes del proceso. Los sectores dominantes fomentan modelos de desarrollo insostenibles que son resistidos desde los movimientos socio-territoriales. Así, se potenciaron las luchas por el territorio urbano y rural, protagonizadas tanto por movimientos indígenas y campesinos como por movilizaciones ciudadanas en defensa de los bienes naturales y la biodiversidad (Svampa, s/d). El giro ecoterritorial de las luchas sociales en América Latina “es la emergencia de un lenguaje común que da cuenta del cruce innovador entre matriz indígena-comunitario, defensa del territorio y discurso ambientalista” (Svampa, s/d, p. 7). En esta concepción, los bienes naturales se constituyen en bienes comunes que deben ser mantenidos fuera del mercado por su carácter de patrimonio cuyo valor supera cualquier precio. Estos bienes aparecen ligados a la noción de territorio y la disputa no se circunscribe a determinados bienes sino que se da en torno a la construcción de la territorialidad.

Pero además Svampa refiere que, paralelamente a este giro ecoterritorial, se fue dando una “feminización de las luchas” en América Latina. Tanto entre sectores medios como populares, este proceso se dio desde los años 70 y hoy está protagonizado por las mujeres de las organizaciones indígenas, de los movimientos socioambientales y de las ONG ambientalistas (Svampa, 2015). Es decir que la lucha no habría nacido feminista, sino que en la misma acción las mujeres que participan en ella se fueron convirtiendo en feministas populares. “No existe un movimiento ecofeminista formalmente constituido y actuante” (Leff, 2004, p. 1) sino que los ecofeminismos orientan luchas concretas que las mujeres están dando en lo ambiental, social económico y político.

En los, denominados por Astrid Ulloa como, escenarios ambientales de apropiación y despojo se ve cómo las dinámicas extractivas, al impactar en las relaciones económicas y en las relaciones de género, provocan resistencias locales para revertir las desigualdades sociales, ambientales y de género. A los feminismos populares que identifica Svampa, Ulloa los denominará feminismos territoriales, y los define como aquellas “luchas territoriales-ambientales que son lideradas por mujeres indígenas, afrodescendientes y campesinas, y que se centran en la defensa del cuidado del territorio, el cuerpo y la naturaleza, y en la crítica a los procesos de desarrollo y los extractivismos”<sup>195</sup> (Ulloa, 2016, p. 134). Denomina a estas demandas “circulación de la vida” y tienen que ver con redefinir, desde la autonomía

<sup>194</sup> Sin embargo, no todos los gobiernos tienen las mismas responsabilidades en esta crisis ecológica en función de lo que la ecología política denomina “deuda ecológica”, producto de una determinada división internacional del trabajo.

<sup>195</sup> Al respecto, la autora menciona a modo de ejemplo: el Encuentro Nacional de Mujeres, las mujeres wayuú, las mujeres afrodescendientes de La Toma y las mujeres campesinas de Colombia; y el grupo Género y Minería de Perú.



y la autodeterminación, distintos tipos de relaciones: con lo no humano<sup>196</sup>, con el territorio y entre varones y mujeres.

Otra forma de nombrar a estos movimientos refiere a la idea de feminismo comunitario. Se auto-reconocen así Lorena Cabnal en Guatemala y Julieta Paredes en Bolivia.

Lorena Cabnal (2010), lideresa de la Red Ancestral de Sanadoras del Feminismo Comunitario de Guatemala, plantea el feminismo comunitario como una identidad política que está en construcción en base al diálogo con otros feminismos críticos y con una mirada hacia adentro, hacia las comunidades, hacia la tradición de los pueblos originarios. Pero no de una manera pasiva sino a partir del protagonismo femenino y la crítica y la recreación de sus propias prácticas, reconociendo asimismo un patriarcado originario ancestral “que es un sistema milenario estructural de opresión contra las mujeres originarias o indígenas” pero también, un patriarcado de raíz colonial, no en forma yuxtapuesta ni aditiva sino como un entronque de patriarcados (Cabnal, 2010, p. 14)<sup>197</sup>.

La activista feminista descolonial aymará Julieta Paredes<sup>198</sup> (2017) por su parte, plantea el “feminismocomunitario” en clave de descolonización del feminismo. Considera que este feminismo es distinto al “occidental” en función de las características históricas diferenciadas que ha ido adquiriendo la dominación de la mujer en las distintas geografías, entendiendo el entronque patriarcal como una articulación cómplice, aunque desigual, entre varones colonizadores y varones indígenas. Pensado primero como feminismo andino, luego toma el nombre de comunitario al entender que desde allí podrían ser tendidos puentes hacia mujeres -y varones- de otras latitudes.

En un texto posterior, Svampa habla de “feminismos ecoterritoriales” al referir a aquellos movimientos que en el marco del giro territorial se feminizaron, identificando su accionar en la defensa de la vida frente a la contaminación y la denuncia de su impacto sobre el ambiente y la salud (Svampa, 2021, p. 7). Estos feminismos cuentan con un origen popular y periférico, apareciendo desde los márgenes (rurales, indígenas, pobres). Sin embargo, a través de las luchas se ha abierto un diálogo con colectivos de mujeres de otros sectores: urbanos, académicos, ONGs, aunque esto no está exento de contradicciones. De esta forma se amplió el campo feminista y ecologista y se elaboró

una nueva epistemología feminista a partir de la inclusión de nuevos temas y miradas sobre el territorio, y el desarrollo de una visión más horizontal de los feminismos realmente existentes, por encima de las diferencias de clase y etnia, o de las distancias entre lo urbano y lo rural. (Svampa, 2021, p. 9).

Algunas de las consignas de los ecofeminismos territoriales latinoamericanos son: agua para la vida, el cuerpo como territorio, acceso a la tierra y soberanía alimentaria<sup>199</sup>.

---

<sup>196</sup> Lo “no humano” como otra forma de nombrar a la Naturaleza.

<sup>197</sup> Este es uno de los puntos donde se diferencian las distintas vertientes, por ejemplo, para Ulloa (2016) las relaciones desiguales de género no son ancestrales sino que fueron impuestas por las relaciones coloniales.

<sup>198</sup> Si bien en la actualidad no participa en él, Paredes fue una de las fundadoras, junto con María Galindo, del colectivo “Mujeres Creando”.

<sup>199</sup> Sin ánimo de ser exhaustivos podemos mencionar: la Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas de Paraguay (ANAMURI), el Movimiento de Mujeres Indígenas por el Buen Vivir (MMIBV) de Argentina, las Mujeres de Zona de Sacrificio Quintero - Puchuncaví en Resistencia de Chile, la Red Nacional de Mujeres en Defensa de la Madre Tierra (RENAMAT) de Bolivia, el Movimiento por el Agua y los Territorios-MAT de Chile y la Red Ancestral de Sanadoras del Feminismo Comunitario de Guatemala.



Y así es que el Ecofeminismo<sup>200</sup> comienza a dialogar con la Ecología Política feminista para explicar estos movimientos. “El ecofeminismo es la conciencia de género de la Ecología Política” dice Alicia Puleo en una entrevista (Kerslake Young, 2013, p. 53).

Nos encontramos en fin, con una serie de movimientos de resistencia en América Latina, herederos de los movimientos sociales que, frente a la explotación extractivista, dieron un giro ecoterritorial. Todo esto enmarcado a nivel más global en el Antropoceno, que separa al hombre de la naturaleza y lo coloca en un escalón superior a ella. La Naturaleza así se convierte en algo que está ahí para ser usado ilimitadamente. Este extractivismo avanzó sobre las comunidades de manera violenta sin importar el color político del gobierno de turno. Aliados a ambientalistas, indígenas, campesinos pero también a habitantes de las ciudades, los movimientos ecoterritoriales enfrentaron esta forma de producir. Pero en ese resistir se dio a su vez una feminización de las luchas, lo que llevó a que desde esa perspectiva fueran autoidentificándose: Feminismos populares; Feminismos territoriales; Feminismos comunitarios; Feminismos ecoterritoriales. Aparecieron asimismo, nuevas formas de denominar a lo que sucedía: sustantivos como “territorio”, “cuerpo”, “naturaleza”, se enfrentaron a acciones tales como: “apropiación”, “despojo”, “saqueo”.

### **Ecofeminismos / Ecofeminismo**

A los efectos de este trabajo, haremos referencia a “ecofeminismo”, en singular, a aquellas teorías que marcan la relación entre la dominación de la naturaleza y la subordinación de la mujer y -aunque se podrían identificar tantos ecofeminismos como ecofeministas hay- referiremos, en plural, a la siguiente tipología<sup>201</sup>: ecofeminismo esencialista y ecofeminismo constructivista (Leff, 2004) (Herrero, 2015).

Para el ecofeminismo esencialista las mujeres están más cerca de la naturaleza que los varones por su capacidad de parir y esto les daría mayor capacidad para cuidar el ambiente.<sup>202</sup> Mientras que el ecofeminismo constructivista afirma que la relación mujer-naturaleza es una construcción social de las sociedades patriarcales y que la conciencia ecológica de las mujeres es fruto de la división sexual del trabajo impuesta.<sup>203</sup> Es aquí donde encontramos la primera referencia al tema que nos ocupa: el cuidado. Al tener asignadas estas tareas las mujeres, en la práctica, están más cerca de la naturaleza y se preocupan por ella.

Para entender mejor la diferencia entre estas distintas concepciones del Ecofeminismo volvamos sobre nuestros pasos. La epistemología feminista nos explica que el pensamiento occidental se sustentó en un sistema de creencias acostumbrado a pensar en dicotomías, en las cuales una variedad de conceptos se han organizado en pares, entre otros: objetivo/subjetivo, universal/particular, racional/emocional, abstracto/concreto, público/privado, hechos/valores, mente/cuerpo...

Pero estos pares, además, se estructuraron históricamente de forma sexualizada y jerarquizada, estando un solo lado (masculino y superior) relacionado con la ciencia: lo objetivo, lo universal, lo racional.

<sup>200</sup> La primera en usar el término ecofeminismo fue Françoise D'Eaubonne en Francia en 1974. El concepto de ecofeminismo hizo eco en Estados Unidos avanzada la década del 70 combinando tres movimientos sociales, el feminista, el ecologista y el pacifista (Herrero, 2018).

<sup>201</sup> No es la única tipología pero consideramos que reúne las grandes diferencias de las distintas corrientes. Otros autores hablarán de espiritualista y constructivista (Pascual Rodríguez y Herrero López, 2010); o de místico y materialista (Kerslake Young, 2013) o de cultural y social (Carcaño Valencia, 2008); o de esencialista, espiritualista de países empobrecidos, constructivista, *queer*, animalista, vegano o antiespecista (Herrero, 2018); o de esencialista, constructivista, espiritualista, ilustrado o crítico (Díaz Estevez, 2019); o de identitario y constructivista (Svampa, 2021).

<sup>202</sup> Algunas referentes de esta corriente serían: Petra Kelly, Vandana Shiva, Maria Mies, Ivonne Guevara.

<sup>203</sup> Adscriben al ecofeminismo constructivista: Bina Agarwal, Alicia Puleo, Yayo Herrero.





Esto es lo que la física norteamericana Evelyn Fox Keller (1991) refiere como una mitología popular que genera una división del trabajo emocional e intelectual.

Al analizar estos estereotipos culturales asignados a lo femenino y a lo masculino, Diana Maffia (2016) explica que la idea de dicotomía plantea que nada queda fuera de lo descrito: es exhaustivo y excluyente. Es exhaustivo porque no hay nada más en esa categoría, no hay grados; y es excluyente porque se está de un lado o del otro, no hay posibilidad de combinación.

Pero además, que estos pares dicotómicos se organicen de manera sexualizada significa que un “lado” de esas dicotomías fue atribuido tradicionalmente al varón y el otro “lado” a la mujer; y que se organicen de forma jerarquizada quiere decir que una columna será valorada más que la otra y, al estar sexualizada, esta jerarquización viene a reforzar los estereotipos de género. Y es así como el estereotipo viene a ocultar el sexismo.

De esta forma, las dicotomías en las que se organiza el pensamiento patriarcal dejan de un mismo lado a la mujer y a la naturaleza (Pascual Rodríguez y Herrero López, 2010). Esto conduce a la idea de que dos procesos de dominación deben ser superados: la naturalización de la mujer y la feminización de la naturaleza (Puleo, 2010). En palabras de Amaranta Herrero,

los valores femeninos y la naturaleza ocupan posiciones subordinadas en relación con lo masculino y lo humano. Los cuerpos, lo particular, lo privado, las emociones, la materialidad y el mundo no humano se desvalorizan frente a la mente, lo universal, lo público, lo racional, y lo humano. (Herrero, 2018, pp. 22-23).

Entonces desde el ecofeminismo esencialista se vendría a reforzar el pensamiento dicotómico pero invirtiendo la carga valorativa: lo femenino sería superior a lo masculino. Mientras que para el ecofeminismo constructivista la apuesta pasa por superar las dicotomías: al ser una construcción, la asimilación de Mujer y Naturaleza puede ser modificada. Es esta última perspectiva a la que adscribimos.

### **La idea de cuidado en el feminismo**

El cuidado implica trabajo doméstico, trabajo reproductivo y algo más. En cuanto trabajo, en el sentido estricto de la palabra, se encuentra invisibilizado y como tal ha sido asignado a las mujeres a lo largo de la historia, siendo presentado como distinto al trabajo realizado por los varones, distinto e inferior: el trabajo productivo se considera superior al reproductivo. Este último ni siquiera es planteado como trabajo en sentido estricto, sino como algo “natural”, como un “deber”, como “amor”. Sin embargo, este “quehacer” sirve no solo al trabajador formalmente reconocido sino a todo el sistema económico que se vale de él. Así se imbrican patriarcado y capitalismo.

Para Amaia Pérez Orozco<sup>204</sup> el cuidado es el “proceso de reconstrucción cotidiana siempre inacabado del bienestar físico y emocional de las personas”. Al respecto, el mismo incluye trabajos históricamente asociados a las mujeres, repartidos entre ellas en condiciones de desigualdad, mal pagados o no pagados.

Carolina Berardi (2019) define al cuidado como un trabajo que contribuye a la reproducción de la vida y se ocupa del bienestar de las personas. El mismo está compuesto por un conjunto de tareas físicas y simbólicas, y los sujetos a los que atiende pueden ser personas dependientes, autónomas y hasta uno

---

<sup>204</sup> En “Los cuidados son la Cara B del Sistema”, video disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=RkOG2JCboTY>





mismo. Pero además de las tareas propiamente dichas, el cuidado implica una dimensión más “personal” si se quiere: a la simple actividad el concepto le suma “la dimensión relacional, afectiva, comunicativa, subjetiva” (Pérez Orozco y López Gil, 2011, p. 19).

Un rasgo central en nuestras sociedades capitalistas, patriarcales y racistas es que las tareas de cuidado son asignadas cuasi-naturalmente a las mujeres en función de una determinada división sexual del trabajo que se basó en la supuesta (impuesta) “cercanía” de la mujer a la naturaleza. Haciendo una derivación desde su condición de madre paridora y primera cuidadora hasta asignarle una mayor capacidad para cualquier tipo de cuidado. Sin embargo “la especialización de las mujeres en las tareas de cuidado es una construcción social, basada en las prácticas patriarcales hegemónicas” (Rodríguez Enríquez, 2007, p. 231). Al ser una construcción social puede ir cambiando en el tiempo, no es un hecho dado y, definitivamente, no es “natural”.

Si bien está relegado a lo doméstico, el cuidado se encuentra en la raíz misma del sistema económico y lo sostiene de una manera invisible, oculta. El cuidado es un trabajo que no está reconocido como tal pero que sin el cual no sería posible el trabajo que sí está reconocido. Una de sus características centrales es la ausencia de un salario. Al no tener remuneración quienes lo realizan se encuentran subordinadas a aquellos que reciben un salario, aunque creen las condiciones necesarias para que existan (Fraser, 2015). En este sentido, Silvia Federici habla del “patriarcado del salario” haciendo referencia a la dependencia que, del salario masculino, tiene la mujer que trabaja en el hogar. Y si bien, así dicho, pareciera otorgarle el carácter de algo accesorio, en realidad “el trabajo de reproducción es el pilar de todas las formas de organización del trabajo en la sociedad capitalista” (Federici, 2018, p. 18). Y esto es así porque dicho trabajo “produce” el bien máspreciado para el sistema económico: los trabajadores.

Dice Nancy Fraser (2015) que el cuidado es la actividad que forma los sujetos del capitalismo, pero no lo hace solo en su dimensión física sino también en una dimensión social. En este sentido reconoce una serie de actividades vinculadas a la crianza de los hijos que, además de “producir” trabajadores recrea los vínculos sociales y mantiene las interpretaciones compartidas. Consecuentemente, la reproducción social es la condición previa indispensable para la existencia de la producción capitalista, porque además de fabricar el músculo que va a ejercer la fuerza física en el trabajo visible, tiene que dotar al trabajador de la disposición para hacerlo, es decir, de toda una serie de normas de conducta y de comportamiento que aseguren la reproducción de una fuerza de trabajo dócil. La reproducción social funciona así como fábrica de trabajadores dóciles y como taller de mantenimiento y reparación de los mismos.

Pero la dimensión salarial o su condición doméstica no son los únicos factores que ocultan al cuidado, su invisibilización marca la posición social y dificulta la posibilidad de medir los cuidados, la elaboración de conceptos necesarios para aprehenderlos, la generación de derechos sociales para acceder a ellos, el debate público sobre sus condiciones de realización, su valoración social y la transformación de la necesidad de cuidados en una demanda legítima (Pérez Orozco y López Gil, 2011). Así el cuidado está relegado a lo doméstico, no es pago, no se ve, no es medible, no está reconocido, no está regulado, no es valorado, no es un derecho... Todo esto hace muy difícil, aunque no imposible, su inserción como tema de agenda en el debate político.

Pero si bien decimos que el cuidado forma parte de las experiencias de las mujeres esto no significa que todas lo vivan de la misma manera. Hay importantes diferencias en función de la clase, de la orientación sexual, de la condición migratoria, del territorio en el que viven (urbano o rural) y también de la cultura. Como dicen en el “Manifiesto de un Feminismo para el 99%” la reproducción social es genérica, racista y clasista, no solo porque existe una separación entre producción y reproducción, sino



porque también hay una subordinación de la reproducción y su asignación a las mujeres, a las oprimidas, a las pobres (Fraser, Bhattacharya, y Arruzza, 2019, p. 37).

Entonces hablamos de cuidado al referirnos a una serie de tareas que permiten la reproducción de la vida no solo desde una perspectiva material sino también social<sup>205</sup>: tareas que recaen en el ámbito doméstico y son realizadas por las mujeres, aunque pareciera que nadie las hiciera o que se hacen de manera “natural” y que por lo tanto no requieren de una retribución salarial. Pero la centralidad de las tareas de cuidado en el actual sistema capitalista, patriarcal y racista para la producción (y en general para la “sostenibilidad de la vida” en palabras de Pérez Orozco) es directamente proporcional a su invisibilización.

Sin embargo, la asignación de dichas tareas a las mujeres es una construcción social y su contenido puede ir variando a lo largo de la historia y en distintas geografías. Y lo que es más importante, no se dan de la misma manera sobre todas las mujeres: las pobres, las migrantes, las indígenas, las afrodescendientes, las campesinas, son las más desfavorecidas.

### **Particular reformulación del cuidado desde el Ecofeminismo**

En este punto nos interesa ver qué aporta el ecofeminismo a la idea de cuidado hasta aquí analizada y cómo se desenvuelve en la práctica de los feminismos ecoterritoriales en América Latina.

Todos los ecofeminismos comparten la visión de que la subordinación de las mujeres a los hombres y la explotación de la naturaleza son dos caras de una misma moneda y responden a una lógica común: la lógica de la dominación patriarcal y la supeditación de la vida a la prioridad de la obtención de beneficios. (Pascual y Herrero, 2010, p. 5).

Es en este sentido que entendemos que el ecofeminismo completa la idea de cuidado, de alguna manera le da una vuelta de rosca, reconociendo un paralelismo entre la explotación de la naturaleza y la subordinación de la mujer. La concepción de que el trabajo reproductivo está subsumido e invisible, por la subordinación de la mujer al varón, es complementada por la idea de que la Naturaleza es ajena e inferior a lo humano justificando la explotación de los recursos naturales. El extractivismo se constituye en ejemplo paradigmático de este comportamiento y el capitalismo es el sistema económico que lo facilita. “Asentado sobre el patriarcado, este sistema se sustenta en el trabajo gratuito de las mujeres, así como en el dominio y expolio de la naturaleza” (Herrero, 2018, p. 22).

Siguiendo a Yayo Herrero (2015) reconocemos cómo la vida humana y la ecología quedan por fuera de los intereses de investigación de la economía, separando humanidad y naturaleza, cuando en realidad producción y reproducción son elementos inseparables dentro del proceso económico. Así el ser humano, para subsistir, cuenta con una doble dependencia: interdependencia (de otros seres humanos) y dependencia (de la naturaleza).

Se denomina interdependencia a todo aquello que tiene que ver con el cuidado en el sentido explicado en el apartado anterior: “las personas no podríamos sobrevivir si no fuese porque otras dedican tiempo y energía a cuidar de nuestros cuerpos” (Herrero, 2015, p. 5). Pero es aquí donde vemos cómo ese

---

<sup>205</sup> En este punto se verá que utilizamos el concepto de cuidado como sinónimo de reproducción social, simplemente como una elección y sin entrar, en este momento, en el necesario debate conceptual. Al respecto solo mencionaremos que la vinculación entre producción y reproducción es constitutiva a la acumulación capitalista de la cual patriarcado y colonialismo son productos centrales (Expósito, 2021). La reproducción es fruto de las relaciones sociales capitalistas, patriarcales y coloniales.



concepto de cuidado se enriquece con la otra dependencia que reconoce el ecofeminismo: la ecodependencia.

El cuidado, o los cuidados, tiene que ver con nuestra relación con *el otro*, y la perspectiva ecofeminista contempla que ese *otro* puede no ser humano, sino que puede tratarse de cualquier ser vivo o parte del planeta, como la atmósfera, los ríos, los bosques o los animales no humanos. (Herrero, 2018, p. 24).

Entonces el cuidado incluye tanto la interdependencia como la ecodependencia, porque no hay manera de cuidar a otro (o a uno mismo) de manera ajena al entorno natural con el cual interactuamos y, en realidad del que formamos parte.

Desde este punto de vista, las tareas de cuidado fueron devaluadas como consecuencia del estatus inferior otorgado a la Naturaleza y esta devaluación fue reforzada por la división sexual entre trabajo productivo y reproductivo. El ecofeminismo consigue poner distancia con la sociedad consumista e individualista imperante al denunciar el fundamento androcéntrico del dominio de lo humano sobre la naturaleza mostrando otras formas de relacionarse con ella a partir de esta concepción ampliada de cuidado (Kerslake Young, 2013). Al poner en evidencia cómo depende la economía de la naturaleza, pero también cómo depende de las tareas de cuidado, se diluye la distancia entre producción y reproducción debilitando las bases del patriarcado capitalista (Herrero, 2015).

Amaranta Herrero sostiene que lo que distingue al ecofeminismo del resto de los feminismos es justamente esta vinculación que hace entre el sometimiento histórico al que las mujeres se ven sujetas y el trato que se le da a la naturaleza no humana, “la lógica subyacente a la opresión de las mujeres y a la explotación de la naturaleza no humana es la misma y, por ello, se posiciona políticamente ante la actual crisis civilizatoria del Antropoceno” (Herrero, 2018, pp. 21-22). Entonces se evidencia una “dominación gemela” de mujeres y naturaleza. En base al pensamiento antropocéntrico y androcéntrico se reconoce una superioridad biológica que hace que algunos seres humanos se apropien, dominen y sometan a los seres vivos (entre ellos el resto de los seres humanos) y a los productos y servicios generados por la naturaleza (Herrero, 2018, p. 22). El pensamiento ecofeminista encuentra en su idea de cuidado una riqueza que se completa con la revelación de “las conexiones entre desigualdad de género, sexismo, racismo, clasismo, división Norte-Sur y deterioro medioambiental” (Puleo, 2010, p. 170).

¿Pero qué pasa en América Latina con los “ecofeminismos realmente existentes”? ¿Cómo articulan su propia concepción del cuidado con las luchas que enfrentan? Para intentar averiguarlo revisaremos brevemente el concepto de “Cuerpo-Territorio”.

El ecofeminismo en nuestra región<sup>206</sup> adquiere un matiz particular a la luz de los estudios decoloniales. La llegada de los colonizadores a América provocó la explotación de la naturaleza y la dominación (y exterminio) de sus habitantes, considerados inferiores; aunque esto no sucedió sin que mediara la resistencia de las comunidades indígenas. Al día de hoy, estas últimas siguen luchando contra la destrucción de su cultura porque, en realidad, aún persisten las herencias colonizadoras de los países del Norte. Esta actual resistencia incluye una crítica a la lógica mercantilista sobre la naturaleza y le contraponen otra visión del mundo y de la relación con la tierra y el ambiente (Ávila, 2019).

Ulloa (2016) habla de distintas escalas de los procesos de cuidado, donde una de ellas sería “cuerpo-territorio”. En su lucha contra los extractivismos, los feminismos territoriales defienden sus

<sup>206</sup> En este artículo hago referencia a nuestra región nombrándola América Latina, cuando en realidad los movimientos ecofeministas hablan de “Abya Yala”.



modos de vida, su autonomía alimentaria y las actividades cotidianas de subsistencia que llevan adelante. La “circulación de la vida” plantea alternativas para la relación con lo no humano, con el territorio y entre varones y mujeres a través de las prácticas de vida basadas en conocimientos ancestrales.

El concepto “Cuerpo-Territorio” surgió en las comunidades indígenas de América Central y fue expresado por Lorena Cabnal. Ligado a la idea de colonialidad, extiende la explotación a la que fue sometido el continente, a la dominación de la mujer, en tanto no se puede separar el cuerpo individual del resto de los cuerpos ni del entorno:

No defiendo mi territorio tierra solo porque necesito de los bienes naturales para vivir y dejar vida digna a otras generaciones. En el planteamiento de recuperación y defensa histórica de mi territorio cuerpo tierra, asumo la recuperación de mi cuerpo expropiado, para generarle vida, alegría vitalidad, placeres y construcción de saberes liberadores para la toma de decisiones y esta potencia la junto con la defensa de mi territorio tierra, porque no concibo este cuerpo de mujer, sin un espacio en la tierra que dignifique mi existencia, y promueva mi vida en plenitud. Las violencias históricas y opresivas existen tanto para mi primer territorio cuerpo, como también para mi territorio histórico, la tierra. En ese sentido todas las formas de violencia contra las mujeres, atentan contra esa existencia que debería ser plena. (Cabnal, 2010, p. 23).

Pero no se queda en la mera asimilación entre mujer y naturaleza sino que tiene fuerza política: extiende la violencia del extractivismo al cuerpo de la mujer pensado como colonia. Enlaza el saqueo de los territorios con los efectos que produce en los cuerpos, relacionando las violencias contra el ambiente y contra la vida de las mujeres que se encargan de la reproducción social. Así se pone en crisis toda la vida en cuanto la violencia extractiva impacta en la salud y en la alimentación. Como resistencia, liga las luchas antipatriarcales con las anticoloniales. Cuerpo-territorio articula feminismo y ambientalismo de una particular manera porque el cuerpo no existe sin su conexión con el territorio. “Acuerpamiento”, “sanación”, se constituyen en formas de lucha y resistencia específicas (Gluzman, 2022).

### **A modo de conclusión**

Con el objetivo de hablar sobre la concepción de cuidado que maneja el ecofeminismo, a lo largo del presente artículo hemos intentado un doble camino: por el lado teórico de los conceptos y por el lado más concreto acerca de cómo se articulan en los movimientos de resistencia.

Para ello, hemos señalado en primer lugar de dónde salieron los movimientos que denominamos ecofeministas en América Latina, aunque no necesariamente los mismos se autodenominen de este modo. En este sentido, vemos un derrotero desde los movimientos de resistencia al neoliberalismo de los que heredaron la importancia del territorio en la lucha, la comunidad como organización, la autonomía como medio y como fin y una determinada posición política frente al Estado. Movimientos que fueron transformándose en cuanto a sus demandas, produciendo un giro ecoterritorial y atravesando una feminización de las luchas contra el extractivismo en la región. Conceptos de la ecología política, tales como desarrollo, Antropoceno, deuda ecológica, etc. han servido como catalizador teórico para explicar su surgimiento. Todo esto en el marco de una urgente crisis ambiental. Territorio, comunidad y ambiente pasan a formar parte del discurso manejado desde movimientos muy distintos: indígenas, ecologistas, feministas, antipatriarcales, decoloniales, campesinos, urbanos,



académicos, etc. que supieron entablar un diálogo ecofeminista aunque no necesariamente se pueda reconocer “un” movimiento ecofeminista concreto.

Después hemos definido teóricamente al ecofeminismo en sus variantes más generales (esencialista y constructivista) y nos hemos posicionado en el ecofeminismo constructivista porque consideramos que para analizar la relación entre género y ambiente no hay que caer en esencialismos que la reduzcan a una mera cuestión biológica. El ecofeminismo plantea que la raíz de la dominación capitalista es doble: antropocéntrica y androcéntrica. Esta dominación gemela es producto de la asimilación y menosprecio de la naturaleza y de la mujer.

También desde un punto de vista teórico, pero partiendo de las economistas feministas y las feministas marxistas, hemos definido como “cuidado” al conjunto de tareas, tanto físicas como simbólicas, que contribuyen a la reproducción de la vida desde una perspectiva material y social, que recaen en el ámbito doméstico y son asignadas a las mujeres sin salario, retribución, ni reconocimiento, siendo sin embargo centrales para la producción en el actual sistema capitalista, patriarcal y racista, y reconociendo asimismo que esta asignación femenina es una construcción social y que no se da de la misma manera sobre todas las mujeres.

Consideramos que para el ecofeminismo, el cuidado tiene una concepción más amplia que la del feminismo al combinar interdependencia y ecodependencia, en tanto incluye al cuidado personal, material y simbólico de las personas en un escenario no ajeno sino del que se forma parte: la Naturaleza. Porque no hay cuidado posible por fuera de nuestro entorno no humano. Y es por ello que en América Latina el ecofeminismo se liga al territorio defendiéndolo del extractivismo.

Siguiendo este pensamiento encontramos en una de las consignas particulares usadas desde América Latina, la de “cuerpo-territorio”, la evidencia de la particular relación entre interdependencia y ecodependencia que caracteriza, a nuestro modo de ver, el concepto de cuidado en el ecofeminismo. Es la cultura del cuidado que promueve este feminismo la que cuestiona el modo de producción capitalista reconociendo la ecodependencia y valorando el trabajo reproductivo.

Una de las virtudes del ecofeminismo es la ruptura de la clásica dicotomía razón-naturaleza y, por lo tanto, la facilitación del desmonte de todo el pensamiento dicotómico, sexualizado... Hace repensar conceptos como sociedad, humano, natural... Contraponer sociedad-naturaleza es como pretender encerrar al género humano en un laboratorio para analizarlo, cuando las sociedades son lo que son porque se desarrollan en el entorno natural del cual dependen y al cual modifican. Al respecto, convocamos a repensar las dicotomías, pensar relacionamente y de manera situada.

### Referencias bibliográficas

Ávila, Maria Betânia (2019). Mujer y naturaleza. De los sentidos de la dominación en el capitalismo y en el sistema patriarcal. En Celiberti, Lilian (Coord.), *Las bases materiales que sostienen la vida. Perspectivas ecofeministas* (pp. 35-46). Cotidiano Mujer.

Berardi, Carolina (2019). *La vida en el centro. El cuidado como problema público y su abordaje en la Argentina actual*. (Tesina de grado) Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Rosario. Recuperado de: <https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/17621>

Cabnal, Lorena y ACSUR Las Segovias (2010). *Feminismos diversos: el feminismo comunitario*. ACSUR Las Segovias.

Carcaño Valencia, Érika (2008). Ecofeminismo y ambientalismo feminista”. *Revista Nueva Época*, (56), 183-188.





- Expósito, Julia (2021). *Feminismos revolucionarios. Hacia una teoría materialista del capitalismo patriarco-colonial*. Red.
- Federici, Silvia (2018). *El patriarcado del salario*. Tinta Limón.
- Fox Keller, Evelyn (1991). *Reflexiones sobre ciencia y género*. Alfons El Magnanim.
- Fraser, Nancy (2015). *Tras la morada oculta de Marx*. New Left Review.
- Fraser, Nancy, Bhattacharya, Tithi y Arruzza, Cinzia (2019). *Manifiesto de un feminismo para el 99%*. Herder.
- Gluzman, Georgina; Palmeiro, Cecilia; Rojas, Nancy y Rosemberg, Julia (2022). Cuerpo-territorio. En *Las olas del deseo. Sobre feminismos, diversidades y cultura visual* (pp. 27-38). Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad.
- Gudynas, Eduardo (2010). La ecología política de la crisis global y los límites del capitalismo benévolo. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (36), 53-67.
- Herrero, Amaranta (2018). Apuntes sobre la dominación gemela de mujeres y naturaleza. *Revista Ecología Política*, 20-27.
- Herrero, Yayo (2015). Apuntes introductorios sobre el Ecofeminismo. *Boletín Electrónico de Hegoa*, (43), 1-12. Recuperado de: <https://publicaciones.hegoa.ehu.es/publications/334>
- Izquierda Unida (31 de mayo de 2020). *Amaia Pérez Orozco “Los cuidados son la Cara B del Sistema”*. [Video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=RkOG2JCboTY>
- Kerslake Young, Lorraine (2013). Entrevista con Alicia Puleo: Reflexiones sobre el ecofeminismo. *Revista Feminismo/s*, (22), 47-56.
- Leff, Enrique (2004). Ecofeminismo: el género del ambiente. *Polis Revista Latinoamericana*, (9), 1-9.
- Maffía, Diana (2016). Contra las dicotomías: feminismo y epistemología crítica. En KOROL, Claudia (comp.), *Feminismos populares, pedagogías y políticas* (pp. 137-151). Chirimbote.
- Modonesi, Massimo e Iglesias, Mónica (2016). Perspectivas teóricas para el estudio de los movimientos sociopolíticos en América Latina: ¿cambio de época o década perdida? *De raíz diversa*, 3(5), 95-124.
- Palacio, Germán (2006). Breve guía de introducción a la Ecología Política (Ecopol): Orígenes, inspiradores, aportes y temas de actualidad. *Revista Gestión y Ambiente*, 9(3), 7-20.
- Paredes, Julieta (2017). El feminismocomunitario: la creación de un pensamiento propio”; *Corpus*. 7(1), 1-9.
- Pascual Rodríguez, Marta y Herrero López, Yayo (2010). Ecofeminismo: una propuesta para repensar el presente y construir el futuro. *Boletín ECOS*, (10), 1-7.
- Pérez Orozco, Amaia y López Gil, Silvia (2011). *Desigualdades a flor de piel: cadenas globales de cuidados*. Traficantes de sueños.
- Puleo, Alicia (2001). Luces y sombras del ecofeminismo. *Revista Asparkía*, (12), 37-45.
- Puleo, Alicia (2010). Ecofeminismo: la perspectiva de género en la conciencia ecologista. En *Ecologistas en acción, Claves del ecologismo social* (pp. s/d). Libros en Acción.
- Rodríguez Enríquez, Corina (2007). Economía del cuidado, equidad de género y nuevo orden económico internacional. En Girón, Alicia y Correa, Eugenia, *Del Sur hacia el Norte: Economía política del orden económico internacional emergente* (pp. 229-240) Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Svampa, Maristella (s/d). *Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina*. Recuperado de: <http://maristellasvampa.net/archivos/ensayo59.pdf>





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Svampa, Maristella (2010). Hacia una gramática de las luchas en América Latina: movilización plebeya, demandas de autonomía y giro eco-territorial. *Revista Internacional de Filosofía Política*, (35), 21-46.

Svampa, Maristella (2015). Feminismos del Sur y ecofeminismo. *Revista Nueva Sociedad*, (256), 127-131.

Svampa, Maristella (2019). El Antropoceno como diagnóstico y paradigma. Lecturas globales desde el sur. *Revista Utopía y Praxis Latinoamericana*, 24(84), 33-53.

Svampa, Maristella (2021). Feminismos ecoterritoriales en América Latina. Entre la violencia patriarcal y extractivista y la interconexión con la naturaleza. *Documentos de Trabajo*, (59), 1-30.

Ulloa, Astrid (2016). Feminismos territoriales en América Latina: defensas de la vida frente a los extractivismos. *Revista Nómadas*, (45), 123-139.



## **Violencia Política contra las mujeres en Mendoza: cuando se naturaliza el maltrato.**

**Patricia Gorri – FCPyS – UNCuyo**

[pgorri@gmail.com](mailto:pgorri@gmail.com)

### **1.- Introducción**

En diciembre de 2019 se sanciona la ley 27533 (modificatoria de la ley 26485/09) que busca visibilizar, prevenir y erradicar la violencia política contra las mujeres. Sin embargo, las prácticas distan de acompañar estas modificaciones ya que a medida que las mujeres van adquiriendo y ocupando espacios de poder las manifestaciones de violencia y discriminación las acompañan. Estas manifestaciones se dan tanto en las calles como en diversas redes sociales que canalizan la expresión ciudadana. A partir de esto nos interesa conocer cómo se expresan las violencias hacia precandidatas y candidatas a legisladoras nacionales por Mendoza durante la campaña 2021. Seguiremos la metodología de investigación propuesta en el Informe 2019 del Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA).

Indagaremos en las redes sociales considerándolas una de las principales arenas de debate donde tanto (pre)candidatas/os, funcionarios/as, legisladores/as como la ciudadanía en general expresan sus ideas, fundamentando y argumentando sus propuestas y recibiendo de la ciudadanía comentarios de apoyo o de rechazo (ELA, 2018). Nuestra unidad de análisis serán los mensajes emitidos en twitter y Facebook de las legisladoras y respuestas ciudadana en el proceso de campaña PASO y elecciones generales en Mendoza. Asimismo, nos aproximaremos a medios de comunicación on line que más se siguen en Mendoza (Mdz, diario Uno y Los Andes) para observar los estereotipos de género que (re)producen los medios de comunicación durante el proceso electoral. Nuestra dimensión temporal es entre el 1 de setiembre y el 14 de noviembre de 2021.

El trabajo contiene 3 apartados en el cual hacemos una definición conceptual de la violencia política de género; luego una aproximación empírica a la violencia política de género; y por último, analizamos los estereotipos de género en un medios de comunicación.



## 2.-La violencia política de género

Hay violencia política en campañas (en diferentes espacios: territorio, organizaciones, redes), en la representación de las mujeres (menoscabo de derechos en función de condición de género), en la participación y/o ejercicio político de las mujeres y colectivos de diversidad.

Una decisión conceptual de violencia política de género, conlleva cierta complejidad dado las diferentes posturas sobre lo que se entiende por violencia y género (Freidenberg, 2019; Krook y Restrepo, 2016; Archenti y Albaine, 2013 ). como sostiene Archenti y Albaine la violencia política contra las mujeres forma parte de un continuo de actos de violencia basados en el género, que van desde los abusos psicológicos hasta las agresiones físicas.

Si bien mujeres y varones sufren agresiones, las mujeres por el solo hecho de su género, son violentadas de forma diferentes. Siguiendo a Alanis Figueroa (2017) la violencia política hacia las mujeres comprende todas aquellas acciones y omisiones incluida la tolerancia que, basadas en elementos de género y dada en el marco del ejercicio de derechos políticos-electorales, tengan por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos políticos o de las prerrogativas inherentes a un cargo público.

La causa más fuerte de esta discriminación, violencia se encuentra en la desigualdad en las relaciones de poder históricamente constituidas entre hombre y mujeres; lo cual ha ido configurando un orden social, político, cultural donde la superioridad del varón es acompañada de privilegios patriarcales. Ello se traduce en estereotipos de género en las prácticas políticas, lo cual otorga roles desiguales a mujeres y varones.

En nuestro país, en 2016 se presentó en el Senado de la Nación un proyecto para reconocer la violencia política contra las mujeres dentro de la ley de protección integral de las mujeres (ley 26.485). Este proponía la incorporación de un inciso en los objetos de la ley referido al ejercicio de la práctica política libre de todo tipo de violencia; la incorporación, en los derechos protegidos de una vida libre de violencia no sólo en el ámbito privado sino también en el público; y el reconocimiento de la violencia política como un tipo y una modalidad de la violencia contra las mujeres. Esta iniciativa perdió estado parlamentario y fue presentada nuevamente en 2018.



En 2019, se sanciona la ley 27533 de Protección Integral a las Mujeres (modificatoria de Ley N° 26.485), en el cual se define la violencia política como aquella violencia “que se dirige a menoscabar, anular, impedir, obstaculizar o restringir la participación política de la mujer, vulnerando el derecho a una vida política libre de violencia y/o el derecho a participar en los asuntos públicos y políticos en condiciones de igualdad con los varones (art.3).

El artículo 4, sostiene que la violencia pública-política contra las mujeres: aquella que, fundada en razones de género, mediando intimidación, hostigamiento, deshonra, descrédito, persecución, acoso y/o amenazas, impida o limite el desarrollo propio de la vida política o el acceso a derechos y deberes políticos, atentando contra la normativa vigente en materia de representación política de las mujeres, y/o desalentando o menoscabando el ejercicio político o la actividad política de las mujeres, pudiendo ocurrir en cualquier espacio de la vida pública y política, tales como instituciones estatales, recintos de votación, partidos políticos, organizaciones sociales, asociaciones sindicales, medios de comunicación, entre otros.

Como sostiene Ramirez (2021), un acto de violencia será considerado como violencia de género, cuando concurren algunas especiales circunstancias: (i) que el acto sea de un sujeto (hombre/mujer) hacia la mujer; (ii) que exista una relación de poder del hombre hacia la mujer o que el acto este motivado por estereotipos de género. En ese contexto, ante la pregunta si ¿puede una mujer cometer actos de violencia de género contra otra mujer? Nuestra respuesta es que sí, siempre y en cuanto la violencia que ejerza una mujer contra otra mujer sea consecuencia de estereotipos de género. En otras palabras, una mujer puede cometer actos de violencia de género cuando los mismos son ejercidos contra la mujer por su condición de tal, discriminándola por no encasillarse en aquellos estereotipos que la sociedad ha ligado a lo que significa ser mujer.

La violencia política contra mujeres en redes sociales, en el uso de las tecnologías de la información constituyen un espacio en el que la violencia política de género causa daños, desprestigio, acoso, amenazas. El Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), sostiene que la violencia política en redes sociales se expresan como:

a) Expresiones discriminatorias: son la manifestación de la violencia simbólica contra las mujeres, un discurso basado en ideas preconcebidas tradicionales de género, como pueden ser



comentarios abusivos o insultos. Distinguimos, a los fines analíticos, dentro de esta manifestación tres dimensiones:

Comentarios que menosprecian sus saberes, conocimientos o capacidades por ser mujeres. Estos comentarios son alusivos a sus capacidades para hacer política, evidenciando su distancia con los estereotipos machistas del “dirigente” o “candidato” varón. Se suelen utilizar para marcar la falta de aquellas cualidades que son consideradas como méritos de los candidatos varones.

Comentarios con alusiones al cuerpo y la sexualidad. Están vinculados a la apariencia física, estereotipos corporales, calificaciones y valoraciones de su figura o complexión, a su sexualidad, también comentarios sobre su identidad u orientación sexual o de género o alguna valoración en función de su supuesto comportamiento sexual.

Comentarios sobre roles y mandatos de géneros. Son aquellos que hacen alusiones al supuesto cumplimiento o incumplimiento de los mandatos o roles de género hetero normados o discriminatorios. Por ejemplo, comentarios sobre lo que “debería ser o hacer” una mujer por el hecho de serlo. En este apartado incluimos comentarios sobre acciones/ideas cuestionables por no corresponder al “ideal tradicional/conservador” sobre cómo tienen que ser las mujeres.

b) Acoso: refiere a aquellas manifestaciones de violencia machista de carácter reiterado y/o no solicitado hacia una persona, que resultan molestas, perturbadoras o intimidantes. En el caso del acoso en razón de género, con frecuentes los comentarios de índole sexual/romántica.

c) Desprestigio: comentarios vinculados a la descalificación, daño o perjuicio a la trayectoria o credibilidad de las candidatas/es, algunas veces se expresan de forma sistematizada y constante (como campaña), mientras que en otras ocasiones adoptan un carácter esporádico o puntual.

d) Amenazas: son aquellas expresiones y contenido (verbal, escrito, en imagen, etc.) en tono violento, lascivo o agresivo que manifiestan una intención de daño a una persona, sus seres queridos, o bienes. Esta manifestación puede expresarse en cuatro dimensiones: psicológica, física, economía y/o sexual. (ELA, 2020, p11)



A partir de estas definiciones nos aproximamos a las redes sociales de quienes fueron precandidatas y candidatas en 2021 a senadoras y diputadas nacionales en Mendoza.

### 3.- Aproximación empírica a la violencia política de género.

Las manifestaciones de violencia política de género se dan tanto en las calles como en diversas redes sociales que canalizan la expresión ciudadana. Siguiendo la metodología del Equipo de ELA, buceamos en Twitter y Facebook de las candidatas a senadoras y diputadas nacionales:

- Elsa Vercelli (2° en lista a Senadores nacionales) y Susana Matas (2° en lista a Diputados Nacionales) del Partido Verde;
- Raquel Blas (2° en lista a Senadores nacionales) y Noelia Barbeito (1° en lista a Diputados Nacionales) del Frente de Izquierda;
- Anabel Fernández Sagasti (1° en lista a Senadores nacionales) y Liliana Paponet (2° en lista a Diputados Nacionales) Frente de Todos;
- Mariana Juri (2° en lista a Senadores nacionales) y Pamela Verasay (2° en lista a Diputados Nacionales) de Cambia Mendoza;
- Mercedes Llano (1° en lista a Senadores nacionales) y Cecilia Torres (2° en lista a Diputados Nacionales) de Vamos Mendocinos;
- Myriam Alvarez (2° en lista a Senadores nacionales) y Laura Farfán (2° en lista a Diputados Nacionales) de Partido Federal;
- Adriana Bonadeo (2° en lista a Senadores nacionales) y Flavia Manoni (1° en lista a Diputados Nacionales) de Compromiso Federal.

El periodo temporal es entre el 1 de setiembre y 14 de noviembre de 2021; y hacemos foco en tres fechas significativas: las elecciones PASO -11/09/21-; el debate en Canal 7 y Canal 9 -10 y 12/11/21-; y las elecciones generales del 14/11/21.





En un segundo momento, identificamos y analizamos los principales contenidos expresados en estos comentarios violentos. Y por último, caracterizamos de qué tipo son las manifestaciones machistas hacia las candidatas.

Sólo ocho de catorce candidatas tienen twitter; en relación a Facebook, solo la mitad tiene páginas de figura política y las demás candidatas utilizan sus espacios personales como medio de comunicación. Las candidatas que tienen más actividad en Twitter y Facebook son Anabel Fernández Sagasti, Pamela Verasay, Mariana Juri y Mercedes Llanos. Sin embargo, quien recibe más comentarios violentos es Anabel Fernández Sagasti.

En noviembre de 2021, antes de las elecciones generales, se convocó a un debate en un medio de comunicación provincial, Canal 7 - Grupo Vila-, entre Anabel Fernández Sagasti y Alfredo Cornejo, candidato a senador nacional. Este hecho fue inédito en la provincia, tanto por su cobertura, como por el nivel de tensión que se vivió en el mismo y a expresiones en las redes sociales de violencia hacia Anabel Fernández Sagasti, incluso de las propias candidatas mujeres de otros espacios.

Así fue la crónica de algunos de los periódicos más leídos en nuestra Provincia:

*“El momento más incómodo del cruce entre Alfredo Cornejo y Anabel Fernández Sagasti fue cuando en el final de Séptimo Día no fue posible la foto de los dos protagonistas juntos con el equipo periodístico de Canal 7. (...) Luego de dos horas de intensas y tensas discusiones y a pocos días de las elecciones legislativas en las que ambos protagonistas integran las listas de candidatos a senadores, quizás los duros calificativos a los que apelaron durante el tratamiento de distintos temas influyeron para que no se repitiera esta vez la tradicional postal. En principio Sagasti estaba dispuesta para la foto pero Cornejo se fue rápidamente”. (Diario Uno, 12-11-21)*

*(...) “Periodista: ¿Ven algo bueno uno del otro?*

*Fernández Sagasti: “Llegamos a un acuerdo en el juicio por jurados. Fue una buena reforma. Espero volver a encontrar a ese Alfredo Cornejo receptivo”.*



*Cornejo: "Contradice todo lo que has dicho. No me sale decir nada bueno de Anabel. El juicio por jurados fue una buena iniciativa, sí".(Diario Uno, 10-11-21)*

*"Somos la peor provincia en recuperación de empleo privado. Cuando fuiste gobernador triplicaste el desempleo", dijo Fernández Sagasti. (...)Alfredo Cornejo, en tanto, también subió el tono y dijo: "Verdad no es la palabra que más te caracteriza. Es probable que no estés bien asesorada. No te ha ido bien en las PASO y estás agresiva. Perdidos por perdidos dicen cualquier cosa y le mienten a la gente. Es imposible el diálogo con el kirchnerismo cuando falsean datos". (Mdz, 10-11-21)*

*"Nunca llegó a ser un debate, fue una pelea, una polémica. Fue una discusión de dos posturas enfrentadas de antemano. Ni él ni ella se expresaron conformes al final, pero a los peronistas se los vio reconfortados con el desempeño de ella. A él se lo notó incómodo porque no le encuentra sentido a este tipo de programas y es lógico, es líder en las encuestas, y seguramente como ocurrió en septiembre con las PASO. Ella aparece como más flexible a estas propuestas televisivas porque en realidad necesita poner en relieve que es capaz de enfrentarlo y derrotarlo a él. (...) Estas observaciones quedaron en el tamiz después del llamado careo entre Alfredo Cornejo y Anabel Fernández Sagasti, los principales aspirantes a una banca en el Senado de la Nación en el programa Séptimo Día de Canal 7 de Mendoza". (MendozaPost, 11-10-21)*

En el proceso electoral 2021, las expresiones discriminatorias y de desprestigio se constituyen en las violencias más frecuentes. Anabel Fernández Sagasti, es la mujer política más violentada tanto por mujeres como por varones; incluso por otras mujeres funcionarios o candidatas del oficialismo mendocino.

- **Anabel Fernández Sagasti** es violentada a través de:
  - **Expresiones discriminatorias, con comentarios que menosprecian sus saberes, conocimientos o capacidades por ser mujeres:**



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- realizado por mujeres candidatas: *quien sos; no entendés.*
- realizado por varones y mujeres: *pobre mina; hipócrita; hija de puta; ridícula; no entiende; pocacosa; pelotuda*
- o **Comentarios con alusiones al cuerpo y la sexualidad.**
  - realizado por varones y mujeres: *fea; te tuviste que poner cremita anoche..?;*
- o **Desprestigio:**
  - realizado por mujeres candidatas: *mentirosa; sos igual que tu jefa CFK (Cristina Fernández de Kirchner)*
  - realizada por varones y mujeres: *rata; chorra; trepadora; asco; psicópata; cadáver peroncho; caca; lakra*
- **Mercedes Llano** recibe comentarios relacionados con
  - o **Desprestigio**
    - realizada por varones y mujeres: *Sos parte de la Máquina de Impedir, Mechi. Cada vez estás más parecida a Anabel Fernández Sagasti y a La Cámpora.....*
- **Mariana Juri** recibe comentarios relacionados
  - o **Expresiones discriminatorias:**
    - realizada por varones y mujeres: *Rodolfo dígale a Juri que todavía espero su llamada por el pedido cultural de hace cuatro años. Son la vergüenza de las mentiras..., Mariana era candidata? No la vi casi en ningún Spot de campaña....los egos.*
- **Pamela Verasay** recibe comentarios relacionados con
  - o **Expresiones discriminatorias**
    - realizada por varones y mujeres: *Lástima que te vendiste con el aborto, en contra de lo que te pedimos la gran mayoría de los mendocinos; Quien te*



*conoce a parte de hacer turismo ?? contarme una, que hiciste como funcionaria  
???*

o **Desprestigio:**

- realizada por varones y mujeres: *Y quedó en pie? Debe ser tuya, de tus hijos o de algún amigo!! (en referencia a una Fábrica que ponen en funcionamiento); Y de trabajar???*

● **Jimena Latorre** recibe comentarios relacionados con

o **Desprestigio:**

- *En respuesta a @JimehLatorre Por casa como estamos? Porque vos obedeces a tu patrón machirulo Cornejo sin chistar!!!*

● **Josefina Canale** recibe comentarios relacionados con

o **Expresiones discriminatorias y el desprestigio:**

- *No le mientas, a la gente no sos una periodista, sos una opinóloga que trabaja para la nueva UCR neoliberal. Muy hábil con el discurso de la postverdad; ERA DEMOCRATA AHORA ES RADICAL UN POCO FALSA LA SEÑORA<sup>207</sup>*

● **Noelia Barbeito** recibe comentarios relacionados con el

o **Desprestigio:** *YO LOS VI JUNTO A LOS DE LA SOCIEDAD RURAL CONTRA LA 125. DESDE AHI NO LES CREO NUNCA MAS NADA.*

● **Flavia Manoni** recibe comentarios relacionados con

o **el cuerpo y la sexualidad:** *Que muñeca eres Flavia eres un bomboncito*

Las expresiones discriminatorias a Anabel Fernández Sagasti tiene que leerse en un contexto de proceso electoral nacional y las estrategias políticas de las fuerzas partidarias en competencia a nivel provincial; donde el oficialismo (Cambia Mendoza) siguió una estrategia de nacionalizar la elección y

---

<sup>207</sup> Nota: nos parece importante reproducir el comentario tal como está escrito en la red social.



el Frente de Todos de provincializarla. Por ello, el recurrente hashtag #AnabelesCristina, lo cual más que hablar de las capacidades de las dirigentas, lo que hace es denostar a la candidata provincial asociándola de forma negativa con la figura de la vicepresidenta de la Nación, Cristina Fernandez. Anabel Fernandez Sagasti es de La Cámpora y actual presidenta del Partido Justicialista a nivel provincial, por lo cual es una figura de la oposición provincial que tiene una alta exposición y que no tendr a que ser causa de la violencia política que sobre ella recae.

Ninguna de las otras candidatas tiene en sus Twitter o Facebook, expresiones tan fuertes de discriminación o desprestigio. Más allá de que se puedan haber borrado algunos comentarios y/o bloqueados, los comentarios que dejaron visibles en sus cuentas demuestran el ensañamiento con Anabel Fernandez Sagasti más que con las otras candidatas.

Victoria Freire (2022), en Latfem, sostiene que toda violencia ocurre en un contexto. (...) La estigmatización y hostigamiento por distintos medios, sobretodo en redes sociales, se expresa contra muchas mujeres y figuras emergentes, jóvenes, con cuerpos no hegemónicos, en definitiva, quienes no son varones cis de sectores medios o altos. Es mayor el ensañamiento contra las mujeres y disidencias que con su participación representan un riesgo para el statu quo, que defienden intereses populares, que desafían a los factores de poder. En esta intersección es donde interesa ubicar la violencia política, donde la condición de género se conjuga con un proyecto político de confrontación a los poderes fácticos, locales y externos. <https://latfem.org/el-odio-tiene-genero/>

#### **4.- La violencia política de género en los medios de comunicación**

A la violencia política de género en redes sociales, se suman los estereotipos de género que (re)producen los medios de comunicación, a partir de estrategias de encuadre -framing-. Para acercarnos al framing durante la campaña de setiembre y noviembre de 2021, seguimos la nota política principal dominical de un medio de comunicación de tirada masiva impresa en la provincia y con versión digital, el centenario diario Los Andes. En ellos hicimos hincapié en dos notas que se publicaron en este periodo de tiempo; y una nota que es posterior a las elecciones. En las notas



buscamos identificar la presencia de los estereotipos de género que producen, siguiendo la tipología de que presentan D'Adamo, García Beaudoux y Gavensky.

Las notas son:

- **Esposas, parejas e hijos: la vía más corta para convertirse en candidatos.** Fernanda Verdeslago Wozniak Domingo, 1 de agosto de 2021
- **El Gobernador, la jefa de la oposición y una campaña con final de telenovela**<sup>208</sup> Marcelo Zentil Domingo, 7 de noviembre de 2021
- **Nace una hegemonía radical con el peronismo en sus horas más oscuras**<sup>209</sup> Marcelo Zentil Domingo, 21 de noviembre de 2021

Los varones reciben más cobertura y un trato diferente a las mujeres en la prensa. Como sostiene Micaela Rista (2018), los estereotipos son generados por los medios de comunicación a partir de la estrategia conocida como framing o del encuadre, en el momento en el que le dan cobertura mediática al liderazgo femenino.

Orlando D'Adamo, Virginia García Beaudoux y Gabriel Gavensky (2017, p. 6) definen los estereotipos de género, en comunicación política, como: "(...) cualquier sesgo en la cobertura periodística que, al referir el nombre de las candidatas, no mencione sus propuestas políticas, partidos políticos, posiciones ideológicas, trayectoria política, carrera profesional, experiencia previa, desempeño anterior, vida y actividad pública o cualquier otro "factor político" y, en cambio, sí menciona aspectos de sus vidas privadas y domésticas, rutinas cotidianas, sus familias, hijos, parejas, situación sentimental, sus personalidades, estados anímicos y emocionales, gustos, relaciones personales, apariencia física, su cuerpo, vestimenta o cualquier otro 'factor extrapolítico'."

---

<sup>208</sup>

<https://www.losandes.com.ar/opinion/una-campana-con-final-de-telenovela-entre-el-gobernador-y-la-jefa-de-la-oposicion/>

<sup>209</sup> <https://www.losandes.com.ar/opinion/nace-una-hegemonia-radical-con-el-peronismo-en-sus-horas-mas-oscuras/>





Los estereotipos de género influyen en la formación de la opinión pública durante los procesos electorales, ya por la forma en que se presenta la información y/o en los sesgos y estereotipos de género que producen y reproducen.

Rasti (2018) refiere a que la cobertura mediática utiliza la estrategia del framing o del encuadre para producir y reproducir los estereotipos de género. El framing (proveniente del inglés to frame, encuadrar) es la capacidad que presentan los medios de comunicación para inducir distintas conclusiones en el público (...) A partir de lo que los medios ponen (y no ponen) de manifiesto, de los atributos de los políticos y políticas, de los candidatos y candidatas, que deciden resaltar; de los aspectos de las escenas electorales o de gobierno que enfatizan y de los que ignoran, se da una imagen determinada en la que ciertos elementos son más notables que otros” (García Beaudoux, 2017, p 109).

En el trabajo que realizamos, los medios de comunicación periodística de mayor audiencia y tiraje en nuestra provincia, van conformando en ciudadanos/as un esquema de valores que forma o refuerza la percepción acerca de los/as candidatos/as. Siguiendo a D’Adamo, García Beaudoux y Gavensky (2017), los estereotipos de género que producen los medios de comunicación son:

**1. Estereotipo que enfatiza el papel de madres y los aspectos de la vida doméstica y privada de las candidatas.** Dicho estereotipo está presente si se encuentran los siguientes indicadores: a) mención de los hijos (o ausencia de hijos) o grupo familiar de la candidata; b) mención de su papel como madre, esposa, ama de casa; c) mención de su pareja (o ausencia de pareja), de su estado civil, o de su situación sentimental; d) mención de sus costumbres domésticas o rutinas cotidianas.

**2. Estereotipo que explica las carreras políticas, los logros y los méritos de las candidatas por su relación con hombres poderosos o influyentes.** Dicho estereotipo está presente si se encuentran los siguientes indicadores: a) alusiones directas al papel de sus esposos en el empoderamiento o éxito de esas mujeres; b) sus padres; c) otros hombres mentores con trayectoria de sus partidos políticos, de otras esferas de la política, o del mundo corporativo.

**3. Estereotipo que alude a la falta de control, racionalidad e inteligencia emocional de las mujeres candidatas.** Dicho estereotipo está presente si se encuentran los siguientes indicadores: a) las referencias a que las actuaciones y/o decisiones de las candidatas demostraron falta de control



emocional; b) las referencias a que las actuaciones o decisiones de las candidatas demostraron irracionalidad; c) los comentarios relativos a su incapacidad para establecer empatía o cercanía emocional con los votantes.

**4. Estereotipo que enfatiza la importancia de la apariencia física y la vestimenta de las candidatas.** Dicho estereotipo está presente si en se encuentran los siguientes indicadores: a) peinado; b) ropa; c) maquillaje; d) cuerpo de las mujeres que contienden en la política; e) apariencia física general.

En nuestro análisis tomamos tres notas editoriales del diario Los Andes. En la primer nota que analizamos, **Esposas, parejas e hijos: la vía más corta para convertirse en candidatos**, escrita por una periodista, reproduce y reafirma un estereotipo que explica las carreras políticas de candidatas o algunas mujeres funcionarias, por su relación con hombres poderosos o influyentes; sus padres; u otros hombres influyentes en política.

En la nota, se hacen alusiones directas al **papel de sus esposos** en el empoderamiento o éxito de ellas; por ejemplo *“para llegar a la Cámara de Senadores, está Ángela Floridia quien es la esposa de Néstor Parés, titular del Tribunal de Cuentas de la provincia y ex presidente de la Cámara de Diputados por ese partido. Por el Cuarto Distrito, y también con intenciones de llegar al Senado, figura el nombre de Jessica Laferte, responsable de la Oficina Legislativa de Malargüe, quien es esposa del intendente Juan Manuel Ojeda. (...). Otras dos esposas de dirigentes peronistas que ya están en funciones: Verónica Valverde y Marisa Garnica, parejas del influyente Carlos Ciurca y de Omar Parisi, respectivamente.*

*En Capital, Analía Rodríguez que va en la lista de candidatos a concejales, es pareja de Carlos Aranda, ex ministro de Seguridad y cercano a Ciurca, uno de los principales armadores del PJ en Mendoza. Por su lado, Silvina Anfuso, directora de Género y Diversidad, se postula como concejal en Godoy Cruz (Cambia Mendoza) y es pareja de Alejandro Verón, subsecretario de Desarrollo Social de la provincia.*



En lo que se refiere a **vínculos familiares**, en el PD parece apostar por una herencia generacional de quienes condujeron el partido en los '90. El nombre más visible es el de Mercedes Llano, hija de Gabriel, un histórico dirigente ganso. Actualmente es diputada provincial pero quiere dar el salto al Senado de la Nación.

Carlos Balter es otro demócrata de peso y su hijo Federico Balter Day figura como suplente en la lista de pre candidatos a senadores nacionales. Gustavo Gutiérrez volvió a formar un frente común con el PD y su hijo Diego Gutiérrez Schefer es también suplente en diputados provinciales.

Hay más casos de padres e hijos. Alejandra Barro es hija de José (Concejal de Malargüe) y es candidata a senadora provincial por el cuarto distrito. Entre los vínculos también hay hermanos. “Lula” Balsels Miró (PRO) es pre candidata a diputada provincial por el Tercer Distrito y es hermana de Gabriel, el titular de la Oficina de Investigaciones Administrativas y Ética Pública.

En relación a hombres con trayectorias en sus partidos, la actual senadora Natalia Vicencio bajará a la Cámara de Diputados ya que ocupa el segundo lugar por el Segundo distrito. Se trata de la pareja del titular de la CTA, Gustavo Correa, un gremio muy ligado al kirchnerismo. En el Concejo Deliberante de Guaymallén también hay señales de vínculos que ayudan para las candidaturas. Luz Llorens, pre candidata a edil es la nuera del actual diputado provincial del PJ Marcelo Aparicio, que va por la renovación de la banca. Su hijo Gastón actualmente es concejal y tiene mandato hasta 2023.”

Sin embargo, no alcanza en una misma nota con producir estereotipos e ir formando una opinión pública cargada de estos valores; sino que también es sutilmente acompañada de violencia política de género. Insisto, escrito por una periodista. Así, la violencia simbólica, el desprestigio de mujeres se expresa en opciones vertidas en el cuerpo de la nota como: “En las listas presentadas por todos los partidos y frentes hay casos de personas que llegan a las postulaciones gracias a los vínculos familiares o amorosos con dirigentes de peso”.



*“Mientras hay militantes o dirigentes jóvenes que “hacen la cola”<sup>210</sup> esperando para mostrar sus capacidades, ven por el costado, cómo otras personas llegan de la mano de algún contacto con peso en las negociaciones. Y sobre todo, se ubican en los primeros lugares “entrables”.*

En la segunda nota, **El Gobernador, la jefa de la oposición y una campaña con final de telenovela**, se enfatiza con la ilustración y la nota el estereotipo de falta de control, falta de control emocional ante algún comentario realizado por el gobernador de la Provincia



Ilustración: Gabriel Fernández.

La nota comienza hablando del tratamiento que se le está dando al presupuesto y lo chata que esta la campaña, hasta que resaltan una declaración en la cual el gobernador de Mendoza, Rodolfo Suarez, dice *“Nosotros damos la cara, yo no la veo a ella en la vía pública”*. Anabel Fernández Sagasti a través de twitter, dijo: *“Poner la cara en política no es salir en los carteles, gobernador. Es recibir afiliados de OSEP que no tienen cobertura, es ir a barrios que no tienen agua, es no esconderse frente a la inseguridad. Eso es poner la cara en política, estimado Rodolfo. Pruebe con eso”*

---

<sup>210</sup> Las comillas son de la autora de la nota



Personas cercanas al Gobernador, lo justificaron diciendo: *“Hace rato se hablaba de que Anabel no aparecía en la campaña y pensábamos decir algo, tal vez no así, no específicamente sobre los carteles”*.

Asimismo, en la nota resaltan algunos comentarios discriminatorios ya que en la mayoría de las notas tratan como “líder del gobierno” al gobernador y “jefa de la oposición” a Anabel Fernández Sagasti; reconstruyendo una imagen en la cual no reconocen el liderazgo de la senadora.

En la tercer nota, **Nace una hegemonía radical con el peronismo en sus horas más oscuras**, además de estereotipar a Anabel Fernández Sagasti desde la nota principal de los domingos; se incluye una caricatura que provoca y reproduce violencia política de género.



Ilustración: Gabriel Fernández.

En la nota se enfatiza la importancia de la apariencia física y la vestimenta de la Senadora; pero también se expresa la violencia a través de la exaltación del golpe en la cara de Anabel Fernández Sagasti, su postura corporal, sus ojos, su cara. Por lo cual la imagen es una manifestación de la violencia simbólica contra las mujeres; el desprestigio a través del daño, perjuicio en los calificativos que se agregan en el contenido de la nota.

Esto no sucede con los hombres, no hay caricatura de un hombre recibiendo tal golpe, si con curitas quizás, pero no recibiendo tal golpe.



## 5.- A modo de cierre

En diciembre de 2019 se sanciona la ley 27533 que busca visibilizar, prevenir y erradicar la violencia política contra las mujeres. Sin embargo, las prácticas distan de acompañar estas modificaciones ya que a medida que las mujeres van adquiriendo y ocupando espacios de poder las manifestaciones de violencia y discriminación las acompañan. Estas manifestaciones se dan tanto en las calles como en diversas redes sociales que canalizan la expresión ciudadana y en medios de comunicación que acentúan estereotipos de género.

La violencia de género de una mujer hacia otra mujer es consecuencia de estereotipos de género; por lo cual las mujeres podemos seguir estereotipando y reproduciendo la violencia hacia otras mujeres, en este momento política; o podemos socavar el sentido común, deconstruir una cultura y representaciones que no victimicen a otra mujer solo por su condición de mujeres y que no cumple los roles adecuados a la sociedad.

La reproducción de estereotipos durante la campañas electorales, va determinando el papel que las mujeres tienen en dicho proceso, influye en el electorado y la formación de opinión que van construyendo en torno a lo que dice la TV, radio, y un periódico.

En el análisis que realizamos de algunas notas dominicales del centenario Diario Los Andes, es sobre Anabel Fernández Sagasti, la única mujer con cobertura cada domingo en su nota política principal, y sobre la cual se acentúan estereotipos relacionados con la falta de control, racionalidad y la apariencia física. Pero ello, no finaliza allí, ya que la violencia simbólica de género que producen los medios sobre la candidata –actual Senadora- marcan un menoscabo no solo en su persona y ejercicio de derechos políticos, sino que para las mujeres en general es una representación de la violencia política.

En una sociedad democrática, con legislación vigente, diferentes expresiones del feminismo, tenemos que con-construir prácticas –en el sentido de Bourdieu- equitativas y sororas en la militancia; en el ejercicio de cargos políticos; en la enseñanza, aprendizaje e investigación.





## Bibliografía

D'adamo, O., García Beaudoux, V. y Gavensky, M. (2017) Una tipología de los sesgos y estereotipos de género en la cobertura periodística de las mujeres candidatas. *Revista Mexicana de Opinión Pública* N° 13.

Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, ELA (2020), “Violencia contra las mujeres y disidencias en política a través de redes sociales. Una aproximación a partir del análisis de la campaña electoral en Twitter, Facebook e Instagram durante 2019”. (Documento de Trabajo)

Freidenberg, Flavia (2017) La violencia política hacia las mujeres: el problema, los debates y las propuestas para América Latina. En Freidenberg, Flavia y Gabriela del Valle Pérez, *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas

García Beaudoux, V. (2017) Ser mujer, dedicarte a la política y no morir en el intento con los medios. *Revista Más Poder Local*. N° 9.

García Beaudoux, Virginia (2017), De techos, suelos, laberintos y precipicios. Estereotipos de género, barreras y desafíos de las mujeres políticas. En Freidenberg, Flavia y Gabriela del Valle Pérez, *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas

Krook, Mona Lena (2017), ¿Qué es la violencia política? El concepto desde la perspectiva de la teoría y la práctica. En Freidenberg, Flavia y Gabriela del Valle Pérez, *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas

Ley N° 26.485/09; Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres

Ley 27533/19; Ley de Protección Integral a las Mujeres (modificatoria de Ley N° 26.485)



Ramírez, J (2021) ¿Puede una mujer cometer actos de violencia de género contra otra mujer?. *El portal jurídico de IUS ET VERITAS*  
<https://ius360.com/puede-una-mujer-cometer-actos-de-violencia-de-genero-contra-otra-mujer-jim-ramirez/>

Rista, M. A. (2018). Framing y estereotipos de género en medios de comunicación: Los casos de Cristina Fernández de Kirchner y María Eugenia Vidal en la campaña electoral 2019. *Sociales Investiga*, N° 6. <https://socialesinvestiga.unvm.edu.ar/ojs/index.php/socialesinvestiga/article/view/252>

### **Consulta de periódicos**

Fernández Rojas, J. (11 de noviembre de 2021) Conclusiones de un talk show político. *MendozaPost*  
<https://www.mendozapost.com/politica/debate-television-ernandez-sagasti-cornejo-elecciones/>

Redacción Diario Uno, (10 de noviembre de 2021) A los gritos, Anabel y Cornejo protagonizaron un debate furioso de ideas irreconciliables. *Diario Uno on line*.  
<https://www.diariouno.com.ar/politica/anabel-fernandez-sagasti-alfredo-cornejo-debate-mano-mano-canal-7-2021-n875928>

Redacción Los Andes (10 de noviembre de 2021) Cornejo y Fernández Sagasti, golpe a golpe por la TV a días de las elecciones. *Los Andes*.  
<https://www.losandes.com.ar/politica/mano-a-mano-cornejo-y-fernandez-sagasti-se-vieron-las-caras-casi-sin-coincidencias-y-muchas-chicanas/>

Redacción Mdz on line, (10 de noviembre de 2021) Chicanas, gritos y nada claro en el debate entre Anabel Fernández Sagasti y Alfredo Cornejo. *Mdz on line*  
<https://www.mdzol.com/politica/2021/11/10/chicanas-gritos-nada-claro-en-el-debate-entre-anabel-fernandez-sagasti-alfredo-cornejo-200355.html>

Verdeslago Wozniak, Fernanda (1 de agosto de 2021). Esposas, parejas e hijos: la vía más corta para convertirse en candidatos. *Diario Los Andes*,



XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre **Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

<https://www.losandes.com.ar/politica/esposas-parejas-e-hijos-la-via-mas-corta-para-convertirse-en-candidatos/>

Zentil, M (7 de noviembre de 2021). El Gobernador, la jefa de la oposición y una campaña con final de telenovela. *Diario Los Andes*,

<https://www.losandes.com.ar/opinion/una-campana-con-final-de-telenovela-entre-el-gobernador-y-la-jefa-de-la-oposicion/>

Zentil, M (21 de noviembre de 2021). Nace una hegemonía radical con el peronismo en sus horas más oscuras. *Diario Los Andes*,

<https://www.losandes.com.ar/opinion/nace-una-hegemonia-radical-con-el-peronismo-en-sus-horas-mas-oscuras/>



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**ANEXO I**

	<b>Twitter</b>	<b>Facebook</b>
<b>Anabel Fernandez Sagasti</b>	<p><b><u>Debate en Medios Andinos:</u></b> (9-11-21)</p> <p>@JimehLatorre Una imagen vale más que mil palabras La interna del FdT con los argentinos como rehenes. La soberbia de venir a San Rafael sin conocernos y con un amplio desprecio por su propio socio local. Las MENTIRAS como mantra! Y la hipocresía como bandera! #AnabelEsCristina</p> <p>Está asustada Anabel, no la arrobo porque me bloqueó!!!</p> <p>En respuesta a @JimehLatorre Pobre mina, que desesperante debe ser ir donde no te quieren ni conoces.</p> <p>@JimehLatorre Escuchar a @anabelfsagasti hablar de gestión cuando NUNCA ha gestionado NADA y solo recibe ordenes de @CFKArgentina es muestra de su hipocresía. La senadora se victimiza y habla de subestimación, la única subestimación es la suya a la ciudadanía. #AnabelEsCristina</p> <p><b><u>Debate canal 7</u></b></p> <p>@PameVerasay “La deuda de Mendoza se generó siempre en gestiones peronistas. Con la privatización de los bancos provinciales en los 90 y luego por el desastre fiscal Jaque Pérez. Desde 2016 Mendoza comenzó a ordenarse y la deuda cayó a 314 millones de dólares.</p> <p>#AnabelEsCristina”</p>	<p><b><u>En las PASO</u></b></p> <p>@Desdemona_jna El spot publicitario de campaña de @anabelfsagasti da risa, le pide a los mendocinos q la voten para q pueda ir a Buenos Aires a conseguir cosas, Anabel tenés línea directa desde hace años y no HAS conseguido nada, solo preparar políticamente. 6 sept. 2021 350 Me gusta</p> <p>@anabelfsagasti Esta candidachuda nos toma por idiotas, como todos los K</p> <p>@anabelfsagasti Ni siquiera logró sacar Portezuelo del Viento, que ya estaba listo. Metieron la cuchara los K y pararon todo, cuando fue un arreglo para que Mza no continuará con un juicio a Nación, que lo tenía ganado. Fernández Sagasti sólo trabaja para ella y Bermejo hace años que dar vueltas</p> <p>@anabelfsagasti Esta lo único que busca es vivir en Bs As. y seguir choreando desde la Capi.</p> <p>No hay duda...arrastrada y oportunista como todo k</p> <p>@anabelfsagasti Que inútil cara por favor...</p> <p>@anabelfsagasti K asco estas minas, es la mejor foto para asustar a los chicos cuando no quieren tomar la sopa...ñ</p> <p>@anabelfsagasti La foto de las que ríen por engrosar sus bolsillos a costa de 112.000 muertos. GENOCIDAS</p> <p>@anabelfsagasti Es igual que la Psicópata!!</p>



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

<p>En respuesta a @PameVerasay @FrenteCambiaMza y @septimo_dia pasenle el machete a anabel y le damos contenido a su autocrítica, así después no dice que Alfred hace monólogo.</p> <p>En respuesta a @PameVerasay @FrenteCambiaMza y @septimo_dia Que bonito decirle "no te la aguantás" a una mujer todo un ejemplo de los militantes de la @ucrmendoza que forma @Franja_fcpys</p> <p>TOTALMENTE DE ACUERDO PAMELA , TE VAMOS APOYAR DESDE SAN MARTIN !!!!! SALUDOS DANIEL RENNA</p> <p>Dato mata relato , que impresionante como miente la Sagasti , en la cara de los Mendocinos , eso lo aprendió de Kris!!</p> <p>Pamela Verasay. @PameVerasay 10 nov. 2021</p> <p>·</p> <p>@anabelsagasti dice que le preocupa la vivienda de los mendocinos pero con el programa nacional Casa Propia a Mendoza solo le dieron 1.000 cupos, a San Juan un cupo de 3.000 viviendas. Los buenos acuerdos son solo para las gestiones K #AnabelEsCristina #CandidatosEn7D</p> <p>Pamela Verasay A @PameVerasay @anabelsagasti votaste una reforma judicial de \$10.000 millones sólo para cubrir las espaldas de @CFKArgentina y los amigos del kirchnerismo, cuando podríamos haber trabajado por una justicia para los ciudadanos de a pie. #AquíEstáMendoza #AnabelEsCristina @FrenteCambiaMza 77 Me gusta</p>	<p>@anabelsagasti Jaja acá no ganas nunca más</p> <p>@anabelsagasti A Mendoza le deben más de 10 años de producción, de eso nunca se acuerda</p> <p>@anabelsagasti Ideó lo de Vicentín y le salió mal. Acá en Mza nadie la quiere</p> <p>@anabelsagasti Pero si se robaban las vacunas Anabel, que hablaste??? Seguido por algunos twitteros que tú sigues</p> <p>@anabelsagasti Pa la foto. Otra figuretti A algunas de las cuentas que sigues les suele gustar este twittero</p> <p>@anabelsagasti El plan de vacunación más federal de la historia tira la pelotuda esta como si las vacunas siempre hubiesen sido exclusividad de unos pocos siempre. Un beso a la gilada... 🤔🏛️👶👶👶</p> <p>@anabelsagasti Cadáver peroncho!! 120 mil argentinos menos votaron!! ASEEESIIINOOOOOSSSS!!!</p> <p>Claro no te cansas de perder !!!!! La gente ya no come vidrio lakra !!!!! El chico de la notebook</p> <p>@anabelsagasti Votaste para envenenar el agua en Mendoza, sos extractivista, el pueblo te recordará siempre esto.</p> <p>BERMEJO SIII, SAGASTI NI AHI!!!</p> <p>Anabel Fernández Sagasti 11 de septiembre de 2021 · • Feliz día maestros y maestras! El esfuerzo que hacen para garantizar la educación de nuestros chicos, de manera virtual o presencial, es algo que vamos a agradecerles siempre. Solo con amor y compromiso es posible salir adelante, y ustedes de eso saben mucho! 🙌👏❤️</p> <p>SE DICE FELIZ DIA DEL MAESTRO E INCLUYE FEMENINO Y MASCULINOS. DEJEN DE DEFORMAR EL LENGUAJE. LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA NO ACEPTO LOS CAMBIOS QUE USTEDES INVENTAN Y USAN. SI SON MAESTROS ENTONCES</p>
---	--



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

<p>Pamela Verasay @PameVerasay 1 nov. 2021 Hubieron mentiras muy fuertes de @anabelsagasti en el debate de anoche, el kirchnerismo está subestimando a los mendocinos, aquí los ciudadanos tienen memoria</p> <p>7 nov. 2021 Hay que distinguir al peronismo del kirchnerismo. En Mendoza está cooptado por La Cámpora y es muy difícil mantener un diálogo con ellos, defienden a Cristina por sobre todas las cosas @rodysuarez Pamela Verasay @PameVerasay</p> <p><b>Debate Canal 9:</b></p> <p>Jimena Latorre ���� @JimehLatorre La senadora @anabelsagasti no entiende las consignas?? O como hace su frente con las normas simple y deliberadamente no quiere cumplirlas? 12 nov. 2021 #ElDebateDel9</p> <p>Queda clarísimo en el #DebateEnEl9 que @anabelsagasti le responde a Cristina antes que a los intereses de los mendocinos. #AnabelEsCristina Jimena Latorre ���� 11 nov. 2021</p> <p>@tamysalomonOk No sabemos a quiénes representa @anabelsagasti , pero definitivamente no representa los intereses de los mendocinos y mendocinas. Ha pasado tanto tiempo fuera de la provincia que ha olvidado lo que Mendoza necesita �� #AnabelEsCristina #Aqu�EstaMendoza 11 nov. 2021</p> <p>Al populismo representa la hdp</p> <p>La @anabelsagasti es una ridícula. El @alfredocornejo vive desde hace 30 años a dos cuadras de mi abuela y ni en pedo tiene 24 guardias en la puerta todos los días. #vecinaorgullosa</p>	<p>HABLEN Y ESCRIBAN BIEN . Y ENSE�ENLE SIN QUEMAR SUS CABECITAS BIEN Y COMO CORRESPONDE A NUESTROS NIETOS E HIJOS.!!</p> <p>Roberto Davila yo tambien la botaria, a la basura. O vos hablas de ir a Votar?</p> <p>NO VOTEN A ESTA MUJER , SI SOS PERONISTA DE ALMA COMO YO CORTEN BOLETA , BERMEJO SIII, SAGASTI NO, Y SAQUEN AL TRAIADOR BUENO PARA NADA DE RAMON TAMBIEN.!! EL JUSTICIALISMO DEBE LIMPIARSE , HAGANSE LLAMAR KICHNERISTAS.!!</p> <p>TODO TRAE CONSECUENCIA, LA CUARENTENA ETERNA, COMERCIOS CERRADOS, TEATROS CERRADOS, AEROLINEAS AEREAS QUE NO OPERAN, EN NUESTRO PAIS , EL SEPO EXPORTACION CARNE, PROMULGACION LEY ABORTO, DNI NO BINARIO, MAS PLANES, MAS ASIGNACIONES A LUCHONAS MAS TARJ... Ver más</p> <p>GRACIAS A DIOS A LA VIRGEN A TODOS LOS SANTOS QUE NO SALISTE!!! Y TE LO DIGO COMO PERONISTA , NO NOS REPRESENTAS HACETE LLAMAR KICHNERISTA Y DEJENB DE ENSUCIAR EL JUSTICIALISMO.!!!</p> <p>La que iba para gobernadora. Anda recorre San Rafael Malargüe ven a San Martín a mentir..oc�pate de que el títere cumpla cn el 82% para los jubilados..oc�pate de que las pensiones no contributiva sea igual a la jubilación.y de las jubilaciones de lo 57 años..deja de prometer boludeces y ponete a trabajar sra humilde de humilde nl tenes nada ����</p> <p>Jiiii, perdieron</p>
---	--





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

	<p>Fuerza Anabel!!!!#alfredocornejoviolento vergüenza mendocina...c cree k gritando va a lograr callar a Anabel!!!</p> <p>Que mal la estaría pasando si soy Alfredo, que difícil explicarle algo a alguien como ella.Necia #AnabelEsCristina</p> <p>Si, explicarle porque no sabe nada, no entiende lo que le preguntan ( o se hace la que no entiende) y no escucha.</p> <p>Hbe casado @hebesil</p> <p>#DebateEnE19 coincido en que @anabelsagasti es la soldada de Cristina, ha demostrado ampliamente que no le interesa defender a los mendocinos</p> <p>11:34 p. m. · 11 nov. 2021 ·</p> <p>¿Qué es esa tontera de #AnabelEsCristina? Es una obviedad. Pero, peor aún, sabemos de la persecución desvergonzada que, para cumplir con Ella, @anabelsagasti hizo al gran Carlos Fayt por el crimen de ser viejo. 24 Me gusta</p> <p>En respuesta a @reimartinez @ergasto y @anabelsagasti</p> <p>No lo olvido nunca. La pocacosa se quiso meter con él solo para terminar de congraciarse con la patasucia.</p> <p>Natacha Eisenchlas @NEisenchlas 11 nov. 2021</p> <p>Hay palabras que lo explican todo: "estamos siempre con vos", le dice @anabelsagasti a Cristina. Mientras, @alfredocornejo demuestra con solvencia y claridad que el Frente Cambia Mendoza está para y por los mendocinos. #DebateEnE19</p>	<p>Le tuviste que poner mucha cremita anoche???</p> <p>Parece que esta mujer politica supuestamente de carrera, bloquea a la gente, y comentarios que a ella no le gustan, muy buena politica, acordate que el sueldo te lo pagamos nosotros. Y bien merecido tenes haber perdido. Ni tu familia te voto, por ser Cortez.</p> <p>Que pasó Anabel? Vergüenza te debería dar ser Kirchnerista.</p> <p><b><u>Debate canal 7</u></b></p> <p>Apoyemos o no, la votemos o no, me parece que las y los mendocinas/os debemos solidarizarnos con Anabel Fernández Sagasti por el trato despectivo por su condición de mujer, agresivo e injurioso que recibió por parte de Alfredo Cornejo en el Debate de Canal 7.</p> <p>el colectivo feminista que defiende a las mujeres con toda razón, no tiene la misma afinidad con las mujeres políticas, es raro.</p> <p>No hay feminismo. Hay feminismos. Cómo en todos lados. Las disputas las tenemos que ganar los sectores populares.</p> <p><b><u>Debate canal 9</u></b></p> <p>En respuesta a @anabelsagasti "del lado de los que trabajan" ?? pero tu jefa, la multiprocesada @CFKArgentina no le lleno de verdes la caja de seguridad a la hija trabajando, sino robando la nuestra 13 nov. 2021</p> <p>Del lado de los jubilados pero por favor ni enpedo te voto estas mal de la cabeza como puede se que mi abuela cobre 40 mil de jubilación y la jefa compre 2.500.000 por mes vergüenza</p>
--	---	--



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

		<p><b><u>Día Elecciones Generales:</u></b></p> <p>Héctor Edgardo Herrán LA SOLUCION Y LA SALVACION DEL PARTIDO ES DESPEGARSE DE LA COMPORA CRISTINA, Y ANABEL DEJAR DE QUERER SER CRISTINA KICHNER, VOS ANABEL SOS ANABEL SAGASTI NO CRISTINA KICHNER, LOS MENDOCINOS TE REPUDIAN POR QUERER SER SOBERBIA COMO CRISTINA KICHNER</p> <p>Daniel Lodi Flores BUENO AHORA ESTÁ RUBIA DEBE IRSE A CUBA SEGURO QUE ALLÁ LE VA A SER COMPAÑÍA A LA DIABÓLICA CRISTINA. SAGASTY LÁRGATE DE MENDOZA NO ERES PERSONA GRATA CHAUS CHAUS PERDISTE HASTA LOS CALZONES SERÍA BUENO QUE TE PONGAS DE ACUERDO CON DERROTA PAZ ELLA TIENE MUY CLARO LO QUE DEBEN HACER HASTA SIEMPRE CHUS RATAS KKKKKK</p> <p>Distr Syd QUIERO VERLO SEGUIR CAMINANDO A USTED Lucas Ilardo Suriani Y A Anabel Fernández Sagasti LOS BARRIOS , EN EL CAMPO , EN LAS PYMES PORQUE SE QUE SON TAN CARADURAS QUE NO VUELVEN MAS TOTAL YA UTILIZARON A LA GENTE COMO DE COSTUMBRE. PORQUE NO HABLAMOS EN PUBLICO CON MIGUEL MONTAÑA USTED SABE QUIEN ES , ? PREGUNTE EN SOEVA FUEN QUIEN REALIZO EL PROYECTO DE LOS OBREROS DE VIÑA.</p> <p>Emanuel David Morales No estas cansada perder anabela fernández me río de tu cara fea que tenés jajajajaja</p>
--	--	--



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

		<p>Emanuel David Morales Perdiste Anabela sos la peor política de mendoza qué bueno qué perdiste como la gerra y la batalla siempre cambiemos ganamos anabela que mentiras vas a decirnos vos a nosotros al pueblo mendocinos polentera fuera choripanera fuera si se puede si se puede si se puede</p> <p>Guillermo Tessone Señora el domingo habla el pueblo, la gente, las urnas .....espero que haga caso a los resultados junto a su Bermejo y aprendan los dos de, honestidad , de no trabajar con la plata del gobierno. Deje la política y sobre todo tenga dignidad</p> <p>Héctor Edgardo Herrán ANABEL, VOS TE RECIBISTE DE ABOGADA...??? DECIR EN EL DEBATE QUE EL GOBIERNO DE SUAREZ ES EL PEOR GOBIERNO QUE TUVO MENDOZA !!! DE PACO PEREZ QUE ME PODES DECIR ENTONCES...?? YO NO VOY A DECIR NADA PERO TE QUEDO PREVIA HISTORIA POLITICA ARGENTINA 😊 ESTO PASA CUANDO LE PONEN UN CASSETTE EN LA BOCA Y REPITEN COMO LORO 🤡🤡 CON ESTE ANTECEDENTE NO TENES PROYECCION NI A SENADORA NI MUCHO MENOS A GORNADORA, SI SE LEVANTA DEL CAJON DON PANCHO FRANCISCO GABRIELLI, TE SACA DE UN BOLEO DE LA POLITICA</p> <p>Jesica Fiore Sii!! Es una pelotuda entrenada...ahora habla del agua de Mendoza 😊</p> <p>Sergio Barbero en el mano a mano con cornejo, te faltó explicar Anabel, que vos cuando volaban los bolsos de López, no dijiste nada, que cuando las</p>
--	--	---



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

		obras duplicaban sus presupuesto, no dijiste nada Anabel, cuando kkkkristina se enriqueció gracias a la obra pública, no dijiste nada, y eso tambien es plata de todos los argentinos Anabel
<b>Mercedes Llano</b>	<p>En respuesta a @LlanoMechi En lugar de seguir engendrando impuestos, los intendentes y autoridades deberían consensuar cómo disminuir el gasto y eficientizar su gestión, en lugar de impulsar una norma inconstitucional que va a redundar en un festival de cargas impositivas insólitas e injustificadas.</p> <p>Esto ya sucedió en Puerto Madryn, donde inventaron el impuesto al viento. La Legislatura debe aportar brindando soluciones para generar incentivos para reducir el descomunal gasto público de los municipios. A algunas de las cuentas que sigues les suele gustar este twittero</p> <p>Sos parte de la Máquina de Impedir, Mechi. Cada vez estás más parecida a Anabel Fernández Sagasti y a La Càmpora.....</p> <p>@LlanoMechi PEOR ES HACER SILENCIO Y SER PARTE DEL PROBLEMA ....DE CORRUPCIÓN DENTRO DEL MUNICIPIO DE GODOY CRUZ</p>	
<b>Mariana Juri</b>	Alfredo Cornejo @alfredocornejo Con @mariana_juri visitamos el Club @AnzorenaADA , uno de los 150 clubes que	



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

	<p>forma parte del programa provincial de fortalecimiento institucional. Es importante que el Estado apoye a estas instituciones, principalmente por el difícil contexto social que vivimos hoy los argentinos. 8:05 p. m. · 10 nov. 2021 - 31 Retweets 157 Me gusta</p> <p>Salvo 2 o 3 desforestados cognitivos que te apoyan, el resto de los comentarios es recordando muy efusivamente a sus madres. Ahora a full a las unidades básicas de ustedes cómo son mdz y el mdzpost (no dan ni para arrobarlos)</p> <p>Camionada de mentirosos, se ponen la mano en el corazón! Y el caradura de cornejo dejó la provincia en quiebra terrible mentira son!!!</p> <p>Rodolfo dígame a Juri que todavía espero su llamada por el pedido cultural de hace cuatro años. Son la vergüenza de las mentiras...</p> <p>Mariana era candidata? No la vi casi en ningún Spot de campaña....los egos.</p>	
<b>Pamela Verasay</b>	<p>@PameVerasay y @TadeoGZ visitamos la empresa Biotek ubicada en la zona industrial de Maipú. Un importante emprendimiento mendocino que se especializa en la producción de energía térmica de origen renovable. 7:03 p. m. · 5 nov. 2021 123 Me gusta</p> <p>#AquíEstáMendoza</p> <p>Y de trabajar???</p>	<p>Nestor Escobar Quien te conoce a parte de hacer turismo ?? contarme una ,que hiciste como funcionaria ???</p>



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

	<p>Y quedó en pie? Debe ser tuya, de tus hijos o de algún amigo!!</p> <p>En respuesta a @PameVerasay @juntoscambioar y @alferdez Lástima que te vendiste con el aborto, en contra de lo que te pedimos la gran mayoría de los mendocinos</p>	
<b>Jimena Latorre</b>	<p>En respuesta a @JimehLatorre Por casa como estamos? Porque vos obedecés a tu patrón machirulo Cornejo sin chistar!!!</p>	
<b>Josefina Canale</b>	<p>Vos no? Yo si.</p> <p>Más allá de eso anda a usar tu varita moral a otro lado. "Ah, pero Morales"</p> <p>No le mientas, a la gente no sos una periodista, sos una opinóloga que trabaja para la nueva UCR neoliberal. Muy hábil con el discurso de la postverdad. Me molesta que cuestiones a personas e instituciones reconocidas mundialmente, por su ética, su defensa de valores y verdad.</p> <p>Muy cierto. Una verdadera demócrata y defensora de la república. La mejor periodista, no se alquila ni se vende</p>	<p>14 de noviembre de 2021 ·</p> <p>Siempre es importante ejercer la democracia a través de elecciones . Hoy fiscalizando para cuidar el voto ciudadano. 4 comentarios</p> <p>ERA DEMOCRATA AHORA ES RADICAL UN POCO FALSA LA SEÑORA</p>
<b>Noelia Barbeito</b>	<p>Bravo Noe querida!!! La izquierda siempre tiene propuestas superdoras. Muchos dicen qué harían si fueran gobierno</p> <p>Exitos y ojala acepten sus propuestas! Adelante.</p>	





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

	<p>eso todo lo sabemos.! y que piensan .hacer ustds.? . queremos proyectos y decisiones ! basta de discursos y echarse culpas. . unos con otro. ! proyecto ideas y accióooonn. ! manos a la obra. . a laburar!</p> <p>YO LOS VI JUNTO A LOS DE LA SOCIEDAD RURAL CONTRA LA 125. DESDE AHI NO LES CREO NUNCA MAS NADA.</p>	
<p><b>Flavia Manoni</b></p>	<p>Malargue nos trae un ejemplo de compromiso federal y fuerza para transformar la realidad!!!!</p> <p>Andas, no jodas Flavia te olvidastes de JDP y Evita?</p> <p>Oscar Morales: Que muñeca eres Flavia eres un bomboncito</p>	



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## ANEXO II

### OPINIÓN / ESCENARIO POLÍTICO

#### **El Gobernador, la jefa de la oposición y una campaña con final de telenovela** Marcelo Zentil

Domingo, 7 de noviembre de 2021



La polémica entre Suárez y Fernández Sagasti puso pimienta a una previa electoral chata. El futuro vuelve a entrelazar sus destinos: ambos deberán enfrentar desafíos internos después de las elecciones del 14 y tal vez se necesiten para superarlos.



Hace meses que no hablan. No hay motivos para que lo hagamos, dice él. No le interesa el consenso, argumenta ella. (...) Ni siquiera en esa instancia clave hubo una comunicación entre el líder del Gobierno y la jefa de la oposición.

Todo transcurría dentro de lo previsible, sobre todo en el oficialismo, que ha basado toda su campaña en un jingle y una apelación reiterativa a la mendocinidad. Pero una declaración de Suárez, casi al pasar, terminó poniendo pimienta y algo de acción el jueves: “Nosotros damos la cara, yo no la veo a ella en la vía pública”.

Twitter fue el canal elegido por Fernández Sagasti para reaparecer. “Poner la cara en política no es salir en los carteles, gobernador. Es recibir afiliados de OSEP que no tienen cobertura, es ir a barrios que no tienen agua, es no esconderse frente a la inseguridad. Eso es poner la cara en política, estimado Rodolfo. Pruebe con eso”, fustigó la candidata desde la red social.

“Hace rato se hablaba de que Anabel no aparecía en la campaña y pensábamos decir algo, tal vez no así, no específicamente sobre los carteles”, justificaron al mandatario en el Ejecutivo.<sup>211</sup>

**Nace una hegemonía radical con el peronismo en sus horas más oscuras** Marcelo Zentil <sup>212</sup>

Domingo, 21 de noviembre de 2021

---

<sup>211</sup>

<https://www.losandes.com.ar/opinion/una-campana-con-final-de-telenovela-entre-el-gobernador-y-la-jefa-de-la-oposicion/>

<sup>212</sup> <https://www.losandes.com.ar/opinion/nace-una-hegemonia-radical-con-el-peronismo-en-sus-horas-mas-oscuras/>



Ilustración: Gabriel Fernández.

El resultado de hace una semana no sólo condenó casi a la extinción a las terceras fuerzas, también demostró que el PJ ya no es una opción competitiva que pueda llegar al gobierno en 2023. La alianza oficialista volvió a quedarse con la mitad de los votos en una elección y amplía su dominio en el Gran Mendoza.

Los dos meses entre las primarias y la general fueron una larga agonía con final conocido para el peronismo. Nadie dudaba del resultado y sólo pretendían que ocurriera de una vez lo que iba a ocurrir. Pero había un miedo que se extendía entre los referentes en voz muy baja: caer aún más.

Los números, tan fríos como inapelables, confirman que ese temor tenía asidero. El Frente de Todos no sólo no creció, sino que perdió 842 votos. La cifra parece ínfima, pero cobra más valor si se considera que el domingo pasado fueron a votar 25 mil mendocinos más que en las PASO. Y es más grave cuando se confirma que Cambia Mendoza sumó 54.765 apoyos y el Partido Verde, tercero lejano, 33.228.

Además, no sólo fue la quinta derrota consecutiva en las elecciones de medio término ante la UCR y sus aliados, sino que fue en la que más lejos quedó del ganador: 23,4 puntos (49,5% a 26,1%). Hasta



ahora, el récord lo tenía la de 2009, con 21,5 puntos (48,7% a 27,2%). De allí que las críticas internas, por ahora no explicitadas, a Anabel Fernández Sagasti se multipliquen.

El resultado de hace una semana más que la confirmación de una tendencia puede significar la reconfiguración del sistema político mendocino tal como se lo conoció en los últimos años, con alternancia y equilibrio de poder entre el oficialismo de turno y la oposición.

**Esposas, parejas e hijos: la vía más corta para convertirse en candidatos.** Fernanda Verdeslago  
Wozniak Domingo, 1 de agosto de 2021

En las listas presentadas por todos los partidos y frentes hay casos de personas que llegan a las postulaciones gracias a los vínculos familiares o amorosos con dirigentes de peso.

Lo que se pone en discusión a la hora de acceder a los cargos es la capacidad para desempeñarlo. Y si bien quizás esas parejas y familiares cuenten con la formación necesaria (según defienden los partidos) siempre se duda acerca del acceso a las oportunidades de una forma menos obstaculizada. Mientras hay militantes o dirigentes jóvenes que “hacen la cola” esperando para mostrar sus capacidades, ven por el costado, cómo otras personas llegan de la mano de algún contacto con peso en las negociaciones. Y sobre todo, se ubican en los primeros lugares “entrables”.

Las “esposas y parejas de” tienen un capítulo propio en este sentido. Para llegar a la Cámara de Senadores, en tercer lugar, está Ángela Floridia quien es la esposa de Néstor Parés, titular del Tribunal de Cuentas de la provincia y ex presidente de la Cámara de Diputados por ese partido. En tanto, por el Cuarto Distrito, y también con intenciones de llegar al Senado, figura el nombre de Jessica Laferte, responsable de la Oficina Legislativa de Malargüe, quien es esposa del intendente Juan Manuel Ojeda. Es uno de los casos más llamativos. De ocupar las bancas, se sumarán a otras dos esposas de dirigentes peronistas que ya están en funciones: Verónica Valverde y Marisa Garnica, parejas del influyente Carlos Ciurca y de Omar Parisi, respectivamente.

Siguiendo en el peronismo, la actual senadora Natalia Vicencio bajará a la Cámara de Diputados ya que ocupa el segundo lugar por el Segundo distrito. Se trata de la pareja del titular de la CTA, Gustavo Correa, un gremio muy ligado al kirchnerismo.



En el Concejo Deliberante de Guaymallén también hay señales de vínculos que ayudan para las candidaturas. Luz Llorens, pre candidata a edil es la nuera del actual diputado provincial del PJ Marcelo Aparicio, que va por la renovación de la banca. Su hijo Gastón actualmente es concejal y tiene mandato hasta 2023.

En Capital, Analía Rodríguez que va en la lista de candidatos a concejales, es pareja de Carlos Aranda, ex ministro de Seguridad y cercano a Ciurca, uno de los principales armadores del PJ en Mendoza. Por su lado, Silvina Anfuso, directora de Género y Diversidad, se postula como concejal en Godoy Cruz (Cambia Mendoza) y es pareja de Alejandro Verón, subsecretario de Desarrollo Social de la provincia. La segunda candidata a senadora provincial del Mendoexit en el primer distrito es María Luz Fernández, pareja de Marcos Quattrini, que conduce la Coalición Cívica y es pre candidato a concejal de Guaymallén.

En lo que se refiere a vínculos familiares, en el PD parece apostar por una herencia generacional de quienes condujeron el partido en los '90. El nombre más visible es el de Mercedes Llano, hija de Gabriel, un histórico dirigente ganso. Actualmente es diputada provincial pero quiere dar el salto al Senado de la Nación.

Carlos Balter es otro demócrata de peso y su hijo Federico Balter Day figura como suplente en la lista de pre candidatos a senadores nacionales. Para completar el podio, Gustavo Gutiérrez volvió a formar un frente común con el PD y su hijo Diego Gutiérrez Schefer es también suplente en diputados provinciales.

Hay más casos de padres e hijos. Alejandra Barro es hija de José, quien fue candidato a intendente del PJ en Malargüe y es concejal. Los Barro actualmente se encuentran en el sector del peronismo que enfrenta al ex gobernador Celso Jaque. Y Alejandra es candidata a senadora provincial por el cuarto distrito

Entre los vínculos también hay hermanos. “Lula” Balsels Miró (PRO) es pre candidata a diputada provincial por el Tercer Distrito y es hermana de Gabriel, el titular de la Oficina de Investigaciones Administrativas y Ética Pública.





XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre **Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## **El movimiento pro-vida en Argentina: espacio público, política e intervenciones de acción colectiva en oposición al aborto.**

Pablo Gudiño Bessone

Programa de Estudios de Género, Derechos y Sexualidades

Centro de Conocimiento, Formación e Investigación en Estudios Sociales

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

Universidad Nacional de Villa María

PEGDeS-CCONFINES (UNVM-CONICET)

pablo.gbessone@yahoo.com.ar

### RESUMEN

Este ensayo se propone un análisis de los discursos y repertorios de acción colectiva de los grupos religiosos conservadores opositores al aborto, su protagonismo y sus intervenciones en el espacio público en el contexto del debate por la aprobación de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE). Se busca atender a las diversas formas en que estos actores exteriorizaron sus argumentos de oposición a la IVE en la producción de discursos punitivos sobre el aborto y su significación emocional como práctica delictiva y criminal. Nos interesa analizar la inscripción que los grupos pro-vida hicieron del debate por el aborto en el lenguaje biomédico y secular y los modos en que el eslogan “Salvemos las dos vidas” estuvo direccionado a generar sentimientos de culpa y disciplinamiento biopolítico de los cuerpos gestantes. Este trabajo es el resultado de observaciones participantes y etnográficas de experiencias de movilización colectiva de activistas pro-vida durante las jornadas de debate por la Ley de IVE en 2018 y de una trayectoria de trabajo e investigación ligada al análisis discursivo de dichas organizaciones.

### Introducción

Los debates que giraron alrededor de la Ley de IVE muestran las formas en que la inclusión en la agenda social y política de los procesos de reconocimiento y expansión de las libertades sexuales y (no) reproductivas genera impactos en el campo de la religión que se traducen en formas de politización de la religión contra una politización eminente de la sexualidad. La presencia y el protagonismo político que tuvieron los grupos pro-vida en oposición a la Ley de IVE permite comprender la actitud y reacción que llevan adelante los sectores religiosos conservadores toda vez que se pone en discusión una agenda de los derechos sexuales ajena al mandato de la maternidad y la procreación.

Los autodenominados grupos pro-vida son actores de la sociedad civil cuya presencia en la esfera pública obliga a complejizar los análisis del catolicismo como movimiento e institución (Vaggione, 2012, 2017), al mismo tiempo que comprender los nuevos rostros políticos asumidos por las iglesias



evangélicas en su oposición a los derechos sexuales y (no) reproductivos (Carbonelli; 2015; Semán y Viotti; 2018; García Bossio, 2019). Ya sea en Argentina o en el escenario latinoamericano, tanto la Iglesia católica como las iglesias evangélicas mantienen un marcado enfrentamiento con las organizaciones feministas en el activismo político que su feligresía asume en el espacio público (Mujica, 2007; Luna, 2015; Sáez, 2016; Zanotta Machado, 2017; Campos Machado, 2018; Ramírez Morales, 2021). Esto supone un esfuerzo investigativo interesado en visibilizar los múltiples actores que intervienen y forman parte del espacio de la lucha antiabortista, así como abordar las particularidades que hacen al fenómeno social y político de emergencia de las organizaciones pro-vida y las formas en estas resultan claves en el sostenimiento de una agenda conservadora, heteronormativa y desfavorable a la ampliación de la ciudadanía sexual.

Este artículo se interesa en abordar los conflictos sociopolíticos que tuvieron lugar con relación al aborto en Argentina para comprender las particularidades del activismo religioso conservador y las formas en que estos actores y grupos desarrollan protagonismo y visibilidad en el espacio público. En particular, una de las formas que ha elegido el activismo pro-vida para oponerse al activismo de la *Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito* consiste en crear significados punitivos contra el aborto y fomentar lazos de empatía emocional con los no nacidos en tanto sujetos amenazados por el avance de propuestas legislativas criminales. Entre los argumentos y narrativas que utilizó el activismo antiabortista para contrarrestar a las demandas de ley de IVE en 2018, se destacó la personificación de los embriones-fetos como sujetos jurídicos desde el momento de la concepción. Este concepto fue utilizado históricamente y en diferentes escenarios transnacionales por el activismo pro-vida para oponerse a las políticas de reconocimiento de los derechos sexuales y (no) reproductivos (Petchesky, 1987; Law y Sasson, 2008; Morgan, 2009).

Nos proponemos un análisis de los discursos y repertorios de acción colectiva de los grupos opositores a la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE). El objetivo consiste en abordar las formas en que los autoproclamados grupos pro-vida producen argumentos punitivos contra el aborto no sólo desde fundamentos religiosos sino desde la activación de narrativas biomédicas y legales. Nos interesa comprender la dimensión política y socioafectiva que adquiere la inscripción del debate por el aborto en el campo científico y secular y los modos en que el discurso de defensa de las "dos vidas" contribuye a formas de disciplinamiento biopolítico de los cuerpos gestantes. Este trabajo es el resultado de una observación participante y etnográfica de las experiencias de movilización colectiva de los grupos pro-vida durante las jornadas de debate por la Ley de IVE en 2018 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de un recorrido de investigaciones previas vinculadas al estudio del activismo religioso conservador en Argentina. Asimismo, se procedió a una revisión y análisis de las intervenciones políticas del activismo religioso conservador en las redes sociales de internet (Facebook e Instagram) y su utilización como un espacio potencial para la militancia contraria a la Ley de IVE.

### **La acción colectiva del activismo antiabortista. Dinámicas de movilización, discursos e intervenciones en el espacio público.**

En Argentina, los grupos pro-vida hicieron su irrupción con el retorno de la democracia en la década de los 80', logrando un protagonismo paulatino en el escenario de los 90' y obteniendo su consolidación política en la década del 2000 tras los recurrentes debates y conflictos por la legalización del aborto (Carbonelli, Mosqueira y Felitti, 2011; Gudiño Bessone, 2014; Morán Faúndes,



2015). Dicho colectivo se caracteriza por su diversidad de composición; esto es, por ser un espacio de sociabilidad conformado por una diversidad de actores que participan en parroquias y comunidades de base de la Iglesia católica e iglesias evangélicas, jóvenes pertenecientes a núcleos políticos del activismo religioso estudiantil, profesionales de universidades confesionales que forman parte de comités y centros de investigación en bioética, así como médicos/as y abogados/as involucrados/as en redes y asociaciones civiles encargadas de validar argumentos científicos y jurídicos de oposición a la interrupción voluntaria del embarazo. Si bien la mayoría de los grupos pro-vida adhieren a principios religiosos dogmáticos, a menudo intentan presentarse al público como actores no confesionales. Esto último, con el objetivo de manifestarse ante la sociedad civil y la opinión pública como colectivos de ciudadanos que no necesariamente vinculados a alguna creencia religiosa en particular se manifiestan contra las alteraciones al orden de la familia heterosexual y en defensa del derecho a la vida de los no nacidos.

En lo que respecta al formato y la dinámica de la acción colectiva, los grupos pro-vida disponen de una estética particular en sus intervenciones de protesta. El formato no es una dimensión accesoria de la acción colectiva; por el contrario, abarca aspectos estratégicos fundamentales que abordan tanto la cuestión de la identidad como el carácter performativo de la acción (Tarrow, 1994). El formato y la estética están relacionados con la creatividad de los actores en la puesta en escena de los conflictos y la apropiación de la calle como campo de expresión y visibilidad de las luchas. Toda práctica de acción colectiva se compone de tres dimensiones que son fundamentales para el desempeño político. La dimensión enunciativa supone la forma en que los actores se definen como sujetos enunciativos y, a partir de ahí, delimitan a sus demás oponentes. La dimensión modal se relaciona con las formas en que el enunciador establece un vínculo específico con lo que configura el contenido de su discurso en las formas básicas de conocimiento que configura el sentido público de su práctica política. El proceso de encuadre es la forma en que los manifestantes inscriben y dan sentido a sus discursos de protesta en el uso y resignificación de símbolos culturales existentes (Schuster, 1997; Almeida, 2020).

El activismo religioso conservador intenta dar identidad y sentido a sus expresiones de acción colectiva en el espacio público. La dimensión enunciativa se hace visible en las formas en que los autoproclamados grupos pro-vida proponen un trazado de fronteras discursivas antagónicas entre defensores y detractores del derecho a la vida. La dimensión modal, en el vínculo paternalista y afectivo que estos actores y colectivos construyen con los no nacidos en consignas políticas como “somos la voz de los que no tienen voz”. Finalmente, la práctica del encuadre se torna evidente en la exposición que activistas antiaborto realizaron en sus manifestaciones callejeras de oposición a la IVE de pañuelos y banderas celestes y rosas en alusión a la defensa de los valores culturales cristianos de la Nación Argentina y el modelo de la familia heterosexual.

Las manifestaciones de rechazo a la ley de IVE estuvieron marcadas por una proliferación de discursos religiosos y científico-seculares cuyo entrelazamiento conforma el lenguaje identitario y político del activismo pro-vida. Estos grupos defienden la vida como un don y propiedad de Dios, pero también como una cuestión de derechos civiles respaldada por el conocimiento científico. Así, la puesta en acción de argumentos seculares, biomédicos y jurídicos resulta el ápice central del lenguaje político de los grupos pro-vida. En este sentido, la labor que ejercen los académicos médicos y abogados que forman parte de los centros de investigación de bioética de las universidades confesionales y de las corporaciones y consorcios de médicos y abogados católicos resulta crucial en el modo en que sus investigaciones nutren de un lenguaje político y científicista tanto a los activistas pro-vida como a los propios actores eclesiásticos. Estos institutos y consorcios cuentan con una proliferación de



documentos, notas periodísticas e informes de investigación centrados en la bioética y el bioderecho en tanto una forma de encarar desde postulados científicistas los debates por el aborto y la defensa de la vida desde la concepción.

La activación del discurso biomédico y jurídico es de referencia a los embriones y fetos como personas jurídicas y sujetos de derecho desde la concepción y tiene como objeto penetrar en la conciencia colectiva y en la opinión pública a partir de la construcción imaginaria del aborto como asesinato y crimen contra la vida de niños inocentes, trazando mecanismos de articulación entre dispositivos clásicos de la normatividad religiosa y las nuevas pautas del discurso y el saber biomédico. Mediante la referencia a los fetos como personas jurídicas y sujetos de derecho los grupos pro-vida buscan justificar sus posturas antiabortistas en el desarrollo de argumentos científicos y seculares. Dicho discurso biomédico se materializa en el lenguaje político de protesta que los activistas pro-vida llevan adelante en sus intervenciones de acción colectiva mediante el uso de pancartas, volantes y folletos que reparten toda vez que se autoconvocan para manifestarse en contra de la legalización del aborto. Se exponen imágenes de fetos ensangrentados con el objetivo de generar impacto en la conciencia ciudadana sobre las supuestas técnicas “mortíferas” que se utilizan durante las prácticas de intervención de aborto. Entre estas se hace referencia a diversas técnicas de “extirpaciones de fetos en el vientre materno” como el “método de la succión”, “de la dilatación y evacuación”, “cuchillo”, el “método de ahogo”, “de la inyección salina”. El diseño de estos dispositivos visuales pretende ser pedagógico a partir de ilustraciones y explicaciones científicas. En la mayoría de ellos, y a los efectos de generar impacto visual, se recurre a la metodología del horror con la exposición de imágenes de fetos extirpados mutilados. Lo que se intenta es fomentar conciencia colectiva sobre la definición del aborto como “asesinato” y su no consideración como un derecho.

En términos de su estructura podemos afirmar que el discurso pro-vida se compone de dos ejes centrales. Por un lado, se trata de un discurso cuyo principal aggiornamento e innovación está en la hibridación y el entramado de registros discursivos heterogéneos vinculados tanto a creencias religiosas como a elementos propios del orden biomédico. Esto es, un discurso que procura aportar una base de legitimidad a sus afirmaciones inscribiendo el debate por el aborto no solo en el campo de la religión sino en el terreno científico y secular: “Sabemos que desde el momento en que el óvulo se encuentra con el esperma hay vida. Esto es algo que lo dice la ciencia, lo dice la biblia, y nosotros como cristianos debemos defender” (Roxana, activista de Más Vida, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, votación por la Ley de IVE en Diputados, 14/06/2018). Por otro lado, es un discurso cuya matriz biopolítica se orienta a la producción de subjetividades y culpa en las mujeres que abortan y a la definición estigmatizadora del feminismo como sujeto político criminal: “Con el aborto estás matando a tu propio hijo en el vientre. Para las feministas está bien matar al propio hijo, imagínate, ya está, es como que no les importara nada, no tienen límites” (Lorena, activista de Déjalo Nacer, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, votación por la Ley de IVE en Diputados, 14/06/2018).

La presencia de los activistas pro-vida en el espacio público, el emprendimiento de sus acciones colectivas y de protesta contra la legalización del aborto, sus múltiples canales de interacción, invita a observar el modo en que los actores religiosos van reconfigurando sus estrategias de intervención de cara a las nuevas coyunturas, escenarios y lenguajes políticos. Siguiendo los análisis de José Casanova (1994) y Juan Marco Vaggione (2013) en lugar de despolitizarse, las principales religiones han seguido un proceso de inscripción como actores públicos. Esta politización no es sólo desde la defensa de sus valores y principios normativos y tradicionales a partir de elementos religiosos, también en la forma en que dichos valores procuran ser reforzados en lenguajes comunicacionales con pretensión de



objetividad y veracidad científica como lo es el caso de la biomedicina. Mediante el entramado de dichos dispositivos y lenguajes discursivos -la detracción al aborto desde criterios religiosos y científicos-bioéticos- intervienen públicamente como actores de la sociedad civil en escenarios de debates democráticos. La Iglesia Católica es una de las principales instituciones y actores políticos que intercede y ejerce presión en los debates sobre aborto; lo hace a partir de la activación pragmática de nuevos lenguajes, actores y recursos. En ello, se encuadra el rol protagónico y la trascendencia que tienen en términos de complejidad de análisis la movilización y el rol político de las organizaciones y grupos antiabortistas pro-vida.

### **Punitivismo antiabortista, emociones y producción de subjetividades**

"Salvemos las dos vidas" fue el eslogan de protesta del activismo religioso conservador y su rechazo a la ley de IVE en 2018. Este eslogan planteó dos cuestiones centrales para el activismo antiaborto; por un lado, significó la posibilidad de sembrar un discurso punitivo de tensión jurídica entre los derechos personales del nonato y la mujer que decide abortar; por otro, la reafirmación de una narrativa política paternalista identificada con la defensa del derecho a la vida de los fetos / embriones y con el bienestar de las mujeres que declinan su decisión de interrumpir un embarazo.

"Salvemos las dos vidas" es un discurso punitivo y paternalista. Es una retórica política cuyo objetivo es construir imaginarios sociales sobre el aborto como acto criminal contra el derecho a la vida de personas inocentes en el vientre materno. Asimismo, es un discurso dirigido a la producción de subjetividades sobre la interrupción del embarazo y las aversiones psicológicas que provoca en la mujer y que se traducen en patologías depresivas, sufrimiento insuperable, autoflagelación y culpa.

La trama de explicaciones psicológicas contra el aborto forma parte de los usos y repertorios políticos que el activismo religioso conservador hace de los fundamentos biomédicos para definir a los fetos-embriones como sujetos autónomos e independientes del cuerpo de la gestante. En este sentido, y a través de la implementación de repertorios político-discursivos de fetichización y personificación de los fetos-embriones, el activismo religioso conservador busca crear sensibilidades afectivas en relación con los niños abortados y producir subjetividad y alarma en las mujeres ante las supuestas aflicciones y consecuencias negativas de los síndromes postaborto. Las mujeres son consideradas responsables de procrear, y la decisión de interrumpir un embarazo es tipificada como un acto delictivo y contrario al mandato de la maternidad.

La generación de estigmas sobre la mujer que aborta muestra la conexión intrínseca entre el discurso pro-vida y la cultura de la dominación patriarcal. Dicha cultura se materializa en campañas como "Salvemos las dos vidas" que se caracteriza por su aversión y rechazo al aborto, así como por la criminalización del feminismo y sus reivindicaciones. El activismo religioso conservador considera que el aborto y las prácticas de agenciamiento no reproductivo de las mujeres son la producción de muertes provocadas de modo arbitrario a personas inocentes en el vientre materno; también, como un acto egoísta y de no correspondencia con la sensibilidad y la naturaleza femenina.

La creación de sentimientos de culpa en la mujer que aborta tiene por función modular las capacidades reproductivas. Para ello, resulta necesario comprender los múltiples modos en que el discurso de la maternidad obligatoria se intercala con narrativas propias de la producción tecnocientífica y biomédica (Petchesky (1987; Haraway, 1995), de tal manera que el cuerpo de la mujer se convierte en un





territorio atravesado por discursos científicos y legales orientados al control y disciplinamiento de la sexualidad y la reproducción.

La implementación de discursos biomédicos y dispositivos visuales por parte del activismo antiabortista tiene la función de privar a las mujeres como sujetos políticos de derechos con capacidad para decidir sobre su propia vida reproductiva, así como reforzar las narrativas dominantes sobre la maternidad obligatoria (Laudano, 2012; Vacarezza, 2012; Flores, 2014; Gudiño Bessone, 2014; Felitti e Irrazábal, 2018; Morán Faúndes, 2020). En línea con esto último, durante las manifestaciones callejeras contrarias a la ley de IVE en 2018, activistas pro-vida hicieron uso de la exhibición de pancartas con frases y leyendas como: “No a la sentencia de muerte en el vientre materno”, “Que el vientre materno sea una cuna y no una tumba”, “Basta de asesinatos en el vientre”, “No es tu cuerpo, es tu hijo”. Tales afirmaciones se plantearon como objetivo producir lazos emocionales entre la madre y el feto, así como fomentar imaginarios punitivos sobre el aborto como crimen y asesinato.

Otro de los recursos estratégicos que formó parte de la acción colectiva de protesta del activismo antiabortista fue la exhibición de imágenes de fetos abortados tanto en el espacio público como en las redes sociales de internet. También, la figura gigante del feto de cartapesta, esto es, la representación a gran escala de un feto de doce semanas de gestación que se utilizó para encabezar las manifestaciones y marchas de oposición a la IVE. Tanto los discursos biomédicos como las imágenes fetales utilizadas para consolidar estrategias de oposición a la IVE se concretaron en la adopción de una retórica punitiva basada en la defensa del derecho a la vida del nonato. En este caso, los artefactos visuales son un factor determinante para el análisis de la dimensión performativa de la acción colectiva del activismo religioso conservador y tiene que ver con las formas en que estos actores diseñan sus formas de actuar en la arena pública, así como con la redefinición de sus estrategias comunicacionales de oposición al aborto.

Si bien el activismo pro-vida se caracteriza por su dinamismo y heterogeneidad de composición, es posible definir a tales grupos como la conformación de comunidades emocionales (Rosenwein, 2010). Es decir, como un grupo de personas que adhieren a los mismos estándares de expresión y valoración emocional. Aunque solemos hablar de las emociones de los individuos, las emociones son ante todo instrumentos de sociabilidad y son el resultado de construcciones sociales y culturales (Le Breton, 2013). Quienes desde el autodenominado activismo pro-vida participan en movilizaciones para manifestarse contra el aborto lo hacen desde su definición como actores que comparten el mismo sentimiento afectivo hacia el derecho a la vida del nonato y como sujetos cuyo compromiso es con la defensa de los valores cristianos. Las emociones se expresan a menudo en formas de afiliación a una comunidad social de creencias cuyos lazos de cohesión entre los individuos están dados por las posibilidades de compartir un mismo repertorio cultural de significados.

Entre las particularidades que hacen al activismo pro-vida está la forma en que estos actores inscriben el motivo de su movilización y protesta en una comunidad de valores y creencias compartidas. El carácter performativo de los afectos y las emociones se traduce en formas de politización en el espacio público, y en el caso del activismo antiabortista en las formas en que dichos actores expresan su repudio y rechazo emocional a propuestas legislativas como la ley de interrupción voluntaria del embarazo: “El motivo por el que venimos a manifestarnos en contra de esta ley es para dar a conocer lo que nosotros defendemos, sentimos y creemos. Nosotros entendemos que la vida es un diseño de Dios; que el niño por nacer es un diseño de Dios; y como comunidad de creyentes tenemos el compromiso de defender eso” (Ariel, activista de Alianza Cristiana y Misionera, Ciudad Autónoma de





Buenos Aires, Plaza de los Dos Congresos, votación por la Ley de IVE en Diputados, 14/06/2018); “El aborto es muerte, lo comprueba la ciencia, y es algo que va en contra de Dios y en contra de nuestro sentimiento como comunidad y como iglesia. Antes se nos decía que como creyentes no teníamos que participar en política y ahora creemos que nuestro deber es hacerlo. Como grupos pro-vida sentimos la exigencia y el deber de hacerlo” (Marisa, activista de Iglesia Evangélica Asamblea de Dios, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Plaza de los Dos Congresos, votación por la Ley de IVE en Senadores, 08/08/2018)”.

Los estudios relacionados con el giro afectivo han sido relevantes en la medida en que permitieron la elaboración de premisas analíticas sobre los efectos de los discursos a nivel corporal y emocional (Ticinetto Clough y Halley, 2007; Macon, 2013). Cuando hablamos de las emociones, no nos referimos a estados psicológicos sino a un conjunto de prácticas sociales y culturales que, ligadas a objetos no siempre conscientes, son inseparables de las sensaciones corporales que producen. El desafío analítico no consiste en abordar qué son las emociones, sino, por el contrario, partir de la ecuación inversa acerca de lo que las emociones significan, hacen y producen (Ahmed, 2015). Las emociones no residen en discursos u objetos, sino que son el resultado de su circulación y efecto performativo y, como tales, moldean la superficie de los sentimientos individuales y colectivos. En este sentido, podemos afirmar que el canon argumentativo del activismo antiabortista consiste en la elaboración de juicios, valoraciones y subjetividades, y en la producción de efectos de distanciamiento y demarcación social. Las emociones que se derivan de la circulación de discursos biomédicos e imágenes fetales tienen como objetivo fomentar miedos sociales acerca del aborto, al mismo tiempo que colaboran en el trazado de fronteras políticas e identitarias antagónicas con relación al feminismo.

Los afectos y las emociones son una herramienta importante a la hora de analizar las intervenciones de acción colectiva del activismo religioso conservador en el espacio público. Como venimos afirmando, hay una naturaleza construida de los afectos y las emociones a través de convenciones políticas y culturales como el lenguaje y los discursos, pero lo relevante son las formas en que lo emocional supera lo puramente lingüístico para entrelazarse con la dimensión de la corporeidad (Ahmed, 2015). Las emociones moldean a los cuerpos en el contacto que estos tienen con los objetos y contenidos del discurso. En este sentido, resulta interesante remarcar la funcionalidad estratégica de los discursos biomédicos y la exhibición de las imágenes fetales las cuales median en la construcción de los sentimientos y emociones antiabortistas.

El activismo religioso conservador tiene la particularidad de cuestionar el aborto como delito y asesinato, y es sobre esta base que moviliza estructuras afectivas que a nivel corporal se expresan en sentimientos de dolor y tristeza hacia la figura del niño por nacer. Si bien las manifestaciones públicas de los grupos antiabortistas se han caracterizado por tener una estética de la festividad asociada a la celebración de la vida -la puesta en escena de performances de acción colectiva portando globos y esarpines-, al mismo tiempo, combinan toda una serie de elementos discursivos sobre la fatalidad y el drama del aborto que en el marco de las manifestaciones callejeras en contra de la IVE se hicieron evidente en la adopción de actitudes corporales de dolor y sufrimiento por los niños abortados.

Las emociones son movimientos, vínculos, y lo que circula son los objetos de la emoción, pero no las mismas formas de sentir. A sabiendas de esto, una de las particularidades que llamaron la atención de las manifestaciones de rechazo a la IVE ha sido la presencia de un conjunto de sujetos que argumentan asistir a las marchas en tanto personas independientes y sin ninguna especie de vínculo con alguna adscripción religiosa o colectivo pro-vida en particular. Así, dichos actores expresan una relación de



empatía emocional con la figura del nonato y un deber ético de autoproclamarse en contra del aborto en tanto individuos, por ejemplo, que tuvieron la oportunidad de ser dados en adopción y cuya madre, biológica, optó por la decisión de no abortar o cuyos intentos de interrumpir un embarazo fueron fallidos producto de la inexistencia de una legislación que en Argentina habilitase la realización de abortos: “Yo estoy a favor de la vida porque fui adoptada, y la madre que me dio en adopción no me quitó el derecho a vivir, no eligió abortarme. No sé por qué lo hizo, pero no me quitó el derecho a la vida” (Viviana); “En mi caso mi mamá intentó abortarme, pero no pudo, y todo gracias a que no había en Argentina una ley de interrupción del embarazo” (Marisel). Dichos testimonios -los cuales fueron tomados de entrevistas realizadas durante las jornadas de protesta en contra de IVE en Senadores el 08/08/2018- permiten comprender la dimensión performativa de las emociones, la capacidad que los discursos tienen de afectar y moldear subjetividades en los individuos, así como las múltiples formas en que la fetichización y personificación de los fetos-embriones despierta sensibilidades a la vez que interpela a los propios sujetos en el marco de sus trayectorias biográficas y experiencias de vida individuales.

Los discursos de compasión y dolor a menudo se entremezclan con relaciones de poder que involucran patrones de subordinación hacia las mujeres y, en el caso de la retórica antiabortista, actúan como productoras de subjetividades que moldean comportamientos sexuales y (no) reproductivos. A través de la politización del discurso y el lenguaje biomédico, los manifestantes antiaborto buscan codificar sentimientos de dolor por los no nacidos, y las superficies corporales de los/as activistas toman forma en los afectos y emociones derivados de las impresiones de los objetos del discurso. Los/as activistas pro-vida no solo expresan emociones de dolor hacia los niños abortados, también exteriorizan compasión y tristeza por aquellas mujeres que han abortado o que, en una actitud equívoca y alejadas de los valores cristianos, se movilizan con el objeto de promover una ley de interrupción voluntaria del embarazo. Los sentimientos y las emociones de dolor crean fronteras entre un “nosotros” y “otros” que, en el caso del activismo antiabortista, se hace observable en una demonización social y política del feminismo.

Por otro lado, y de la misma manera que el activismo antiabortista expresa sus sentimientos de dolor con relación al nonato, se observa la misma actitud que adoptan respecto a la definición del aborto como una realidad que amenaza directamente la preservación de los valores nacionales. Para los activistas pro-vida, el aborto constituye una amenaza para la nación y su cultura arraigada en los valores sociales cristianos, y el sentimiento nacionalista funciona como una exacerbación del dolor y el miedo ante la presencia eminente de propuestas legislativas criminales que ponen en tensión el derecho humano a la vida. Dichos actores no solo se movilizan bajo el pretexto de defender el derecho a la vida de los no nacidos, también lo hacen con el interés de salvaguardar y proteger a la nación argentina del feminismo y los avances imperialistas de la ideología de género. Los sentimientos de miedo que manifiestan estos actores se basan en las supuestas amenazas que genera el feminismo para el futuro de las nuevas generaciones argentinas y su soberanía. Las sensaciones de miedo operan a través y sobre los cuerpos de quienes asumen un compromiso político militante antiabortista. Estos sujetos hacen un llamado a la resistencia civil para interferir proyectos legislativos como la ley de IVE, al mismo tiempo que establecen un paralelismo entre la misma nación argentina y los no nacidos en tanto cuerpos débiles amenazados por la ideología de género y la supuesta vulnerabilidad que ello significa.

Parte del repertorio de acción colectiva de los activistas antiaborto ha sido marchar a través de banderas argentinas, símbolos nacionales y con carteles con leyendas como “Por un país que no avale



la muerte de inocentes y que no descarte personas”; “La patria son los más vulnerables. No al aborto”; “Argentina dice sí a la vida”. Además, con pancartas que ilustran la silueta de un feto llorando, pintada en celeste y blanco, y/o cartografías del mapa de Argentina en forma de una mujer embarazada con inscripciones como “Argentina es pro-vida”. En el discurso antiabortista se fetichiza a la nación como un cuerpo vulnerable que sufre y siente. A todo esto, podemos afirmar que los sentimientos de dolor que interfieren en la elaboración de los mundos políticos del activismo religioso conservador se basan en la construcción de imaginarios políticos sobre el feminismo como un enemigo político abyecto. Las empatías emocionales y afectivas que establecen los activistas antiaborto en relación con el nonato se refuerzan en su inscripción en una retórica de sentimentalismo nacionalista (Berlant (2011). El aborto es definido como un ataque a la moral cristiana y a los valores culturales de la nación argentina. Finalmente, podemos afirmar que el activismo pro-vida se caracteriza por ser una cruzada y campaña que produce pánicos morales (Thompson, 2014), al mismo tiempo que hace de las demandas por la legalización del aborto una amenaza para la preservación de la nación y de su eminente orden social.

### **Militancia y activismo antiabortista en las redes sociales de internet**

Otro tema importante a destacar sobre el activismo pro-vida es la forma en que se utilizan las nuevas tecnologías de la información como espacios para el activismo y la militancia política. En el caso de las redes sociales de internet como Facebook e Instagram, los grupos antiaborto crean sus propias plataformas que se ofrecen como nuevos espacios de acción política. Las redes sociales se han convertido en un nuevo escenario para la socialización de la ciudadanía (Castells, 2000; Castells, 2009; Resina de la Fuente, 2010). Muchas veces son mediatizados y reapropiados por sus usuarios como canales de militancia y activismo, e invitan a ser abordados como espectros ensanchadores de los debates que se dan en la esfera pública. En cuanto al activismo pro-vida, actúan como medios a través de los cuales estos actores encarnan sus demandas políticas y se autoconvocan a la resistencia y la movilización política. También, constituyen un recurso clave para ampliar los debates y conflictos políticos sobre el aborto que se dan en las calles.

Las redes son también un escenario de intercambio de experiencias sobre las acciones que realizan otros grupos pro-vida en América Latina y el mundo, así como un llamado a la movilización política en Argentina. Se publican y comparten imágenes y consignas contrarias a la legalización del aborto que, en el caso del escenario del debate por la Ley de IVE, luego se hicieron presentes en manifestaciones callejeras. La politización de imágenes de fetos mutilados cuya estética del horror constituye una estrategia fundamental del discurso punitivo contra el aborto es utilizada con el objetivo de presentar a los niños por nacer como personas en el vientre materno y, a partir de ahí, definir el aborto como asesinato de inocentes.

Como sostiene Donna Haraway (1999), se trata de la construcción del feto como objeto político a partir de la instrumentación de dispositivos y tecnologías de visualización. Se utilizan imágenes de fetos ensangrentados y mutilados por aborto, así como carteles y flyers con frases alusivas, entre las que se destacan las siguientes: “Clandestino o legal, el aborto mata igual”, “Ni un aborto más, ni un niño menos”, “El aborto mata bebés”, “El aborto es un delito, no es un derecho”, “todos tenemos derecho a vivir, incluso aquellos que no han nacido”, “Abortemos la ley no la vida”, “La vida humana empieza en la concepción. No es religión, no es ideología. Es biología”, “Todos los que están a favor del aborto, nacieron porque hay otros que estamos en contra”, “Seamos la voz de aquellos que aún no



la tienen”, “Pesa menos un niño en los brazos que un niño en la conciencia”, “Tus derechos terminan donde comienzan los de tu bebé”, “El aborto mata a una parte tuya”, “El aborto no te desembaraza, te convierte en la madre de un niño muerto”. Entre las plataformas de Facebook e Instagram las más activas son *Yo voto por la vida. Por el derecho a nacer y a vivir; Dejame Nacer; Frente Joven; Pro Vida Argentina; Argentinos Alerta; Argentinos por la Vida; No al aborto en Argentina; Unidad ProVida; Juventud Provida Argentina; Marcha por la vida Argentina.*

Los activistas pro-vida operan en las redes sociales, así como en el espacio urbano de la esfera pública, apelando a factores emocionales y a la resignificación de marcos simbólicos y culturales. Los antiabortistas consideran al feminismo como un movimiento que discrimina el "derecho de la mujer no nacida" con sus acciones. Asimismo, denuncian las supuestas consecuencias que genera el aborto en las mujeres y que no son reparadas por dichos colectivos. En las redes sociales se publican volantes con lemas como “El aborto es violencia contra la mujer. Es la mayor violencia machista”, “El aborto es un arma de doble filo que mata al niño y hiere a la madre de por vida”, “Igualdad de derechos para la mujer no nacida”, “Feministas ¿Dónde están cuando las mujeres no nacidas tienen que ser defendidas?”, “Usan el pañuelo violeta para que no haya ni una menos, y el pañuelo verde para matar libremente a niñas no deseadas”.

Las redes sociales fueron utilizadas por el activismo pro-vida para realizar escraches contra políticos y legisladores que se manifestaban a favor de la ley de la IVE. En las redes fue posible encontrar publicaciones con las imágenes de fotos de senadores/as y diputados/as a favor de la IVE con inscripciones como “Atención. Políticos a favor del delito del aborto”, “Peligro: abortistas”, “Partidocracia asesina”, “Si estás con el aborto yo no te voto”, ¡¡“Senadores!! #LaMayoríaCeleste tiene que ser representada!!”, “Nuestra Constitución es PROVIDA”, “La Patria son los más vulnerables, No al aborto”. De este modo, la metodología del escrache consistió en pretender que los legisladores/as desistieran de su intención de acompañar el proyecto de ley de interrupción legal y voluntaria del embarazo, siendo identificados ante la opinión pública como "asesinos contra la vida de inocentes". Como contrapartida a estas, se publican fotos e imágenes de legisladores que se declararon en contra de la ley y con la leyenda “Confiamos en su compromiso con la defensa de la vida”.

Las tecnologías de la comunicación digital han ampliado los espacios de debate colectivo en lugares donde tradicionalmente se enmarcaban. Internet ha potenciado las dimensiones discursivas y de debate de una esfera pública hasta entonces limitada espacialmente. Permite acceder a un público más amplio, especialmente a las nuevas generaciones de jóvenes, y favorece la tarea de construir significados a partir de las posibilidades que ofrece la tecnología para el diseño y montaje de imágenes. Estos espacios son instrumentados por el activismo religioso conservador. Permiten una mayor interconexión e interacción, y son un espacio que se ofrece a la construcción de solidaridades y apoyos, al mismo tiempo que se instrumentan para promover la movilización política en el espacio público urbano. En cuanto a los llamados a participar en manifestaciones de acción colectiva opuestas a la IVE, las redes sociales resultaron centrales y actuaron como un recurso estratégico para la movilización. A través de estos espacios virtuales entran en contacto y se solidarizan a partir de objetivos comunes, se organizan y movilizan; al mismo tiempo que operan como canal para fortalecer sus relaciones antagónicas con sus oponentes y competir por la opinión pública.

## Conclusión



Tanto en Argentina como en el escenario político transnacional, el activismo religioso conservador se caracteriza por elaborar discursos contrarios al aborto y los derechos sexuales y (no)reproductivos, no limitando sus argumentos a justificaciones religiosas sino recurriendo a la activación de nuevas aristas y elementos discursivos, así como en la diversidad de actuaciones de acción colectiva en el espacio público. En este sentido, los colectivos autodenominados pro-vida despliegan afirmaciones de repudio y rechazo al aborto a partir de un entrelazamiento de discursos religiosos con matrices de saberes enmarcados en saberes médicos y jurídicos y narrativas de orden afectivo como forma de interpelar a la ciudadanía sobre la interrupción voluntaria del embarazo como acto criminal.

El propósito de este ensayo, que se enmarca en una trayectoria de estudios previos, fue abordar a los grupos pro-vida como actores políticos en las dinámicas de la democracia que reelaboran distintas estrategias comunicativas y discursivas con la intención de operar en el ámbito público-político definiendo el aborto como un “asesinato” y un “crimen” contra la vida de personas inocentes en el vientre materno. En este marco, los discursos punitivos contra la IVE y sus desarrollos emocionales actúan como soportes clave de su antagonismo político con las organizaciones feministas que promueven la legalización del aborto, situándolo como un problema de desigualdades y de salud pública. El activismo pro-vida merece ser leído e interpretado como uno de los fenómenos políticos más significativos del catolicismo en los últimos tiempos. Su presencia y despliegue fue proliferando en términos de escalas territoriales al tiempo que fue superando las fronteras y límites de los estados-nación.

Así, el activismo pro-vida cuestiona la presencia y movilización de las organizaciones feministas en el espacio público y el escenario de debate de la ley IVE en Argentina demostró su potencial de convocatoria y movilización. Este grupo es un actor político central para la Iglesia católica y las iglesias evangélicas en la medida en que juegan un papel clave en la lucha contra el aborto en el ámbito civil, aun cuando algunas de estas organizaciones destacan su perfil político aconfesional, autónomo e independiente, más allá de sus vínculos formales con las iglesias. La presencia y difusión de grupos pro-vida a escala local y regional se ve reforzada por su formación como una red de activismo transnacional. Se trata de actores políticos que desarrollan solidaridades, identidades y principios compartidos, y que coinciden en la defensa de una causa política común, que es la defensa de los derechos personales de los “no nacidos”. Lo que se observó durante el contexto del debate de la IVE es la forma en que el activismo religioso conservador está reformulando sus estrategias y discursos de intervención pública con el objetivo de intentar incidir en el comportamiento y las políticas del Estado.

Al igual que en América Latina y a nivel político transnacional, el activismo pro-vida en Argentina tiene la característica de estar conformado por una red de actores diversos que incluyen organizaciones de la sociedad civil, entidades y profesionales de universidades católicas, corporaciones de abogados y médicos católicos, organizaciones territoriales de base eclesial e iglesias evangélicas, movimientos estudiantiles de instituciones educativas con perfil católico, así como la presencia de grupos y actores que se identifican como independientes y aconfesionales. El accionar de los colectivos pro-vida y su presencia en la esfera pública permiten comprender cómo se va configurando la trama de los conflictos políticos en torno al aborto en las sociedades contemporáneas, incluyendo desde la Iglesia Católica, las iglesias evangélicas y los grupos feministas. El presente ensayo se





interesó en una mirada y análisis de los grupos pro-vida como actores políticos de la sociedad civil y de la arena democrática cuyas modalidades y estrategias políticas de acción permiten complejizar el campo sociopolítico de la religión y sus derroteros frente a las disputas por el reconocimiento y ampliación de los derechos de género.

Finalmente, y entre las dimensiones abordadas a lo largo del artículo, se encuentran los repertorios de acción colectiva del activismo religioso conservador y las formas en que se presentan las narrativas de defensa de los derechos personales de los no nacidos en un lenguaje biomédico, orientado a la biopolitización y disciplinamiento de los cuerpos gestantes. Asimismo, las formas en que los discursos de rechazo a la IVE significaron la producción de subjetividades afectivas a través de las cuales los fetos-embriones son considerados como personas jurídicas, víctimas de la práctica del aborto. La politización del discurso biomédico y su vínculo con la producción de afectos y emociones pretendió ser uno de los principales hallazgos de este ensayo. Es decir, abordar las potencialidades del discurso secular y biomédico en el activismo antiaborto, así como las formas en que dichos repertorios se entrelazan con la producción de subjetividades y emociones en el activismo religioso conservador. En líneas generales, lo que se procuró es comprender las formas en que el activismo pro-vida moviliza afectos y emociones en sus formas de protesta e intervención política en el espacio público y cómo esta emocionalidad afectiva se materializa en la corporeidad misma de sus actores y en la relación directa que estos sujetos entablan con los objetos y contenidos de su discurso.

## Bibliografía

- Ahmed, S. (2015). *La política cultural de las emociones*. México DF, México: Programa Universitario de Estudios de Género.
- Almeida, P. (2020). *Movimientos sociales. La estructura de la acción colectiva*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Amegeiras, A. (2006). El abordaje etnográfico en la investigación social. En I. Vasilachis de Gialdino (Ed.) *Estrategias de investigación cualitativa* (pp. 107-151). Barcelona, España: Gedisa.
- Angenot, M. (2010). *El discurso social. Los límites históricos de lo pensable y lo decible*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Berger, P. (1967) *El dosel sagrado. Elementos para una sociología de la religión*, Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.
- Berlant, L. (2011). *El corazón de la nación. Ensayos sobre política y sentimentalismo*. México DF, México: Fondo de Cultura Económica.
- Boltanski, L. (2016). *La condición fetal. Una sociología del engendramiento y del aborto*. Buenos Aires, Argentina: Akal.
- Campos Machado, M.  
\_ (2018). O discurso cristão sobre a 'ideologia de gênero'. *Revista Estudos Feministas*, 26 (2): 447-463.





\_(2015). Religião e política no Brasil contemporâneo: uma análise dos pentecostais e carismáticos católicos. *Religio e Sociedade*, 35 (2): 45-72.

Carbonelli, M.

\_(2019). De los templos a las calles. La politización evangélica en perspectiva. *ConCiencia Social. Revista digital de trabajo social*, 3 (5): 29-43.

\_(2015). Valores para mi País. Evangélicos en la esfera política argentina 2008-2011. Datos. *Revista de Ciências Sociais*, 58 (4): 981-1015.

Casanova, J. (1994). *Public religions in the modern world*. London, England and Chicago, United States of America: University of Chicago Press.

Castells, M. (2000) Globalización, sociedad y política en la era de la información. *Bitacora urbano territorial*, nº 4, España, pp42-53.

----- (2001) *La era de la información*, México: Siglo XXI.

----- (2012) *Redes de indignación y esperanza*, Madrid: Alianza.

Castells, M; Tubella, I; Sancho, T. y Roca, M. (2007) *La transición a la sociedad en red*, España: Ariel.

Deutscher, P. (2019). *Crítica de la razón reproductiva. Los futuros de Foucault*. Buenos Aires, Argentina: Eterna Cadencia.

Di Risio, M. (2018). Ley de divorcio vincular (1987) y ley de matrimonio igualitario (2010). Actores evangélicos y Estado en el período democrático reciente. En D. Jones (Ed.) *Sexo, drogas & religión. Debates y políticas públicas sobre drogas y sexualidad en la Argentina democrática* (pp. 59-110). Buenos Aires, Argentina: Teseo.

Espósito, R. (2011). *El dispositivo de la persona*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu Editores.

Esquivel, J. (2015). Actores y discursos religiosos en la esfera pública: los debates en torno a la educación sexual y la muerte digna en Argentina. *Sexualidad, Salud y Sociedad. Revista latinoamericana*, (21): 85-110.

Ezcurra, A. (1988). *Iglesia y transición democrática. Ofensiva del neoconservadurismo católico en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Puntosur Editores.

Fabris, M. (2011). *Iglesia y democracia. Avatares de la jerarquía católica en la Argentina postautoritaria (1983-1989)*. Rosario, Argentina: Prohistoria.

Felitti, K. y Irrazábal, G. (2018). Los no nacidos y las mujeres que los gestaban: significaciones, prácticas políticas y rituales en Buenos Aires. *Revista de Estudios Sociales*, (64): 125-137.

Felitti, K y Prieto, S. (2018). Configuraciones de la laicidad en los debates por la legalización del aborto en la Argentina: discursos parlamentarios y feministas (2015-2018). *Salud Colectiva*, 14 (3): 405-423.

Flores, A. (2014). ¿‘Niños por nacer’ o cyborgs-fetos? La tecnología del ultrasonido y las imágenes en las estrategias biopolíticas-conservadoras de la vida. *Hipertextos*, 2 (3): 127-140.

Foucault, M. (2007). [1977] *Historia de la sexualidad I. La voluntad de saber*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.



- García Bossio, M. (2019). Pentecostalismo y política en Argentina. *Miradas desde abajo*. Nueva Sociedad, (280): 79-90.
- Guber, R. (2011). *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Gudiño Bessone, P.  
\_(2017). Activismo católico antiabortista en Argentina. Performances, discursos y prácticas. *Sexualidad, Salud y Sociedad. Revista Latinoamericana*, (26): 38-67.
- \_(2014). Iglesia Católica y activismo pro-vida. Discursos científico-religiosos e intervenciones público-colectivas en torno al aborto. *Zona Franca. Revista de Estudios de Género*, 22 (23): 93-104.
- Héritier, F. (2007). *Masculino/ Femenino II. Disolver la jerarquía*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Haraway, D. (1999) *Testigo\_Modesto@Segundo\_Milenio. Hombre\_hembra© Conoce\_Oncorotón®. Feminismo y tecnociencia*, Barcelona, UOC.
- (1995). *Ciencia, cyborgs y mujeres. La reinención de la naturaleza*. Valencia, España: Ediciones Cátedra.
- Irrazabal, G. (2016). ¿Bioética y Religión? Apuntes para comprender la imbricación de la bioética y lo religioso en la toma de decisiones en la Argentina contemporánea. *Revista Americana de Medicina Respiratoria*, 16 3): 290-297.
- Jones, D. y Carbonelli, M. (2015). La participación política de actores religiosos: los evangélicos frente a los derechos sexuales y reproductivos (2003-2010). En J. Esquivel y J. Vaggione (Eds.). *Permeabilidades activas: religión, política y sexualidad en la Argentina democrática* (pp. 75-95) Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- Jones, D.; Cunial, S. y Azparren, A. (2013). Derechos reproductivos y actores religiosos: los evangélicos frente al debate sobre la despenalización del aborto en la Argentina contemporánea (1994-2011). *Espacio Abierto. Cuaderno Venezolano de Sociología*, 22 (1): 110-133.
- Laudano, C. (2012). Reflexiones en torno a las imágenes fetales en la esfera pública y la noción de 'vida' en los discursos contrarios a la legalización del aborto. *Temas de Mujeres. Memoria Académica*, (8): 57-68.
- Law, J. y Sasson, V. (2008). *Imagining the Fetus: The Unborn in Myth, Religion, and Culture*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Le Breton, D. (2013). Por una antropología de las emociones. *Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad*, 4 (10): 69-79.
- Luna, N. (2014). Aborto e corporalidade: sofrimento e violência. Nas disputas morais através de imagens. *Horizontes Antropológicos*, 20 (42): 293-325.
- Macon, C. (2013). Sentimus ergo sumus. El surgimiento del “giro afectivo” y su impacto sobre la filosofía política. *Revista Latinoamericana de Filosofía Política*, 2 (6): 1-32.
- Mario, S. y Pantelides, E. (2009). Estimación de la magnitud del aborto inducido en la Argentina. *Notas de Población*, (87): 95-120.



Morán Faúndes, J.

\_(2020). El dispositivo de la vida: cigotos, embriones y fetos en las políticas reproductivas. *Anduli. Revista Andaluza de Ciencias Sociales*, (19): 35-57.

\_(2015). El desarrollo del activismo autodenominado 'Pro-Vida' en Argentina, 1980-2014. *Revista Mexicana de Sociología*, 77 (3): 407-435.

Morán Faúndes, J. y Peñas Defago, A. (2015). Nuevas configuraciones religiosas/seculares: las ONG 'pro-vida' en las disputas por las políticas sexuales en Argentina. *Religião & Sociedade*, 35 (2): 340-362.

Morgan, L. (2009). *Icons of Life. A Cultural History of Human Embryos*. Los Angeles, United States of America: University of California Press.

Mujica, J. (2007). *Economía política del cuerpo. La reestructuración de grupos conservadores y el biopoder*. Lima, Perú: Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos.

Pecheny, M. y Herrera, M. (2019). *Legalización del aborto en la Argentina. Científicas y científicos aportan al debate*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones UNGS.

Petchesky, R. (1987). Fetal images: The power of visual culture in the politics of reproduction. In M. Stanworth (Ed.) *Reproductive Technologies: Gender, Motherhood and Medicine*, (pp. 263-292). Mineapolis, UNited Satates of America: University of Minnesota Press.

Ramírez Morales, M. (2021). Entre el verde y el azul: derechos y antiderechos en la arena pública. En R. De la Torre y P. Semán (Eds.) *Religiones y espacios públicos en América Latina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

Restrepo, E. (2016). *Etnografía: alcances, técnicas y ética*. Bogotá, Colombia: Envió Editorial, Departamento de Estudios Culturales. Pontificia Universidad Javeriana.

Romero, M.; Ábalos, E. y Ramos, S. (2013). La situación de la mortalidad materna en Argentina y el Objetivo de Desarrollo del Milenio 5. *Hoja Informativa OSSYR*, (8): 1-8.

Rosenwein, B. (2010). Worryng about Emotions in History. *American Historical Review*, 107 (3): 821-845.

Sáez, M. (2016). La reglamentación del aborto en Chile: el fracaso de la separación entre Iglesia y Estado. En J. Morán Faúndes, y M. Sáez (Eds.) *Sexo, delitos y pecados. Intersecciones entre religión, género, sexualidad y el derecho en América Latina*, (pp. 121-156). Washington, D.C., Estados Unidos de Norteamérica: Center for Latin American & Latino Studies American University.

Schuster, F. (1997). Las protestas sociales y el estudio de la acción colectiva. En F. Schuster; F. Naishatat; G. Nardacchione y S. Pereyra (Eds.) *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*, (pp. ) Buenos Aires, Argentina: Prometeo.

Semán, P. y Viotti, N. (2018). Todo lo que usted quiere saber sobre los evangélicos y le contaron mal. *Revista Anfíbias*. Extraído el 6/III/2021, desde: <http://revistaanfibia.com/ensayo/todo-lo-que-quiere-saber-de-los-evangelicos-le-contaron-mal/>



- Sgró Ruata, M. (2012). ¡Queremos mamá y papá! Cruces político-religiosos en la oposición al matrimonio igualitario en Córdoba (Argentina, 2010). *Virajes. Revista de Antropología Social*, (2): 129-156.
- Tarrow, S. (1994). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid, España: Alianza.
- Thompson, K. (2014). *Pánicos morales*. Buenos Aires, Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Ticineto Clough, P. y Halley, J. (2007). *The Affective Turn. Theorizing the social*. London, England: Duke University Press.
- Torres, G. (2019). *Educación pública, Estado e Iglesia en la Argentina democrática: 1984-2013*. Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- Vacarezza, N. (2012). Política de los afectos, tecnologías de visualización y usos del terror en los discursos de los grupos contrarios a la legalización del aborto. *Papeles de Trabajo*, (10): 46-61.
- Vaggione, J.  
\_(2017). La Iglesia Católica frente a la política sexual: La configuración de una ciudadanía religiosa. *Cuadernos Pagu* (50).  
\_(2013). Política y religión. Desafíos y tensiones desde lo sexual. En P. Salazar Ugarte y P. Caodevilla (Eds.) *Colección de Cuadernos Jorge Carpizo para Entender y Pensar la Laicidad*, N° 16, (pp. 213-250). México DF, México: UNAM.  
\_(2012). La "cultura de la vida". Desplazamientos estratégicos del activismo católico conservador frente a los derechos sexuales y reproductivos. *Religião & Sociedade*, 32 (2): 57-80.
- Vaggione, J. y Jones, D. (2015). Religiones y políticas sexuales: iglesias católicas y evangélicas frente al matrimonio homosexual en Argentina. En, D. Gutiérrez Martínez y K. Felitti (Eds.) *Diversidad, sexualidades y creencias: cuerpo y derechos en el mundo contemporáneo*, (pp. 219-269). Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Vaggione, J. y Monte, M. (2019). Cortes irrumpidas. La judicialización conservadora del aborto en Argentina. *Rupturas*, 9 (1): 107-125.
- Vasilachis de Gialdino, I. (2006). La investigación cualitativa. En I. Vasilachis De Gialdino (Ed.) *Estrategias de investigación cualitativa*, (pp. 23-64). Barcelona, España: Gedisa.
- Vivaldi, L. y Stutzin, V. (2017). Mujeres víctimas, fetos públicos, úteros aislados: tecnologías de género, tensiones y desplazamientos en las representaciones visuales sobre aborto en Chile. *Zona Franca. Revista de estudios de género*, (25): 126-160.
- Zanotta Machado, L. (2017). O aborto como direito e o aborto como crime: o retrocesso neoconservador. *Cadernos pagu* (50).



XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## **La academia en jaque: una exploración de la incidencia femenina en el campo de las Relaciones Internacionales en Argentina**

Micaela Camila Bergmann

[mbergmann@udesa.edu.ar](mailto:mbergmann@udesa.edu.ar)

Asesora de Cooperación Internacional - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

Sol Zoe Nottage

[snottage@udesa.edu.ar](mailto:snottage@udesa.edu.ar)

Profesora Asistente Departamento de Ciencias Sociales - Universidad de San Andrés (UdeSA)

Baltasar Grego

[baltasargrego@gmail.com](mailto:baltasargrego@gmail.com)

Profesor Auxiliar Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales - Universidad Torcuato Di Tella (UTDT)

### Resumen

En 1992 Ann Tickner comienza su libro *Gender in international relations: Feminist perspectives on achieving global security* señalando que su investigación comenzó preguntándose por qué había tan pocas mujeres en su disciplina. 30 años después, comenzamos esta investigación haciéndonos el mismo interrogante. Este trabajo se enfoca en analizar la brecha de género dentro del ámbito de las Relaciones Internacionales en Argentina. Particularmente, hacemos énfasis en los patrones de citación ya que son una forma de analizar el grado de centralidad de un/a académico/a en su campo de estudio. Para ello, analizamos la brecha de género de tres maneras. En primer lugar, realizamos un análisis descriptivo de los datos de CONICET sobre los/las investigadores/as que poseen campos de estudio relacionados a las Relaciones Internacionales. Luego, hicimos un análisis de redes de citación y coautoría con el paquete estadístico R y el API de Scholar Google. Este estudio es de relevancia ya que permitirá tener un panorama más claro de la brecha de género existente hoy en día en las Relaciones Internacionales y, por lo tanto, dar cuenta del impacto negativo que está puede tener en la carrera profesional de las investigadoras.



## 1. Introducción

La brecha de género en la academia no es un tema nuevo; más aún, cuando hacemos foco en el estudio de las Relaciones Internacionales, un área dominada principalmente por hombres. A pesar de que en los últimos años numerosos avances en materia de género fueron logrados en este campo, todavía queda mucho trabajo por hacer. Por consiguiente, este estudio se enfoca en analizar la brecha de género dentro del ámbito de las Relaciones Internacionales en Argentina<sup>213</sup>. Para ello, haremos énfasis en los patrones de citación, ya que resultan fundamentales para el crecimiento de la carrera de los/as académicos/as, dado a que son utilizados para medir el impacto de sus publicaciones (Maliniak, et al., 2013; Ray, et al., 2022).

Estudiar la brecha de género es de gran importancia ya que permite visibilizar la desigualdad existente entre hombres y mujeres y ver de qué modo esta se perpetúa incluso de las formas menos esperadas, como por ejemplo dentro de los patrones de citaciones. Al analizar la brecha de género, no sólo se busca dar cuenta de los efectos negativos que esta puede tener en la carrera profesional de las investigadoras, sino también se incentiva la discusión en materia de género y se fomentan cambios que disminuyan esta desigualdad.

Asimismo, analizar la brecha de género contribuye con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, fundamentalmente con el objetivo 5 que tiene como fin lograr la igualdad entre los géneros. Citando a la Organización de las Naciones Unidas: “La igualdad de género no solo es un derecho humano fundamental, sino que es uno de los fundamentos esenciales para construir un mundo pacífico, próspero y sostenible”<sup>214</sup>. De modo similar, la teórica feminista de las Relaciones Internacionales, Ann Tickner, resalta en su famoso libro *Gender in international relations: Feminist perspectives on achieving global security* (1992) que es imposible lograr un mundo justo y pacífico, mientras las jerarquías de género permanezcan en su lugar.

## 2. Estado del arte y marco teórico

El objetivo de este estudio es analizar la brecha de género dentro del ámbito de las Relaciones Internacionales en Argentina, enfocándose principalmente en los patrones de citación. Es por ello que, comenzaremos brindando una definición del término brecha de género; para luego, adentrarnos en la literatura que ha estudiado dicha brecha en todos los ámbitos de la ciencia y la investigación. Más adelante, haremos foco en aquellos estudios que han investigado sobre las desigualdades de género

---

<sup>213</sup> A efectos prácticos, en este estudio utilizaremos la división hombre y mujer. Sin embargo, entendemos que las personas exceden este binarismo de género social y culturalmente establecido.

<sup>214</sup> Objetivos de desarrollo sostenible. (s.f.). *Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>.





dentro del campo de las Relaciones Internacionales, lo que finalmente nos permitirá desarrollar nuestras hipótesis de investigación.

### La brecha de género en el mundo de la investigación

Techo de cristal y piso pegajoso son algunos de los conceptos utilizados en los estudios de género para hacer referencia a las desigualdades existentes en las carreras profesionales de los hombres y las mujeres. Estos términos hacen alusión a las barreras invisibles que obstaculizan el desarrollo profesional de las mujeres e impiden que ellas alcancen puestos de mayor jerarquía (Camarena Adame y Saavedra García, 2018; Upegui Valencia y Cervera Delgado, 2019).

Según el *Gender Equality Glossary* realizado por The Council of Europe (2015), cuando hablamos de brecha de género nos referimos a: “The gap in any area between women and men in terms of their levels of participation, access, rights, remuneration or benefits” (p. 19). Y, de acuerdo a *The Global Gender Gap Report 2022* publicado por The World Economic Forum (2022), si se tiene en cuenta el ritmo actual de progreso, tomaría ciento treinta y dos años para que se cierre la brecha de género a nivel global y, particularmente, costaría sesenta y siete años para que se cierre en la región de América Latina y el Caribe.

La disparidad de género es evidente y en la academia no es un tema nuevo. Más bien, esta desigualdad ha sido estudiada de diversas formas; por ejemplo, a través de los salarios, las publicaciones, el progreso en la carrera, el ascenso a puestos de mayor jerarquía, los programas de las asignaturas universitarias, los patrones de citación, entre otros. De este modo, distintos autores aportaron evidencia sobre la cantidad de formas en las que la brecha de género puede perpetuarse y brindaron soluciones para combatirla.

A modo de ejemplo, Huang et al. (2020) estudiaron las diferencias de género en las carreras científicas en ochenta y tres países y trece disciplinas a través del análisis de publicaciones y concluyeron que la brecha de género se genera principalmente a medida que va transcurriendo la carrera de investigación de las mujeres. Por lo que, estos autores sugieren que para combatir con la desigualdad el foco no debería estar puesto en el reclutamiento de jóvenes investigadoras, sino en su conservación a lo largo de toda su carrera. En resumidas palabras, incentivarlas a continuar con sus carreras profesionales y a subir de escalafones a lo largo del tiempo sería el remedio para luchar contra la desigualdad en la ciencia.

De modo similar, Shen (2013) sostiene que uno de los principales problemas es que las mujeres abandonan sus carreras científicas en etapas tempranas. La autora explica que esta deserción puede deberse a numerosos factores. En primer lugar, la ausencia de modelos a seguir en los escalafones superiores de la academia. Aunque no lo parezca, el sentido de no pertenencia termina jugando un papel esencial. A modo de demostración, Shen menciona que, según la Royal Society of Chemistry, las estudiantes de química tienen menos confianza en sí mismas que sus pares hombres y están descontentas con la mentoría recibida.

En segundo lugar, Shen (2013) marca que el plan de conformar una familia pesa mucho más para las investigadoras que los investigadores a la hora de decidir si continuar o no con su carrera profesional.



Para muchos la investigación es una labor incompatible con el proyecto de formar una familia y dado que las decisiones familiares terminan influyendo más en la trayectoria laboral de las mujeres, un gran porcentaje de investigadoras que se convierten en madres o planean tener hijos terminan abandonando su carrera. En síntesis, el rol de madre termina determinando en gran medida su avance profesional.

En tercer lugar, Shen (2013) afirma que la discriminación de género sigue siendo una parte importante del problema. En su texto, la autora menciona numerosos estudios cuyos resultados terminan demostrando los sesgos y prejuicios inconscientes que existen todavía contra las mujeres. Por último, Shen señala que, a pesar de los enormes avances en cuanto a las condiciones económicas entre hombres y mujeres, la brecha salarial de género sigue existiendo y repercutiendo hoy en día.

Por otro lado, Holman et al. (2018) estimaron el género de treinta y seis millones de autores dentro de cien países y seis mil revistas académicas a lo largo de quince años. Los datos recolectados por los autores revelan que la brecha de género en ciertos campos de estudio, como la cirugía, informática, física y matemáticas, perdurará por varias generaciones. También, los resultados demuestran que no solo las revistas más reconocidas cuentan con menor cantidad de autoras que de autores, sino que estas incentivan notablemente más el envío de artículos por parte de hombres que de mujeres.

Asimismo, Holman et al. (2018) encuentran que las mujeres están sobrerrepresentadas como primeras autoras pero subrepresentadas como últimas autoras y como autoras individuales. El orden de autoría es importante porque quienes figuran como primeros autores generalmente son investigadores que están en los principios de su carrera, en cambio quienes aparecen como últimos tienden a ser aquellos con muchos años de trayectoria. En consecuencia, los resultados reflejan que los investigadores senior son más propensos a ser hombres, mientras que los investigadores que se encuentran en las primeras etapas de su carrera suelen ser mujeres.

Según Holman et al. (2018), la divergencia en el orden de autoría entre hombres y mujeres puede deberse a múltiples factores. Algunos estudios señalan que la causa es resultado del bajo número de graduadas en el pasado, lo que resultó en una mayor proporción de hombres en cargos senior. No obstante, otros trabajos muestran que en realidad es producto de que muchas mujeres a pesar de que terminan sus estudios, abandonan sus carreras antes de conseguir una posición senior. De este modo, al igual que Shen (2013) y Huang et al. (2020), los autores sugieren que el principal objetivo es reclutar y mantener a las mujeres.

Para cumplir con este objetivo, Holman et al. (2018) explican que los esfuerzos deben ser amplios, desde reformular la educación y el mentoreo como también innovar en la publicación académica. Asimismo, apuntan que es fundamental garantizar a las mujeres la igualdad de recursos y condiciones en el trabajo y reconocer las tareas adicionales extra laborales que suelen recaer sobre ellas. En síntesis, no es la falta de capacidad, esfuerzo o motivación por parte de las mujeres lo que impide alcanzar una mayor paridad de género en los ámbitos de la ciencia y la investigación, sino más bien es la ausencia de reformas en el sistema y en la estructura tradicional lo que no permite eliminar de una vez por todas la brecha de género.

### Las desigualdades de género en las Relaciones Internacionales



Ahora bien, los textos mencionados en la sección anterior hacen énfasis en la brecha de género en los ámbitos de la ciencia y la investigación en general. Pero, ¿qué sucede si nos concentramos en el ámbito de las Relaciones Internacionales? Citando a Chaves (2022, p. 1): “(...) la disciplina de las Relaciones Internacionales (RRII) surge desde un enfoque estadocentrista, patriarcal y colonialista, en línea con los intereses de las élites blancas, capitalistas y eurocentradas”. Desde sus comienzos, las Relaciones Internacionales fueron un campo de estudio dominado por hombres, lo que restringió fuertemente el acceso y la inclusión de las mujeres en la disciplina.

Producto de esta desigualdad es que surge la teoría feminista de las Relaciones Internacionales, cuya referente principal es Ann Tickner. En su libro denominado *Gender in international relations: Feminist perspectives on achieving global security* (1992), ella señala que su investigación surgió al cuestionarse por qué había tan pocas mujeres en su disciplina. Años más tarde, diversos autores siguieron haciéndose la misma pregunta y, es así como, el impacto ocasionado por la disparidad de género comenzó a cobrar mayor importancia. Esto es fundamental, ya que: “It is doubtful whether we can achieve a more peaceful and just world, a goal of many scholars both women and men who write about international politics, while these gender hierarchies remain in place” (Tickner, 1992, p. xi).

Como se mencionó en el apartado anterior, la desigualdad en la academia y la investigación puede ser estudiada de diversas formas. No obstante, resulta de nuestro interés mencionar aquella literatura que se ha concentrado en analizar específicamente cómo las citas pueden contribuir en la perpetuación de la desigualdad en las Relaciones Internacionales. Citando a Maliniak et al. (2013, p. 895): “Citations are one of the chief metrics used in academia to evaluate a scholar's performance and influence, and to distribute resources, including salary”. Es por ello que, es de suma importancia analizar los patrones de citación, ya que si las citas siguen cumpliendo un rol clave en el ámbito académico, las mujeres corren con desventaja a la hora de tomarse decisiones sobre contratación, promoción y aumentos salariales (Maliniak et al., 2013; Sumner, 2018).

En su texto, Maliniak et al. (2013) investigan las diferencias de género existentes en los patrones de citación dentro de la literatura de las Relaciones Internacionales. Sus resultados demuestran la existencia de una fuerte brecha de género en la citación. Específicamente, revelan que los artículos escritos por mujeres se citan menos que aquellos artículos escritos por hombres. Pero la pregunta es: ¿por qué? Por un lado, los autores explican que esto se debe a que las mujeres, a diferencia de los hombres, no suelen citarse tanto a sí mismas. La autocitación juega un rol relevante a la hora de aumentar el número de citas, ya que el total que se obtiene de estas en una publicación suele ser pequeño. Incluso, Maliniak et al. mencionan estudios que revelan que la autocitación es una estrategia clave, dado a que termina generando que otros autores citen esos artículos a futuro.

Por otro lado, Maliniak et al. (2013) subrayan que los hombres tienden a citarse más entre ellos que a sus colegas mujeres. Esta última explicación puede estar relacionada con los acuerdos informales que se crean entre académicos, cuya intención es citarse mutuamente los unos a los otros con el fin de obtener una mayor cantidad de citas en sus publicaciones. Si bien no hay evidencia acerca de la existencia de este tipo de acuerdos, los resultados muestran que existe una clara división de género en cuanto a las citas. En resumidas cuentas, los hombres suelen citar más artículos de hombres que de mujeres y las mujeres tienden a citar más publicaciones de mujeres que de hombres. Y debido a que, no solo hay una mayor cantidad de hombres que de mujeres en el ámbito de las Relaciones



Internacionales, sino que también los académicos cuentan con redes de contactos más amplias que las académicas, esto lleva a que se genere una brecha de género en la citación.

Por su parte, Østby et al. (2013) concluyen lo contrario, es decir, que no existen diferencias en términos de citas entre hombres y mujeres. Sin embargo, Maliniak et al. (2013) sugieren que las conclusiones de Østby et al. necesitan mayores pruebas para arribar a una comprensión más general de cómo el género del autor puede ser un determinante significativo de la influencia de una publicación. Así pues, tomando como referencia principal el estudio de Maliniak et al. (2013), es que arribamos a nuestra primera hipótesis:

H1. Se espera que las publicaciones de los hombres tengan mayor cantidad de citas que las publicaciones de las mujeres.

Por otro lado, no solo se espera que el género sea un factor que determine la cantidad de citas, sino también la coautoría. Al ser dos o más personas las que publican la investigación, los papers coautorados suelen ser aquellos que son más citados. De hecho, que dos personas o más difundan su investigación permite un mayor acceso a posibles lectores interesados en la temática. Por otro lado, la ruta de la coautoría suele ser una manera tentadora de acceder al círculo científico en una disciplina. Realizar una investigación implica dedicación y esfuerzo. Realizar el proceso de investigación con otra persona permite disminuir la responsabilidad y publicar de manera más rápida. De esta forma, y entendiendo que el sistema de la academia presiona a los académicos a publicar para poder acceder a posiciones de prestigio, los autores tienen incentivos a publicar con otros (Kadera, 2013).

Debido a las características estructurales del sistema social, las mujeres tienen menos tiempo que los hombres para abocarse a la investigación debido a que cumplen con las tareas del hogar y de cuidado de los hijos (Shen, 2013). Es por ello que, muchas de ellas deciden abandonar la carrera en las primeras instancias. No obstante, la vía de la coautoría pareciera ser una opción plausible para que las mujeres continúen en el ámbito científico. Como sostiene Maliniak et al. (2013), las mujeres tienen más probabilidades que los hombres de ser coautoras de investigaciones o papers científicos porque es un mecanismo para poder avanzar en su carrera. De aquí es que surge nuestra segunda hipótesis:

H2. Es esperable que si sos mujer tengas mayores probabilidades de coautorar una publicación.

Siguiendo la línea de lo mencionado en el párrafo de arriba y de lo explicado en el apartado anterior, debido a diversas causas muchas investigadoras dejan de lado su trayecto profesional y abandonan sus carreras antes de conseguir una posición de mayor jerarquía. Es por ello que, en la actualidad el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina está desarrollando un análisis de género denominado *Estudio de trayectorias de investigadores e investigadoras (1985-2020)*. Según datos preliminares de este trabajo, las científicas argentinas demoran más en avanzar de categoría que sus pares masculinos e incluso muy pocas logran alcanzar los escalafones más altos<sup>215</sup>. En particular, en esta investigación buscamos observar si estos patrones se

---

<sup>215</sup> Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. (s.f.). *El CONICET estudia cómo se desarrollan las carreras de las investigadoras e investigadores y la brecha de género en ciencia*. <https://www.conicet.gov.ar/el-conicet-estudia-como-se-desarrollan-las-carreras-de-los-y-las-investigadoras-y-la-brecha-de-genero-en-ciencia/>.



replican en el ámbito de las Relaciones Internacionales. Por lo que, esto nos lleva a elaborar nuestra tercera hipótesis:

H3. Es esperable que a medida que aumenten los cargos jerárquicos en la carrera de investigación del CONICET, crezcan en mayor proporción la cantidad de hombres que de mujeres.

Para ir finalizando, la diferencia de género no solo ha sido estudiada en tanto refiere a citación, sino también en cuanto a temas de estudio. Por un lado, las mujeres tienden a tratar temas relacionados a los derechos humanos, el medio ambiente, el derecho internacional, entre otros. En cambio, los hombres tienen preferencia a escribir acerca de la seguridad internacional, la política exterior y los métodos de investigación (Maliniak et al. 2008; Maliniak et al., 2013). Para agregar, esta división de género en torno a los temas también ha sido observada en la arena política, donde ciertas áreas de política pública son percibidas como "asuntos de mujeres", tales como la salud y la educación (Campbell, 2004; Tickner, 1992). Esto da lugar a nuestra última hipótesis:

H4. Es esperable que en aquellas publicaciones donde no se tratan "asuntos de mujeres", haya mayor cantidad de hombres citados que de mujeres.

Tabla 1. Variables independientes y relación esperada con la variable dependiente

Variable independiente	Relación esperada con la variable dependiente
Cantidad de citas	Negativa
Posiciones jerárquicas	Negativa
Redes de coautoría	Positiva
Temas de 'alta' política	Negativo

### 3. Metodología

Para realizar un estudio riguroso que permita analizar diferencias en el ámbito de la investigación, el uso de bases de datos estructuradas es fundamental para entender el objeto de nuestro trabajo. Utilizamos una metodología positivista porque, como bien sostiene Reiter (2015), es necesario observar cómo cambia el efecto del género en los distintos ámbitos y el análisis agregado de los datos nos permite tener una noción más general del análisis situacional. Elegimos estudiar el caso de la Argentina ya que, según lo investigado, no existe un estudio anterior que examine el estado de la red de investigaciones con una clave de enfoque de género utilizando patrones de citación en el país.

Por otro lado, y como resaltamos anteriormente, las citas son el instrumento principal para mostrar el reconocimiento de una investigación en el mundo científico. Los papers más citados a su vez suelen ser los papers más vistos y discutidos en el mundo de la academia. En este sentido, Larivière et al. (2013, p. 2011-2013) sostienen que: "given that citations now play a central part in the evaluation of researchers, this situation can only worsen gender disparities". En este trabajo, elegimos trabajar sobre la cantidad de citas porque suelen ser recolectadas a partir de diferentes fuentes como google scholar, scopus o ISI.



Para poder corroborar nuestras hipótesis, decidimos realizar un análisis descriptivo de la conformación de género de la carrera de investigación del CONICET, para poder comprender con más detalle cómo es la disparidad de género en uno de los centros de investigación más importantes del país. Elegimos analizar a los investigadores de este organismo porque al ser una entidad pública que reúne investigadores afiliados a distintas instituciones, es el organismo con mayor cantidad de personas afiliadas a la institución en la carrera de investigación de la Argentina.

En segundo lugar, analizamos los patrones de publicación de 69 académicos de la república Argentina que poseen un perfil en google scholar. Seleccionamos Google Scholar como buscador dado a que es una plataforma de libre acceso en la que la mayoría de los miembros de la academia en Argentina suben o linkean sus publicaciones. Como sostienen Cheng et. al. , google scholar: “1) recolecta automáticamente las últimas publicaciones de bases de datos entre disciplinas para acceder a una cobertura amplia y además recolecta en tiempo real el estado de las citas recolectadas; 2) la naturaleza de manejo propio de los perfiles de autor permite explicitar qué papers publicó cada uno” (2017, p. 1219, traducción propia)<sup>216</sup> .

El método de investigación utilizado es un análisis de redes a partir de la co-autoría de citación. Elegimos este método ya que la ciencia, como cualquier otra actividad social, se basa en la crítica y creación de materiales a partir de lo ya creado (Malinak et. al., 2013). En este caso, las relaciones entre los autores son relevantes para imponerlos en el centro de la discusión académica. Utilizamos los datos abiertos de CONICET y analizamos las bases a través de una herramienta de BI.

### Instrumentos de recolección y composición de la muestra

Realizamos un muestreo del universo de investigadores de Relaciones Internacionales de la Argentina. La cantidad total de investigadores es de 62. Para ello, usamos las bases de datos abiertos de Conicet<sup>217</sup> y creamos una base de datos en google sheet con las siguientes variables:

Tabla 2. Detalle y operacionalización de las variables de las bases de CONICET

Variable	Apertura
Nombre	Campo abierto
Apellido	Campo abierto
Campo	Campo abierto. Refiere al campo de estudio dentro de la disciplina
Género	Asume dos valores: hombre y mujer

<sup>216</sup> Del original: “it automatically collects the latest publications from databases across various disciplines to achieve a wide coverage, and it timely updates the citation status among its collected publications; 2) the self-management nature of author profiles allows each author to explicitly select the papers published by herself” (Chong et al, 2017, p.1219).

<sup>217</sup> Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. (s.f.). *Buscador de Institutos y Recursos Humanos*. [https://www.conicet.gov.ar/new\\_scp/advancedsearch.php](https://www.conicet.gov.ar/new_scp/advancedsearch.php).





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Categoría	Asume los siguientes valores: INV PRINCIPAL, INV ADJUNTO INV. PRINCIPAL AD-HONOREM, INV. ASISTENTE, INV. SUPERIOR AD-HONOREM
Disciplina desagregada	Explica en mayor detalle el campo de estudio
Especialidad	Explica el tema específico dentro del campo de estudio

De esos 62 investigadores, encontramos 19 que poseían un perfil en Google Scholar.

Para ampliar nuestra muestra y no basarla únicamente en investigadores/as del CONICET, realizamos una segunda búsqueda de perfiles de Google Scholar asociados al término ‘RELACIONES INTERNACIONALES’ en Argentina. Además, buscamos a los miembros asociados a las instituciones de la ‘UNLP’, ‘DITELLA’, ‘UNIVERSIDAD DE SAN ANDRÉS’, ‘FLACSO’, ‘IRI’, ‘CRIES’, ‘UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO’, ‘CARI’, ‘UADE’, la ‘UNIVERSIDAD DEL SALVADOR’, la ‘UNIVERSIDAD AUSTRAL’, ‘UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO’, ‘UNIVERSIDAD DE PALERMO’ y la ‘UCA’<sup>218</sup>. En total encontramos 40 perfiles.

Para acceder a los perfiles completos de google scholar y a las redes de interacción entre ellos, utilizamos la librería ‘gscholar’ del paquete de programación de R. En total, descargamos los datos de 69 perfiles de Google Scholar de los que 28 eran mujeres y 41 hombres. A partir de estos datos, descargamos las siguientes bases de datos:

- La cantidad de citas de cada autor/a y su perfil
- Las redes de coautoría de cada autor/a
- Las publicaciones de cada autor/a
- Las citaciones y el año de citación de cada publicación de cada autor/a

Encontramos 3809 publicaciones escritas por los 69 autores de la muestra. Como el interés es conocer cómo son los patrones de citación, nuestra muestra consta de 3809 casos ya que cada publicación tiene distinto grado de posibilidad de ser citada y puede estar coautoreada o no. De las 3809 publicaciones que componen la muestra, 1931 son de mujeres y 1878 son de varones. En términos generales, la muestra se encuentra balanceada entre las publicaciones de ambos géneros.

Tabla 3. Composición de la muestra en términos de género

Cantidad	Género	
	Hombre	Mujer

<sup>218</sup> Decidimos utilizar estas instituciones dado a que son las universidades en Argentina que dictan clases de Relaciones Internacionales.



Personas	41	28
Publicaciones	1878	1931

Además, clasificamos los papers en función de los temas a los que hacían referencia. Creamos cinco dimensiones que corresponden a diferentes temáticas abordadas por las Relaciones Internacionales.

Tabla 4. Categorización de las variables en la tabla de Publicaciones

Variable	Apertura
Autor	Campo abierto
Título de la publicación	Campo abierto
Journal	Campo abierto. Refiere a la revista en donde se publicó
Género	Asume dos valores: hombre y mujer
Tema	Asume los siguientes valores: Estudios globales, Estudios regionales, Seguridad internacional, Integración, comercio y economía internacional, Orden internacional y democracia, Otro y Política Exterior
Tema desagregado	Explica en mayor detalle el tema del estudio
Cantidad de citas	Campo numérico que muestra la cantidad de citas de la publicación
Año de la publicación	Campo numérico que muestra el año de la publicación

#### 4. **Resultados**

##### 4.1 Exploración descriptiva de los datos abiertos de Conicet

###### *Investigadores/as de Conicet en el área de Ciencias Sociales y Humanidades*

En primer lugar, hicimos un análisis de los/as investigadores inscritos en el organismo de investigación más grande del país, CONICET.

Vale destacar que CONICET se divide entre diversas áreas de conocimiento. En este caso, dado nuestro interés en el ámbito de las Relaciones Internacionales, nos centramos en el área de Ciencias Sociales y Humanidades. A su vez, los investigadores del CONICET se dividen en cinco categorías ascendentes. Estas son, de menor a mayor, Asistente, Adjunto, Independiente, Principal y Superior.



En el área de Ciencias Sociales y Humanidades hay 2484 investigadores/as, de los que el 57% son hombres y el 43% son mujeres. Sin embargo, a medida que se va avanzando de manera ascendente en las diferentes categorías de investigadores se puede observar que ese porcentaje se va inclinándose hacia una mayor predominancia de hombres en posiciones de mayor jerarquía. En las categorías más bajas las mujeres representan porcentajes más altos, siendo el 63% (309) de las investigadoras asistentes mujeres, y el 59% (675) de las investigadoras adjuntas mujeres. Por otro lado, en las categorías más altas, las mujeres representan el 46% (101) de las investigadoras principales y el 38% (5) de las investigadoras superiores.

En la disciplina de las Relaciones Internacionales en particular es interesante destacar que mientras el 54% (34) son mujeres, el 43% de los investigadores/as son hombres (27). Asimismo, mientras que hay 2 mujeres que son Investigadoras Superiores en la carrera de Relaciones Internacionales en CONICET, no hay investigadores Superiores hombres. A diferencia de lo esperado, en el área de las Relaciones Internacionales en Argentina, no solo no hay disparidad de género sino que la cantidad de investigadores de cargos superiores en la carrera doctoral es balanceada.

#### 4.2 Análisis descriptivo de las bases de Google Scholar

A partir de los datos recolectados de Google Scholar, podemos notar que hay una vasta diferencia entre la cantidad de citas que poseen los hombres en comparación con las citas que poseen las mujeres que conforman la base.

Como ya habíamos puntualizado anteriormente, de las 3809 publicaciones que componen la muestra, 1931 son de mujeres y 1878 son de varones. Encontramos 30578 citas de las cuales 13338 corresponden a papers de mujeres y 17240 citas a papers de hombres. Respecto de los papers autoreados por hombres (1878), el promedio de citas por papers es de 9,18. Por otro lado, el promedio de citas por autor si son mujeres es de 6,91. Las citaciones a mujeres representan un 43,62% del total de las citas al universo total de casos. Pese a que la cantidad de publicaciones donde el/la autor/a principal es similar según el género, los papers autoreados por mujeres tienen menos citas que los hombres.

#### **Gráfico 1. Temas de publicación por género del/de la autor/a principal**

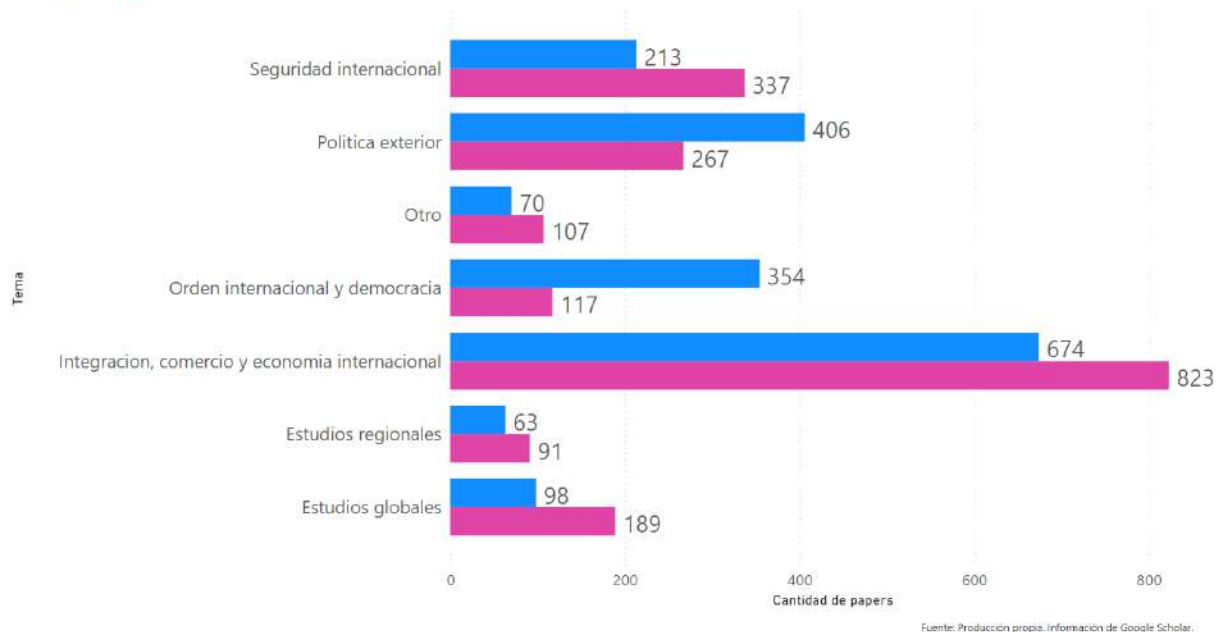


## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

### Tema de publicación por género autor/a principal

Género ● Hombre ● Mujer



Respecto a la temática abordada por los papers, descubrimos que las mujeres escriben mayoritariamente sobre temas de Comercio, Integración regional y economía, temas que refieren a la cooperación sur-sur y a las relaciones bilaterales o multilaterales de los países a través de organismos internacionales (823 papers publicados); Seguridad Internacional, una dimensión que puede desagregarse en crimen organizado, militarización de los países latinoamericanos y temas de defensa y nuevas guerras (337 papers publicados) y temas relacionados con política exterior (267 papers publicados).

Así como las mujeres, los hombres también deciden escribir sobre temas de Integración regional, Comercio y economía (674 papers publicados); política exterior (406 papers publicados) y sobre el Orden Internacional y la democracia (354 papers publicados).

Sin embargo, el promedio de la cantidad de citas por papers publicados para los hombres es considerablemente mayor que para las mujeres. En el tema que los hombres poseen más cantidad de citas por paper es en publicaciones relacionadas al Orden Internacional a razón de 18,5 citas por paper. El promedio más alto de citas por publicaciones de las mujeres corresponde a los temas relativos a la Integración, Comercio y Economía Internacional con un promedio de 10,3 citas por publicación. No obstante, en esta temática la citación a hombres es ligeramente superior a la de las mujeres (con un promedio de 10,5 citas por paper).

En términos generales, a diferencia de lo que suponíamos, hay una similitud en la mayoría de los temas en los que publican hombres y mujeres. Las excepciones parecieran ser los papers sobre (a) Orden Internacional y democracia, donde los papers autoreados por hombres (354) triplican los autoreados por mujeres (117); y (b) los papers sobre estudios globales, donde los papers autoreados por mujeres (189) duplican los papers autoreados por hombres (98).



## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

El segundo tema de mayor cantidad de papers autoreados por mujeres, Seguridad Internacional, pareciera ser la arena en donde las autoras femeninas más se destacan. En promedio, un paper autoreado por una mujer recibe 5,3 citas mientras un paper autoreado por un hombre recibe 3,6 citas.

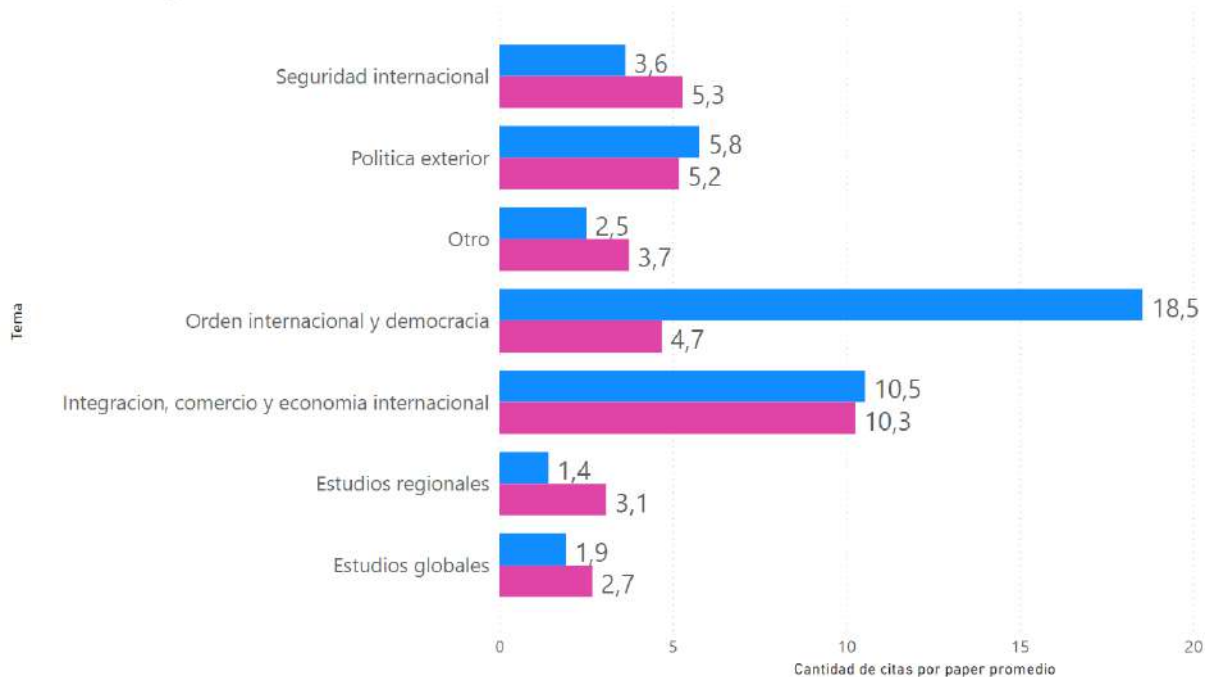
Por su parte, la mayor brecha se encuentra en los papers de Orden Internacional y democracia. Los papers autoreados por hombres (18,5) reciben en promedio más de tres veces las citas que los papers autoreados por mujeres (4,7).

Si bien en algunos temas hay bastante paridad en el citado, los hombres son más citados en los temas en los que escriben más y la brecha es bastante clara: en promedio, los hombres (9,18) son más citados que las mujeres (6,91).

### Gráfico 2. Cantidad de citas promedio por tema de publicación y cantidad de papers de publicación - División por género del/de la autor/a principal

Cantidad de citas promedio por paper

Género ● Hombre ● Mujer



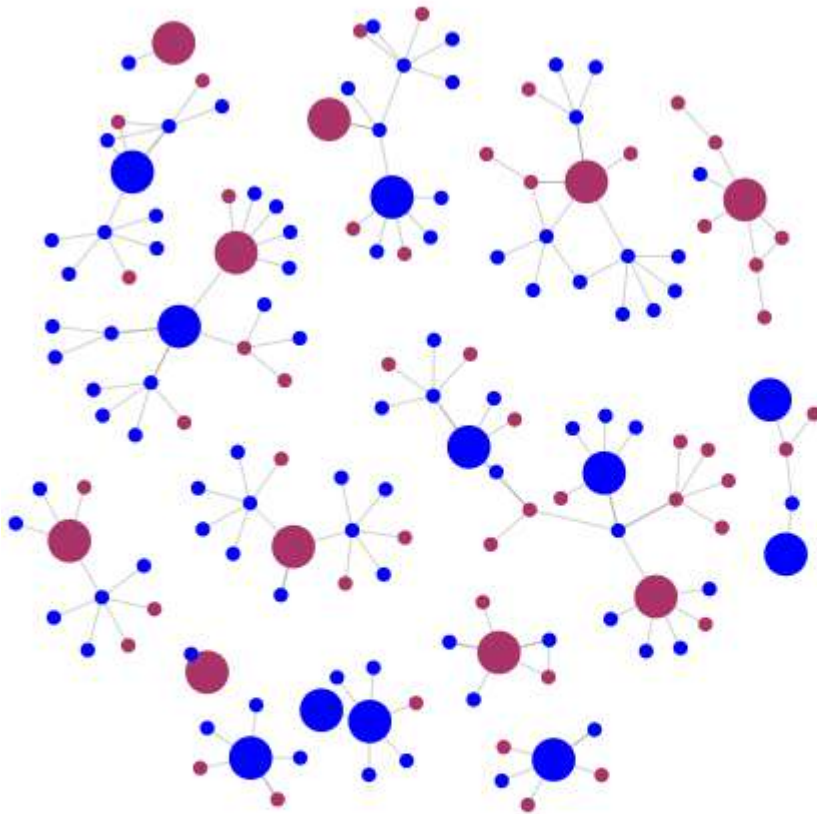
#### 4.3 Análisis de redes de coautoría

### Gráfico 3. Red de coautorías por género y autor principal



XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



Fuente: Producción propia. Información de Google Scholar.



Las redes de coautoría funcionan como una gran herramienta a la hora de analizar cuáles son las estructuras sociales subyacentes de la academia (Gutierrez y Velazco, 2017). En el siguiente trabajo, descargamos una base de coautorías en base a la información recopilada en Google Scholar. El análisis consta de 3 elementos esenciales. En primer lugar, el Tamaño de la Red (T) que refiere a la cantidad de autores que se han escrito con otros en el período analizado. La Densidad (D) por su parte mide cuán relacionados están los nodos entre sí. Es decir, la conexión a través de líneas entre los nodos. A mayor relación entre cada uno de los nodos, mayor densidad de la red. Un nodo posee un grado de centralidad que está asociado a la cantidad de vínculos que posee en la red. Por último, el tamaño de los nodos viene determinado por la posición jerárquica de cada autor en la red: si fue autor o coautor.

En la red de coautoría podemos observar que no todos los autores se conectan entre sí. Esto podría explicarse por la afiliación institucional o por los temas de investigación que poseen. Se puede observar que los patrones de coautoría difieren entre hombres y mujeres. Los hombres suelen relacionarse más entre sí y, sólo en algunas redes donde el autor principal es hombre podemos encontrar que hay una o dos mujeres que trabajan con ellos. En el caso de los papers donde una mujer es la autora principal, las redes son más diversas. En algunos casos suelen trabajar entre sí, sin





embargo en gran parte de los casos el sexo de los coautores es mixto. También podemos encontrar que hay redes completas de mujeres o con mayoría de mujeres. Esto último está relacionado con la idea de que las mujeres suelen trabajar entre sí porque existe mayor sororidad y hermandad entre ellas (Kadera, 2013).

De las 1931 publicaciones donde una mujer es la autora principal, encontramos que hay 1174 (61%) de las publicaciones en las que hay una sola autora, mientras que hay 757 trabajos coautorados donde la autora principal es mujer. Por el contrario, hay 650 publicaciones coautoradas por hombres como autor principal y 1128 (60%) publicaciones con autores únicos.

De aquí podríamos asumir que la gran diferencia entre los patrones de publicaciones no tiene que ver tanto con la forma de publicar (coautorado o no) sino con quién coautorean. En este sentido, las mujeres suelen tener redes de relaciones más diversas a la hora de publicar.

## 5. Discusión

En términos generales, encontramos que hoy en día todavía existen patrones de brechas de género en la carrera de investigación. Como expusimos anteriormente, en el CONICET hay diferencias en el acceso a cargos de mayor jerarquía entre hombres y mujeres. No obstante, en el área temática de las Relaciones Internacionales eso no se evidencia.

Esto podría explicarse en base a patrones regionales en el área de investigación. Según The Global Gender Gap Report 2022, América Latina es una de las regiones con mayor igualdad de género en tanto investigación. Y, particularmente, el informe señala que en su ranking global de paridad de género Argentina se encuentra en el puesto 33 en términos de cuán cerca se encuentra de cerrar la brecha de género en comparación a otros países del mundo.

En el caso particular de CONICET, a partir del 25 de Noviembre de 2021 entró en vigencia la Ley Micaela que busca disminuir el techo de cristal en la carrera de investigación. El CONICET tiene diversos programas que buscan convertir en más igualitario al mundo de la academia. Este ente posee diversas normativas en términos de disminución de la brecha de género y en pos de eliminar la violencia simbólica y material hacia las mujeres en el campo de la ciencia y la tecnología (CONICET, 25 de Noviembre de 2021).

Sin embargo, existen reglas o normas no formales que afectan a la carrera de investigación de las mujeres. Como hemos mostrado, uno de los mecanismos de crédito entre pares es la citación de papers. Eso hace que la ciencia continúe evolucionando y creciendo sobre lo ya publicado. A pesar de que hay muchas mujeres que acceden a cargos de poder en la academia, encontramos que la visibilidad de sus publicaciones es mucho menor que la de sus pares hombres. Esta clara brecha entre publicaciones de hombres y mujeres en la academia puede estar vinculada con sus redes de coautoría o con los temas en los que publican.

Por un lado, respecto a los temas sobre los que publican, notamos que no hay una diferenciación de temáticas por género. Si bien las mujeres escriben más sobre estudios globales o regionales, los principales temas publicados tanto por hombres como por mujeres tienen que ver con el Comercio



Internacional, la Política Exterior y la Seguridad Internacional. También descubrimos que los hombres son más citados en los temas en los que escriben más. Es decir, las diferencias no tienen que ver con la autoselección, sino con las redes y la forma en la que se difunde y se comparten los conocimientos en la ciencia. Un paper es más citado por popularidad del autor y relaciones sociales que el o la autora pueden cultivar dentro de la academia (Kadera, 2013).

Por otro lado, observamos que las mujeres tienen lazos más fuertes de coautoría que los hombres y que esos lazos suelen ser diversos. Esto puede relacionarse con que las mujeres necesitan diversificar sus redes de relaciones para poder acceder al ámbito académico y ser partícipes en la discusión científica, algo que para los hombres es menos costoso (Kadera, 2013).

## 6. Conclusiones

Nuestros hallazgos resultan de gran importancia ya que permiten visibilizar la brecha de género existente hoy en día en las Relaciones Internacionales. Por lo tanto, este estudio permite dar cuenta de que la desigualdad generada puede afectar negativamente a la carrera profesional de las investigadoras.

Si bien la desigualdad de género ha sido estudiada de diversas formas en Europa y Estados Unidos, los estudios tienen un sesgo occidental que ha dejado de lado otras regiones como es el caso de América Latina. Es por ello que, al estudiar el caso de Argentina, este estudio busca aportar conocimientos sobre la temática en la región.

En general, notamos que existe una brecha de género en términos de rango en la carrera de investigación en el ámbito de las Ciencias Sociales. No obstante, en la disciplina de las Relaciones Internacionales, el CONICET se encuentra balanceado. La distribución de cargos entre hombres y mujeres de esta disciplina es en general similar.

No obstante, el problema de la paridad de género se plantea en las instituciones informales de la academia. Quienes poseen redes académicas de mayor influencia, tienen una mayor visibilidad para ser expuestos o expuestas. Esto podría generar que haya diferencias entre la cantidad de citas entre hombres y mujeres.

Futuras investigaciones podrían realizar redes de citación basadas en las citas entre autores. Este procedimiento es más difícil para el caso de Argentina porque se requiere que las indexaciones estén en SCOPUS o ISI. Este estudio también se podría extrapolar a otras partes de América Latina.

Este trabajo es una primera aproximación a la brecha de género en la Argentina a partir de los patrones de citación de los académicos. Como conclusiones finales de este trabajo, algo que nos queda claro es: estamos mal pero no tan mal. En gran medida, nuestros resultados nos permiten afirmar que las instituciones formales promueven la paridad de género. Y, aunque todavía queda un largo camino por transitar, la academia es un poco más igualitaria de lo que era antes. Ahora bien, la citación no es igual para todos. Para las mujeres, exponer sus trabajos es una tarea más ardua que para los hombres. De modo que, para lograr reducir aún más la brecha de género y lograr una sociedad más igualitaria, necesitamos entre todos y todas fortalecer nuestras redes, recomendarnos mutuamente y reconocer nuestros trabajos por igual.



### *Referencias*

- Camarena Adame, M. E., & Saavedra García, M. L. (2018). El techo de cristal en México. *La ventana. Revista de estudios de género*, 5(47), 312-347. [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-94362018000100312](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-94362018000100312).
- Campbell, R. (2004). Gender, ideology and issue preference: Is there such a thing as a political women's interest in Britain?. *The British Journal of Politics and International Relations*, 6(1), 20-44. <https://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2004.00125.x>.
- Chaves, D. D. (2022). Presentación Sección Dossier: Género(s), Feminismos y Relaciones Internacionales. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 7(13), 251-260.
- Chen Y., Ding C., Hu J., Chen R., Hui P., & Fu X. (2017). Building and Analyzing a Global Co-Authorship Network Using Google Scholar Data. In Proceedings of the 26th International Conference on World Wide Web Companion (WWW '17 Companion). *International World Wide Web Conferences Steering Committee* (pp. 1219–1224). Republic and Canton of Geneva, CHE. <https://doi.org/10.1145/3041021.3053056>.
- CONICET. (25 de noviembre de 2021). Presentación del Programa “Ley Micaela Por una ciencia y tecnología con igualdad de géneros y libre de violencias”. CONICET. <https://www.conicet.gov.ar/presentacion-del-programa-ley-micaela-por-una-ciencia-y-tecnologia-con-igualdad-de-generos-y-libre-de-violencias/>.
- Gutiérrez, J. K. R., & Velasco, N. Y. G. (2017). Redes de coautoría como herramienta de evaluación de la producción científica de los grupos de investigación. *Revista General de Información y Documentación*, 27(2). <http://dx.doi.org/10.5209/RGID.58204>.
- Holman, L., Stuart-Fox, D., & Hauser, C. E. (2018). The gender gap in science: How long until women are equally represented?. *PLoS biology*, 16(4), 1-20. <https://doi.org/10.1371/journal.pbio.2004956>.
- Huang, J., Gates, A. J., Sinatra, R., & Barabási, A. L. (2020). Historical comparison of gender inequality in scientific careers across countries and disciplines. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 117(9), 4609-4616. <https://doi.org/10.1073/pnas.1914221117>.
- Kadera, K. M. (2013). The Social Underpinnings of Women’s Worth in the Study of World Politics: Culture, Leader Emergence, and Coauthorship. *International Studies Perspectives*, 14(4), 463–475. <http://www.jstor.org/stable/44214633>.
- Larivière, V., Ni, C., Gingras, Y., Cronin, B., & Sugimoto, C. R. (2013). Bibliometrics: Global gender disparities in science. *Nature*, 504(7479), 211-213. <https://www.nature.com/articles/504211a>.



- Maliniak, D., Oakes, A., Peterson, S., & Tierney, M. J. (2008). Women in international relations. *Politics & Gender*, 4(1), 122-144. <https://doi.org/10.1017/S1743923X08000068>.
- Maliniak, D., Powers, R., & Walter, B. F. (2013). The gender citation gap in international relations. *International Organization*, 67(4), 889-922. [http://journals.cambridge.org/abstract\\_S0020818313000209](http://journals.cambridge.org/abstract_S0020818313000209).
- Østby, G., Strand, H., Nordås, R., & Gleditsch, N. P. (2013). Gender gap or gender bias in peace research? Publication patterns and citation rates for Journal of Peace Research, 1983–2008. *International Studies Perspectives*, 14(4), 493-506. <https://doi.org/10.1111/insp.12025>.
- Shen, H. (2013). Inequality quantified: Mind the gender gap. *Nature News*, 495(7439), 22-24. <https://www.nature.com/news/inequality-quantified-mind-the-gender-gap-1.12550>.
- Sumner, J. L. (2018). The Gender Balance Assessment Tool (GBAT): a web-based tool for estimating gender balance in syllabi and bibliographies. *PS: Political Science & Politics*, 51(2), 396-400. <https://doi.org/10.1017/S1049096517002074>.
- The Council of Europe. (2015). *Gender Equality Glossary*. <https://rm.coe.int/16805a1cb6>.
- The World Economic Forum. (2022). *The Global Gender Gap Report 2022*. <https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2022/>.
- Tickner, J. A. (1992). *Gender in international relations: Feminist perspectives on achieving global security*. Nueva York, EE.UU.: Columbia University Press.
- Upegui Valencia, A. M., & Cervera Delgado, C. (2019). Techo de cristal y suelo pegajoso: estudios de género en la academia. *JÓVENES EN LA CIENCIA*, 4(1), 1844-1848. <http://repository.unaula.edu.co:8080/jspui/handle/123456789/2168>.
- Ray, K. S., Zurn, P., Dworkin, J. D., & Bassett, D. S. (2022). Citation bias, diversity, and ethics. *Accountability in Research*, 1-15. <https://doi.org/10.1080/08989621.2022.2111257>.
- Reiter, D. (2015). The positivist study of gender and international relations. *Journal of Conflict Resolution*, 59(7), 1301-1326. <https://www.jstor.org/stable/pdf/24546341.pdf>.



XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## **Política Pública y actores: analizando el funcionamiento del Polo Integral de la Mujer en situación de violencia, de Villa María en tiempos de pandemia por Covid-19**

Bastonero, María Candela  
Universidad Nacional de Villa María (UNVM) - Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales (IAPCS) - Lic. Ciencia Política.  
Mail: [cande\\_bastonero@hotmail.com](mailto:cande_bastonero@hotmail.com)

Montaña Tejada, Florencia.  
Universidad Nacional de Villa María (UNVM) - Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales (IAPCS)- Lic. Ciencia Política.  
Mail: [flormont1234@gmail.com](mailto:flormont1234@gmail.com)

Pereyra, Rocío.  
Universidad Nacional de Villa María (UNVM)- Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales (IAPCS) - Lic. Ciencia Política.  
Mail: [rociopereyra1572@gmail.com](mailto:rociopereyra1572@gmail.com)

**Resumen:** El impacto de la pandemia por Covid-19 en Argentina, no solo repercutió en la salud, educación y en la matriz económica del país, sino que este tuvo repercusión en diversos ámbitos, como lo es la violencia por motivos de género. Este impacto transversal del coronavirus llevó a acrecentar la violencia doméstica en los períodos de aislamiento y distanciamiento, por lo que se comienza problematizar el acceso a la justicia y el seguimiento de las situaciones de violencia. Este trabajo, tiene como objetivo describir el funcionamiento del Polo Integral de la Mujer en situación de violencia, circunscripción N° 3 de la provincia, radicado en la ciudad de Villa María, Córdoba, en contexto de pandemia por Covid-19, atravesando las disposiciones nacionales de Aislamiento Preventivo Social y Obligatorio (ASPO) y Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DiSPO). Considerando que los casos de violencia por motivos de género se han incrementado no solo en el país sino en la provincia cordobesa, en este punto expondremos la forma en la cual el Polo ha tenido que reestructurar sus funciones y modos de trabajar para garantizar el acompañamiento a las mujeres cis, varon trans y mujeres trans ante situaciones de violencia por motivos de género en pandemia.

### **Introducción:**

A partir del 2015 tomó mayor notoriedad la lucha de los colectivos feministas y diversidades, con la articulación de sus demandas en la movilización conocida como “Ni Una Menos”. La misma, significó un levantamiento de las mujeres y diversidades sexuales en contra de todos los casos de violencia de género y femicidios que se habían llevado a cabo producto de la violencia machista y patriarcal que predomina hasta el día de hoy a lo largo de toda la sociedad.



Con el advenimiento de la pandemia por COVID-19, se considera que la situación de las mujeres que sufren violencia de género se vió agravada, por ello lo que se intentara hacer a lo largo de esta ponencia, es demostrar la importancia de las instituciones u organismos encargados de brindar ayuda y acompañamiento a la mujer en situación de violencia. Considerando de gran importancia la mantención de sus actividades durante lo que fueron los Decretos de Necesidad y Urgencia referidos al Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) y al Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio (DiSPO) realizados por el Poder Ejecutivo Nacional para evitar la alza de casos y la propagación del coronavirus en el país.

De esta manera, el presente escrito tiene como objetivo conocer, describir y demostrar la importancia del funcionamiento del “Polo integral de la Mujer” en situación de violencia, perteneciente a la circunscripción N° 3 de la provincia, radicado en la ciudad de Villa María, Córdoba, en medio de un contexto de pandemia por COVID-19, atravesado por las disposiciones nacionales anteriormente nombradas. El recorte temporal del presente escrito abarca desde el 20 de marzo del 2020, fecha en la cual el Gobierno Nacional sanciona el ASPO como medida para proteger la salud pública, hasta diciembre de 2021, tomando esa fecha cómo el “fin” de las restricciones de circulación y aislamiento, posibilitado por la realización de la campaña de vacunación, la cual permitió el descenso de los casos por COVID-19 en el país.

Para contextualizar, es importante describir la pandemia por COVID-19, la misma tuvo su origen a finales del año 2019, en la ciudad de Wuhan, en China. Los especialistas y científicos explicaron que los contagios fueron en aumento rápidamente por la fácil transmisión del virus de persona a persona. Pablo Santoro (2020), caracterizó a la pandemia como un “hecho social total”, porque afectó a las personas de manera multidimensional, es decir, fue un hecho que puso en juego a todas las dimensiones en las que las personas se desarrollaron.

La descripción de la pandemia como “hecho social total” está en nexo y en relación con la problemática de violencia de género, y con el aumento de femicidios, ya que las mujeres en situación de violencia se vieron (de cierta manera) limitadas a la hora de salir de sus hogares frente a una situación de violencia por las disposiciones que regían por Decreto.

Considerando que el aislamiento ha incrementado los casos de violencia por motivos de género tanto en la provincia de Córdoba como a lo largo de todo el país. La hipótesis radica en que el aumento de los casos de violencia, han emergido tras la determinación a las mujeres de quedarse y transcurrir en sus espacios de residencia; cómo explica Ezequiel Cooke (2020) tras esta imposibilidad de salir, se empieza a notar y a producir “mayores tensiones, discusiones y estrés en el entramado familiar, que termina llevando a que se generen mayores episodios de Violencia, principalmente los suscitados bajo la modalidad doméstica”, por otro lado, en esto se ve también el acrecentamiento del consumo de sustancias y la incertidumbre ante la “imposibilidad de afrontar los gastos cotidianos” por la falta de trabajos y de la posibilidad de acceder a ellos ante el contexto de encierro

Por todas las cuestiones detalladas anteriormente, y más precisamente ante el aumento de los casos de violencia por motivos de género, las instituciones públicas debieron reestructurar su funcionamiento y adecuarse a emitir soluciones de manera profesional y segura ante las demandas de las víctimas o de lxs denunciantes en el contexto de ASPO y DiSPO.

El siguiente trabajo está ordenado en cuatro apartados. En un primer momento se realizará una exposición teórica sobre la consolidación de la violencia de género como un problema de Estado y





cuál es el margen de acción que éste dispone y propone, precisamente como ha sido la violencia de género durante el 2020-2021, contexto situado durante la pandemia de Covid-19, en este momento se abordan los diversos decretos que se propusieron. A su vez se propone y aborda los enfoques de las políticas públicas como mecanismo de respuesta del Estado y de qué modo impactan en la sociedad. En el segundo apartado se indaga acerca de la respuesta provincial ante las medidas de violencia de género, introduciendo así en el tercer apartado se detalla el funcionamiento del Polo Integral de la Mujer en situación de violencia y que margen de acción tiene el mismo. Luego se realiza una exposición de un caso concreto, siendo este el Polo Integral de la mujer en situación de violencia de la jurisdicción N° 3 de Villa María, enunciando a través de la recolección de información el funcionamiento de la institución durante el período detallado. El escrito finaliza con reflexiones finales.

### **Violencia, Estado nacional y políticas públicas.**

Actualmente, en nuestro país, uno de los temas más discutidos en la ciudadanía como por la esfera estatal, es la cuestión de la violencia y la minimización de la mujer y de diversidades. No está pensada solamente desde una cuestión física, sino también referida a lo psicológico, lo moral, lo emocional, lo sexual, lo económico. Estas situaciones se gestan en el ámbito privado y en el público, como en lo laboral, lo educacional, es una cuestión presente en el día a día de todas las mujeres.

Siguiendo a Dora Barrancos (2016) afirmamos que el patriarcado representa en sí mismo un orden violento, en el que el sometimiento de las mujeres está en la base de su arquitectura violenta, generando una imposición de la jerarquía masculina en todas las culturas. La autora expresa que desde 1921 con la reforma del Código Penal, el punto de vista que interpondrá en el apartado de la Justicia será el de la “emoción violenta”. Desde la primacía de esa concepción ha pasado mucho tiempo, el movimiento feminista ha logrado transformar e incorporar la cuestión de la violencia ejercida contra las mujeres allí y esto, marcó una referencia paradigmática.

Por otro lado, el feminismo argentino emprendió una campaña en contra de la violencia y reivindicó esta cuestión poniéndola entre las primeras en la agenda de los años 1980. A través de las múltiples demandas, se han observado modificaciones en las leyes, como el cambio conceptual que identifica a los “delitos contra la integridad sexual” en el Código Penal (1999). El feminismo también, fue protagonista de la primera ley nacional que contempló la violencia doméstica, la Ley N°24.417 de 1995 a la que siguieron las leyes provinciales, en algunos casos con más eficaces instrumentos de actuación.

En 2010 se sancionó la Ley N° 26.485 para “prevenir y erradicar” todas las formas de violencia contra las mujeres, dejando una huella importante. Esta ley trata de todo tipo de violencia ya sea privada o pública, aunque no está contemplada la violencia política, la que se observa en cargos públicos. Esta Ley que remarca la prevención de la violencia sirvió para que la apliquen varias universidades nacionales y pueda surgir un protocolo en las mismas. Asimismo en 2012, se sancionó la Ley N° 26.842 que modificó una norma anterior, esta surge a raíz de la lucha por la desaparición de mujeres con fines sexuales. Al hablar de nuevas normas se remarca el cambio de ley penal que ha admitido la figura del “feminicidio”, nuestro país es uno de los que se encuentra en la lista de países que agravan la pena por la ocasión de la muerte de una mujer por razones de género. (Ley N° 26.791)

Cómo explica Rita Segato (2017) la ley, lo jurídico, es un campo discursivo, en dónde cada ley tiene y comprende una lucha por la nominación. Es decir que esto es un instrumento que se posiciona en



contra de los episodios de violencia machista y los sanciona, por lo que es una “lucha por publicitar y colocar en uso, en boca de las personas, las palabras de la ley” (Segato, 2017, p.127).

Teniendo esto en cuenta y trayendo a colación el ámbito legal en el tratamiento de la problemática de género, es importante destacar que tanto en nuestro país, cómo a lo largo de América Latina, se avanzó en el tratamiento de la cuestión de femicidios por violencia de género tanto en materia política, como en materia social y jurídica, más que nada a partir de las movilizaciones que se llevaron a cabo bajo la bandera del “Ni Una Menos”. En este caso, lo que Eugenia Gastiazoro explica, que las estadísticas de femicidios publicadas oficialmente, tanto en nación cómo en la provincia de Córdoba, se ven limitadas, es decir “los hechos capturados por el sistema judicial comprenden en su mayoría casos vinculados a relaciones de pareja ligado al espacio de lo privado, privatizando y enmarcando el femicidio en una violencia doméstica-hetero-sexista.” (Gastiazoro, 2018, p. 13)

El Estado adquiere interés en la temática de violencia de género a partir de las diversas movilizaciones que llevó a millones de mujeres en junio de 2015 a organizarse y marchar por primera vez en el país, por sus vidas, por la vida de sus madres, hermanas, tías y amigas; es allí que surge el movimiento “Ni Una Menos”<sup>219</sup>. Dicha movilización logró que este tema se posicione en la agenda pública y política del país, comenzando así a hablar y a problematizar la cuestión de la violencia de género y los femicidios; permitiendo también visibilizar y extender la bandera de lucha de las disidencias ante los casos de discriminación, violencia y asesinatos. Asimismo, se destaca que la lucha de las mujeres no ha iniciado en el 2015, sino que tiene sus antecedentes incluso mucho antes que la década de los noventa en Argentina y el mundo, pero vemos que en este escenario las demandas y reclamos de las feminidades se incrementa aún más con la consolidación del movimiento anteriormente nombrado, que tuvo repercusión en varios países.

A siete años del comienzo de este movimiento, situándonos en mayo del 2022, es posible observar que se han registrado en Argentina 1.995<sup>220</sup> víctimas de femicidios, es decir, cada 31 horas una mujer es asesinada a lo largo y ancho del país. En este contexto, es de importancia resaltar que la provincia de Córdoba es una de las provincias con más casos de femicidios en el país, la misma se posiciona por debajo de Buenos Aires y Santa Fé. Algo a destacar, es que en el 88% de los casos, el asesino y femicida es o era parte del círculo íntimo de la víctima<sup>221</sup>. De esta manera, según las estadísticas, en las propias viviendas las mujeres tienen más riesgo de ser asesinadas y violentadas que en la propia calle.

Reconociendo esta problemática, es relevante explicar que entre los roles del Estado se destaca como su principal margen de acción la elaboración e implementación de políticas públicas, frente a las situaciones manifestadas por grupos sociales. Es posible definir a las políticas públicas como “proyectos y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración pública a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad” (Graglia, 2012), por otro lado Luis Aguilar Villanueva, en el escrito de Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya (2013) titulado “Las políticas públicas: el desarrollo de un campo disciplinar”, considera que las políticas públicas son “un conjunto

<sup>219</sup> Gastiazoro retoma a Martínez (2017) y explica que “En Argentina (...) a partir de la marcha *Ni Una Menos* los reclamos de acciones concretas al Estado -entre ellos a los poderes judiciales- cuentan con el respaldo mediático y estatal y a diferencia de otros períodos en que las demandas feministas sobre las violencias de género eran desoídas, se encuentran actualmente incluidas dentro de la agenda de la sociedad y el Estado” (2018, p.2).

<sup>220</sup> Datos extraídos del observatorio “Ahora que si nos ven”

<sup>221</sup> Datos extraídos del observatorio “Ahora que si nos ven”.



(secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público [...]” (p. 59).

Es así que, en relación con la problemática de violencia de género, el Estado ha implementado diversos mecanismos como son, por ejemplo, las líneas de asistencia, contención y denuncia, con el fin de prevenir, erradicar y sancionar la violencia por motivos de género. Las respuestas estatales están ligadas ante

reconocer la enorme tarea que hace décadas llevan adelante organizaciones de la sociedad civil, de base y políticas, no solo por la lucha de los derechos de las mujeres y personas LGBTI+, sino a través de la creación de observatorios de violencias de géneros, refugios, redes de prevención de violencias, capacitaciones, entre otras; pero, a la vez, asumiendo que estas son competencias inexcusablemente estatales. (Plan Nacional de Acción 2020-2022; p.8)

Por otro lado, es de suma importancia comprender que estas políticas públicas están diagramadas con un enfoque de género, la antropóloga Norma Fuller (s/f) define al enfoque de género como “una forma de entender la vida social que nos permite identificar las diferencias en los roles y las tareas que realizan las mujeres y los hombres, así como las asimetrías e inequidades en la forma en que se relacionan”. Reconocer las asimetrías y las diferencias entre los roles, nos permiten indicar y reconocer cuales son las causas que las producen, de esta manera se pueden formular medidas para contribuir a superar la brecha social generada por la desigualdad de género.

Ya, al adentrarse en el análisis y en el contexto pandémico, es posible visualizar que tras la declaración de emergencia sanitaria por COVID-19, una de las medidas tomadas por el Gobierno Nacional ha sido el ASPO y el DiSPO. El objetivo de estos decretos residía en evitar y disminuir la circulación de las personas en la vía pública con el fin de prevenir la propagación del virus y asegurar el cuidado de la salud de los argentinos. Estas medidas fueron aplicadas y readecuadas en las veintitrés provincias de Argentina. Ante esta situación, se observa un incremento de las situaciones de violencia por motivos de género en el país y en la provincia de Córdoba, generando que los distintos niveles del Estado debieran adecuar sus márgenes de acción para garantizar la llegada y la respuesta en este escenario.

A partir de estos decretos, se dió un aumento en las estadísticas de niñas y mujeres violadas, vulneradas y asesinadas por sus parejas o convivientes. Por lo que, se trazaron nuevas modalidades por medio de las cuales se podría llegar a hacer frente a las demandas por violencia de género. En los decretos, una de las cuestiones que se decidió integrar es que las mujeres que sufren violencia de género, puedan salir de su domicilio a cualquier hora (teniendo un permiso), con el fin de evitar un femicidio más. Esta situación no significa una solución total de la problemática, pero fue pensada cómo un inicio para velar por la disminución de los femicidios en el país. Este es un tema que interpela completamente a instituciones estatales (sin importar si es a nivel local, regional, provincial), como es el caso del Polo Integral de la Mujer en situación de violencia. Son organismos de este tipo quienes tienen que dar cuenta de la implementación de medidas para contrarrestar la violencia de género, como así también de proponer mecanismos de comprensión y acompañamiento por parte de los profesionales, demostrando que sí hay una verdadera atención a pesar de las falencias que se presentan en dichas instituciones.

**Violencia, Estado provincial y políticas públicas:**



A la hora de tratar la problemática de violencia de género y femicidios en el ámbito local y cómo se aborda la misma a partir del trabajo del Polo Integral de la Mujer en situación de Violencia (polo de la mujer en adelante), perteneciente a la circunscripción que aglutina a la ciudad de Villa María y la región, resulta interesante reconstruir dicha problemática a lo largo del ámbito provincial, ya que la institución depende del Ministerio de la Mujer de la provincia.

El surgimiento de la necesidad de declarar la emergencia por violencia de género en la provincia de Córdoba se dió, por la movilización de la ciudadanía y de algunos movimientos sociales en el año 2015. Esta situación puede ser comprendida como un “efecto colateral” de los levantamientos y movilizaciones que se estaban llevando a cabo a lo largo de todo el país bajo el nombre “Ni Una Menos”. Esta emergencia tomó gran notoriedad en la agenda pública provincial, tanto por las movilizaciones, como por los diferentes femicidios y episodios de violencia que se habían logrado visibilizar a lo largo de la provincia, permitiendo que el tema ingrese en la agenda política, llevando al tratamiento de la cuestión desde el Poder Legislativo provincial. De hecho, las familias de las mujeres asesinadas fueron quienes propusieron hacer llegar el proyecto de emergencia por violencia de género a mujeres del ámbito legislativo, con el objetivo de mejorar los dispositivos ya existentes y de generar otros que permitan atender los casos de violencia a tiempo.

El proyecto de ley se redactó por diferentes organizaciones cómo fue el Frente de Mujeres del Movimiento Evita, el Movimiento Campesino, la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC), representado por la Secretaria de Género, entre otros. También, contó con el apoyo de familiares y amigos de víctimas de femicidios y de violencia de género. Incluso, es de relevancia destacar que la movilización de las familias por el apoyo a este proyecto se dió días antes de una marcha que pedía justicia por el asesinato de Chiara Páez; permitiendo demostrar la urgencia de que se promulgen leyes que permitan disminuir las situaciones de violencia, intentando que el Estado pueda servir, de cierta manera, cómo “amortiguador<sup>222</sup>” (en la teoría) ante los femicidios y cómo reivindicador de la justicia de las familias de quienes han sido víctimas de la violencia y naturalización de los comportamientos machistas a lo largo y ancho de la sociedad.

Si tenemos en cuenta el contexto de pandemia, en articulación con las estadísticas de situaciones de violencia de género en la provincia, observamos que sólo hasta octubre del año 2020, según el observatorio Mumala, se registraron en todo el territorio diez femicidios por su condición de género, siete de ellos se realizaron después de declarada la emergencia sanitaria por COVID-19 por parte del gobierno nacional. Sólo en ese período se gestó un aumento de un 400% de llamadas al polo de la mujer, no sólo por consultas, sino también por pedidos de asistencia y por realización de denuncias.

---

<sup>222</sup> En este sentido, se puede pensar al Estado cómo “amortiguador” de las situaciones de violencia, pensado en que a través de sus políticas públicas u otras herramientas e instrumentos, es posible generar un “freno” o un límite a las situaciones de violencia de género que les toca vivir diariamente a las mujeres. Sin embargo, es importante destacar, que por el hecho de que estas herramientas e instrumentos son dispuestos con la finalidad de proteger a la mujer y alejarla de las situaciones de violencia que estén atravesando, no quiere decir que estas situaciones de violencia se terminen o minimicen sustancialmente, ya que la problemática de violencia de género es algo que va más allá de lo social y cultural, es algo que está arraigado en la multidimensionalidad de la vida pública y privada de la sociedad patriarcal y machista en la que nos desarrollamos.



El Instituto de Género y Promoción de la Igualdad provincial ese año (2020), por la conmemoración del día por la eliminación de la violencia contra la mujer expresó:

La violencia de género es un problema social y cultural, que demanda reconocer las bases, los sentidos y las ideas sobre las que se asienta. El sostenimiento de prácticas sociales y culturales que reproducen las desigualdades de género ofrecen un contexto por excelencia para las violencias que viven las mujeres. Por ello urge profundizar en las respuestas de ayuda y asistencia, desde todos los ámbitos, para llegar a las mujeres y niñas en riesgo, así como el diseño y despliegue de estrategias de prevención que permitan problematizar los sentidos que mantienen y reproducen esos mandatos sociales.

Por esto, es muy importante pensar en el papel del Polo de la Mujer en Situación de Violencia, no solamente en la pandemia, sino también en lo que hoy día denominamos y presenciamos como “pospandemia”, para seguir avanzando en el desarrollo de herramientas e instrumentos que permitan detectar a tiempo los casos de violencia. Con la declaración de la Ley de Emergencia por Violencia de Género en 2015 y con la creación del primer Polo de la Mujer en 2016, se logra visualizar que el Estado provincial reconoce, afirma y acepta el predominio de una violencia patriarcal en todos los ámbitos, en todas las esferas. De esta manera, el posicionamiento del Polo de la Mujer, se percibe como una forma de aceptar el predominio del machismo y el patriarcado en la sociedad, cómo algo transversal en todas las esferas, en todos los ámbitos, cómo algo multidimensional en todo caso, ya que termina pergeñando estructuralmente todas las dimensiones de la vida pública y privada.

### **La respuesta provincial que adquiere relevancia en la pandemia: el Polo Integral de la Mujer en situación de violencia**

En el caso específico de la provincia de Córdoba, las primeras acciones tomadas por el gobierno provincial con la finalidad de responder a las demandas y movilizaciones de las mujeres y diversidades ante la violencia de género, fue la creación del “Polo Integral de la Mujer en situación de violencia”, en el año 2016, originado por medio del decreto provincial N° 174/16. Esta política pública provincial busca combatir todas las formas de violencia y discriminación hacia la mujer. El Gobernador cordobés Juan Schiaretti al momento del acto inaugural, afirmó:

Me parece importante que Córdoba ratifique hoy la decisión de luchar con todas sus fuerzas contra la violencia de género, la trata de personas y la violencia familiar. Me alegro que vayamos tomando cada vez más medidas para concretar este combate, que es un combate que vamos a ganar. (08/03/2016, Schiaretti)

El decreto provincial N° 174/16, declara “la obligación estatal de adoptar medidas adecuadas para afrontar y remediar las consecuencias nocivas producidas por las situaciones de violencia contra la mujer y familiar que se presentan en la vida actual y que pueden generar daños a futuro”, a su vez se detalla que una de las funciones del Estado es promover “cambios sociales y culturales que incluyan y empoderen a los sectores vulnerables de la población, en aras del desarrollo autónomo de los mismos y de garantizar el principio de igualdad de oportunidades”.

En esta reglamentación, se propone un abordaje del Polo Integral que parte de combatir lo que la Asamblea General de Naciones Unidas define como la “violencia contra la mujer”. Se define a la misma como todo acto de violencia basada en el género que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida





privada. Frente a las mencionadas problemáticas, se considera necesario implementar “Políticas Públicas que conlleven acciones integradoras, transversales y con un enfoque multidisciplinario en el que se articulen en un trabajo en red, con especial énfasis en la perspectiva de Género y Derechos Humanos” (decreto provincial N° 174/16)

Esta política pública de género de origen provincial, tiene una relativa llegada a todos los municipios mediante la división de circunscripciones, en este caso se encuentran los tres polos de la mujer. El primero está radicado en la Ciudad de Córdoba capital, el segundo Polo de la Mujer se encuentra en la ciudad de Cruz del Eje y el último, siendo la circunscripción N° 3, en la ciudad de Villa María, con una llegada a 25 localidades de la zona.

Es así que el Polo Integral de la Mujer en Situación de Violencia brinda la asistencia estatal a nivel provincial para las mujeres y diversidades que padecen la violencia en todas sus formas. A tal fin, se propone llegar a “Una vida sin violencia” mediante programas que establecen subsidios no reintegrables para las víctimas que padecen todo tipo de violencia. Entre algunas de las retribuciones que brinda el Polo de la Mujer se encuentran: ayudas económicas (subsidios para alquiler, subsistencia, obra social), becas de empleo y cursos de oficios, kits de emergencia en seguridad para casas, atención primaria de la salud para mujeres en situación de violencia y para sus hijos e hijas, programas de terminalidad educativa, salas cuna para hijos e hijas, residencias de acogida temporal (refugios confidenciales), entre otras.

El Polo Integral de la Mujer, dependiente del Ministerio de la Mujer de la Provincia de Córdoba, atiende unas 300 llamadas diarias aproximadamente, las cuales, muchas de ellas terminan en denuncias por Violencia Familiar. Por el trabajo en conjunto, la policía de la Provincia de Córdoba, ha podido detener a casi 200 varones por episodios de Violencia de género. (Cooke Ezequiel, 2020)

Durante la pandemia por el coronavirus, las y los trabajadores del Polo de la Mujer y sus redes cercanas tuvieron que modificar la manera en que se desempeñaban sus tareas, pasaron a realizarse de manera remota, tratando de brindar la misma contención a las víctimas por motivos de violencia.

Durante los primeros días del receso extraordinario del Poder Judicial, ingresaron más de 50 denuncias por día al Fuero de la Niñez, Adolescencia, Violencia Familiar y Género de la ciudad de Córdoba. La mayoría de dichas denuncias se iniciaron por nuevos episodios de violencia doméstica y algunas otras con motivo del incumplimiento de medidas de protección dispuestas anteriormente.

La visibilización de la cuestión mencionada anteriormente, lleva a afirmar que los casos de violencia se incrementaron de manera sustancial durante el aislamiento, por lo que los mecanismos de respuesta por parte de la institución debieron adecuarse al contexto emergido, manteniendo el cumplimiento del principal objetivo del polo, garantizando así el acompañamiento hacia las víctimas.

### **El caso de Villa María:**

Cómo se anticipó anteriormente con el caso del Polo de la Mujer ubicado en la capital provincial, el Polo de la Mujer local-regional es un centro de asistencia integral para las mujeres que han sufrido algún tipo de agresión en el ámbito familiar, de género o delito contra la integridad sexual, la institución centra su atención en la prevención y erradicación de la violencia, visto como un problema social.





Acompañar a las víctimas de violencia a través de un centro integral, es una recomendación de la Organización de las Naciones Unidas. En este caso, Córdoba es una provincia que se encuentra a la vanguardia con respecto a ello, tanto a lo largo como a lo ancho del país. Con la inauguración del Polo de la Mujer en la Ciudad de Villa María en el año 2017, el gobernador cordobés argumentó:

Este polo es uno de los que va a contar con mayor número de servicios. El municipio de Villa María ya venía trabajando en esta temática, así como las ONG. Pero se trata de amalgamar el trabajo de los municipios, la Provincia y las ONG en una sola red que nos permita tratar de la mejor manera esta problemática y disminuir este flagelo hasta su desaparición.

Se llevó a cabo efectivamente una entrevista a una de las trabajadoras y representantes del Polo Integral de la Mujer en Situación de Violencia, perteneciente a la jurisdicción de la Ciudad de Villa María, quien explicó el funcionamiento de la institución entre 2020 y 2021, los años dispuestos para análisis.

Comentó que el Polo de la Mujer local está abierto de 8 a 18 horas de manera presencial y las 24 horas del día a través de guardias telefónicas. Este espacio cuenta con distintas profesiones, entre ellas 4 psicólogas, 3 trabajadoras sociales y una abogada, que trabajan desde la provincia. También cuenta con dos administrativas, la coordinadora del polo y una empleada municipal que se encarga de hacer las estadísticas mensuales, el seguimiento, y del programa “Acompañar”<sup>223</sup>.

Ante una situación de violencia de género, el protocolo de abordaje consiste en realizar una primera entrevista a la mujer que se encuentra en dicha situación de una manera interdisciplinaria, esto quiere decir que la entrevista se hace por diferentes profesionales de la institución, lo que permite contemplar la situación desde distintos ángulos, considerando todas las caras de la violencia. Las mujeres se acercan al Polo cuando se encuentran en una situación detonante o bien, luego de acercarse a un oficio judicial, es decir, las mujeres son derivadas al polo cuando ya existe una denuncia previa en la comisaría o bien, cuando el hospital o algún centro de salud así lo requiera.

El objetivo de las profesionales radica en hacer un seguimiento y poder acompañar a la mujer en su situación. Muchas veces, las profesionales están incapacitadas o, mejor dicho, “atadas de manos” a la hora de hacer un diagnóstico en base a la salud física o psicológica, por ello resulta importante el trato interdisciplinario de la situación de violencia, porque es una arista que reviste una multidimensionalidad, que incluye a todos los ámbitos y esferas sobre las que la mujer se desenvuelve. El acompañamiento que se brinda es amplio y depende de cada situación específica, ya que el tipo de violencia que se vive y recibe no siempre es la misma, ni tampoco genera el mismo impacto sobre las distintas mujeres.

De esta manera, el apoyo puede brindarse desde lo económico (como el pago de alquiler, respaldo económico), desde el otorgamiento de becas y programas, generando nuevas posibilidades a las mujeres, ya que transitan por una instancia de cursado de talleres y de oficios para capacitarse y poder adquirir las herramientas necesarias para adentrarse en el mercado laboral; por otra parte, también se generan charlas, debates y espacios de contención con las mujeres que atraviesan esta situación, para que puedan sentirse acompañadas y comprender que la violencia que recibieron no surgió por culpa de ellas como se les hizo creer por sus abusadores, sino que deviene de las características y

---

<sup>223</sup> Dirigido a mujeres y LGBTI+ en situación de violencia de género de todo el país, percibiendo equivalente al Salario Mínimo, Vital y Móvil por 6 meses consecutivos y acceso a dispositivos de fortalecimiento psicosocial.



posicionamientos machistas y patriarcales que se van normalizando y naturalizando cada vez más, a lo largo de toda la sociedad.

También, y como una de las cuestiones más interesantes a la hora de hablar del marco de acción de esta institución, es importante resaltar que el Polo cuenta con un refugio confidencial en donde se pueden radicar las personas que sufren violencia, en donde su vida se encuentra en riesgo. En este refugio son recibidas con sus hijos e hijas (en caso que tengan), por lo que el acompañamiento es constante e intenta brindar a esa niñez la posibilidad de crecer alejada de situaciones de violencia.

Una cuestión que es de gran importancia y que la va adquiriendo cada vez más con el paso del tiempo, es el tratamiento de las masculinidades, problematizándolas ante las situaciones de violencia de género. A partir de una política paralela con el Polo de la Mujer, se comenzó ocupando de los varones que reciben violencia a través del centro integral de masculinidades (CIV) "El Centro surgió como herramienta para darle protección a las mujeres, es una política pública, porque es un trabajo en paralelo al del Polo Integral de las Mujeres" que está destinado a las que están en situación de violencia, y "vimos que nos faltaba trabajar con los varones, para que reconozcan sus conductas violentas", explicó a Télam Claudia Martínez, ministra de la Mujer de Córdoba, de quien depende el CIV (2020). Como de todas las disidencias, estos nuevos márgenes de acción son recientes y si parafraseamos a la trabajadora entrevistada, se observa que la atención y el interés sobre esta cuestión se debe expandir, para prevenir, erradicar y sensibilizar a esas masculinidades en situaciones de violencia por motivos de género.

Con la modificación del ASPO y el DiSPO, en el artículo 4 inciso 6 del DNU 334/21, las mujeres en situación de violencia pueden desplazarse sin restricciones, habilitando previamente el "Certificado Único Habilitante para Circulación- Emergencia COVID-19". Durante la pandemia, con esta modificación, el funcionamiento del Polo de la Mujer cambió, se adecuó al plan de contingencia implementado por el polo provincial, ya que se comprendió la necesidad de que una institución de esta índole mantenga abierta sus puertas. Se comenzó a trabajar de manera conjunta con los juzgados de violencia. El juzgado daba aviso al Polo, notificando a la persona en cuestión, y desde allí la institución se encargaba de contactar para explicar intervención y el seguimiento de su abordaje. La articulación juzgado- Polo de la mujer es de manera constante, se permite tener un mayor conocimiento de las situaciones por lo tanto el acompañamiento se torna individual.

Los datos del informe anual 2020 elaborado por el propio Polo de la Mujer, apuntan a que el 62,3% de los casos de violencia de género son ejercidos por ex-parejas de las víctimas y que, el 18,8% restante es producido por parejas actuales de las mujeres. A lo largo de ese año, que puede ser considerado el "pico" de la pandemia en nuestro país, se atendieron a 867 mujeres que llegaron por diferentes situaciones de violencia, al igual que las denuncias. Dicho informe relata "el período de aislamiento social, preventivo y obligatorio ha expuesto a las mujeres a una ineludible convivencia con las personas violentas, lo que ha hecho que aumente la búsqueda de orientación y contención" (2020). Ese año, hubo 19 femicidios en la provincia, de un total de 298 en todo el país.

Es importante destacar que el Polo no solo abarca a Villa María, aunque se trabaje con el 69,7% de mujeres de la ciudad, sino que también aglutina a 25 ciudades cercanas a la región, que comprenden la circunscripción, siendo el Departamento General San Martín y Tercero Arriba, y las localidades de Colazo, Carrilobo y Pozo del Molle, Calchín, Pampayasta Norte, Pampayasta Sud, Los Zorros, Punta de Agua, Alto Alegre y Ana Zumarán y Ballesteros, por lo que se tiene una relación constante con las



unidades judiciales y las trabajadoras sociales de cada pueblo y ciudad, marcando una actividad en conjunto y en red con las y los profesionales.

El trabajo en red (Coraggio 2012), es una forma de hacer las cosas que supone ir tejiendo relaciones, aprendizajes y complicidades, avanzando de nudo en nudo hasta tener constituido un espacio común, abierto y diversificado, en el que se puedan ir sumando nuevas iniciativas, propuestas y tener un mayor margen de acción y llegada. El trabajo en red supone dar énfasis al proceso de construcción de los espacios de encuentro y acción común. Así, el polo se condice con este trabajo en red, con la presencia de una diversidad de actores, entre los que encontramos al gobierno provincial como también al municipal cómo los principales, ya que como explica la trabajadora del Polo entrevistada, la institución surge por medio de un convenio entre provincia y municipio, en el cual provincia se encarga del pago algunas trabajadoras y el municipio de otras, al igual que del mantenimiento del lugar físico, ya sea desde limpieza hasta alimentos. Otros de los actores que inciden en el funcionamiento del polo son; el hospital Pasteur, los MuniCerca<sup>224</sup>, las unidades judiciales y el CAJ (centro de acceso a la justicia); fundamentales para cumplimentar los objetivos de protección de la mujer en situación de emergencia por violencia de género.

### **Reflexiones finales:**

Para finalizar, es de relevancia retomar las ideas propuestas a lo largo del escrito, enfatizando en el accionar del Polo Integral de la Mujer en Situación de Violencia y la llegada que esta institución tiene como mecanismo de respuesta ante las situaciones de violencia por motivos de género, ya sea ante situaciones detonantes que implican una intervención inmediata (cuando la vida de las mujeres corre peligro) o bien, sobre hechos de violencia simbólica no aislados ni menos importantes. Recalcamos el acompañamiento que el Polo brinda a lo largo de las 25 ciudades y la importancia del trabajo en red llevado a cabo por las trabajadoras de cada localidad y jurisdicción. A su vez, creemos oportuno que llevar adelante la consolidación de una institución que aborde la violencia de manera integral y transversal, muestra un reconocimiento por parte del gobierno provincial y sus funcionarias en reconocer a la violencia como un problema ocasionado por el orden patriarcal y cultural reinante y que con la creación de esta institución, ha sido un impulsor en problematizar y visibilizar los hechos de violencia.

Por otro lado, en este avance, se debe reconocer el papel que tuvieron las distintas luchas que los colectivos feministas han llevado a cabo a lo largo de la historia con el fin de que el Estado visualice, y se posicione como un actor que emita respuestas, brinde dispositivos de contención y acompañamiento ante esta emergencia. Todo esto, con la finalidad de ir erradicando y previniendo de a poco la violencia de género como condición estructural de las sociedades actuales.

Es importante dar a conocer el accionar del Polo Integral de la Mujer, sin romper con los acuerdos de confidencialidad que lo rigen, porque muchas mujeres cómo explica la coordinadora de la institución de Villa María “llegan cuando la violencia es extrema, es decir, física” y que en las mayoría de ocasiones, si no es en todas, “hay una historia de violencia económica y psicológica que no ha sido visibilizada”. Por otra parte y en línea con esta cuestión, resulta de gran importancia dar a conocer que se puede acceder al acompañamiento del Polo sin que la mujer que atraviesa las situaciones de violencia haya denunciado previamente a su agresor. Es posible recibir ayuda del equipo

---

<sup>224</sup> Institución que descomprime al Palacio Municipal, estos MuniCerca se encuentran distribuidos por los diferentes barrios de Villa María para llegar a las y los vecinos de manera más humana y rápida.



interdisciplinario antes de la denuncia, ya que lxs trabajadorxs de esta institución están preparados para poder abordar las distintas realidades que les toca vivir a las mujeres.

Así mismo, en este marco se han creado otras políticas públicas provinciales y se ha dado la bajada de políticas nacionales para acompañar a las mujeres en situaciones de violencia, brindando talleres de oficios y cursos para que estas puedan acceder al mercado laboral, como así también la creación de salas cunas, con el objeto de brindar cuidados a infancias para que esta tarea no quede ligadas a las maternidades y garantizarles una mayor independencia y estabilidad mediante estas herramientas. Aunque las acciones tomadas no garantizan la erradicación y la sensibilización, contribuyen a que esta se minimice y se potencien los mecanismos de intervención ante las realidades de las mujeres y diversidades víctimas de violencia de género.

Con todo lo expuesto, se considera de importancia seguir aumentando los esfuerzos para trabajar esta problemática tanto desde los distintos niveles de gobierno, como así también desde los actores privados y profesionales que se desenvuelven en esta institución; viendo la importancia de la formación en cuestiones de género, tanto en dichos actores públicos como en los privados. Se torna imprescindible que esta área sea tratada desde la transversalidad, interseccionalidad y multisectorialidad; teniendo en cuenta los distintos espacios y aristas que componen y acompañan al Polo; considerando que su marco de acción no solo aglutina instrumentos en lo que respecta a las políticas de género, sino que también, actúa en base a políticas referidas a la familia, a las infancias y a un sustento económico, que le permiten a las feminidades que se encuentran en situación de vulnerabilidad mejorar su condición.

Reconocemos que el abordaje que realiza el Polo es hacia mujeres cis, pero notamos fuertes impulsos a nivel provincial para brindar ayuda a las disidencias, ya que estos, estas y estxs, también se encuentran en situaciones de violencia por motivos de género. Aunque damos cuenta que las disidencias pueden sentirse excluidas del Polo si solo pensamos en su nombre, ya que se demostró un descontento por parte de la trabajadoras del Polo a llamar “Polo integral de la Mujer” reconociendo también que muchas veces se ha atendido a trabajadoras sexuales que han llegado en situaciones muy violentas. A su vez notamos avances en la problemática a partir de la creación del Centro Integral de Varones, donde reciben varones que ejercen violencia, destinado a varones de 18 a 65 años que tengan la convicción de querer cambiar sus conductas violentas.

De esta forma, como se explicó a lo largo del escrito la violencia radica de forma estructural en la sociedad, es una cuestión patriarcal con la cual las mujeres conviven todos los días. Es por ello, que resulta de gran importancia no sólo trabajar con las mujeres que sufren violencia de género, sino también ampliar la mirada y generar algo más inclusivo para con las diversidades, como es con la cuestión del nombre de la institución como se explicaba anteriormente, por ejemplo. Además, se visualiza la importancia de trabajar con las masculinidades que ejercen violencia, porque si no se trabaja en la “raíz”/ con el perpetrador de los golpes, las manipulaciones, las amenazas, la situación no se va a modificar; sino ¿cómo se modifican las conductas patriarcales y machistas si no se trabaja sobre el ámbito de las masculinidades? La sensibilización con la cuestión de violencia de género es un trabajo que tiene que tener como partícipes necesarios a la sociedad en su conjunto. Este es uno de los planteamientos que forma parte de las propuestas de investigación de las autoras del presente escrito a la hora de seguir pensando el tema de las situaciones por violencia de género.



### **Bibliografía utilizada:**

Barrancos Dora (2016) Violencia patriarcal. Puentes – UNLP - agosto de 2015 y Desde la Patagonia, Difundiendo Saberes -Universidad Nacional del Comahue, n° 22

Bonavitta, Paola; Gastiazoro, Maria Eugenia; Violencias en vínculos sexuales y afectivos. Proyecto de extensión con mujeres de la ciudad de Córdoba; Universidad Nacional del Litoral. Facultad de Humanidades y Ciencias. Departamento de Letras ; +E: Revista de Extensión Universitaria; 13; 12-2020; 1-19

Cooke, Ezequiel. 20 de abril de 2020. Algunas consideraciones prácticas y reflexiones de la Violencia de Género en tiempos de pandemia. Id SAIJ: DACF200068

Fuller, Norma (Sin fecha) El enfoque de género como propuesta de políticas públicas. por Ideelee Revista N° 267.

Decreto N° 174/16 de 2016 [con fuerza de ley] Creación del Polo Integral de la Mujer en Situación de Violencia. 16 de marzo de 2016.

Gastiazoro, Maria Eugenia; Des-privatizar el sentido común sobre la violencia de género. Análisis de casos de femicidio en Córdoba, Argentina; Instituto de Investigaciones Socio-Económicas; REVIISE; 11; 11; 9-2018; 241-252.

Graglia, José Emilio (2017) Políticas Públicas. 12 retos del siglo 21. Editorial: Fundación Konrad Adenauer (KAS), Asociación Civil de Estudios Populares (ACEP), Instituto de Ciencias del Estado y la Sociedad (ICES)

Inauguraron en Villa María el Polo Integral de atención a la mujer en situación de violencia (5 de octubre, 2017) por Córdoba informa. Extraído de:

<https://cordobainteriorinforma.com/2017/10/05/inauguraron-en-villa-maria-el-polo-integral-de-atencion-a-la-mujer-en-situacion-de-violencia/>

Instituto de Género y Promoción de la Igualdad - Defensoría del pueblo (25 de noviembre de 2020) La violencia hacia las mujeres es una pandemia social por el. Extraído de:

<https://www.defensorcordoba.org.ar/noticia/2104/La-violencia-hacia-las-mujeres-es-una-pandemia-social>

Jaime, Martín Fernando ... [et.al.] (2013) Introducción al análisis de políticas públicas. - 1a ed. - Florencio Varela : Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2013. Capítulo III “Las políticas públicas: el desarrollo de un campo disciplinar” pp. 53- 83.

Pablo Santoro. 13 de marzo de 2020. Coronavirus: la sociedad frente al espejo. The conversation. Extraído de: <https://theconversation.com/coronavirus-la-sociedad-frente-al-espejo-133506>

Ministerio de la Mujer, Género y Diversidades (2020) El Plan Nacional de Acción Contra las Violencias por Motivos de Género 2020-2022.. Extraído de:

[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan\\_nacional\\_de\\_accion\\_2020\\_2022.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_nacional_de_accion_2020_2022.pdf)

Molina, Silvina (1 de abril de 2020) Cómo se trabaja en Córdoba con varones violentos en medio del aislamiento social. Extraído de:



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

<https://www.telam.com.ar/notas/202004/446949-varones-violencia-domestica-coronavirus-aislamiento.html>

Municipalidad de Villa María ( 8 de marzo de 2020) Durante 2020, el Polo Integral de la Mujer atendió a 867 mujeres por situaciones de violencia. Extraído de

<https://www.villamaria.gob.ar/noticias/1991>

Presentarán proyecto para declarar la emergencia en violencia de género en Córdoba (26 de mayo de 2015) Redacción por *La Voz del Interior*.

Ramírez, J., Alarcón, R., y Ortega, S. (2020). Violencia de género en Latinoamérica: Estrategias para su prevención y erradicación. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, XXVI(4), 260- 275.

Segato, R. L. (2017). *La guerra contra las mujeres*. Buenos Aires: Traficantes de Sueños, Tinta Limón.

Villa María Vivo (8 de marzo de 2020) “Llegan cuando la violencia es extrema”, dijo la coordinadora del Polo de la Mujer. Extraído de:

<https://villamariavivo.com/llegan-cuando-la-violencia-es-extrema-dijo-la-coordinadora-del-polo-de-la-mujer/>

1.995 femicidios en 7 años de ni una menos, 03 de junio de 2022. Publicado por observatorio “ahora que si nos ven” Extraído de:

[https://storage.googleapis.com/observatorio-api-content/Informe\\_Femicidios\\_2015\\_2022\\_f35ca7cef9/Informe-Femicidios-2015-2022\\_Informe\\_Femicidios\\_2015\\_2022\\_f35ca7cef9.pdf](https://storage.googleapis.com/observatorio-api-content/Informe_Femicidios_2015_2022_f35ca7cef9/Informe-Femicidios-2015-2022_Informe_Femicidios_2015_2022_f35ca7cef9.pdf)





## Nuevas instituciones, viejas jerarquías: el caso de la paridad de género en las juntas comunales de la Ciudad de Buenos Aires<sup>225</sup>

Eliana Persky

(Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín) [elianapersky@gmail.com](mailto:elianapersky@gmail.com)

### Resumen:

Desde el 2011 en la Ciudad de Buenos Aires (en adelante CABA) se eligen cada 4 años en forma directa y por sistema D'hondt representantes de las juntas comunales, el primer cargo con paridad de género del distrito, y el único donde la paridad opera sobre un "ejecutivo colegiado". El análisis de la paridad en las comunas nos permite observar el desempeño de la paridad de género en el marco de un proceso de creación institucional, y comprender de qué manera inciden los condicionantes de la representación femenina en este contexto específico. El argumento principal de esta ponencia es que la paridad comunal tuvo un alto grado de cumplimiento y efectividad en base a una normativa electoral robusta y su compatibilidad con el sistema electoral. No obstante, la originalidad del cargo no eximió a los partidos políticos de un cumplimiento minimalista respecto a la incorporación de mujeres en los encabezamientos femeninos. Esto último repercutió en una mínima proporción de mujeres presidentas de juntas y un diferencial a favor de la representación de los varones en el número total de juntistas electos/as.

### 1. Introducción

Desde el 2011 en la Ciudad de Buenos Aires (en adelante CABA) se eligen cada 4 años en forma directa y por sistema D'hondt representantes de las juntas comunales, el primer cargo con paridad de género del distrito, y el único donde la paridad opera sobre un "ejecutivo colegiado". La Ley Orgánica de Comunas (LOC), modelada en la Constitución de la Ciudad Autónoma de 1996 y sancionada finalmente en 2005, instituyó la división de la Ciudad en 15 unidades de gestión política y administrativa descentralizada, gobernadas, cada una de ellas, por una junta comunal de 7 miembros que es presidida por el/la cabeza de la lista más votada. La cláusula transitoria primera de la norma incluyó lo que sería una innovación respecto al cupo de género vigente en la Constitución porteña: las listas partidarias para la elección de representantes comunales no podrían incluir de forma consecutiva a dos personas del mismo sexo, instaurando así, la paridad y la alternancia de género en este nuevo rol institucional. De las 105 nuevas autoridades que se sumaban al juego electoral, la mitad debía ser ocupada por mujeres.

A diferencia de las cuotas y paridad que operaron sobre cargos vigentes desplazando a los varones instalados en los lugares espectables de las listas para incorporar a las candidaturas de mujeres, en las juntas comunales nos encontramos con la característica de que la secuencialidad y alternancia de género es constitutiva del cargo. Las comunas se crearon formalmente con paridad de género desde su origen, y sin el antecedente inmediato de un cargo similar. Este último punto constituye una particularidad que distingue al caso de las comunas respecto a la mayor parte de la literatura sobre los

---

<sup>225</sup> Trabajo preparado para su presentación en el XV Congreso Nacional y VIII Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022.



efectos de la aplicación de reformas electorales inclusivas sobre cargos representativos. El análisis de la paridad en las comunas nos permite observar el desempeño de la paridad de género en el marco de un proceso de creación institucional, y comprender de qué manera inciden los condicionantes de la representación femenina en este contexto específico.

El argumento principal de esta ponencia es que la paridad comunal tuvo un alto grado de cumplimiento y efectividad en base a una normativa electoral robusta y su compatibilidad con el sistema electoral. No obstante, la originalidad del cargo no eximió a los partidos políticos de un cumplimiento minimalista respecto a la incorporación de mujeres en los encabezamientos femeninos. Esto último repercutió en una mínima proporción de mujeres presidentas de juntas y un diferencial a favor de la representación de los varones en el número total de justistas electos/as. En este sentido, si bien las comunas no cuentan con un antecedente inmediato anterior, las jerarquías internas de los partidos políticos en tanto “*gatekeepers*” perduraron en esta nueva categoría institucional reproduciendo las prácticas minimalistas en el cumplimiento de la paridad.

## 2. Marco teórico y metodología

La expansión de las cuotas de género y la paridad en América Latina motivó el desarrollo de una extensa literatura que desde el neoinstitucionalismo feminista (NIF) evaluó la efectividad de estos instrumentos normativos sobre la representación descriptiva de las mujeres (Freidenberg y Gilas, 2020). Estos análisis dieron cuenta del incremento positivo que implicó en términos cuantitativos la aplicación de las cuotas y la paridad en la representación de mujeres en los parlamentos de la región. Pero, también detectaron y caracterizaron los condicionamientos del sistema político (electorales, legales y culturales) que modelaron sus efectos generando la persistencia de brechas de género en acceso a los cargos electivos y el desarrollo de las carreras políticas (Caminotti, 2016; Archenti y Tula, 2014, 2017; Tula 2017, Llanos Cabanillas 2019; Freidenberg 2017). Las reformas electorales inclusivas no transformaron por sí mismas las jerarquías de género que estructuran las carreras y las redes de poder político (Franceschet y Piscopo, 2013).

En relación al acceso a la política representativa, Archenti y Tula (2014) identificaron la persistencia de obstáculos para que la equidad de la oferta electoral se exprese en el equilibrio de género en la conformación de los parlamentos una vez aplicadas las reformas de paridad al nivel nacional de la región. De esta forma, se confirmaron los efectos desfavorables producidos por determinadas estructuras institucionales como los partidos políticos y los sistemas electorales; y la importancia de la fortaleza de las normativas inclusivas para impedir los incumplimientos o estrategias disuasivas de las elites político partidistas (Archenti y Tula 2014; Caminotti y Freidenberg, 2016).

Los partidos políticos en tanto actores protagónicos o monopólicos en el proceso de selección de las candidaturas actúan como “*gatekeepers*” (porteros) ya que son los que definen qué perfiles de candidaturas representarán al partido ante la ciudadanía (Freidenberg, 2017; Archenti y Tula, 2017). Según Freidenberg (2017) diversos trabajos dan cuenta del sesgo de género de los partidos por la existencia de monopolios informales de poder masculino que controlan esas decisiones en detrimento de la participación de mujeres. Archenti y Tula (2017) señalan que la implementación de las medidas de cuotas o paridad fue percibida por las estructuras partidarias como una amenaza a los liderazgos tradicionales frente a lo cual han implementado distintas estrategias disuasivas. Los “*atajos*” identificados por la literatura son la inclusión de mujeres con lazos familiares que garanticen la



reproducción de las lealtades (Archenti y Tula, 2017; Barnes Ciocci y Lopreite, 2018), o la asignación de sus candidaturas en los distritos perdedores (Caminotti y Freidenberg, 2018). También se han registrado casos donde se incluyó a las mujeres en las listas de candidatos para cumplir con la normativa y haciéndoles firmar anticipadamente su renuncia para ser reemplazadas por varones consecutivos en la lista una vez asumidos los cargos (Ferreira Rubio, 2013).

Una de las principales estrategias estaría dada por el cumplimiento minimalista de las normas inclusivas. En este sentido, podemos clasificar el comportamiento partidario entre un cumplimiento sustantivo o minimalista de la paridad, de acuerdo a los lugares que los partidos les asignan a las mujeres en las listas electorales (Caminotti, Page, Zarate, Bucciarelli, 2018). Se entiende por “cumplimiento sustantivo” aquel que se expresa cuando los partidos están comprometidos con los objetivos de la paridad en términos de resultados y promueven la igualdad de género, favoreciendo la elección de mujeres, por ejemplo, cuando las designan en el encabezamiento de las listas (2018, p.06). En tanto, se entiende que los partidos realizan un “cumplimiento minimalista” cuando se limitan a respetar las exigencias básicas impuestas por la legislación y no posicionan a mujeres más allá de lo que indica estrictamente la normativa (2018, p.06; Archenti y Tula, 2017).

En base a estos elementos teóricos, analizaremos la efectividad de la paridad en las comunas porteñas a partir de las variables institucionales (el régimen electoral de género, el sistema electoral y las magnitudes distrital y partidaria), y caracterizaremos el desempeño de los partidos en relación a los encabezamientos femeninos. Como fuentes primarias se utilizan los datos abiertos del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad respecto a los resultados electorales y la conformación de las juntas comunales.

### **3. Análisis de la efectividad de la paridad de género en el ingreso a las juntas comunales**

Desde la inauguración del mandato comunal en 2011 el número de mujeres electas como juntistas en forma agregada en las 15 comunas ha sido de 48 en cada elección (2011, 2015, 2019) sobre el total de 105 cargos disponibles en cada oportunidad. Esto implica que fueron electos 9 varones más por cada comicios y, por lo tanto, que la distribución de bancas entre uno y otro género fue de 47,7% para las mujeres y 52,3 % para los varones. A su vez, sólo dos mujeres por mandato accedieron electivamente a la presidencia de las juntas comunales. Las 6 presidentas pertenecieron a PRO/JXC, el frente que ganó todas las presidencias de comunas desde el 2011 al 2019 con excepción de las comunas 4 y 8 en este último periodo.

La comparación de la proporción de mujeres electas respecto al 50% en tanto cuota paritaria es un indicador de la efectividad de paridad (Archenti y Albaine, 2012). Contrastar el porcentaje de mujeres electas con el objetivo de la norma paritaria permite cuantificar los resultados obtenidos, identificar los déficits de la representación femenina y las barreras que inciden en su consecución. En el caso de las comunas porteñas la diferencia entre la paridad y el porcentaje de mujeres electas es de -4,3% en los tres periodos analizados. Un punto que llama la atención es la continuidad de esa diferencia en el transcurso de los tres mandatos comunales. En este sentido, la evidencia sobre comunas aporta datos que contradicen la hipótesis sostenida por una parte de la literatura sobre representación descriptiva de las mujeres, respecto a que la antigüedad de las normas genera un aumento en la proporción de mujeres electas como resultado de un proceso de aprendizaje respecto a la participación de las mujeres en los cargos (Freidenberg y Garrido Da Sierra, 2021).



**Cuadro 1: Efectividad de la paridad sobre el total de juntistas electos/as (2011-2015-2019)**

	N Cargos totales	N Mujeres electas	N varones electos	N Diferencia entre varones y mujeres electas	% Piso norma paritaria	% Mujeres electas	% Diferencia entre norma paritaria y de mujeres electas
2011	105	48	57	9	50%	45,7%	-4,3%
2015	105	48	57	9	50%	45,7%	-4,3%
2019	105	48	57	9	50%	45,7%	-4,3%

Fuente: elaboración propia sobre datos de TSJ CABA

Archenti y Albaine (2012) analizan en perspectiva comparada la efectividad de las cuotas y paridad en las capitales subnacionales de nuestro país en el período 2007-2011. Allí las autoras señalan 4 casos que contaban con Ley de paridad de género hacia el año 2011: los Consejos Deliberantes de Viedma, Paraná, Resistencia y Ushuaia. De estos, los primeros dos, Viedma y Paraná, contaban con tasas de efectividad positivas de entre 5 y 7% respectivamente. Ambas ciudades tienen consejos deliberantes de magnitudes impares de 9 miembros con renovación total, lo que indica, para las autoras, que el número mayor de mujeres que de varones se deba a una diferencia a favor de estas en la definición de la banca impar. En Resistencia, con paridad y magnitud impar de 11 miembros y renovación total, la efectividad arrojaba un -4,55% muy parecido al de las comunas de la Ciudad. En cambio, Ushuaia con un consejo deliberante de 7 miembros y renovación total arrojaba una tasa de efectividad mucho menor (-35,7%) asignada por las autoras al sistema de boleta desbloqueada en el que las preferencias perjudican a la representación femenina.

Si bien el cargo de juntista comunal no es comparable en términos de rol con el de concejal, analizar los resultados de la efectividad de la paridad de las comunas a la luz de los obtenidos por las normas paritarias que rigen las elecciones subnacionales de los consejos deliberantes de las capitales provinciales de Argentina, nos brinda perspectiva para analizar los resultados relativos de la paridad local e indagar qué factor explica la pequeña brecha entre el objetivo de la norma paritaria y el obtenido en los tres mandatos. Como señalábamos al principio de la ponencia, nuestra hipótesis principal es que esa diferencia se debe a un cumplimiento minimalista de los partidos que priorizaron a los varones en los lugares espectables y más jerarquizados como el encabezamiento de las listas, lo que particularmente en una magnitud mediana e impar y con la distribución de bancas proporcional, que involucra en el reparto a dos o más fuerzas políticas, inclina la balanza a favor de los candidatos masculinos.

A continuación, examinaremos esta hipótesis a la luz de los resultados electorales y el comportamiento de las variables institucionales (REG, sistema electoral y magnitudes partidarias) intentando probar la fortaleza del REG, la compatibilidad con el sistema electoral como factores que aportaron a la



efectividad de la paridad, y el cumplimiento minimalista de los partidos como explicación a la brecha entre expectativas y realidad en torno al 50% de representación femenina.

### 3. 1. Análisis del REG y el sistema electoral de las juntas comunales

De acuerdo a la literatura comparada sobre casos nacionales y subnacionales de reformas electorales inclusivas, la afectividad de la incorporación de mujeres a través de la paridad depende de la fortaleza del régimen electoral de género (REG), entendido como las reglas que establecen el modo en que se registran las candidaturas a los cargos de representación popular (Freidenberg 2020, Freidenberg y Garrido Da Sierra 2021). Un REG es fuerte cuando establece un porcentaje alto de exigencia (umbral), que en el caso de la paridad está dado por el 50%, cuando ese umbral se aplica a la fórmula completa (candidaturas titulares y suplentes), con mandato de posición explícito, evitando que ubiquen a las mujeres en candidaturas donde el partido suele perder las elecciones; alto grado de enforcements (monitoreo, control y sanciones fuertes por no cumplir la cuota) y ausencia de válvulas de escape (Freidenberg y Garrido Da Sierra, 2021, p. 7). De esta forma un REG fuerte es el aquel que reduce el margen de manipulación estratégica que los partidos políticos puedan tener para esquivar el cumplimiento de lo que les exige la normativa (2021; Caminotti y Freidenberg 2016, 2018).

A su vez, la eficiencia del REG mejora sustantivamente al contar con un sistema electoral compatible (2021, 2016, 2018, Archenti y Albaine 2012; Tula 2017). La literatura indica que los sistemas proporcionales son los más favorables a la elección de mujeres. Esto es así por la tendencia de los partidos políticos a la nominación de los candidatos varones en las primeras posiciones de las listas, lo que en sistemas mayoritarios puede tender a la exclusión sistemática de las mujeres (Archenti y Albaine 2012, p.10). Otros atributos del sistema electoral que han demostrado incidir en el acceso de las mujeres a los espacios de representación son la magnitud del distrito, a mayor número de bancas mayores posibilidades de ingreso femenino (2012, Caminotti, Page, Zárate; 2019), y, en el mismo sentido, la magnitud partidaria, es decir la cantidad de escaños que el partido aspira a conseguir en la elección (Alles, 2018). El tipo de lista también puede alterar los objetivos de la norma paritaria, siendo las listas cerradas bloqueadas las más favorables a respetar el mandato de posición (Archenti y Albaine, 2012; Archenti y Tula 2014; Tula 2017).

Analizando el REG para la elección de juntas comunales encontramos:

- 1) La ley paritaria cuenta con un mecanismo de alternancia y secuencialidad entre géneros desde el primer lugar hasta el último de la lista. Se trata de un modelo de tipo “cremallera” (varón – mujer o mujer – varón) con una proporción del 50% por género.
- 2) Aunque la secuencialidad abarca la continuidad entre candidaturas titulares y suplentes, los mecanismos de reemplazo por género se establecieron recién a partir de la cláusula tercera del Código Electoral de la Ciudad, que como explicábamos en el apartado anterior, está vigente desde las elecciones del 2019. Es decir que hasta ese momento los reemplazos se hicieron por el candidato/a continuo en la lista sin considerar el género de la persona saliente.
- 3) Si bien la ley no establece sanciones por incumplimiento, tampoco admite excepciones. De acuerdo a la administración de Justicia en Argentina son los tribunales electorales quienes oficializan las listas a presentarse en las elecciones. El Código Electoral Nacional (art 61, párrafo 2) habilita a los tribunales electorales a realizar los corrimientos necesarios en caso de que los/as candidatos/as no cumplan los requisitos requeridos para la postulación. En este sentido, y para adecuar las listas a los





requisitos de la paridad, el Tribunal Superior de Justicia (TSJ), que es el órgano jurisdiccional de las elecciones a cargos locales, realiza el corrimiento de las candidaturas a fin de adecuar las listas a la paridad. Si del resultado de estos corrimientos las listas quedaran incompletas no se procede a su oficialización.

4) El sistema electoral es proporcional (D'hondt) y la magnitud de distrito es de 7 miembros que se renuevan en forma total cada cuatro años, lo que puede considerarse como una magnitud mediana (Archenti y Albaine, 2012). El tipo de lista utilizado para las 3 elecciones comunales fue cerrada y bloqueada.

Del análisis se desprende que la paridad comunal cuenta con un REG fuerte ya que cumple con todas las condiciones establecidas, con excepción de la cuestión de los reemplazos que fue resuelta recién a partir del mandato 2019. Sin embargo, la falta de determinación del género de los reemplazantes no fue un factor que incidió en la efectividad del acceso de las mujeres a las juntas comunales. A diferencia de casos como el “Las Juanitas” en México donde las candidatas figuran en la lista, pero se les hace firmar una renuncia anticipada para que una vez electas su cargo sea ocupado por candidatos varones (Ferreira Rubio, 2013), las comuneras electas asumieron los cargos sin que se registren renuncias sospechosas o masivas. En términos generales, las renuncias comunales fueron exiguas. En el mandato 2011 renunció una comunera que había encabezado la lista del FPV en la comuna 9, pero su dimisión se debió a que estaba gravemente enferma y falleció a las pocas semanas (testimonio aportado por Gabriela Martínez, comunera FPV 2011 en la comuna 9). En el PRO la única comunera que renunció fue Victoria Roldan Méndez (PRO) para asumir como legisladora porteña en el 2013. En tanto, en 2015, cuando el PRO ganó en conjunto la presidencia de la Nación, la reelección en CABA y la gobernación de la Provincia de Buenos Aires, se dio un aumento importante de las renuncias, principalmente de varones, para cubrir cargos de mayor jerarquía en el Ejecutivo de la Ciudad. No obstante, dos comuneras dejaron el cargo apenas asumidas, una de ellas (María Paula Lopardo, electa por el PRO en la comuna 2) para asumir como diputada nacional en la bancada que dejaba vacante Laura Alonso por pasar a hacerse cargo de la Oficina Anticorrupción Nacional. La otra, Mora Kantor, electa por ECO en la comuna 15, renunció a su banca comunal casualmente, para acompañar la gestión de Alonso en esa misma oficina. En este sentido, podemos deducir que el déficit normativo respecto a los reemplazos no fue utilizado por los partidos en detrimento de la efectividad de la paridad. Incluso, hubo una judicialización al respecto, pero en sentido inverso. En 2015 Gonzalo Aguilar (electo por ECO como cabeza de lista) renuncia a su cargo de juntista en la comuna 11 y es reemplazado por Carolina Maccione que era la segunda candidata de la lista y de género femenino. Esta situación es apelada por Rogelio González, el candidato posterior en la lista (tercero), quien recurrió al TSJ para reclamar que se lo deje asumir en vez de Maccione, alegando un incumplimiento a la ley de cupo femenino. El TSJ desestimó el argumento de González y falló por unanimidad en su contra confirmando a la comunera en el cargo.

Más allá de este caso puntual, otra demostración sobre la robustez de la norma paritaria tiene que ver con la baja judicialización general de la paridad comunal. Según Galván y Girotti (2019), a diferencia de otros diseños normativos que presentaron altos grados de judicialización, en el caso porteño la paridad se consolidó normativamente caracterizándose por un bajo nivel de controversias. Los pocos casos de intervención del TSJ estuvieron vinculados principalmente al acoplamiento entre la norma paritaria y la PASO. En dos casos los apoderados partidarios acudieron a la justicia en relación al orden de las candidaturas resultantes de la combinación entre la aplicación del D'hondt y la paridad en





la definición de las listas finales como resultado de internas competitivas. Según Almaraz y Eizaguirre (2019), la intervención del TSJ (Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad) en ambos casos respetó la norma paritaria y el lugar adecuado de las candidatas en las listas (p.44).

El alto grado de fortaleza del REG es clave para la afectividad paritaria en las comunas, ya que, a diferencia de los casos señalados, la experiencia del movimiento feminista es que la mayor judicialización puede ir en contra de las medidas inclusivas. Durante los años posteriores a la implementación de la Ley de cupo femenino, los partidos recurrieron a la justicia para justificar sus atajos basados en distintas interpretaciones del texto normativo, cuestión que no necesariamente fue rechazada por los tribunales (Lazzaro, 2008). Incluso, para poner un ejemplo más reciente, en 2017 en la Provincia de Buenos Aires la Junta Electoral Provincial, emitió una resolución de oficio relevando a las organizaciones políticas de acatar la paridad en las listas finales en ocasión de acoplarse por primera vez en ese distrito la normativa PASO y la ley provincial de paridad (Caminotti, Page, Zarate, Bucciarelli, 2018).

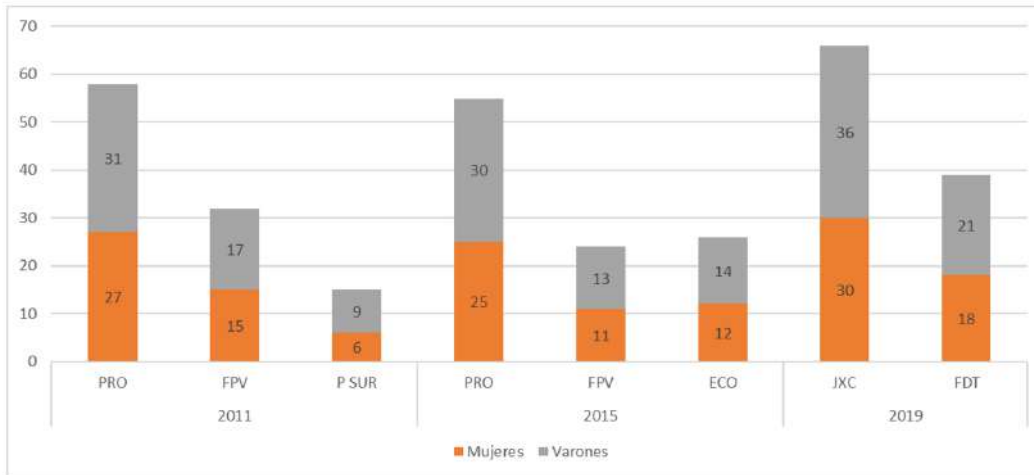
En este sentido, se sostiene nuestro argumento respecto a la efectividad de la paridad comunal basada en la fortaleza del REG y su compatibilidad con el sistema electoral. La mayor proporción de varones en las juntas respondería a la tendencia de los partidos a los encabezamientos masculinos lo que en una magnitud impar y con un sistema proporcional que distribuye los ediles entre dos o más fuerzas políticas arroja un diferencial a favor de la representación masculina.

### **3.2. El comportamiento de los partidos políticos respecto a la integración de mujeres en las listas**

Pese a la variación en relación a la conformación y cantidad de las fuerzas políticas que participaron de la distribución de bancas comunales a lo largo de las 3 elecciones registradas hasta el momento, el número total de mujeres en las comunas se mantuvo particularmente estable de una elección a otra. Como se observa en el gráfico 1, más allá de la disímil performance electoral de las agrupaciones, en todos los casos estas ingresaron a las juntas una mayor cantidad de candidatos varones que de candidatas mujeres. Es decir, que independientemente de la agrupación y la elección, los varones fueron priorizados respecto a las posiciones espectables en las distintas listas competitivas. Esto nos permite avanzar en la afirmación generalizada respecto al cumplimiento minimalista. No obstante, corresponde que nos preguntemos si el comportamiento en detrimento del protagonismo femenino es igual en todos los partidos o si, por el contrario, estos presentan matices en el status de integración de las mujeres en las listas partidarias. También, que indagemos los factores que pueden estar relacionados con esos comportamientos.



**Gráfico 1: juntistas electos/as por agrupación política y por género (2011- 2019)**



Fuente: elaboración

propia en base a datos del TSJ CABA.

El cuadro 2 nos permite analizar en mayor detalle el comportamiento de las agrupaciones respecto a la norma paritaria. Aplicando el mismo cálculo que usamos al comienzo del apartado para cuantificar la efectividad de la paridad, comparamos el porcentaje de mujeres electas en cada elección por agrupación y sacamos un promedio de a lo largo de las 3 elecciones. En todos los casos la diferencia entre el 50% establecido por la normativa y el porcentaje de mujeres electas resulta negativo. No obstante, existen algunos matices en el comportamiento general de las agrupaciones.

Por un lado, Proyecto Sur (PS) que se presentó sólo en 2011, es la agrupación con menor número de mujeres electas y la que más se aleja (un 10%) de la paridad. Esto se debe a que PS ingresó en esa elección 15 comuneros/as totales a razón de 1 por comuna. Una magnitud partidaria pequeña. En este sentido, sólo ingresaron las 6 mujeres que encabezaban las listas respectivas. ECO, con una sola participación electoral en 2015 y una magnitud partidaria mediana (26 comuneros/as electos/as) se distancia un -3,8% de la paridad comunal. El caso del FPV/FDT que compite en las 3 elecciones, la proporción de comuneras electas se distancia en promedio un -3,7% de la paridad. Esa cifra apenas presenta matices entre una elección y otra, pero la peor performance electoral coincide con el comportamiento más deficitario (-4,2% en 2015 cuando obtiene la menor magnitud partidaria: 24). El PRO/JXC es la que tiene el peor promedio en su desempeño paritario (-5,7%). La performance de la agrupación respecto a la paridad va empeorando con el transcurso de las elecciones alcanzando su valor más bajo en la elección de 2019 (-9,1%) donde alcanza la magnitud partidaria más alta.



**Cuadro 2: Efectividad de la paridad por alianza electoral por mandato**

	Magnitud partidaria	N Mujeres electas	N de paridad aplicado a la magnitud partidaria	% Mujeres electas	Diferencia entre norma paritaria s/la magnitud y % de mujeres electas
<b>2011</b>					
PRO	58	27	29	46,6%	-3,4%
FPV	32	15	16	46,9%	-3,1%
PSUR	15	6	7,5	40,0%	-10,0%
<b>2015</b>					
PRO	55	25	27,5	45,5%	-4,5%
FPV	24	11	12	45,8%	-4,2%
ECO	26	12	13	46,2%	-3,8%
<b>2019</b>					
JXC	66	27	33	40,9%	-9,1%
FDT	39	18	19,5	46,2%	-3,8%
<b>PROMEDIO</b>					
PRO/JXC					-5,7%
FPV					-3,7%

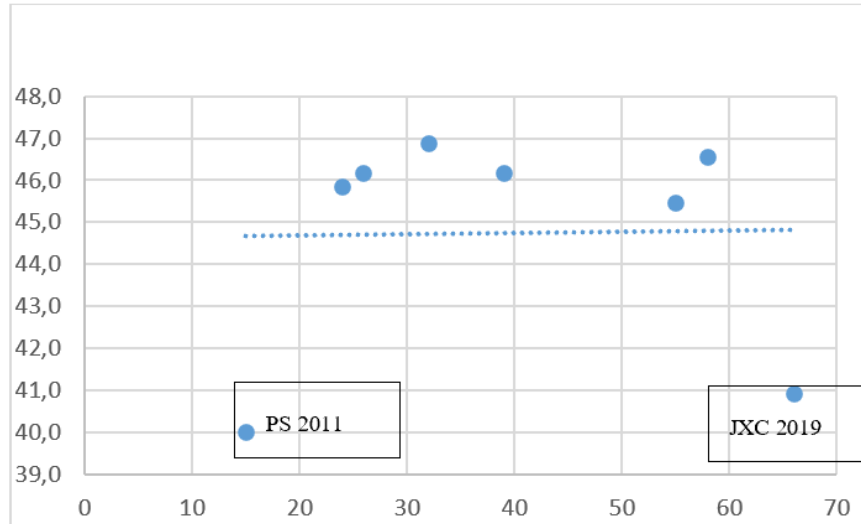
Fuente: elaboración propia según datos TSJ CABA.

Alles (2018) señala a la magnitud partidaria como un factor determinante del acceso de las mujeres a la representación. Según su estudio sobre las legislaturas provinciales de Argentina entre 2005 y 2017 a medida que aumenta el número de bancas a las que los partidos pueden acceder, estos tienen la oportunidad de balancear la composición de su oferta como una forma de apelar a diferentes grupos de votantes; contexto que mejora las oportunidades de las mujeres de ser nominadas y acceder a ocupar posiciones “con posibilidades de resultar electas” (p.180). En cambio, las barreras partidarias serían más intensas cuando el partido tiene pocos escaños disponibles (p.180).

El Gráfico 2 muestra la relación entre la magnitud partidaria y el porcentaje de mujeres electas por cada agrupación política en el transcurso de las 3 elecciones de justistas. Si bien las dos variables tienen una correlación muy baja (0,01) en términos generales, los casos de Proyecto Sur (2011) y Juntos por el Cambio (2019) ubicados en los extremos de la magnitud partidaria son los que más se distancian de la línea de tendencia. En este sentido, debemos descartar la relación entre la magnitud partidaria respecto al cumplimiento minimalista.

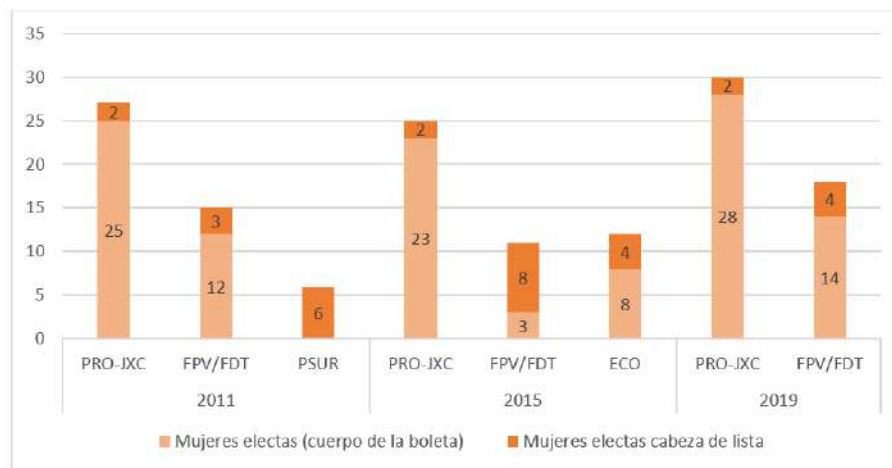


**Gráfico 2: magnitudes partidarias y % de mujeres electas (2011, 2015, 2019)**



Fuente: elaboración propia según datos de TSJ CABA

**Gráfico 3: Mujeres electas por agrupación política según cabeza de lista o cuerpo de la boleta (2011, 2015, 2019)**



Fuente: elaboración propia en base a datos del TSJ CABA.

Al observar en detalle el comportamiento de las agrupaciones políticas en relación a los encabezamientos femeninos podemos identificar que, con excepción del FPV en el 2015, en todos los casos la cantidad de listas encabezadas por mujeres de las agrupaciones políticas fue menor que las encabezadas por varones, aunque este comportamiento involucra matices entre las agrupaciones. Como muestra el gráfico 3, a medida que disminuye la performance de las fuerzas políticas, mayor es el peso que tienen las listas encabezadas por mujeres en la contribución al engrosamiento de la cantidad de comuneras electas. De esta manera, como dijimos anteriormente, de las 6 bancas femeninas obtenidas por Proyecto Sur (PS) en el 2011, las 6 se debieron a encabezamientos de mujeres. Cabe resaltar que PS obtuvo en esa elección una banca por comuna con lo cual de las 15



listas que presentaron fueron 6 en total las encabezadas por mujeres (40%). En 2015, el FPV fue el partido que obtuvo menor cantidad de ediles comunales y, por lo tanto, menor cantidad de mujeres electas. De las 11 comuneras electas del FPV en 2015, 8 se debieron a encabezamientos femeninos. En tanto en esa elección ECO obtuvo 12 comuneras de las cuales 4 se debieron a encabezamientos femeninos. En contraste, el PRO/JXC se mantuvo siempre en dos encabezamientos femeninos (13,3%) a pesar de ser la agrupación que ganó las 3 elecciones y accedió en el 2011 y 2015 a todas las presidencias de las juntas. Esta situación limitó el acceso de las mujeres a las presidencias de las comunas representando sólo dos presidentas en cada uno de los mandatos.

Analizando la evolución de las fuerzas políticas en el transcurso de las 3 elecciones, encontramos que el FPV/FDT tuvo un comportamiento oscilante en relación a las listas encabezadas por mujeres. Estas fueron 3 (20%) en 2011, y 4 (26,6%) en 2019, obteniendo un pico de 8 (53%) listas encabezadas por mujeres en 2015. Este punto resulta particularmente relevante: en el 2015, de las 11 comuneras electas, 10 de ellas estaban siendo reelegidas y de estas sólo una había encabezado lista en la elección anterior por el FPV y otra lo había hecho en Proyecto Sur. Es decir, que en el 2015 no sólo hubo un boom de comuneras encabezando las listas del FPV, sino que 6 de las 8 lo hicieron reeligiendo su mandato en un lugar de mayor jerarquía que el que habían tenido en la elección anterior. Aquí, podemos afirmar que la limitación de la reelección por sólo un período interrumpe ese crecimiento político de las mujeres del FPV en la instancia comunal, siendo sólo 4 las comuneras encabezando listas en la elección siguiente. Estas últimas sin haber ninguna de ellas ocupado una banca comunal en el período anterior.

ECO, que compitió solo en 2015 presentó 4 (26,6%) de listas encabezadas por mujeres. En este sentido, la mayor propensión que tuvieron las agrupaciones minoritarias a las listas encabezadas por mujeres contribuyó a sostener el nivel de efectividad de la paridad en el contexto de distribución de las bancas entre 3 opciones electorales. No obstante, la incorporación de ECO a Juntos por el Cambio en la elección de 2019 no repercutió en un mayor protagonismo del número de mujeres encabezando en esa agrupación política.

En términos generales tanto PRO/Juntos por el Cambio como el FPV/FDT que fueron las dos agrupaciones que se presentaron en forma consecutiva en las 3 elecciones tienen un comportamiento similar respecto a llevar un bajo número de mujeres en los encabezamientos de las listas. Esto, con excepción del comportamiento del FPV en 2015 donde las listas encabezadas por mujeres superaron a los varones en esos roles. Por otra parte, Proyecto Sur y ECO, dos partidos que se presentaron alternadamente en el 2011 y 2015 tuvieron un número de 6 y 4 encabezamientos femeninos respectivamente.

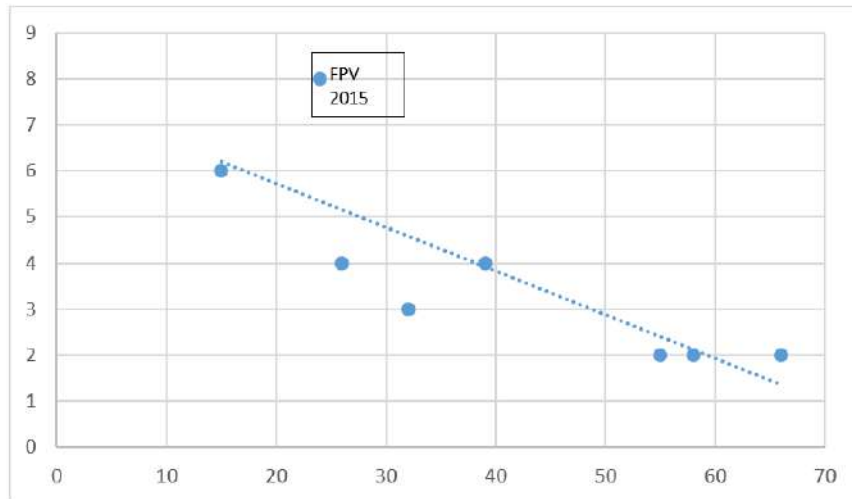
En este sentido, los hallazgos son consistentes con la literatura respecto al cumplimiento minimalista de los partidos que se expresa en la baja proporción de encabezamientos femeninos de las listas y fundamentalmente, en sólo dos presidentas de comunas electas en cada uno de los mandatos. La única excepción estaría dada por el caso del FPV en 2015 donde la cantidad de listas encabezadas por mujeres superó a las de listas encabezadas por varones. Simultáneamente, encontramos que a medida que aumenta la magnitud partidaria, es decir el cálculo respecto al número de bancas asequibles por cada fuerza política, disminuye la predisposición de los partidos a integrarlas a los cargos de mayor jerarquía en las listas. El coeficiente de correlación entre ambas variables es de -0,8. El gráfico 4 demuestra que el caso que más se separa de la línea de tendencia es el del FPV en 2015 que cómo



vimos, respondería a la reelección y jerarquización de una importante camada de mujeres comuneras. No obstante, queda por analizar como intervinieron las PASO en esa configuración.

#### Gráfico 4: Magnitud partidaria y encabezamientos femeninos (2011, 2015, 2019)

Fuente: elaboración propia en base a datos del TSJ CABA.



### 3.3. La incidencia de las PASO sobre los encabezamientos de mujeres

A partir del 2015 se habilitaron las PASO para los cargos locales, impactando estas en la elección comunal. El cuadro 3 permite observar la distribución por género de los encabezamientos de las listas presentadas para esa instancia, y la conformación final de los encabezamientos de las listas en la elección general del 2015. Cabe aclarar que tomamos para el análisis las listas que resultaron competitivas en la elección, es decir, aquellas que obtuvieron comuneros/as electos/as y aquellas que, al interior de cada agrupación, lograron incorporar candidatos/as en las listas a la elección general.





**Cuadro 3: Encabezamientos de lista por género. PASO y GRALES 2015.**

COMUNA	PASO		GRAL	PASO			GRAL
	PRO		PRO	FPV			FPV
	HE	SCC		PVM	JS	UYO	
1	V	V	V	V			V
2	V	V	V	V			V
3	M	V	V	M			M
4	V	V	V		M	M	M
5	V	V	V		V	M	M
6	V	V	V		M	V	V
7	V	V	V	M			M
8	M	M	M	V			V
9	V	M	M		V	M	V
10	V	V	V	M			M
11	M	V	V	M			M
12	M	V	V		V	M	V
13	V	V	V		V	M	M
14	V	V	V		V	V	V
15	V	V	V	M			M
TOTAL MUJERES ENCABEZANDO	4	2	2	5	2	5	8

Fuente: elaboración propia en base a datos del TSJ CABA.

En el caso de la Alianza Unión PRO 2015 compitieron en la PASO la lista “Hay Equipo” (HE) que llevaba como Jefa de Gobierno a Gabriela Michetti y la lista “Sigamos con el Cambio” (SCC) que llevaba como Jefe de Gobierno a Horacio Rodríguez Larreta. La lista de Michetti tenía 4 mujeres encabezando en la categoría comunal, mientras la de Rodríguez Larreta llevaba mujeres encabezando en sólo dos comunas. La lista SCC se impuso en esa elección en la totalidad de las comunas. Como resultado, los únicos encabezamientos femeninos que llegaron a la elección general fueron en las comunas 8 y 9 de la lista SCC. En un caso, la comuna 8, ambas agrupaciones de las PASO llevaban encabezamientos femeninos, en el otro caso (comuna 9), la candidatura femenina se impuso a la liderada por el varón de la lista HE, y en tres casos las listas encabezadas por varones de la lista SCC vencieron a las encabezadas por mujeres de la lista HE. En este sentido, si bien el total de listas presentadas para las PASO por la Alianza Unión PRO fue de 6, en la lista final se registraron sólo 2 listas encabezadas por mujeres representando una merma importante respecto de las posibilidades iniciales de listas encabezadas por mujeres. Uno de los comportamientos advertidos por la literatura es la tendencia de los partidos a poner mujeres encabezando distritos perdedores (Ferreira Rubio, 2013) lo que puede explicar el aumento de las mujeres encabezando en la PASO de la lista minoritaria a diferencia de la tradición general del partido.

En el caso del FPV, de las 15 comunas se desarrollaron internas competitivas en 7. En dos casos las listas encabezadas por mujeres se impusieron sobre sus competidoras encabezadas por varones (5 y 13), en tres casos las listas encabezadas por varones se impusieron sobre sus listas competidoras



encabezadas por mujeres (comunidades 6, 9 y 12), en un caso la competencia de listas se dio entre dos encabezamientos femeninos (comunidad 4) y en otro entre dos masculinos (comunidad 14). De las comunas donde no se realizaron internas competitivas, 5 de las 8 listas comunales tenían encabezamientos femeninos. Por lo tanto, la conformación de 8 encabezamientos se dio como resultado de 3 provenientes de la interna competitiva (de las cuales una fue entre dos mujeres) y 5 de las definiciones de unidad de la agrupación.

En el 2019, de las dos agrupaciones que obtuvieron la totalidad de las bancas comunales (Juntos por el Cambio y Frente de Todos) sólo el Frente de Todos tuvo internas competitivas en la comunidad 15 donde la lista encabezada por una mujer se impuso frente a otra encabezada por un varón completando un total de 3 listas encabezadas por mujeres.

En este sentido, si bien la implementación de las PASO dinamizó la participación femenina mediante la ampliación del total de listas encabezadas por mujeres en la elección primaria, su contribución al total de listas encabezadas por mujeres en las elecciones generales fue nulo en el caso del PRO, y sólo de pequeña proporción (3 casos de 8) en el FPV/FDT. En este sentido, las PASO no incidieron negativamente en los encabezamientos femeninos, al contrario, la ampliación de listas encabezadas por mujeres, aunque estas no resultaran ganadoras en la mayoría de los casos, permite suponer la una disputa latente al interior de los partidos respecto al cumplimiento minimalista en los encabezamientos femeninos.

#### 4. Conclusión

Aunque la paridad comunal se incorporó desde el comienzo mismo de la institución y su implementación no implicó en la práctica el desplazamiento de varones, esta situación no eximió el cumplimiento minimalista de los partidos políticos respecto a los encabezamientos femeninos, lo cual tuvo como resultado el limitado acceso de las mujeres a las presidencias de las juntas, y una merma de la cantidad de mujeres electas respecto a sus pares masculinos.

La fortaleza del Régimen Electoral de Género contribuyó a la incorporación masiva de mujeres en este nuevo eslabón representativo comunal, lo que se vio consolidado por un sistema electoral compatible. La implementación de la paridad de género en las comunas de la Ciudad a lo largo de las 3 elecciones realizadas en 2011, 2015 y 2019 arroja un nivel de efectividad aceptable con un leve diferencial a favor de integración masculina de las juntas y un marcado predominio de las presidencias masculinas.

El sistema político porteño se fue estabilizando durante el período estudiado hasta organizarse fundamentalmente en torno a dos coaliciones. Las bancas comunales se distribuyeron entre tres fuerzas políticas en las elecciones de 2011 y 2015 y finalmente entre dos en el 2019. Sin embargo, la cantidad final de mujeres electas o de presidentas de comuna no fue alterada por estas circunstancias.

El cumplimiento minimalista fue una constante de todas las agrupaciones con excepción del FPV en 2015 donde la cantidad de listas encabezadas por mujeres superó a las de listas encabezadas por varones. En este sentido, los hallazgos son consistentes con la literatura respecto al cumplimiento minimalista de los partidos que se expresa en la baja proporción de encabezamientos femeninos de las listas y fundamentalmente, en sólo dos presidentas de comunas electas en cada uno de los mandatos. Simultáneamente, encontramos que a medida que aumenta la magnitud partidaria, es decir el cálculo respecto al número de bancas asequibles por cada fuerza política, disminuye la predisposición de los



partidos a integrarlas a los cargos de mayor jerarquía en las listas. En este sentido cabe resaltar el caso del PRO/JXC. Pese a ser el partido que gobierna el distrito desde el 2007 y ser quien obtuvo el mayor número de bancas y una abrumadora mayoría de presidencias de juntas (43 de 45), presentó la menor tendencia a los encabezamientos femeninos. En cambio, el FPV/FDT muestra un comportamiento más oscilante al respecto, con un pico de encabezamientos femeninos en el 2015) aunque lo cierto es que este partido accedió por primera vez a la presidencia de las juntas comunales en el 2019 en las comunas 4 y 8 donde llevó listas encabezadas por varones. Finalmente, podemos interpretar que las PASO dinamizaron los encabezamientos femeninos en esa instancia; y aunque su contribución a las listas finales encabezadas por mujeres fue exigua, podemos descartar que tengan un efecto negativo sobre la potencialidad de las candidaturas femeninas.

La centralidad de los partidos durante todo el proceso de descentralización, su monopolio de las candidaturas comunales y la falta de regulación específica sobre la conformación de género de los órganos partidarios en el período estudiado son factores a tener en cuenta para analizar las causas de su comportamiento minimalista. La paridad comunal no estuvo acompañada de medidas que incidieran sobre la estructura interna de los partidos políticos en materia de género. Pese a que la Constitución porteña establecía explícitamente que los partidos debían implementar las acciones afirmativas para la igualdad de género (Art. 36), la Ciudad nunca reguló una ley de partidos políticos, y los autorizados a competir para los cargos locales son (incluso hasta la actualidad) los partidos nacionales de distrito.

En este sentido, el caso de las juntas comunales porteña demuestra la persistencia de las jerarquías de género partidarias, incluso sobre una institución sui generis que no implicó de por sí el desplazamiento de varones instalados en los roles sujetos a la paridad política.

## 5. Bibliografía

Archenti, N. & Albaine, L. (2012). *Las mujeres en los gobiernos locales. Argentina, 2007-2011*. Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, 6(2),227-247.

Archenti, N. y Tula M.I. (2014). *Cambios normativos y equidad de género. De las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia y Ecuador*. América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales, vol. 66:47-68.

Archenti, N. y Tula M.I. (2017). *Critical Challenges of Quotas and Parity in Latin America*. En Došek, Tomáš, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti y Betilde Muñoz-Pogossian. Eds. Women, Politics and Democracy in Latin America. Nueva York: Palgrave McMillian, 29-44.

Alles S. (2018). Equilibrar el terreno: instituciones electorales e incorporación de mujeres en las legislaturas provinciales en Argentina en Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti, Betilde Muñoz-Pogossian y Tomáš Došek. Eds. Mujeres en la política. Experiencia nacionales y subnacionales en América Latina. (pp167-192). Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Ciudad de México.



Barnes, T., Ciocci T., Lopreite D., (2019). *Evaluación de la presencia de mujeres en gabinetes subnacionales de Argentina (1992-2016)*. Revista De Ciencia Política / Volumen 39 / N° 1 / 2019 / 1-23.

Caminotti, M. (2016). *Cuotas de género y paridad en América Latina: Mujeres, partidos políticos y Estado*. En Freidenberg, F. y Muñoz Pogossian, B. (eds.), *Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina (1978-2015)*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, págs. 183-202, pág. 187.

Caminotti, M. y Freidenberg F. (2016). *Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México*. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, vol. LXI, núm. 228, pp. 121-144.

Caminotti, M. y Freidenberg F. (2018). *Reformas electorales inclusivas en América Latina y retos para la igualdad real de las mujeres en la política*. En Freidenberg, Flavia, Mariana Caminotti, Betilde Muñoz-Pogossian y Tomáš Došek (eds.), *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 7-32. p.

Caminotti, M., Page, M., Zárate, S., y Bucciarelli, M.E. (2018) *¿Una ley incómoda? La primera implementación de la ley de paridad en la provincia de Buenos Aires*. Documento de Políticas Públicas / Análisis N°201. Buenos Aires: CIPPEC.

Ferreira Rubio, D.M. (2012). *Sobre la equidad electoral: dos miradas*. En Cuaderno de CAPEL No. 57. Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales. (pp 11-20) IIDH-CAPEL, Costa Rica.

Franceschet, Susan & Piscopo, Jennifer. (2013). *Sustaining Gendered Practices? Power, Parties, and Elite Political Networks in Argentina*. Comparative Political Studies. 47. 10.1177/0010414013489379.

Freidenberg, F. (2017). *¿Por qué a las mujeres les cuesta tanto hacer política? Diagnóstico, obstáculos y buenas prácticas para mejorar la representación femenina en América Latina*. En Flores López, Jesús Arturo, Carlos Ángel González Martínez, Enrique Gutiérrez Márquez y Karla Valverde Viesca. Eds. *Ciudadanía y calidad de vida: Debates, retos y experiencias en torno al desarrollo social en México y América Latina*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Electoral del Distrito Federal, Universidad Iberoamericana y La Biblioteca, 167-216.

Freidenberg, F y Gilas K. (2020). *Neoinstitucionalismo feminista*, en Karolina M. Gilas y Luz María Cruz Parcero (eds.) *Construyendo Ciencia Política con perspectiva de género*, Ciudad de México: FCPyS-UNAM.

Freidenberg, F. & Sierra, Garrido De S. (2021). *Electoral Gender Regime and Subnational Women's Representation in Mexico*. Revista de ciencia política. Santiago de Chile.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Galván, C. y Girotti, M.C. (2019). *De las cuotas a la paridad, ¿ahora que sí nos ven? hacia una representación paritaria en Argentina*. Observatorio de Reforma Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Lázzaro, A. (2008). *El papel de la justicia en la resolución de conflictos de género. El caso de la Argentina*. En Nélide Archenti y María Inés Tula (eds.) *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*, Buenos Aires: Heliasta, pp. 55-64.

Llanos Cabanillas, B. (2019). *Surcando olas y contra-olas: una mirada paritaria a los derechos políticos de las mujeres en América Latina*. PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ONU Mujeres, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. IDEA Internacional

Tula, I. (2017). *Paridad de género: política e instituciones. Hacia una democracia paritaria*. ONU Mujeres.



XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## **La mujer y las cooperativas educativas: Retos y desafíos en épocas de pandemia.**

Carlos Subirán

carlos.subirán@derecho.unt.edu.ar

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

Universidad Nacional de Tucumán

### Resumen

A lo largo de la historia del asociativismo, la mujer siempre tuvo un rol predominante sobresaliendo su ardua labor en la formación de futuros ciudadanos inmersos en los principios cooperativistas.

En tiempos extraordinarios caracterizados por la irrupción del virus denominado COVID-19, se acrecentaron los condicionamientos educativos existentes, debiendo optar por estrategias pedagógicas caracterizadas por la inmediatez y la alta tecnificación, a los cuales ciertos sectores de la sociedad educativa no estuvieron preparados o carecieron de los medios necesarios.

Enmarcada dentro del proyecto de investigación “El rol de la mujer en el cooperativismo tucumano: Un enfoque de género frente a la desocupación y exclusión social.”, aprobado y subsidiado por el Consejo de Investigadores de la Universidad Nacional de Tucumán, este estudio responde metodológicamente a un enfoque multimodal o mixto, cuyo trabajo de campo llevado a cabo en el año 2021 tuvo como destinatarios al personal docente de las Cooperativas Educativas Martín M. de Güemes y Padre Díaz, localizadas en la provincia de Tucumán, República Argentina.

Son objetivos de esta ponencia analizar la percepción de sus protagonistas, el rol del estado y los actuales condicionantes que conspiran con su normal desarrollo, contribuyendo a su difusión por los medios académicos.

“Trabajo preparado para su presentación en el XV Congreso Nacional y VIII Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022.”





## I. El papel de la mujer en el cooperativismo

La mujer siempre estuvo presente desde los inicios del cooperativismo, relacionándola con el desarrollo de su propio entorno familiar. No debemos olvidar que la primera forma de asociación es el hogar, es precisamente allí donde la mujer ha manifestado una importante influencia y un papel fundamental, siendo este éxito en la pequeña cooperación que conforma su hogar, una de las causas por la cual sintiera la necesidad de irradiarse con el mismo empeño en la cooperativa, que no es otra cosa que una familia ampliada (Morfíno de Mollica, 1975).

Recordemos que en el año 1846 - Inglaterra, una tejedora cuyo nombre era Eliza Brierley se alineó en una fila de trabajadores para entregar una libra esterlina y poder convertirse en miembro con pleno derecho en la famosa Sociedad Cooperativa Equitativa de los Pioneros de Rochdale. La consigna era que cualquiera podía unirse sin restricciones de género, raza o religión, si aportaba una £ 1, beneficiándose por igual sin importar el nivel de compra. Eliza alentó la participación de las mujeres como miembros activos de una cooperativa en un tiempo donde las mujeres todavía eran “propiedad” de su padre o esposo, sin derechos legales ni civiles y excluidas de la participación económica igualitaria (Coomeva, 2017).

El Estatuto de Rochdale le otorga a la mujer valiosos derechos que harían a su independencia civil, adelantándose a la legislación de la época, tales como el derecho al sufragio y asociarse libremente (Morfíno de Mollica, 1975).

Dentro del modelo cooperativo, las mujeres son un sector de la población que tiene un gran valor para el movimiento asociativo, visto este desde varios escenarios: el socio productivo, la empleabilidad, los nuevos liderazgos, participación política y técnica, entre otros. Una cooperativa es una asociación autónoma de personas agrupadas voluntariamente para satisfacer necesidades comunes tales como económicas, sociales y culturales, por medio de una organización que poseen en conjunto y se controlan democráticamente, con principios activos tales como ayuda mutua, responsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad (ACI, 1995).

En materia de los Derechos Humanos de la mujer, el concepto aparece recién en 1945 en la Carta de las Naciones Unidas. Sin embargo, hay que reconocer, que en el pasado el concepto general ya se conocía y se trataba, genéricamente, como Derechos del Hombre o Derechos Naturales. Las cooperativas se fundamentan desde una base de derechos humanos, considerando los diferentes principios que orientan su accionar. Desde este marco de referencia conceptual la equidad de género y la igualdad de derechos y oportunidades tienen un potencial estratégico para ser implementados y desarrollados desde estas organizaciones, en particular fortalecer los derechos humanos de las mujeres (Nineth Mendez Aguilar, 2011).

Con posterioridad, Naciones Unidas ha organizado cuatro conferencias mundiales sobre la mujer, que se celebraron en Ciudad de México (1975), Copenhague (1980), Nairobi (1985) y Beijing (1995). Esta última, marcó un importante punto de inflexión para la agenda mundial de igualdad de género. La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, adoptada de forma unánime por 189 países, logró que la diversidad de personas asistentes y de distinta procedencia mundial, trabajaron por un objetivo común: la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres, en todas partes. La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, el plan más progresista que jamás había existido para



promover los derechos de la mujer, estableció una serie de objetivos estratégicos y medidas para el progreso de las mujeres y el logro de la igualdad de género (COCETA, 2019).

La Argentina, en su Constitución vigente de 1994, reconoce los tratados internacionales, con jerarquía constitucional. Así aprueba por Ley 23.179 de 1985 “La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer”, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 18 de diciembre de 1979 (Novarese de Nieto, Lilián Montes, Ressel, 2003).

Con relación a la participación de la mujer en el Cooperativismo Argentino, María Laura Coria quien trabaja dentro del movimiento de cooperativas afirma: “El cooperativismo en este país es históricamente de hombres”, “En 2001, las fábricas empezaron a cerrar y las mujeres salieron a la calle llevando el pan a casa, incluso desempeñando oficios históricamente destinados a hombres, como las mujeres albañiles. Pero cuando la mujer quería empezar a ocupar puestos de decisión ahí aparecía el choque. Al principio, en el 100% de los casos, nadie votaba a una mujer. No era cuestión de decir, voy y me postulo. Era que tus propios compañeros no te votaban” (Vilnitzky, 2016).

En Argentina como señala Vilnitzky (2016), se hizo un amplio trabajo de cooperativismo y género, ligado a programas del Gobierno, que hizo posible que hoy existan cerca de 500 cooperativas de mujeres obreras de albañilería y que se hubieran desarrollado cooperativas incluso pioneras en transgénero, algo totalmente innovador en el país.

En lo que respecta al fomento de la participación de la mujer en las cooperativas locales, cabe mencionar el Plan “Ellas Hacen”, vigente en nuestra Provincia (Tucumán) desde 2013. Es una iniciativa enmarcada en el programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”. Está destinada a 100 mil mujeres en todo el país, para que puedan formar parte de una cooperativa y trabajar para mejorar sus barrios, capacitarse, y terminar sus estudios primarios y/o secundarios (Primera fuente, 2013).

## II. Las Cooperativas Educativas

Según la UNESCO, las cooperativas escolares son “sociedades de alumnos administradas por ellos con el concurso de los maestros y con vistas a actividades comunes, inspiradas por un ideal de progreso humano basado en la educación moral, cívica e intelectual de los pequeños cooperadores por medio de la gestión de la sociedad y el trabajo de sus miembros” (Velázquez, 2016, p.3; citado en Montenegro Lizárraga, 2017).

Las cooperativas escolares se rigen por los principios cooperativistas. Estos principios fueron formulados por primera vez en 1937, tomando de referencia para su elaboración Los principios de los Pioneros de Rochdale. Posteriormente, en 1966 en el Congreso de Viena, fueron reformulados. Una última reformulación se llevó a cabo en 1995, en el Congreso de Manchester, en el cual se definieron los siete principios vigentes hasta la actualidad: i) adhesión voluntaria y abierta, ii) gestión democrática por parte de los socios, iii) participación económica de los socios, iv) autonomía e



independencia, v) educación, formación e información, vi) cooperación entre cooperativas y vii) interés por la comunidad (ACI, 1995, pp.37-39).

Ligado al proceso de evolución que acompañan al cooperativismo, la educación y la capacitación constituyen los pilares esenciales sobre los que ha comenzado a apoyarse el quehacer cooperativo nacional de los últimos tiempos. En Argentina, los miembros del cooperativismo se hallan atentos a estas circunstancias, conscientes además de que el mundo vive una época de extraordinaria actividad en su fase educativa y que las necesidades y los cambios en el panorama de la pedagogía son cada vez más rápidos y significativos, estableciéndose una relación entre desarrollo, educación y cooperación cooperativa (Idelcoop, 1976).

En nuestro país los estudios cooperativos son llevados a cabo por entidades de distinta naturaleza. La organización de estos está a cargo de universidades oficiales y privadas, a las que se integran diversos centros de enseñanza que han surgido merced a la actividad educacional realizada por asociaciones de primer grado y federaciones de cooperativas interesadas en su implantación (Idelcoop, 1976).

Agustin Santiso define a una cooperativa escolar como una asociación creada libremente por alumnos y administrada por ellos, discretamente orientados por sus maestros, para realizar actividades económicas con fines eminentemente educativos y cívicos. Su principal virtud no reside en el aspecto económico ya que es el medio para la satisfacción de las necesidades culturales de la escuela y de la propia comunidad. Mediante la participación del educando en la Cooperativa Escolar, se dará el primer paso hacia el trabajo comunitario, desterrando del hombre el individualismo y contribuyendo así a la formación moral y mental del niño y a su integración con la comunidad en que vive (Santiso Agustin, 1974).

Por otro lado, en la Argentina el Ministerio de Educación y Justicia de la Nación en la Resolución N° 1599/86, en el artículo N°2, las describe como “entidades organizadas dentro del ámbito escolar, integradas y administradas por alumnos de nivel primario o medio que actúan con orientación y asesoramiento de docentes de su establecimiento, se fundan en el esfuerzo propio y la ayuda mutua de los asociados para proporcionar servicios, con fines de educación intelectual, moral, social, cívica, económica y cooperativa de los educandos” (Montenegro Lizárraga, 2017).

En el 2014, la Célula Argentina y Latinoamericana de Cooperativismo y Mutualismo Educacional (CALCME) realizó un relevamiento sobre las cooperativas escolares que existían en país, en el cual se puede observar el predominio, en cantidad, de la provincia de Córdoba; la cual como menciona (Ferreya y Cantelli, 2016, p.22; citado en Montenegro Lizárraga, 2017) se distingue no sólo por la cantidad de cooperativas escolares que posee, sino también por las particularidades de sus proyectos e inserción curricular de sus propuestas.



XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

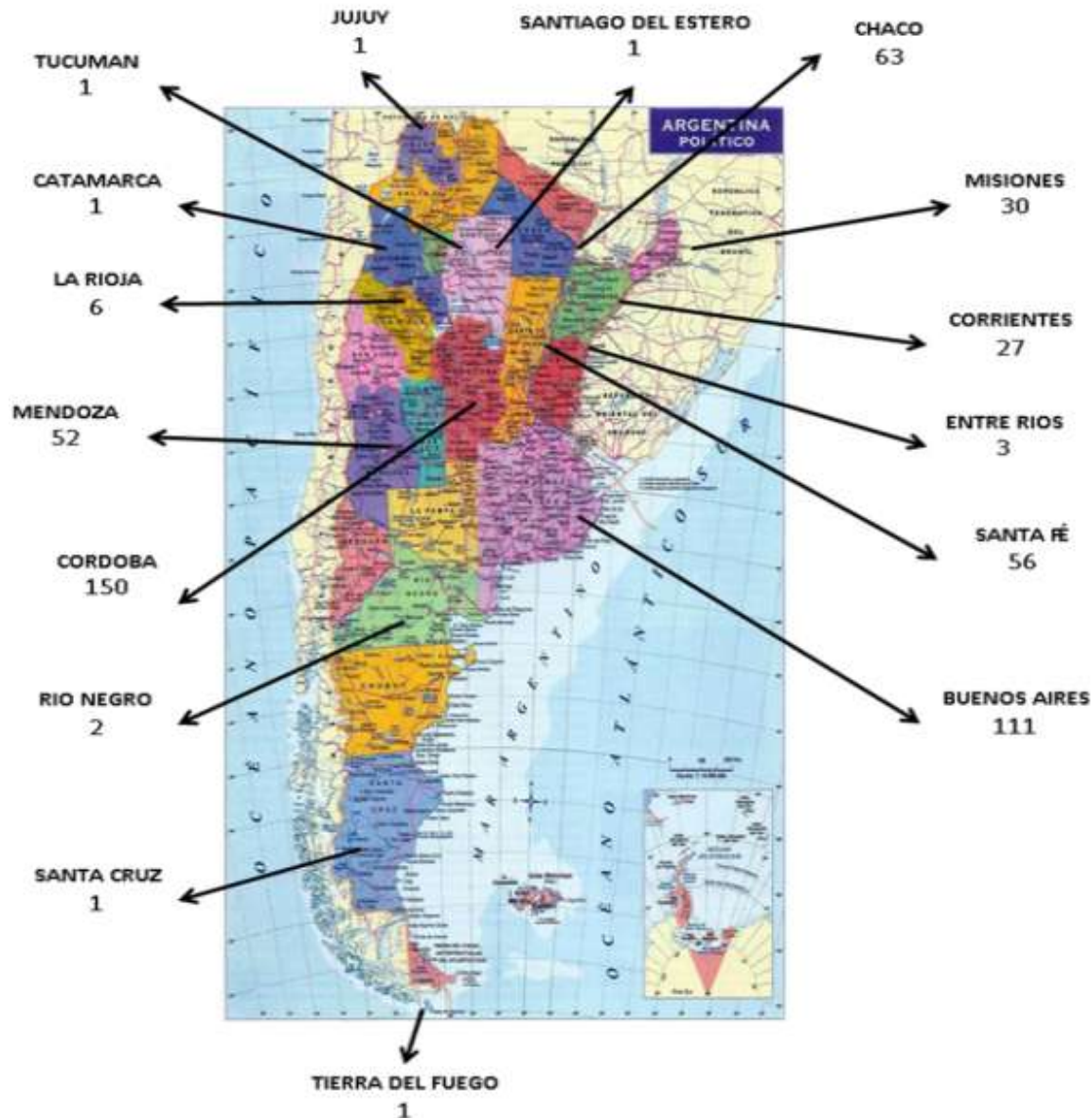


Figura 1: Cantidad de cooperativas escolares por provincia. Tomado de (Ferreyra Los principios cooperativos y Cantelli, 2016; citados en Montenegro Lizárraga, 2017).

En Tucumán en los últimos años el cooperativismo y la mujer, han evidenciado un crecimiento en áreas diferentes a la producción de bienes y servicios. Para proporcionar una aproximación nos referimos el nacimiento de la primera Cooperativa de Enseñanza de Latinoamérica. Se trata del Instituto Privado Tucumán, fundado en el año 1945. Una treintena de profesores del “Instituto Incorporado Juan Bautista Alberdi” conformadas principalmente por mujeres encontró en el



cooperativismo una herramienta valiosa que le permitió continuar con su fuente laboral, luego de que esta institución cerrara sus puertas en 1944. Este tipo de organización societaria dedicada a la educación era desconocido no sólo en nuestro país, sino también en Latinoamérica, ya que las únicas cooperativas existentes eran las de naturaleza agropecuaria (IPACyM Tucumán, 2019).

### III. Metodología Y Trabajo de Campo

Metodológicamente el estudio responde a un enfoque multimodal combinando elementos cuantitativos e interpretativos. Las actividades comprenden la recopilación y análisis de lecturas específicas, estudios de casos materializados con entrevistas en profundidad al cuerpo directivo docente de las cooperativas Martín M. de Güemes y Padre Díaz, observación participante in situ y análisis documental de los estatutos societarios vigentes. El trabajo de campo se complementa por una encuesta semi estructurada destinada al personal de ambas instituciones a fin de materializar aspectos motivacionales entre otros descriptores pedagógicos, con el consiguiente respaldo fotográfico.

Hipótesis de Trabajo:

H1: Las cooperativas escolares son concebidas como instituciones educativas privadas y no gozan de subsidios estatales.

H2: El estado carece de programas específicos de formación, asistencia y seguimiento para las cooperativas educativas en Tucumán.

H3: Las cooperativas educativas no gozan de capacidad crediticia para solventar equipamientos y refacciones escolares.

A continuación, transcribimos parte de las entrevistas realizadas a la Sra. presidenta del Colegio Cooperativo Padre Díaz, Prof. Claudia Villalba en compañía de Marta Fernández (secretaria de la cooperativa) y la representante legal Sra. Nélica Isabel Moreno; como así también a la Prof. Fabiola Astorga, presidenta del Instituto Cooperativo Martín M. de Güemes:

1) En relación a la historia de ambas cooperativas, por un lado Claudia Villalba afirma *“Nuestra Cooperativa nace en un primer momento como Jardín Materno Infantil en el año 2002 como una experiencia piloto, dado que en la zona quedaban muchos chicos fuera de sus hogares ante la necesidad de sus padres de ir a trabajar; hacemos un censo y ante esa realidad realizamos un proyecto y lo llevamos ante el Párroco de esta jurisdicción para pedir prestado el predio que corresponde a la Capilla San Antonio de Padua, para tratar de contener a los niños en edad pre escolar.”*. Además, sostiene *“Con la autorización del Párroco se inicia este camino con la Profesora Marta Fernández en agosto del año 2002. Comenzamos con un mobiliario de 20 sillas pensando que era suficiente, en el camino vimos que se sumaban más niños ante la necesidad de los padres de ver contenidos a sus*





*hijos.....Cada familia pagaba lo que podía y con eso se comienza a recaudar; a comprar materiales para los chicos y a hacer pequeñas mejoras, hasta que las exigencias de los padres eran mucho mayores y pedían ya una sección de 5 años. Para habilitar ese jardín, el colegio debía tener un formato legal que le permita la creación y la habilitación ministerial y ahí entramos en el Sistema Cooperativo a partir del año 2004. En ese momento para habilitar la cooperativa teníamos que ser 6 los asociados, éramos 3 docentes la que estábamos a cargo, no teníamos gente que se quisiera incorporar a la cooperativa ya que no era muy conocida. Para definir esta situación y empezar los trámites a nivel ministerial, lo resolvimos de una manera muy simple, cada una puso al esposo y completamos el grupo de 6. Es así que hoy estamos acá, ya hace 19 años, trabajando con un total de 22 asociados, dentro de los cuales tenemos un solo asociado hombre y un asociado hombre postulado, dado que recién ayer pidió incorporarse a la cooperativa” [Claudia Villalba, comunicación personal, 30 de marzo de 2021].*

Por otro lado, la Prof. Fabiola Astorga (Instituto Coop. Güemes) ante la misma pregunta declara “*El instituto Martin Miguel de Güemes abre sus puertas en el año 1987 con un bohemio. En el año 1991 se produce la quiebra. Entonces los docentes deciden continuar y forman la cooperativa de trabajo. Posteriormente la cooperativa de trabajo pasa a ser la propietaria y dueña del Instituto Güemes. Era la forma de continuar y resguardar la fuente de trabajo de los docentes que estaban en ese momento trabajando en el instituto.*” [Fabiola Astorga, comunicación personal, 10 de Abril de 2021].



Fig. 1 Claudia Gómez (Fotógrafa), 2021. Ing. Subirán entrevistando al personal directivo de la Cooperativa Educativa Padre Díaz, Banda del Río Salí, Tucumán, Argentina.

2) Consultada sobre si tuvieron apoyo del sector cooperativista, gremial, o de alguna institución, Claudia Villalba contesta “*El sistema cooperativo tiene su sede en el IPACyM (Instituto Provincial de Acción Cooperativa y Mutual) que actúa como un controlador...hace 4 años conseguimos que el*





*IPACIM nos haga una donación (un proyector). De ahí en más, el acompañamiento del ministerio de educación, del poder ejecutivo, del poder legislativo, No. No tuvimos ayuda para que la ley se ponga en vigencia” [Claudia Villalba, comunicación personal, 30 de marzo de 2021].*

3) Indagada sobre si durante la conformación de la cooperativa recibieron alguna capacitación o asesoramiento por parte del IPACYM, Fabiola Astorga declara *“Si, y en todo momento estuvieron cada vez que hemos necesitado. Estuvieron dispuestos siempre. Hicimos varias reuniones en donde asistieron a nuestro lugar para asesorarnos en la Álvarez Condarco. Algunas veces vinieron ellos y otras veces fuimos los socios que fuimos al IPACYM, lugar donde nos recibieron muy bien.” [Fabiola Astorga, comunicación personal, 10 de Abril de 2021].*



Fig. 2 Claudia Gómez (Fotógrafa), 2021. Ing. Lizondo (integrante del equipo de investigación) entrevistando a la Directora Fabiola Astorga de la Cooperativa Instituto Miguel Güemes, San Miguel de Tucumán, Tucumán, Argentina.

4) Consultada sobre el rol del estado en la conformación de la cooperativa o si recibieron algún tipo de subsidio, la presidenta del Instituto Cooperativo Guemes afirma *“Recibimos una sola vez para las cooperativas de educación, durante la gobernación de Alperovich. Estaba como ministra de Educación la doctora Temkin. Esta ministra había sido antes interventora del IPACYM. Entonces sabia de las necesidades nuestras. Por lo tanto, nos ofreció un subsidio para la compra de mobiliario para los establecimientos educativos. Ya sea pupitres, mesas, sillas. O sea, todos los elementos para los chicos.” [Fabiola Astorga, comunicación personal, 12 de Abril de 2021].*

5) Entrevistada sobre si todas las cooperativas escolares son concebidas como instituciones educativas privadas (en contra posición con los establecimientos públicos) Claudia Villalba afirma: *“Si, todas las escuelas nacemos como privado. La única que está subvencionada por el Estado es la Escuela Gabriela Mistral. Ellos utilizan la redistribución para el crecimiento mismo de la escuela,*



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

*cuentan con infraestructura propia y ahora están buscando un terreno para hacer un campus. El Instituto IPT (Instituto Privado Tucumán) es un colegio cooperativo que tiene una subvención casi del 100%, el sueldo de los maestros los paga el Estado y lo que ellos cobran de cuota lo utilizan para el mantenimiento y crecimiento del colegio. Las cuotas del colegio cooperativo son mucho menores que las de un colegio privado. Nuestro colegio es el único que no modifica la cuota de marzo a diciembre, y como todo colegio cooperativo tenemos muchos chicos becados” [Claudia Villalba, comunicación personal, 30 de marzo de 2021].*



Fig.3 Subirán Carlos (Fotógrafo), 2021. Capilla San Antonio de Padua donde funciona la Cooperativa Educativa Padre Diaz, Banda del Río Salí, Tucumán, Argentina.

6) Consultadas sobre el rol de la Universidad como extensión al medio Fabiola Astorga manifiesta *“Solamente una vez fuimos a la Facultad de Filosofía y Letra para un curso sobre Cooperativismo. Este curso se hizo a través de un convenio entre la Confederación de Cooperativas y la Universidad.”* [Fabiola Astorga, comunicación personal, 12 de Abril de 2021].

7) Indagadas ambas presidentas sobre el impacto que tuvo la pandemia producida por el virus denominado COVID 19 en las cooperativas educativas, Fabiola Astorga declara *“El año pasado fue terrible. Al no ser presencial las clases es como que los padres se olvidaron que los niños seguían estudiando en la virtualidad. A pesar de esto había padres que estuvieron presentes ya que tienen como prioridad la educación de sus hijos. Pusimos a disposición de los padres varios sistemas de pagos, como transferencias, tarjetas de créditos, etc. Había varias formas de realizar el pago de las cuotas, pero aun así la morosidad fue importante. Y también nos perjudico este año 2021 ya que los padres que no pagaron el año anterior se le acumulo la deuda.....Esto derivó en que no pudieron pagar y tuvieron que sacar a sus hijos del Instituto”* [Fabiola Astorga, comunicación personal, 12 de Abril de 2021]

Al respecto Claudia responde *“fue devastador, muchos docentes no percibieron absolutamente nada de dinero desde el mes de junio del año 2020. Para mí en lo personal fue tremendo, inicié el año*



*escolar con un infarto el primer día de clases, recibí la Bandera y no me acuerdo más nada, se me detuvo el corazón, di la cabeza contra la pared y quedé inconsciente, las que se la vieron mal fueron mis compañeras. De ahí comenzamos a trabajar de manera telefónica, la mayoría no tenía la posibilidad de comunicarse por WhatsApp, ni de imprimir; entonces directamente dos maestras que viven cerca de acá imprimían todo y se les mandaba todo a los chicos, desde el crayón hasta la plasticola, para que tengan con que trabajar; hasta hoy lo seguimos haciendo con los chicos que no vienen a presenciales y tienen que trabajar desde su casa. Me costó mucho conseguir los cuadernillos que daba el Estado, que para mí no fue muy productivo porque la realidad de Buenos Aires es muy distinta a la nuestra, pero era darles algo para que tengan, más allá del trabajo que nosotras hicimos. El colegio siguió trabajando de manera virtual y el ingreso de las cuotas fue excesivamente pobre” [Claudia Villalba, comunicación personal, 30 de marzo de 2021].*

8) Consultada en relación con el proceso de migración de un esquema presencial a uno completamente virtual, la Sra Nérida Isabel Moreno (síndica de la Cooperativa Padre Diaz) responde *“Ha sido bastante difícil, fuimos acomodándonos y aprendiendo junto con el niño, pero el docente tiene las ganas y garras suficientes y hace maravillas y nos fuimos acomodando a la nueva educación con éxito. Es el colegio que más ha brillado en ese sentido, porque desde la supervisión hemos recibido muchas felicitaciones debido al trabajo que el colegio ha hecho a nivel docente, los docentes se han preparado a través de videos, del zoom, no fue fácil, fue un gran desafío, pero hemos aprendido, sí se puede”* [Nérida Moreno, comunicación personal, 31 de marzo de 2021].

9) En relación con el nivel de satisfacción que experimentan como docentes, Fabiola declara *“La verdad lo mejor. Esto es mío. Mío y de mis compañeros. Tiene un sentido de pertenencia diferente, distinto. Se enseña a los chicos lo que es el sentimiento cooperativo. Los alumnos también reciben en su aula capacitación cooperativa. También ellos formaron una cooperativa escolar. O sea, también reciben los valores y principios del cooperativismo. Esto sucede desde el nivel inicial. O sea, existen muchos logros y satisfacción. También hay una extensión de nuestros alumnos hacia a comunidad. Los alumnos salen a la calle a contar a los vecinos sobre las tareas que se realizan en el instituto cooperativo. le obsequiamos un presente relacionado al tema..... Además, se invita a todas las cooperativas de educación. Se formo ya la federación de cooperativas de educación el año pasado luego de mucho andar y trabajar; a través de muchos años de esfuerzo ya tenemos conformada nuestra Federación de Cooperativas.”* [Fabiola Astorga, comunicación personal, 12 de Abril de 2021].



Fig.4 Lizondo Felipe (Fotógrafo), 2021. Aula de trabajo, Cooperativa Instituto Miguel Güemes, San Miguel de Tucumán, Tucumán, Argentina.

10) Consultada sobre la periodicidad de capacitaciones llevadas a cabo, Claudia contesta *“Hoy por hoy si tenemos la posibilidad de tener muy buena capacitación, la sede de supervisión nos considera Colegio, entonces a nuestras docentes la suman a un programa que se llama FORMAR, para luego ingresar a ese programa y acceder a todas las capacitaciones gratuitas que ofrece el Estado. De tanto en tanto acá en el municipio brindan capacitaciones. Cuando fue el I Congreso Docente no podíamos participar ya que no estábamos reconocidas, al segundo ya pudimos concurrir”* [Claudia Villalba, comunicación personal, 30 de marzo de 2021].

11) En relación con los procesos de evaluación a los que son sometidos los docentes dentro de las cooperativas educativas, Claudia responde *“al final de año yo evalué a las docentes y le presento a la supervisora mi evaluación todo fundamentado, ella de acuerdo con mi fundamentación avala o no con su firma. Con ese concepto el docente puede inscribirse en la Junta de Clasificación y se le otorga 1 punto para ir sumando puntaje con los fines de encontrar un cargo público. Yo no me evalué, simplemente lleno con mis datos personales en el concepto y lo presento a la supervisora. Ésta de tanto en tanto visita la escuela, controla todos los papeles y todo eso conforma un concepto a fin de*





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

*año... pasaron muchas personas, pero siempre el mismo nivel de trabajo, siempre el equipo, siempre el respeto y cuidarnos unos a otros” [Claudia Villalba, comunicación personal, 30 de marzo de 2021].*

12) Por último consultados sobre la inclusión de alumnos con capacidades diferentes, Fabiola nos da su testimonio *“Si, tenemos muchos alumnos. En jardín hay chiquitos con autismo. En el primario igual. Hay chicos con problemas madurativos. Hay instituciones que trabajan con maestras integradoras que en realidad son de apoyo. Las instituciones a las que pertenecen estos docentes nos envían alumnos porque saben que nosotros los recibimos. Los padres deambulan muchas veces por varias instituciones porque no quieren recibir a sus hijos por la dificultad que tienen. No cualquier institución educativa está recibiendo a los alumnos con estos tipos de problemas” [Fabiola Astorga, comunicación personal, 12 de Abril de 2021].*



Fig.5 Lizondo Felipe (Fotógrafo), 2021. Local donde funciona la Cooperativa Instituto Miguel de Güemes, San Miguel de Tucumán, Tucumán, Argentina.



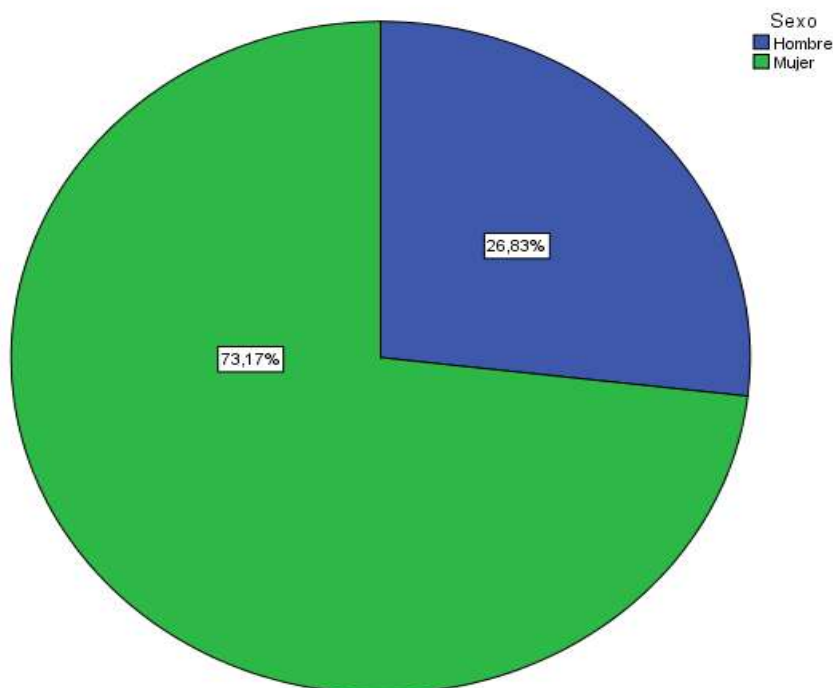
Además de las entrevistas realizadas se llevó a cabo como parte del trabajo de campo una encuesta semi estructurada destinada al personal de la Cooperativa Educativa Padre Diaz (16 socias/os) y a la Cooperativa de Trabajo Educativa Independencia Limitada (25 socias/os) totalizando una población de 41 sujetos activos. A continuación, se muestran algunas características reflejadas en los siguientes cuadros y gráficos<sup>226</sup>:

a) Distribución de docentes por sexo en ambas cooperativas:

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos Hombre	11	26,8	26,8	26,8
Mujer	30	73,2	73,2	100,0
Total	41	100,0	100,0	

Tabla N° 1 Distribución porcentual por sexo en ambas Cooperativas Educativas

Fig. 6 Distribución porcentual por sexo en ambas cooperativas



La figura nos muestra claramente la predominancia de la mujer con el 73,2% en la conformación y ejecución de tareas en ambas cooperativas educativas.

<sup>226</sup> Se utilizó como Software el IBM SPSS STASTICS Versión 29 para el procesamiento de la información



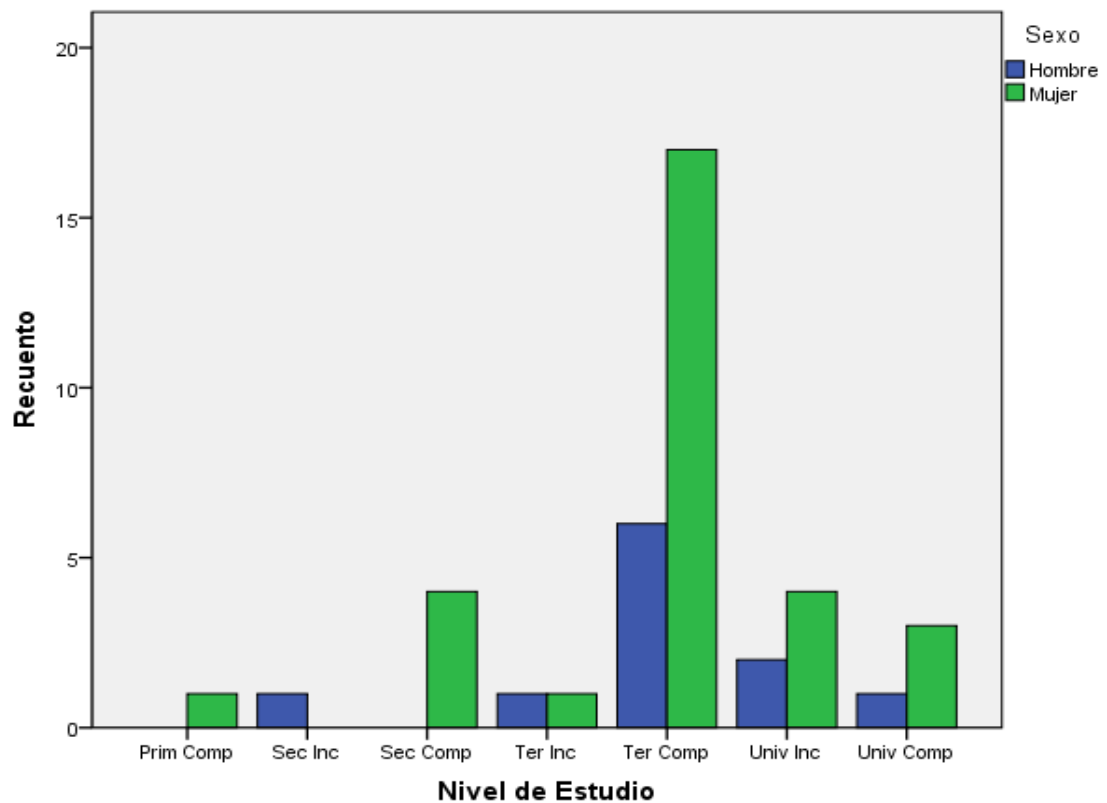


b) Nivel de Estudio discriminado por Sexo

	Sexo		Total
	Hombre	Mujer	
Nivel de Primario Completo	0	1	1
Estudio Secundario Incompleto	1	0	1
Secundario Completo	0	4	4
Terciario Incompleto	1	1	2
Terciario Completo	6	17	23
Universitario Incompleto	2	4	6
Universitario Completo	1	3	4
Total	11	30	41

Tabla N° 2 Cuadro de contingencia Nivel de estudio distribuido por Sexo

Fig. 7 Distribución de frecuencias del nivel de estudio discriminado por sexo



En relación con el nivel de estudio distribuido por sexo podemos denotar la tendencia de la Mujer en la especialización continua de estudios de nivel medio, terciario y universitario.

c) Distribución del Nivel de Estudio por Intervalo de Edad



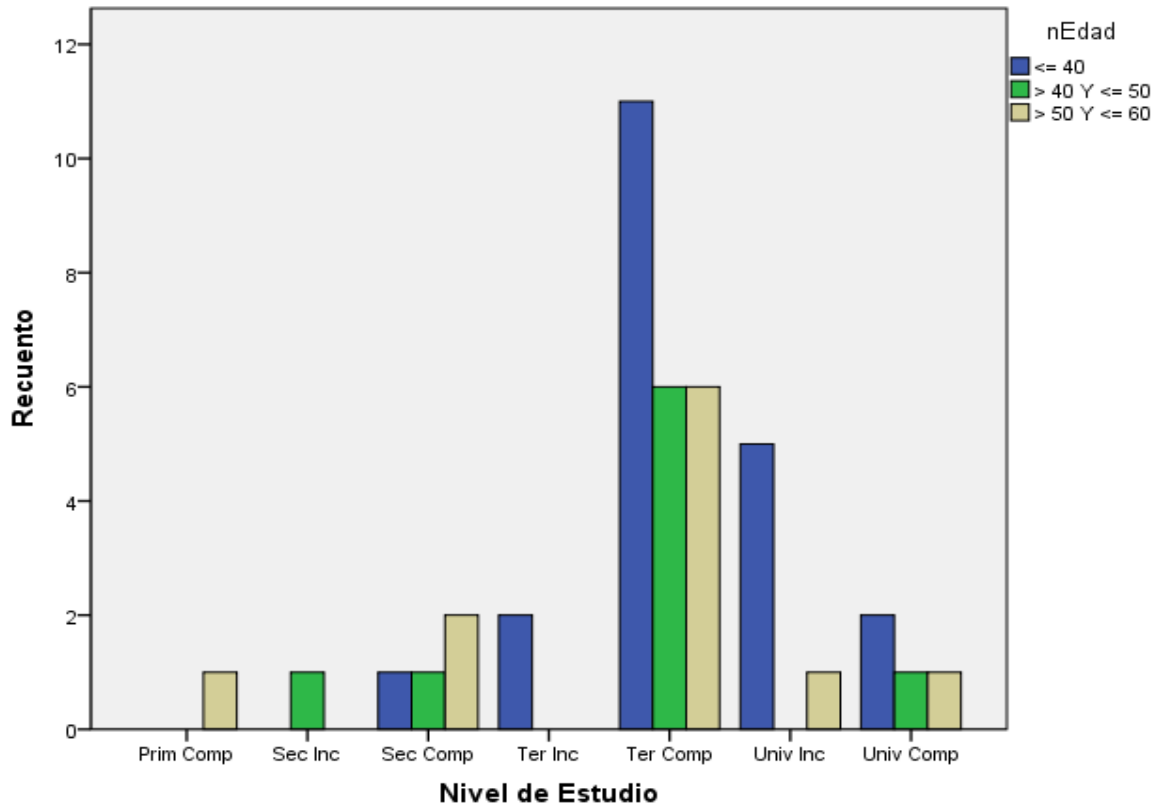
**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

		Intervalo de Edad			Total
		<= 40	> 40 Y <= 50	> 50 Y <= 60	
Nivel de Estudio	Primario Completo	0	0	1	1
	Secundario Incompleto	0	1	0	1
	Secundaria Completo	1	1	2	4
	Terciario Incompleto	2	0	0	2
	Terciario Completo	11	6	6	23
	Universitario Incomp.	5	0	1	6
	Universitario Completo	2	1	1	4
	<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>41</b>

Tabla N° 3 – Nivel de Estudio distribuido por intervalos de edad

Fig. N° 8 Nivel de estudio estratificado por intervalos de edad



La figura nos señala cómo los socios menores de 40 años han accedido a educación terciaria y universitaria, conformadas principalmente por mujeres.

d) Distribución de funciones dentro de las cooperativas educativas



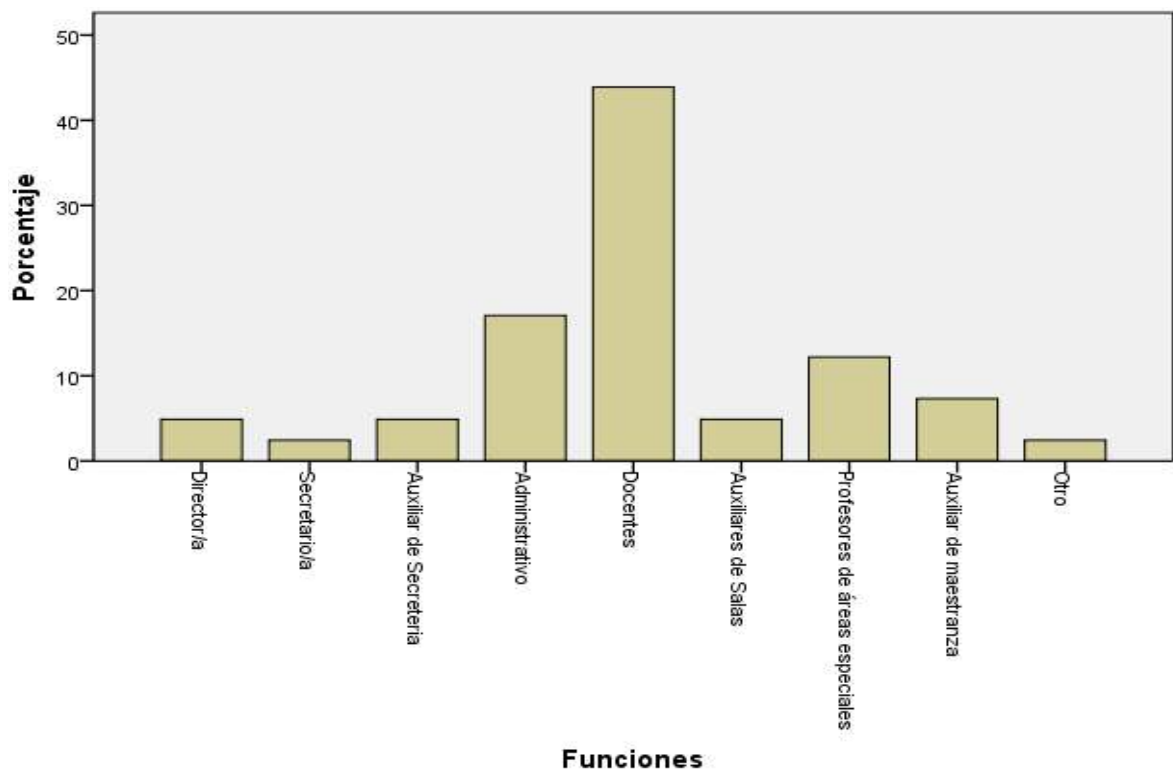
**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

		Frecuencia	Porcentaje
Funciones	Director/a	2	4,9
	Secretario/a	1	2,4
	Auxiliar de Secretaría	2	4,9
	Administrativo	7	17,1
	Docentes	18	43,9
	Auxiliares de Salas	2	4,9
	Profesores de áreas especiales	5	12,2
	Auxiliar de maestranza	3	7,3
	Otro	1	2,4
	Total	41	100,0

Tabla N° 4 Distribución de cargos y funciones dentro de las Cooperativas Educativas

Fig. N° 9 Distribución de funciones dentro de ambas cooperativas



Dentro de la distribución porcentual de funciones en ambas cooperativas, la función docente representa casi el 50% para luego continuar con tareas administrativas (17,20%) y profesores de áreas especializadas (12,20%).

e) Nivel de Satisfacción Docente que experimentan los asociados/as dentro de ambas cooperativas.



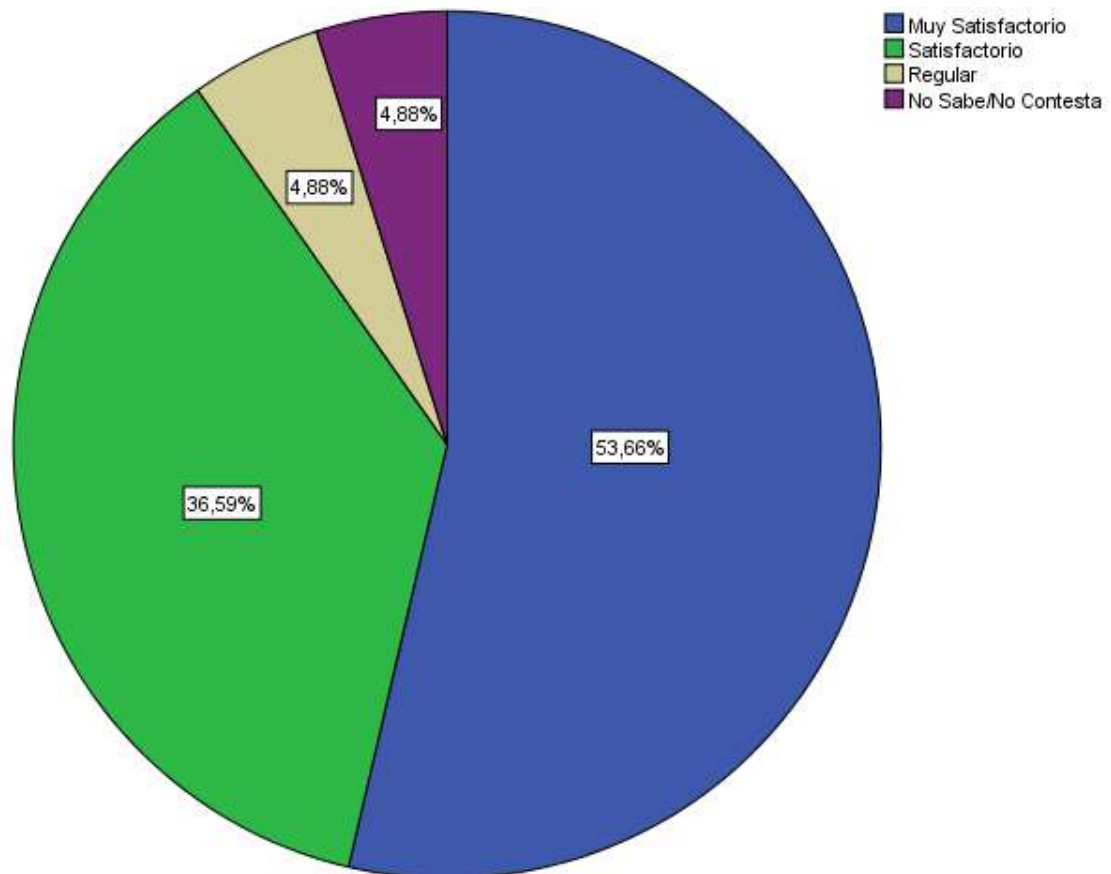
**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

	Frecuencia	Porcentaje
Válidos		
Muy Satisfactorio	22	53,7
Satisfactorio	15	36,6
Regular	2	4,9
No Sabe/No Contesta	2	4,9
<b>Total</b>	<b>41</b>	<b>100,0</b>

Tabla N° 5 Distribución porcentual del grado de Satisfacción Docente que experimentan el personal de ambas cooperativas.

Fig. N° 10 Distribución porcentual societaria del nivel de satisfacción docente experimentado



A pesar de todos los obstáculos en el ejercicio docente que realizan el personal de ambas cooperativas, sólo el 5% experimenta una satisfacción Regular, mientras que la gran mayoría lo cataloga como Muy Satisfactorio (54%) y Satisfactorio (37%) respectivamente.

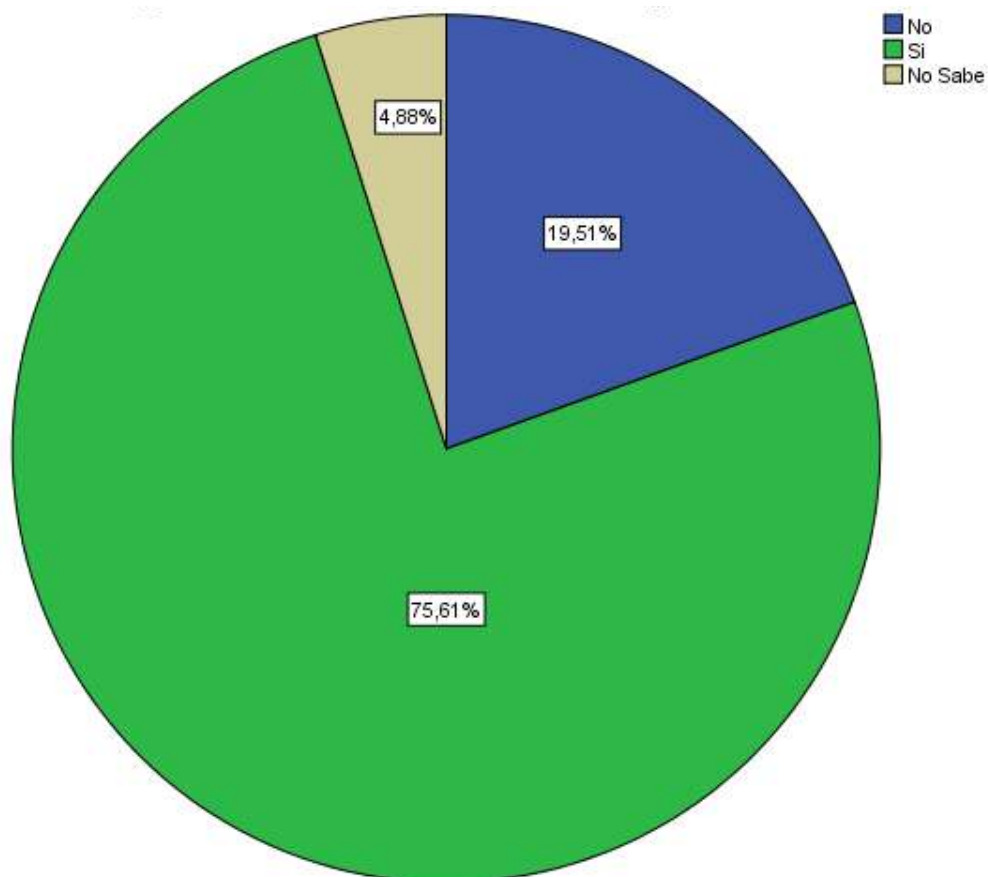


f) Disponibilidad de un Seguro Laboral

		Frecuencia	Porcentaje
Válidos	No	8	19,5
	Si	31	75,6
	No Sabe	2	4,9
<b>Total</b>		<b>41</b>	<b>100,0</b>

Tabla N° 6 Distribución Porcentual de la Disponibilidad de un Seguro Laboral

Fig. N° 11 Distribución porcentual de la disponibilidad de seguro laboral



La distribución porcentual nos indica que el 20% del plantel de ambas cooperativas No Cuenta con un Seguro Laboral en violación de las normas básicas del derecho laboral, mientras que la mayoría (76%) manifiesta la disponibilidad de este.

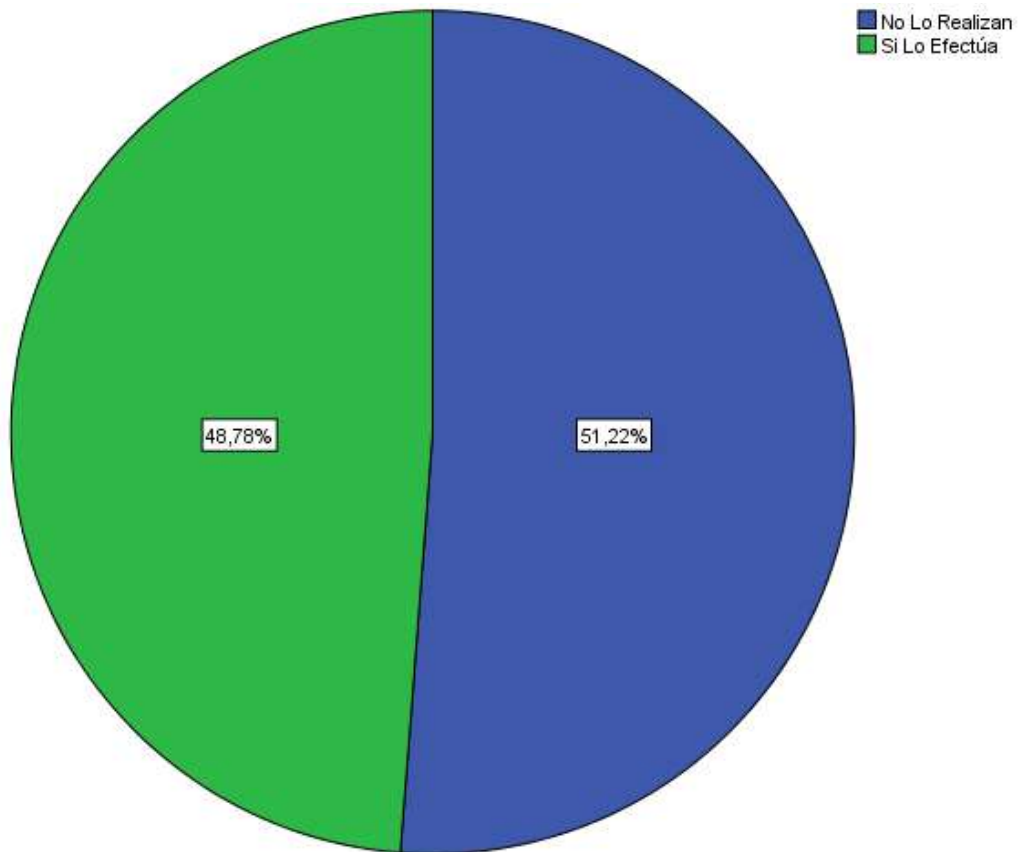


g) Realización de los aportes Jubilatorios establecidos por Ley

		Frecuencia	Porcentaje
Válidos	No	21	51,2
	Si	20	48,8
<b>Total</b>		<b>41</b>	<b>100,0</b>

Tabla N° 7 Distribución Porcentual sobre la realización de Aportes Jubilatorios establecidos por Ley

Fig. N° 12 Distribución porcentual de nivel de aportes jubilatorios



La Fig. 12 nos señala claramente que más de la mitad de la población de estudio no realiza los Aportes Jubilatorios establecidos por Ley en detrimento del futuro del trabajador, con la consiguiente evasión previsional.



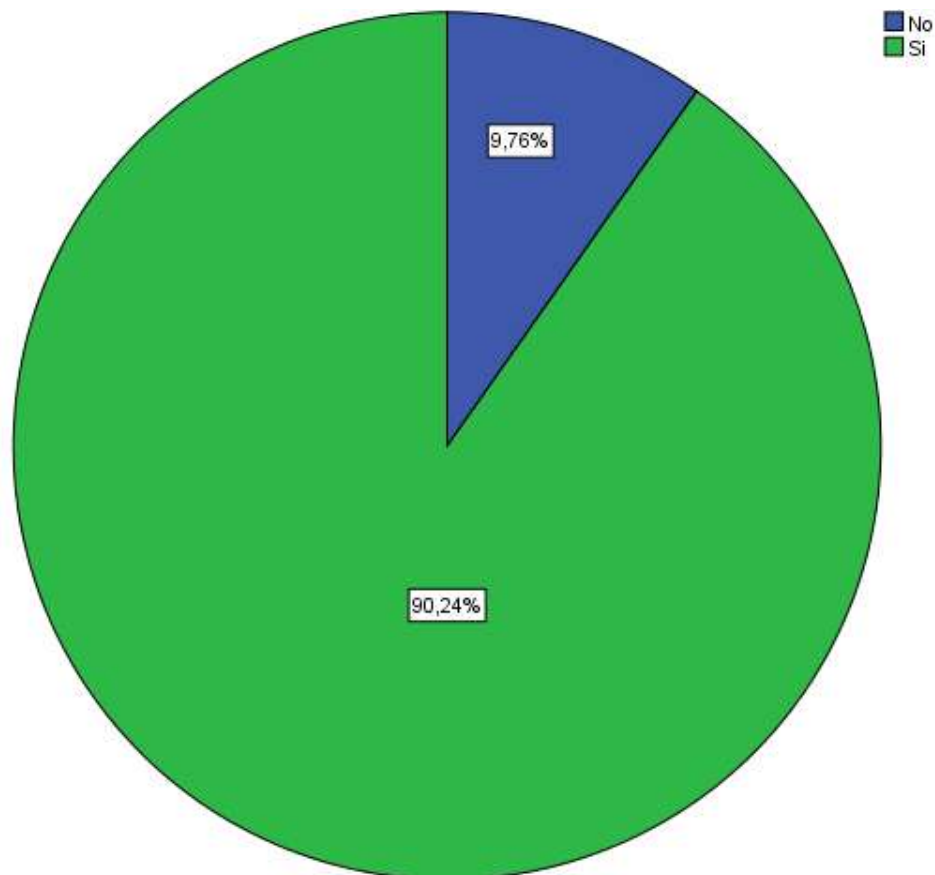


h) Percepción de oportunidades en materia de género para el acceso, permanencia y crecimiento dentro de las cooperativas educativas.

	Frecuencia	Porcentaje
Válidos No están dadas las mismas condiciones	4	9,8
Si están dadas las mismas oportunidades	37	90,2
<b>Total</b>	<b>41</b>	<b>100,0</b>

Tabla N° 8 Percepción de oportunidades para ambos sexos

Fig. 13 Distribución porcentual sobre la percepción de oportunidades en materia de género



Con relación a la percepción que experimentan los trabajadores sobre la igualdad de oportunidades para el acceso, permanencia y crecimiento dentro de las cooperativas educativas y la función docente



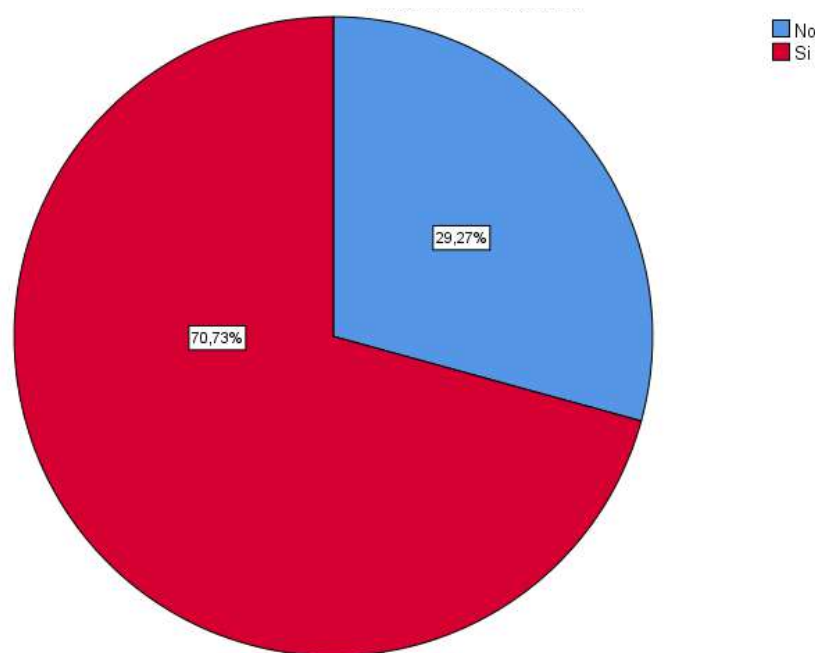
para ambos sexos, el 91% afirma categóricamente que en materia de género están dadas todas las oportunidades sin distinción de sexo alguno.

i) Nivel de asistencialismo por parte del Estado Nacional

		Subsidio del Estado			
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	No	12	29,3	29,3	29,3
	Si	29	70,7	70,7	100,0
	Total	41	100,0	100,0	

Tabla N° 9, distribución de frecuencias y porcentual en relación con el nivel de asistencialismo por parte del Estado Nacional.

Fig. N° 14 Distribución porcentual con relación al subsidio recibido por parte del Estado Nacional



La Fig. 14 nos señala que el 30% de los encuestados afirma no percibir subsidios por parte del estado nacional, mientras la mayoría tiene conocimientos del algún tipo de ayuda económica por parte del gobierno provincial. El otorgamiento fue dispar a lo largo de los años, según lo revelado a partir de las entrevistas realizadas.

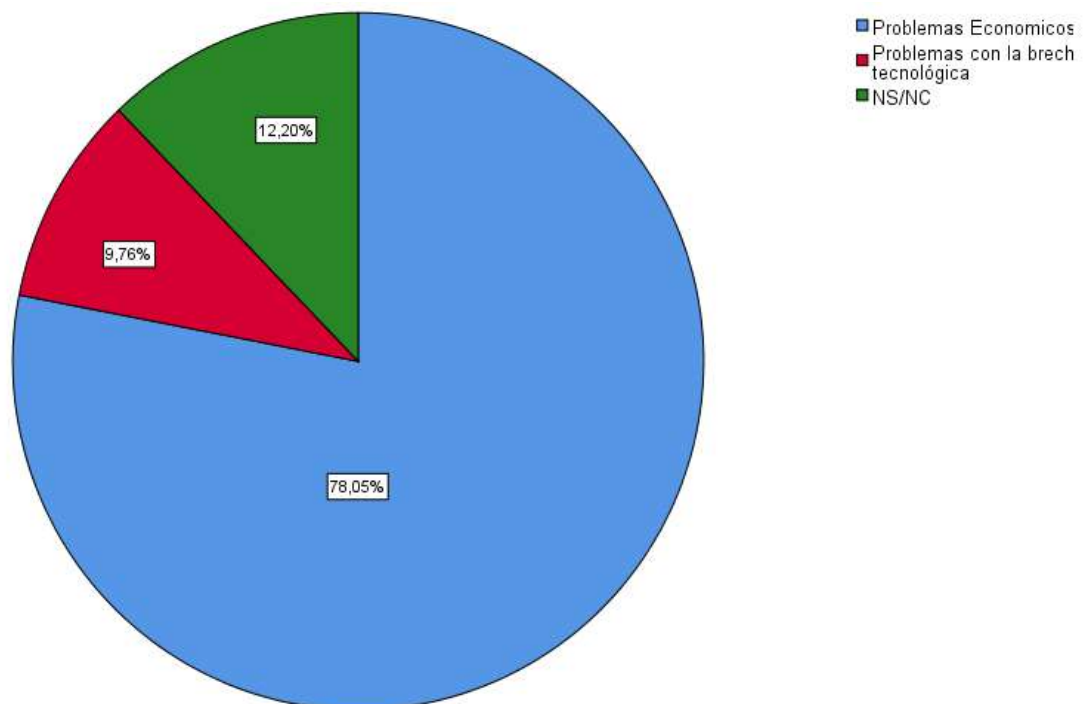


j) Percepción de los principales obstáculos que debieron afrontar las cooperativas educativas en época de pandemia:

		Dificultades en Pandemia		Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
		Frecuencia	Porcentaje		
Válido	Problemas Economicos	32	78,0	78,0	78,0
	Problemas con la brecha tecnológica	4	9,8	9,8	87,8
	NS/NC	5	12,2	12,2	100,0
	<b>Total</b>	<b>41</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	

Tabla N° 10 Distribución de frecuencias frente a los principales obstáculos en época de pandemia

Fig. N° 15 Distribución porcentual de la percepción de los principales obstáculos en época de pandemia por el virus COVID 19



La figura 15 claramente nos señala que el principal obstáculo que debieron afrontar estas organizaciones de la economía social fueron factores económicos (78%), ya que su subsistencia depende de las modestas cuotas de sus alumnos, mientras que el 10% lo atribuye a dificultades tecnológicas como el acceso y permanencia a través de internet de alta velocidad para impartir clases virtuales.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

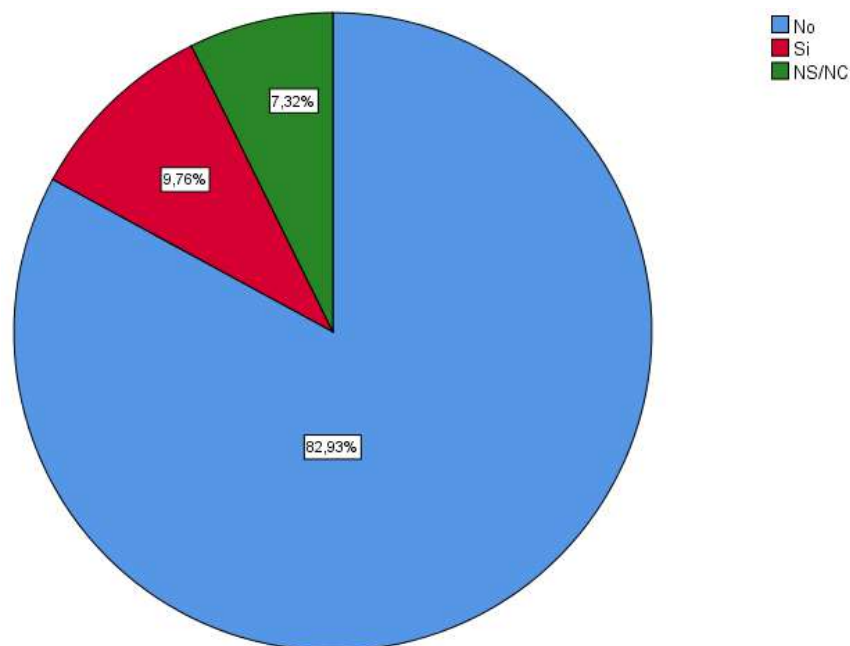


k) El rol de la Universidad Nacional de Tucumán como extensión al medio

Capacitación UNT					
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	No	34	82,9	82,9	82,9
	Si	4	9,8	9,8	92,7
	NS/NC	3	7,3	7,3	100,0
	Total	<b>41</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	

Tabla N° 11- La participación de la Universidad Nacional de Tucumán como extensión al medio ofreciendo cursos de capacitación, charlas y seminarios entre otras actividades educativas.

Fig. 15 Participación de La Universidad en su rol de formación mediante actividades educativas



Esta figura nos señala que la mayoría de los encuestados (83%) afirma de manera categórica que el papel de la Universidad fue muy escaso o nulo en la organización de charlas, seminarios, asistencias o cursos ofrecidos en instituciones educativas bajo los pilares del cooperativismo.



#### IV Conclusiones preliminares

Las Cooperativas Educativas han recorrido un largo camino desde su fundación, transitando a través de obstáculos tales como la carencia sistemática de programas de capacitación continua y permanente (Gobierno y Universidad entre otros sectores intervinientes), falta de afianzamiento en el marco jurídico actual que debería ser acompañada por políticas estatales integrales que contribuyan a su resguardo y promoción y el difícil acceso a créditos especiales por parte de las entidades (por ejemplo fondos no reembolsables) destinados a la compra o actualización de equipamientos y materiales básicos; en el afán de dar cumplimiento a sus objetivos primarios: la inclusión de jóvenes ciudadanos que reclaman formación dentro de los pilares y valores del cooperativismo.

#### VI Agradecimientos

Nuestros más sinceros agradecimientos a las Profesoras Claudia Villalba y Fabiola Astorga presidentas de ambas instituciones educativas, como así también al resto del personal societario de ambas cooperativas, quienes de manera desinteresada facilitaron el ingreso y la realización de este trabajo de campo, sin cuya colaboración sería imposible la materialización de esta investigación.

#### VII Bibliografía Consultada

ACI, Alianza Cooperativa Internacional, 1995, 1er. Día Internacional de las Cooperativas de la ONU, recuperado de [https://www.aciamericas.coop/IMG/pdf/idc\\_1995\\_es-2.pdf](https://www.aciamericas.coop/IMG/pdf/idc_1995_es-2.pdf), Consultado 05/09/2022.

COCETA, Confederación Española de Cooperativas de Trabajo Asociado, 2019, Las mujeres en las cooperativas de trabajo, Estudio sobre la realidad social y laboral de las mujeres en las Cooperativas de Trabajo en España, recuperado de <https://www.coceta.coop/publicaciones/estudio-mujer-cooperativismo-coceta-2019.pdf>, Consultado 16/09/2022.

Coomeva, 2017, Cooperativas: Pioneras en empoderamiento femenino, recuperado de <https://digital.coomewa.com.co/publicaciones.php?id=54302>, consultado 03/09/2022.

Idelcoop, 1976, Educación cooperativa en la República Argentina, recuperado de <https://www.idelcoop.org.ar/sites/www.idelcoop.org.ar/files/revista/Articulos/pdf/76012219.pdf&clen=44183&chunk=true>, consultado 13/09/2022.

Mofino de Mollica Odette, 1975, recuperado de <https://www.cemdo.com.ar/la-mujer-y-el-cooperativismo-en-la-historia/La-Mujer-y-el-Cooperativismo>, Revista de Idelcoop, Año 1975, Volumen 2, N° 5/6. Consultado 01/09/2022.

Montenegro Lizárraga María, 2017, Cooperativas escolares como alternativa de inclusión para los jóvenes en la Argentina, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Escuela de Estudio de Posgrado, recuperado de





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

[http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-1147\\_MontenegroLizarragaME.pdf](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-1147_MontenegroLizarragaME.pdf), consultado el 19/9/2022.

Nineth Méndez Aguilar, Consultora, ACI Américas, 2011, recuperado de <https://www.aciamericas.coop/IMG/pdf/estrategiamodelocoopmujeres.pdf>, Estrategia de impulso al modelo cooperativo entre mujeres, Consultado 11/09/2022.

Novarese De Nieto Teresa, Lilián Montes, Ressel Alicia, 2003, recuperado de <https://www.econo.unlp.edu.ar/frontend/media/88/10388/1f153ee3e0b0cd4f6f68f178f4196c55.pdf>, La mujer y las cooperativas, Instituto de Estudios Cooperativos, Universidad de la Plata (UNLP), uniRcoop Vol. 1, N° 1, 2003. Consultado 20/09/2022.

Primera Fuente, 2013, “Lanzan el operativo de preinscripción del plan ‘Ellas Hacen’ en Tucumán”, recuperado de <http://www.primerafuente.com.ar/noticia/457668-lanzan-el-operativo-de-preinscripcion-del-plan-ellas-hacen-en-tucuman>, consultado 19/09/2022.

Santiso Agustin, 1974, “Cooperativas Escolares”, Revista del Idelcoop, Vol N° 1, recuperado de <https://www.idelcoop.org.ar/sites/www.idelcoop.org.ar/files/revista/articulos/pdf/74010501.pdf>, consultado el 20/09/2022.

Vilnitzky Mariana, 2016, recuperado de [https://www.eldiario.es/alternativaseconomicas/mejorcooperativa\\_6\\_504709563.html](https://www.eldiario.es/alternativaseconomicas/mejorcooperativa_6_504709563.html), Ellas están mejor en cooperativas, Eldiario.es, Consultado 16/09/2022.

YPACyM Tucumán 2019, Instituto Provincial de Acción Cooperativa y Mutual, recuperado de <http://ipacym.gob.ar/en-tucuman-nacio-la-primera-cooperativa-de-ensenanza-de-latinoamerica/> En Tucumán nació la primera cooperativa de enseñanza de latinoamérica. Consultado 15/09/2022.



## *Participación y democratización de las mujeres rurales en la región pampeana*

Torres, C.M.; Gonnella, M.; Pascuale, A.

Fac. Ciencias Agrarias; UNR

[torreszanotti@yahoo.com.ar](mailto:torreszanotti@yahoo.com.ar)

### **Resumen**

Para este encuentro presentamos los resultados (siempre parciales) que surgen del análisis de las mujeres rurales en los últimos 20 años. Metodológicamente se trabaja con datos secundarios (registros censales) y datos primarios (entrevistas a informantes calificados y a mujeres rurales).

El tema de género se aborda desde los registros censales binarios, que dan cuenta de la historia de la conformación de la región pampeana, historia que pone de relieve la fuerza de trabajo y la visibilización de los hombres en el agro.

Aunque las mujeres siempre desempeñaron trabajos, su participación en las instituciones representativas no se vieron visibilizadas.

A partir de los noventa, con la modernización del agro, el lugar social de la mujer se modifica en parte, pero no se transforma la valoración de su trabajo ni la calidad del mismo. El ámbito de los cuidados sigue perteneciéndole y la remuneración y el acceso a recursos sigue siendo inferior al de los hombres.

Los conceptos de participación y democratización se tensionan cuando intentamos ver las posibilidades de transformación de las condiciones arriba señaladas.

**Palabras clave:** mujeres rurales, región pampeana, género, participación, democratización.

### **Introducción**

En esta presentación vamos a hacer un recorrido desde aquellos interrogantes que nos planteamos al inicio de nuestra investigación respecto a la participación de las mujeres en instancias de gobernanza, es decir en aquellos puestos en los cuales se ejerce el poder, hasta la democratización de esa participación y su visibilización en la sociedad. En esta instancia, nos focalizamos en las mujeres rurales de la Región Pampeana.

La democratización, comprendida como el proceso en movimiento que se compone de reproducción de fuerzas en los entramados institucionales, comprendiendo aquellos ligados a la formalización, y que



se plasman en normativas y aquellos que se relacionan directamente con la participación. Vemos que se considera a la normativa -a priori- como lo rígido, lo neutro, como aquello que debe cumplirse. La participación está representada por esas relaciones de poder que reproducen los actores sociales en los diferentes niveles de gobernanza. Entre ambos no hay una relación del tipo lineal ni de causa consecuencia. Es decir, si se reconoce que la participación fue sesgada, no se visualiza en todas las normativas existentes referidas a la condición de participación.

El trabajo ligado a los estereotipos socio-culturales recrean formas de participación y también, lo fue otrora de derechos a la misma. ¿Qué es lo que se visualiza en los estereotipos en la democratización de derechos y en los campos simbólicos? Sabemos que está el derecho, pero esto no significa que se implemente el acceso a esos derechos, por ejemplo, para los procesos de gobernanza. No hay limitación escrita respecto a la participación de las mujeres rurales, pero en las entrevistas llevadas a cabo en la Región Pampeana, son pocas las mujeres que llegan a cargos directivos en las organizaciones que representa intereses económicos del agro. Esto se ve incluso en el caso de Instituciones como las Cooperativas donde la inclusión es más abierta cuando de género se trata.

En el agro la participación de las mujeres en organizaciones como cooperativas, cargos directivos y en niveles de gobernanza es aún más dificultoso que en las zonas urbanas. Las distancias, los tiempos de trabajo y su valoración de la participación son dimensiones que se expresan en los relatos de las referentes. La norma se expresa implícitamente, no se prohíbe la participación, lo simbólico se evidencia, ya no es la participación la que se pone en cuestión, son las pautas para estar en ese contexto social y no quedar al margen de la toma de decisiones que hacen a las concepciones sociales. Son la mirada, los gestos, las palabras y los silencios los que evidencian los mandatos socio-culturales; los recuerdan, los afirman, los mantienen. No se obliga la participación, se facilita e impide a través de diversos mecanismos. Medios de traslados, presupuestos, tiempos dedicados, roles asignados. En el contexto rural esto se visualiza tanto como en el urbano.

Nos preguntamos qué organización doméstica se requiere para la alcanzar la igualdad en la participación de hombres y mujeres y cómo es la consideración de pares en la democratización de tareas cuando la participación es dirimida entre lo público y lo doméstico.

El trabajo remunerado es considerado dentro del ámbito público, rentado, a través de representaciones en Instituciones y Organizaciones. Las tensiones entre mandatos, autoridad y ejercicio del poder van más allá de la formalización de puestos de trabajo.

En los contextos institucionales, ya en la década del 70 Wageningen University Rural Development site (<https://www.wur.nl/es/temas.htm>), realiza los primeros estudios del tiempo que reconocían las mujeres en el ámbito rural como trabajo y las actividades que realizaban. Los debates álgidos se centraban en que las organizaciones se focalizaban en la organización urbana y desde allí cómo las mujeres debían ganar derechos.

Dentro de ese tiempo no se consideran las actividades relacionadas a la participación, a los niveles de gobernanza o representaciones gremiales agrarias o agropecuarias.



La situación de participación y posibilidades laborales para mujeres y hombres se visualiza desde dos ejes: el de producción y el de tareas domésticas.

*Profundizar el análisis de casos sobre la participación de las mujeres en las cadenas de valor, permite generar mayor conocimiento sobre los roles diferenciados que sumen las mujeres y los hombres en la producción, para identificar propuestas que contribuyan a cerrar las inaceptables brechas de género que siguen afectando significativamente a las mujeres productoras rurales. Un análisis crítico de las cadenas de valor, integra los papeles que las mujeres ocupan como trabajadoras rurales o como integrantes de formas asociativas de producción, con aquellos que ocupa en la casa y en la familia absolutamente necesario, pero invisibles en la producción agropecuaria. (Campbell Barr, Epsy; 2011).*

El trabajo de Muzlera, J. (2010) nos aporta que *el sello de la cultura local se pone de manifiesto en ciertas prácticas sociales que persisten sólo en ese contexto (los habitantes del pueblo las reproducen sólo en el pueblo y no en otro escenario). El condicionante del lugar con sus reglas implícitas es puesto de manifiesto, por ejemplo, cuando una familia lugareña se comporta de manera diferente en Rosario, a unos pocos kilómetros de distancia. Es frecuente que los habitantes de Maciel -dada la facilidad que brinda la autopista y la cercanía con Rosario- si sus condiciones económicas se lo permiten y tienen un vehículo propio, vayan a Rosario: a cenar, al cine o al shopping. Estas son salidas que suelen hacerse en familia o en pareja. Muchas de estas mismas familias o parejas no suelen ir juntas a un bar del pueblo, del mismo modo que una mujer que puede sentarse sola en un bar de Rosario no lo haría en un bar de su propia localidad. En el pueblo, estas actividades se dividen por género y edad, respetando cada uno sus espacios y prácticas socialmente aceptadas. El sitio donde suelen socializar depende del sexo, la edad y la ocupación.*

Las violencias laborales respecto a retribución y normas que rigen simbólicamente en los territorios, desde el lugar dado a los estereotipos se viene describiendo desde el siglo XX, sin embargo, los registros no se modifican en la misma proporción. La observación, no es opción para las cuestiones que implican entramados sociales complejos y la violencia simbólica puede ser mucho más efectiva que la violencia policíaca. (Bourdieu, 1992: 138-141). Los estereotipos marcan simbólicamente a mujeres y hombres, determinando quién participa, en qué y quienes no. Esto se ve tanto en lo laboral como en las prácticas cotidianas.

### **Desarrollo y debates**

Ya ubicándonos en el siglo XXI y haciendo un registro de la participación de hombres y mujeres en Instituciones y Organizaciones, algunos datos son más que reveladores de la escasa participación del género femenino en ellas.

En cuanto a los Centros Regionales, el Centro Regional Buenos Aires Sur del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (CERBAs, INTA) es el único donde hemos encontrado que el número de mujeres allí trabajando es superior al número de varones (52 y 48%). Los demás Centros mantienen la proporción de 60 % varones y 40% mujeres. En algunos de ellos esta proporción se profundiza en



prejuicio de la participación femenina alcanzando esta sólo el 30 % de participación; son los casos de los Centros de Misiones, Tucumán, Santiago del Estero, Catamarca, La Rioja, La Pampa, San Luis, Chaco y Formosa. En Corrientes la proporción es 78 % varones y 22 % mujeres.

En cuanto a la distribución de cargos, vale la pena destacar que en el INTA hay una sola mujer en el cargo de Directora de los Centros Regionales Chaco-Formosa.

Se refleja claramente que, aunque a nivel profesional, hombres y mujeres están equiparados en cantidad, el acceso a los puestos de conducción, de ejercicio del poder se concentra en los hombres, situación que refleja el denominado techo de cristal.

Resulta interesante reflexionar sobre la participación de lo femenino en algunas categorías de trabajo de los Centros Regionales. En la categoría Apoyo, la distribución de tareas es de 75% varones y 25 % mujeres. Parte de esta desproporción se debe a que las tareas que se desarrollan en esta categoría están vinculadas a lo masculino. La categoría Técnica ocupa un 57 % de varones y un 43% de mujeres y la categoría Profesional 58 % varones y 42 % mujeres. Si bien todavía hay predominio de varones, en estas últimas categorías la distribución mejora un poco. (Nocetti, L.; Palioff, C.; Della Torres, V. 2018).

Esta situación se agudiza cuando nos referimos a la posibilidad de ser miembro en las organizaciones del agro de los Consejos directivos, o en las Gerencias de Cooperativas como representativas del agro.

En los temas laborales el empleo de las mujeres como asalariadas en el agro puede situarse dentro de actividades agropecuarias y/o en el contexto agrario como empleadas en servicios. La generación de un ingreso extra-predial, para las mujeres puede estar ligado al mandato de contribuir a mantener el predio, cuidado de hijos e hijas o personas mayores de la unidad de producción. Esto se corresponde con lo que sucede aun cuando migran a la ciudad para trabajar y envían parte de sus ingresos a su familia. Sin embargo, ese ingreso no incrementa de por sí su capacidad de decisión con relación a la unidad de producción. Aquí el sentido de participación al interior de las unidades de producción no se produce o se refiere al trabajo considerado reproductivo y doméstico, afirmando el mandato social de siglos.

Nos pareció oportuno y necesario, considerando nuestra relación institucional con la Facultad de Ciencias Agrarias, trabajar con el registro de las profesionales Ingenieras Agrónomas. De esta manera entramos en el análisis de grupos diferenciados de estudio. Buscamos la palabra de las mismas y sus trayectorias laborales individuales. Nos cuentan que en los Colegios se incrementa su participación y en los últimos tiempos se han venido creando e incrementando las Comisiones de Género. Es frecuente encontrar la participación femenina en los niveles organizacionales y al interior de las unidades de producción agropecuaria. Estas formas de participación, sin embargo, no representan mayor democratización de su tarea, ya que la mayoría de las veces las decisiones están en manos de los varones.



Post *revolución verde* en la Región Pampeana, las respuestas de las mujeres se orientan a llevar tareas de administración y siguen prevaleciendo acuerdos intra unidades de producción para la generación, valorización y distribución de trabajo e ingresos.

En el nivel gubernamental, se luchan y logran espacios de participación y las posibilidades aún permanecen en las instancias individuales para poder conciliar participación con ingresos y tareas de cuidados. Las trayectorias individuales, en este sentido, superan a las colectivas o de asociaciones de mujeres en lucha. El ejemplo de INTA nos remite incluso a la necesidad de repensar estos puestos institucionales, con mujeres formadas, profesionales, tomando como referencia lo difícil que es combinar las tareas laborales con las domésticas, que siguen recayendo en su mayoría sobre las mujeres.

Lo individual aún prevalece cuando se trata de espacios públicos y derechos ciudadanos y el acceso a derechos no garantiza de por sí que se faciliten las condiciones de participación y menos de democratización.

La participación así se divide en al menos dos dimensiones, aquella que se retribuye, relacionada al trabajo y se enmarca en competitividad y aquella que se realiza en y para el sostenimiento de la sociedad en sus principios locales, regionales, como son acciones en Clubes, Sociedades de Fomento, Escuelas, Iglesias, etc.

Es necesario indagar desde los mandatos socio-culturales que arrastran hombres y mujeres, cómo y qué participación prevalece aun hoy en lo gubernamental, en lo institucional y en todos los espacios públicos en general, como dimensiones indisolubles que hacen a la participación y democratización del trabajo femenino.

Un detalle, que nos vuelve al tema de los registros, es que gran parte de la Ciencia del siglo XIX y XX se fundamenta en los datos y los debates en torno a estos como la sistematización de la producción científica. En el caso de las mujeres rurales y su registro como trabajadoras encontramos una ausencia que viene de años. Podríamos decir que aquí el registro es la ausencia del mismo, lo que explicita una invisibilidad que no corresponde con la realidad.

### ***Comentarios finales***

La mayor participación de las mujeres en el medio agropecuario no se relaciona con una mayor democratización en el acceso a derechos e igualdad de condiciones socioculturales. En este contexto es donde se manifiestan los mandatos y las identidades que se aceptan socialmente y culturalmente; las que son cuestionadas, denunciadas y debatidas ya sea en el nivel de las unidades de producción como en el interior de las Instituciones. Igualmente vemos que se reproducen las condiciones dominantes, que hemos visualizado en los registros de trabajo. Nos referimos a trabajo, e inserción en instituciones porque es en torno a lo cual se expresan los derechos, la participación y/o la democratización en las





instituciones, que va más allá que la formalidad, como por ejemplo la ley de cupos. Los temas de violencia están presentes, pero se ligan al campo de la no participación, de la restricción de derechos, en el campo de las relaciones dominantes y las dimensiones institucionales e individuales.

La participación, la democratización supone niveles de reformulación del espacio público, de marcas simbólicas y de relaciones sociales que no se expresen en su forma dominante hegemónica. Es en esta última década que se incorpora el tema de género a la problematización del desarrollo rural, al acceso a alimentos, a derechos, a salud, a educación, a pesar de que se vienen reclamando en diferentes contextos desde los años 70.

Remarcamos que, ya en la década del 70, las mujeres que vivían en el medio rural no reconocían el trabajo doméstico como trabajo, tampoco veían la necesidad de un tiempo de trabajo para participar en organizaciones referidas a los negocios agropecuarios. Su participación se centraba en aquellas acciones para favorecer el sostenimiento comunitario en entidades religiosas, en hospitales, escuelas, instituciones benéficas, entre otras. Los tiempos sociales del presente son otros, sin embargo, se sigue luchando por la igualdad de condiciones, por una democratización en las formas en que el poder se hace presente.

Las posibilidades de acceso a salud, alimentación, estudios, capital, tierra, históricamente marcan y agudizan estas diferencias que aquí señalamos. ¿Podemos decir que hoy esta realidad está cambiando? ¿Y si es así, si hay cambios, estos hacen a una mayor democratización de la participación femenina? Sabemos que hemos avanzado en leyes y en su implementación, sin embargo, las realidades regionales y locales nos siguen mostrando un mundo muy desigual en el contexto rural de hombres y mujeres.

### ***Bibliografía***

- Bourdieu, P. (2004) *Las herramientas del sociólogo*; Madrid, España; Fundamentos, pp 143-184)
- Campbell Barr, Epsy; *Mujeres rurales, tierra y producción: participación de mujeres rurales en cadenas de valor*; Tomo II/ Epsy Campbell Barr; 1ra. Ed. San José; Costa Rica; Asociación para el Desarrollo de las Mujeres Negras Costarricenses; 2011.
- Nocetti, L; Palióff; Della Torres, V. (2018); *Conciencia de género, políticas, números y algo más sobre el INTA*; Ediciones INTA; Buenos Aires; República Argentina.
- de Basco, M. C., Álvarez, G., & del Pilar Foti, M. (1992). *Trabajando con mujeres campesinas en el noroeste argentino: aportes al enfoque de género en el desarrollo rural*. IICA.
- Federici, S. (2011). *Women, land struggles, and the reconstruction of the commons*. *WorkingUSA*, 14(1), 41-56.
- Giarraca, N. (2001). *El Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha: protesta agraria y género durante el último lustro en Argentina. Una nueva ruralidad en América Latina*, 129-151.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- Gutiérrez, T. V. (2014). Estado, agro y hogar: Políticas públicas hacia las mujeres rurales, Buenos Aires (Argentina), 1958-1991. *Secuencia*, (88), 217-248.
- Juárez Cerdi, E. (2010). Sex, soccer and Saturday dance: *Tiempo libre entre trabajadores migrantes en una población de Canadá*. *Alteridades*, 20(40), 49-64.
- Lastarria-Cornhiel, S. (2008). Feminización de la agricultura en América Latina y África. *Tendencias y fuerzas impulsoras*, RIMISP, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile.
- Laura-Mars, H. E. N. I. C. H. A. R. T. (2008). *AGROCAMPUS/RENNES* (Doctoral dissertation, Universidad de Córdoba (España)).
- Manzanal, M. (2003). Instituciones y gestión del desarrollo rural en Argentina (experiencias y enseñanzas). *Realidad Económica*, 197, 92-115.
- Nieto, D. y Palacios, P. Carricart, P., Albaladejo, Ch. y Fiuza, A. L. (Coord.). (2017). *Actas del Seminario Internacional Transformaciones territoriales y la actividad agropecuaria: Tendencias globales y emergentes locales*. (2016: La Plata). La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. (Trabajos, comunicaciones y conferencias; 31). Recuperado de <http://libros.fahce.unlp.edu.ar/index.php/libros/catalog/book/96>
- Papuccio de Vidal, S. N. (2014). Aportes, estrategia y demandas de las mujeres del campo al desarrollo rural y agropecuario en Argentina.
- UNESCO. (s.f.). <http://uis.unesco.org>. INSTITUTO ESTADISTICO DE LA UNESCO
- Uberti, O., & Zamboni, V. (2016). Nuevos desafíos para abordar la violencia de género: ¿cómo pensar la/s masculinidad/es en clave de política pública?
- Villarreal, N., & Miguel, C. (2020). *Programa formativo para organizaciones de mujeres sobre mujer rural*. Programa EUROsociAL.
- Villavicencio Pinto, E. A. (2021). ¿Quién se queda con la herencia? Identificando mecanismos jurídicos para favorecer el acceso de las juventudes rurales a la tierra en seis países de América Latina. *Última década*, 29(55), 4-32.
- Zamboni, V. B. Políticas para el desarrollo rural. Apuntes para una lectura centrada en los territorios y sus actores. *Cardinalis*, (9), 184-199.

[www.fao.org](http://www.fao.org)

[www.onumujeres.org](http://www.onumujeres.org)



## La(s) maternidad(es) en disputa

Camila Piscicelli

ca.piscicelli@gmail.com

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires

Agustina Clara Wagner-Manslau

agustinawagnerm@gmail.com

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires

### **Resumen:**

Pese a los esfuerzos realizados desde la teoría feminista para abordar el tema de la maternidad, puede detectarse cierta tendencia a caer en la clásica fórmula según la cual ser madre y ser feminista son, cuanto menos, experiencias incompatibles entre sí. En esta línea, ser madre es comprendido como una experiencia que implica una pérdida parcial -cuando no total- de autonomía y agencia. En el auge de “la segunda liberación de la mujer” del feminismo hegemónico del siglo XX se equiparó el “ser mujer” con ser mujer blanca, burguesa y heterosexual. Con la maternidad sucede algo similar. En la consigna “la maternidad será deseada o no será” se presupone, por un lado, una falaz singularidad de las experiencias en torno al “ser madre” y, por otro lado, la realización del deseo como condición necesaria para la libertad, sin comprenderlo al mismo como efecto de un contexto histórico-cultural determinado. Así, se repensarán en este escrito los modelos de maternidad que conviven en la actualidad, comprendiendo los diferentes ejes de estratificación social (clase, raza y género) que interactúan en la conformación de experiencias subjetivas de maternidad. Asimismo, el abordaje será desde una perspectiva crítica-interseccional a las nociones imperantes de deseo y libertad.

### **Introducción**

Repensar el lugar que ocupa la maternidad dentro de los feminismos es -casi- siempre una tarea incómoda. Pese a los esfuerzos realizados desde la teoría feminista para abordar el tema de la maternidad, puede detectarse cierta tendencia a caer en la clásica fórmula según la cual ser madre y ser feminista son, cuanto menos, experiencias incompatibles entre sí. En este sentido, son ya reconocidos



los desarrollos teóricos realizados por autoras como Simone de Beauvoir o Shulamith Firestone (1976), quienes ven en la maternidad la sumisión de las mujeres a “la tiranía de su biología reproductiva” (p.258). En esta línea, ser madre es comprendido como una experiencia que implica una pérdida parcial -cuando no total- de autonomía y agencia, en tanto es allí donde “la mujer realiza integralmente su destino fisiológico” (De Beauvoir, 1987: 259), quedando así claro que es su propio cuerpo el que le imposibilita su experiencia individual y afirmación singular.

En el auge de “la segunda liberación de la mujer” del feminismo hegemónico del siglo XX se equiparó el “ser mujer” con ser mujer blanca, burguesa y heterosexual. Esto fue problematizado, principalmente, por las feministas negras quienes demostraron que no se estaba pensando la experiencia de la Mujer en claves interseccionales sino más bien homogeneizantes. Con la maternidad sucede algo similar. En la consigna “*la maternidad será deseada o no será*” se presupone, por un lado, una falaz singularidad de las experiencias en torno al “ser madre” y, por otro lado, la realización del deseo como condición necesaria para la libertad, sin comprenderlo al mismo como efecto de un contexto histórico-cultural determinado. En cuanto a lo primero, se repensarán en este escrito los modelos de maternidad que conviven en la actualidad comprendiendo los diferentes ejes de estratificación social (clase, raza, etnia y género) que interactúan en la conformación de las experiencias subjetivas de maternidad. Respecto a la segunda puesta en cuestión, el abordaje será desde una perspectiva crítica a las nociones imperantes de deseo y de libertad. La ilustrativa diferenciación realizada por Adrienne Rich (1986) entre la concepción de maternidad como institución y como experiencia, será esencial para buscar sus raíces comunes en las tramas de poder.

Ahora bien, reconciliar feminismo y maternidad, así como reconstruir el vínculo entre agencia y maternidad no implica necesariamente una sacralización de esta última. Antes bien, esto supone, en primer lugar, la ardua tarea de rastrear aquellos elementos y contextos que hacen a la maternidad hegemónica una experiencia angustiosa, cuando no opresiva. En segundo lugar, es menester señalar el -problemático- carácter excluyente de algunos feminismos y, en particular, de una parte de la teoría feminista, que, al circunscribir a la maternidad a una experiencia de mero sometimiento, dejan a muchas mujeres, principalmente madres, huérfanas de discursos y referentes. Asimismo, pensar en un único modelo de maternidad y hacer uso de este para la totalidad de los análisis, devendría en una



reflexión sesgada que no estaría contemplando las diferentes formas de maternar posibles en el mundo contemporáneo.

De esta manera, el presente trabajo tiene por objetivo principal rastrear las condiciones de posibilidad de agencia en la maternidad desde una perspectiva feminista interseccional, problematizando la noción monolítica de la experiencia de la maternidad como una forma de pérdida de autonomía. Con este propósito en el horizonte, se desarrollarán cinco apartados con la finalidad de ofrecer, en cada uno de ellos, claves interpretativas que nos permitan acercarnos al objetivo propuesto. El primer eje busca reflexionar acerca de las maternidades contemporáneas, la manera en que se co-constituyen el “ser mujer” y el “ser madre”, y cómo esto resulta altamente favorable para un régimen político y económico particular, a saber: el neoliberalismo. Así, este eje presentará diferentes modelos de maternidad que conviven en la contemporaneidad para poner en jaque la noción monopólica de la maternidad como una experiencia que implica, inevitablemente, pérdida de autonomía. El segundo eje dilucida, a partir de una perspectiva decolonial, cómo la clasificación social moderna, colonial y jerarquizante ha operado categorizando a los tipos de maternidad, institucionalizando un modelo de maternidad hegemónico (heterosexual, blanco, burgués y eurocentrado) deslegitimando así otras experiencias de maternaje provenientes de sectores no hegemónicos. El tercer eje pretende comprender, a la luz de la agudeza analítica de Judith Butler y Sara Ahmed, a la maternidad como, por un lado, producto de normas y discursos que, a través de la repetición de acciones performativas del ser mujer, se inscriben en los cuerpos gestantes de manera tal que el ser madre se naturaliza como destino inexorable asociado a “lo femenino” y, por otro lado, como producto de afectos que circulan y que, de manera performativa, delimitan las superficies de los cuerpos. El cuarto y anteúltimo eje tiene por objetivo ensayar una suerte de reflexión crítica en torno a la consigna feminista “*la maternidad será deseada o no será*”, dando cuenta de las posibles conexiones que pueden existir entre, por un lado, una aparente concepción liberal del deseo presente en tal consigna y, por otro lado, ciertas prescripciones y normas neoliberales que encuentran en -al menos una parte de- el feminismo, potenciales alianzas. De esta manera, se busca también señalar el carácter problemático de entender al deseo en términos universales como una forma de autonomía. Por último, el quinto eje opera a modo de conclusión y se propone, a grandes rasgos, repensar experiencias en que mujeres han logrado



resignificar sus maternidades o bien ejercerlas de maneras no hegemónicas. Este último eje también plantea una reflexión en torno a la noción de agencia.

Sin dudas, este escrito no pretende brindar una verdad absoluta que responda a cada una de las preguntas que surgirán a lo largo del mismo. Antes bien, se procura invitar a reflexionar en torno a los diversos modelos de maternidad que conviven en la contemporaneidad, atendiendo a los diferentes ejes de estratificación social que interactúan en la conformación de las experiencias subjetivas de matinar. De la misma manera, el presente escrito se ve atravesado por una perspectiva crítica a las nociones vigentes y preponderantes de deseo, libertad y agencia, entendiendo el potencial peligro que implica el concebirlas de manera universal.

### **Maternidad(es) en disputa: la maternidad intensiva como institución contemporánea.**

El proceso de construcción social de la maternidad supone la gestación de un conjunto de mandatos y prescripciones relativos al ejercicio de la maternidad encarnados en los sujetos y en las instituciones. Éstos son reproducidos en los discursos, las imágenes y las representaciones, que producen, de esta manera, un complejo imaginario basado en una idea esencialista respecto a la práctica de la maternidad. De esta manera, la maternidad puede verse como la serie de prácticas discursivas a través de las cuales se ponen en práctica las elaboraciones simbólicas que la sociedad construye a partir de la diferencia sexual y la reproducción biológica. En este proceso, se producen y reproducen las relaciones de poder intrínsecas a la diferenciación y a la jerarquización social que se da entre los sujetos sociales a partir de su pertenencia a uno u otro sexo. Así, si bien la maternidad supone ciertos datos biológicos manifiestos, es vivida -muchas veces-, en términos subjetivos y colectivos, desde la oscuridad de las tradiciones y desde las confusas profundidades del género que impone a la lógica biológica sus coordenadas.

Se trata, por una parte, de una experiencia subjetiva, pero es también una práctica social que -paradójicamente- no suele ir acompañada de un proceso reflexivo acerca de lo que motiva tal experiencia ni acerca de las fisonomías que adopta. Asimismo, tampoco se dirige cuestionamiento alguno acerca de aquello que fundamenta el deseo de vivir la maternidad en términos generales. Esto último se torna problemático en la medida en que suscita la idea de que “todxs sabemos” de qué se trata ese deseo.





Por otro lado, la construcción social del imaginario maternal es compleja y ambigua. Una de sus grandes matrices representacionales es aquella abstracta idea de “la Madre”, presente en relatos del tipo “Madre solo hay una”, que posibilita la emergencia de dos estereotipos: la “buena madre” y la “mala madre”, los cuales, en términos generales, surgen del grado de proximidad o de lejanía de la idea de “la Madre”.

La lucha de las mujeres por conquistar la posibilidad de decidir sobre sus propias vidas está históricamente vinculada a la capacidad para decidir sobre su maternidad, a cambiar las condiciones en las que se vive ésta y, necesariamente también, a desarrollar modelos de feminidad no maternas (Gimeno, 2020). Indudablemente, la maternidad como función social es una parte fundamental de los sistemas de género de todas las sociedades. En la mayoría de las culturas la reproducción social es una función asignada a las mujeres, de manera que la maternidad implica para éstas no sólo las transformaciones físicas y biológicas propias del embarazo y del parto, sino también una serie de cambios en las expectativas sociales y culturales que se tienen sobre las mujeres que se convierten en madres, lo que, por supuesto, influye en la experiencia subjetiva de cada una de ellas.

La distinción entre experiencia e institución en los análisis de la maternidad fue inicialmente propuesta a fines de la década de los setenta por Adrienne Rich (1986) en *Nacemos de Mujer: la maternidad como experiencia y como institución*. El aporte fundamental de Rich (1986) es la distinción:

*“entre dos significados superpuestos de maternidad: la relación potencial de cualquier mujer con sus poderes reproductivos y con los/as hijos/as; y la institución, que apunta a asegurar que ese potencial –y todas las mujeres- permanezcan bajo el control masculino” (p. 13).*

Pensar las experiencias heterogéneas de maternidad como atravesadas por relaciones de poder (económico, social, cultural, político), y por los determinantes de tiempo y de espacio, es un ejercicio que sigue siendo necesario ya que la institución de la maternidad ha demostrado ser capaz de mutar, reconfigurarse, y cristalizarse a través de nuevas instituciones.

En su análisis -Rich (1986)- acerca del costo cotidiano de la imposición de la institución de la maternidad introduce la noción de *maternidad intensiva y domesticada* (que sitúa históricamente en el siglo XIX), restringida al hogar y disociada del mundo público, del trabajo y la producción. Este modelo de maternidad “sirve a los intereses del patriarcado: ella ejemplifica, en una misma persona, la religión, la conciencia social y el nacionalismo. La institución de la maternidad revive y renueva todas



las demás instituciones” (Rich, 1986, p.45). Ya hacia la década del 80 la *maternidad intensiva* vuelve a institucionalizarse pero de manera reinventada. Sin dudas, se trata de una manifestación reaccionaria a las reivindicaciones del feminismo de la Segunda Ola, en el que se cuestionó la maternidad y se puso el foco en la necesidad de socializar el trabajo reproductivo, así como de implicar a los hombres en todo aquello que no fuera externalizable (Gimeno, 2020). Su consolidación social y supuestamente científica desencadenaría en la construcción de un poderoso estándar moral a partir del que se medirá cualquier manera de ser madre (*ibidem*).

Esta maternidad se define ya no por su restricción al espacio doméstico exclusivamente, sino más bien por ser una nueva forma maternal basada en la lactancia exclusiva y prolongada y que incluye otras prácticas como el porteo, el colecho, el apego, el parto natural, etc. (*ibidem*). Así, el neoliberalismo hace a la madre total y completamente responsable de la salud física y psíquica de su hijo o hija. Esta versión neoliberal de la maternidad implica una concepción de la agencia que repone una moral de hiper-responsabilización individual por el propio destino, así como también nuevas líneas de exclusión para aquellxs que no alcancen el ideal de la “buena madre”. Así, bajo la retórica de la libre elección, se esconde un estándar moral que obliga a las mujeres a someterse a una maternidad, en el que rige una ética reaccionaria del cuidado que hiper-responsabiliza a la madre en el proyecto de crianza. El lado invisibilizado de esta lógica de la inmoción y del sacrificio en la que la feminidad se construye, se halla un sistema que pone la vida al servicio del proceso de acumulación de capital, que es a su vez heteropatriarcal ya que garantiza que existan sujetos, esferas y trabajos subordinados que se encargan de mantener la vida en el marco de ese sistema que la ataca.

Sin embargo, el ideal de una maternidad intensiva, exclusiva, heterosexual, individualizada es un producto histórico que, por añadidura, sólo ha sido posible para algunas mujeres: de las clases dominantes, blancas, heterosexuales, etc. Las experiencias subjetivas y subjetivantes que se puedan tener de la maternidad se encuentran oprimidas por tales preceptos que, por definición, son excluyentes y homogeneizantes. En efecto, fueron las feministas negras las que primero señalaron la peligrosidad de tales conceptualizaciones, en tanto presentan un modelo universal que no es representativo de la totalidad de las experiencias, particularmente de las experiencias de maternidad en comunidades afroamericanas. Para ilustrar esto, el concepto acuñado desde el feminismo negro de



*other-mothers*<sup>227</sup> (otras-madres) resulta sumamente esclarecedor, en tanto permite ilustrar la diversidad de las experiencias de maternidad en ciertas comunidades que va más allá de la maternidad de hijxs biológicxs propixs. De esta manera, se hace posible la emergencia de redes de crianza que, al diluir la frontera entre las madres biológicas y las “otras-madres”, anula la división entre maternidad y no-maternidad, desbiologizando y desindividualizando las responsabilidades de crianza. Esta dinámica de crianza comunitaria puede observarse también en grupos subalternos de las sociedades latinoamericanas.

La emergente visibilización de la multiplicidad de experiencias que cohabitan en el “ser madre” ofrece la posibilidad de iniciar cambios en la maternidad como institución, así como en los modelos de pareja y en la institución de la familia nuclear. Las experiencias monomarentales, así como las de las madres lesbianas y de las personas gestantes del colectivo LGBTIQ+, etc. constituyen algunas de las formas disruptivas de maternidad que no siguen -al menos, no en todo sentido- la norma patriarcal. Sin embargo, las experiencias son, por definición, de carácter subjetivo y es en la *performance* de la maternidad que tendrán lugar las redefiniciones identitarias de la persona gestante. La institución juega, entonces, un rol regulador y las experiencias podrán, en términos butlerianos, reiterar aquellas normas que hacen a la institución, o bien rearticular algunas de ellas para darle a la institución un nuevo semblante.

Al contextualizar e historizar la institución de la maternidad, su supuesta naturalidad entra en tensión y así, comienzan a develarse los intereses a los que se doblega, a saber: el sometimiento de la familia nuclear heteropatriarcal en tanto institución vital para la organización y proliferación del capitalismo, al garantizar que el costo del trabajo de reproducción biológica y social -o, en términos marxistas, de la reproducción de la fuerza de trabajo- sea absorbido por las mujeres y que tal trabajo tenga la apariencia de un no-trabajo. A su vez, emergen a la luz aquellas interconexiones -e interdependencias- con otras instituciones: el racismo, el etnocentrismo, la heterosexualidad forzosa, etc. De esta manera, los feminismos comienzan a “desbiologizar” la maternidad y a develar modos de ejercerla que van más allá de los lazos sanguíneos, cuestionando la individualización y reclusión que conlleva la responsabilidad maternal, y visibilizando las experiencias de crianza colectiva de sectores no hegemónicos. En otras palabras: los feminismos contemporáneos -o al menos ciertos feminismos- han

---

<sup>227</sup> El concepto de *other-mothers* es utilizado por primera vez por la socióloga afroamericana Patricia Hill Collins (2007).



logrado contraponer al mandato monolítico de la institución el carácter múltiple, diverso, ambivalente de las experiencias.

**“Madre sólo hay una”: la binarización jerárquica entre lo público y lo privado, la producción y la reproducción, lo racional y lo emocional.**

Tal como se señaló, la maternidad constituye una institución homogeneizante de experiencias. En el siguiente apartado se la analizará en tanto espacio de colonialidad (Quijano, 2000), es decir, que responde a la clasificación social en la que la binarización jerárquica entre lo público y lo privado (Segato, 2016), así como de la razón sobre las emociones (Ahmed, 2015), operan en su experimentación. Todo esto, respondiendo al patrón de poder global capitalista, eurocentrado (Quijano, 2000) y patriarcal que se instaura con la Modernidad.

La maternidad hegemónica está conformada por un entramado de relaciones de poder patriarcal, racial y de clase, es decir, es producto de la denominada “colonialidad del poder” (*idem.*). Ésta última, constituye uno de los ejes del patrón de poder global, capitalista y eurocentrado, que permea todos los aspectos de la existencia social: el control del sexo, la subjetividad, la autoridad y el trabajo (*idem.*). Esto lo hace, principalmente, introduciendo la clasificación social universal y básica de la población en términos de la idea de “raza” (*idem.*). Es en tales operaciones de separación categorial que se distorsionan los seres y fenómenos sociales que existen en la intersección de las opresiones coloniales estratificadoras.

Rita Segato (2016) extiende estas advertencias en *Género y colonialidad: en busca de claves de lectura y de un vocabulario estratégico descolonial* tras el desarrollo de una comparación antropológica del mundo de la aldea respecto del mundo de la modernidad colonial. Allí la autora indica que el hiato jerárquico que se esconde en el discurso de la modernidad colonial trae consigo la totalización progresiva por la esfera pública (2016, p.15). Más allá de que en el mundo de la aldea también existían las jerarquías, la diferencia entre los términos era dual, tal que, a pesar de la desigualdad, ambos tenían plenitud ontológica y política (p.20). Sin embargo, en el mundo de la modernidad rige una estructura binaria en la que uno de esos términos se impone como “universal” y el “otro” se vuelve *resto*. Mientras la relación dual era de complementariedad, la binaria es de suplemento: “*El mundo moderno es el mundo del Uno, y todas las formas de otredad con relación al*



*patrón universal representado por este Uno constituyen un problema.*” (Segato, 2016, p.22). Así, tras la otrificación de la esfera doméstica, habitada ancestralmente por las mujeres, y la universalización de la esfera pública, habitada ancestralmente por los hombres, comenzó a regir el totalitarismo de lo público (*idem*, p. 18). El encapsulamiento de lo doméstico lo sitúa en un espacio residual, excluido de la esfera de las deliberaciones y decisiones relativas al bien común general, monopolizadas por la esfera pública. Las mujeres, habitantes de la desmoronada domesticidad, se verán así subsumidas a la marginalidad, viéndose el espacio doméstico despolitizado, tanto porque pierde sus formas ancestrales de intervención en las decisiones, como también porque se encierra en la familia nuclear y se clausura en la privacidad (*idem*, p. 24). De esta manera, la maternidad entendida como capacidad exclusiva de las mujeres en tanto potenciales gestantes, tornó paradójicamente en ser el motivo de su exclusión social y política bajo el poder patriarcal-colonial.

En este marco, el sistema moderno/colonial de género, concepto acuñado por la filósofa argentina María Lugones (2014), constituye en una herramienta de dominación que designa dos categorías sociales que se oponen en forma binaria y jerárquica: el hombre y la mujer. Dicho sistema se encargará de asociar al género con la anatomía, subrayando los rasgos corporales -supuestamente- *femeninos* y los *masculinos*, a modo de legitimar y enyesar una clasificación social que responda a la división -desigual- sexual del trabajo. El capitalismo se encargó así de establecer nuevas formas de sexismo específicamente “modernas” reinventando la opresión a las mujeres con nuevas estructuras institucionales (Fraser, 2019, p.38). La separación de la producción de personas y la producción de ganancias, siendo la primera una actividad propia de las mujeres subordinada a la segunda, fue el paso fundamental para ello (*ibidem*). Ahora bien, las repercusiones de la matriz binaria colonial se manifiestan de manera (por así decirlo) reinventada, en la coexistencia tensa, divergente y compleja de las normativas de la producción y la reproducción que atraviesan al cuerpo femenino y que construyen su subjetividad (Contreras Tinoco y Castañeda Rentería, 2016). Las contradicciones experimentadas por las mujeres se generan porque el cuerpo reproductivo, sobre el cual se finca la identidad de género femenina, y el cuerpo productivo, en el que se vive públicamente y le permite a las mujeres ganar y experimentar el reconocimiento social, se construyen como excluyentes y se viven en constante conflicto (*ibidem*).

Tanto en la condición de “ser mujer” como en la de “ser madre” sucede lo mismo que con las



categorías ya mencionadas: se las presenta como únicas y homogéneas, bajo las definiciones patriarcales y eurocéntricas de las mismas, jerarquizándolas en función de su clase y raza. Incluso la socióloga feminista Oyèrónkẹ Oyěwùmí (1997) ha llegado a afirmar que la categoría social “mujer” fue una invención colonial que no existía antes de la conquista. Mientras que en la categoría Mujer sólo entraban las mujeres blancas, heterosexuales, burguesas al “resto” se las categorizó como “hembras” asignándoles caracteres de hipersexualización y de barbarie (Lugones, 2014). Esta categorización y jerarquización de las personas de sexo femenino tuvo consecuencias importantes en lo que respecta a la maternidad. En las operaciones de subrayamiento de los rasgos anatómicos, la maternidad aparece como ontológicamente ligada a esta noción de mujer, de cuyo imperativo no puede sustraerse. De ahí que toda mujer deba sentirse plenamente realizada en su condición de madre. Sin embargo, no todas las mujeres son “femeninas” ni todas las madres son “buenas”...

La fabricación de la “buena madre” sirvió para reforzar tales distinciones entre las mujeres y la jerarquización racial. En esta línea, Lugones (2014) ha designado ese proceso como propio de la *colonialidad del género*. Los niveles económicos así como las diferencias raciales intervienen en la definición de la “buena madre”, siendo las blancas y de clases acomodadas consideradas como las mejores y más aptas para la procreación. A la inversa, la subalternidad es un criterio central de definición de las “malas madres” que están en situación de supuesta incompetencia y de conflicto. Bajo estos criterios se instaura un modelo institucionalizado de maternidad en Occidente que se presenta idealizado, monolítico, constrictivo y reforzador del sistema tradicional de género, instalándose así la idea de que: *“Madre sólo hay una”*.

Hacer pasar a lo contingente por natural -dígase la oposición entre lo público y lo privado, la producción y la reproducción, la Mujer y el Hombre- es una de las grandes operaciones del patrón de poder global capitalista y eurocentrado. Esto tiene que ver más bien con estrategias normalizadoras que incitan al confinamiento de los cuerpos de las mujeres (y de lxs subalternxs en general) y perpetúan la exclusividad de lo público. Tal operación puede explicarse, también, desde la emocionalización de los cuerpos que bien describe Sara Ahmed (2015):

*“No es complicado ver cómo las emociones están entreveradas con el afianzamiento de la jerarquía social: se convierten en atributos de los cuerpos en tanto lo que es “más bajo” o “más elevado” en aspectos culturales” (p. 23)*





En esta línea, la operación colonial de dicotomización entre lo público y lo privado se puede comprender, desde el “giro afectivo”, como la contraparte de la jerarquización liberal de la Razón sobre las emociones. La recuperación de lo emocional en *La política cultural de las emociones* (Ahmed, 2015) pone en jaque la tradición epistemológica cartesiana que entroniza la razón a expensas del cuerpo. Una circunstancia que, como la genealogía del feminismo se ha encargado de subrayar, responde a una lógica de género (y sin duda también colonial) que denigra lo femenino y subalterniza a todo el repertorio de sus réplicas simbólicas. La emocionalización de los cuerpos, constitutiva de la “Otridad” del sujeto universal masculino, hetero-cis, blanco y burgués, legitima la exclusión de los mismos de la esfera pública, atribuyéndole el carácter de “lo bajo”, “lo blando”, “lo irracional”. Urge así la necesidad de desprivatizar y desontologizar la noción de las emociones, para comprender la economía afectiva que configura al orden de lo público. El rol que cumplen los afectos y las emociones en el ámbito de la vida pública y su operatividad en la gestión, reproducción y continuidad de las estructuras de poder que organizan las relaciones sociales, desmantelan las jerarquías epistemológicas que organizan la dicotomía entre emociones y razón, revirtiendo la desvalorización de los afectos entendidos como meros estados psicológicos. Allí, los afectos (amor, miedo, asco, etc.) se adhieren a ciertos objetos (objetos tangibles, comunidades, instituciones sociales) y, al circular, acumulan una emoción e incluso la preconizan.

En este sentido, la maternidad puede ser entendida como una institución social investida afectivamente que cumple una función social y política determinada. La sacralización de la maternidad hegemónica se puede comprender en la medida que se la retrotrae a la serie de impresiones, historias y contactos que circulan y hacen de esta experiencia una deseada o *deseable*. Sin embargo, ésta sólo puede tener tal valor por el borramiento de las historias de producción y trabajo (Ahmed, 2015) que operan en la construcción de la impresión que jerarquiza a ciertas maternidades como deseables y a otras que no. Allí es cuando entra en escena la intrusión colonial del mundo moderno del Uno (Segato, 2016). Éste no sólo tuvo implicancias en el solapamiento de la identidad del “ser mujer” con la de “ser madre”, sino que también en la instauración de un modelo occidental y hegemónico de maternidad. Este modelo eurocéntrico, heteronormado, blanco y burgués se cristaliza en la (ya descrita) *maternidad intensiva*, la cual constituye en la concepción universalizada de maternidad contemporánea.

Ahora bien, ¿qué afectos invisten a dicho modelo de maternidad institucionalizado? ¿Cuál es el rol



social y político que cumplen? Antes de responder cabe mencionar que, en la era neoliberal contemporánea, prima también un criterio moral jerarquizante entre las emociones postulando a algunas como positivas (buenas) y a otras como negativas (malas). En ese sentido, la maternidad intensiva está asociada al amor incondicional, al sacrificio como una emoción “buena” signada, en realidad, por una hiper-responsabilización en la persona gestante. Sin embargo, circulan afectos muy diferentes respecto de las experiencias de maternidades alternativas a esta. Por ejemplo, algunas de las asociaciones ilustrativas, y de narrativas propias del imaginario en Argentina, son: de las madres solteras con el fracaso (“*soy sola*”), de las madres racializadas de los barrios populares con el oportunismo/rechazo (“*se embarazan por un plan*”), de las madres lesbianas con la perversión (“*seguro el pibe les salga gay*”), de las madres divorciadas con la vergüenza (“*las rompe hogares*”), de las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo relacionadas, para algunxs, al dolor (“*vivos se los llevaron, vivos los queremos*”) o, para otrxs, con la negligencia (“*descuidaron a sus hijxs y ahora lloran*”). Todas constituyen emociones caracterizadas como “negativas”. En este sentido, los afectos “pegados” a las formas alternativas de maternidad producen cierto *alejamiento* de las mismas, categorizándolas como menos valiosas, en claves de la economía afectiva. El poder de subjetivación colonial opera en la (re)producción de narrativas, como las de los ejemplos -argentinos- retomados, donde las opresiones de género, raza y clase se entrecruzan incesantemente.

En pocas palabras, la persistencia de operaciones del poder colonial, en el *enyesamiento* de clasificaciones sociales binarias y jerárquicas, delimitan las posibles experiencias de maternidad. En las representaciones sociales contemporáneas (simbólicas y afectivas) de la “mala madre” se cristaliza la persistencia de criterios racializantes y clasistas en torno a la maternidad. Es necesario cuestionar, entonces, al deseo como condición necesaria y suficiente de que una maternidad *sea o no sea*, ya que el horizonte de la libertad será a costa de las condiciones de posibilidad simbólicas, afectivas y materiales desiguales que cohabitan bajo el patrón de poder global capitalista y patriarcal.

**Performatividad del género y cuerpos. Producción y reproducción: sobre la relevancia política diferencial de las mujeres.**



Hasta aquí se ha intentado conceptualizar a la maternidad en terminos simbolicos, así como también entender cómo la clasificación social moderna, colonial y jerarquizante ha operado categorizando a los tipos de maternidad, de manera tal que ciertas experiencias maternas se ven deslegitimadas frente al modelo de maternidad hegemónico institucionalizado. Ahora bien, este apartado pretende ofrecer claves analíticas para comprender a la maternidad como producto de normas, discursos y afectos, que moldean al cuerpo de la mujer creando la aparente predisposición natural al ser madre.

Será al calor de la Segunda Ola del feminismo que la maternidad en tanto destino único para las mujeres empieza a ser puesta en cuestión. Tal y como mencionamos previamente, ya desde Simone de Beauvoir la figura de la madre como no-sujeto cuya mera razón de ser es el cuidado del hogar y de lxs hijxs, comienza a revelar señales de agotamiento. De este modo, se abre un debate en torno al modelo naturalizado de concebir la maternidad y las características inherentes vinculadas a ella, a saber: la abnegación y postergación por lxs hijxs, el constante sacrificio, el amor incondicional, entre otras. El llamado “instinto materno” ha sido, en este sentido, clave en la construcción de tal modelo de maternidad, en tanto atribuye a los cuerpos gestantes una suerte de predisposición innata hacia dicha experiencia. En palabras de Judith Butler (2007) “la invocación performativa a un “ante/s” no histórico se convierte en la premisa fundacional que garantiza la ontología pre-social de las personas” (p.48) o, en este caso, de las mujeres en tanto sujetos con capacidades reproductivas.

En esta línea, podemos afirmar que los feminismos tienen una larga trayectoria en lo que respecta a identificar la arbitrariedad en la superposición de categorías tales como “Mujer”, “Madre” y “Sujeto”, de manera tal que sería casi innegable el consenso existente en en la teoría feminista, en torno al hecho de que no existe tal predisposición natural en la mujer para ser madre. Antes bien, la construcción subjetiva de las mujeres para -efectivamente- situarse como madres se encuentra atravesada por un conjunto de procesos que se inician desde el nacimiento, y que le indican y prescriben a esta su condición en tanto productora de vida. En términos de Butler, la maternidad podría pensarse como producto de normas y discursos que, a través de la repetición de acciones performativas del ser mujer, se inscriben en los cuerpos gestantes de manera tal que el ser madre se naturaliza como destino inexorable asociado a “lo femenino”. En este orden de ideas, la maternidad sería, como el género, una construcción sociocultural e históricamente determinada que, mediante “una sucesión de acciones repetidas, [...] se inmoviliza con el tiempo para crear la apariencia de sustancia, de una especie natural



de ser” (Butler, 2007: 98).

Así, no solo la figura de la madre sino -más bien- la figura de “la buena madre” funcionaría como un elemento regulador y sancionador, más específicamente para aquellas que no pueden o simplemente no desean acercarse a ese ideal y son, consecuentemente, ubicadas en el polo opuesto del espectro, a saber: el de la “mala madre”. Es en ese espectro entre la buena y la mala madre que emerge la culpabilización de las madres como uno de los mecanismos más eficaces de control y disciplinamiento en la socialización femenina (Gimeno, 2018).

Ahora bien, esta histórica asociación entre el ser mujer y el ser madre no ha sido -evidentemente- inofensiva. A modo ilustrativo, es posible pensar en cómo esto ha relegado a la mujer a un status político marginal, incluso teniendo en cuenta los enormes avances que han hecho las mujeres en términos de derechos políticos. En palabras de Penelope Deutscher (2019) “incluso cuando las mujeres han alcanzado la plena ciudadanía [...] han seguido asociándose con una reproductibilidad biopolitizada” (p. 205). Para ampliar este concepto de “reproductividad biopolitizada” resulta pertinente retomar los aportes de Michel Foucault (2019) quien, en su texto *La voluntad del saber*, describe el proceso mediante el cual el Estado occidental moderno comienza a incorporar a la vida biológica a los cálculos del poder estatal y sus estrategias políticas (p. 135). Siguiendo esta línea, Giorgio Agamben (1998) argumenta que “el desarrollo y el triunfo del capitalismo no habrían sido posibles [...] sin el control disciplinario llevado a cabo por el nuevo bio-poder que ha creado [...] los *cuerpos dóciles* que le eran necesarios” (p. 12). De esta manera, al mismo tiempo que la modernidad ha forjado contextos políticos más encausados hacia la gestión de la vida biológica, la reproductividad de las mujeres ha dejado -en parte- de estar asociada a una “apoliticidad”. Así y todo, la exclusión de las mujeres de la condición política plena sigue estando vigente y puede, sin dudas, asociarse a su papel reproductivo. Entonces, dentro de este contexto biopolitizado, las mujeres no son solo responsables por la vida sino que también son ellas mismas capaces de propagar la muerte<sup>228</sup> y, así, obstaculizar el futuro social, nacional o racial. Es por este motivo que se encuentran sujetas a una tanatopolitización de la reproducción y la maternidad. Para dar cuenta de esto, Penelope Deutscher (2019) sugiere tomar la categoría de Agamben de “nuda vida”, a través de la cual puede entenderse la

---

<sup>228</sup> Penelope Deutscher (2019) menciona aquella doble capacidad de las mujeres en tanto dadoras de vida y muerte al referirse a cómo las políticas “pro-vida” tienden a conceptualizar la vida embrionaria como expuesta a un supuesto derecho soberano de la madre a “hacer vivir o dejar morir” (p. 238).



asociación entre mujeres con reproductividad, así como también la “relevancia política diferencial de las vidas reproductivas de las mujeres” (p. 205). La autora desarrolla esta última idea de la siguiente manera:

*Como ciudadanas [...] las mujeres están legal y políticamente dentro de la ley. Pero, al mismo tiempo, implican un espacio reproductivo que tradicionalmente fue el pretexto de la exclusión de sus derechos políticos [...]. Este espacio tiene una capacidad más específica para volverse anómico. (Deutscher, 2019, p. 206)*

Las mujeres están, entonces, expuestas a novedosas formas de violencia y sufrimiento, sometidas a una vulnerabilidad diferencial dado que son asociadas a nuevos modos de provocar daño. Así, en este doble movimiento de exclusión e inclusión, las mujeres -en tanto sujetos portadores de capacidades reproductivas- ven sus vidas expuestas a una precariedad particularmente compleja, condición que varía según el lugar que ocupen en los sistemas contemporáneos de raza, clase, etnicidad, y otros ejes de las relaciones de poder que constituyen la “identidad” (Butler, 2007: 51).

Nancy Fraser (2015) ofrece un atinado análisis de la contemporaneidad en este sentido, al introducir el concepto de “dependencia individualizada” (p. 127) como un producto de la sociedad posindustrial, en las que la dependencia adquiere una connotación y un estigma sumamente negativo. En palabras de la autora:

*La importancia de la dependencia individualizada tiende a ampliarse ahora que la dependencia socio-jurídica y la dependencia política están oficialmente abolidas. Desaparecidas la doctrina de amparo y dependencia de la mujer casada y las leyes de segregación racial, se ha hecho posible afirmar que existe la igualdad de oportunidades y que el mérito individual determina los resultados. (Fraser, 2015, p. 128)*

Lo sintomático -y problemático- de la sociedad posindustrial es, entonces, no sólo la individualización de la dependencia, sino también su feminización y racialización. El creciente estigma que envuelve a la dependencia, por ejemplo, respecto a la asistencia social, atañe y perjudica -principalmente- a mujeres racializadas quienes comienzan a ser la imagen por excelencia de la dependencia respecto a ayudas o planes sociales. Tal y como lo indica Fraser (2015) “el nuevo discurso sobre la asistencia



social se basa en corrientes simbólicas más antiguas que relacionaban la dependencia con ideologías racistas” (p. 131). La autora toma el estereotipo de la “madre negra sola” (2015, p. 131) para dar cuenta de este fenómeno. Ahora bien, si nos acercamos al sur global y -más precisamente- a la Argentina, el modelo análogo al de la “madre negra sola” es el de aquellas madres, generalmente jóvenes y pertenecientes a los barrios populares, quienes se enfrentan al constante estigma según el cual “*se embarazan por un plan*”, tal como ya se mencionó.

Por otro lado, es menester señalar el doble esfuerzo al que se encuentran expuestas las mujeres en tanto su cuerpo está atravesado no sólo por normas reproductivas, sino también productivas en el momento en el que comienza a adentrarse en el espacio público. Esta situación es particularmente compleja si tenemos en cuenta que, históricamente, estos cuerpos -el productivo y el reproductivo- han sido construidos de manera excluyente. Así, la subjetividad de la mujer se encuentra atravesada tanto por normas vinculadas a ser una “buena madre”, como por discursos mediante los cuales se las disciplina en el comportamiento de “la buena profesional”. Resolver estas tensiones implica, generalmente, abandonar alguno de estos espacios a causa de no poder cumplir con las presiones que sobre su cuerpo se ejercen y, no hay dudas, en la mayor parte de los casos el espacio al que se renuncia suele ser el ámbito laboral. Lo problemático de tal circunstancia yace en el hecho de que se continúa reproduciendo una lógica en la que la mujer en tanto madre no logra acceder a un trabajo, quedando así -metafórica y literalmente- *sujeta y esposada* a los ingresos que su compañerx o el Estado mismo pudiesen proporcionarle.

En línea con las ideas butlerianas de la performatividad, Ahmed (2015) amplía el espectro de los cuerpos como engenerizados, analizando el solapamiento de sistemas de opresión a partir de la intrusión colonial (la raza, la clase, etc.). La autora explica que las superficies de los cuerpos se delimitan de manera performativa con afectos que circulan (*ibidem*) y es en la repetición del contacto entre los cuerpos, mediante el *acercamiento* y el *alejamiento*, que se producen las superficies, se los moldea. Las emociones son performativas y guionan a los cuerpos entendidos como efectos de la circulación de historias sobre emociones pasadas y de la repetición de ciertas narrativas y discursos. Pensar las emociones a partir de esta distinción del adentro-afuera es errado, tal que se vuelve pertinente entenderlas como productoras de superficies y límites que, a partir de las repeticiones de historias de contacto entre los cuerpos, se crea el efecto de adentro y afuera (*ibidem*). En otras





palabras, es en el contacto entre los cuerpos que estas emociones signan a los mismos, y no a la inversa.

En este ejercicio de desontologización afectiva, Ahmed (2015) conduce a una heurística más performativa que re-presentacional, cuyos efectos materiales se explican por las investiduras de los sujetos y las comunidades a las que pertenecen, en normas sociales con densidad histórica. Sin embargo, ante las investiduras afectivas en normas sociales de trayectoria histórica -en este caso, la maternidad-, las políticas antinormativas y desnormalizadoras no son garantía suficiente de cambios radicales en la subjetividad de las mujeres. La propuesta pasa entonces por conceptualizar el objeto del feminismo no tanto como una apuesta solo a futuro (“la maternidad será deseada o no será”) sino como una acción contra “la persistencia del pasado en el presente” (Ahmed, 2015, p.284), impulsada a partir de la mayor o menor maleabilidad emocional de la memoria corporal de las mujeres.

### **Deseo vs. condición de posibilidad: La maternidad será deseada o no será. Reflexiones en torno a lo deseado y lo posible.**

El presente apartado parte de la reflexión en torno a la consigna feminista según la cual “la maternidad será deseada o no será”, presente en numerosas manifestaciones, principalmente aquellas que comienzan a tener lugar en Argentina en el 2018, a partir de que el debate por el derecho al aborto legal, seguro y gratuito cobrase sólido impulso. Tal consigna supone, a grandes rasgos, poner en entredicho la histórica fusión entre las categorías de “Mujer” y “Madre”, entendiendo que ser madre no puede ni debe ser el único e incontestable destino de las mujeres sino, más bien, un derecho. Sin dudas, esto último es sumamente sustancial y urgente a la hora de pensar en estrategias para desequilibrar y -en última instancia- desintegrar la matriz heterosexual y binaria a la que los sujetos se encuentran sometidos.

Ahora bien, ¿es factible argumentar que una maternidad deseada es condición *sine qua non* para que aquella se experimente de manera no-opresiva? Una primera respuesta a esta pregunta sería negativa, dado que el simple hecho de poder tomar la decisión sobre si se desea -o no- ser madre, no corre *per se*



a la maternidad del contexto y prescripciones patriarcales en las que se encuentra inmersa. En un mismo orden de ideas, pensar al deseo por fuera de sus condiciones de posibilidad se torna problemático en tanto no se estarían contemplando aquellos factores externos que posibilitan -o no- una experiencia maternal menos atravesada por dispositivos de poder patriarcales. Además, al hilar fino entendemos que el deseo es muchas veces efecto del poder. La maternidad misma podría considerarse como un “deseo aprendido”. En términos butlerianos podríamos decir que es con la reiteración de prácticas -o bien de normas- que tanto el deseo como el cuerpo del sujeto llegan a adquirir una forma particular. De esta manera, homologar deseo con autonomía o -peor aún- con emancipación, devendría en una suerte de “falso consuelo” en tanto asumiríamos que el mero deseo de ser madre es condición suficiente para transitar la maternidad sin sujeciones. En su apuesta por esgrimir una contestación a la normativa liberal de ciertos feminismos -según la cual la agencia social es tan solo un sinónimo de resistencia a las relaciones de dominación- la antropóloga feminista Saba Mahmood (2008) expresa este dilema en los siguientes términos:

*Si aceptamos la noción de que todas las formas de deseo son construcciones sociales, [...] entonces es importante cuestionar las condiciones bajo las cuales emergen las distintas formas de deseo, incluyendo aquellas que resultan de la subordinación a una variedad de objetivos, y desnaturalizar aquellas que garantizan la emergencia de una política feminista. (Mahmood, 2008, p. 179).*

Mahmood introduce, así, una novedosa imagen del deseo, entendiéndolo de manera situada, en contraposición a la noción liberal que lo concibe de manera universal. Tal análisis sugiere que los distintos tipos de deseo se encuentran atravesados por operaciones de poder -histórica y culturalmente específicas- que los construyen. De este modo, pensar al deseo de maternidad por fuera de tales operaciones de poder, como la realización de una “verdadera voluntad” del individuo, devendría en reflexiones sesgadas. Asimismo, la peligrosidad de este último punto también estriba en el hecho de que podría dar lugar a una suerte de deriva liberal de cierto feminismo -que en efecto ya es posible observar- en tanto la decisión de si se es madre o no pareciera quedar supeditada a la sola voluntad autónoma e individual, sin un cuestionamiento estructural a las condiciones -materiales, simbólicas y afectivas- que habilitan ese deseo.

Resulta fundamental, para pensar en las “posibilidades”, retomar lo que Adrienne Rich (1986)



desarrolla en sus escritos en torno a la relación *potencial* de cualquier mujer con sus poderes reproductivos así como con los/as hijos/as y las limitaciones de la misma debido a la institución. Tal potencialidad dota a las mujeres de la posibilidad de pensarse, sentirse y performarse como madres de una manera diferente, que pueda escapar a ciertas formas de la norma patriarcal. Sin embargo, mientras que el deseo es condición necesaria (pero no suficiente) para que la maternidad *sea*, resulta necesario repensar las condiciones de posibilidad para que ese “ser madre” esté dotado de agencia. En línea con la invitación a un ejercicio genealógico, como el que plantea Ahmed, para deconstruir “*la persistencia del pasado en el presente*”, se contemplarán las posibilidades simbólicas, afectivas y materiales que enmarcan la experiencia de *subjetivación* del maternaje.

A modo de recapitulación, se pueden contemplar las (im)posibilidades simbólicas delimitadas por los discursos esencialistas, biologicistas y heteronormativos circulantes. Desde el prisma foucaultiano, se puede afirmar que son los discursos médicos, junto con las tecnologías del “yo” y los dispositivos de control sobre los cuerpos gestantes, los que normalizan el proceso de avance del maternar. De esta manera, subvertir los discursos hegemónicos apremiantes (de la maternidad intensiva) que condicionan e incluso determinan a las experiencias de maternaje abriría un abanico de posibilidades para pensar maternidades “libres”. Esto se podría hacer, en claves de Butler, interrumpiendo la repetición de las prácticas que constituyen al “ser madres” bajo nociones patriarcales.

En segundo lugar, los afectos circulantes en torno a los cuerpos de las mujeres aún no trascendieron las operaciones coloniales y patriarcales. ¿En qué sentido? Tal como se explicó, en la emocionalización (Ahmed, 2015) de los cuerpos de las mujeres y de lxs sujetxs racializadxs es que la exclusión se legitima e invisibiliza. La potencialidad en este sentido está en abolir tanto la matriz jerarquizadora entre razón y emoción como entre emociones. La primera, asumiendo la condición de sujetxs *sentipensantes*, deconstruyendo así el enaltecimiento de lo racional y, la segunda, “despegando” las emociones de “alejamiento” asociadas a formas alternativas de maternar. Cabe señalar, en este último punto, que incluso resultaría aún más efectivo problematizar las concepciones afectivas divulgadas -de las emociones con “mala prensa”- para así revertir, no sólo la circulación de afectos hoy vigente, sino también la percepción que se tiene de los mismos.<sup>229</sup>

Por último, en términos materiales<sup>230</sup>, las posibilidades son aún más determinantes. Esto se debe a que

<sup>229</sup> Consignas como las de “Enojate Hermana” de Malena Pichot resultan efectivas para este tipo de operaciones.

<sup>230</sup> Entendiendo por “materiales” a las condiciones socioeconómicas.



en la realidad -en este caso, de Argentina- persisten condiciones sumamente opresivas como: la desigual división sexual del trabajo en el que más del 75% de las tareas domésticas no remuneradas son realizadas por mujeres, tal que, las mujeres cargan con una *doble jornada laboral*; además, 4 de cada 10 mujeres ocupadas se insertan en trabajos relacionados con tareas del hogar y de cuidados; la brecha de ingresos totales entre varones y mujeres es del 29%, y ésta se amplía para las asalariadas informales, alcanzando un 35,6%; el 56% de personas bajo la línea de pobreza son mujeres; y, del 52% de niños, niñas y adolescentes (menores de 14 años) que se encuentra bajo la línea de pobreza, el 85,6% habitan en hogares monomarentales;<sup>231</sup> y un largo etcétera. En este contexto, “ser madre” bajo los imperativos burgueses-patriarcales, constituye un privilegio de clase y de “raza”.

Las potencialidades desarrolladas no agotan a la totalidad de opciones ni pretenden guionar las acciones futuras, sino que pretenden, más bien, ilustrar las limitaciones presentes en las condiciones de posibilidad de la realidad -argentina- contemporánea. Al situar, entonces, al deseo en las condiciones histórico-culturales (Mahmood, 2003), así como en los discursos hegemónicos, los afectos circulantes y el contexto socioeconómico desigual que lo enmarcan -y constituyen-, se pone en evidencia la insuficiencia de la *libertad deseante* ante una desigualdad que oprime las opciones para la toma de una decisión que sea mero producto de la “voluntad autónoma”.

### **Agencia: Feminismo y maternidades ¿una relación en tensión? Reconstruyendo el vínculo entre agencia y maternidad.**

Tal y como se mencionó al inicio del presente escrito, la relación entre feminismo y maternidad sigue estando marcada por una ambivalente incomodidad, incluso a pesar de los inusitados esfuerzos teóricos y prácticos que se han hecho para saldar esta tensión. A grandes rasgos, la razón de este desencuentro puede ubicarse en aquellas facetas más liberales del feminismo que, al exaltar la autonomía como cualidad superior, tienden a ver a la maternidad como un obstáculo para aquello que constituiría la “realización personal”. Así, la posibilidad de agencia, entendida como autonomía, queda subsumida a dos -aparentemente- únicas alternativas, a saber: si se es madre o no. Esto último conduce al falso dilema según el cual ser madre o no ser madre son opuestos e irreconciliables, noción que clausura la posibilidad de reflexionar acerca del continuum que flota entre ambas experiencias.

---

<sup>231</sup> Toda la información presentada fue extraída de informes elaborados por la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género del Ministerio de Economía de la República Argentina.



Habilitar tal reflexión daría cuenta, por un lado, de cómo la decisión de no ser madre está también cargada de simbolismos y prescripciones patologizantes y, por otro lado, de las diferentes formas de ejercer la maternidad que se inscriben, por ejemplo, en tradiciones de crianza colectiva, no individualizante ni hiper-responsabilizante.

Ahora bien, para comenzar, cabe preguntarse: ¿cómo es que un/a sujetx se convierte en agente? La paradoja de la subjetivación reside en el hecho de que las condiciones y procesos que subordinan al sujeto, son los mismos que lo convierten en consciente de sí mismo y en agente social (Butler, 1997). La resistencia a las normas sólo puede localizarse dentro de la estructura del poder en sí y no en la conciencia de un individuo autónomo. Ésta es la forma paradigmática de agencia social que reivindica Butler: la subversión de las normas torna a lxs sujetxs en agentes. Sin embargo, para Mahmood (2003) esto es problemático ya que, más allá de la atinada crítica al sujeto trascendente liberal, se le adjudica al deseo de resistencia una impronta de inmanencia respecto de lxs sujetxs. Así, la noción de agencia social queda enjaulada en el espacio de la política emancipadora y en la resistencia a las normas sociales. En línea con Mahmood, Ahmed (2015) considera que la agencia refiere a las acciones que son posibles dada la manera en que lxs sujetxs están moldeadxs por su contacto con otrxs, es decir, la concibe en su carácter de re-acción (p. 264). Esto lo hace considerando que no existe acción original que no sea ya una reacción. Dicha condición de *estar moldeado* de los cuerpos no significa que el accionar esté determinadxs absolutamente, sino que lxs agentes *son* en tanto su espacio para decidir cómo reaccionar. Vale aclarar, desde ya, que “*Reaccionar no siempre es ser reaccionaria.*” (Ahmed, 2015: 264).

En un mismo orden de ideas, resulta sustancial rescatar aquellas experiencias en las que mujeres pudieron resignificar sus maternidades y, a partir de ello, emprender sus luchas. Esto último puede verse claramente si pensamos en las experiencias de mujeres latinoamericanas durante las épocas de dictaduras militares. La forma en que estas mujeres comprendieron que era necesario abandonar el espacio doméstico para ocupar las calles e interactuar con el Estado, es sumamente notable en este sentido. Incluso podría pensarse en una suerte de *politización de la maternidad*.

Esta politización de la maternidad encuentra su claro ejemplo en los movimientos de madres que exigían justicia para los desaparecidos durante la dictadura, donde el movimiento de *Madres de Plaza de Mayo* tiene un lugar destacado. En particular, el rol que han ocupado en términos de construcción



de la ciudadanía femenina durante las incipientes democracias latinoamericanas es innegable, así como también la manera en que lograron señalar el carácter contradictorio de los militares en tanto destructores de aquellas familias que decían proteger. El análisis que Judith Butler hace respecto del sentido de la libertad en los distintos espacios (públicos, privados, etc.), y la forma en que las personas pueden emprender actos políticos más allá de lo meramente retórico, es sumamente esclarecedor para pensar la experiencia de Madres de Plaza de Mayo. En esta línea, la autora señala:

*Cuando la legitimidad estatal es cuestionada justamente por esa forma de aparecer en público, el cuerpo en sí mismo ejerce un derecho que ha sido activamente combatido y destruido por las fuerzas militares y que, al resistirse a dicha fuerza, expresa su modo de vida, mostrando tanto su precariedad como su derecho a la persistencia. (Butler, 2017, p. 87)*

La tenacidad con la que las Madres de Plaza de Mayo regresaban cada jueves a la plaza les costó injurias de todo tipo. Principalmente por parte del mismo gobierno militar que, absorto por la insubordinación de estas mujeres que no se contentaban con confinarse a la domesticidad, las tildaba de “locas”. Así y todo, con el transcurrir de los días y de los meses pudieron resignificar y reapropiarse de tales ofensas, en tanto era justamente esa locura provocada por la pérdida de sus hijxs y nietxs lo que las impulsaba a emprender su lucha al margen de los riesgos que ellas mismas sabían que corrían. Cabe mencionar el punto de continuidad de la simbología de los pañuelos (en las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo y, por ejemplo, las partidarias del proyecto de legalización del aborto). El objeto del pañuelo en Argentina ha quedado asociado a una forma de agencia, en este caso de madres padecientes de su maternidad o mujeres que luchan por quienes no quieran serlo. Siguiendo a Ahmed (2015), se puede afirmar que el dolor en tanto afecto circulante funciona para dotar de agencia a lxs sujetxs en ambos ejemplos -sea por historias pasadas, presentes o futuras-. El dolor es motivo de acercamiento entre los cuerpos y de alianza entre ellxs, en tanto experiencias movilizantes que incitan a la (re)acción. Por esta razón, no resulta casual que en la era neoliberal, de la moralización de las emociones, el dolor sea asociado a “lo bajo” y “lo malo” cuando su potencial movilizador resulta una amenaza para el status quo.

Entonces, ¿qué experiencias de maternidad disputan a la institución hegemónica de la maternidad? Quizás, la respuesta a esta pregunta no requiera un trabajo minucioso de categorizar exhaustivamente





un modelo de maternidad en particular, sino más bien entender cuál es el punto en el que confluyen aquellas experiencias de maternidad que disputan y trascienden a la maternidad en tanto institución producida por la “colonialidad del poder”, es decir, en tanto norma. Sin el afán de caer en universales ni preceptos -equivocos- acerca de qué maternidades están dotadas de agencia y cuáles no, sí se puede reivindicar a la maternidad como un lugar posible -para toda persona gestante- de constituirse como agentes. De alguna manera, estas maternidades -aunque diversas- convergen en el hecho de haber desdibujado la escisión binaria y jerarquizante entre lo público y lo privado. A modo de ejemplo, se puede pensar en las experiencias de las Madres de Plaza de Mayo, las Madres del Dolor, las experiencias de crianza comunitaria reivindicadas desde los feminismos negros, e incluso en lo que ocurre en los barrios populares -por ejemplo, en Argentina- con las referentas que organizan ollas populares, meriendas, etc. Los cuerpos maternos aliados en la realización de la política en la calle traen consigo la posibilidad de pensar -e incluso sentir- la maternidad en términos no individualizantes ni reclusivos al espacio doméstico. En este ejercicio de reclamo del ámbito público para sí mismos, los cuerpos de las mujeres y personas gestantes no sólo disputan sino que también trascienden la noción monolítica de la experiencia del maternaje como una forma de pérdida de autonomía. Sin embargo, tales movimientos no serán suficientes si desde el feminismo no se habilitan nuevas coordenadas de intelección que reconozcan esas maternidades como dotadas de una agencia social situada y legítima.

### **Reflexiones finales**

Sin dudas, excede a este escrito la posibilidad de recapitular de manera exhaustiva todas y cada una de las operaciones de poder que atraviesan a la experiencia de la maternidad. Así y todo, sí resulta posible -e incluso pertinente- situarla en términos históricos y culturales, para quitarle el carácter esencialista que por tanto tiempo la ha permeado. De esta manera, se torna imprescindible reconocer y legitimar otras formas de maternar que, en la medida en que irrumpen en el orden de lo público y visible, trascienden la matriz patriarcal y colonial de subordinación de lo “privado/emocional” a lo “público/racional”.

En esta línea, y a la luz de las numerosas elaboraciones teóricas realizadas en los últimos años acerca de las posibles y peligrosas alianzas que se establecen entre -una parte de- los feminismos y el neoliberalismo, resulta imperioso problematizar ciertas consignas que parecieran partir de una noción de sujeto que “a partir de una supuesta transparencia absoluta logra interpretarse a sí mismo y producir



su propia verdad como propietario de sus deseos” (Nijensohn, 2019, p. 140). Se desprende de esto la necesidad de escapar de los universales propios de la era neoliberal, para así reivindicar nociones situadas (en este caso del deseo) que permitan comprender cómo éstas operan en la subjetividad de lxs sujetxs que habitan en los diferentes contextos.

Sin embargo, quedan algunas cuestiones pendientes a analizar para futuras investigaciones. En este sentido, resulta necesario ensayar posibles respuestas a las siguientes preguntas: ¿Qué implicancias subjetivas traen consigo las maternidades “no deseadas”? ¿Cómo se podría construir un proyecto de crianza que sea realmente igualitario en parejas heterosexuales?, ¿Qué otras vertientes del poder operan en la configuración del deseo o no-deseo de maternidad? ¿cómo se las podría identificar, cuando muchas de éstas continúan relegadas en el orden de lo subyacente?, ¿Cómo reivindicar las tareas de cuidado, desvinculandolas de la idea de “ser madre”, pero aun así entendiendolas como esenciales para el desarrollo de cualquier sociedad?, ¿Qué sucede/está sucediendo, en claves subjetivas, con la invitación contemporánea de los feminismos en torno a “dejar de maternar a los hombres que no pariste”? ¿Cómo opera subjetivamente el imperativo de maternidad en las personas trans?<sup>232</sup>

## **BIBLIOGRAFÍA:**

- Agamben, G. (2003). *Homo Sacer I. El poder soberano y la nuda vida*. Valencia: Pre-Textos.
- Ahmed, S. (2015). *La política cultural de las emociones*. México: UNAM, pp. 19-45.
- Arruzza, C., et al. (2019). *Feminismo para el 99%. Un manifiesto*. Buenos Aires: Rara Avis Editorial.
- Butler, J. (2017). *Cuerpos aliados y lucha política*. Buenos Aires: Paidós.
- Butler, J. (2008). *Cuerpos que importan*. Buenos Aires: Paidós.
- Butler, J. (2007). *El género en disputa*. Buenos Aires: Paidós.
- Castañeda Rentería, L. y Contreras Tinoco, K. (2016). *Tensiones entre el cuerpo productivo de la mujer y la normatividad de género en torno a la maternidad*. Córdoba: Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad. N°21.
- De Beauvoir, S. (1987). *El segundo sexo*. Buenos Aires: Ediciones Siglo Veinte.

---

<sup>232</sup> Esta cuestión fue transversal a la realización del trabajo, pero ante la imposibilidad de arribar a una respuesta se optó por abordar las implicancias subjetivas de las mujeres.



- Deutscher, P. (2019). *Crítica a la razón reproductiva*. Buenos Aires: Eterna Cadencia.
- Dirección Nacional de Economía e Igualdad de Género del Ministerio de Economía de la República Argentina. (2020). *Los cuidados, un sector económico estratégico. Medición del aporte del Trabajo Doméstico y de Cuidados no Remunerado al PBI* Recuperado de: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/los\\_cuidados\\_-\\_un\\_sector\\_economico\\_estrategico\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/los_cuidados_-_un_sector_economico_estrategico_0.pdf)
- Dirección Nacional de Economía e Igualdad de Género del Ministerio de Economía de la República Argentina. (2020). *Las brechas de género en la Argentina*. Recuperado de: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/las\\_brechas\\_de\\_genero\\_en\\_la\\_argentina\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/las_brechas_de_genero_en_la_argentina_0.pdf)
- Foucault, M. (2019). *Historia de la sexualidad: la voluntad del saber*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Fraser, N. (2015). *Fortunas del feminismo*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Gimeno, B. (2018). Madres en la trampa del amor romántico. *Revista Anfibia*. Recuperado de: <http://revistaanfibia.com/ensayo/madres-la-trampa-del-amor-romantico/>
- Lugones, María (2014). “Colonialidad y género: hacia un feminismo descolonial”. En Walter Dignolo [et. al.] *Género y descolonialidad* (pp. 13-42). Buenos Aires. Del Signo.
- Mahmood, S. (2008) “Feminist Theory, Embodiment, and the Docile Agent: Some Reflections on the Egyptian Islamic Revival”. *Cultural Anthropology*, (16), p. 202 – 236.
- Nijensohn, M. (2019) *La razón feminista*. Buenos Aires: Cuarenta Ríos.
- Oyéronké, O. (1997) *The invention of Women..* Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Quijano, A. (2000) “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina” en Lander, Edgardo (comp.) *La colonialidad del saber*. Buenos Aires: CLACSO, p. 246 y ss.
- Rich, A. (1986). *Of Woman Born. Motherhood as Experience and Institution*. New York: WW Norton.
- Segato, R. (2016) “Género y colonialidad: en busca de claves de lectura y de un vocabulario estratégico descolonial” en Bidaseca, Karina y Vazquez Laba, Vanesa (eds.) *Feminismos y poscolonialidad*. Buenos Aires: Godot, pp. 11-30.



## **“Progresos y promesas: una aproximación comparada al funcionamiento de las leyes de paridad de género a nivel subnacional. Los casos de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.”**

Zapata Milena

[milenazapata977@gmail.com](mailto:milenazapata977@gmail.com)

Facultad de Humanidades y Ciencias  
Universidad Nacional del Litoral

### **Resumen:**

El propósito del presente estudio es, utilizando un método de estudio de caso con perspectiva comparada, observar los efectos que tiene la aplicación de instrumentos legales de discriminación positiva como las leyes de paridad de género a nivel subnacional en las provincias argentinas, en pos de promover una mayor participación de las mujeres en ámbitos de representación política, particularmente en el ámbito legislativo. Como casos concretos de análisis se seleccionaron las provincias de Buenos Aires y Córdoba para observar el efectivo o no funcionamiento de sus respectivas leyes de paridad en consonancia con las características del sistema electoral de cada provincia. A partir de los resultados que se desprenden del caso bonaerense y cordobés, intentaremos hipotetizar acerca de la efectividad de la ley de paridad en la provincia de Santa Fe, sancionada hacia fines del año 2020, de acuerdo a las cualidades del sistema electoral del distrito litoraleño, puesta en práctica hasta la actualidad sólo en las elecciones de ámbito local. En este sentido y como último propósito, pondremos la lupa sobre los efectos de la ley en la Ciudad de Santa Fe, bajo las primeras elecciones del Concejo municipal amparadas bajo la ley de paridad de género provincial.

### **Introducción**

La ausencia de mujeres y otros grupos en espacios de poder es una desigualdad de corte estructural que pone en cuestión la verdadera legitimidad de la democracia, entendiendo que no hay democracia política legítima que excluya a la mitad de la población (Cobo, 2004). Para Cobo, esta desigualdad gira en torno a que la baja representación de mujeres en el poder político tiene como base su género, siendo esto para la autora un factor de carácter estructural que determina la ya de por sí compleja red de relaciones sociales, expulsándolas de todos aquellos espacios relacionados de una u otra manera con el poder (1999). Entre los factores a los que se asocia este déficit están los “*vacíos de representación producidos cuando los representantes no reflejan fielmente la diversidad de su electorado [y](...) cuando la población no tiene las mismas oportunidades, ni gozan de su derecho efectivo de presentarse y competir por cargos electivos*” (Bardají Blasco, 2010:9).

En nuestro país -así como en muchos otros- se han puesto en práctica una serie de herramientas legales para hacer frente a la históricamente baja representación del sector femenino en los diferentes poderes



del Estado, como han sido las leyes de cupo femenino en la década de los noventa siendo posterior y gradualmente superadas por las denominadas Leyes de Paridad de Género. En este sentido, el objetivo que se propone el presente trabajo es el de indagar acerca de cuáles son los efectos que tiene la aplicación de este último tipo de acciones afirmativas sobre la meta de la *paridad de género*<sup>233</sup> a nivel subnacional en la Argentina, particularmente en el ámbito legislativo, teniendo en cuenta su interacción con particularidades de los sistemas electorales de cada una de las provincias seleccionadas para llevar a cabo el estudio como son. En esta ocasión pondremos la lupa en las provincias de Córdoba y Buenos Aires. A partir de allí, intentaremos hipotetizar acerca de la efectividad de la Ley de Paridad de Género sancionada hacia fines del año 2020 en la Provincia de Santa Fe.

Con el fin de observar los efectos de cada sistema electoral y así extraer algunas conclusiones que nos sean útiles a la hora de analizar el caso santafesino, nos parece óptimo entonces abordar este problema desde el método de estudio de caso instrumental múltiple, para así comparar similitudes y diferencias que nos permitan observar la efectividad -o no- de las leyes de paridad de género bajo los elementos que caracterizan a cada sistema electoral.

Un caso es un sistema con límites más o menos definidos (Yin, 1994; Merlinsky, 2009), donde la experiencia singular -en este caso experiencias singulares- nos sirve como excusa para estudiar cómo opera un fenómeno más amplio para así generar un conocimiento de mayor alcance a partir y así generar un cuerpo sistemático de conocimiento. La experiencia singular no es entonces la finalidad sino un medio (Merlinsky, 2009). En este sentido, las provincias seleccionadas para observar el funcionamiento de las leyes de paridad nos sirven para indagar acerca de los efectos de la discriminación positiva relativa a la paridad de género en ámbitos de representación política rasgos generales. Dentro de este método de estudio, según la clasificación propuesta por Xavier Collier (2005), una de las formas en las que podemos clasificar el estudio de caso es a partir de la cantidad de los mismos que incorporamos a nuestro análisis, y es en este sentido que nos parece apropiado basarnos en un estudio de caso *múltiple* ya que, siguiendo la línea del autor debido a su naturaleza comparativa es útil para compilar información sobre casos que se asemejan o diferencian entre sí (Collier, 2005).

En relación a nuestro marco teórico, tomamos como referencia de base autores de la literatura clásica sobre sistemas electorales como Dieter Nohlen, así como aportes en torno a paridad de género de autoras como Nora Archenti, Gema Bardají Blasco y Mariana Caminotti.

Nos basaremos principalmente en el análisis de fuentes secundarias como a) los textos legales que plasman las leyes de paridad de género en cada una de las provincias, b) el cuerpo normativo que regula el funcionamiento y las características de cada sistema y proceso electoral; c) la Carta Magna

---

<sup>233</sup> Como veremos más adelante, en este trabajo entendemos la noción de paridad de género ya no como un piso mínimo de representación el cual deben tener asegurado las mujeres en la participación política, sino como un requisito de igualdad democrática.



como norma superior de cada provincia. En segundo lugar, nos basamos en la observación de la composición por género de las legislaturas provinciales a partir de la implementación de las medidas de discriminación positiva, datos que recopilamos de archivos disponibles en la web de cada Poder Legislativo así como también de algunos medios gráficos en aquellos casos donde la información no se encontraba digitalizada al momento de implementarse la ley -como es el caso de Córdoba.

La relevancia de los sistemas electorales y la estructura legal que los regula, estriba en que éstos regulan la distribución del poder político, siendo los mismos un soporte de gran relevancia para lograr sistemas democráticos más representativos. Lo que se busca es que, mediante reformas legales, se produzcan transformaciones en el modo de elección de las autoridades. Es por esto que se afirma que los marcos normativos lejos están de poder considerarse neutrales en cuanto al género, debido a que su diseño puede potenciar o poner obstáculos en el acceso de las mujeres a espacios de representación y toma de decisiones (Bardají Blasco, 2010).

Se debe tener en cuenta que, como advierte Nohlen (1994), los efectos de un sistema político dependen rara vez de un solo elemento: es la combinación de varios de ellos al interior de un sistema electoral lo que produce ciertas consecuencias políticas. En este caso, se tratará de efectos que inclinen la balanza a favor o en contra de una mayor participación del género femenino en los cargos electivos (Bardají Blasco, 2010). Es necesario, entonces, indagar en la composición técnica de cada sistema electoral en particular, ya que no pueden plantearse premisas universales y se debe tener en cuenta el ámbito social y político concreto en que opera (Nohlen, 1994).

### **Algunos antecedentes: una ley nacional de Cupo femenino**

En el año 1991 Argentina sanciona la Ley N.º 24.012 (en adelante denominada Ley de Cupo Femenino), convirtiéndose así en el primer país del mundo en implementar una legislación de este tipo. La misma establece que las listas que se presenten a elecciones deben estar conformadas por al menos un 30% de mujeres y que, además, éstas deben estar ubicadas en posición tal de poder resultar electas. Por otro lado, este porcentaje estipula una cantidad que muchas veces es cumplida por los partidos de forma mínima y que este número debe ser tenido en cuenta en lo que se refiere a la cantidad de cargos disputados por cada partido en el distrito electoral en cuestión (Caminotti, 2017). Si bien mediante esta acción el Estado obliga a los partidos a incorporar mayor cantidad de mujeres en sus listas, propiciando que más mujeres formen parte de los ámbitos de participación y decisión política -sobre todo en los poderes legislativos, tanto nacionales como provinciales y a nivel local-, más de dos décadas después de la sanción de la ley de cupo femenino, la participación de las mujeres en el ámbito legislativo parece haber llegado a un techo que no sería posible traspasar si no es mediante la aplicación de instrumentos legales superadores.

Otro aspecto a tener en cuenta es que -tal como señalan algunas autoras como Caminotti y Bardají Blasco- las cuotas únicamente son aplicadas al Poder Legislativo, excluyendo de la regulación sobre cargos designados por el Ejecutivo, órgano con tasas de representación femenina aún menores.





La efectividad de las leyes de cuota encuentra barreras difíciles de traspasar, tanto de factor legal-institucional relacionada con los sistemas electorales, como aquellas vinculadas a rasgos no institucionales como los que se asocian a la cultura y a la cultura política partidaria (Archenti, 2011). Fueron conferencias internacionales como Atenas 1992 o Beijing 1995 las que pusieron en agenda la necesidad de marcos normativos que apunten a una democracia paritaria, donde las listas que se presenten a elecciones estén necesariamente compuestas por un 50% de mujeres. A nivel regional, la relevancia de la paridad en el ámbito de toma de decisiones políticas se instaló a partir de la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y El Caribe, celebrada en Quito en agosto de 2007. Para Caminotti y Del Cogliano (2019), la *paridad* aparece entonces ya no como un porcentaje mínimo de mujeres como ocurre en el caso de las leyes de cuotas, sino como un requisito de legitimidad democrática y como un compromiso permanente del Estado con la inclusión política. Esto implica un giro en términos conceptuales, donde ahora “*la igualdad democrática se vincula ahora al equilibrio de género, y no a un porcentaje mínimo de mujeres en las candidaturas a cargos políticos*” (Caminotti, Page, Zárate y Bucciarelli, 2018:2). Bardají Blasco (2010) señala la propuesta paritaria como proyecto político que busca dar respuestas a obstáculos relacionados con la desigualdad política entre géneros que no han podido ser sorteados mediante las leyes de cupo. Esta visión considera que si la ciudadanía está compuesta tanto por mujeres como por varones, ambos deben estar representados en el sistema político de forma igualitaria. Es por esta razón que son necesarios acuerdos sociales y acciones afirmativas que permitan a toda la población participar como iguales en la vida social.

En Argentina, la ley N.º 27.412 de Paridad de Género en ámbitos de representación política fue aprobada por el Congreso en el año 2017, rigiendo así a partir de las elecciones de del año 2019<sup>234</sup>. La misma establece que es un requisito para su oficialización que

*Las listas de candidatos/as que se presenten para la elección de senadores/as nacionales, diputados/as nacionales y parlamentarios/as del Mercosur deben integrarse ubicando de manera intercalada a mujeres y varones desde el/la primer/a candidato/a titular hasta el/la último/a candidato/a suplente*<sup>235</sup>,

La ley establece que las listas que no cumplan estos requisitos no serán oficializadas. Con la implementación de esta acción positiva, se apunta a garantizar lo que plasma el artículo 37 de la Carta Magna de la Nación, cuando expresa que “*La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral*”<sup>236</sup>.

<sup>234</sup>Fuente: <https://www.infobae.com/politica/2019/03/08/el-gobierno-reglamento-la-ley-de-paridad-de-genero-en-listas-electorales/>

<sup>235</sup> Ley N.º 27.412 de paridad de género en ámbitos de representación política, Art. 1. Fuente: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/300000-304999/304794/norma.htm>

<sup>236</sup> Constitución de la Nación Argentina, Art. 37. Fuente: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>



Además de una ley de paridad que opera a nivel nacional, el sistema federal argentino permite que las provincias establezcan las leyes de sus propios regímenes electorales. Es en este marco en el que empiezan a aplicarse las primeras leyes de paridad, teniendo como provincias pioneras a Santiago del Estero, Córdoba -provincias en donde la sanción de las mismas se remonta al año 2000- y Río Negro -que la sanciona en 2002-, seguidas por una nueva generación de reformas paritarias en las provincias de Buenos Aires, Neuquén, Salta y Chubut (2016); Catamarca, Chaco y Mendoza (2018), a las cuales se agrega Formosa en abril de 2019. Si bien una ley de paridad nacional no es un hecho al que se le deba restar importancia, la paridad en la esfera nacional no es el objeto que ocupa este estudio.

### **Paridad en Córdoba. Una ley pionera**

En el 2000 la legislatura de Provincia de Córdoba aprueba la ley N° 8901 de Participación Equivalente, convirtiéndose así en la segunda a nivel subnacional en dar luz verde a una ley de paridad de género, que nace al calor de lo que Caminotti y Del Cogliano (2019) llaman “primera generación de reformas paritarias”. Lo que se destaca de este grupo de provincias es que, a diferencia de una segunda generación que se ubica casi veinte años más adelante en el tiempo, no tuvo como influjo un humor de época donde las reivindicaciones de género que emanan de la sociedad civil tienen cada vez más peso en la agenda política, incluyendo la consigna de una mayor participación de las mujeres en posiciones políticas y ámbitos de poder. Aunque sí comparte el hecho fundamental de haber sido promovida por un grupo de legisladoras de múltiples partidos, estas reformas se atribuyen principalmente a otras figuras femeninas de la política de cada una de las provincias.

La ley de Participación equivalente establece en su artículo 3 que toda lista de cargos electivos provinciales, municipales y comunales (excluyendo a aquellos que no hubieran sancionado una Carta Orgánica propia) presentada por un partido que pretenda ser habilitada, debe contener porcentajes equivalente de candidatos de ambos géneros. Exige, además, que las candidatas y candidatos tanto titulares como suplentes aparezcan de forma alternada, intercalando uno de cada género por cada tramo de dos candidaturas, pudiéndose en caso de listas impares cubrir el último cargo indistintamente.<sup>237</sup>

La ley se puso en práctica por primera vez en las elecciones provinciales del año 2003, pero el porcentaje de mujeres que ocupaban lugares en la legislatura -que se encontraba entonces en el 30%<sup>238</sup>- aumentó únicamente al 34%, lo que lleva a preguntarse por qué si se contaba con una acción afirmativa que exigía que la mitad de los o las representantes fueran mujeres su participación aumentó únicamente cuatro puntos. La respuesta a esto se debe buscar en el diseño del sistema electoral.

Cuando se sancionó la Ley de Participación Equivalente, esta provincia contaba con un sistema electoral proporcional con la ya mencionada cuota del 30%, pero ese mismo año se cambió de un sistema con distritos plurinominales y representación proporcional, a una legislatura unicameral

<sup>237</sup> Ley provincial N° 8901 de Participación equivalente.

<sup>238</sup> En 1994 la Provincia de Córdoba establece su Ley de Cupo, que expresa que al menos un 30% de las listas de candidatos debe ser de sexo femenino.



organizada en un sistema mixto donde 26 de 70 cargos pasaron a elegirse en distritos uninominales por mayoría relativa, mientras los 44 restantes se eligen de forma proporcional utilizando el método D'Hondt. El obstáculo aparece entonces en el texto mismo de la Ley de Paridad, que regula que la misma se aplica únicamente sobre listas, es decir, sobre distrito de corte plurinominal. De esta manera, durante las elecciones legislativas provinciales de 2003 en aquellos distritos donde se eligió un único o única representante y que por lo tanto quedan por fuera de la competencia de la Ley de Participación equivalente, la mayoría de los cargos fueron ocupados por hombres.

Se puede observar que en las elecciones legislativas se ha ido dando un incremento paulatino en el porcentaje de mujeres que ocupan bancas en la legislatura, significando en 2015 el 38,5% de las representantes y el 42,5% a partir de 2019<sup>239</sup>. Este aumento podría atribuirse por otro lado a rasgos asociados a cambios socioculturales en relación a la igualdad de género antes que a factores de corte legal-institucional, debido a que los elementos del sistema electoral no se han visto alterados desde entonces.

### **La Ley de Paridad en la Provincia de Buenos Aires: hija de una segunda generación**

Entre los años 2016 y 2018 - al calor de un movimiento feminista que busca reivindicaciones de género más amplias- se da una segunda ola de leyes de paridad de género, tanto a nivel subnacional como nacional. Es en este marco que en la Provincia de Buenos Aires se aprueba la Ley N°. 14.849 de Paridad, una acción afirmativa que busca superar la Ley de Cuotas de Género (N° 11.733) que regía desde mitad de los años noventa, donde se establecía un piso mínimo del 30% de integrantes de sexo femenino en listas plurinominales. Desde entonces, el porcentaje de mujeres en cargos legislativos fue haciéndose cada vez mayor, aunque manteniéndose en niveles moderados.

La Ley de Paridad bonaerense establece que las listas de precandidatas o precandidatos y candidatas y candidatos estén compuestas por un 50% de cada género, ubicados de manera alternada y secuencial por binomios.

En cuanto a la Cámara de Diputados, se puede observar que si bien posee las mismas características que la provincia previamente expuesta -es decir, circunscripciones plurinominales y representación proporcional junto a una candidatura de lista cerrada-, es el tamaño de la sección electoral lo que determina el número de representantes por circunscripción. Otra distinción es que aunque se rige por el principio de representación proporcional, el método utilizado para repartir escaños es D'Hondt sino Hare.

A diferencia de la Provincia de Córdoba, el Senado de la Provincia de Buenos Aires cuenta con circunscripciones plurinominales que se organizan en base a secciones, variando el número de representantes dependiendo el tamaño de cada una de ellas, al igual que la Cámara Baja. Sumando este elemento al hecho de la representación proporcional en ambas cámaras, se crea un ambiente propicio para que una Ley de Paridad tenga los resultados esperados.

<sup>239</sup> Fuente: <https://legislaturacba.gob.ar/legisladores/>



Efectivamente, el impacto de la ley es evidente cuando se observa el paso de un escenario en el cual en el año 2016 las mujeres significaban alrededor de la cuarta parte de los representantes en cada una de las Cámaras (25% en Diputados y 26% en senadores<sup>240</sup>) a uno donde la participación alcanza el 46,7% en Senadores y el 45,6% en Diputados luego de las elecciones legislativas de 2019<sup>241</sup>.

Luego de exponer los dos casos mencionados, se puede llegar a la conclusión de que una ley de paridad opera más favorablemente en un sistema electoral donde se combinen circunscripciones plurinominales con un principio de representación proporcional y candidatura de lista cerrada, siempre y cuando el diseño de dicha ley no presente vacíos que den lugar a una interpretación por parte de los partidos que vaya en distinto sentido que el objetivo que propone dicha acción positiva. Teniendo esto en cuenta, se puede decir que la organización del sistema electoral de la Provincia de Buenos Aires es más propicio para alcanzar la paridad que el de la Provincia de Córdoba, por ejemplo, debido a la cantidad de lugares disputados en la Legislatura y el mandato de posición.

### **¿Y el caso santafesino?**

En octubre de 2020 la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe aprueba finalmente la Ley N° 14.002 de Paridad de Género, luego de ser girada desde la cámara alta al aprobarse en junio del mismo año. Ésta aparece como una instancia que superaría las trabas que limitan la participación equitativa entre géneros, incapaz de ser sorteada por la Ley de Cupo Femenino (N° 10.802) vigente desde 1992. No es la primera vez que el proyecto de Ley de Paridad se presenta para ser aprobado por la legislatura provincial, teniendo como antecedente en 2018 cuando la Cámara de Diputados le dio media sanción, aunque finalmente no logró ser tratado por el Senado<sup>242</sup>.

En el texto presentado se propone establecer la paridad de género en la composición tanto de los tres poderes del Estado, como en partidos políticos y colegios o asociaciones profesionales, entendiendo por paridad *“la representación igualitaria de hombres y mujeres de hasta un cincuenta por ciento para cada género en al conformación de listas electorales, y en la composición de estructuras orgánicas o de cargos y ternas o nóminas de designación”* (Art. 2). En caso de vacancia o suplencia de los candidatos titulares, rige la misma normativa.

Para el Poder legislativo se aplica tanto para candidatos y candidatas a la Cámara de Diputados, Concejales municipales o Miembros de Comisiones Comunales, como para lxs suplentes en todos los casos. No habría efecto algunos en la Cámara Alta, ya que se trata de circunscripciones uninominales (un senador o senadora por Distrito), aunque sí se establece que su suplente tiene que ser del género opuesto a quien encabeza la lista. Tanto en el caso de listas de precandidatas precandidatos como de

<sup>240</sup>Fuente: <https://www.hcdiputados-ba.gov.ar/index.php?page=diputados&search=mandatoCumplido>

<sup>241</sup>Fuente: <https://www.hcdiputados-ba.gov.ar/index.php?page=diputados&search=seccionBloques>

<sup>242</sup> Fuente: [https://www.ellitoral.com/index.php/id\\_um/245144-la-ley-de-paridad-es-un-gran-aporte-a-la-democracia-santafesina-paridad-de-genero-politica.html](https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/245144-la-ley-de-paridad-es-un-gran-aporte-a-la-democracia-santafesina-paridad-de-genero-politica.html)



candidatos o candidatas, se deben presentar en las mismas binomios varón-mujer o viceversa y no como individuos, siendo indiferente el género del en caso de que el número de lugares fuera impar. De incumplir estos requisitos, el Tribunal Electoral tiene la potestad de no aprobar las listas para su presentación.

¿Qué resultados ha de tener la implementación de esta acción afirmativa al ponerse en juego con el diseño electoral establecido en el cuerpo normativo provincia? En primer lugar, se deben tener en cuenta las características de elementos como el tamaño de la circunscripción electoral y el principio de representación. Por circunscripción o distrito electoral se entiende la cantidad de escaños que le corresponde; a partir de este factor, se determina el efecto proporcional de un sistema electoral (Nohlen,1994). Se puede hablar de circunscripciones uninominales cuando hay un único cargo en disputa y, por lo tanto, sólo se puede aplicar el principio mayoritario. En el caso del Poder Legislativo santafesino -según lo indica el artículo 17 de la Ley N° 12.367- para la Cámara de Senadores se trata de circunscripciones uninominales, ya que el pueblo elige un o una representante por cada Departamento de la provincia mediante principio y fórmula de mayoría relativa.

Si bien Nohlen (1994) hace la clasificación de fórmulas electorales en base a dos tipos, nos advierte que hay veces en las que éstas mutan a tal punto que se habla de un continuum cuyos extremos serían la representación proporcional y la representación por mayoría. Pueden encontrarse entonces tipos de sistemas *mixtos* que combinan características de uno y otro tipo. Esto es aplicable a la Cámara de Diputados, donde conviven ambas fórmulas: los cargos se distribuyen otorgando 28 de 50 escaños mediante el principio de representación mayoritaria al partido ganador, mientras los restantes se distribuyen por representación proporcional haciendo uso del método D'Hondt. Al ser que en este caso los cargos en disputa son más de uno, se puede hablar de circunscripciones plurinominales.

Una combinación de sistema de representación proporcional con circunscripciones plurinominales tendería a favorecer una mayor elección de mujeres para órganos que se rigen por estos criterios, como la Cámara de Diputados o los Concejos Municipales. En este caso, con las modificaciones propuestas por la Ley de Paridad, una representación proporcional junto a listas por binomios varón-mujer lograría que los cargos entre ambos géneros se repartan de forma equitativa, mientras que una mayor magnitud de los distritos implica una mayor cantidad de cargos en juego.

Sin embargo, en el Senado la situación es otra, debido a que se trata de un espacio donde hay sólo un lugar en juego por cada Departamento de la provincia y esto limita la aplicación de la Ley de Paridad, aunque la ley sí explicita que el o la suplente necesariamente sea del género opuesto al titular de la lista.

Otro elemento sobre el que se debe llamar la atención es la barrera electoral, que puede ser de tipo natural o legal, pero en este caso se busca puntualizar sobre el segundo tipo. Existe una barrera electoral legal cuando hay normas que limitan de alguna manera el acceso a la participación a partidos



políticos que no hayan alcanzado un porcentaje determinado. Cuando la barrera es alta, se tiende a favorecer a partidos más grandes, dejando atrás a aquellos partidos de menor tamaño que no logren alcanzar dicho porcentaje que, en el caso de la Provincia de Santa Fe, es del 1,5% de los votos emitidos. Este elemento beneficia la participación de las mujeres, debido a que los partidos grandes tienen la posibilidad de obtener mayor cantidad de escaños. Pero se debe tener en cuenta que, para que esto se traduzca en un mayor número de mujeres electas, las listas también deben tener características favorables, como las planteadas en el proyecto.

En cuanto a las candidaturas, se hace uso de la lista cerrada y bloqueada, en la cual el orden de los candidatos es establecido por los propios partidos otorgando el voto a todo el bloque o al candidato. Esto favorece la representación política de las mujeres en el caso de existir una reglamentación bien definida que indique cómo se deben implementar las acciones afirmativas, con un mandato de posición en puestos elegibles y sanciones a los partidos que no cumplan con estas normas. Manteniendo estas variables constantes, la posibilidad de que las mujeres alcancen cargos electivos aparece como un horizonte más cercano. (Bardají Blasco, 2010).

Una tercera variable que Archenti (2011) introduce como fundamental para que la aplicación de una ley de paridad sea efectiva, además de un sistema electoral favorable y el diseño de las acciones afirmativas, es el procedimiento de selección de las candidaturas inherente a los Partidos Políticos. En este sentido, un elemento interesante que encontramos en el proyecto contempla que las organizaciones partidarias también deberán estar atravesadas por el principio de paridad de género en el proceso de selección de cargos partidarios, mientras que cuando se trate de cargos unipersonales se deberá pretender una *“equitativa responsabilidad de representación de género y paridad horizontal”*.

A grandes rasgos, podría esperarse que la ley en cuestión al entrar en juego con el sistema electoral, produzca resultados favorables para una mayor participación política de las mujeres en el Poder Legislativo de la Provincia. Se puede resaltar como punto débil el hecho de que el Senado se rige por circunscripciones uninominales y por lo tanto de representación mayoritaria para la cual no puede aplicarse la paridad, aunque sí se debe destacar el hecho de que se exige que el o la suplente al cargo sea del género opuesto a quien la encabeza. Frente a esta situación, se considera que se debe ir más allá de cambios a nivel legal e institucional y buscar modificaciones en los ámbitos sociales y culturales, si lo que se busca es efectivamente revertir la participación no equitativa que las mujeres tienen en los espacios de poder y toma de decisiones en el ámbito político.

Una novedad interesante sería que el principio de paridad se aplica también al Poder Ejecutivo, exigiendo a el Gobernador o la Gobernadora paridad en la totalidad de los cargos que conforman los Ministerios y Secretarías del Estado. También la composición del Consejo de la Magistratura y la selección de nuevos miembros al interior del Poder Judicial deberá atender a estar conformado mediante el principio de paridad, pero esto es algo que excede el alcance de nuestro estudio.





Es esperable que a partir de la Ley de Paridad en la Provincia de Santa Fe se produzcan efectos limitados similares a los producidos en la Provincia de Córdoba debido a las características que presenta la elección de los representantes en la Cámara Alta. No obstante, se debe destacar que se incorpora el elemento de demandar que el o la suplente de la lista presentada a estos cargos sea del género opuesto. Parece ser que, entonces, el principal desafío radica en que hasta ahora las provincias que han aplicado leyes de paridad contemplan sólo mecanismos que operan hacia el interior de listas plurinominales (paridad vertical), exceptuando el caso de listas uninominales (paridad horizontal). Es por esto que no se debe reducir su efecto únicamente a cuestiones de carácter legal, sino también tener en cuenta la necesidad fundamental de que al margen del marco normativo se produzcan modificaciones culturales y sociales que rompan con las barreras que impiden que las mujeres puedan efectivamente alcanzar estos cargos de forma equitativa. Sin embargo, esta Ley significa para la Provincia de Santa Fe un avance fundamental en tanto participación política de las mujeres en el Poder Legislativo. Quedará por ver su efectivo funcionamiento a partir de su puesta en práctica en la conformación de listas y posteriores elecciones legislativas provinciales del año 2023, y ver cuánto juegan en su contra factores por fuera del sistema normativo para una implementación realmente óptima.

### **Algunas conclusiones y futuras líneas de investigación.**

Como conclusión, podemos esbozar que aquellos casos donde se crea un ambiente más propicio para un efectivo funcionamiento de leyes que tengan como objetivo apuntar a la paridad de género en ámbitos de representación política en el Poder Legislativo son aquellos donde se combina distritos electorales de mayor tamaño con circunscripciones plurinominales y una barrera legal alta, ya que al favorecer la competencia para los partidos políticos más grandes, teniendo estos mayor cantidad de mujeres en sus listas, resultaría en una mayor cantidad de representantes femeninas electas. Vemos que estos rasgos se encuentran presentes en el sistema electoral de la Provincia de Santa Fe, por lo que al entrar en funcionamiento para la elección de los candidatos y las candidatas a cargos Legislativos provinciales en el año 2023, habría de presentarse un escenario más equitativo para la efectiva selección de mujeres a la hora de ocupar bancas. Como ya hemos dicho, existen ciertas limitaciones al tratarse de distritos uninominales, rasgo que dificulta la paridad en esta cámara si no entran en juego elementos que nos permitan pensar por qué estas listas se encuentran encabezadas por varones, siendo actualmente integrada por una senadora frente a 18 senadores.

Nos parece entonces que es de suma importancia seguir haciendo énfasis en advertir que la subrepresentación de las mujeres en el sistema político no puede atribuirse del todo a un problema técnico a causa de la configuración de los sistemas electorales o políticos, sino que debe entenderse como un problema político inserto en el seno mismo de un sistema patriarcal, resultado de años de exclusión de las mujeres de todos aquellos espacios en los que se disputan las decisiones y los recursos económicos, políticos y culturales dejando a la mitad de la ciudadanía por fuera de la toma de



decisiones públicas.

Algunas líneas de investigación a futuro que nos parecen de relevancia y que exceden el alcance tanto de contenido como temporal de este estudio. Nos parece, en primer lugar, de suma relevancia estudios abocados a observar a lo largo del tiempo el efectivo funcionamiento de la Ley de Paridad de Género N° 14.002 de la Provincia de Santa Fe a partir de su puesta en práctica para el Poder Legislativo provincial a partir de las elecciones de 2023; Indagar sobre el efecto que hay tenido dicha Ley en las elecciones de medio término del año 2021 a nivel local en Concejos municipales de la Provincia de Santa Fe y dar cuenta de su funcionamiento.

### **Bibliografía:**

- Archenti, N. (2011). La Paridad política en América Latina y el Caribe. Percepciones y opiniones de los líderes de la región. CEPAL. Serie Mujer y Desarrollo No. 108.
- Bardají Blasco, G. (2010). La representación política en disputa. Marco conceptual para el análisis de los sistemas electorales con perspectiva de género, UN INSTRAW.
- Caminotti, M. (2017). La paridad política en Argentina: avances y desafíos. En Caminotti M., Del Cogliano, N. Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD; Lima: IDEA Internacional; Panamá: Organización de las Naciones Unidas. Mujeres. Libro digital.
- Coller, X. (2005). “Caso y casos”, “Investigar a través del caso” y “Tres ejemplos de estudios de casos” en: Estudio de casos, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Caminotti, M. (2008) Derribar los muros indebidos. Reflexiones en torno de las leyes de cupo femenino en Argentina. Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental. Buenos Aires. p. 13 - 33
- Caminotti, M. y Del Cogliano, N. (2019). El origen de la “primera generación” de reformas de paridad de género en América Latina. Evidencia en Argentina. En Política y Gobierno, CIDE, Vol. XXVI, No. 2. Ciudad de México
- Caminotti, M., Page, M., Zárate, S., y Bucciarelli, M.E. (Febrero de 2018) ¿Una ley incómoda? La primera implementación de la ley de paridad en la provincia de Buenos Aires. Documento de Políticas Públicas / Análisis No. 201. Buenos Aires: CIPPEC.
- Cobo, R. (1999). Multiculturalismo, democracia paritaria y participación política. En Política y Sociedad, No. 32. Madrid. pp 53-65.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Cobo, R. (2004). Sexo, democracia y poder político. Revista Feminismo/s, No 3, Mujer y Política. Universidad de Alicante. Centro de Estudios de la Mujer.

MERLINKSY, María Gabriela (2009): “Agregando valor a los estudios de caso: reflexiones desde la trastienda de la investigación”, (capítulo de tesis doctoral), (inédito).

Nohlen, D. (1994). Sistemas electorales y Partidos políticos, Capítulo IV: Sistemas electorales: elementos particulares y efectos en sistemas electorales, Capítulo V: Representación por mayoría y representación proporcional, Capítulo VIII: Sistemas electorales individuales (por países). FCE. México.

YIN, Robert K. (1994). Capítulo I en Case Study Research: Design and Methods, California, USA, SAGE Publications, Inc.

**Otras fuentes consultadas:**

Constitución de la Nación Argentina

Constitución de la Provincia de Santa Fe

Constitución de la Provincia de Buenos Aires

Constitución de la Provincia de Córdoba

Ley N.º 24.012 de Cupo Femenino

ley N.º 27.412 de Paridad de Género

Ley Provincial N° 12.367 (Santa Fe)

Ley Provincial N° 10.802 de Cupo Femenino (Santa Fe)

Ley Provincial N° 8901 de Participación Equivalente (Córdoba)

Ley Provincial N° 9.571 Código Electoral Provincial (Córdoba)

Ley Provincial N° 14.849 de Paridad (Buenos Aires)

Ley Provincial N° 11.733 de Cuotas de Género (Buenos Aires)

Ley Provincial N° 5.109 - Ley electoral (Buenos Aires)

Ley Provincial N° 14002 - Paridad de Género (Santa Fe)

**Otras fuentes consultadas:**

<https://legislaturacba.gob.ar/legisladores/>

<https://www.hcdiputados-ba.gov.ar/index.php?page=diputados&search=seccionBloques>

<https://www.hcdiputados-ba.gov.ar/index.php?page=diputados&search=mandatoCumplido>

[https://www.ellitoral.com/index.php/id\\_um/245144-la-ley-de-paridad-es-un-gran-aporte-a-la-democracia-santafesina-paridad-de-genero-politica.html](https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/245144-la-ley-de-paridad-es-un-gran-aporte-a-la-democracia-santafesina-paridad-de-genero-politica.html)

<https://periodicas.com.ar/2020/06/18/que-dice-el-proyecto-de-paridad-que-tuvo-media-sancion-en-el-senado/>



XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

### Área temática de Cuestión social y estudios del trabajo

## **HORTAS COMUNITÁRIAS URBANAS NO ESTADO DO PARANÁ- BRASIL: LIMITAÇÕES E POTENCIALIDADES DURANTE A GESTÃO DE UM GOVERNO NEOLIBERAL**

Adilson Anacleto, Professor Pesquisador, Colegiado de Administração Paranaguá, Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar Sociedade e Desenvolvimento, Universidade Estadual do Paraná, [adilson.anacleto@unespar.edu.br](mailto:adilson.anacleto@unespar.edu.br)

Francisca Maria da Silva [franciscasocial@hotmail.com](mailto:franciscasocial@hotmail.com), mestranda Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar Sociedade e Desenvolvimento, Universidade Estadual do Paraná

**RESUMO:** A fome no Brasil atinge milhares de famílias que tem pouco acesso a alimentos. A criação de hortas comunitárias em áreas urbanas se revela como importante alternativa na mitigação desse problema. Diante do exposto, foi realizada pesquisa exploratória descritiva junto a 35 famílias objetivando promover um diagnóstico sobre a produção de hortas comunitárias urbanas no município de Sarandi/PR. Não foram identificadas políticas públicas no incentivo a ampliação de hortas comunitárias urbanas. Os maiores entraves registrado foram a dificuldade burocrática de acesso a áreas para o cultivo, a ausência de assistência técnica gratuita, roubos da produção, exploração comercial de atravessadores e a quase inexistência estrutura de produção disponível. Apesar das dificuldades as hortas comunitárias são um espaço que oferecem acesso a alimentos saudáveis e de baixo custo, gera renda mínima necessária a sobrevivência e resgata a dignidade humana. A auto-organização dos grupos em associações poderá fortalecer o tecido social abrindo novos canais de diálogos que possam acelerar os processos democráticos facilitando a busca por parcerias com os comerciantes locais, viabilizar que o poder público crie novas feiras livres direcionadas a esse grupo de pessoas, e assim ampliar a renda familiar e a melhoria da qualidade de vida dos envolvidos.

**Palavras Chave:** Agricultura urbana; agricultura periurbana; sustentabilidade; resistência; Vulnerabilidade social.

**Agradecimentos:** Apoio recebido da Fundação Araucária do Paraná/SETI, EDITAL 005/2022 - PRPPG/Unespar.

### **INTRODUÇÃO**

O número de pessoas que vivem em situação de insegurança alimentar no Brasil é elevado, significativa parte da população sofre com a ausência de acesso e disponibilidade de alimento fresco e nutritivo, desta forma, o incentivo de práticas de agricultura urbana e periurbana fundamentada nos princípios agroecológicos podem ser notados como uma estratégia sustentável social, ambiental e



econômica, para mitigar a fome, promovendo o cultivo e fornecimento de alimentos para as famílias urbanas. A utilização dos vazios urbanos para atividades de agricultura contribui para a melhor condição ambiental, alimentar, saúde e geração de renda na comunidade local. Portando oferece oportunidades de desenvolver uma cultura e consciência social, fortalecer os vínculos comunitários e ambiental, além das atividades produtivas e técnicas (CURAN; MARQUES, 2021).

A agricultura em espaço urbano é uma atividade histórica na produção de alimentos, tanto no interior como nos espaços adjacentes das cidades, diante dos espaços geográficos. Uma das atividades agrícolas executadas são as hortas comunitárias localizadas no interior dos vazios urbanos, estas hortas asseguram a produção de alimentos para garantir a sobrevivência e estratégia econômica. A agricultura urbana é uma ferramenta que contribui para melhorar a renda das famílias como por exemplo: mãe responsável familiar, idosos, e por meio da venda da produção gera uma renda extra e o consumo diminui as despesas com alimentos. (FREIRE et al., 2016).

Famílias com baixa qualificação profissional, baixa escolaridade, baixa renda, geralmente tem empreendimentos simples e produtivo, necessitam de apoio governamental, este apoio é necessário para administrar e superar os problemas do próprio negócio, deste modo, uma política de trabalho e renda ocorre quando há sustentabilidade no projeto, sendo que no caso das hortas urbana e periurbana uma classificadas como viáveis (BRASIL, GTR, 2008).

De acordo com Arruda (2006) geralmente as hortas comunitárias urbanas, são instaladas em espaços vazios públicos ou privado, para o cultivo de hortaliças, leguminosas, frutas, plantas medicinais, produção de mudas, entre outros. As hortas comunitárias urbanas são cultivadas por grupos de famílias ou horticultores da comunidade local, pode ser por meio de associação ou cooperativas, responsável pela gestão da produção, consumo e comercialização, administração e manejo com apoio técnico e do Poder Público. As hortas comunitárias urbanas têm como finalidade: melhorar o aproveitamento de espaços vazios, impede o acúmulo de materiais recicláveis e lixo, insetos entre outros; valoriza a produção local de alimentos saudáveis e plantas medicinais e ornamentais, favorece a produção, consumo e comercialização, elimina o uso de agrotóxicos, defensivos agrícolas, mantém a biodiversidade visto que é uma produção orgânica, contribui para infiltração da água ao solo, diminui a temperatura. (ARRUDA, 2006).

O Brasil apresenta em todas as grandes cidades espaços onde e possível a prática da horticultura, assim como milhares de pessoas em condições de pobreza e socialmente vulneráveis que vivenciam diariamente o fantasma da fome e da insegurança alimentar. A pobreza, a exclusão social e ausência de oportunidades de emprego impõe desafios que devem ser enfrentados, com a efetivação de políticas públicas, visto que a ausência de postos de trabalho, contribui para o desemprego e as desigualdades sociais, aumentando a pobreza (COHN, 1995).

A pobreza, fome e desnutrição são distintas, porém, integradas, visto que a pobreza corresponde a ausência de condições objetivas para suprir as necessidades básicas de sobrevivência (moradia, alimentos, roupas, entre outros.) e suas definições funcionais considera a renda como um dos fatores das famílias em situação de pobreza. A insegurança alimentar é fator predominante causadora de desnutrição ou ausências nutricionais originada da fome em suas diversas categorias a saber: aguda (necessita de alimentação imediata) momentânea (alimentação rápida) e crônica (incurável, recorrente) (MONTEIRO, 2003). Ações governamentais de combate à pobreza devem ter prioridade, em investimentos e aumento da renda, promovendo o crescimento econômico e distribuição de renda,



criando novas vagas de empregos de forma efetiva. Nesta sociedade complexa ao potencializar as habilidades, capacidades, oportunidades e valorização humana é possível mitigar as vulnerabilidades sociais (SPOSATI, 2009).

As políticas públicas devem contribuir para o fortalecimento, capacidade, habilidade, buscar estratégias para que as famílias possam superar a condição de pobreza, dado que essas pessoas enfrentam inúmeras privações como o acesso aos serviços públicos, renda, e também aspectos psicossociais. Para superar as condições limitadas da pobreza, é necessária utilizar estratégias efetivas para fortalecer a autonomia, empoderamento, competências, capacidade, potencialidades e habilidades. Transformar este panorama de pobreza faz-se necessário a oportunidade, relações sociais, comunitárias, organizações de sociabilidade e princípios coletivos (BRONZO, 2009), assim finalmente pode se considerar que ao incluir as famílias em políticas e programas como e o caso de hortas urbanas e periurbanas é um caminho possível para minimizar a vulnerabilidade.

## **METODOLOGIA**

A realização do estudo foi por meio de pesquisa exploratória descritiva que segundo Gil (2002), têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema investigado, com vistas e torná-lo mais explícito ou constituir hipóteses, foi inicialmente realizado levantamento bibliográfico. A segunda fase foi caracterizar o grupo de produção em termos socioambientais assim como sua dependência econômica frente ao recurso de produção nas hortas comunitárias urbanas e seus impactos no meio ambiente.

Nesta fase foram monitorados os procedimentos de cultivo, a caracterização biofísica do local, tipo de solo, rede hidrográfica, uso do solo e a estrutura física das Hortas Comunitárias, assim como foram averiguados os recursos naturais disponíveis, equipamentos, instrumentos de usos individual e coletivo, variedades de hortaliças cultivadas.

O estudo foi desenvolvido por meio de entrevistas semiestruturadas qualitativas e quantitativas com os horticultores inseridos no Projeto das Hortas Comunitárias Urbanas no Estado do Paraná. Quanto à natureza as pesquisas quantitativas objetivam a aferição dos dados, enquanto as qualitativas buscam a compreensão desses dados, levando em consideração o contexto e as particularidades dos sujeitos envolvidos. Trata-se de pesquisa quantitativa no que tange à coleta de dados e qualitativa no que se refere à análise subjetiva desses dados. A conjugação das duas realidades permitiu que as relações sociais pudessem ser analisadas nos seus diferentes aspectos. De acordo com (MINAYO et, al.2002) os dados qualitativos e quantitativos interagem dinamicamente entre si e aprofunda-se nas ações e relações humanas. De acordo com Bruggemann e Perpinelli (2008) as abordagens qualitativas e quantitativas são necessárias e complementares visto a insuficiência para abordar toda a realidade, abordagem quantitativa (objetividade) e a qualitativa (subjetividade) permitem que as relações sociais possam ser analisadas nos seus diferentes aspectos.

Após ser finalizada a coleta de dados, de acordo com o proposto por Vergara (2015), foi adotada a análise interpretativa, realizada por meio da técnica de triangulação de dados com agrupamentos similares, sendo o foco classificar elementos que pudessem ser percebidos como similares ou relativamente homogêneos com base no conjunto de questões pesquisadas. Assim, buscou





homogeneizar os objetos possíveis dentro de grupos e, simultaneamente, maximizar a heterogeneidade entre o grupo investigado.

Finalmente a pesquisa promoveu uma análise sob o enfoque interdisciplinar evidenciando as limitações e potencialidades do sistema de produção, consumo e comércio e seus impactos na sobrevivência das famílias e no combate à pobreza em áreas urbanas com os recursos originários das hortas comunitárias. Nesta fase também foi efetuado uma avaliação social no que tange a importância do Projeto para as famílias inseridas nesse processo.

## RESULTADOS

### Aspectos Ambientais

O estudo revelou que entre os entrevistados a minoria (11,8%) usava agroquímicos com poder residual, e a ampla maioria (88,2%) adotava o uso de produtos alternativos e não residuais como chá de cinamomo, água de fumo para controle de pragas.

No que tange ao uso de fertilizantes granulados 25,4% dos entrevistados adotavam esse uso e entre as formulações mais usadas destacava 4-14-8 e 10-10-10, quando relacionado ao uso de adubos orgânicos, o uso de folhas e galhos originados de podas de arvores e doados pela prefeitura era a principal fonte de uso como adubo verde (Figura 1).

Figura 1. Principais adubos usados na produção de hortícolas no município de Sarandi - Paraná (n=59 produtores).

Adubos orgânicos usados	Número de produtores
Adubo verde	28
Esterco bovino	23
Esterco de galinha	14
Esterco equino	3
Outros adubos	3

Questão com múltiplas respostas

### Aspectos Sociais

As hortas comunitárias são responsáveis pela alimentação complementar diária de 88,1% das pessoas entrevistadas e se constitui importante fonte de nutrição, assim como também se constitui alternativa de economia de parte do orçamento doméstico que pode ser destinado a outras despesas.

O estudo revelou que apesar do registro de agrotóxicos nos processos de produção, não foi relatado entre os entrevistados nenhum registro de intoxicação, no entanto no que tange a acidentes de trabalho 6,77% das pessoas que trabalham nas hortas comunitárias já sofreram algum tipo de acidente tendo sido relatado cortes no corpo com maior frequência.

As pessoas entrevistadas quando questionadas sobre o que sentiam em atuar nas hortas comunitárias e qual significado a mesma representava aos mesmos, as questões relacionadas felicidade e a vida saudável foram as mais citadas (Figura 2).

Figura 1. Significado de atuar nas hortas comunitárias na auto percepção dos entrevistados no município de Sarandi - Paraná (n=59 produtores).



Ordem	Significado pessoal	Número de produtores
1	Felicidade pelo trabalho	23
8	Combate ao estresse	16
2	Terapia	15
4	Prazer em trabalhar no campo	8
6	Sente paz	8
5	Gosta de mexer com a terra	7
3	Atividade saudável	6
7	Exercício físico	5
9	Sensação de liberdade	4
10	Contato com a natureza	2

Questão com múltiplas respostas

### Aspectos Econômicos

A maioria das pessoas trabalhadoras registrados nas hortas comunitárias avaliadas eram do sexo masculino. Entretanto, não se detectou diferença estatística significativa entre gêneros na geração de renda obtida (Teste de Mann-Whitney =  $p < 0,001$ ) (Tabela 1).

Tabela 1 – Comparação entre renda obtida mensalmente e gênero (n = 59)

Genero	Quantidade amostral	Renda Obtida R\$
Feminino	25	1.537,12a
Masculino	34	1.593,82 <sup>a</sup>
Teste de Mann-Whitney <i>p</i> – valor de significância		$p < 0,001$

Os resultados do estudo revelaram que não houve correção entre a idade do participante e a renda obtida (Tabela 2), no entanto apesar da classe etária predominante ser acima dos 50, a classe entre 40 a 44 anos apresentou o maior nível de renda que estatisticamente diferiu das demais classes avaliadas (conferir idade mais produtiva no Brasil).

Tabela 2 – Comparação entre renda obtida mensalmente e idade (n = 59)

Idade	Quantidade amostral	Renda Obtida R\$
30 a 34	1	1.500,00a
35 a 39	2	1.356,00a
40 a 44	2	2.424,12b
45 a 49	5	1.431,00a
50 a 54	14	1.900,67ab
55 a 59	5	1.454,40a
60 a 64	13	1.563,01a



65 a 69	3	1.432,89a
70 a 74	12	1.542,75a
75 a 79	2	1.367,96a
r – Coeficiente de Correlação de Spearman; p – valor de significância ( $p < 0,05$ )		r = 0,153 p = 0,019

As médias de renda mensal obtida em relação ao estado civil apresentaram diferenças significativas nos valores entre as classes das pessoas casadas e em união estável quando comparadas com as outras classes avaliadas (Tabela 3).

Tabela 3 – Comparação entre renda obtida mensalmente e estado civil (n = 59)

Estado civil	Quantidade amostral	Renda Obtida R\$
Solteiras (os)	5	1.212,32a
Casadas (os)	36	1.666,56b
União estável	5	1.628,67b
Viúvas (os)	9	1.263,50a
Divorciadas (os)	1	1.212,00a
p – valor de significância do Teste de Kruskal-Wallis		$p < 0,297$

Relativo a escolaridade, a maioria das pessoas entrevistadas (88%) eram analfabetas ou não tinham concluído sequer o ensino fundamental, e a medida que as pessoas avançavam na escolaridade, observou-se ligeira tendência à ampliação da renda (Tabela 4).

Tabela 4 – Comparação entre renda obtida mensalmente e escolaridade (n = 59)

Estado civil	Quantidade amostral	Renda Obtida R\$
Não letrado	5	1.212,00a
Ensino fundamental incompleto	47	1.490,9ab
Ensino fundamental	2	1.628,67b
Ensino Medio	5	1.659,00b
p – valor de significância do Teste de Kruskal-Wallis		$p < 0,365$

Os maiores entraves registrados que permearam a totalidade dos entrevistados (n=100%) foram:

- i) A quase inexistência estrutura de produção disponível, muitas vezes apenas os equipamentos rudimentares como enxada, pá e carrinho de mão.
- ii) A dificuldade burocrática de acesso a áreas para o cultivo, muitas vezes são vistos como invasores de áreas.
- iii) A ausência de assistência técnica gratuita por parte do governo Brasileiro por não possuírem a posse da terra.
- iv) Os roubos da produção aos finais de semana quando os produtores não estão nas áreas de produção.



- v) A exploração comercial de atravessadores que conhecedores das dificuldades e da perecibilidade das verduras impõe baixos preços de aquisição.

## DISCUSSÃO

A agricultura urbana é uma estratégia que desempenha uma função significativa na área social, econômico, ecológico e pedagógico no combate à pobreza e a fome, dado que possibilita recursos financeiro a famílias pobres, ocupação e capacitação profissional, desenvolvimento comunitário, melhoria da segurança alimentar e nutricional, educação ambiental, educação em saúde e promove a sustentabilidade. Assim, diante esse contexto a implementação de incentivos de Segurança Alimentar no Brasil por meio das Hortas Urbanas e Periurbanas, torna-se uma estratégia inteligente de combate à fome e a pobreza e um relevante instrumento para o enfrentamento da vulnerabilidade das comunidades que vivem em mazelas dentro dos espaços urbanos conforme também relatado por FREIRE et. Al (2016) e Branco e Alcântara (2011).

A sustentabilidade da segurança alimentar visa garantir as necessidades da população a disponibilidade de alimentos a curto, médio e longo prazo, sem comprometer os recursos naturais. Assim novas formas de cultivos agrícolas trazem desafios no âmbito ambiental, de acordo com Altieri (2004) o sistema de cultivo (plantas, animais, solo, água, clima e população) e técnicas adequadas associada ao Nicho Ecológico, social e econômico, complementam uns aos outros obtendo maior sinergia. Nos últimos anos o debate sobre sustentabilidade e novas formas de cultivo agrícola vem crescendo gradativamente, adotando um padrão de consumo sustentável na Agricultura Urbana, com o objetivo de desenvolver os aspectos sociais, econômicos e ambientais equilibradamente, sem comprometer de forma predatória os recursos naturais. (MALUF, et al., 1996; ALTIERI, 2004).

No âmbito econômico, similarmente ao observado no presente estudo a agricultura urbana e Peri urbana é capaz de gerar valor agregado a curto, médio e longo prazo, porém necessita de sistemas de produção e cultivo que evitem desperdícios, promova a competitividade do mercado, garantindo a economia, produção, comercialização e qualidade dos produtos. No âmbito social, por meio desse tipo de agricultura é possível gerar emprego e renda, contribuir para a segurança alimentar e nutricional, e também minimizar a fome, ressalta-se ainda a importância de desenvolver novo padrão de organização social, nova estrutura e local produtivo. (ALTIERI, 2004).

A produção em áreas urbanas e peri urbanas, devido ao risco de contaminação deve ser executada no sistema de produção orgânica, que segundo Aquino e Assis (2007) caracteriza-se pela condução inteligente do cultivo sem agroquímicos poluentes, sendo administrada pela comunidade local, possibilita a geração de renda para as famílias agregando valor aos produtos e sua comercialização, auxilia na implementação sustentável da geração de renda, melhoria na vida social e cultural dos agentes envolvidos, segurança alimentar e produção urbana familiar.

De acordo com Santandreu e Lovo (2007) a Agricultura Urbana e Peri Urbana para além do consumo e comercialização, apresenta conceito multidimensional para originar produtos agrícolas (hortaliças, frutas, plantas medicinais, ornamentais, cultivados ou advindos do agro extrativismo) e pecuários



(animais de pequeno, médio e grande porte), respeitando o conhecimento empírico, saberes locais, diversidade cultural e social, promovendo a participação e contribuindo para a qualidade de vida e sustentabilidade de forma a garantir a segurança alimentar e nutricional, sendo que esse modelo de produção também pode promover a equidade de gênero e respeito às condições étnicas e socioculturais, combater à pobreza, promover a Segurança Alimentar e Nutricional e combater à fome, promover a inclusão social e a governabilidade participativa. Ressaltam ainda, Santandreu e Lovo:

Com a cidade produtiva estamos nos referindo à promoção de um desenvolvimento econômico local, voltado para o combate à pobreza, com a implantação de políticas de geração de trabalho e melhoria de rendas complementares, desde uma perspectiva de Economia Popular Solidária e comércio justo. Com a cidade ecológica estamos nos referindo à possibilidade de potencializar, com as atividades de AUP, a gestão territorial e ambiental das cidades, integrando a AUP com as políticas de gestão territorial, de uso social do espaço, de gestão de resíduos sólidos, [...] estamos nos referindo ao potencial que as atividades de AUP têm para a promoção de políticas de respeito às condições étnicas e sócio-culturais e também de atenção a grupos considerados de condição vulnerável como mulheres, idosos, portadores de necessidades especiais, quilombolas, entre outros, partindo de uma perspectiva de respeito à diversidade social, equidade e promoção da governabilidade participativa. (SANTANDREU: LOVO, 2007, p.12).

A agricultura urbana possui produtos sensíveis, é organizada por um conjunto de práticas em áreas limitadas que demandam acesso a lotes urbanos e áreas naturais para as atividades de plantio e extrativistas de determinados grupos, estas atividades possibilita a diversidade do uso dos vazios urbanos e uso do solo, restabelece o seu valor de uso e o significado da matéria prima para o cultivo de alimentos, favorece a construção da autonomia dos horticultores, contribui para o acesso a renda, conforme também relatado por Coutinho e Costa (2011).

É um desafio pensar e operacionalizar o acesso ao solo urbano que lhe devolva o valor de uso, permitindo a inserção da população urbana pobre na economia urbana, e favorecendo a criação de meios de reprodução da condição de morador da cidade. A agricultura urbana é uma provocação ao pensamento que considera impossível a emergência de um novo ambiente urbano em que o habitat humano e os processos naturais coexistam. Os contextos e argumentos apresentados contribuíram para legitimar a agricultura urbana como objeto de intervenção pública, que apresenta benefícios potenciais e que pode ser realizada por meio do uso de uma variedade de espaços urbanos e de contextos culturais.

O direito e acesso à alimentação deve ser garantido a todos, alimentos com qualidade, quantidade satisfatória e constante, técnicas alimentares saudáveis, de forma sustentável atendendo as presentes e futuras gerações. A Política de Segurança Alimentar e Nutricional deve ser vinculada a demais



políticas estruturais, integradas à “redistribuição de renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros,” visto que no Brasil umas das principais causas da fome e pobreza é o desemprego (YASBEK, 2004).

Cassandre e Senger (2013) como ferramenta de política pública de organização governamental e não governamental a Economia Solidária tem um novo panorama como uma proposta de geração de trabalho e renda, no enfrentamento ao modo de produção capitalista. A Economia Solidária no Brasil proporciona novas perspectivas as pessoas e populações excluídas do acesso ao trabalho, e tem princípios e valores como: educação solidaria, organização e gestão, direitos e responsabilidades e organizações coletivas voltados em modelos de produção e consumo. Desta forma, a economia solidária tem iniciativas de campo nas políticas públicas, programas e projetos voltados para geração de renda e trabalho como e o caso das hortas urbanas tem tido bons resultados (CASSANDRE e SENGER, 2013). No entanto apesar da economia solidaria se revelar um caminho na mitigação dessa situação, a ausência de políticas públicas seja aso trabalhadores no âmbito formal ou não formal permitiria que os que desenvolvessem potencialidades e capacidades laborativas, mas lamentavelmente, a política de trabalho e renda para as pessoas de baixa renda e que envolvam as hortas urbanas são limitadas por não obter a capacidade do enfrentamento a pobreza. Famílias com baixa qualificação profissional, baixa escolaridade, baixa renda, geralmente tem empreendimentos simples e produtivo, necessitam de apoio governamental, este apoio é necessário para administrar e superar os problemas do próprio negócio, deste modo, uma política de trabalho e renda poderia gerar sustentabilidade nesses projetos sociais. A pobreza, a exclusão social e ausência de oportunidades de emprego impõe desafios que devem ser enfrentados, com a efetivação de políticas públicas, visto que a ausência de postos de trabalho, contribui para o desemprego e as desigualdades sociais, aumentando a pobreza.

Ações governamentais de combate à pobreza deve ter prioridade, em investimentos e aumento da renda dos mais pobres, promovendo o crescimento econômico e distribuição de renda, criando novas vagas de empregos de forma efetiva. Essas ações efetivas de combate à fome, como investimentos em saúde, educação, saneamento básico, distribuição de alimentos e transferência direta de renda para as famílias com as condicionalidades da frequência Escolar, assistência à saúde preventiva, para alcançar a erradicação da fome e a desnutrição (MONTEIRO, 2003).

A urbanização sustentável, como a chave para um desenvolvimento com sucesso, está inequivocamente associada à maior procura de alimentos que deriva, de entre outros fatores, do crescimento populacional e dos fluxos migratórios urbanos e conseqüentemente exigirá o aumento da produtividade a nível mundial para melhoria da segurança alimentar. Não obstante a expectativa que ocorra um ligeiro aumento da área de terras agrícolas na próxima década, a produção adicional terá de vir do aumento da produtividade (OECD-FAO, 2015) e a agricultura urbana assume relevante papel neste contexto de acentuada urbanização. A agricultura urbana é hoje observada como uma estratégia que pode desempenhar um papel significativo ao nível social, económico, ecológico e pedagógico, nomeadamente expresso na possibilidade de apoio financeiro a famílias pobres, ocupação e capacitação profissional, desenvolvimento comunitário, melhoria da segurança alimentar de famílias, educação em saúde, promoção da sustentabilidade do uso do solo e do património agrícola urbano e, ainda, uma maior proximidade à natureza como forma de procura de maior qualidade de vida urbana, entre outros (FREIRE et al., 2016).





## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os maiores entraves registrado foram a dificuldade burocrática de acesso a áreas para o cultivo, a ausência de assistência técnica gratuita, roubos da produção, exploração comercial de atravessadores e a quase inexistência estrutura de produção disponível. Apesar das dificuldades as hortas comunitárias são um espaço que oferecem acesso a alimentos saudáveis e de baixo custo, gera renda mínima necessária a sobrevivência e resgata a dignidade humana.

A auto-organização dos grupos em associações poderá fortalecer o tecido social abrindo novos canais de diálogos que possam acelerar os processos democráticos facilitando a busca por parcerias com os comerciantes locais, viabilizar que o poder público crie novas feiras livres direcionadas a esse grupo de pessoas, e assim ampliar a renda familiar e a melhoria da qualidade de vida dos envolvidos.

## REFERÊNCIAS

ALTIERI, Miguel. **Agroecologia: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável** /Miguel Altieri. – 4.ed. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

AQUINO, A.M.ASSIS, R. L. **Agricultura Orgânica em áreas urbanas e periurbanas com Base na Agroecologia**. Ambiente e Sociedade.Campinas.v.X,n.1.p.137-150. Jan-Jun.2007.

ARRUDA, Juliana. **Agricultura urbana e peri-urbana em Campinas/SP: análise do programa de hortas comunitárias como subsídio para políticas públicas** /Campinas, SP: [s.n.], 2006.

BRANCO, C. M. ALCÂNTARA, F. A. **Hortas Urbanas e Periurbanas: o que diz a literatura brasileira?** Horticultura Brasileira, 29:421-428.Hort.bras., V.29 n.3.Jul-Set 2011.

BRASIL, **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. 424 p.

BRONZO, Carla. YASBEK, Maria Carmelita. (org.) **O Programa Fome Zero no Contexto das Políticas Sociais Brasileiras. Vulnerabilidade e empoderamento e metodologias centradas na família: conexões e uma experiência para reflexão**. São Paulo em Perspectiva, 18 (2):104-112, 2004.

CASSANDRE, M. P., SENGER, C. M., AMARAL, W. R., NETA, E. V. F. **Políticas Públicas para a Geração de Trabalho e Renda: Economia Solidária no Paradoxo entre oportunidade e oportunismo**. Gestão e Sociedade. Belo Horizonte.Volume 7· Número 17·P.167-185. Maio/Agosto 2013· ISSN 1980-5756© 2013.

COHN, A. **Políticas Sociais e Pobreza no Brasil: planejamento e políticas públicas**. N.º12 – Jun/Dez.1995

COUTINHO, M.N., COSTA, H.S.M. **Agricultura urbana: prática espontânea, política**



CURAN, R.M., MARQUES, P.E.M. **Multifuncionalidade da Agricultura Urbana e Periurbana: uma revisão sistemática.** Estudos Avançados 35 (101) 2021.

FREIRE, C., RAMOS, I. J., REGO, C., DIONISIO, A., BALTAZAR, M. S., & LUCAS, M. R. (2016). **Agricultura urbana: impactos económicos, sociais e ecológicos.** In proceedings ESADR 2016, VIII Congresso APDEA, II Encontro Lusófono Economia, Sociologia, Ambiente e Desenvolvimento Rural, Coimbra, 7-9 Setembro (pp 1801-1820). Coimbra: Instituto Politécnico de Coimbra. ISBN: 978-972-8552-06-0.

GIL, Antonio Carlos et al. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas, 2002.

MALUF, S. R., MENEZES.F., MARQUES.B.S. **Caderno de Segurança Alimentar.** Artigo publicado no Vol. IV / 1996 da Revista Cadernos de Debate, uma publicação do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da UNICAMP, páginas 66-88. Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil.

MINAYO. M. C. S. (Org.). DESLANDES. S. F. NETO. O. C. GOMES. R. **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade.** Petrópolis, RJ: Vozes, 21ª Edição. 2002.

MONTEIRO, C. A. **Fome, Desnutrição e Pobreza: além da Semântica.** Nutrição e Saúde da Universidade de São Paulo – NUPENS/USP. Saúde e Sociedade v.12, n.1, p.7-11, jan-jun 2003.

SANTANDREU, A.; LOVO, I. C. **Panorama da agricultura urbana e periurbana no Brasil e diretrizes políticas para sua promoção: identificação e caracterização de iniciativas de AUP em regiões metropolitanas brasileiras.** Belo Horizonte: FAO/MDS/SESAN/DPSD, jun. 2007. 89 p.

GIL, Antonio Carlos; VERGARA, Sylvia Constant. **Tipo de pesquisa.** Universidade Federal de Pelotas. Rio Grande do Sul, 2015.



XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## ARRANJO PRODUTIVO LOCAL (APL) DE OSTRAS NO EXTREMO SUL DO LITORAL DO PARANÁ: IMPLICAÇÕES E POTENCIALIDADES

Suelena Cristina Moro [moro.escriptorio@gmail.com](mailto:moro.escriptorio@gmail.com), mestranda Programa de Pós-Graduação em Ambientes Litorâneos e Insulares, PALI, Universidade Estadual do Paraná.

Luiz Antonio Michaliszyn Filho, [michaliszyn.la@gmail.com](mailto:michaliszyn.la@gmail.com), mestrando Programa de Pós-Graduação em Ambientes Litorâneos e Insulares, PALI

José Ronaldo Mendonça Fassheber, Professor Pesquisador, Programa de Pós-Graduação em Ambientes Litorâneos e Insulares, PALI, Universidade Estadual do Paraná, [jrfassheber@gmail.com](mailto:jrfassheber@gmail.com)

Karina Kapeti, mestranda Programa de Pós-Graduação em Ambientes Litorâneos e Insulares, PALI, Universidade Estadual do Paraná.

O cultivo de animais marinhos tem sido nas últimas décadas uma opção de renda na substituição a atividade pesqueira de arrasto em declínio no litoral do Paraná. O fortalecimento deste tipo de cultivo tem crescido e em evidencia destaca-se o arranjo produtivo de ostras. Neste contexto realizou-se pesquisa qualitativa junto as lideranças do APL de ostras na cidade de Guaratuba litoral do Paraná, visando investigar o grau de organização desse arranjo produtivo. O estudo revelou que o APL apresenta elevado grau de inovação, excelente capacidade de escoamento da produção, bom sistema de governança, lideranças comprometidas com as causas coletivas. No entanto apesar de apresentarem elevado níveis de organização, essa capacidade não tem refletido na organização da produção, em especial na obtenção de larvas para cultivo quem tem sido deficitária e tem sido fonte de limitação da quantidade produzida. A efetivação de parcerias com laboratórios de produção, assim como o diálogo mais efetivo com o poder público também pode se constituir uma relevante alternativa na mitigação desse problema. Apesar das dificuldades relacionadas a fase inicial da produção de ostras, conclui-se que o APL apresenta bom nível de sustentabilidade e validade enquanto alternativa na substituição à atividade da pesca artesanal na região.

### INTRODUÇÃO

A pesca marítima é realizada na costa do litoral do Paraná desde o período colonial do Brasil, e sempre apresentou relevância na geração de renda e também na garantia alimentar de centenas de famílias, é composta por uma ampla diversidade de ambientes aquáticos e, uma grande variedade de práticas de captura que pode variar de acordo com o local onde o pescador está inserido e as suas origens culturais (ANDRIGUETTO FILHO, 2003), no entanto desde a década de 70 a costa paranaense tem dado sinais



de declínio da quantidade de espécies capturadas, exigindo maior esforço de pesca e encarecendo os custos de produção (COSTA et al., 2018).

Segundo França et al (2018) o declínio da produção paranaense de pescados se deu por dois fatores prioritários o esforço de pesca excessivo, atrelado a presença de grandes e mais modernas embarcações pesqueiras dos Estados de Santa Catarina e de São Paulo, assim como pela ineficiência de monitoramento dos estoques pesqueiros durante décadas.

As dificuldades relatadas promoveram que ocorresse um forte êxodo da atividade pesqueira na costa paranaense, e segundo França et al. (201) muitas famílias buscaram no próprio ambiente litorâneo ou insular outros meios e formas de sobrevivência. Entre as atividades que tiveram relevância destaca-se os cultivos de animais marinhos em especial, o cultivo de ostras.

Os primeiros registros de cultivos de ostras no litoral do Paraná, segundo Pereira et al (2016) datam de 1950 na Baía de Guaratuba, quando ainda de forma empírica extratores coletavam ostras de mangue da espécie *Crassostrea rhizophorae* e *Crassostrea brasiliiana* e faziam uma seleção dos exemplares deixando próximos de suas residências para crescimento e coleta mais facilitada no período de veraneio. Ainda segundo Pereira et al. (2016) ao final da década de 90 houve forte incentivo a atividade no litoral do Paraná, com a distribuição de sementes de ostra nativa aos produtores dos municípios litorâneos. Neste período segundo Perin et al. (2007) surgia o arranjo produtivo local de ostras na comunidade do Cabaraquara no extremo sul da costa paranaense.

As ostras segundo Simon e Silva (2006) apresentam relevante interesse econômico em função do sabor agradável, do valor alimentício da carne, do uso da concha como matéria prima para artesanato, e também de ser fonte de cálcio animal e uso no solo como adubo. No que se refere ao consumo apresenta excelente valor nutritivo, sendo importante fonte de proteínas e ômega-3, apresenta elevada quantidade de zinco e outros minerais, além de reduzido valor calórico quando comparado a outras carnes (PARISENTI et al., 2010).

O litoral do Paraná, em especial o extremo sul, possui águas amplamente favoráveis ao cultivo de ostras no que se refere a salinidade, temperatura média da água, isenta de substâncias nocivas e poluentes, e destaca também que na região as ostras nativas apresentam alta fecundidade e crescimento acelerado, sendo as mais cultivadas as pertencentes ao gênero *Crassostrea* que possui maior interesse econômico porte (SIMON E SILVA, 2006). As informações são corroboradas por Costa et al. (2018), que afirmam em todo o litoral do Estado do Paraná as ostras das espécies nativas *C. rhizophorae* e *C. brasiliiana* que se encontram fixas em partes rochosas, como também em raízes do mangue são as preferidas para cultivo por sua resiliência. A espécie *C. rhizophorae* é conhecida comumente como "ostra de pedra" ou "ostra do mangue", podendo alcançar até 10cm de altura. E a espécie *C. brasiliiana* é denominada "ostra de fundo", podendo atingir 20cm de altura, sendo considerada uma espécie de grande porte (SIMON E SILVA, 2006; COSTA et al., 2018).

A ostreicultura na região apresentou forte desenvolvimento, sendo que ao final do ano de 2010 tendo apresentado acréscimo de produção na ordem de 45 vezes em relação a quantidade inicialmente cultivada (PEREIRA et al., 2016), no entanto na última década foi observado uma redução nas áreas de cultivo, bem como no número de produtores em atividade (COSTA et al., 2018).



Atualmente segundo DERAL (2023) APL do Cabaraquara que concentra a produção do município de Guaratuba- PR, foi responsável pela produção de 173.050 dúzias, com VPB equivalente a R\$2.206.387,50 (dois milhões, duzentos e seis mil, trezentos e oitenta e sete reais). Apesar do cultivo de ostras ser relevante a sobrevivência das famílias residentes nessas comunidades Costa et al. (2018) relatam que existe essa escassez de informações sobre os cultivos de ostras na região, Alves e Anacleto (2018) relatam que a escassez de informação é ainda maior quando se trata de estudos relativos aos APLs - Arranjos Produtivos Locais.

O cenário real e uma incógnita a maioria dos APLs que envolvem pequenas comunidades e atividades que não estão relacionadas as Commodities, Rocha et al. (2019) descrevem que os APLs no Brasil normalmente se desenvolvem de forma descoordenada, e a compreensão do cenário, das formas de atuação dos agentes envolvidos no processo, permite estabelecer as similaridades e discrepâncias existentes dentro de cada segmento, bem como em toda a cadeia de produção. O desenvolvimento de novos APLs no Brasil, segundo Leme et al. (2019), é uma temática de extrema importância no atual contexto econômico e social brasileiro, dado que os APLs são capazes de desenvolver suas regiões e consolidar os negócios locais por meio de processos organizados.

Desta forma, investigar e compreender as relações entre os segmentos de um APL se torna essencial na proposição de modelos de governança que favoreça o arranjo produtivo como um todo criando um relacionamento colaborativo e oportunidades de negócios. Assim similarmente ao proposto por Costa et al. (2018) e Alves e Anacleto (2018) visando o melhor entendimento dos fatores que afetam o APL de ostras no extremo sul do litoral do Paraná, a pesquisa buscou promover uma caracterização do APL de ostras em comparação com um APL de tamanho similar em um estado classificado como o mais desenvolvido do Brasil no setor.

## MÉTODOLOGIA

O estudo similar ao proposto por Muraro (2016) se caracteriza como uma pesquisa qualitativa envolvendo o estudo de múltiplos casos, de caráter exploratório-descritivo, operacionalizada por intermédio de um questionário semiestruturado.

Foi realizado um estudo comparativo entre uma comunidade do litoral do Paraná ainda em estágio embrionário de produção e uma comunidade no litoral de Santa Catarina que foi escolhida por ser a maior produtora do Brasil, no entanto as duas comunidades escolhidas apresentam perfil socioeconômico similares (IBGE, 2022).

A amostra classifica-se como não probabilística, sendo os respondentes selecionados por conveniência, e acessibilidade, tendo sido realizado em duas comunidades de ostreicultores, a saber:

a) Arranjo Produtivo Local de Ostras do Cabaraquara, Município de Guaratuba Litoral do Paraná, neste APL e cultivado a ostra nativa da espécie *Crassostrea Rhizophorae*.

Neste APL, foi constatada a existência de sete produtores dos quais foram entrevistadas três pessoas de reconhecida liderança na comunidade assim como devido a sua expressividade produtiva e representatividade local.



b) Arranjo Produtivo Local de Ostras de Santo Antônio da Lisboa, litoral de Florianópolis/SC, neste APL e cultivado a ostra nativa da espécie exótica *Crassostrea Giga*, neste APL, foi constatada a existência de sete produtores e foi entrevistado uma pessoa de reconhecida liderança na comunidade também considerando a sua expressividade produtiva e representatividade local.

As duas regiões foram selecionadas em função de seu potencial produção de ostras, configurando-se como reconhecidos polos regionais de comercialização, associado a um crescente aumento do turismo em ambas regiões. Outro fator a ser considerado e que podem ser encontradas no Brasil outras 800 comunidades litorâneas representadas por suas colônias de pescadores que apresentam condições similares que também podem vir a se constituir futuros APLs de produção de moluscos (SILVA, 2014; IBGE, 2022).

A coleta de dados junto aos produtores no litoral do Paraná foi efetuada conforme proposto por GIL (2009), a partir de entrevistas semiestruturadas aplicadas aos produtores (março a julho de 2022), com paralela observação direta nas respectivas unidades de produção.

Considerou-se similarmente ao proposto por Muraro (2016) e Alves e Anacleto (2018) os seguintes fatores na avaliação de ambos os polos produtivos: a) proximidade ao mercado consumidor; b) logística de distribuição; c) facilidade no fornecimento de insumos; d) oferta de assistência técnica; e) existência de políticas públicas voltadas ao setor; f) características geoclimáticas favoráveis ao cultivo; g) força laboral, incluindo  $g_1$ : mão de obra qualificada para produção;  $g_2$ : capacidade de articulação dos produtores. Cada um destes fatores foi classificado, de acordo com sua ocorrência nas localidades estudadas em: A = adequado: incidência do fator no contexto do APL produtivo favorecendo seu desenvolvimento; R= regular: incidência deficiente do fator no contexto do APL produtivo dificultando seu desenvolvimento; I = insuficiente: ausência do fator junto ao APL produtivo, sendo restritivo ao seu desenvolvimento.

Após a finalização da coleta de dados primários, foi adotada a análise interpretativa e descritiva dos conteúdos obtidos durante as entrevistas, realizado por meio da técnica comparativa resultante da observação dos pesquisadores, das respostas similares obtidas junto aos entrevistados e da literatura consultada, resultando na análise das similitudes e discrepância entre os dois APLs.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

A formação de um APL pode representar um importante rumo para que ocorra o desenvolvimento de uma região, especialmente como no caso das ostras quando o arranjo está associado a comunidades sem variadas alternativas de renda, a produção de alimentos e a redução de custos, se considerados os fatores essencial ao desenvolvimento sustentável do APL essas condições podem ser potencializadores para tornar o APL mais competitivo. A formação do APL, pode ser compreendido a medida que em um espaço geográfico ocorra a concentração de empresas e empreendimentos que apresentam especialização produtiva similares, mas que também desenvolveram modelos de governança que facilitem a criação de vínculos de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com





outros atores locais, tais como: governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa (QUANDT, 2012), condições que foram observadas no APL do Cabaraquara.

A necessidade de ampliar os limites da produção de alimentos devido aos crescentes índices populacionais em todo o planeta e urgente dado que pode garantir a sobrevivência em diversas regiões do mundo, neste contexto segundo a Fao (2013) o direito de todos ter o acesso a alimentos seguros, nutritivos, suficientes e de forma economicamente viável, que atendam suas necessidades nutricionais, assim como manter as suas preferências alimentares para uma vida ativa e saudável pode também advir de APLs existentes em pequenas comunidades tradicionais que merecem justa atenção da pesquisa, e dos órgãos de fomento.

O Brasil, assim como outros países emergentes, tem importância devido ao fato de que ainda são muitas as áreas disponíveis com potencial de inserção de novos cultivos, em especial os cultivos marinhos com grandes áreas de lamina de água adequadas aos cultivos, essa situação foi observada nos dois APLs avaliados. Outros fatores essenciais foram observados em especial a forte capacidade comercial que ocorre de forma similar em ambas regiões (Tabela 1) que podem determinar a perenidade e sustentabilidade de ambos APLs.

Tabela 1 – análise comparativa dos níveis dos fatores de sustentabilidade do desenvolvimento dos APLs produtivos de ostras

	Características Geoclimáticas	Mercado Consumidor	Logística de Distribuição	Fornecedores de Insumos	Assistência Técnica	Mão de Obra	Capacidade de Articulação	Políticas Públicas
Cabaraquara	A	A	A	I	I	R	R	I
Santo Antônio de Lisboa	A	A	A	R	R	R	R	I

A = adequado; R = regular; I = insuficiente.

As características geoclimáticas para a produção de ostras tanto da espécie nativa no litoral do Paraná quanto da espécie exótica em Santa Catarina, ainda que nessa região o ciclo produtivo seja mais curto, em ambos os casos são consideradas satisfatórias e adequadas (SIMON; SILVA, 2006; PARISENTI et al., 2010; COSTA ET AL., 2018),

O mercado consumidor se revelou adequado a ambos os APLs analisados, essa situação se explica em um primeiro momento a forte presença turística em ambas regiões que consome maior parte da demanda da produção nos próprios locais de origem onde a gastronomia tem forte segmentação, outro fator que favorece que a essa adequação é a proximidade de ambas regiões com grandes centros consumidores em especial as capitais suas regiões metropolitanas. A proximidade aos grandes centros



consumidores também favorece e e determina a adequação no que tange a logística de distribuição e comercialização da produção quando necessário, tendo sido observado que varejistas e atacadistas se deslocam com facilidade e baixo custo até as comunidade dos produtores para aquisição da produção.

O acesso facilitado aos insumos e bens de produção confere ao APL de Santo Antônio de Lisboa vantagem competitiva em relação ao APL do Cabaraquara, esta condição e corroborada por Pereira et al. (2016) que revela que a produção em Santa Catarina e 45 vezes superior em quantidade ao Estado do Paraná.

A indústria de Santa Catarina na região produtora apresenta forte produção regional de cordas, telas plásticas de contenção, boias aquáticas, lanternas e travesseiros para o crescimento das ostras, e outros insumos adequadas ao cultivo, enquanto o litoral do Paraná e desprovido de todos tipos de industrias de produção de material necessário ao cultivo. No entanto o maior desnível entre os arranjos se dá na acessibilidade a sementes de ostras condição essencial para acelerar o cultivo, enquanto os produtores do APL de Santo Antônio de Lisboa têm acesso a um laboratório de produção a poucos quilômetros de suas áreas de cultivo, tendo um período de espera de 90 dias para receber as sementes de ostra da espécie Giga (*Crassostrea giga*). Relacionado ao APL do Cabaraquara, não há laboratórios na região que produza as sementes de ostras nativas, assim a alternativa e a aquisição de sementes de laboratório localizados em outros estados e muito distantes, além de que esses laboratórios privilegiam a reprodução de ostras exóticas e da preferência ao atendimento aos cultivadores de seus próprios estados, o que gera aos produtos do litoral do Paraná, elevado custo de aquisição e longo tempo de espera ao atendimento e recebimento das sementes para cultivo.

A dificuldade de aquisição de sementes promove que no APL do Cabaraquara a obtenção de sementes para compensar a ausência de laboratórios e reprodução ainda ocorra com base no extrativismo com a extração das sementes em tamanho pequeno direto do manguezal, ou ainda o uso de coletores artificiais para a extração das sementes, porem em ambos casos ocorre grande variação genética, elevada mortalidade além da questão da alteração dos fluxos normais da espécie na natureza devido ao extrativismo.

A assistência técnica pode ser considerada um gargalo em ambos APL, no entanto devido ao fato que na região de Santo Antônio de Lisboa apesar da oferta da assistência técnica gratuita ser considerada inexistente, e possível a contratação particular de técnicos especializados da iniciativa privada. Já no que se refere ao Cabaraquara, foram relatadas esparsas ações de universidades públicas que oferecem orientações a questões específicas e que em contexto geral não pode ser considerado como assistência técnica.

A força laboral local de ambos os APL podem ser classificadas como situação regular, dado que e feita basicamente por moradores locais que auxiliam no cultivo das ostras com aprendizagem empírica, não foi relatado em nenhum dos APLs a oferta regular de capacitação para qualificação da mão de obra para a produção deste molusco.

No que concerne ao nível de adequação da capacidade de articulação dos produtores, verificou-se uma boa troca de conhecimento técnico e científico bem como observou-se que existe o apoio solidário entre os produtores, buscando o desenvolvimento desta atividade, desenvolvendo ações que possam resultar em modificações nas condições de cultivo local no que tange a melhorias física dos cultivos. Observou-se também que existe a constante preocupação em ambos APLs em relação a inserção de



inovações na melhoria da produção e do manejo dos cultivos, bem como observou-se a existência de associativismo ativo e representativo dos produtores locais nas duas comunidades. Entretanto essa capacidade de articulação não tem conseguido traduzir os esforços em melhorias mais significativas aos APLs, a saber: o associativismo não resulta em modelos de governança que facilite a criação de vínculos de articulação com outros atores associados aos APLs como as indústrias e laboratório, assim como apesar de ampliar o diálogo internamente nas comunidades, no que se refere ao externo é limitada a capacidade de interação, cooperação e diálogo com as várias esferas do governo, as associações empresariais, as instituições de crédito, e em especial de pesquisa.

O cenário de consolidação de um APL deve traduzir ao longo do tempo em capacidade de fomento e pressão para a ocorrência de políticas públicas que beneficie o setor e pôr conseqüente as comunidades, situação que se considerou insuficiente em ambos os APLs analisados, O único possível apoio governamental informado foi a possibilidade de conseguir financiamento através do Pronaf para os maricultores a juros 6% ao ano, porém nenhum dos entrevistados fizeram este financiamento dadas as dificuldades de acesso ao crédito, no entanto no que se refere ao APL de Santo Antônio de Lisboa devido a questão histórica de incentivos por parte dos governos regionais apresentam acesso mais facilitado a crédito bancário, isenção de óleo diesel e facilitação burocrática na legalização dos cultivos.

A análise comparativa entre ambos APLs mostra uma realidade preocupante diante de que apesar do cenário não ser favorável a prospecção de ambos os APLs no que tange a medidas de enfrentamento das adversidades nos APLs analisados a organização das comunidades para o auxílio nos problemas internos de cultivo aparentemente e a única medida de enfrentamento adotada, o que revela que apesar da relevância histórica, turística e de ser relevante alternativa de desenvolvimento a capacidade de barganha dos produtores e de seus respectivos APLs se encontra reduzida.

## **SIMILITUDES E DISCREPÂNCIAS ENTRE OS APLS ESTUDADOS**

O estudo revelou que ambos APLs possuem a capacidade de desenvolver ações em cooperação e parceria interprodutores o que comparado a outras áreas do agronegócio pode ser considerado um importante avanço na consolidação dos APLs. Os produtores envolvidos neste processo formavam parcerias com frequência, dado que possuíam atividade econômica e necessidades em comum, tornando o processo logístico mais eficaz em algumas questões relacionadas a produção, no entanto em processos de consolidação de arranjos produtivos apenas a atuação no ambiente interno não resultam em maior vantagem competitiva ao APL.

O desenvolvimento de um APL exige a interlocução entre os vários atores envolvidos. O diálogo deve ser premissa para que resulte em ações cuidadosamente articuladas de forma colaborativa, caso contrário, o elo mais frágil tende a abandonar a atividade produtiva, porque nem sempre as pessoas envolvidas no segmento de produção, especialmente as famílias socialmente vulneráveis, conseguem se auto-organizar para obter melhores preços e atingir mercados mais especializados sem a ajuda externa, bem como nem sempre têm a consciência de suas limitações tecnológicas no que tange à qualidade da produção. Assim é necessário e urgente pensar formas planejadas de gestão que sejam



eficazes em busca da competitividade, buscando junto aos fornecedores de matéria prima parcerias que possam gerar capacidade de reação de forma diligente as constantes mudanças do mercado competitivo e inserir as ostras de forma ainda mais consolidada no mercado de frutos do mar.

As atividades de parcerias desenvolvidas extras propriedades e considerem as questões coletivas do cenário externo, podem trazer consigo diversas possibilidades entre os produtores, a saber, em especial o uso coletivo de espaços físicos de armazenamento e no cultivo no mar, situações já descritas como prática comum. Em outros segmentos produtivo no Brasil.

Apesar dos APLs ostras possuírem condições de crescimento e consolidação a presença de aglomerações de produtores nessas regiões não é condição suficiente para o desenvolvimento local, sendo necessária a formação de vínculos e relações de interdependência entre os mesmo, para tal e necessário o estabelecimento de um novo e mais eficiente modelo de governança que possibilite resultados positivos em eficiência e competitividade.

A necessidade de se adequar ao dinamismo do mercado competitivo e pressões dos produtos substitutos sobre as ostras, revela a urgência em estabelecer alianças de parcerias como forma de assegurar vantagens competitivas que sejam benéficas a todos, situação que aparentemente em curto espaço de tempo não se vislumbra como factível pela ausência de sistemas de governança dos APLs.

O Poder Público em contexto geral não fomenta as mudanças necessárias nas atividades empreendedoras e de produção a partir de políticas de desenvolvimento para as comunidades abrangendo as dimensões ecológica e social, que visem o fortalecimento do mercado em todos os segmentos do APL, mas em especial os produtores.

Assim, destaca-se que a interlocução entre os atores é condição essencial no processo de desenvolvimento de novas abordagens que visem o desenvolvimento dessas regiões de forma racional, dado que pode apontar as necessidades dos ajustamentos, correções de logísticas e mudanças tecnológicas que possam gerar aos produtores a redução da dependência das outras esferas comerciais, resultando no fortalecimento das unidades de produção. A falta de aproximação entre poder público e produtores de ostras com os setores comerciais tem se revelado um grave entrave para o desenvolvimento da atividade. A ação conjunta organizada pelo poder público por técnicos especializados que considerem a participação efetiva dos produtores pode gerar um conjunto de ações que atuem como facilitadores no desenvolvimento e melhoria dos APLs analisados, dado que tão importante como crédito, trabalho, acesso a novos mercados e processos tecnológicos, essas comunidades necessitam também das redes de organização, que são classificados como elementos cruciais para o desenvolvimento do APL.

Negrelle et al. (2014), relata que entre os desafios existentes em comunidades similares as desse estudo revela um dilema, e apresenta que o desafio mais importante de qualquer política de desenvolvimento é a organização dos que se encontram em situação de necessidade, ou dos que têm menores chances de aproveitar oportunidades econômicas, e, nesse sentido, a participação na discussão desses processos socioeconômicos torna-se fundamental no âmbito das políticas do desenvolvimento e da proposição de novas estruturas sociais organizadas de forma colaborativa.

As parcerias de produtores de ostras com os fornecedores, clientes varejistas, atacadistas e representantes do poder público podem ser considerados como relacionamentos dinâmicos,



subdivididas em fases, cuja inicial o planejamento para o firmamento da aliança e uma condição essencial para o sucesso ou fracasso, evidenciando a importância de que seja realizado um gerenciamento das alianças a fim de acompanhar com maior proximidade o nível de desempenho das unidades produtivas de ostras.

Ressalta-se que a geração de alianças e parcerias tem como base o fortalecimento do APL diante de um mercado competitivo e muitas vezes globalizado e que a busca por parcerias e alianças extra propriedade somente pode ser efetivada como no caso explicitado onde ambas as comunidades já possuem capacidade de organização interna nas comunidades, sendo necessário ampliar esse modelo de gestão e governança. Segundo Braga (2011) sistemas locais de produção que conseguem estabelecer parcerias e alianças estratégicas sólidas, possuem a capacidade de gerar liderança tecnológica e economias de escala em proporções comparáveis àquelas geradas por empresas de grande porte, além de tornar possível o enfrentamento de incertezas do cenário, neste contexto o potencial de desenvolvimento do APL pode ser mais facilmente alcançado se o modelo de gestão for direcionado para o externo fortalecendo cada vez mais o desenvolvimento endógeno.

O conceito de desenvolvimento endógeno descrito por Amaral Filho (2009) pode ser entendido como um processo de crescimento econômico que implica uma contínua ampliação da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local, Braga (2011) complementa ainda que a sistemática de gestão e governança para o desenvolvimento endógeno é a única forma viável de desenvolvimento justo, dado que quando se propõe as parcerias e alianças e considerado as necessidades do coletivo de produtores.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa revelou que a diferença entre a produtividade de ambos não parece estar vinculada a fatores como a proximidade ao mercado consumidor, logística de distribuição, mão de obra, capacidade de articulação dos produtores ou mesmo características geoclimáticas.

Pelo estudo realizado constatou-se que, os fatores que influenciam na sustentabilidade e crescimento dos APLs produtivos de ostras ocorrem, atualmente, com certa similaridade nos locais estudados, no entanto a oferta de assistência técnica aparecem como insuficientes nos dois APLs mas e mais agravada no APL do Cabaraquara.

A desigualdade de acesso a sementes para produção é outro fator crucial para o diferencial na produção de ambos os APLs, dada a predileção da seleção de sementes aos produtores de Santa Catarina favorece e fortalece o APL la existente.



Os produtores do APL produtivo de Guaratuba apresentaram boa capacidade de articulação interna, no entanto ainda carece de modelos de governança mais eficientes que possam buscar soluções para os problemas extra comunidades.

Outro fator que pode ser a explicação para a grande diferença produtiva e que o estado de Santa Catarina teve historicamente a presença forte de políticas públicas que fomentaram programas de apoio e crescimento do cultivo de moluscos incentivando a consolidação daquele APL produtivo até os dias atuais.

A necessidade de se adequar ao dinamismo do mercado competitivo e pressões dos produtos substitutos sobre as ostras, revela a urgência em estabelecer alianças de parcerias como forma de assegurar vantagens competitivas que sejam benéficas a todos, situação que aparentemente em curto espaço de tempo não se vislumbra como factível pela ausência de sistemas de governança dos APLs.

O desenvolvimento de um APL exige a interlocução entre os vários atores envolvidos. O diálogo deve ser premissa para que resulte em ações cuidadosamente articuladas de forma colaborativa, no entanto especialmente a comunidade do Cabaraquara se faz invisível pelas várias esferas do poder público, que através de políticas publicas poderiam fortalecer e promover a consolidação daquele APL de ostras

Apesar dos APLs ostras possuem condições de crescimento e consolidação a presença de aglomerações de produtores nessas regiões não é condição suficiente para o desenvolvimento local, sendo necessária a formação de vínculos e relações de interdependência entre os mesmos, para tal e necessário especialmente na comunidade do Cabaraquara o estabelecimento de um modelo de governança que possibilite resultados positivos em eficiência e competitividade na interlocução com outros atores fora das comunidades produtoras.

## REFERÊNCIAS

ALVES, R. B.; ANACLETO, A. Estudo comparativo Arranjo produtivo de palmáceas. **Revista Brasileira de Produtos Agroindustriais**, v. 20, p. 39-48, 2018.

COSTA, A. M.; LOURENCO, A. C. P.; PINHEIRO, D. C. Ostriculture in the Extreme Northern Islands of Paraná Coast. **International Journal of Development Research**, v. 8, p. 19156-19159, 2018

FAO. **The State of World Fisheries and Aquaculture**. Roma: FAO, 2013.

FRANÇA, M. N.; GOMES, K. A.; JUNIOR, MARCOS P. M.; SURIAN, V.V. The Traditional Fishing in Parana Coast- Brazil, Implications, potentialities and Socioeconomics Aspects. **International Journal of Advanced Engineering Research and Science**, v. 6, p. 1-6, 2018.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2009. 175p.

IBGE. **Cidades**, disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=411820&r=2>, acesso em 5 de julho de 2022.





LEME, P. H. M. V.; AGUIAR, B. H.; REZENDE, D. C. A convergência estratégica em Arranjos Produtivos Locais: uma análise sobre a cooperação entre atores em rede em duas regiões cafeeiras. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 57, n. 1, p. 145-160, 2019.

MURARO, D. **Cadeia de valor da floricultura no Paraná: subsídios para o desenvolvimento**. 2016, 96 f. Tese (Doutorado em Agronomia) UFPR, Curitiba: UFPR.

PARISENTI, J.; TRAMONTE, V. L. C. G.; ARELLANO, D. B. Composição de esteróis e ácidos graxos de ostras (*Crassostrea gigas*) cultivadas em Florianópolis-SC, em duas estações do ano. **Food Science and Technology**, v. 30, p. 73-76, 2010.

PEREIRA, L. A.; ANGELO, L.; SILVA, M. D. ; NASCIMENTO, D. E. ; OSTRENSKY, ANTONIO . **A ostreicultura como alternativa para o desenvolvimento territorial sustentável do Litoral do Paraná**. In: Rodrigo Arantes Reis; Cinthia Maria de Sena Abrahão; Liliani Marília Tiepolo; Marcelo Chemin. (Org.). Litoral do Paraná: Território e Perspectivas. 1ed. Curitiba: Brazil Publishing, 2016, v. 1, p. 201-228.

PERIM, E. J.; SILVA, C. F.; DESCHERMAYER, S. R. (2007) Caracterização do Arranjo Produtivo Local de Ostras no Extremo Sul do Litoral do Paraná, Guaratuba – PR, Anais: III Fórum Ambiental da Alta Paulista, **Anais... III Fórum da Alta Paulista**. P.1-9.

QUANDT, C. O. Redes de cooperação e inovação localizada: estudo de caso de um arranjo produtivo local. **RAI - Revista de Administração e Inovação**, v. 9, n. 1, p. 141-166, 2012.

ROCHA, R. O.; OLAVE, M. E. L. Cooperação e aprendizado interorganizacional pelo uso de redes sociais digitais: uma análise no arranjo produtivo local (APL) de tecnologia da informação em Aracaju/se. **Revista Reuna**, v. 24, n. 3, p. 20-39, 2019.

SILVA, A. P. **Pesca artesanal brasileira: aspectos conceituais, históricos, institucionais e prospectivos**. Embrapa Pesca e Aquicultura. Boletim de Pesquisa e Desenvolvimento (INFOTECA-E), 2014. 32p.

SIMON, M.; SILVA, F. C. (2006) **Custo de produção da ostra nativa no município de Guaratuba-Pr**. Florianópolis: Fixarte. 20 P.



XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## MARCO TEMPORAL E O IMPACTO NA VIDA DAS COMUNIDADES INDÍGENAS A DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL DO BRASIL

Suelena Cristina Moro [moro.escriptorio@gmail.com](mailto:moro.escriptorio@gmail.com), mestranda Programa de Pós-Graduação em Ambientes Litorâneos e Insulares, PALI, Universidade Estadual do Paraná

José Ronaldo Mendonça Fassheber, Professor Pesquisador, Programa de Pós-Graduação em Ambientes Litorâneos e Insulares, PALI, Universidade Estadual do Paraná, [jrfassheber@gmail.com](mailto:jrfassheber@gmail.com)

Os povos originários habitam o Brasil desde antes do período de colonização, quando já se utilizavam do meio ambiente para viver. A Constituição Federal de 1988 reconheceu como direito dos povos indígenas de permanecerem em suas terras tradicionalmente ocupadas, podendo usufruir de forma exclusiva das riquezas naturais, sendo dever do Estado demarcar estas terras, fato que não ocorreu e facilitou a invasão por fazendeiros em uma disputa assimétrica que resultou na violenta expulsão dos povos de seus territórios. Neste contexto, este estudo promove uma análise do discurso de lideranças indígenas brasileiras sobre o julgamento do Supremo Tribunal Federal do Brasil sobre o processo relativo ao marco temporal das terras indígenas. Também é recorrente na análise dos discursos das lideranças indígenas, que as comunidades indígenas já têm sido alvo, por parte do atual governo federal, de abandono generalizado e, o marco temporal se aprovado, além de afrontar a Constituição brasileira, é uma ameaça ao agravamento da crise climática pelas queimadas da floresta e agricultura de alto impacto, bem como, pode no futuro, dizimar as comunidades indígenas pelo aumento do confronto com invasores pelas reservas de terras e florestas.

### INTRODUÇÃO

Os povos indígenas são os habitantes originários do território brasileiro, e estavam presentes antes da chegada dos portugueses e outros invasores europeus que aportaram nestas terras para se apossar de suas riquezas.

O Brasil anteriormente era chamado de Pindorama, que significa terra das palmeiras, nome dado pelos índios devido a riqueza de diversidades de árvores existentes. Estima-se que, cerca de cinco a sete milhões de índios viviam no Brasil antes da chegada dos portugueses em 1500. Atualmente, a população indígena é de aproximadamente 817 mil indígenas espalhados em 13,8% de todo o bioma do território brasileiro.

Apesar de ocupar uma porcentagem territorial reduzida, as comunidades indígenas estão constantemente sendo ameaçadas de invasão por fazendeiros, madeireiros, extrativistas e outras ocupações que visam retirar da natureza as riquezas naturais com objetivo exclusivo de gerar lucro, implantando nas famílias indígenas, pânico e medo diário, ficando em alerta permanentemente, por conta dos invasores. Todo esse contexto está associado a falta de demarcação das terras indígenas, atribuição determinada pela Constituição Federal, de forma administrativa e de responsabilidade da Fundação Nacional do Índio – FUNAI - um órgão federal que tem a missão de coordenação e



execução da política indigenista no Brasil. A FUNAI é a instituição que deveria atuar em prol da defesa dos interesses e necessidades indígenas, especialmente na questão da demarcação das terras, porém, contrário à sua missão, em processo de desmonte e sem corpo técnico suficiente diante da política pública neoliberal implementada no país, a FUNAI não consegue executar o seu trabalho, e não incomum, atua em desfavor dos interesses indígenas.

A Constituição Federal de 1988 reconheceu como direito dos povos indígenas de permanecerem em suas terras tradicionalmente ocupadas, podendo usufruir de forma exclusiva das riquezas naturais do solo, dos rios, lagos nela existentes, sendo dever do Estado demarcar estas terras, pelo período de cinco anos após a sua promulgação, o que até o presente momento, não ocorreu. Todas estas terras são consideradas de propriedade da União, tendo seu usufruto exclusivo dos indígenas.

A falta de delimitação e demarcação das terras indígenas, gera conflitos socioambientais que por sua vez afetam a vida destas comunidades. Ao longo das últimas décadas, diversos processos judiciais relativas as terras indígenas ocorreram em todo o Brasil e, muito se discute sobre as ocupações, delimitações, invasões, e extrativismo ilegal, em terras de ocupação indígenas, no entanto, um processo em específico está nas mãos do Supremo Tribunal Federal, chamado de ‘marco temporal’ em que discute sobre o momento determinado da ocupação dos indígenas no território Ibirama Laklanõ no estado de Santa Catarina, em que madeireiros alegam ser de sua propriedade, doando ao Instituto de Meio Ambiente sendo implementado uma reserva ambiental, em área anteriormente identifica em estudo antropológico pela FUNAI, e declarado como terra indígena pelo Ministério da Justiça. Desta forma, está em pauta este julgamento gerando repercussão geral, aguardando que o STF defina o futuro dos povos indígenas, posto ser esta corte, a guardiã da Constituição Federal.

Neste contexto, este estudo promove uma análise do discurso de lideranças indígenas brasileiras sobre a questão do marco temporal das terras indígenas, não obstante, seja voltado para a questão territorial, é também de relevância global uma vez que as comunidades indígenas são as mais preservadas e conservadas de todo Brasil.

## **METODOLOGIA**

Foi realizado pesquisa exploratória descrita qualitativa entre junho a agosto de 2022 junto três lideranças indígenas brasileiras por meio de entrevistas semiestruturadas em combinação da análise de discursos dos relatos dessas lideranças nos meios de comunicação no Brasil.

Este tipo de pesquisa visa abordar qualitativamente uma menor quantidade de materiais, buscando aprofundar o conteúdo dos materiais, a linguagem utilizada, aspectos ideológicos, e as situações problemas percebidos pelos entrevistados em relação a vida das comunidades indígenas inseridas em um país cujo sistema de governo é liberal, e se preocupa mais com a geração de renda do que o contexto social das minorias.

## **DESENVOLVIMENTO**



O início da colonização do Brasil foi marcado com as raízes das grandes cidades com origens em aldeamentos indígenas, Oliveira et al. (2022) afirmam que, a partir dessa fase o processo de colonização ganhou mobilidade com base nas experiências e vivências das tribos nos ambientes vivenciados e assim, surgiu um dos primeiros projetos de dominação, cuja tônica era restringir os índios em áreas determinadas pelos colonizadores, abrindo acesso para as concessões de sesmarias, em regiões anteriormente ocupadas pelos indígenas, surgiam os primeiros registros da expropriação dos indígenas de suas terras.

As comunidades indígenas são os proprietários legítimos das terras brasileiras, muito antes dos colonizadores portugueses e outros invasores adentrarem em suas terras, já habitavam o Brasil. Por não existir naquele momento, forma de estado constituído, os colonizadores invadiram, dominaram, mataram, escravizaram, expulsaram os seus donos legítimos das terras sob a aprovação do Governo Português.

Para remissão deste passado opressor, o alvará de 1º de abril de 1680 conferiu aos indígenas o direito a permanecerem em suas terras, admitindo posteriormente na Lei da Terra nº601/1850, que reafirmava a conveniência de se assentarem “hordas selvagens”, termo utilizado na época para denominar coletivos indígenas e confirmando, segundo Almeida (2018) no decreto 426/1854 que reconhecia aos originários, o direito a posse, considerados os primeiros ocupantes do Brasil:

“(…) criava uma estrutura administrativa para cuidar das questões indígenas, sobretudo com “[...] a designação de funcionários e competências de proteção e aldeamento dos povos encontrados, o Estado entregava à Igreja grande parte da responsabilidade de atendimento a estes povos”.

A História do Brasil registra injustiças e desfavorecimento aos povos indígenas, e como forma de buscar a reparação, os Governos Brasileiros, em suas constituições buscaram resguardar o direito dos indígenas em permanecerem em suas terras, não como posse a legitimar e sim, como domínio a ser reconhecido. Na Constituição brasileira de 1934 já era defendida a permanência dos indígenas em suas terras e em 1936, a exigência de demarcação das terras indígenas para ser respeitado e garantindo o direito a sua propriedade, posteriormente o Estatuto do Índio em 1973 veio a estabelecer regras para a demarcação das terras indígenas na forma administrativa a qual deveria ser feita até 1978. Em 1983, a Funai foi incumbida dos cuidados com as comunidades indígenas, em especial, através do decreto 88.118, foi a ela delimitada a responsabilidade pela demarcação dos territórios indígenas.

Quando outorgada a Carta Magna de 1988, no documento foi dedicado um capítulo todo para os Índios – Capítulo VIII, em seus artigos 231 e seguintes, reconhecendo aos indígenas os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, destinando sua posse permanente, permitindo o usufruto exclusivo de suas riquezas, determinando a inalienação de suas terras, tornando nulo e extinto a ocupação e domínio de outrem em terras indígenas, assim como o reconhecimento a sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, competindo a União, a dever de demarcar as terras, proteger e respeitar seus bens. O objetivo da CF, era resguardar a permanência dos indígenas em suas



terras, não apenas com intuito de sobrevivência, mas sim para permanência conservação da sua identidade, cultura, organização como povos e preservação da natureza.

Internacionalmente, os direitos dos indígenas foram reconhecidos na Convenção nº169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT - já ratificado pelo Brasil, que garante aos povos indígenas o direito de decidir sobre suas prioridades em relação ao processo de desenvolvimento econômico, social e cultural, bem como a respeito das terras que ocupam, devendo ser consultados em relação a transladações ou reassentamento de seus povos para outras terras.

O Brasil foi um país descoberto através do resultado de conflitos abertos entre países europeus que competiam por riquezas, procurando terras e bens naturais para se apropriar, e também se apropriar dos habitantes originários dos territórios encontrado. Muitas guerras e disputas por territórios ocorreram, e suas populações sempre sofrendo pela desigualdade de armas para guerrear, sendo uma guerra sem fim, até hora sentida e lutada pelos povos originários. As táticas usadas pelas diversas etnias era assegurar o domínio de suas terras pra não perder sua vida, sua vivência, sua existência. Neste contexto Pontes et al. (2019) faz que:

A história oficial que vem sendo contada desde então pouco traz de informações sobre essas guerras e sobre os povos que foram totalmente dizimados ou banidos de seu lugar de origem, forçados a deixar para trás os cordões umbilicais enterrados junto às casas e as sepulturas dos ancestrais. A história passa como esponja sobre um mapa, limpando a terra de gente, bichos, árvores, montanhas, rios, de tudo que atrapalhe o avanço do progresso, consumindo tudo que é possível transformar em mercadoria para as grandes transações e projetos civilizatórios, e traçando linhas e fronteiras que esquartejaram um corpo antes vivo e pulsante. Então ficamos sem a oportunidade de conhecer os povos subjugados e suas lutas. Mas elas existiram, com certeza, e provocaram muito barulho. No século XX a expectativa dos donos desta capitania hereditária que ainda é nosso país era de total eliminação dos povos indígenas de nossa convivência, fosse pela morte pura e simples, fosse pela assimilação.

Hoje os povos indígenas do Brasil ainda não estão seguros em suas terras. Procuram apoio internacional para ter seus direitos respeitados, posto que o atual governo não cumpre sua função para assegurar o direito dos originários de permanecerem em suas comunidades, contrariamente a isso, desmantelou o único órgão governamental que foi criado com a missão de proteger os indígenas, a FUNAI. Este desmantelamento acabou permitindo a invasão de fazendeiros nos territórios indígenas para retirada das riquezas naturais que lá existem, enquanto que alheios as invasões nos aldeamentos sequem ocorrendo as matanças, envenenamentos, e demais atrocidades contra os indígenas.

As terras indígenas são constantemente ameaças de invasão por hidrelétrica, hidrovias, ferrovias, portos, projetos de exploração mineral, (ABI-EÇAB, 2012) tudo isso com apoio velado e conivência do Governo atual brasileiro, que não tem feito esforços em demarcar as terras indígenas, muito pelo contrário, o atual presidente fez promessa de campanha afirmando que não demarcaria nenhum centímetro de terra indígena, e cumpriu o que prometeu até o momento.



## O marco temporal e a percepção das lideranças indígenas

A demarcação das terras no Brasil, segundo as lideranças indígenas é um problema que persiste a décadas. Atualmente apenas 13,8% de todas as terras do Brasil são ocupadas pelos povos originários. São aproximadamente 680 áreas nos registros da FUNAI com pedido de demarcação dentre as quais 444 áreas já estão homologadas e 237 territórios ainda aguardando análise deste órgão.

O reconhecimento constitucional dos indígenas da garantia permanente do domínio de seus territórios, está também resguardado no Estatuto do Índio, na Lei 6.001/73 no artigo 25 que reconhece que não é a demarcação em si que titula o índio como dono de suas terras, são as próprias determinações constitucionais que intitulam os indígenas como usufrutuários exclusivos das terras tradicionalmente ocupadas por eles.

Lobo (1996) esclarece que “Seguramente, a terra é um elemento fundamental para que toda e qualquer sociedade sobreviva, espaço físico vital para a satisfação de suas diferentes necessidades e manifestações socioeconômicas. O desaparecimento de milhares de índios e inúmeras comunidades está diretamente ligado não só à violência imediata contra eles praticada, como também à violência mediata na subtração de seus territórios.

O marco temporal, de forma simplista, é compreendido como uma tese jurídica que busca restringir os direitos constitucionais a posse das terras indígenas, em que pretende reconhecer direito a permanecer em suas terras, os índios que estavam em sua posse até a promulgação da Constituição Federal em 05 de outubro de 1988. Àqueles que não estavam, teriam que comprovar a existência de disputa judicial referente a posse na mesma data da promulgação. Ignorando totalmente a existência anterior dos originários nas terras brasileiras, e esquecendo que antes de 1988, os povos indígenas eram tutelados pelo Estado não tendo autonomia de ingressar com ação judicial.

Em síntese, a legislação tradicional que vem desde o período colonial reconhece os povos indígenas e seus direitos a terra por serem os originários do Brasil, muito antes de todas as constituições brasileiras. A última Constituição de 88, apenas reconheceu este direito já garantido, e o que o marco temporal quer é limitar estes direitos, reinterpretando o que disse a constituição quando determinou que os indígenas teriam direitos as terras ‘tradicionalmente’ ocupadas. Visam os ruralistas, fazendeiros, madeireiros e demais interessados nas terras indígenas, que os povos tradicionais só tenham direitos à demarcação de terras nas quais eles estavam no exato dia da promulgação da constituição federal de 1988.

Apesar dos povos indígenas terem o direito a organização social, costumes, línguas, crenças e tradições espirituais consagrados pela Carta Magna, com a aceitação da tese do marco temporal, todo direito reconhecido aos povos indígenas, será destruído. Segundo os líderes indígenas participantes deste estudo, as principais implicações e impacto nas comunidades indígenas com a aprovação do marco temporal será:





- i) A legitimação da autorização para que fazendeiros, extratores e garimpeiros possam invadir as áreas de reserva indígenas;
- ii) A quase impossibilidade de demarcação de novas áreas para as comunidades indígenas;
- iii) A forte devastação das florestas brasileiras e biomas que são preservados pelas reservas indígenas;
- iv) Risco de extinção de animais selvagens pela caça predatória;
- v) Risco de extinção de centenas de plantas pelo extrativismo;
- vi) A redução das áreas verdes que capturam a emissão de carbono gerada no planeta porque as reservas são as maiores áreas de florestas intactas no Brasil;
- vii) Desrespeito a constituição brasileira e aos direitos indígenas já reconhecidos;
- viii) Genocídio coletivo dos povos indígenas;
- ix) Fere os direitos e as garantias fundamentais da Constituição Federal causando uma insegurança jurídica para todas as comunidades indígenas.

Sob essa questão Sartori Junior (2016) ressalta que a forma tradicional de ocupação espacial dos povos indígenas não pode ser analisada através da noção moderna e capitalista de apropriação do espaço como propriedade privada e geradora de renda. Para se compreender como os povos indígenas se apropriam do território e nele se organizam, é preciso se desprender de categorias de representação territorial eurocêntricas e da riqueza. Para as comunidades indígenas o território é considerado um espaço socio natural e condição para a reprodução da vida, mas não no sentido de um bem material ou fator de produção, é o conjunto de seres, espíritos, bens, valores, conhecimentos, tradições que garantem a possibilidade e o sentido da vida individual e coletiva, condição garantida constitucionalmente as comunidades indígenas e outros povos da floresta pela constituição.

Afirma o líder indígena Dimanam Tuxá (2022) “Somos defensores das florestas e da Constituição”, uma das lideranças indígenas que estão à frente da coordenação da APIB – Articulação dos Povos Indígenas do Brasil na abertura do Seminário Nacional sobre Regime Constitucional das Terras Indígenas no Brasil. Alertando sobre o fato de que os originários do Brasil não têm segurança jurídica, não tem proteção administrativa, legal, não tem segurança pela vida, pelo futuro de sua comunidade nem proteção do seu modo de vida, suas culturas, seu ser!

E não há um dia sequer que os indígenas não pensem na luta e no sofrimento do seu povo, assim como Kretã Kaigang (2022) defende:

Nós somos mais fortes, porque compreendemos a necessidade da mudança. Temos em nós a vontade de mudar as coisas, para que tudo que seja vivo seja protegido. Florestas, rios, pessoas. Queremos um futuro melhor para os nossos e para todos aqueles que habitam essa terra. Não queremos o assassinato para os nossos, o descuido, o genocídio. Não podemos mais aceitar esse modo de vida que é o de matar os que vivem de modo diferente. Uma outra lógica de produção precisa vingar para que nós também possamos produzir, dentro das nossas necessidades. Uma outra consciência de humanidade precisa existir, para que nós possamos existir em paz. Vamos construir essa consciência, vamos crescer junto enquanto um povo de luta.

Para que seja restabelecido a dignidade e segurança, necessário e urgente se faz a presença forte do Supremo Tribunal de Federal – STF - no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.017.365 o qual vai definir o futuro dos povos indígenas do Brasil. Esta é uma ação de reintegração de posse que o



Estado de Santa Catarina entrou com o povo Xokleng, pertencentes ao Território Indígena Ibirama- La klanõ, e devido a repercussão geral que o caso teve, o STF colocou status de repercussão geral significando que a decisão que vir deste caso, abrangerá todas as demais questões sobre procedimento demarcatório de território indígena em todas as instâncias do judiciário brasileiro.

Ismarti Guarani (2022), representante do povo Guarani Kaiowá lembra aos ministros do STF que eles lutam pela terra porque eles sabem que a terra é sagrada, é deles, e o seu povo não abre mão. Lembra que aceitar o marco temporal é genocídio coletivo do povo indígena do Brasil.

Clara Barbosa, líder da comunidade Laranjeira Ñanderu comenta que o genocídio do seu povo já está acontecendo silenciosamente pois historicamente os Guarani Kaiowá são os povos mais afeados pelo roubo de terras: “ vinte e quatro horas a morte ronda nossa direção, não importa se é criança, idoso, ou mãe, os povos indígenas guarani kaiowá sentem que não tem mais saída”. Afirma ainda que a pressão internacional talvez seja a melhor solução para salvar seu povo.

Um das implicações pelo surgimento do marco temporal se dá devido ao parecer nº 001/2017 da Advocacia Geral da União que, além de vedar a possibilidade de ampliação de terras já demarcadas, ainda instituiu que, os indígenas que não estavam de posse em suas terras em 05 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição Federal, perderiam seus direitos sob a terra que ocupavam. Com o processo em questão, o STF suspendeu o efeito deste parecer, e demais processos judiciais relacionados a procedimentos demarcatórios de territórios indígenas até o julgamento deste recurso extraordinários que será a diretriz para todas as questões demarcatórias indígenas.

Não obstante além de se assegurar o direito dos indígenas de permanecerem em suas terras, o julgamento deste processo, caso ocorra a favor dos povos indígenas, é também até de justiça, posto que em territórios indígenas existe vida, não há poluição, destruição, desmatamento, e ainda que indiretamente a preservação ambiental, os povos originários conservam as florestas, combatendo a crise climática.

A preservação das florestas possui uma relação direta com as mudanças climáticas, as ondas de calor, queimadas, elevação do nível do mar, aparições de doenças são reflexos desse processo. Atualmente a crise climática está entre as maiores ameaças ao futuro do nosso planeta. Os povos indígenas são os maiores protetores do clima pois são grandes guardiões das florestas, e uma vez que se proteja os indígenas diretamente se protege o meio ambiente.

Para Kambiwa (2022), a luta do povo indígena é para garantir que a floresta permaneça viva, preservada e feliz para os que aqui vivem e para os futuros moradores, pois para os povos indígenas, a terra não é para ser explorada, não é fonte de lucros com o extrativismo das riquezas ambientais, é um lugar sagrado de preservação, de conexão astral.

“Nossa luta é fundamental para que todos tenham acesso a território, acesso a alimentação de qualidade, para que nossas crianças sejam livres para brincar na terra é nadar nos rios, sem medo de que serão contaminados com substâncias tóxicas geradas a partir de atividades criminosas que acontecem em nossos territórios. Nossa luta é pela vida, pela existência, pela mãe terra (Kambiwa, 2022).



A líder indígena Sônia Guajajara (2019) em seu depoimento na Comissão dos Direitos Humanos em relação a Audiência sobre acesso à saúde aos povos indígenas relata que, na visão dos indígenas a terra não é para exploração, não existe o pensar em lucro, portanto a terra deve ser preservada. Afirma Guajajara (2019):

“Para nós o território é sagrado”, a terra é vida”.

Os territórios indígenas formalmente são pertencentes à União, mas o uso é exclusivo dos indígenas, cuja sustentabilidade e respeito a mãe natureza, são naturais pelo modo de vida, não existe um padrão único de vida para todas as comunidades, portanto quando se trata dos indígenas é preciso respeitar os diferentes povos e as diferentes práticas de rituais sagrados. A percepção indígena sobre a mudança climática transcende pela intimidade que esse povo tem com a natureza os quais denominam de mãe, pois é dela que eles tiram seus sustentos, assim a garantia da terra pode ser considerada uma luta essencial pela garantia de sua sobrevivência.

Neste contexto, nem sempre as ações e decisões do Governo em suas várias esferas são compreendidas e nem tampouco aceito pelas lideranças indígenas, o líder indígena Alberto Terena (2022) ressalta:

“Marco Temporal é um deboche com povo indígena, pois nós somos os povos originários deste País. Não precisamos de data para ter o direito sobre a terra. Este direito nasce com cada um de nós, porque nós aqui nascemos. O Estado Brasileiro teria que demarcar nossas terras. A CF 88 veio reafirmar este direito e deu ao Estado Brasileiro um prazo de cinco para as terras indígenas serem demarcadas e não que viesse a ser questionada. É maldoso pela fragilidade de quantidade que somos. Nós iremos lutar porque não reconhecemos o marco temporal, não iremos reconhecer. Já temos os direitos originários sobre nossos territórios. O impacto do marco temporal é muito grande, vai gerar mais conflito ainda. Nosso território é a nossa sobrevivência. Sem o nosso território não temos saúde, educação. Como alguns de nossos povos já estão sendo submetidos à beira de estrada, sem água potável, com invasões recentemente. O impacto será muito agravante do marco temporal sobre nosso povo. E iremos resistir como sempre resistimos”.

O ponto central da discussão sobre o marco evidencia que o STF precisa confirmar o que a Constituição Federal já reconheceu: os indígenas são originários de suas terras, são os primeiros ocupantes de seus territórios, portanto, o estado democrático necessita também ser um estado de direito, atribuindo as comunidades indígenas o que deve a eles pertencer por direito.

“É permanente a tentativa e apropriação da terra onde vivemos e dos recursos naturais que protegemos, a exemplo dos ataques direitos de garimpeiros, madeireiros e fazendeiros. Não bastasse isso, tem sido recorrente a apresentação de propostas legislativas e atos do Executivo que visam flexibilizar os nossos direitos” diz a líder indígena Erika Kokay (2022).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS



O genocídio dos povos indígenas começou em 1500 com a invasão portuguesa, segundo Celia Xakriabá (2022) que disse “Não consegui nos matar na época da colonização, também não consegui nos enterrar na época da ditadura, mas atualmente nós vivemos um momento de genocídio legislado. É pela caneta que estão nos matando”. E segue dizendo que “o medo de perder a terra vem de vários lados. Já sofremos uma invasão há mais de 500 anos. Vemos e sofremos em primeira mão pelo desmatamento que seca e esteriliza a terra que nos sustenta. A perda de lugar chega até ao absurdo do Marco Temporal, que diminui e limita nossa história às ocupações que existiam na época da Constituição Federal – mas esquecendo os anos de invasões que enfrentamos antes disso”.

Essa luta não é de hoje. Essa luta tem mais de 522 anos. Os povos indígenas já perderam muitos parentes, muitas gotas de sangue já marcam o solo brasileiro, com suor da escravidão que já foram obrigados a viver, mas a resistência é a marca dos indígenas. Sua dor se mistura com a sua luta pela vida, pelas suas terras, pela sobrevivência da sua cultura. Não é uma luta de iguais, nunca foi e nunca será, pois, a ganância e o poder lutam em desfavor das minorias que só precisam respirar o ar puro de suas terras conservadas e amadas pelo seu povo. Essa luta é nossa, povo brasileiro, que vê na fraqueza e na dor dos indígenas a sua luta pela terra, como uma mãe luta por seus filhos quando estão desprotegidos. Levanta povo brasileiro, que o filho teu não foge à luta!

Por fim, a luta dos indígenas pela permanência em suas terras acontece a décadas, e após séculos de reconhecimento de seus direitos e garantias fundamentais constituídos pela Carta Magna, agora espera-se que o Supremo Tribunal Federal, última instância judiciária brasileira, reconheça e garanta definitivamente os direitos dos povos indígenas de viverem e atuarem de forma sociocultural em suas terras.

## REFERÊNCIAS

ABI-EÇAB, Pedro Colaneri. Principais ameaças ao meio ambiente em terras indígenas. Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas, n. 3, p. 1-17, 2012.

ALMEIDA, Antonio Cavalcante. Aspectos das políticas indigenistas no Brasil. Interações (Campo Grande) [online]. 2018, v. 19, n. 3 [Acessado 27 Setembro 2022], pp. 611-626. Disponível em: <<https://doi.org/10.20435/inter.v19i3.1721>>. ISSN 1984-042X. <https://doi.org/10.20435/inter.v19i3.1721>.

BARBOSA, Clara. Entrevista, 2022. Disponível <https://www.instagram.com/p/CJEiOxqCnTe/>

GUAJAJARA, Sonia. Entrevista: <https://www.youtube.com/watch?v=qc0ze7cv7dE> – disponível em 12 de abril de 2019.

GUARANI, Ismarti. Entrevista, 2022. Disponível [https://www.instagram.com/p/CIf2H\\_TCqWo/](https://www.instagram.com/p/CIf2H_TCqWo/)



JUNIOR, Dailor Sartori. Colonialidade e o marco temporal da ocupação de terras indígenas: uma crítica à posição do Supremo Tribunal Federal. *Hendu–Revista Latino-Americana de Direitos Humanos*, v. 7, n. 1, 2018.

IBGE - <https://indigenas.ibge.gov.br/>

KAIGANG, Kretã. Entrevista, 2022 – Disponível em <https://www.instagram.com/reel/Ci-JupKj-zA/?igshid=MDJmNzVkMjY%3D>

KAMBIWA, Avelin. Entrevista, 2022 – Disponível em: <https://www.instagram.com/p/Ci0FJUPAKhB/>

KOKAY, ERIKA. Entrevista, 2022. Disponível em: <https://cimi.org.br/2022/08/com-escalada-de-violencia-nos-territorios-indigenas-cobram-conclusao-do-julgamento-sobre-demarcacoes-de-terras-no-stf/>

LOBO, Luiz Felipe Bruno. *Direito Indigenista brasileiro*, São Paulo, LTr, 1996, pg 44.

OLIVEIRA, Robson Silva; ZANETTI, Valéria Regina; PAPALI, Maria Aparecida Chaves Ribeiro. Apropriação e expropriação das terras indígenas na cidade de São Paulo. *Cadernos Metr pole*, v. 24, p. 1075-1096, 2022.

PONTES, A. L. M., MACHADO, F. R. S., and SANTOS, R. V., eds. *Políticas Antes da Política de Saúde Indígena* [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2021, 408 p. Saúde dos povos indígenas collection. ISBN: 978-65-5708-122-8. H

TERENA, ALBERTO (2022) Entrevista, 2022.

TUXÁ, DIMANAM. Articulação dos Povos Indígenas do Brasil. Seminário Nacional sobre Regime Constitucional das Terras Indígenas no Brasil, 2022. Disponível em: <https://apiboficial.org/2022/06/23/juristas-reafirmam-a-inconstitucionalidade-do-marco-temporal-e-cobram-coragem-do-stf-para-materializar-a-carta-magna>

XAKRIABÁ, Celia. Entrevista, 2022 – disponível em: <https://www.instagram.com/p/CixCq2NjYkB/>



## **Políticas públicas de Economía Social y Solidaria en Argentina: enfoques teóricos metodológicos.**

ROSSLER GERMÁN

Universidad Nacional del Litoral (UNL)

Becario Doctoral CONICET

[rosslergerman@gmail.com](mailto:rosslergerman@gmail.com)

### **Resumen**

El trabajo se propone como objetivo realizar una revisión bibliográfica de las investigaciones sobre las políticas públicas de Economía Social y Solidaria (ESS). Para lograr este propósito, se conformó un corpus de estudios e investigaciones que toman como objeto de estudio estas políticas orientadas a la promoción de la ESS.

En primer lugar, se exponen los vínculos, tensiones y dilemas en torno al Estado, las políticas públicas y el campo de las experiencias e iniciativas de la ESS. Si bien existe un consenso sobre la necesidad de un rol activo del Estado en su promoción, los autores dentro del campo de la ESS sostienen diversas perspectivas en cómo se presenta y como debe ser esta compleja vinculación.

En segundo lugar, se fundamenta la importancia de sus estudios. En tercer lugar, se identifican y describen las distintas modalidades y enfoques desde los cuales fueron abordadas las políticas públicas de ESS. Finalmente, se destacan los aportes de estas investigaciones y algunas áreas poco exploradas que podrían ser abordadas en futuros estudios.

### **Introducción**

El presente trabajo tiene como objetivo realizar una revisión bibliográfica de las investigaciones sobre las políticas públicas de Economía Social y Solidaria (ESS). Para lograr este propósito, se conformó un corpus de estudios e investigaciones que toman como objeto de estudio estas políticas orientadas a la promoción de la ESS.

En primer lugar, se presentan los vínculos, tensiones y dilemas que se constituyen en torno al Estado, las políticas públicas y el campo de las experiencias e iniciativas de la ESS. En segundo lugar, se destaca la importancia de sus estudios. En tercer lugar, se identifican y describen las distintas modalidades y enfoques desde los cuales fueron abordadas las políticas públicas de ESS. Finalmente se resaltan los aportes de estas investigaciones y algunas áreas poco exploradas que podrían ser abordadas en futuros estudios.

### **La compleja relación entre las políticas públicas y la Economía Social y Solidaria**

Distintos autores dentro del campo de la ESS en Latinoamérica comparten el supuesto de la necesidad del Estado y las políticas públicas para la construcción de otra economía. Según Coraggio (2012) “sin la fuerza y el poder investido en las instancias de gobierno no ha resultado posible realizar transformaciones de alcance societal” (pág. 17). Desde la perspectiva de Susana Hintze (2010) las experiencias de ESS lograran potencia y visibilidad cuando son sostenidas por las instituciones estatales, a través de las políticas públicas que contribuyan a su desarrollo.

Para Ana Luz Abramovich y Gonzalo Vázquez (2007) “no hay ninguna posibilidad concreta de favorecer la conformación de un sector de economía social si no es sobre la base de una activa intervención estatal, alternando la matriz de organización que la economía tiene hasta el momento”





(pág. 141). Bajo el mismo supuesto, Singer (2004) sostiene que “el resurgimiento de la economía solidaria Sólo se hace posible por el apoyo de instituciones gubernamentales y de la sociedad civil” (pág. 211).

De esta forma, se observa un consenso que parece sostener que el destino de la ESS está estrechamente ligado al rol que desempeñe el Estado. Sólo a través las políticas públicas, la ESS logrará salir de su confinamiento y abandonar su “expirimentalismo social”, para convertirse en una fuerza contrahegemónica, capaz de consolidar un sistema económico basado en la reproducción ampliada de la vida (Schiochet, 2004).

Sin embargo, existe un debate recurrente sobre la pertinencia de la institucionalización de la ESS como política pública al interior de sus teorías y prácticas. Como destaca Shiochet desde el ámbito académico y las propias organizaciones generalmente se desconfía del control estatal y la subordinación burocrática, por la posibilidad de sofocar las potencialidades emancipadoras propias de la ESS. En este sentido, Coraggio (2012) y Farcy (2017) plantean los siguientes interrogantes: ¿Las experiencias de ESS deben surgir y permanecer dentro de una sociedad civil de forma autónoma, evitando la subordinación estatal? ¿Hay lugar para la ESS dentro de un Estado capitalista? ¿El Estado reconoce a la ESS como una forma económica válida? ¿La ESS puede o debe presentarse frente al Estado como un movimiento económico y político a la vez?

Frente a la complejidad de estos interrogantes, las organizaciones de ESS establecen un vínculo cambiante con el Estado caracterizado por su incomodidad y omnipresencia. Habitualmente lo perciben como un mero organizador de un conjunto de políticas públicas “neutrales”, sin considerar su determinación social (Álvarez, 2017). Mientras que las acciones de sus representantes son percibidas como posiciones individuales sin tener en cuenta su razón estructural. De esta forma, “existe algo así como un Estado bueno y un Estado malo dependiendo de quién detente el lugar de gobierno” (Farcy, 2017, pág. 34).

Desde el ámbito académico según Coraggio (2012) es preferible que la iniciativa surja de las experiencias de ESS presentes en la sociedad civil, con un Estado que acompañe y apoye sus demandas. Pero para establecer específicamente los vínculos entre los actores socioeconómicos y estatales se debe considerar la coyuntura social, económica y política, evitando las definiciones apriorísticas. El autor sostiene “es fundamental tener presente la historia de la relación Estado/sociedad y el imaginario social decantado acerca de las funciones del Estado (proveedor unilateral de recursos y garante del sistema de derechos humanos)” (pág. 8).

Desde la perspectiva de Hintze es imprescindible considerar la relación entre el Estado y la sociedad, debido a que las políticas públicas son la manifestación particular de este vínculo en una coyuntura determinada. A partir de los desarrollos teóricos de Karl Polanyi sobre la imbricación de la economía en la sociedad, la autora sostiene: esa inserción sólo es viabilizada por la mediación de instituciones y políticas que impulsan y favorecen ciertas prácticas de sujetos y agentes muy variados en el mediano y largo plazo, regenerando sus condiciones de perdurabilidad, vale decir, su rutinización. En este marco, se considera central la cuestión de las políticas públicas, las cuales conforman las condiciones en las que se desarrolla la actividad económica en general y, en particular, las iniciativas de economía social solidaria (Hintze, 2010, pág. 20).

Así las políticas públicas condicionan el desarrollo de la actividad económica y particularmente de la ESS. La relación de la ESS, con el Estado y sus manifestaciones próximas a través de las políticas públicas, se encuentra cargada de contradicciones y disputas. En el contexto de globalización neoliberal la intervención estatal pareciera ser imperiosa, para evitar que sus organizaciones sean



aniquiladas, o asimiladas, o sometidas. Su autonomía, su identidad y su futuro dependen de las políticas públicas, pero simultáneamente son puestos en tensión por ellas (Schujman, 2014).

Los vínculos entre estos dos campos varían de acuerdo al contexto histórico y geográfico. Por lo tanto, el análisis bibliográfico se focalizará en las últimas décadas en la Argentina, a partir de las cuales la ESS se incorporó a la agenda pública del gobierno nacional, numerosos gobiernos provinciales y locales como una estrategia de política social orientada a la reinserción a través del trabajo (Hopp, 2013). Esta incorporación podría explicarse por la convergencia de dos procesos: a) la proliferación de distintas expresiones y organizaciones de la ESS como respuesta a la crisis económica y social, b) la reorientación de las políticas sociales hacia una perspectiva socio-productiva.

Luego de la crisis de 2001, como producto del crecimiento de la pobreza y el desempleo, se multiplicaron las iniciativas (individuales y colectivas) orientadas a satisfacer las necesidades de la población empobrecida a través del trabajo por cuenta propia (Rodríguez & Ciolli, 2011). De esta forma, se revitalizaron viejas estrategias de sobrevivencia y se crearon nuevas en claves que, en algunos casos, fueron superadoras del empleo en relación de dependencia (Coraggio, 2008).

A partir del año 2003, en la Argentina algunas políticas sociales se reorientaron a la promoción de proyectos socioproductivos buscando salir del modelo asistencial-focalizado que predominó durante la década de 1990 (Hopp 2013; Falappa, Rofman, & Soldano, 2004). De esta forma, adquirieron relevancia las políticas públicas de promoción de la ESS instalándose en la agenda pública de los distintos niveles de gobierno (Massera, 2016) como estrategias para responder la cuestión social, a partir del trabajo autogestionado y asociativo.

En este sentido, una revisión de la bibliografía sobre las políticas públicas de ESS contribuirá a la producción de conocimiento sobre su rol en la sostenibilidad del trabajo asociativo, cooperativo y autogestionado y las posibilidades, tensiones y límites de las experiencias laborales promovidas por estas políticas, para constituirse en una alternativa económica y de integración social. Su relevancia se vincula también con la necesidad de producir información y nuevas categorías analíticas para la comprensión de las formas de trabajo “no clásicas”, menos estudiadas y consideradas como objeto de la investigación académica.

La búsqueda bibliográfica se desarrolló a través del motor de búsqueda Google Scholar introduciendo los términos “políticas públicas de Economía Social y Solidaria”, y “políticas de Economía Social”, seleccionando las investigaciones que tiene como objeto de estudio a las políticas públicas de ESS diseñadas e implementadas en la Argentina. Simultáneamente el material de estudio se amplió considerando las referencias bibliográficas de estas investigaciones. Además, el corpus de estudio incluye trabajos realizados por colegas que forman parte del Programa de Extensión de Economía Social y Solidaria de la Universidad Nacional del Litoral (UNL) y del Comité Académico de Procesos Cooperativos y Asociativos (PROCOAS) de la Asociación del Grupo de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM).

Luego de un análisis preliminar del corpus se consideraron los siguientes criterios para su organización:

- 1) Se tiene en cuenta el nivel de gobierno en el que se focalizan las investigaciones sobre políticas públicas de ESS: a nivel Nacional o subnacional. Este aspecto se vincula estrechamente con los diversos procesos de institucionalización de la ESS, y las posibles relaciones intergubernamentales implicadas en el proceso de gestión de las políticas de ESS en el marco del entramado de actores.
- 2) Se considera la perspectiva teórico metodológica desde donde se analizan las políticas públicas de ESS: desde el rol de los gestores, desde la perspectiva de los destinatarios (organizaciones cooperativas y asociativas), o en la interrelación entre estos actores. Desde este criterio cobra



importancia las disputas y convergencias en torno a los sentidos atribuidos a la ESS puestos en juego por los actores sociales y estatales involucrados.

A partir de estos criterios, en las secciones que se desarrollan a continuación, se exponen los rasgos generales de las investigaciones de políticas públicas de ESS, resaltado sus enfoques teóricos y metodológicos, sus diferencias, semejanzas y posibles cuestiones sobre las cuales seguir profundizando en futuras investigaciones.

### **La institucionalización de la Economía Social y Solidaria a nivel nacional**

Gran parte de las investigaciones sobre las políticas de ESS abordan el proceso de “institucionalización estatal de la ESS” entendido como el surgimiento y resignificación de instituciones jurídicas y político administrativas a partir de las lógicas de la ESS (Coraggio, 2013). En este sentido, el surgimiento de las distintas iniciativas y experiencias de ESS, se caracteriza por sus rasgos reactivos de cara a las políticas de desregulación del mercado de trabajo y de apertura comercial implementadas en los países de América Latina, durante las décadas del 90 bajo el paradigma del Consenso de Washington.

A nivel nacional, durante los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015) es posible identificar avances en la institucionalización de la ESS que se cristalizaron en la creación y consolidación de distintos organismos gubernamentales, líneas de acción y legislación específica. Simultáneamente se produjo un crecimiento cuantitativo y cualitativo de estas iniciativas que lograron mayor legitimidad social y visibilización.

La mayoría de los estudios de los procesos de institucionalización de la ESS a nivel nacional se focalizan en el análisis de la implementación del Plan Manos a la Obra (PMO) creado en el año 2003, y posteriormente el Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja (PRIST-AT) en el año 2009, que tenían como objetivo la recuperación del empleo y la integración social de los sectores más vulnerables.

En este marco, Caruana (2016) estudió las políticas públicas nacionales en Argentina, desde 2003 hasta 2013, observado la existencia de una visión instrumental de la ESS que restringe su efectividad de modificar las condiciones socioeconómicas estructurales de los beneficiarios y la capacidad de la ESS de generar un proceso de transformación sociopolítica. La autora destaca la brecha entre los objetivos y los proyectos específicos de las organizaciones de la ESS y los resultados esperados de estas políticas por parte del gobierno. En este sentido, si bien esto limitó la capacidad de innovación de las organizaciones de la ESS, su actuación como entidades intermediarias de las políticas significó un avance en su reconocimiento como interlocutores válidos.

Por su parte, Muñoz (2017) también observa este proceso de reconocimiento y visibilización de los actores al momento de analizar la Institucionalidad de la ESS focalizándose en la evolución de las demandas sociales y las respuestas estatales. Desde su perspectiva estos programas implicaron una innovación debido a que reconocieron los derechos de la población desocupada y cuestionaron la idea del trabajo asalariado como única forma de inclusión social. La autora destaca que, como previo al momento de implementación de las políticas, ya se venía formando un movimiento colectivo que presionaría por el reconocimiento de sus derechos. De esta forma, las complejas interacciones contribuyeron a la ampliación de un nuevo sujeto/objeto de las políticas: “los trabajadores de la economía popular” (Muñoz, 2018).

De forma similar a como lo plantea Caruana (2016), Arcidiácono y Bermúdez (2015) sostienen que la apelación a las cooperativas de trabajo sui generis por parte de las políticas implicó una enfoque



restringido de ESS. Desde la perspectiva de los autores, se observa una redefinición política discursiva de un sector más cercano a la economía informal o de economía de subsistencia como resultado del contexto social y el perfil de los actores sociales.

Continuando con este enfoque, Lijterman (2019) indaga en las problematizaciones sobre las economías populares producidas en la discusión pública y especializada, profundizando en las disputas respecto de los modos de regularlas, protegerlas y transformarlas. El análisis sugirió la hipótesis de que las economías populares fueron tematizadas por los “saberes de Estado” de forma ambigua y contradictoria, reduciendo el potencial político de la ESS como estrategia de integración productiva al interior de la política social. Las prácticas y sujetos de las economías populares fueron inscriptas por los saberes de gabinete en una doble asociación entre economía informal y ESS, que condujo a la jerarquía del trabajo asalariado en los discursos oficiales como vinculado a la autonomía e integración social (Lijterman, 2019). En esta línea, la construcción del sujeto destinatario de las políticas de promoción de la ESS analizadas se relacionó estrechamente con la condición de inempleabilidad. Así, las finalidades de estas políticas se refieren a la promoción de capacidades productivas para una eventual reinserción en el mercado (Lijterman, 2018). De este modo, el “trabajo digno” fue presentado como transitorio y supletorio respecto del trabajo asalariado, limitando el reconocimiento de la legitimidad de otros modos de trabajo y reproducción de la vida.

En estos estudios de las políticas públicas de promoción de la ESS se identifica el predominio de una perspectiva crítica sobre los posibles alcances de los procesos de institucionalización, destacándose las limitaciones que surgen de los momentos de diseño e implementación de los distintos programas, sobre los avances en el reconocimiento de las iniciativas y experiencias de ESS.

Posteriormente con el arribo de la Alianza Cambiemos al gobierno nacional, a partir de año 2015, se produce un cambio de rumbo socio-económico y político que implicó una serie de transformaciones en las políticas sociales de promoción de la ESS, así como un cambio en los sentidos dados a la intervención estatal, los estilos de gestión y formas de vinculación e interpelación de los destinatarios de las políticas

Desde la perspectiva de Hopp (2017) durante este período, el trabajo deja de ser un elemento central de la política pública y las organizaciones cooperativas sufren un proceso de deslegitimación promovido desde el Estado. Este proceso sustenta sobre las debilidades del proceso de institucionalización de la ESS que se venía desarrollando, el cual posibilitó su funcionamiento y crecimiento, pero no logro consolidar su desarrollo autónomo y su legitimidad social y cultural como una nueva modalidad de trabajo.

Según la autora, bajo esta nueva orientación de las políticas, predominan las transferencias de ingresos como respuesta a las demandas sociales y los objetivos de los programas se relacionan con el desarrollo del autoempleo individual, dejando de lado los espacios de organización colectiva. De este modo, estas transformaciones implican un enfoque individualista de la sociedad y de las intervenciones sociales del Estado, en simultáneo con concepción filantrópica de la solidaridad. (Hopp, 2017).

En la misma línea de análisis de las transformaciones en la orientación de las políticas de promoción de la ESS a nivel nacional, Ferrari Mango, (2019) sostiene que hubo un cambio en el paradigma en la implementación de los programas sociales desde un predominio de los principios y prácticas de colaboración y cooperativismo presente en el gobierno kirchnerista, hacia uno de competencia, individualista que promueve al emprendedurismo durante el gobierno del macrismo.

En sintonía con esta investigación, Nuegués y Salerno (2021) analizan el período entre 2015 y 2019, en el estado nacional la cultura emprendedora fue un valor de gestión que legitimó las prácticas



político-técnicas de los funcionarios políticos de la Secretaría de Economía Social de la Nación. Estos funcionarios que provenían de ámbito empresarial y de las ONG's, buscaron reproducir concepciones, prácticas y valores de este contexto a la organización del trabajo en sus dependencias estatales durante el gobierno de Cambiemos.

Además, en cuanto a las transformaciones en las políticas de promoción de la ESS en el periodo 2016-2019, Hopp (2018) indaga algunos aspectos de los estilos de gestión y la trama de relaciones que se tejen en las interacciones entre las agencias estatales, las organizaciones y los sujetos destinatarios, en el proceso de implementación de las mismas. En esta línea de indagación, confluye la investigación desarrollada por Cecmac (2013), con énfasis en las vinculaciones entre organizaciones de trabajadores/as y agencias estatales en el caso del pasaje de los Programas Argentina Trabaja y Ellas Hacen al Programa Hacemos Futuro, en los municipios de Quilmes y Avellaneda del conurbano bonaerense.

La investigación en curso que realiza Lusardi (2020), se centra en el análisis de las condiciones de trabajo en las cooperativas textiles de CTEP, apoyadas por el Salario Social Complementario, incorporando una perspectiva de género para pensar dichas condiciones en relación con los diversos trabajos, domésticos y de cuidado, que despliegan las mujeres como parte de sus estrategias de reproducción en la economía popular.

Hopp y Lijterman (2018), exponen algunos elementos generales de la disputa político-cultural por el sentido del trabajo, la asistencia y la legitimidad de distintas formas de intervención que proponen las políticas sociales, marcando continuidades y rupturas del ciclo político que se inicia partir del cambio de gobierno en diciembre de 2015. Mediante la realización de grupos focales con distintas categorías de trabajadores, se reconstruyen las miradas, justificaciones y controversias recreadas sobre la asistencia, los sujetos destinatarios y su relación con el trabajo.

En estos estudios de promoción de la ESS predominan los análisis de las políticas que se encuentran en el punto de interacción entre el Estado y la sociedad civil. En este sentido, se observa que la mayoría de las investigaciones toman un enfoque teórico metodológico relacional en donde se consideran simultáneamente los sentidos construidos de la ESS, tanto por los actores sociales como por los estatales.

Si bien las transformaciones en las políticas de promoción de la ESS han sido estudiadas por distintos trabajos para el nivel nacional se observan escasos estudios que se focalicen en la escala subnacional. En el siguiente apartado destacaremos estas investigaciones focalizándonos sobre las políticas de promoción de ESS en la Provincia de Santa Fe.

### **Procesos de institucionalización en gobiernos subnacionales: el caso particular de la Provincia de Santa Fe.**

Como excepciones se destacan la línea de trabajo de Muñoz (2017) donde sistematiza las políticas de ESS que se desarrollan en los 24 partidos de la provincia de Buenos Aires durante el período 2011-2015. Como factores explicativos del desarrollo e implementación de políticas de ESS la autora destaca la existencia de actores sociales que introducen la temática en la agenda gubernamental. También se destaca la presencia de funcionarios que vienen del campo de la ESS o tienen formación sobre el tema. Por último, se resalta la fuerte correlación entre los cambios en los gobiernos y las transformaciones en las políticas de ESS. En un artículo posterior, Muñoz (2021) elabora una tipología de municipios a partir de los distintos patrones de intervención política. Esta tipología se construye a partir de cuatro dimensiones: "1) si los instrumentos de política exceden la (re)inserción mercantil





convencional; 2) si se consideran emprendimientos asociativos entre los sujetos; 3) si se utilizan prácticas de co-construcción o co-producción (Vaillancourt, 2011) y 4) si el nivel de acción predominante es micro, meso o sistémico” (Muñoz, 2021:31).

Esta línea de investigación es retomada por Hintze, Deux Marzi y Costa (2011), quienes analizan de forma comparada los organismos públicos, y sus políticas de promoción de la ESS a escala nacional y provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Rosario y Córdoba. Para cumplir este objetivo realizar un análisis diacrónico entre dos periodos (junio 2007 y diciembre 2009) y entre dos tipos de perspectivas economía social tradicional y economía social y Solidaria. A partir del estudio se destaca un importante avance en la institucionalización de la ESS a nivel provincial, que se manifiesta en la creación de nuevas unidades organizativas vinculadas a la temática.

Beckmann (2018) en su tesis de maestría, se sirve de esta perspectiva teórica para describir las políticas de promoción de la ESS implementados por la Provincia de Santa Fe en el período 2011-2015 a través de los Ministerios de Desarrollo Social y de Producción focalizándose en su articulación con los programas gubernamentales y organizaciones de ESS. La autora observa la existencia de una modalidad de gestión dual entre los ministerios que recíprocamente se retroalimenta de una dinámica socio-política. Como resultado no existen espacios de encuentro que favorezcan un proceso de diálogo entre los diferentes actores que forman parte del campo de la ESS.

En cuanto a las políticas sociales de promoción de la ESS implementadas en la provincia de Santa Fe es posible destacar los trabajos elaborados en el marco del Observatorio de Políticas de Economía Social y Solidaria (UNR) (Cardozo & Beckmann, 2018; Deux Marzi, Beckmann & Cardozo, 2019) donde se analizan las relaciones entre el Estado y la sociedad civil en la implementación de estas políticas reconociendo sus sentidos y las orientaciones, especialmente referidos al papel que le asignan a la asociativismo. Los autores destacan que, si bien los programas identificados hacen hincapié en espacios de trabajo colectivos, los instrumentos de promoción implementados se focalizan en garantizar la autosostenibilidad mercantil de las experiencias. Además, los programas se focalizan en el nivel microeconómico sin promover su vinculación con el territorio y con otras organizaciones Massera y Cardozo (2019) analizan el proceso de institucionalización atendiendo especialmente a la ciudad de Santa Fe y políticas de articulación entre distintas escalas de gobierno: el Programa Ideas en Marcha, y el Centro de Emprendedores de la Economía Social (CEES). En “Autogestión y Asociativismo. Un estudio sobre la experiencia del Centro de Emprendedores de la Economía Social (CEES) de la ciudad de Santa Fe” (Rossler, 2019) se analiza esta experiencia de articulación a partir de las percepciones de los gestores y los emprendedores y las dificultades de propiciar el consenso y acuerdos entre las agencias estatales que superen las especulaciones partidarias y la temporalidad cortoplacista de la dinámica electoral.

Desde el aspecto organizacional, siguiendo a Nadia Aguirre (2017), se pudo observar la existencia de instancias de articulación entre las tres instituciones respecto a la toma de decisiones y el diseño de las distintas acciones implementadas desde el CEES. Sin embargo, las tareas estuvieron claramente divididas, destacándose la intención de cada actor de aportar desde su “espacio”.

Enrique (2021) analiza las trayectorias de los gestores de políticas públicas en ESS en la Provincia de Santa Fe durante la gestión de 2015-2019 estudiando dimensiones subjetivas y objetivas, las modalidades de ingreso al Estado y las redes de actores extra-ministeriales. En este sentido, se trata de indagar de qué manera las trayectorias de los agentes influyen sobre sus intervenciones en la gestión. El autor destaca formas de relación entre los recorridos universitarios y la participación en organizaciones en los agentes estatales y en los que la vinculación con este campo se manifestó a raíz del trabajo estatal. Además, se observó la presencia de redes y sociabilidades políticas que





posibilitaron la “conversión estatal” de actores. Éstos, posteriormente implementaron transformaciones en las estrategias de promoción de la ESS, primero en el Ministerio de Desarrollo Social y luego en el Ministerio de Producción.

Recientemente Lozeco; Sotto y Tealdo (2020) han publicado un informe encargado por la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe sobre las políticas públicas de ESS y sus incidencias en la gestión municipal del aglomerado Gran Santa Fe (AGSF) durante el período 2016–2019. Se identificó un conjunto de políticas existentes en materia de fortalecimiento y acompañamiento a iniciativas y prácticas de ESS promovidas por las administraciones públicas nacionales y provinciales resaltando los elementos comunes.

Además, los autores describen un conjunto de políticas vinculadas a la ESS desarrolladas por los propios municipios y comunas del AGSF, así como las intervenciones provinciales y nacionales dicho ámbito. A su vez, se incorporó un análisis de las percepciones de los beneficiarios, particularmente el sector de cooperativas de trabajo de la ciudad de Santa Fe. A partir de este análisis se sostiene que la mayoría de las políticas nacionales y provinciales tenían como propósito la construcción de instrumentos para originar, fortalecer, desarrollar y organizar las capacidades productivas de los grupos más vulnerables de la sociedad buscando una mejora en los ingresos y su integración social. Con este propósito en la mira, algunas intervenciones se focalizan en el trabajo asociativo y autogestivo, mientras que otras presentan lógicas vinculadas al emprendedurismo y la asistencia social (Lozeco; Sotto & Tealdo, 2020).

Entre las principales prestaciones predominan los asesoramientos y asistencias técnicas, así como capacitaciones destinadas a organizar y fortalecer la dimensión productiva, comercial, organizacional e institucional de las prácticas de ESS. Asimismo, muchas de ellas otorgaban financiamiento para la compra de insumos, capital, materia prima, etc. Según los autores, las principales articulaciones a nivel nacional se dieron con programas de Ministerio de Trabajo, mientras que en el nivel provincial predominan los programas del Ministerio de Desarrollo Social. Algunas de las dificultades de los gobiernos locales para gestionar estas políticas se vinculan con la necesidad de contar con personal con ciertos conocimientos técnicos, las disparidades temporales entre demandas o problemáticas detectadas y aplicación o ejecución de acciones, junto con el acceso a la información sobre las mismas (Lozeco; Sotto & Tealdo, 2020). Si bien esta investigación es uno de los aportes más destacados para tener un marco de situación sobre las políticas de ESS en la provincia de Santa Fe, su carácter es mayormente descriptivo.

### **Reflexiones para comenzar a abrir nuevos caminos**

Este trabajo tuvo la finalidad de desarrollar un recorrido por las distintas producciones académicas que tuvieron como objeto de estudio las políticas de ESS en Argentina, focalizándose sobre la Provincia de Santa Fe. En este proceso se identificaron estudios que se focalizaron en el nivel nacional y subnacional, así como también distintas perspectivas teórico metodológicas para emprender las investigaciones: por un lado, las que se focalizan en los actores estatales, sus trayectorias, prácticas y principios; y por otro, las que sostiene un enfoque relacional entre actores estatales y sociales.

A partir de este análisis bibliográfico es posible sostener que no se observan grandes discrepancias respecto a las distintas críticas de los procesos de institucionalización de la ESS, particularmente sus limitaciones en su alcance, las cuales se hacen más fuertes luego del gobierno macrista a partir de lo que se produce una reorientación en las políticas, los sentidos de ESS e incluso el perfil de los gestores.



Estos estudios buscan constituirse en un insumo estratégico en la construcción de un nuevo proyecto político que permita superar la actual fragmentación de las políticas de promoción del ESS y generar condiciones para la sostenibilidad de las unidades productivas en el corto, mediano y largo plazo. En este sentido, se aspira a lograr la institucionalización de una racionalidad reproductiva, generando políticas públicas co-construidas, a partir del encuentro entre actores sociales, y funcionarios gubernamentales, posibilitando la reflexión y el debate sobre los sentidos de sus prácticas. Estas políticas deben sostenerse sobre la base de una correcta mirada de las dinámicas de su población que es objeto/sujeto y estar ancladas en las construcciones de procesos autogestivos y asociativos.

Luego de esta revisión consideramos importante profundizar sobre los estudios de los estados sub-nacionales, un aspecto todavía poco analizado. Asimismo, consideraremos que los estudios sobre las tecnologías de gestión local y sus capacidades para operar sobre la agenda de problemas multidimensionales de la escala local y las estrategias integrales de gestión podrían ser un aporte fundamental para las futuras investigaciones. También parece interesante profundizar los análisis desde la perspectiva de las Relaciones Intergubernamentales (RIGs) y las redes de política en el contexto de procesos de gobernanza multinivel, aspectos poco estudiados. Esta perspectiva teórica nos permite analizar cómo los actores de diferentes niveles del gobierno y los destinatarios de las políticas sociales coordinan estrategias a partir de una red de vinculaciones interinstitucionales e interorganizacionales. Esta coordinación entre los distintos actores que participan del proceso de implementación es moldeada por principios potencialmente conflictivos.

Partiendo de estos antecedentes, sería plausible verificar la hipótesis sostiene que los procesos de gestión de las políticas de promoción de la ESS se encuentran condicionados por disputas entre distintas racionalidades políticas que se juegan en un determinado régimen político e histórico de implementación. Así las causas del éxito o fracaso de estas políticas de promoción de la ESS pueden buscarse en la crisis de un momento de convergencias entre líneas de acción y objetivos de distintos actores políticos y en el inicio de un ciclo de disputas.

### Referencias bibliográficas

Abramovich, A. L., & Vázquez, G. (2007). Experiencias de la Economía Social y Solidaria en la Argentina. *Estudios Fronterizos* vol.8 N°15 121-145.

Aguirre, N. S. (Julio de 2017). Análisis de la articulación entre el Gobierno de la Provincia de Santa Fe, la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe y la Universidad Nacional del Litoral en relación a políticas que promueven la Economía Social y Solidaria. Trabajo Final de Carrera de la Licenciatura de Ciencia Política, no publicada. Santa Fe, Argentina.

Álvarez, M. I. (2017). El Estado con (y sin) mayúscula. *Autogestión para otra economía*, 7-8.

Arcidiácono, A. P; Bermúdez, A. (2015) "Clivajes, tensiones y dinámicas del cooperativismo de trabajo bajo programas sociales. ¿El boom de las cooperativas del Programa Ingreso Social con Trabajo- Argentina Trabaja?" *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires; Lugar: Buenos Aires; p. 4 – 30.

Cardozo, L. y Beckmann, E. (2018). Las políticas de promoción de la Economía Social y Solidaria en la Provincia de Santa Fe (noviembre 2018). Informe elaborado en el marco del Proyecto "Observatorio de las políticas de promoción de la Economía Social y Solidaria en Argentina (2017/2018)", Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación.



- Castelao Caruana, M. E. (2016). Las políticas públicas y su visión de la economía social y solidaria en Argentina. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 61(227), 349-378.
- Coraggio, J. L. (2008a). La sostenibilidad de los emprendimientos de la economía social y solidaria. Otra economía. *Revista Latinoamericana de Economía Social y Solidaria*. Vol. 2 N° 3, 41-57.
- Coraggio, J. L. (2012). La construcción de Otra Economía como acción política. La construcción de Otra Economía como acción política. Instituto del Conurbano UNGS.
- Coraggio, J. L. (ocho de julio de 2012). Las tres corrientes vigentes de pensamiento y acción dentro del campo de la Economía Social y Solidaria (ESS). Sus diferentes alcances. Obtenido de [www.coraggioeconomia.org](http://www.coraggioeconomia.org)
- Deux Marzi, M. V., Beckmann, E. I., & Cardozo, L. (2019). Las políticas de promoción de la Economía Social y Solidaria en Santa Fe: Un mapeo de “lo existente” para imaginar “lo posible”.
- Enrique E. (2021). La Economía Social desde el Estado. Un análisis de las trayectorias de los agentes estatales vinculados a las políticas de Economía Social en el gobierno de la Provincia de Santa Fe (2015-2019). Tesina de Sociología de la Universidad Nacional del Litoral.
- Falappa, F., Rofman, A., & Soldano, D. (2004). La reorientación de las políticas sociales hacia la economía social: condiciones, procesos y actores en un municipio del conurbano bonaerense. II Congreso Nacional de Políticas Sociales, (págs. 1-18).
- Farcy, D. (2017). El Estado, su forma y su rol en la relación con la autogestión. *Autogestión para otra economía*, 34-38
- Ferrari Mango, C. (2019). Actores, territorio y burocracia en los programas sociales. De la solidaridad a la competencia, *Revista Mestiza*; Recuperado de: <https://revistamestiza.unaj.edu.ar/de-la-solidaridad-a-la-competencia/>
- Hintze, S. (2010). La política es un arma cargada de futuro. “La economía social y solidaria en Brasil y Venezuela”. Buenos Aires: CLACSO.
- Hopp, M. V (2018). Sostenibilidad y promoción del trabajo asociativo, cooperativo y autogestionado en la Argentina actual. *Otra Economía*, 11(20), 156-173.
- Hopp, M. V. (2013). Políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina actual: un balance. *Revista del Observatorio Social sobre Empresas Recuperadas y Autogestionadas (OSERA)*, 1-18.
- Hopp, M. V. (2017). El trabajo cooperativo en cuestión: desafíos en el nuevo contexto argentino. *Revista de Ciencias Sociales*, 93, FSOC-UBA, 102-107.
- Hopp, M. V., & Frega, M. (2012). Trabajo asociativo y políticas sociales: Tensiones y potencialidades en la experiencia de implementación del Programa “Argentina Trabaja”. *Revista “Debate Público. Reflexión de Trabajo Social”* Año 2 N° 3, 72-81
- Hopp, M. V., & Lijterman, E. (2018). Trabajo, políticas sociales y sujetos mercedores de la asistencia: acuerdos y debates en el nuevo contexto neoliberal en Argentina.
- Lijterman, E. (2018). Políticas de promoción de la economía social en Argentina: una aproximación desde los saberes expertos. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (62), 65-85.



- Litman, L. (2017) “Producir desde la incomodidad. Una economía moral del trabajo autogestionado”. Doctorado en Antropología, Facultad de Filosofía y Letras -UBA.
- Lozeco J.; Sotto O.; Tealdo J. (2020). “Políticas Públicas y Economía Social y Solidaria” Rosario: Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe.
- Lusardi, C. (2020). Mujeres y trabajo en las cooperativas textiles de la economía popular: la experiencia de las trabajadoras de las cooperativas Vencedores y Libertad del MTE-CTEP. Tesis de Maestría. Buenos Aires: FLACSO. Sede Académica Argentina.
- Massera M. y Cardozo L. (2019). Producción de políticas a escala subnacional: institucionalización de la Economía Social y Solidaria en la provincia y el municipio de Santa Fe. *Revista Temas y Debates*, 119-134.
- Massera, M. (2015). Economía Social y políticas públicas en la ciudad de Santa Fe: el rol del Centro de Emprendedores de la Economía Social. 12° Congreso Nacional de estudios del trabajo (págs. 1-21).
- Muñoz, R. (2019). “Políticas municipales de economía social y solidaria basadas en instrumentos de financiamiento. Situación actual y perspectivas en el Conurbano bonaerense”, En: García, Ariel y Rosa, Paula (comps.). Excluidos financieros. Actores, políticas y estrategias en la Argentina del siglo XXI. Buenos Aires: Cooperativa el Zócalo.
- Muñoz, M. A. (2018). Las marcas de los sujetos en el estado. Los trabajadores de la economía popular y las políticas públicas en la argentina reciente. En Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal DAAPGE año 18, N° 30, 2018.
- Muñoz, R. (2021). La promoción estatal de la economía social y solidaria desde lo local. Una propuesta de tipología de municipios del Conurbano Bonaerense. *Otra Economía*, 14(26), 31-48
- Nougués, T., & Salerno, A. (2022). El Estado micro-emprendedor. El onegeismo, la vocación de ayuda y el espíritu emprendedor en la gestión de Cambiemos de la Secretaría de Economía Social de la Nación. *Astrolabio*, (28), 250-275.
- Rodríguez, M. C., & Ciolli, V. (2011). Tensiones entre el emprendedorismo y la autogestión: el papel de las políticas públicas en este recorrido. *Revista ORG&DEMO* Vol. 12 N° 1, 27-46.
- Rosler, G. (Julio de 2019). Autogestión y Asociativismo. Un estudio sobre la experiencia del Centro de Emprendedores de la Economía Social (CEES) de la ciudad de Santa Fe. Trabajo Final de Carrera de la Licenciatura de Ciencia Política, no publicado. Santa Fe, Argentina.
- Schiochet, V. (2004). Políticas Públicas. En A. Cattani, *La otra economía* (págs. 283-295). Buenos Aires: Altamira.
- Schujman, M. (2014). Introducción a la Economía Social y un primer abordaje de su confluencia con el tercer sector y con la Economía Popular, Solidaria y las prácticas comunitarias. En P. P. Albuquerque, K. Pereyra, M. Schujman, & K. Tomatis, *Economía Social y Solidaria: praxis, vivencias e intenciones* (págs. 121-157). Rosario: Ediciones Del Revés.
- Singer, P. (2004). Economía Solidaria. En A. D. Cattani, *La otra economía* (págs. 199-213). Buenos Aires: Altamira-UNGS.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Singer, P., & Schiochet, V. (2016). La construcción de la economía solidaria como alternativa al capitalismo. En J. L. Coraggio, *La economía social y solidaria en movimiento* (págs. 87-100). Los Polvorines: UNGS.

Sotto, O. M. (2017). El Centro de Emprendedores de la Economía Social (CEES) de la Ciudad de Santa Fe y su viabilidad de convertirse en un centro de referencia para la Economía Social de la región Santafesina. *Revista de Ciencias Económicas*, 167-184

Srnec, C. (2013b). Promoción estatal de formas autogestivas y asociativas de trabajo: estudio de caso en un gobierno local en la provincia de Buenos Aires. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, núm. 5.

Vaillancourt, Y. (2011). La economía social en la co-producción y la co-construcción de las políticas públicas. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, núm.º 03.



**Área temática de Sociedad civil, democracia participativa y nuevos actores políticos**

**Democracia Participativa.  
Del debate conceptual a la  
experiencia práctica en Argentina.**

**Raúl Néstor Alvarez<sup>243</sup>**  
**(Facultad de Derecho - UBA)**  
[lacasilladeraul@gmail.com](mailto:lacasilladeraul@gmail.com)

**Resumen:** Con el fin pedagógico de desarrollar el contenido “democracia participativa” se recorren algunos de los aportes académicos más importantes y se ensaya una conceptualización de la misma que de cuenta , no solo de su aspecto politológico formal, sino de vinculación con los contenidos económicos , sociales y simbólicos de la acción participativa. Luego se aplica el concepto a las experiencias de movilización democrática más importantes de la Argentina reciente: el movimiento piquetero de la década de 1990, el conflicto “del campo” del año 2008, y la movilización feminista “ni una menos” desde 2015 al presente. Para concluir con una mirada crítica , que dando cuenta de la relación entre los conceptos políticos con el contexto de la desigualdad social aporte tanto a la definición académica como a la implicancia práctica del tema.

**Introducción.**

Este trabajo pretende ser una exploración sobre la democracia participativa, en dos sentidos. Primero desde el punto de vista conceptual. De lo que se trata entonces es de responder a la pregunta ¿Qué es y cómo se define la democracia participativa? Para ello recorreremos distintos autores e intentaremos

---

<sup>243</sup> Abogado, Licenciado y Magister en Ciencia Política, Profesor de Teoría del Estado en la Facultad de Derecho, UBA. [lacasilladeraul@gmail.com](mailto:lacasilladeraul@gmail.com)





enunciar un punto de llegada para nuestra pregunta. Segundo, intenta hacer un seguimiento crítico de cómo resulta hasta ahora, el ejercicio, la aplicación de la democracia participativa, en la práctica política argentina. La pregunta aquí es ¿Cómo resultó la experiencia de la democracia participativa en Argentina? Para ello presentaremos algunos rasgos sobresalientes de la historia política local de los últimos 30 años e intentaremos plantear una mirada crítica al respecto.

### **Principales aportes conceptuales.**

En la década de 1960 se dieron, en Estados Unidos y Europa occidental, un conjunto de luchas que plantearon novedades para el desarrollo de la democracia. Se trata de la emergencia de nuevos movimientos sociales: jóvenes, pacifistas, defensores de los derechos civiles, mujeres y ecologistas que plantearon activamente su disconformidad con el estatus quo de las sociedades capitalistas de entonces. Décadas antes los Sindicatos obreros habían logrado un conjunto de políticas de bienestar y una participación política activa, dando lugar a las llamadas “democracias sociales”. En los ‘60 la demanda es más amplia. No alcanza con el bienestar económico, sino que aparecen otras reivindicaciones y otros movimientos sociales que reclaman por fuera del marco del acuerdo social capitalista.

En la teoría política esto va a dar lugar a nuevas conceptualizaciones. Si lo vemos del lado del actor, se hablará de “nuevos movimientos sociales” y si lo vemos del lado de la forma de gobierno, hablaremos de un nuevo tipo de democracia: la democracia participativa.

Tempranamente, quien plantea la aplicación del concepto de democracia participativa es Pateman (1970) que la define en términos más bien sistémicos, como “aquel en que el máximo input es requerido y donde el output incluye no sólo las políticas públicas sino también el desarrollo de capacidades sociales y políticas de cada individuo, de manera que haya una retroalimentación del output al input.” (Pedraza Mora, 2014: 78). Si bien la definición parece sistémica, por el uso de su terminología, en el fondo no lo es, porque lo que propone Pateman es un desafío, una superación, de la supuesta tendencia a la homeostasis de los sistemas. La clave, en este concepto, está puesto en el cambio en la subjetividad de los ciudadanos, que de sujetos pasivos pasan a ser conscientes, responsables, activos y participantes en la toma de decisiones y en su ejecución. La democracia participativa, al contrario de la versión procedimental, lo que haría, en vez de aplacar la tendencia a la



participación, es contribuir a la formación de los sujetos para que sean cada vez más responsables y activos . De modo que el uso del lenguaje sistémico conduce a un incremento del input, con el consiguiente tensionamiento del sistema.

Frente a la misma cuestión de incremento de la activación política del mundo occidental hacia fines de la década de 1960, Macpherson hace su propio planteo de democracia participativa. En su texto clásico “La democracia Liberal y su época” lo postula como un cuarto modelo posible de democracia, que permitiría superar las limitaciones del modelo 3, de democracia como equilibrio, al estilo Schumpeter. Macpherson no está inventando una teoría que supere la diferencia entre democracia directa e indirecta. Nada de eso. Está intentando dar un cauce conceptual a un proceso de movilización política que viene dándose en las sociedades capitalistas avanzadas. Y lo llama democracia como participación. En lo formal sería una combinación de democracia directa en asambleas de bases y democracia delegada en niveles superiores de integración , hasta llegar a un poder político nacional de carácter electivo. Es decir, un modelo piramidal de democracia asamblearia, delegada y representativa (Macpherson 1977: 130). Pero en su contenido, Macpherson propone un tipo de gobierno que reduzca la desigualdad social y al mismo tiempo aumente la consciencia de comunidad (Macpherson 1977: 121). Nuevamente , como en Pateman, la superación de la subjetividad capitalista está en concomitancia con el armado formal de la democracia participativa.

Lo que tienen en común estos dos autores es que escriben sus teorías a partir del proceso de movilización de fines de la década de 1960 y antes de que quede a la vista la quiebra del Estado de Bienestar, de modo que plantean una superación “por izquierda” a los déficits del modelo Keynesiano. Propuesta ésta que luego del triunfo del modelo neoliberal va a quedar derrotada.

Ernesto Laclau y Chantal Moufe, por su parte, hacen una propuesta conceptual que intenta también dar cuenta del proceso de movilización de otros grupos subalternos, no sólo de clase obrera. Tratan de incorporar la voz de las mujeres, minorías étnicas y sexuales, jóvenes, y pueblos de países periféricos entre otros. Hilvanan una teoría, que vamos a llamar “democracia radical plural”, que reconociéndose heredera del marxismo, intenta integrar elementos de la teoría del discurso y de las identidades, que supera ampliamente el determinismo de lo económico. Para Laclau, el pueblo, sujeto de la democracia, nace recién cuando alguno de los grupos subalternos logra que su demanda se transforme en hegemónica, representando también a las demandas de los demás sectores dominados. De esa



interpelación bajo un significante hegemónico común, nace una identificación del pueblo, que permite superar en un solo colectivo la división atomística de los ciudadanos sin voz (Laclau, 2007: 212). El sujeto pueblo así constituido, desde la diversidad y a través de la lucha, cobra protagonismo y da lugar a la democracia, a la que llaman “democracia radical y plural”. El agonismo no antagónico pensado como base de la lucha democrática (Mouffe, 2005: 7).

Boaventura de Souza Santos, en una clave mucho más ecléctica, también trata de hacer una propuesta que recogiendo las mejoras experiencias de participación democrática activa, permita conjugar la diversidad de experiencias, con lo mejor de las democracias representativas realmente existentes. Con criterio pragmático, más que una definición, enuncia cuatro tesis a modo de directivas para fortalecer la democracia participativa: 1) Demodiversidad: aceptar como válidos distintos modelos de democracia, incluyendo formas más comunitarias como las experiencias rurales e indígenas. 2) Reforzamiento global/ local: que los actores globales fortalezcan el sentido local de las experiencias y viceversa. 3) De la coexistencia a la complementariedad. No se trata solo de que las autoridades electas en democracias representativas toleren la coexistencia de acciones participativas, sino que las incorporen como legítimas y necesarias dentro de su propio funcionamiento institucional, de modo que puedan funcionar de manera amalgamada (De Souza Santos, 2003: 6)

Desde el punto de vista filosófico, Cornelius Castoriadis presenta un concepto cercano, al que llama democracia como régimen. Diferencia por un lado una democracia procedimental, que se basa en la ficción de individuos asociales que participan de un procedimiento formal para generar una supuesta representación política, que en nada rompen con las instituciones explícitas de poder heterónimo sobre las personas. En Europa Occidental, en cambio, desde la modernidad, se habría producido una ruptura, y la institución imaginaria de significados sociales, en vez de producirse verticalmente, se lleva a cabo de manera autoimpuesta por los ciudadanos. Los ciudadanos de estas democracias como régimen son autónomos en el sentido de que participan del proceso de creación de la legislación que se autoimponen (Castoriadis, 1994: 52). Y todos los ciudadanos están interesados en que los demás también sean responsables y participen, lo que se logra a través de la paideia o educación.

Otro aporte significativo es el de Guillermo O'Donnell (1994:15) que define el concepto opuesto al que estamos tratando: nos conceptualiza la democracia Delegativa, a la que piensa como un tipo de



poliarquía centrada en un líder plebiscitario, electo por sufragio libre y mayoritario, que gobierna sin límites institucionales, sin rendir cuentas, y acompañado de la total pasividad ciudadana.

### **Nuestro concepto de democracia participativa. Una propuesta de enfoque.**

#### **La participación como acción y como régimen.**

Usualmente se estudia la Democracia Participativa en la clasificación de los regímenes políticos, como un subtipo de la democracia representativa, en contraposición a la democracia delegativa o formal. Es decir que dentro del género democracia habría dos especies: la directa o antigua y la indirecta o representativa. Y dentro de esta última encontraríamos dos subespecies: la democracia participativa y la democracia delegativa, formal o procedimental.

Pero también hay otra forma de considerarlo: dentro del campo de la acción política. Entonces no hablamos de un tipo de régimen sino de la “Acción” participativa, que vendría a ocupar el lugar de como contenido material, conductual, de la Democracia Participativa..

Este paso a la esfera de la acción material nos permite agregar otra vinculación más al análisis: la del plano político con el económico, y eventualmente con el comunicacional. Aquí se pone de resalto que grupos, sectores o clases se ven favorecidos por la acción participativa, y qué grupos se orientan a minimizar la democracia participativa, porque sus intereses se verían favorecidos por una tendencia más delegativa de la democracia.

Cuando llenamos de contenido material (socioeconómico) la definición formal (política) de democracia vemos que la lucha política se lleva a cabo en un campo desigual, inclinado en favor de los sectores sociales dominantes. Por sus recursos económicos, organizacionales, simbólicos y comunicacionales los sectores dominantes juegan con ventaja en la lucha política. Si los sectores subalternos no se organizan, toman la voz y se activan en defensa de sus demandas, los grupos dominantes tienen ganada la disputa. Si los de abajo logran organizarse, construir un discurso y una identidad común, pueden cambiar el escenario político en su favor. Esta activación de los comunes es lo que llamamos acción participativa.

Haciendo una integración de ambas caracterizaciones, podemos decir que la *democracia participativa es un estilo, dentro de la forma de gobierno democrático, caracterizado por un alto nivel de*



*movilización de las organizaciones de la sociedad civil que tiende a fortalecer la capacidad de lucha de los sectores sociales más desfavorecidos.*

De todos modos, aunque se logre alcanzar, mediante la movilización, una democracia participativa, el juego político siempre queda abierto. La clase dominante muestra una gran capacidad de adaptación, y trata de valerse de los mismos recursos y canales de la participación para hacer valer sus intereses particulares. De modo que la democracia participativa se caracteriza por el proceso de contienda, pero no por su resultado, que muchas veces es volcado por los sectores privilegiados en su propio beneficio.

### **¿Que no es la democracia participativa?**

Como el término democracia participativa es utilizado muchas veces de manera confusa, vamos a tratar de deslindar qué tipo de situaciones no deben ser confundidas con la democracia participativa.

Sufragio: la participación e las elecciones, el hecho de votar, es un ejercicio de la democracia representativa, pero no determina el carácter participativo de un régimen dado que si el electorado, después de votar, se mantiene pasivo y no actúa políticamente, lo que se configura es una democracia delegativa o procedimental.

Plebiscito, Referendum y otras formas semidirectas: Estas instituciones son ampliaciones de la democracia representativa, pero no suponen per se una activación de los grupos sociales subalternos y por lo tanto no se identifican con la democracia participativa. Son formas semidirectas democracia, en las que el electorado tiene mayor intervención, pero eso no significa que gane en autonomía y responsabilidad.

Órganos de Contralor y accountability: la proliferación de instancias de control de la administración pública es parte del funcionamiento de la burocracia estatal, que en una lógica de pesos y contrapesos, puede autocontrolarse. Pero esto es solo parte del juego institucional del poder político y es perfectamente compatible con la pasividad ciudadana.

Libertad de Prensa y opinión pública: Es indispensable que exista libertad de información para una democracia. Pero esta puede también ser compatible con una ciudadanía totalmente pasiva, que se limite a informarse, y votar, pero luego se abstenga de actuar, dejando el campo libre al quehacer de las élites políticas.



Audiencias Públicas: El hecho de que haya llamados a audiencia pública de consulta para la toma de decisiones importantes no es por sí mismo un indicio suficiente de movilización autónoma de los grupos sociales. Es un requisito institucional de consulta, pero los dirigentes que participan en dichas audiencias, pueden luego no activar a sus bases en absoluto, de modo que esta modalidad puede ser compatible con la pasividad social.

Huelgas y movilizaciones de Trabajadores: la activación de los asalariados, en la medida en que se da por dentro de las organizaciones sindicales, comporta una forma de democracia social. Pero las organizaciones sindicales pueden estar burocratizadas, con dirigencias oligarquizadas, y sin que se de ninguna acción autónoma de las bases.

### **La democracia participativa en la experiencia argentina.**

Vamos a ver a continuación cómo se desarrolló esta forma de democracia en la práctica política de la Argentina de las últimas décadas.

### **La experiencia Argentina de los '90: la democracia participativa de los movimientos sociales.**

La oposición al Neoliberalismo generó un nuevo tipo de acción política: la protesta territorial conocida bajo el nombre de “movimientos piqueteros” En esta forma de lucha política hay un núcleo metódico de toma de decisiones que practica la democracia directa. La acción que llevan adelante para sostener sus reivindicaciones coincide con lo que llamamos acción participativa y con el modelo de democracia del mismo orden. Su componente de clase es innegable: son los sectores marginales movilizados, una “subclase” ubicada por fuera y por debajo del “proletariado” asalariado. ¿A quién demandan? Al gobierno. Como están fuera del sistema estatal y salarial, no tienen contraparte social, no tiene empleadores con los que librar la contienda. Pero el sentido estructural de su lucha se orienta contra los sectores sociales dominantes, los ganadores del modelo neoliberal, los que se apropian del excedente. En tanto estos sectores dominantes, a su vez, apoyan la represión, la criminalización de la protesta, siendo proclives a un tipo más shumpeteriano de democracia.

Si bien el componente asambleario de los movimientos piqueteros de la década de 1990 nos trae un aire de democracia directa, no puede desconocerse que esta práctica ha tenido ribetes pragmáticos que





fomentaron su desprestigio. Así, hay que mencionar el “uso” y “abuso” de los planes de subsidio estatal a los desocupados, y la proliferación de vínculos clientelares, trasladados desde el Partido Justicialista oficial hacia todos los grupos territoriales. No obstante ello, en uno de los estudios más consagrados sobre este movimiento, Maristella Svampa rescata el elemento asambleario y participativo de los piqueteros pese a esos ribetes barrocos del pragmatismo (Svampa, 2003: 234). Entre la ruta y el barrio, en un contexto de miseria y marginalidad los piqueteros de los '90 inventaron un modo de subsistir y una forma de hacer política que recompone los lazos sociales que las políticas neoliberales tendieron a destruir.

### **El 2008: Los de arriba a las rutas.**

Con el llamado “conflicto del campo” del año 2008, se produce una retroalimentación de las estrategias de lucha. La clase dominante “aprende” de los piqueteros, y ante una medida del gobierno populista que afecta sus intereses, salen a la ruta, cortan cientos de puntos del tránsito nacional y ganan otro espacio: el comunicacional. Los medios hegemónicos, portadores de su proyecto social y económico se convierten, desde entonces, en el contendiente por excelencia del gobierno popular (La Nación, 6 de Marzo de 2018).

Es el mismo repertorio que diez años antes: el corte y la asamblea. Pero ya no son los pobres que van caminando, sino los propietarios rurales conduciendo sus 4 x 4 y en tractores. Cambian los actores pero la acción es la misma. Si el corte de ruta es un modo posible de profundización de la democracia, la clase dominante tiene la habilidad de ocupar ese espacio de legitimidad con su pretensión hegemónica de facilitación de la renta agraria (Sartelli, 2016).

El carácter económicamente interesado y parcial del móvil que orienta esta acción es evidente: que “los del campo” (la burguesía agropecuaria) ganen más. Y su acompañamiento hegemónico por parte de los medios de comunicación concentrados es indispensable (Becerra y López, 2009: 26). ¿Por qué los productores de soja tienen que ganar más? Porque Argentina es un país agropecuario y si gana el campo ganamos todos, fue la divulgada respuesta. El “uso” y “abuso” del beneficio económico es tan egoísta como en los 90, pero legitimado a través de los medios de comunicación por una acción simbólica mucho más potente.



### **El movimiento feminista “ni una menos”.**

En la Argentina hay una larga historia de luchas de las mujeres por lograr la igualdad social y jurídica respecto de los hombres. Pero los puntos máximos de movilización se alcanzaron en años recientes. En Mayo de 2015, se produce el asesinato de Chiara Páez, una chica embarazada de 14 años de Santa Fe. Como consecuencia, el 3 de junio de 2015, se realiza una movilización bajo la consigna de “Ni Una Menos”, que tuvo una convocatoria de alrededor de 250 mil personas en la Ciudad de Buenos Aires y se multiplicó en más de 120 puntos del país, en todas las ciudades capitales y/o más importantes. Una movilización de género que continuó en las manifestaciones del 8 de Marzo, y que conllevó a un alto nivel de participación en el primer paro internacional de mujeres del 8 de marzo de 2016. Si bien el clivaje principal que origina este movimiento es la diferencia de género, que es denunciada bajo el nombre de “patriarcado”, su éxito se alcanza cuando se transforma en popular, concitando la adhesión de las mujeres más pobres del país.

Esta masivización y su construcción política histórica que se caracterizó por no tener fuertes personalismos o jerarquías organizativas, diversificó el sujeto de lucha “mujer cis” que caracterizaba al movimiento anteriormente, para incluir a sujetos pertenecientes a la comunidad LGBTIQ+ y a quienes provienen de los sectores populares.

Su repercusión es inmensa y mucho más profunda que la de cualquier otro movimiento social porque aspira a politizar las relaciones de género en la vida cotidiana, poniendo en práctica y en debate una deconstrucción del modo de vida de hombres y mujeres. Sus resultados muestran una altísima efectividad, pues, si bien los números de violencia contra las mujeres no han mejorado, se han logrado una sucesión de leyes reivindicativas, la más importante, en 2020, la ley de interrupción voluntaria del embarazo.

### **Momentos de la democracia participativa en Argentina.**

En los dos primeros casos (piqueteros de los 90 y conflicto “del campo”), la aplicación de la Democracia Participativa a Argentina deja a la vista, en primer lugar el carácter tan poco altruista de la movilización para la acción. Evidencia las limitaciones de una “isla” democrática (la asamblea, el



corte) que en el contexto nacional de un régimen democrático pueden tener una función antipopular o particularizante, egoísta. Y el rol decisivo de los medios de comunicación, que son el campo simbólico donde se juega el sentido de la acción y del régimen democrático.

El tercer caso, el movimiento feminista “ni una menos”, muestra en cambio, el poder efectivamente transformador de la participación, cuando es planteada en términos de una interpelación universal, como es el caso de la dominación género, y cuando es llevada a cuestionar los propios vínculos privados de los actores involucrados. La politización de las relaciones privadas es un potente instrumento de lucha contra la desigualdad de todo tipo.

Cualquier definición de democracia participativa, cualquier valoración, que prescinda de estos elementos a) conexión con los intereses de clase, b) la desigualdad de género y c) vuelco del campo simbólico mediático, son incompletos y tienden a ocultar más que a esclarecer aquello que se esté analizando.

### **Bibliografía**

Becerra, Martín y López, Soledad Vanina. “La contienda mediática: temas, fuentes y actores en la prensa por el conflicto entre el gobierno y las entidades del campo argentino en 2008. Revista de Ciencias Sociales 1(16) pag. 9 a 30.

Castoriadis, Cornelius. “La democracia como procedimiento y como régimen”. Intervención presentada en el Congreso Internacional organizado por el Centro per la Riforma dello Stato de Febrero de 1994, en AAVV “La strategia demcorática nelta societa che cambia. Roma. Datanews 1995, pag. 15 a 32. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=174662>

de Souza Santos, Boaventura. “Democratizar la democracia.(Una Introducción). Ediciones Afrontamento, Porto, año 2003.

Laclau, Ernesto. “La razón populista”. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, año 2007.

La Nación. 6 de Marzo de 2018: “Cronología del conflicto agrario: los días de tensión que marcaron al país en 2008”.

Lenguita, P. A. (2021, 1 julio). Rebelión de las pibas: trazos de una memoria feminista en Argentina. *Revista de Estudios de Género, La Ventana*, 6(54), 48-73. <https://doi.org/10.32870/lv.v6i54.7389>.

MacPherson, C.B. “La democracia liberal y su época”. Editorial Alianza, Buenos Aires, año 1977.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Mouffe, Chantal. “Por un modelo agonístico de democracia”. Revista de sociología y política nro. 25, Curitiba, Noviembre de 2005.

Pateman, Carole. “Participation and democratic theory.” Cambridge, England. The University Press. Año 1970.

Pedraza Mora, Andrés. “¿La democracia participativa: utopía o realidad?”. Criterios. Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional. Vol.8 enero - Junio de 2014.

O'Donnell, Guillermo. “Democracia Delegativa”. Journal of Democracy, Vol. 5, No. 1, January 1994: 55-69. © 1994 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

SARTELLI, Eduardo . “Patrones en la ruta: el conflicto agrario y los enfrentamientos en el seno de la burguesía, marzo-julio de 2008”. Editorial Razón y Revolución. Buenos Aires, año 2016.

Svampa, Maristella y Pereyra, Sebastián. “Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras.” Editorial Biblos. Buenos Aires, año 2003.



XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## Subvirtiendo la idea de esperar como un estar entre paréntesis

Alegre, Martina

[martinaalegre96@gmail.com](mailto:martinaalegre96@gmail.com)

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales  
Universidad Nacional de Rosario

Colliard, Maillén

[colliardma@gmail.com](mailto:colliardma@gmail.com)

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales  
Universidad Nacional de Rosario

Martinez Garat, Mailén

[mailugarat@gmail.com](mailto:mailugarat@gmail.com)

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales  
Universidad Nacional de Rosario

### Abstract/Resumen:

Pensar la salud en términos de condiciones de vida implica abordarla desde múltiples aristas: aspectos biológicos, psicológicos, económicos, culturales y sociales, siendo imposible pensar una sin las otras dado que se interrelacionan.

Por esto, a la hora de analizar el acceso al Derecho a la Salud, es importante tener en cuenta las condiciones de accesibilidad a los servicios de salud, pensando a lxs usuarixs como nuevos actores activos en los servicios públicos de atención. Dentro del universo de condiciones de acceso a servicios de salud, uno de los ejes interesantes a evaluar es la espera, tanto en sus aspectos concretos, la estructura física y funcional de la sala de espera (siendo este el primer contacto entre usuario y servicio); como en sus aspectos simbólicos, el modo de esperar, el objetivo buscado al hacerlo, y la producción de subjetividad que de ello resulta.

Nos proponemos reconstruir nuestra experiencia de trabajo en la sala de espera del Servicio de Salud Mental de un Hospital de tercer nivel, donde se pusieron en juego estas y otras variables que nos acercaron a pensar la salud y la salud mental desde un lugar más horizontal y de intercambio, subvirtiendo la idea de esperar como un estar entre paréntesis.

**Palabras clave:** Derecho a la Salud - Accesibilidad - Espera - Salud Mental-Paradigmas



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Trabajo preparado para su presentación en el XV Congreso Nacional y VIII Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022.





## La espera... ¿Desespera?

Un invierno cualquiera en una capital importante de Latinoamérica las “gentes” se aprestan para entrar al subterráneo una imagen se repite: *hay que esperar*. Ese mismo día, a la misma hora, millones de sujetos esperan el colectivo, el bus, o como se lo designe, pero la gestualidad y la postura es la misma: *hay que esperar*.

Atrás (donde el frío estruja pies y pechos) quedaron las familias de los que hacen fila, esperando también... que llegue la anhelada noticia de que vinieron los que traen comida para el barrio, que llegaron los médicos que atienden a los niños con tos, que llegaron los que “inscriben” para el subsidio estatal.

Miles de latinoamericanos esa misma mañana se disponen a pagar los impuestos, el gas, la electricidad y comparten (en tono de unidad regional desde el espanto) la actitud de esperar que los atiendan. Eternas colas para el transporte público, fenomenales colas para hacer un trámite, monumentales esperas cotidianas, vivir apretados... corriendo... y “a mil”, hacen de la espera una actividad cívica y de la paciencia una virtud política.

[...]

La película se repite y ya la vio varias veces: hay que hacer cola. Así transcurre la vida de un pobre cualquiera en cualquier ciudad argentina en una larga fila que le hace carne la facultad de esperar, la virtud de ser paciente que solo se aprende practicando la espera. Así pasan los días los habitantes del mundo del No, una negación que se repite y se vuelve hueso. Sin trabajo, sin comida, sin educación, sin salud, sin transporte, pero siempre esperando, con el convencimiento práctico de que saber esperar es su única ventaja.

-Adrián Scribano

8 de mayo de 2017

Para llegar al chalet donde se encuentra emplazado el Servicio de Salud Mental del Hospital “Eva Perón” de la ciudad de Granadero Baigorria, se debe entrar al Hospital, atravesarlo por completo, salir, y caminar un trayecto por el parque que rodea al edificio principal. Cuando uno entra al chalet, se encuentra con una sala de espera pintada de un blanco monótono, y con algunos carteles en las paredes



que hacen referencia a pasajes de la Ley Nacional de Salud Mental N° 26.657, y otros en la puerta con información sobre eventos pasados hace ya un tiempo. No hay recepción, de modo que no hay una persona que reciba a quien se acerque. A mitad de la sala, tanto hacia la derecha, como hacia la izquierda, nos encontramos con puertas: hacia la izquierda encontramos tres consultorios y un baño exclusivo para quienes trabajan ahí; hacia la derecha, un cartel en la puerta nos indica que no pasemos, que debemos esperar para ser atendidos, pero si la atravesamos, nos encontramos con tres consultorios más, el baño para el público en general y la sala de residentes.

Se puede notar un dejo desorganizativo en el uso de señalizaciones: llama la atención que para traspasar la puerta que nos lleva al baño de uso público haya que pedir permiso, mientras que la puerta que conduce a la otra ala del chalet, permanece siempre abierta, y es allí donde se encuentra el baño cerrado con llave para uso del personal del Servicio, y los y las residentes.

Las personas que allí se acercan pasan alrededor de una hora sentadas esperando, en silencio. Sin nada que hacer, sin saber a quién dirigirse. La sala de espera es un espacio vacío, de tiempo muerto, donde los que esperan sólo esperan, muchas veces de manera incierta, ocupando un lugar pasivo, a merced de la definición de otros... deben esperar a que llegue su turno. Muchas veces esto las inquieta, y esta inquietud molesta a los y las profesionales -tanto del Servicio como de la Residencia- cuya respuesta ante esto es el destrato, y nada más (ni nada menos) que eso...

*“La espera, (escribe Pierre Bourdieu) es una de las formas privilegiadas de experimentar los efectos del poder. Hacer esperar a la gente... demorar sin destruir las esperanzas...posponer sin desalentar completamente es parte integral del proceso de dominación” (Auyero; 2013:44)*

En trabajo social, campo disciplinar desde donde abordamos este escrito, al hablar de salud, no solo se piensa en aspectos físicos, sino también en las condiciones de vida (económica, cultural y social) de las y los usuarixs.

De este modo pensamos a la Salud y más específicamente la Salud Mental como un atravesamiento en nuestra cotidianidad; “la salud mental es un campo de conocimiento y actuación técnica en el ámbito de las políticas públicas de salud[...] pocos campos de conocimiento y actuación en salud son tan vigorosamente complejos, plurales, intersectoriales y presentan tanta transversalidad de saberes. Al



contrario de la psiquiatría la salud mental no se basa en un solo tipo de conocimiento[...]Salud mental no puede ser reducida al estudio y tratamiento de las enfermedades mentales” (Amarante, 2009).

Al pensar a la Salud Mental como una arista dentro del campo salud, nos posicionamos dentro de la salud mental colectiva que Martínez-Hernández y Correa-Urquiza definen como un campo interdisciplinario de abordaje de los problemas estructurales individuales relativos a la salud, de esta manera, la salud mental colectiva puede pensarse desde ese esfuerzo por una permeabilidad que nos acerque a la construcción participativa, colectiva, de afiliación; implica asumir la necesidad de deconstruir ciertas rigideces de los saberes dispersos y abrimos a un cuestionamiento. Es decir que lo colectivo no puede pensarse sin lo singular, desde allí las prácticas en salud mental pueden y deben pensarse como generadoras de un contexto potencial para lo singular.

Un contexto que contribuya en la descolonización de los cuerpos identidades y vidas, y también que ayude a desentrañar las condiciones de producción de esa colonización.

En este sentido, las instituciones, los servicios, también atraviesan la vida de los sujetos, contextualizan su singularidad, es por ello que pensar su tránsito por ellas, implica pensarla como una parte más de sus condiciones de vida. Pensar en la espera y la comodidad del espacio en el cual se espera, forma parte de pensar en el derecho a la accesibilidad.

Los servicios son relaciones que producen relaciones. Tradicionalmente cuando se habla de servicios sociales, “se razona y se habla de prestaciones: se imagina a los servicios como aparatos, máquinas que pagan prestaciones: se mide su eficiencia en términos de cosas hechas; se entrevén en su génesis la jerarquía de los poderes y la división por competencias y funciones.” (De Leonardis; 1998). La atención está centrada en los actores, considerados por separado: por un lado la organización, por el otro, el destinatario, usuario o cliente, que solamente comunica en un sentido: pide.

Pensados los servicios de esta forma, allí se configuran interacciones reducidas a una determinada índole: a) funcionan por exclusión: se comunica sólo alrededor de una cosa, y de un solo modo, excluyendo otras materias, otros sujetos y otros modos de comunicación; b) reproducen dependencia, ante todo la dependencia de quien detenta el poder de definir reglas y contenidos, lenguajes de la interacción. Son las raíces del denominado asistencialismo.

Si los servicios sociales producen lo que son, la misma materia social de qué están hechos, entonces podemos decir que en estos caracteres no hay interacción, coproducción, sociabilidad -y sujetos- ni



como proceso ni como producto. En este sentido, si revertimos la lógica y en vez de pensar en que es lo que da un servicio se piensa en que es lo que genera, la espera cumple un rol fundamental en esta relación.

Siguiendo a Scribano (2010), para los ciudadanos de las democracias neo-coloniales, la espera es una actividad cívica y la paciencia una virtud política. En las democracias neo-coloniales los bienaventurados son los que aprendieron a esperar como plataforma del ejercicio de la paciencia.

En el capitalismo, la espera y la paciencia son sociabilidades adecuadas, modos apprehendidos para evitar el conflicto social, la demanda y la exigencia. La tensión entre autonomía y heteronomía que absorbe la paciencia la coloca entre los principales mecanismos de soportabilidad social (rasgo fundamental de la dominación capitalista). Estos mecanismos se estructuran alrededor de un conjunto de prácticas hechas cuerpo, que se orientan a la evitación sistemática del conflicto social. Por esta vía es posible entender cómo la vida social “se-hace” como un-siempre-así, cómo es vivida en tanto “mandato” de tolerar lo dado (resignación). Hay que aprender a que te toque la hora, hay que aprender a no quejarse. Las horas, los días y los años de los habitantes del mundo del no transcurren en un permanente aprendizaje desde la carencia y el sufrimiento. La paciencia enseña que “no se puede tener todo en la vida”, busca construir la sensación de conformidad con lo que se tiene.

La espera como un estar entre paréntesis. En el tiempo en que los agentes transcurren en espera hacen suyo la capacidad de manejar ansiedades, de gestionar la presión y la impresión del estar ahí pero sin conseguir lo que se fue a buscar. La costumbre es esperar. Unas veces menos, otras más. Si los sujetos no están dispuestos a perseverar, si no están preparados a permanecer, están condenados a no cumplir sus metas. Para ser efectivos, los habitantes del mundo del no, tienen que volver y repetir, regresar e insistir.

En el tiempo de espera los agentes componen y recomponen respecto a las situaciones sus posturas de adecuación burocrática: hay que demostrar que uno es un ciudadano “en-regla”, hay que hacer ver que se acata la autoridad del que manda. Hay que hacer la cola para un lado y no otro, no hay que hacer más ruido del que está aceptado en el lugar, hay que “llevar todo lo exigido” para integrar la fila adecuadamente. Tal como lo dicen las reglas, tal como figura en los carteles, tal como lo indican los que saben.



Si pensamos al servicio social de esta manera, entonces... ¿Qué tipos de prestaciones se dan? ¿A quiénes incluye y a quiénes excluye? ¿Qué separación o apertura hay hacia el contexto en el que el servicio se inserta? ¿Qué encuentros predispone, qué vínculos? ¿Qué tipo de sociedad alimentan? ¿Cuáles tipos de redes organizativas hacen?

En contraposición a esta manera de pensar los servicios sociales, donde las relaciones que unen a los profesionales con los usuarios son generadoras de dependencia, existe otra que los concibe como sociales, en tanto y en cuanto producen sociabilidad “en cuanto generan lazos sociales, comunicación, cooperación y conflicto. Esto sucede cuando ellos operan de modo tal que multiplican interacciones, y lenguajes motivos y sujetos de interacciones (ante todo los destinatarios); cuando, como ya hemos visto, las materias que tratan adquieren un estatuto relacional, y son definidas no con nombres de cosas, sino con verbos: no la casa, justamente, sino el habitar”. Es decir, que es la oferta que un servicio da lo que determina la demanda, si nosotros cambiamos la oferta, también cambiamos la demanda.

¿Cuáles deben ser las formas organizativas del servicio capaces de generar interacciones y lazos sociales? Aquí se trata de explorar la consistencia de la materia social que los servicios tratan. Algunos bienes -entre los tradicionalmente tratados por los servicios sociales- se prestan mal a vehiculizar y generar interacciones sociales: por ejemplo, el fármaco es ya la cristalización de códigos de definición y tratamiento de las cuestiones a tratar, y en este sentido reemplaza a la interacción: no la genera, sino que la bloquea. El fármaco obliga al suministro y no a la programación, e induce dependencia, tanto de una cosa como más sustancialmente de una relación de suministro. En cambio, es más fácil generar y vehiculizar interacciones sociales si se tratan materias más complejas, no reducibles a un solo bien y a un solo modo de comunicar. Por ejemplo, cuando está en juego no la cura de la enfermedad sino la promoción de la salud.

*“Mucha gente pequeña, en lugares pequeños, haciendo cosas pequeñas, pueden cambiar el mundo”*

Eduardo Galeano



El proyecto de Sala de Espera Activa surge de la idea que traen residentes que realizaron su rotación en los CAPS de Brasil donde funcionan “dispositivos de convivencia”; sumado a esto, la sala de espera, desde mediados del 2017 comienza un proceso de transformación: en el marco de nuestro primer año de prácticas realizamos una encuesta a los usuarios y las usuarias que transitan por el chalet como una forma de escuchar aquello que tienen para decirnos sobre la calidad de la atención, la infraestructura, entre otros; esto fue acompañado además por la instalación de una biblioteca y de un dispenser y equipos de mate. Consideramos que esta trayectoria recorrida impulsó el inicio del proyecto: el 16 de Mayo de 2018 fue el primer encuentro coordinado por las residentes de 3er año, y luego, casi como un acuerdo tácito, quedamos al frente de este espacio, en el que no sólo participaríamos nosotras, sino también el resto de las y los residentes... de las resistencias a participar del mismo habla la necesidad de elaboración de una lista en la que se detalló quiénes participarían cada miércoles. Más allá de esta lista, seguimos siendo nosotras quienes semana a semana sostuvimos el proyecto: pensando las actividades, buscando a los y las residentes que se “olvidaban” que les tocaba participar, etc.

Debido a estas resistencias, al acercarse la fecha en que se terminaría nuestra participación en el espacio, es decir, llegando fin de año, se nos ocurrió realizarles una encuesta a todxs lxs residentes, para saber su opinión en torno al mismo, a sus percepciones, al aporte profesional y a la continuidad que pudiera tener si no estamos más nosotras. El escribir permite parar la pelota, repensar lo que estamos haciendo, preguntarnos, reflexionar... Es por esta razón que queríamos tener la opinión de lxs residentes, que son los que trabajan día a día en el chalet, lxs que atienden a lxs pacientes, y a lxs que podrían aportar en sus intervenciones. Y a partir de las devoluciones y la sistematización de las respuestas, poder devolverles la información re trabajada, problematizada y así abonar a la reflexión sobre estos espacios y lo que puede aportar en las intervenciones profesionales.

Casi todas las respuestas expresan que es un espacio que aporta a su formación, a la construcción de la subjetividad en la relación paciente-profesional, en sus palabras... *“creo que la interacción entre usuarios y profesionales en un ambiente distendido como este, posibilita que se abran otras cuestiones que en él consultorio sin duda no parecerían. Son prácticas que suman enormemente a la formación en salud mental y diferencian nuestra formación a la de la psiquiatría clásica, acercándonos más al*





*cumplimiento de la ley en el hecho de generar estrategias sustitutivas”; “el espacio de sala de espera interroga la relación de poder que se asocia con el trabajo en el consultorio, el usuario tratando de uds al profesional y esperando indicaciones. Es importante destacar lo interesante que es encontrarse al mismo usuarios que se escucha en espacios de supervisiones (leído muchas veces en clave clínica de psicopatología) jugando, dibujando, armando lazo, interrogando un poco estas categorías encorsetadas”.*

Por otro lado, muchxs expresan incomodidad al transitar un espacio con lxs usuarixs donde hay más horizontalidad y se rompe la asimetría paciente-profesional. Al mismo tiempo, que nos parece válida la incomodidad, pensamos que es una puerta interesante para repensarnos, para pensar de dónde viene y porqué surge esa incomodidad. Tal como fue expresado por lxs residentes *“lejos de obstruir el trabajo lo facilitaba, el usuario me consideraba más como un igual, un otro que pasan cosas, que se equivoca, que se enoja cuando pierde y se alegra cuando gana, que puede ser bueno para dibujar pero malo para actuar o mover el cuerpo, que es un humano igual que yo, con sus defectos y virtudes”;* *“permitió la construcción de vínculos más horizontales y flexibles, y una relación con el/la otro como persona y no solo como paciente, además de poder ‘quitarnos’ por un momento lo acartonado del ‘rol profesional’ estricto”.*

Con respecto a la percepción sobre si el espacio ha servido para cambiar el modo de transitar la espera, la mayoría nos ha contestado que en alguna u otra medida han visto un cambio *“al permitirle a les usuaries desarrollar actividades de este calibre también se los empodera, se les otorga dignidad y confianza en si mismos. He visto entrar a los pacientes a los turnos con un semblante diferente, puede ser que dicha observación esté teñida de mi deseo, pero si no es sólo eso allí están los resultados de estas intervenciones”;* *“es interesante pensar los lazos que se posibilitaron gracias a este espacio, un momento no solo de una espera pasiva, sino una espera que posibilita encuentro, lazo, habilitar la palabra, pensar y poder decir lo que sienten y quieren, un espacio que se va configurando como propio”.*

Por último, preguntamos si creerían que el espacio se sostendría y qué mejoras harían. En general las respuestas oscilan entre la duda y la negativa. Todxs argumentan que el hecho de que las estudiantes de Trabajo Social lo hayan llevado adelante fue un motor fundamental. La mayoría piensa que sería



interesante que continuara pero que necesitaría de un compromiso grupal, que haya reuniones de planificación de cada encuentro y luego reuniones de retrabajo de lo que va surgiendo.

En este último punto, al haber transitado todos los miércoles el espacio, pensamos que la cuestión de la planificación y el retrabajo es fundamental para una práctica fundada, para no hacer por hacer, para que también pueda ser un espacio donde lxs usuarixs puedan llevar ideas y aportar al espacio (nos han llevado esa inquietud, como hacer un taller de aprendizaje de ajedrez, o de bordado, o para aprender a bailar tango). Por otro lado, sumado a la vorágine del día a día en el trabajo podría hacer que si no hay un tercero que lo lleve adelante, el espacio se termine cayendo. Tal vez si se pensara como un espacio más de trabajo, como el que se tiene en el consultorio, y como un espacio más de formación en otro tipo de prácticas interventivas y se le diera la importancia y compromiso que otros espacios, no sería necesario un tercero y si sería posible sostenerlo.

*“La técnica se puede usar para domesticar a los pueblos, y se puede poner al servicio de los pueblos, para liberarlos” Ernesto “Che” Guevara*

En este camino de inserción en el proyecto de Sala de Espera Activa hemos puesto en práctica ciertas herramientas de la dimensión técnico-instrumental del Trabajo Social: la observación participante, el registro y la sistematización. Consideramos importante mencionarlas ya que son parte de nuestro acervo profesional y son las técnicas que nos permitieron realizar este trabajo.

- El registro como una actividad de escritura ligada a la observación y estudio de los comportamientos ajenos, es un elemento central en la racionalidad instrumental y operativa dentro de la disciplina.

“La intervención en trabajo social, requiere entonces intentar adentrarnos en la compleja trama cultural y simbólica de los sujetos y esta impronta debe atravesar la construcción del registro/informe, entendido este no como el punto final de este camino, sino como un instrumento que integre la comprensión, esto es, la recuperación del mundo simbólico del otro, a partir de su propia palabra, en su condición de sujeto de derechos”(Cazzaniga, 2006).

Y es a partir de allí, del relato, que se da la mediación teórica y metodológica que habilita a la construcción de determinadas categorías que permitan visibilizar las problemáticas sociales con las que estemos trabajando.



Hemos llevado adelante a lo largo del año 2018 un ejercicio de registro de todo aquello que iba sucediendo en los encuentros de la sala de espera: quiénes asistían, qué actividades realizábamos, sensaciones que teníamos, charlas que se desplegaban, dificultades que se nos presentaban... estos escritos hoy nos resultan un insumo muy importante para reflexionar acerca del camino recorrido.

-“La sistematización es entendida como un proceso de recuperación y apropiación de una intervención social en el marco de una práctica formativa determinada, que al relacionar históricamente sus componentes teóricos-prácticos, permite comprender y explicar los contextos, los sentidos, fundamentos, lógicas y aspectos problemáticos que presenta la misma en la sociedad contemporánea, con el fin de aportar a la transformación de la realidad y cualificar la comprensión del proceso de intervención social” (Meschini; 2018:62) Creemos que pudimos arribar a este trabajo gracias al trabajo de sistematización de nuestras prácticas y de todos los elementos allí recabados y es por eso que la mencionamos como una técnica importante a tener en cuenta.

*“La caridad es humillante porque se ejerce verticalmente y desde arriba; la solidaridad es horizontal e implica respeto mutuo” (Eduardo Galeano).*

¿Qué nos impulsó a seguir sosteniendo este espacio, aunque muchas veces se hacía difícil por las resistencias? Los lazos que se fueron creando entre las personas, sobre todo. Poder observar cómo fueron surgiendo grupos, amistades, complicidades. Haber sido espectadoras (y partícipes) del proceso de transformación de las relaciones entre usuarios y usuarias, y entre éstos y éstas y los y las profesionales; y también del proceso de apropiación del espacio, de esta nueva forma de transitar la sala y la espera: con otros y otras, no más en soledad, no más en silencio. La importancia que le dieron los usuarias y las usuarias al proyecto, y la confianza con la que se aferraron al mismo por ser un lugar de horizontalidad (aún reconociendo de ambas partes que las posiciones que ocupamos son asimétricas), que permitió que muchas veces fueran ellos y ellas quienes proponían nuevas ideas. Poder ser parte de eso, compartir charlas y mates, historias y juegos.

Si pensamos entonces a los servicios sociales como relaciones que producen relaciones creemos que haber apostado (y seguir haciéndolo) al Espacio de Sala de Espera activa, es también apostar más a la promoción de la salud, que a la cura de la enfermedad, es apostar más a la construcción colectiva que a



la atención individualizada, y es apostar menos al mero asistencialismo , que tanto nos recuerda a la caridad...

*14 de diciembre de 2018*

Hoy la sala de espera es otra, ya no es más ese espacio vacío en donde solo se espera, hoy el espacio se recorre de una manera diferente: las paredes están llenas de carteles con información sobre los derechos de las usuarias y los usuarios de los servicios de salud mental, también hay información disponible sobre actividades que se pueden realizar en la ciudad; se encuentran señalizados los consultorios y en la puerta de cada uno de ellos se puede leer qué profesional atiende allí y en qué días y horarios; se encuentra señalizado, además, la puerta del baño de uso público; se encuentran expuestos los cuadros que pintamos en el marco de la actividad realizada el día internacional de la salud mental; el mate está siempre disponible para ser compartido; los libros están esperando a quien quiera llevárselos para leer...

Pero no cambiaron sólo las cosas materiales, hoy cuando uno entra al chalet se encuentra con gente charlando entre sí, compartiendo mates y complicidades, risas, opiniones, consejos... Hoy al entrar al chalet hasta podría decirse que se respira un aire distinto.

### Reflexiones

Suele considerarse que los servicios públicos se "pagan" con la espera de las personas que, valga la redundancia, esperan recibirlos ("*lo público se paga con la espera*" comentario realizado por uno de los profesionales del servicio de salud mental en el marco de una reunión en que se discutía la continuación del proyecto de SEA.) ... Debemos recordar que en Argentina los servicios que son públicos -y entre ellos el acceso a la salud-, son sostenidos por el aporte que toda la ciudadanía hace al pagar sus impuestos, incluso aquel que muchas veces pasa desapercibido como es el IVA, ese 21% que viene incluido hasta en las cosas más elementales de la canasta básica como son los alimentos.



Nos preguntamos... Si la espera sirve como medio de pago para un servicio público, ¿Dónde queda el criterio de calidad de atención del mismo? Por esto consideramos que el proyecto de Sala de Espera Activa se convirtió en una estrategia de intervención para la promoción de derechos: no sólo porque muchas veces las discusiones que se abrieron en el espacio se orientaron en este sentido; sino que también, y fundamentalmente, porque la puesta en acto del mismo significó pensar en la espera como parte de la atención, y concebir esta última como un derecho de los usuarios y las usuarias.

Concebir la atención como un derecho significa pensarla no sólo en el momento mismo en que el usuario o la usuaria ingresa al consultorio y allí recibe (o no) respuestas a sus necesidades, sino también en todo lo que pasa tanto antes como después, en qué condiciones esto sucede, y aquí es importante destacar que tanto el tiempo como el espacio (lo arquitectónico y lo estético inclusive) deberían formar parte de la concepción de la atención. Y en este sentido lo vinculamos al eje del área temática que elegimos “sociedad civil, democracia participativa y nuevos actores políticos”, tomando a lxs usuarixs como nuevos actores políticos de la sociedad civil, capaces de vincularse activamente con el tipo de servicios de los cuales son usuarixs, en donde pasan largas horas de sus vidas, en donde buscan “salud”, “cura de la enfermedad”, pero también pueden buscar vínculos más respetuosas en la atención, y principalmente servicios donde se tenga en cuenta estas dimensiones que fuimos mencionando a lo largo de este escrito.

Esperar, muchas veces es lo que el sistema mundo capitalista espera de las personas que lo habitan, acoplarse al mismo sin cuestionamiento. Cuando pensamos en una democracia participativa, justamente pensamos todo lo contrario, pensamos en una sociedad involucrada con los problemas sociales, haciendo cuestionamientos éticos y políticos acerca de su transitar en la misma.

¿Qué logramos con la sala de espera activa? ¿Generamos un cambio en cuanto al transitar de las personas por las instituciones? ¿Ahora transitan distinto los espacios públicos? El apropiarse de la espera y la manera de transitar los espacios en salud, quizás es también una manera de apropiarse y hacerse cargo de sus propios tratamientos. Porque los espacios de salud están pensados de esta manera, tanto en lo público como en lo privado, la espera parece el punto en común de cualquier espacio médico hegemónico.

*“Para sanar, más amor, menos pastillas.”*



*Para sanar, más música, menos pastillas.*

*Para sanar, más encuentro, menos pastillas.*

*Para sanar, más colectivo, menos pastillas.*

*Para sanar, más escucha de los intereses de quienes están padeciendo, menos pastillas.*

*Se puede construir salud de mil maneras mejores que con toxifármacos, y esta es la prueba... es amor, es amor, es amor.”*

Anexo: Fundamentación de sala de espera activa 2018

*“Pasar del hacerse cargo al tomar en cuenta implica no más hacer cosas por los usuarios sino con ellos. Acompañarlos. Acompañar supone discreción. Acompañar es ayudar a alguien a hacer una parte del camino, pero esta persona transita el camino sola, por sus propios recursos” (Karsz; 2011:28)*

“La espera desespera”, así se titula una fundamentación del año 2014 de la RISaM; la misma refiere que la iniciativa del proyecto surge a partir del impacto que les genera disponer del tiempo de los otros, dejando al sujeto en un rol pasivo, a la espera de ser llamado.

Lxs profesionales de ese momento denominaban la sala de espera como el lugar donde se produce el encuentro con familiares, acompañantes y usuarixs, a la espera de ser atendidos por algún profesional del servicio de salud mental o de la RISaM. Marcaban que en ese entonces la sala era un espacio vacío, de tiempo muerto, donde muchas veces la espera es incierta. Es por esto que en su proyecto refieren a la posibilidad de encontrarle otro sentido a la espera, que ya no esté más signado al tiempo del otro (en este caso los profesionales); es decir generar otro tipo de encuentros y de quehaceres; algo más que solo estar esperando. “la espera es un recurso que enseña a los pobres a ser sumisos” (Auyero)

Hoy la sala es otra, ya no es más ese espacio vacío en donde solo se espera, hoy el espacio se recorre de una manera diferente, la biblioteca (que también era un proyecto que venía siendo relegado) pudo hacerse realidad, la mesa con los elementos necesarios para preparar el mate o tomarse un té, y los carteles que indican que hay un baño al que pueden asistir todxs. Estas cosas dan cuenta de un transitar distinto por la misma.





Podríamos decir que muchas de las problemáticas se nos hicieron visibles a la hora de realizar las encuestas el año pasado y estar ahí presentes en la misma casi todas las mañanas: la necesidad de un/a recepcionista en el chalet, o la de poner un cartel indicando la existencia de un baño, ya que pocos sabían de él; pero más visible aún fue darnos cuenta que realmente querían ser escuchados.

Resignificar el espacio y el modo cómo es recorrido, es el objetivo de esta propuesta de sala de espera activa que iniciamos este año junto a los residentes. La misma consiste en que los días miércoles por la mañana de 10 a 12 hs -elegido por ser uno de los horarios más concurridos del chalet-, se lleven adelante diversas actividades que habiliten el intercambio y la interacción entre usuarios y profesionales.

A principio de año, junto con los usuarios se intervino una mesa, que es la que siempre se usa para las actividades que proponemos. Estas actividades han sido juegos, consignas a debatir o simplemente tomar mates, compartir momentos y acercarnos a los usuarios desde otro lugar; que juntos podamos hacer otro recorrido del mismo, que la espera, (que muchas veces se hace eterna) para que sea un poco más amena, con música y aromas agradables, creando así un espacio activo y más amable.

Entre las diversas actividades pensadas, surgió la idea de un "roperito" que funcione a modo de un intercambio basado en la solidaridad, en el que se pueda retirar lo que se necesita y donar a otros lo que ya no se utiliza. Se propone que funcione durante el horario de la "sala de espera" para acompañar la interacción y facilitar dicho intercambio. Promoviendo también una transformación de las lógicas de atención tradicional de los Servicios de Salud Mental.

## **Bibliografía**

Amarante, Paulo. "Superar el manicomio", Editorial Topia, 1° edición, Buenos Aires. 2009

Auyero, J., (2016) *Pacientes del Estado*. 1ra edición. 1ra reimpresión. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Eudeba.



Cazzaniga, S. (2006) La noción de sujeto de la relación profesional en Trabajo Social. Ficha de cátedra. Facultad de Trabajo Social. UNER. Paraná

De Leonardis, O., (1998) "Repensar los servicios sociales" en De Leonardis, O., *Un Estado de Bienestar diferente*. Milán. Feltrinelli.

Karsz, S. (2011) Producción de conocimiento: ¿ocio cultural o necesidad vital?. En: La investigación en Trabajo Social. Universidad Nacional de Entre Ríos.

Martinez-Hernández, Ángel, Correa-Urquiza, Martín. "Un saber menos dado: nuevos posicionamientos en el campo de la Salud Mental Colectiva" 2017

-Meschini, P. (2018). Sistematización de la Intervención en Trabajo Social. Experiencias y fundamentos para un debate por el Pensar-hacer en Ciencias Sociales. Buenos Aires, Argentina: Espacio Editorial.

-Scribano, A., (2010) "Primero hay que saber sufrir...!!! Hacia una sociología de la "espera" como mecanismo de soportabilidad social" en Scribano, A. y P. Lisdero (comp.), *Sensibilidades en juego: miradas múltiples desde los estudios sociales de los cuerpos y las emociones*. Córdoba. CEA-CONICET.



## Revolución y Constitución En Chile Desde Una Mirada Arendtiana. De Propuesta Popular a Propuesta Constitucional, El Caso De La ONG Defensa Ambiental

Francisco J. Córdoba E. y Sofía Germanier<sup>244</sup>

**Resumen:** En el 2019 Chile experimenta una rebelión popular en el marco de una crisis político institucional representativa y del modelo neoliberal. El sistema político bajo esta presión pacta un proceso constituyente cuya Convención se conforma mediante elección popular, con paridad de género, presencia de independientes electos por fuera de los partidos y escaños reservados para pueblos originarios. A ésta transformación de la representación política, proponemos analizarla desde los desarrollos teóricos de Hannah Arendt. Destacamos en el análisis que para ella los conceptos políticos y su historia han de verse atendiendo a experiencias concretas; que la acción política tiene como facultad inherente la de interrumpir y comenzar algo nuevo; que el poder consiste en la capacidad humana de actuar concertadamente y que el momento culmen de una revolución es conformar un nuevo poder mediante una Constitución, que en éste caso no llegaría a término. Desde este marco interpretativo tomamos como caso paradigmático las acciones políticas de la ONG Defensa Ambiental de la ciudad de Concepción, para analizar e identificar cuáles permitieron la cristalización de exigencias populares en propuestas de normativas constitucionales.

Palabras clave: *acción, política, constitución, poder, rebelión, revolución.*

### 1. INTRODUCCIÓN

En palabras de Hannah Arendt, “El *acontecimiento* ilumina”, lo inesperado sucede y se rompe con la inercia de la historia. La *libertad* de poder actuar (*acción*) permite el *nacimiento*, lo nuevo siempre es posible a pesar de las circunstancias, gracias a la capacidad humana de concertar con otras y otros, ante lo cual se interrumpe la historia y se abre un mundo de alternativas.

El “estallido social”<sup>245</sup> en Chile, derivado en un proceso constituyente, es sin lugar a dudas un *acontecimiento* que abre profundas posibilidades de cambio mediante la *acción* de decenas de miles de

---

<sup>244</sup> Estudiantes de 1er año de la carrera de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba. Ciudad de Córdoba. Argentina. Correos electrónicos francisco.cordova@mi.unc.edu.ar, sofia\_germanier@mi.unc.edu.ar.

Agradecemos especialmente por su apoyo en la elaboración de este trabajo al equipo de cátedra de Fundamentos de las Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Sociales (UNC), encabezado por Cecilia Carrizo.

<sup>245</sup> El concepto de “estallido social” es el nombre mediático y popular con el cual se hace referencia a las manifestaciones ocurridas en Chile desde octubre de 2019 hasta marzo de 2020, donde las movilizaciones se ven interrumpidas coincidentemente con la llegada de la pandemia por Covid-19. Lo colocamos entre comillas debido a que abordaremos el fenómeno desde los conceptos de *rebelión* y *revolución*.



ciudadanos movilizados y organizados territorialmente. Una apertura que revelaría un nuevo ciclo político, poniendo fin a una continuidad que comenzó con las elecciones del Sí y el No en 1988 cuando por medio de un plebiscito, el pueblo chileno decidió poner término al régimen dictatorial de Pinochet, quedando eso sí, su legado ideológico en la Constitución de 1980<sup>246</sup>.

Ahora bien, con el triunfo de la opción del «rechazo<sup>247</sup>» el 4 de septiembre de 2022, la trama toma un nuevo giro: posible, pero inesperado, lo que pone a este trabajo “entre dos acontecimientos”, teniendo ello implicancias en nuestro análisis.

La pensadora alemana desarrolla una serie de libros, artículos y entrevistas, sin sistematizar su pensamiento político, aunque algunos conceptos son persistentes y organizan parte de su obra. En base a ese cuerpo de ideas, trabajaremos términos que nos permitan hacer una lectura del proceso constituyente con el fin de iluminar lo nuevo, lo que ha nacido, y aventurarnos a discutir, bajo los términos de la autora, que si lo que ha vivido Chile en los últimos tres años puede ser entendido como una *revolución de la libertad*.<sup>248</sup>

Como ejemplo paradigmático de esto que nace, reconstruiremos las instancias y las *acciones* que se dieron en torno al esfuerzo, “desde abajo”, de cristalización de una serie de propuestas ciudadanas a ser parte del articulado de la propuesta Constitucional, impulsada por una organización social concreta, denominada ONG Defensa Ambiental. Todo ello en el contexto del actual, e inacabado, proceso constituyente chileno, analizando aquel camino de solidificación desde los aportes conceptuales de la dimensión política que expresó Hannah Arendt tales como: *revolución, poder, acción, natalidad, violencia y constitución*, entre otras.

La información con la que trabajamos el presente artículo se extrae mediante fuentes secundarias como artículos de prensa, publicaciones de la autora, documentos de la ex Convención Constitucional, de la Biblioteca Nacional del Congreso de Chile, y por último con entrevistas directas informales a Camila Palma, directora de la ONG Defensa Ambiental<sup>249</sup>.

---

<sup>246</sup> En palabras de Gabriel Salazar, premio nacional de historia en Chile: “*La llamada transición a la democracia puede leerse, pues, no tanto como paso de una dictadura a una democracia, sino como una doble operación continuista: primero, por el retorno hegemónico de la vieja clase política civil y, segundo, por la consolidación conservadora del modelo neoliberal impuesto ilegítimamente por el terrorismo militar*” (Salazar. 2012. pág 42-43)

<sup>247</sup> El plebiscito de salida del 4 de septiembre contaba con una papeleta con dos opciones: «Apruebo» y «Rechazo». La primera hacía que la actual constitución quedara derogada y fuese reemplazada (gradualmente) por el nuevo texto constitucional presentado por la Convención Constitucional. La segunda opción, que ganó, mantiene la actual Constitución de 1980.

<sup>248</sup> Término recuperado de la filósofa chilena María José López Merino en “Repensar la política: poder, revolución y constitución según Hannah Arendt” (López Merino, 2021)

<sup>249</sup> Camila Palma Millán es egresada de Derecho de la Universidad de Concepción y Directora de la ONG Defensa Ambiental. Se ha desempeñado como vocal de Medio Ambiente y Bienestar Animal, FEC 2017, Coordinadora de Comunicaciones y del Equipo Constitucional de la ONG Defensa Ambiental, Coordinadora Regional de la campaña Apruebo Constitución Ecológica de FIMA, y fue asesora comunicacional de la convencional Amaya Alvez del Distrito 21. Correos de contacto: Defensaambientalchile@gmail.com y Camilanpalma@gmail.com. Las entrevistas se realizaron virtualmente los días: 18/07/2022; 22/09/2022 y 27/09/2022



Hemos estructurado el presente texto en una Introducción, un Desarrollo de tres partes: “Del oasis al estallido”, “La cristalización” y “Con los ojos de Arendt”; ésta última se subdivide en: “El quiebre de los prejuicios”, “Acción, poder y ONG” y “Rebelión y revolución”, y terminamos en una Discusión final.

En la primera parte, “Del oasis al estallido”, se desarrolla una presentación del marco político y económico de Chile previo al “estallido social” que da cuenta de una situación de crisis y de transformación de la representación política, que se expresa en el resultado de los sondeos públicos previos a las movilizaciones, en las características de la Convención y en el resultado de las elecciones de mayo de 2021, donde el órgano deliberante y redactor queda mayoritariamente conformado por “outsiders” del sistema de partidos. Luego se continúa con una descripción de lo que fue el proceso de la rebelión, la contingencia histórica, con sus magnitudes, actores y consecuencias que derivan en un proyecto de proceso constituyente, luego del “Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución” firmado por algunos partidos políticos<sup>250</sup> y el gobierno, el 15 de noviembre de 2019.

En la segunda parte, “La cristalización”, se caracterizan brevemente las novedades de la Convención Constitucional (Convención de ahora en adelante) como espacio de transformación de la *acción* y de la representación política. Se aborda el proceso cronológico y las diferentes instancias de participación ciudadana generadas y desarrolladas.

En este marco nos centraremos en la participación concreta de la organización social “ONG Defensa Ambiental”, y sus actividades antes y durante el estallido, así como su rol y acción en los procesos participativos de la redacción de la propuesta constitucional mencionada anteriormente. Entendemos que ello permite visibilizar las prácticas políticas transformadoras del proceso constituyente, como parte de la cristalización del ejercicio del poder ciudadano.

En la tercera y última parte del desarrollo, “Con los ojos de Arendt”, analizamos la experiencia del accionar político de Defensa Ambiental en base a los conceptos de Hannah Arendt: prejuicios; poder y acción; rebelión y revolución. Abordaremos así el proceso que permitió y dio paso a la cristalización de ideas populares concretas, que terminaron como normas dentro la propuesta constitucional que presentó la Convención.

Cerramos este artículo con una discusión sobre el desarrollo analítico de los conceptos de Hannah Arendt, sin evitar la tensión con el rechazo final de la propuesta constituyente por gran parte de la ciudadanía el 4 de septiembre de 2022. Hacemos un rescate de los factores que nacieron en el “estallido social” y posterior proceso constituyente en su sentido práctico y proyectivo, para luego intentar responder a la pregunta si fue el proceso chileno una revolución en términos de Hannah Arendt.

---

<sup>250</sup> Partido Demócrata Cristiano (PDC), Partido Socialista (PS), Unión Democrática Independiente (UDI), Revolución Democrática (RD), Partido por la Democracia (PPD), Renovación Nacional (RN), Partido Liberal (PLI), Evolución Política (Evopoli), Partido Comunes (Comunes), Partido Radical (PR) y, a título personal, Gabriel Boric Font, siendo militante de Convergencia Social (CS), partido que no suscribió el acuerdo.



## 2. DESARROLLO

### 2.1 “Del oasis al estallido”

*“Filosóficamente hablando, actuar es la respuesta humana a la condición de natalidad.”*  
(Arendt, La crisis de la república)

Según un informe de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2013, 4-5), Chile ha sido considerado un éxito económico y social en América Latina. Semanas previas al “estallido social” de octubre de 2019, el entonces presidente Sebastián Piñera, respondía en una entrevista que “Chile era un oasis en América Latina” (Cooperativa.cl, 2019), cuestión que prontamente quedaría contrastada con la realidad. Cuna de la implementación del neoliberalismo (Garretón, 2012, 71-77), el país ha transitado por el éxito macroeconómico al mismo tiempo que la distribución de esa riqueza está en las posiciones más bajas de los países miembros de la OCDE.

Un malestar social venía incubándose (Mayol, 2019, 43-51), y toma cuerpo esencialmente en los estudiantes, considerados como parte histórica de los “movimientos sociales” (Salazar, 2012, 435), que se expresaron en la masiva movilización de las y los estudiantes secundarios en el 2006 y de las y los universitarios en el 2011, cuyas demandas lograron un apoyo social cercano al 80% según encuestas (Fondo de las Naciones Unidas para los Niños, 2014, 31).

El estudio de satisfacción con la democracia en Chile, mostrada por Latinobarómetro (Latinobarómetro, 2020, 16-19), da cuenta de un marcado predominio de la insatisfacción, excepto en el período correspondiente a los años 2009 y 2010 en los cuales la satisfacción alcanza sus mayores cifras: 53% y 56% respectivamente. Mientras, la insatisfacción llega a su menor cifra en los últimos 15 años con un 42% y 40%. Las mayores distancias entre insatisfacción y satisfacción se dan en: año 2001, 71% y 23%, año 2011, 64% y 32% y año 2020, 76% y 18%, siendo esta la distancia más amplia en la década y media de la medición (figura n°1).

#### **Figura n°1**

*Satisfacción con la democracia en Chile, período 1995-2020*

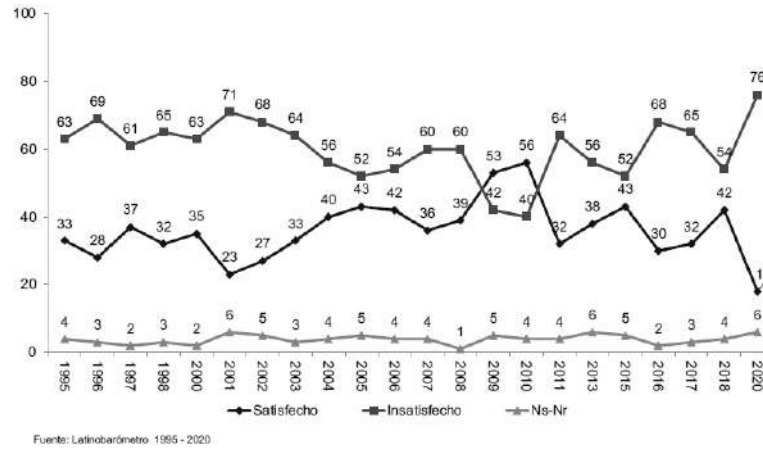




**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

P. En general, ¿Diría Ud. que está *Muy satisfecho*, *Más bien satisfecho*, *No muy satisfecho* o *Nada satisfecho* con el funcionamiento de la democracia en Chile?  
Aquí: *'Muy satisfecho'* más *'Más bien satisfecho'*; *'No muy satisfecho'* más *'Nada satisfecho'*; *'No sabe - No responde'*.



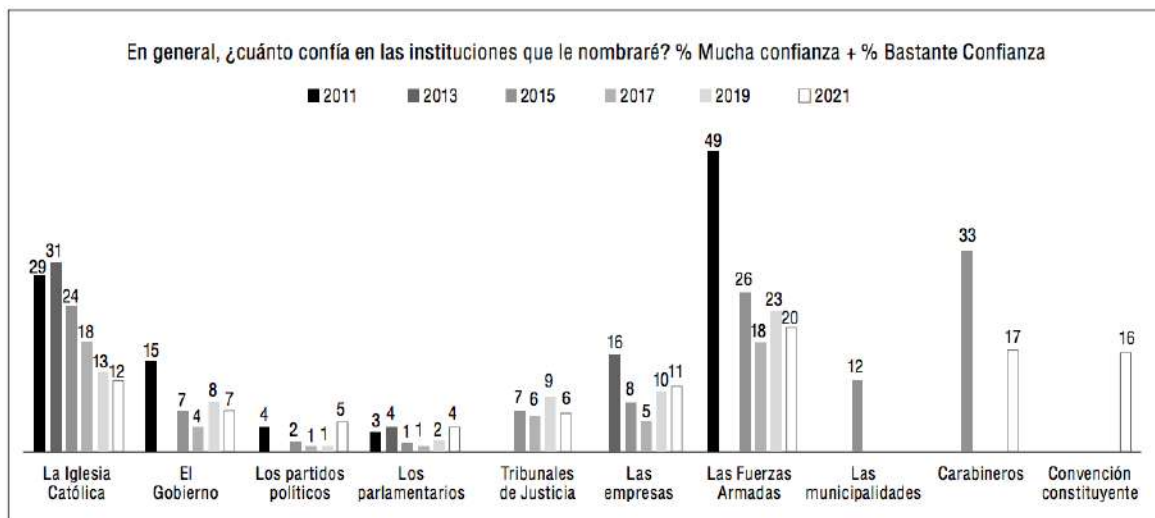
Fuente: Latinobarómetro 1995 - 2020.

*Nota:* el gráfico representa en porcentajes los niveles de satisfacción e insatisfacción con la democracia de la población chilena encuestada, desde el año 1995 hasta el año 2020. Reproducida del Informe *Chile 2020* (p.17) , por Latinobarómetro, 2020.

Por otra parte, los partidos políticos han recibido en la última década una casi nula confianza por parte de la ciudadanía, llegando al año 2019 al 1%. Los parlamentarios ese año convocaron un 2% de confianza y el gobierno solamente un 8% (figura n°2) . De lo anterior no es aventurado inferir que desde la ciudadanía hay una desconfianza en el sistema político y sus instituciones, enmarcando lo que luego sería el estallido social de octubre de 2019.

**Figura n°2**

*Evolución de la confianza sobre las principales instituciones en Chile.*





*Nota:* Se observa en las barras del gráfico, en porcentaje, el nivel de confianza que expresa la población entrevistada sobre nueve instituciones de Chile, comparadas cada dos años desde el 2011 al 2021. Reproducida de *Anhelos y expectativas de la sociedad chilena. Reflexiones a partir de los resultados de la Encuesta Bicentenario UC 2021* (p.2), por I. Irrazábal, 2022, Centro de Políticas Públicas UC, 17 (156).

Por su parte, la participación electoral en Chile es una de las más bajas de América Latina y la misma ha sido sistemática desde los años 90's. Según el "Diagnóstico sobre la participación electoral en Chile" del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: *"Chile presenta una de las mayores bajas en la participación electoral en el mundo (36%) [...] La gran disminución en el número de votantes ocurre luego de aprobado el voto voluntario"* (PNUD, 2017, 11-13).

Pero que haya disminuido el número de electores desde el voto voluntario (año 2012) no nos debe hacer pensar que esa sería "la" causa, pues según el mismo informe anteriormente citado:

*"Se ha producido un distanciamiento que ha derivado en que sectores muy importantes de la ciudadanía no se sienten representados formalmente, en lo que algunos han identificado como una crisis de representación (Luna, 2016) [...] los partidos políticos han ido perdiendo capacidad de representación y de intermediación de los intereses de la ciudadanía [...]"* ( PNUD, 2017, 18)

Es más, la propia Biblioteca del Congreso nacional de Chile (2020), en su portal de noticias destaca que para el plebiscito de entrada del proceso constituyente votaron 7.562.173, lo que representa un 50,9% del padrón total (14.855.000); es decir, la elección con mayor votación desde la instauración del voto voluntario en el año 2012. Mientras que al plebiscito de salida, con voto obligatorio, acudieron 13.021.063 de personas; lo que supera el 85% de participación del padrón electoral.

Sintetizando lo anterior, en palabras del académico e historiador chileno Sergio Grez Toso:

*"Este proceso es el resultado de dos elementos principales. Por un lado, la crisis del neoliberalismo [...] El segundo elemento tiene relación con la crisis del sistema de democracia restringida, tutelada y de baja intensidad existente desde 1990 [...] en el creciente descrédito del gran empresariado, de la casta política [...] además de los bajísimos porcentajes de aprobación o confianza a los políticos profesionales y a las instituciones del Estado reflejadas en las encuestas de opinión."* (Grez Toso, 2019, 13)

Bajo este marco de desafección o al menos, desconfianza con el sistema político, el 14 de octubre del 2019 comienza la protesta de estudiantes secundarios en Santiago, en donde éstos realizan masivas evasiones del pago del Metro de la ciudad, motivados por el aumento del valor en \$30 chilenos del pasaje de adulto, lo que impacta directamente a la economía de las familias más pobres.

Cabe destacar que las demandas en las protestas que luego se desencadenaron fueron de variada índole: feministas, medioambientales, pensiones, derecho de los animales, sistema de salud, educación universal, y entre esas la exigencia de una nueva Constitución mediante una Asamblea Constituyente. Esta última llevaba siendo impulsada, de manera minoritaria como idea y necesidad hace ya varios



años por distintos movimientos sociales, como fue la iniciativa ciudadana “Marca tu voto AC” originada en el año 2013, que también contó con adhesión de algunos partidos políticos.

Cabe destacar la iniciativa de la ex presidenta Michelle Bachelet de iniciar en el año 2016 una “hoja de ruta” de un proceso constituyente para la redacción de una nueva Constitución que reemplazara la impuesta en dictadura en el año 1980, mas a pesar del esfuerzo no logró llegar a tener continuidad. En palabras mismas de Bachelet “*no logramos concluir a cabalidad el proceso constituyente*” (Osses, 2018).

El 18 de octubre en Santiago estalla la *rabia* y se radicalizan las movilizaciones, en cuanto suceden los hechos de mayor violencia: vandalización de 118 de las 136 estaciones del transporte subterráneo, de las cuales 7 terminaron totalmente incendiadas, 18 parcialmente quemadas y 93 con daños múltiples, más otros daños a la propiedad pública y privada. (Prieto, 2022). A razón de esto, se producen los primeros enfrentamientos con las fuerzas especiales de Carabineros (de ahora en adelante FFEE).

El día 19 de octubre, el presidente Piñera decreta estado de emergencia, lo que conlleva a que las Fuerzas Armadas (de ahora en adelante FFAA) tomen el control de la ciudad, mientras que retrocede con el aumento en el transporte que gatilló el malestar incubado. Comienzan a producirse movilizaciones masivas en el resto de las ciudades más importantes del país como Concepción y Valparaíso. El día 20 el presidente expresa en una conferencia de prensa, flanqueado por altos oficiales del ejército y el Ministro del Interior: “*estamos en guerra contra un enemigo poderoso e implacable que no le teme a nada ni a nadie*” (teleSUR, 2019).

Para el día 25 de octubre y luego de intensas movilizaciones se realiza la mayor concentración pública en la historia de Chile, prácticamente sin destrozos. Se calcula más de un millón de personas en Santiago, y otras decenas de miles en el resto del país. Fue un momento de inflexión para la clase política. Luego de dos semanas de continuidad del “estallido social”, el presidente Piñera ratifica el 10 de noviembre que iniciará un proceso para la redacción de una nueva Constitución y llama a los partidos políticos a trabajar en esa tarea. El 15 de ese mes se genera un apurado acuerdo de madrugada entre un amplio sector de la oposición y el gobierno por la “paz y la nueva Constitución” (*Acuerdo Por La Paz Social Y La Nueva Constitución*, 2019).

Aquel acuerdo político abría la posibilidad de una reforma constitucional (*Ley 21.200*, 2019) que tendría que ser aprobada mediante el Congreso Nacional, para así dar curso a un plebiscito de entrada que tendría dos papeletas: la primera optaba por «aprobar» o «rechazar» la redacción de una nueva Constitución, y la segunda ofrecía dos formatos para el órgano redactor (Comisión mixta con un 50% de parlamentarios y un 50% de personas elegidas ad hoc mediante elecciones, o uno con convencionales 100% elegidos mediante elecciones: la Convención Constitucional). Una vez redactada la propuesta ésta se sometería a un plebiscito de salida con voto obligatorio<sup>251</sup>.

Se determina la conformación de una Mesa Técnica Constituyente (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2019), integrada por 14 abogados<sup>252</sup>, expertos constitucionalistas y/o científicos políticos, de

<sup>251</sup> En Chile el sufragio es con inscripción automática y voto voluntario a partir del 23 de enero del 2012.

<sup>252</sup> De estos, siete son representantes del oficialismo: Isabel Aninat (Evópoli), Arturo Fermandois (UDI), José Francisco García (Evopoli), Gastón Gómez (RN), David Huina (RN), Ernesto Silva (UDI), Sebastián Soto



los cuales cinco eran mujeres, todas y todos designados por los partidos políticos que firman el acuerdo que “*se abocará a la determinación de todos los aspectos indispensables para materializar lo antes señalado*”. *La designación de los miembros de esta Comisión será paritaria entre la oposición y el oficialismo*”. (Acuerdo Por La Paz Social Y La Nueva Constitución, 2019, 2)

Fue en esa Mesa Técnica donde se discutió, a pesar de cierta resistencia del oficialismo<sup>253</sup>, que la Convención tuviese tres cualidades únicas en la historia del país y quizás a nivel mundial: paridad de género, listas de independientes y escaños reservados para los pueblos originarios, lo que abrió una nueva forma de comprender la representatividad. Éste órgano presentaría un documento base para su posterior aprobación como reformas constitucionales en el Congreso (a las cuales los partidos se habían comprometido). El *nacimiento* del que nos habla Arendt, ya está ocurriendo.

Como hemos podido observar, el gobierno de Sebastián Piñera, no logra apaciguar las movilizaciones, ni retro trayendo el aumento de los pasajes (además de ofrecer algunas medidas distributivas) ni con la decisión de reprimir con extrema dureza mediante el uso de las FFEE y de las FFAA, al punto de violar los DDHH según lo indican informes de organismos internacionales (Organización de los Estados Americanos, 2022). Así, se queda sin más herramientas que le entrega la institucionalidad<sup>254</sup> para dar conducción a las movilizaciones. Con otras palabras, el camino se le cerraba y el abrir un cambio constitucional pareciera ser, para lo que es la realidad chilena, el mayor acto político que podía ofrecerse a la ciudadanía.

Con todo, la clase política partidista y la institucionalidad mantendrían un fuerte control del proceso, confiando especialmente en el alto quórum de  $\frac{2}{3}$  que quedó establecido para que se aprobaran las propuestas dentro de la Convención. Entonces el vacío de *poder* que evidenció el recurso a la *violencia* por parte del gobierno no se generalizó hasta el punto de la *impotencia*, sino que mediante la vía institucional se comienza a erigir un nuevo *poder*.

Para reforzar lo particular del proceso que se abre, 262 profesoras y profesores de derecho y ciencias políticas (2019) declaraban en una Carta Abierta a tres días de firmado el acuerdo:

*“En Chile ninguna Constitución ha sido el producto de la voluntad del pueblo. La ciudadanía ha sido siempre excluida de la decisión sobre cómo conducir su propio destino. Tener la posibilidad de crear una Constitución mediante un proceso democrático constituye un logro inédito en la historia de nuestra república”*

---

(independiente). Los siete representantes de la oposición, en tanto, son: Sebastián Aylwin (Comunes), Cristina Escudero (DC), Pamela Figueroa (PPD), Claudia Heiss (RD), Emilio Oñate (PR), Gabriel Osorio (PS) y Alejandra Zúñiga (PL).

<sup>253</sup> En palabras de la Comisionada (de oposición) y abogada Alejandra Zúñiga: “*Comprendo que el oficialismo [...] hay temas que no quiere ahondar, pero voy a seguir la discusión [...] sobre la importancia de la paridad [...] llevamos una semana discutiendo y ya es necesario que presentemos propuestas concretas [...] tiene que ir en el proyecto que presentemos*”. Sesión Mesa Técnica del 28 de noviembre de 2019. (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2019)

<sup>254</sup> Entendemos bajo una mirada weberiana que el poder último del Estado es “el uso legítimo de la fuerza”, pero es importante aclarar que ello se opone a la mirada Arendtiana, quien expresa que donde hay uso de la violencia, hay pérdida de poder.



## 2.2 “La cristalización”

*“[...] si la Revolución enseñó a los hombres importantes una lección sobre la felicidad, también enseñó al pueblo una primera lección sobre «la idea y el gusto por la libertad pública»” (Arendt, Sobre la Revolución)*

Hemos expresado que el “estallido social” trae consigo y es parte de un cambio en la idea y práctica de la representación política tradicional chilena. Dentro de sus concretas manifestaciones están los elementos referidos al diseño de la Convención y a los resultados que se obtuvieron luego de las elecciones de convencionales en mayo de 2021, en donde, a sorpresa de todos y todas, las listas de independientes quedaron como mayoría dentro del órgano con 48 candidaturas elegidas, a pesar de su gran dispersión en varias listas.

Chile Vamos, el oficialismo de ese entonces, obtiene 37 escaños, mientras que Apruebo Dignidad y Unidad Constituyente, de oposición, obtienen 28 y 25 convencionales respectivamente, siendo estos últimos la lista de partidos de la ex Nueva Mayoría<sup>255</sup> (sin el Partido Comunista). Esto significa que ningún sector tiene el tercio necesario para trabar alguna iniciativa, lo que obliga a grandes acuerdos entre listas y sectores políticos disímiles, ya sea en ideología como en sus experiencias políticas, dado que muchas y muchos de los convencionales electos eran o académicos o parte de organizaciones sociales de base y activistas reconocidos por alguna temática en particular como luchas ambientales y dirigencia social; lo que los ubicaba muy lejos del hábito político profesional. A la sorpresa de la irrupción de los independientes y de la derrota de la derecha, se suma también la baja votación de la centroizquierda y el éxito de la izquierda (Heiss, 2022, 168).

Como decíamos anteriormente, la novedad de la paridad de género, la conformación de listas de independientes (*Ley 21.216*, 2020), los 17 escaños reservados para pueblos originarios y el 5% de candidaturas de personas con discapacidad (*Ley 21.298*, 2020), del total de 155, fueron cuestiones que definieron los partidos políticos firmantes del acuerdo y el gobierno mediante la Mesa Técnica. Por otra parte, el funcionamiento interno de la Convención que incluía: reglamento, metodología de trabajo, plazos internos y mecanismos de participación ciudadana, entre otras materias, quedaron en manos de la misma Convención.

Señalar que ésta se organizó en 10 comisiones temáticas permanentes: Sistema Político, Gobierno, Poder Legislativo y Sistema Electoral; Sobre Principios Constitucionales, Democracia, Nacionalidad y Ciudadanía; Forma de Estado, Ordenamiento, Autonomía, Descentralización, Equidad y Justicia Territorial y Organización Fiscal; Derechos Fundamentales; Medio Ambiente, Derechos de la Naturaleza, Bienes Naturales Comunes y Modelo Económico; Sistema de Justicia, Órganos

---

<sup>255</sup> Coalición de Gobierno de los mandatos de Michelle Bachelet, conformada por la Democracia Cristiana, Partido Socialista, Partido por la Democracia, el Partido Comunista, Partido Radical, entre otros.





Autónomos de Control y Reforma Constitucional; Sistema de Conocimiento, Cultura, Ciencia, Tecnología, Artes y Patrimonios; Participación Popular; Derechos de los Pueblos Indígenas y Plurinacional y por último Enlaces Transversales<sup>256</sup>.

Como el objetivo de nuestro trabajo es identificar los elementos que permiten o son parte de la cristalización del ejercicio del poder ciudadano, y que hacen el pasaje de la *rebelión* hacia la Constitución, detallaremos algunas de las instancias de participación popular en donde las y los representantes de Defensa Ambiental desplegaron su acción de impacto en el proceso constituyente.

El reglamento que se dio a sí misma la Convención definió los mecanismos de participación como “*herramientas democráticas para la vinculación e incidencia de las personas, grupos, comunidades y organizaciones de la sociedad al proceso de debate constituyente abordado en la Convención Constitucional*” (Convención Constitucional, 2021, 9). Siendo reconocidas por la Convención ambas vías de participación política ciudadana: las organizadas y convocadas por la propia Convención, y los encuentros auto convocados de manera espontánea y gestionada por la ciudadanía. Esta situación se presenta absolutamente novedosa para Chile, puesto que no existen en el desarrollo legislativo nacional, y tampoco a nivel de políticas locales regionales y comunales, espacios de canalización de iniciativas políticas que emerjan de la base social.

Lo que nace no es sólo entonces, espacios y métodos, sino también un aprendizaje, que como veremos más adelante, obligará a la sociedad civil a romper sus *prejuicios* hacia la política para asumir la *acción* y el *juicio* en el espacio de debate abierto que surge luego del “estallido”. Podemos ver un «entre nosotros» surgiendo.

Veamos entonces algunas de las instancias de participación:

El primer mecanismo, la Iniciativa Popular de Normas (IPN) es de las instancias más importantes y novedosas, tanto a nivel de participación ciudadana como de posibilidad de incidencia (por donde Defensa Ambiental ingresó sus propuestas).

Mediante éste mecanismo una persona o grupo de personas podían presentar a la Convención Constitucional hasta siete propuestas de índole constitucional, así como también poder avalar otras siete. Debían lograr el respaldo de al menos 15.000 firmas provenientes de a lo menos cuatro regiones distintas<sup>257</sup>. Estas propuestas ciudadanas se consideran equivalentes a las propuestas de normas presentadas por los propios convencionales.

Luego de dos meses, tiempo dado para el proceso de las IPN, 78 propuestas populares, de las 2.456 presentadas, alcanzaron el número de patrocinios requeridos para ingresar y ser discutidas en la Convención. Según datos de la Convención participaron 930.332 personas, con 2.809.751 firmas registradas como respaldo a diferentes propuestas. A su vez, la mayoría de las personas apoyaron una sola iniciativa, aún pudiendo hacerlo por otras seis.

Según informe de la Universidad de Chile:

<sup>256</sup> Para más detalles de la conformación de la Convención revisar en <https://www.cconstituyente.cl/comisiones/>

<sup>257</sup> La división política-geográfica de Chile consta de 16 regiones más la Metropolitana que corresponde a Santiago.





*“De las IPN con 15 mil firmas, 46 van a la comisión de Derechos fundamentales, 15 a la comisión de Medio Ambiente, Derechos de la Naturaleza, Bienes Naturales Comunes y Modelo Económico, y 5 a Principios Constitucionales, Democracia, Nacionalidad y Ciudadanía; siendo éstas las tres primeras mayorías temáticas”.* (Uchile Constituyente, 2022)

De esa participación cabría señalar que el 2,22% de los votantes fueron jóvenes menores a partir de los 16 años, incluidos en esta instancia de posibilidad para presentar y avalar propuestas. Lo que es también una cuestión nueva en Chile, dado que se requieren los 18 años para participar de las elecciones nacionales, regionales y comunales, con la excepción de las Juntas de Vecinos: pequeñas unidades políticas vecinales, normadas por ley, en cuyas elecciones pueden participar ciudadanos y ciudadanas menores de 14 años en adelante.

Es resaltable el hecho que incluso aquellas propuestas que no hubiesen alcanzado el número de firmas necesarias, igual fueron sistematizadas y entregadas a las comisiones, además de al Congreso y al Gobierno, para informar sobre los temas de relevancia para la ciudadanía, esto según declaración de Tomás Laibe, vicepresidente adjunto de la Convención (UChile Constituyente, 2022).

Como segundo mecanismo, resaltamos los Encuentros Autoconvocados, que se definieron como: *“toda instancia presencial o virtual que permitiesen a un grupo de personas por propia iniciativa y según modo de operar, reunirse para deliberar sobre los temas constituyentes”* (Convención Constitucional, 2021, 13). Acá sin duda es dónde más podemos palpar el espíritu de la *acción concertada* y espontánea de la ciudadanía, pues se convoca a sí misma, entre conocidos y desconocidos en su territorio o área temática para discutir y acordar qué demandas y/o propuestas entregarían a las y los convencionales electos de sus respectivos distritos, qué normas constituyentes recolectarían firmas como iniciativa popular, o cuáles ideas y quiénes las presentarían en las Audiencias Públicas que tenía la Convención.

La tercera instancia son las Audiencias Públicas (obligatorias), que se definieron como *“instancias que permiten la recepción de propuestas, experiencias, testimonios de personas y organizaciones de asuntos de interés del pleno y de las comisiones temáticas”* (Convención Constitucional, 2021, 14). Para el debate de todo proyecto de norma o conjunto de normas constitucionales, las comisiones temáticas debían realizar, al menos una audiencia previa, priorizando territorios o lugares afines a la temática, o a las personas o entidades más relevantes en el marco del contenido normativo de la propuesta.

Como cuarta describiremos la instancia de Semana Territorial en tanto que una semana al mes debía destinarse el trabajo de las y los convencionales a su territorio distrital, del cual fueron electos. Allí, debían *“promover y participar de actividades orientadas a la rendición de cuentas, a la difusión de la labor de la convención constitucional y promover la participación popular”* (Convención Constitucional, 2021, 17).

Por lo habitual estos encuentros se informaban y eran convocados mediante redes sociales. En esos espacios las y los convencionales expusieron, según su sector ideológico, tanto las cosas positivas como las negativas del proceso, se contaban detalles de las discusiones, se justificaba las votaciones



que se realizaban en las comisiones y en los plenos de la Convención, y las y los asistentes podía hacer preguntas, sugerencias y hasta reclamos a quienes representaban su territorio.

Otros mecanismos y/o espacios de participación popular que se desarrollaron y que no entraremos en detalle son: Cuenta Popular Constituyente, Jornadas Nacionales de Deliberación, Foros Deliberativos, Cabildos Comunales, Convenios Comunales y las Oficinas Territoriales Constituyentes.

Como señalamos aquí, nos centramos en el caso paradigmático de Defensa Ambiental, que participó en las instancias detalladas, así como también en la comisión n°5 de “Medio Ambiente”. Cuestión que veremos con más profundidad a continuación.

Defensa Ambiental se conformó en el año 2016, con la intención de profesionalizar la defensa de causas ambientales en la ciudad de Concepción<sup>258</sup>, y para promover el buen vivir. Trabajaban principalmente en vinculación con comunidades y municipalidades de la región, y, a pesar de no definirse como “políticamente neutros”, porque en su discurso presentan líneas de crítica al sistema neoliberal, su actividad no estaba asimilada como una militancia partidaria y no prestaban apoyo a candidaturas específicas ni se asociaban a partidos políticos.

Durante el estallido las cosas cambian y la ONG modifica su campo de compromiso, en el sentido de desarrollar una participación activa en la discusión política que estaba ebullendo: asistiendo a marchas, talleres y encuentros organizados dentro de la coyuntura. Además, se vincularon con organizaciones que defienden los DDHH, como es el Comité de 19 de Octubre, según comentó Camila Palma de Defensa Ambiental.

La organización se involucra con líneas de cuestionamiento a la legislación vigente en materia ambiental (cuestionamiento que no estaba dentro de la ONG hasta el estallido) y se empieza a pensar en la perspectiva de una Constitución ecológica que configure dos demandas centrales: “agua” y “derechos de la naturaleza”, siendo ésta última idea incorporada por la Defensa Ambiental luego del estallido, pues la primera era una iniciativa presente en la organización desde sus inicios.

La expansión hacia la acción política de Defensa Ambiental, no sólo se da por la apertura del espacio público (cientos de asambleas y cabildos en las calles, plazas, por todo el país e incluso en el extranjero), sino también por una disposición al contacto y escucha en las múltiples instancias, a partir de la cual los derechos de la naturaleza se solidifican y erigen como la “bandera de lucha” para redactar una IPN.

Sus redes con organizaciones fueron regionales, nacionales e internacionales (con “Earth Law Center” y “Global Alliance for the Right of Nature”; ELC y GARN respectivamente)<sup>259</sup>, también con candidatos y posteriormente constituyentes electos tanto en vinculación territorial por los distritos (Amaya Alvez, Bastián Labbé, Tammy Pustilnick y Loreto Vidal) como por la comisión de Medio Ambiente.

En base a sus transformaciones durante el proceso constituyente, Defensa Ambiental se adapta y crea a partir de su Equipo de Miembros un Equipo Constitucional, dedicado exclusivamente a pensar,

---

<sup>258</sup> Capital regional del Biobío.

<sup>259</sup> Para ahondar en alianzas y redes dirigirse a: <https://www.ongdefensaambiental.cl/alianzas/>



investigar y rescatar las temáticas recopiladas en función a la propuesta constitucional que se deseaba erigir.

Para profundizar los momentos de participación los dividimos en tres: durante el estallido, previo a la elección de constituyentes y posterior a la conformación de la convención.

En la primera etapa, durante el estallido, participó en actividades de educación ambiental en asambleas espontáneas temáticas y cabildos autogestionados en barrios, también siendo parte de la Asamblea Regional Ambiental del Biobío.<sup>260</sup>

Durante la segunda etapa Defensa Ambiental formó parte de la campaña por la opción «apruebo» en el plebiscito de entrada de la nueva Constitución el 25 de octubre de 2020. Luego, durante el proceso electoral de constituyentes, actuó si se quiere, como puente entre los candidatos y electores: evaluando compromisos y difundiendo la candidatura de aquellos que tenían en su agenda los derechos de la naturaleza. Sus medios de transmisión y comunicación eran entonces principalmente las redes sociales. Durante la tercera etapa, Defensa Ambiental presenta una propuesta mediante IPN: “15.000 corazones por la Tierra Por el Reconocimiento y la Defensa de los Derechos de la Naturaleza”<sup>261</sup>. Para su elaboración colabora con ELC, expertos internacionales en derechos de la naturaleza que podían ofrecer una óptica desde el derecho comparado con legislaciones que hubiesen incorporado los derechos de la naturaleza a sus cuerpo jurídicos, para enriquecer la mirada propia: situada, práctica y sostenida en la experiencia con comunidades en la región, enriqueciendo con ello la propuesta.

Queremos resaltar que desde Defensa Ambiental también buscaron asegurar la posibilidad de introducir su paquete de propuestas mediante normas de convencionales, en caso de que la IPN no alcanzase las firmas requeridas. Mediante este mecanismo eran necesarias siete firmas de convencionales para el ingreso de la propuesta. Aquí Defensa Ambiental colabora con el convencional Cesar Uribe, con quien ya habían trabajado previamente en materia ambiental por ser él un activista ambiental en la región de Ñuble, vecina al Biobío. Uribe, a pesar de no estar en la comisión de Ambiente sino en la de Forma de Estado, ayuda para armar un punto de prensa y reunir las firmas necesarias.

Participaron activamente de otras instancias: por ejemplo, postularon como expositores en una Audiencia Pública, específicamente la de la Comisión de Justicia, para hablar de justicia ambiental, en noviembre de 2021; también hicieron parte de las semanas territoriales de convencionales, principalmente la del mes de enero de 2022, donde pudieron hacer difusión por la iniciativa popular de norma presentada.

Desde la publicación de la propuesta el 7 de enero de 2022, hasta el fin del plazo de recolección de avales hasta el 1 de febrero de ese mismo año, se abocaron a la campaña, difundiendo y promocionando su IPN con el fin de alcanzar las 15.000 firmas de apoyo. Esto lo realizaron

<sup>260</sup> La Asamblea Ambiental del Biobío pretendía convocar a las organizaciones y personas naturales ambientalistas para establecer espacios de discusión mediante metodologías participativas, e impulsar la temática desde la idea de una nueva Constitución. Durante la pandemia la Asamblea se mantiene y cambia su funcionamiento, orientándose a escuelas y charlas acerca de las discusiones sobre derechos de la naturaleza.

<sup>261</sup> Propuesta integrada por 5 artículos, referentes a derechos de la naturaleza y agua. Para ahondar, revisar: <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/02/Iniciativa-Popular-73-19350.pdf>



principalmente mediante redes sociales (plataformas como Instagram y Facebook), a lo que sumaron la entrega de información física en la calle, puntos de prensa y alianzas con otras organizaciones sociales que empujaban otras IPN, pero que al unirse expandían su área de influencia (vínculos con grupos feministas y de DDHH por ejemplo).

Finalmente su propuesta recibió los avales (firmas virtuales) necesarios como propuesta popular y pasó a ser discutida en la Convención, en específico a la comisión n°5 de “Medio ambiente, Derechos de la Naturaleza, Bienes Naturales Comunes y Modelo Económico”.

Allí, en primera instancia, mediante una reunión virtual, dos expositoras, Jimena Moreno Maya de Defensa Ambiental y Constanza Prieto Figelist de ELC, defendieron la propuesta frente a los convencionales. Luego, la Comisión votó sobre cada artículo de la propuesta por separado, y los mantuvo en su totalidad para el bloque de propuestas que debía presentarse al pleno como paso siguiente; en esta instancia además la Comisión incorporó la propuesta, Defensoría de la Naturaleza, institución muy reclamada por diferentes movimientos ambientalistas del país según nos comentó Camila Palma. Junto a ésta última en el texto final, se proponía como institución la Agencia Nacional del Agua, lo que da cuenta del intento de institucionalización de un nuevo *poder*.

El primer paquete de propuestas de la Comisión n°5 fue rechazado por el plenario de la Convención por cuestiones formales, por lo que tuvo que volver para ser redactado nuevamente y así buscar su aprobación en una segunda instancia plenaria. En aquel intersticio Defensa Ambiental organizó un espacio, en colaboración con GARN y ELC, dentro de la Convención, para exponer una charla informativa a las y los convencionales y sus equipos, para derribar “mitos” de la contracampaña que pretendía evitar la aprobación de esas normas ambientales. Reforzaron su trabajo de información enviando a los correos electrónicos de todas y todos los convencionales un resumen con los puntos claves de su proyecto.

La versión reescrita del bloque de normas fue finalmente aprobada en su mayoría por el pleno, y con esto los puntos presentados por Defensa Ambiental pasaron a conformar la propuesta de texto constitucional, tal como se puede comprobar en Capítulo II “Derechos Fundamentales y Garantías” y Capítulo III “Naturaleza y Medioambiente” de la propuesta de texto Constitucional (Convención Constitucional, 2022).

El 4 de julio de 2022 se presentó finalizada la Propuesta de Nueva Constitución, y comenzó la campaña por el «apruebo» de cara al plebiscito de salida del 4 de septiembre. Defensa Ambiental se involucró en esta campaña: mediante redes sociales organizaba y promocionaba charlas y conversatorios para presentar las transformaciones que ofrecía la Constitución.

### 2.3 “Con los ojos de Arendt”

*“La política trata del estar juntos y los unos con los otros de los diversos”*  
(Arendt. La promesa de la política)



Buscamos mostrar en el presente trabajo una secuencia de hechos que se entretajan en la tela de la historia de Chile, y que dan cuenta de un *acontecimiento*, en el sentido arendtiano, que generó un quiebre en la institucionalidad chilena y en su habitus democrático de los últimos 30 años, abriendo una política real y viva para la ciudadanía.

El “Estallido Social” según lo revisado, viene precedido de una democracia que no daba cuentas de las demandas sociales ni de su crisis interna, especialmente la representativa, entendiéndola como una desafección a la democracia o al menos de desapego de participar en ella. Sumando además una crisis general de las instituciones (Morales Quiroga. 2020).

Esa energía acumulada, de movilizaciones sociales que nunca vieron satisfechas sus exigencias, se despliega primero como *rabia*<sup>262</sup> callejera, para luego moverse hacia un proceso institucional y democrático, como fue la redacción de una propuesta constitucional que diera vuelta la página de la Constitución de 1980 implantada bajo la dictadura cívico-militar de Augusto Pinochet.

A pesar de los esfuerzos de organizaciones sociales-políticas, de partidos políticos y del propio Gobierno de Michelle Bachelet, de empujar un cambio constitucional a tal profundidad que diera pie para decir que se está frente a una nueva y legítima Constitución, los intentos fueron un fracaso. No fue hasta el “estallido social”, hasta que surge una *rebelión* a tal escala, que la clase política en su conjunto, de izquierdas a derechas, llega a un acuerdo que permitió una experiencia única en la historia del país, y que sin duda deja lecciones en sus actores populares y fuerzas políticas, pese al rechazo final de la propuesta de Constitución que presentó la Convención.

Para extraer los elementos arendtianos del proceso que hemos descrito, abordaremos tres ejes. Primero será el quiebre de los *prejuicios* hacia la política que se evidencia durante el proceso constituyente. Lo segundo será la *acción* y el concepto de *poder* en relación a la experiencia paradigmática de la ONG Defensa Ambiental, y por último y tercer lugar, abordaremos el “estallido social” y la discusión constitucional como fenómenos de *rebelión* y *revolución* respectivamente.

### 2.3.1 El quiebre de los prejuicios

“Si se quiere hablar de política, debe empezarse por los prejuicios”  
(Arendt, ¿Qué es la política?)

Si pretendemos desarrollar una óptica política del proceso constituyente chileno desde Hannah Arendt, ésta nos interpela a reflexionar sobre los *prejuicios* hacia la política, siendo éstos por sí mismos algo político e imposibles de ignorar. Detalla la autora:

---

<sup>262</sup> Hannah Arendt, sin ser una promotora de la violencia, comprende que ésta se puede manifestar en situaciones donde se percibe una ofensa a nuestro sentido de justicia. Escribe la autora: “[...] la violencia brota a menudo de la rabia y la rabia puede ser, desde luego, irracional y patológica, pero de la misma manera que puede serlo cualquier otro afecto humano. Es sin duda posible crear condiciones bajo las cuales los hombres sean deshumanizados [...] bajo ciertas circunstancias, la violencia - actuando sin argumentación ni palabras y sin consideración a las consecuencias- es el único medio de restablecer el equilibrio de la balanza de la justicia” (Arendt, 2015, 163-164).



*“Pues los prejuicios que todos compartimos, que son obvios para nosotros, que podemos intercambiarlos en la conversación sin tener que explicarlos detalladamente, representan algo político en el sentido más amplio de la palabra —es decir, algo que constituye un componente integral de los asuntos humanos entre los que nos movemos todos los días. (Arendt, 2019, 52)*

Los prejuicios no son algo “malo” si los vemos desde una óptica moral, es más, la vida en sociedad para los individuos no sería posible sin estos, pues *“una ausencia de prejuicios exigiría una alerta sobrehumana”* (Arendt, 2019, 52), mas resulta particularmente peligroso en política, donde no podemos movernos sin juicios, el que se le permita a los prejuicios sustituir al juicio de las personas. Para la pensadora, la política se ha desenvuelto en relación con aclarar y disipar los prejuicios, y la forma de resolverlo es buscando el hecho previo que le dio su origen, su particularidad de verdad, lo que permitiría identificar aquello que sustenta la generalidad con la que operan éstos, subsumiendo lo particular a una idea de universalidad.

Ejemplos de consignas como “Que se vayan todos”, “El pueblo unido avanza sin partidos” y “Abajo el gobierno, renuncia Piñera” y, que una de las canciones más coreadas en las movilizaciones sea el “Baile de los que sobran” de la icónica banda chilena de la década de los 80, Los Prisioneros, que dice:

*“A otros le enseñaron secretos que a ti no  
A otros dieron de verdad esa cosa llamada educación  
Ellos pedían esfuerzo, ellos pedían dedicación  
¿Y para qué?  
Para terminar bailando y pateando piedras*

*Únete al baile  
De los que sobran  
Nadie nos va a echar de más  
Nadie nos quiso ayudar de verdad”*,

dan luces que estamos frente a una considerable distancia entre un pueblo y su sistema político, en base a la desconfianza y desesperanza propia de la experiencia de su gente. Es posible considerar el rechazo en general al sistema político como un aliciente para que la sociedad civil entre en una anomia y desafección. 17 años de dictadura y 30 años de democracia de baja intensidad, enmarcada en un régimen neoliberal paradigmático, tuvieron consecuencias, y una de ellas como vemos es la presencia de estos prejuicios que ponen a la ciudadanía lejos de su propio juicio, del debate, de la democracia en tanto tal, pues el aprendizaje ha sido el que nadie nunca “los ha querido ayudar de verdad”. Un Estado prácticamente ausente, más allá de la protección que hace éste al libre mercado, poca adhesión puede exigirle a la ciudadanía.

*“Uno de los motivos de la eficacia y peligrosidad de los prejuicios es que siempre ocultan un pedazo del pasado”* (Arendt, 2019, 53), arrastran una verdad previa que se pierde en el tiempo, en sus hechos, no así desaparece su efectividad para respaldar una pre-concepción de las cosas. El prejuicio nos





impediría vivir la experiencia, nos inactiva, lo que hace desaparecer la potencialidad del *nacimiento* y acaba con la *política*. ¿Quién no ha escuchado la frase “*me da lo mismo ir a votar, si mañana tengo que ir a trabajar igual*”?

Los prejuicios no son idiosincrasias personales y no son fruto de la experiencia personal y lo más importante, no son juicios, es más, se anticipan a éstos. En política, como ya se dijo, nos llevan a la *impotencia*, a la inacción cuando reemplazan al juicio, pues se perdería el espacio del «entre nosotros» donde se manifiesta la pluralidad y los individuos se revelan los unos a otros, haciendo posible la *acción*, los acuerdos, y con ello el *poder* y la *política*, siendo ésta última sinónimo de *libertad* para Arendt.

A lo anterior, la autora manifiesta que la preocupación de la política no está en el individuo “*pues el punto central de la política es siempre la preocupación por el mundo y no por el hombre*” (Arendt, 2019, 57), apuntando con ello la importancia que tiene el marco político y cívico-institucional para el bienestar individual, es decir, si buscamos nuestro propio bienestar, debemos encontrar primero el bienestar como comunidad.<sup>263</sup>

En base a lo dicho, podemos afirmar que cuando se abren los espacios públicos y con ello la discusión política, cuando surgen nuevas *ágoras* producto del “estallido social”, vamos dando cuenta de que nace la posibilidad de vincularse nuevamente y hacer acuerdos en pluralidad, en un nuevo contexto, con los temas que competen a todas y todos, tal como fue el caso de la acción de Defensa Ambiental durante el proceso constituyente.

El prejuicio es una herramienta útil frente a lo cotidiano, ante lo que se tiene una idea general, no propia, de lo que son las cosas y de su estado, mas ante un *acontecimiento* de carácter arendtiano, cuando nos topamos con lo nuevo y la tradición se queda sin respuestas, sin criterios, solo queda sostenerse en la capacidad humana del juicio, lo que es esencial para la política y para que surja lo inesperado.

Tomando lo anterior, distinguimos que la situación previa al estallido social contiene claramente elementos de prejuicios contra la clase política y sus instituciones, así como también una desafección por la democracia institucionalizada. Tal como se puede notar en los porcentajes de participación electoral en las últimas décadas, como así también en los niveles de confianza en las autoridades que vimos en la primera parte del presente artículo y, en las consignas callejeras que manifestó la gente en las protestas.

La democracia chilena de baja intensidad, como afirma el historiador Sergio Grez, se vio interrumpida con el “estallido social” y su derivado proceso constituyente que, como hemos visto, contó no sólo con un organismo de una conformación única en la historia del país, la Convención, sino también generó posibilidades de quebrar los *prejuicios* hacia la política, con manifestaciones de isonomía que fueron aprovechadas mediante acciones concretas para la construcción de un nuevo

---

<sup>263</sup> Esto nos hace recordar lo Clásico de la base del pensamiento de Arendt, pues resulta difícil no sintonizar con la idea de *polis* que desarrolló Aristóteles, en donde cuidar la ciudad era el principal deber del ciudadano, pues sólo en ese espacio se desarrollaba la *política* que se entendía en esa época y en el pensamiento de Arendt, como sinónimo de *libertad*.



*poder* y constituir la *libertad*, entendiendo éste como el esfuerzo de generar una nueva Constitución, siendo ejemplares las que señalamos en el caso de la Defensa Ambiental.

### 2.3.2 Acción, Poder y ONG

Para comprender la cristalización de las propuestas ciudadanas, desde los “Ojos de Arendt”, la *acción* debe pensarse en el mundo que se abre entre los individuos que conviven, en el espacio común de relación que existe «entre nosotros», nunca aisladamente. Aún más, actuar nos inserta en el mundo humano, nos permite afirmarnos como personas, aparecer y comenzar a formar parte de un mundo común donde somos un *quien* entre otros; nos revelamos y aquellos se nos revelan, como un segundo nacimiento. En este sentido de natalidad relacionamos la *acción* con la *iniciativa*, en tanto es un comienzo que abre paso a lo impensable, pues todo nacimiento necesariamente es un *acontecimiento*. Aquello nos permitiría ver el “estallido” y al proyecto constitucional, con sus espacios de participación y discusión, como el *acontecimiento* que abre la concreta revelación de individuos en el espacio de los asuntos públicos, del que hasta entonces habían permanecido marginados. Lo demuestran la propagación de asambleas y cabildos espontáneos en los barrios, las más de 2000 IPN y la participación récord en las elecciones del plebiscito de entrada.

Pensar entonces en un proceso que motiva la *acción*, es pensar en la revelación misma de los sujetos como únicos y diversos, y esto es un asunto de dignidad humana.

Acompañando a la *acción* está el *discurso*, ligado fuertemente a la distinción, pues cuando mediante la acción nos insertamos en el mundo necesariamente debemos responder a la pregunta ¿Quién eres tú?, diferente a los otros y otras, reconociendo la unicidad propia del sujeto. Así el espacio público ofrece “*un espacio de visibilidad en que los hombres puedan ser vistos y oídos y revelar mediante la palabra y la acción, quiénes son*” (Arendt, 2019, 19).

La *pluralidad* entonces es indisociable de la *acción*, porque en tanto nos revelamos como personas, como alguien y no algo, nos revelamos como individuos únicos; lo “común” de lo público, teniendo en cuenta aquello, se nos presenta como un espacio de relación entre los diversos, mas nunca de asimilación.

Por esto es importante resaltar la preocupación que movió todo el proceso Constituyente, de apelar a lo plural, de traer a la diversidad de voces a participar de la discusión y rescatarlas de la masificación unificante de lo *social*. Podemos verlo, ya sea en conformación de la Convención por independientes, con diversidad de profesiones, áreas de ejercicio y alineaciones políticas, ya sea en el contenido de las propuestas populares, que concentraron demandas desde todos los sectores de la ciudadanía.

Sin embargo, evidentemente, la capacidad humana no se restringe al sólo actuar del sujeto, sino que se extiende a la de “actuar concertadamente” con otros y otras, y esto constituye la esencia del *poder* para Arendt. Éste entonces no puede pertenecer nunca a un individuo, sino que surge y depende necesariamente de un grupo. (Arendt, 2015, 147). En estos términos, no es inapropiado pensar que cuando Defensa Ambiental se inmiscuye en el proceso constituyente, donde en asambleas y cabildos



se formulan pactos y alianzas en espacio de igualdad horizontal de pluralidad de sujetos, está haciendo parte de un proceso de creación de *poder* entendido sin dominación.

Y en este ámbito de deliberación y de escucha, mediante el discurso, la palabra, comienza a configurarse *sentido*, el cual vuelve a la acción significativa. Así en la Asamblea Ambiental del Bio Bío, como espacio público, Defensa Ambiental y una multiplicidad de actores, comienzan a articular la idea de derechos de la naturaleza: construían *sentido* que luego buscarían hacer perdurar mediante una propuesta de norma popular.

En este marco, la redacción y presentación de la IPN no implicó mera acción individual, sino esencialmente acción política, en tanto fue necesariamente la *acción* coordinada y articulada de muchos e implicó pactos, compromisos con otros actores sobre el sentido de establecer los derechos de la naturaleza como bandera política. Y en estas promesas y pactos, es donde se asienta el nuevo *poder*. “Al mismo tiempo, estas promesas mutuas no están basadas, al menos no del todo, en el miedo y el cálculo, sino prioritariamente en la confianza de poder iniciar algo juntos” (Giannini y López 2014, 73)

Y aquí está el corazón de la revolución: en el *poder* nuevo que se construye y legitima en la *acción* concertada de muchos, y que buscará conservarse e institucionalizarse para concretar lo que inició con el *acontecimiento*: la irrupción de la historia y el surgimiento de lo nuevo.

“[...]las revoluciones pueden plantearse el objetivo de comenzar de nuevo la historia, pero sin el recurso a ningún otro apoyo más que las acciones concretas de los hombres y mujeres, sus mundanas y siempre limitadas capacidades de actuar y hablar, y, sobre todo, de organizarse de acuerdo a las promesas mutuas” (Arendt 2004, 232).

### 2.3.3 Rebelión y Revolución

Hannah Arendt en “Sobre la revolución”, hace una reflexión comparativa entre la Revolución Francesa (1789) y la Revolución Norteamericana (1775), donde la primera se muestra como revolución inconclusa, siendo más bien restauradora, que deriva en un “despotismo ilustrado”, mientras que la segunda habría completado su ciclo, alcanzando en paralelo al desarrollo de la guerra, la materialización del nuevo *poder* surgido de las colonias en una Constitución.

La *rebelión*, pensada como los momentos de lucha por la liberación de la dominación, cuando no va seguida por una *revolución*, está destinada a convertirse en “una multiplicación de repúblicas, crímenes y calamidades”<sup>264</sup> (Arendt, 2004, 189). La *revolución* no alcanza su fin con la liberación, sino con la efectiva constitución de la *libertad*: “no hay nada más inútil que la rebelión y la liberación cuando no van seguidas de la constitución de la libertad recién conquistada” (Arendt, 2004, 190), siendo así es deber identificar la *revolución* con la fundación de la *libertad*, constituyendo nuevos poderes instituidos.

---

<sup>264</sup> Pié de página original del texto de Arendt: “Estos temores fueron expresados en 1765, en una carta a William Pitt en la que Dickinson había proclamado su confianza en la victoria de las colonias contra Inglaterra. Véase Edmond S. Morgan: The Birth of the Republic, 1763-1789, Chicago, 1956, p. 136.”



Pensar en el “estallido” como una *rebelión*, una fuerza intempestiva, nos exhorta a preguntar si hubo después de éste, elementos revolucionarios gestados al interior de la sociedad chilena.

El fin de la *revolución* es la de cristalizar el *poder* tal y como lo entendimos arriba, es decir como el producto de la capacidad de los sujetos de actuar, para transformar la realidad, concertadamente sosteniendo acuerdos, porque pensar el *poder* en estos términos, sin dominio, sin coerción, también es pensar en la *libertad*.

La *violencia* como dominación, y *poder* son términos antagónicos para Arendt, pues donde hay uno el otro se pierde. No reparar en aquello fue lo que en la Revolución Francesa habría abierto la “*esfera política a esta fuerza natural y prepolítica de la multitud y fueron barridos por ella como anteriormente habían sido el rey y los antiguos poderes*” (Arendt, 2004, 249-250). Mientras que esa distinción queda clara para los Padres Fundadores norteamericanos, y también, en la fase constituyente del “estallido social” chileno, donde el *poder* surge cuando se desarrollan las acciones en el común acuerdo, en tanto “*coalicaban mediante promesas, pactos y compromisos mutuos; sólo un poder tal, basado en la reciprocidad y en la mutualidad, era un poder verdadero y legítimo*” (Arendt, 2004, 250). Este *poder* es el que una vez conformado buscará instituirse, mantenerse, mediante una Constitución ¿Cómo no hablar entonces, al menos, de espíritu revolucionario?

#### 4. Discusión

En nuestro trabajo hemos intentado reconocer y analizar, mediante el cuerpo teórico de Hannah Arendt, factores involucrados en la acción y la cristalización de un poder ciudadano en propuesta constitucional, tomando como ejemplo paradigmático la experiencia de una ONG, alojada en una región al sur de Chile, que logró mediante un proceso de escucha y reflexión colectiva: acordar, redactar, proponer, respaldar, ingresar, defender y aprobar una idea jurídica, como son los derechos de la naturaleza, para que fuesen parte de un nuevo texto constitucional.

Ahora bien, ya teniendo frente a nosotros una reconstrucción de una exitosa cristalización, en tanto quedó la propuesta popular dentro de la propuesta de Constitución, podemos aventurarnos en hacer algunas cuántas preguntas sobre ella ¿Por qué antes la ONG y así también otras organizaciones con capacidad técnica no se involucraban en el debate de las políticas nacionales, es decir, con la legislación y/o con los partidos políticos? ¿Por qué habiendo tantas organizaciones sociales con temáticas y luchas similares no había una articulación nacional? ¿Qué hizo nacer el “estallido social” para que algunas cosas fuesen diferentes a tal punto que se obligue a la historia a tomar otra dirección? ¿Qué queda de la experiencia de la *acción*? ¿Fue o no fue una *revolución* bajo los términos de Arendt?

Será muy difícil abordar una discusión sobre lo recién dicho, sin entrar en tensión con el resultado del plebiscito de salida, es decir, con el triunfo del rechazo de la propuesta constitucional que incorporaba en su interior la cristalización del trabajo democrático de la Defensa Ambiental, así como de otras cientos de organizaciones sociales y otras tantas decenas de miles de personas, que participaron en las diversas instancias que se abrieron para que la democracia fuese algo palpable, concreta y viva, y no quedara duda de que la *pluralidad* estuvo presente.



Entonces, el rescate que hacemos de esa experiencia concreta y de sus factores, cobra otro sentido de utilidad, no sólo el de abrir caminos reflexivos que nos permitan comprender mejor los fenómenos constitucionales contemporáneos, y con ello ofrecer explicaciones a un mundo cada día más dinámico e inestable, sino también permitirá reconocer qué cuestiones prácticas de las vividas, cuáles de esos aprendizajes colectivos y de sus expresiones políticas quedaron y que, sin lugar a dudas, se demandarán ciudadanamente en la continuidad del proceso constituyente.

La desafección, desconfianza e insatisfacción con el sistema político, estructuradas por *prejuicios* que tienen una fuente de experiencia concreta colectiva, anclada en una extensa dictadura, continuada por una democracia de baja intensidad o tutelada, en donde los partidos políticos no canalizaron ni digirieron los conflictos sociales dentro de su sistema, son cuestiones parte de la explicación de la grieta entre lo que ocurría en las bases sociales y lo que sucedía en la política institucionalizada.

Defensa Ambiental antes del “estallido”, teniendo una postura crítica del modelo económico del país, trabajando con municipalidades y con otras organizaciones sociales en conflictos ambientales, no tenía ni quería tener vínculos de alianza con partidos políticos o con el gobierno de turno. Fue el *acontecimiento* que hace brotar lo nuevo, lo que deja a los *prejuicios*, a las ideas previas sobre la política, como incapaces de ofrecer respuestas; por lo tanto frente a la emergencia social que acontecía, las y los miembros de Defensa Ambiental reestructuraron su conformación y sentido de funcionamiento. Se revelaron públicamente con sus ideas e intenciones, y con sus *juicios* discutieron y acordaron en los espacios públicos que se levantaron, el qué y cómo de participar en la institucionalización de ese *poder* en una nueva Constitución.

Para la segunda pregunta que nos hacemos más arriba, observamos que no fue hasta el “estallido” que las organizaciones sociales tanto de la misma temática, como con otras diferentes en su petición o propuesta, logran tener una articulación y *accionar* en conjunto, encontrándose en intereses comunes. La apertura de lo público: la construcción de espacios de deliberación y acuerdos, tanto los autogestionados desde la población “de base” como los mecanismos propios que se definió a sí misma la Convención, sin duda fue un factor fundamental para la cristalización y legitimidad de las propuestas.

Se hace difícil pensar que la continuidad del proceso pueda omitir entonces, la disposición tanto de crear espacios de participación deliberativa como vías de canalización de propuestas ciudadanas. Pues sabemos que se rechazó el documento final, mas no hay crítica sobre lo que fue el desarrollo participativo de la construcción del texto.

El *acontecimiento* del “estallido social” fue una sala de partos de fenómenos políticos. De los cuales, hemos procurado rescatar los experimentados por Defensa Ambiental, como caso paradigmático de esos sucesos que afectaron tanto la experiencia de la población como también de todo el sistema político. Luego de abordar la superación de los *prejuicios* frente a la política y de lo clave que fue la apertura de lo público y de sus espacios de *acción*, cabe también resaltar otros factores:





1) La decisión del ejecutivo encabezado por Sebastián Piñera de convocar a las distintas fuerzas políticas para alcanzar y respetar un acuerdo transversal y así dar curso a un proceso de cambio constitucional. Ello ante la emergente *impotencia* que estaba dándose curso y la amenaza del colapso de la institucionalidad producto de la *violencia* en las sostenidas movilizaciones.

Sobre esto no podemos dejar fuera la coincidencia de la llegada de la pandemia de Covid-19 en marzo de 2020, que habría sido un factor decisivo en la retirada de las movilizaciones callejeras (Heiss, 2022, 165), mas no podemos inferir que ésta sería la principal causa de la merma de la energía social expresada en la calle, pues una vez habiendo un calendario constituyente, una gran mayoría de las fuerzas sociales se abocaron a construir e instituir su *poder*, es decir y como veremos luego, estábamos en presencia de un impulso revolucionario según los conceptos arendtianos.

2) La conformación y funcionamiento de la Convención, como órgano *sui generis* en la historia chilena, sin duda fue un elemento esencial para la cristalización de iniciativas ciudadanas. La paridad de género, los escaños reservados para pueblos originarios, la obligación de incluir un porcentaje de discapacitados y el levantamiento de una gran variedad de instancias participativas, consideramos que son cuestiones que difícilmente podrán ser soslayadas en la continuidad política del cambio de la Constitución de 1980. La experiencia social está presente y la potencia de continuidad a pesar del rechazo de la propuesta es real, tal como expresó Camila Palma (citada avanzado el texto), directora de Defensa Ambiental, lo que viene luego de la derrota es llevar la defensa del agua y los derechos de la naturaleza al Congreso, y continuar con el esfuerzo de materializarlas en una ley.

3) La experiencia previa de trabajo de base y jurídica de Defensa Ambiental (como asesores) y su relación con organismos internacionales fueron claves para consolidar efectivamente una Iniciativa Popular de Norma y para que contase además, con la profundidad argumentativa y formal que permitió que el texto propuesto, acabase prácticamente íntegro en su fondo dentro de la propuesta constituyente. Esa ventaja de experiencia hoy es compartida por cientos de organizaciones sociales, lo que nos hace pensar que el proceso que sigue posterior al rechazo, contará con una sociedad civil mucho más experimentada, más poderosa en clave arendtiana, con menos distancia de la política.

Afirmamos esto pues también confiamos en aquella cualidad humana de siempre poder crear algo nuevo a partir de la *acción* concertada con otras y otros, construyendo así *poder* para afectar nuestras realidades en el sentido de alcanzar la *libertad*, aquella que versa de mostrarse uno tal cual se es, y gozar de voz en los asuntos públicos sin estar por sobre ni debajo de nadie.

4) La disposición de escucha, de discusión plural y de llegar a acuerdos que se generó entre diferentes actores sociales y políticos, nos parecen cuestiones esenciales para la cristalización de la propuesta que presentó Defensa Ambiental y así como otras más que también fueron parte de las instancias participativas y derivaron en una propuesta de normativa constitucional. Como dijimos anteriormente, es en ese mostrarse al mundo en el espacio público, es en esa isonomía entre los actores, en donde se hace posible la *acción* y el *poder*.

5) La propuesta rechazada el 4 de septiembre de 2022, sin dudas será materia de crítica en múltiples dimensiones (políticas, sociológicas, históricas, etc.), mas no se puede negar que en su contenido presenta elementos insoslayables que fueron y son demandas ciudadanas.





Previo al “estallido social” y a la Convención derivada, lo que habían eran demandas desarticuladas expresadas en movimientos atomizados, además de pancartas, lienzos, rayados de muros y publicaciones en redes sociales de iniciativa individual. Hoy la población chilena tiene un documento que articula, da cuerpo y sentido a esas demandas, y que sin duda marcará una continuidad del proceso ahora con un sólido y coherente cuerpo de ideas y demandas. El fantasma de una propuesta constitucional recorre Chile.

6) Consideramos la posibilidad de que éste proceso constituyente sea el primero que cuente con una extendida realidad digital, entiéndase ésta como la práctica de articulación e información política (incluyendo las campañas) mediante plataformas digitales. Ello en especial frente a la situación pandémica:

*"Las asambleas vecinales y cabildos autoconvocadas que se habían suscitado después del estallido fueron reemplazados por encuentros virtuales a través de las pantallas de teléfonos celulares y computadores. Esto no impidió, sin embargo, que la participación electoral en el plebiscito llegara a un récord histórico, con el 51%, equivalente a 7 millones y medio de electores."* (Heiss, 2022, 165)

Sobre lo anterior, indicar que prácticamente el acceso que tenían las y los ciudadanos para hacer seguimiento a los debates, documentos y votaciones (ya sea en vivo o en diferido), era mediante plataformas digitales, muchas de ellas levantadas por organizaciones no gubernamentales, centros de estudios, universidades y medios de comunicación alternativos.

Estudiar más adelante esta relación de proceso constituyente-pandemia-medios digitales se transforma en una interesante línea de investigación, pues consideramos que en el futuro (ya presente) la política y lo virtual serán dimensiones imbricadas con sus propias dificultades a comprender.

Con lo dicho anteriormente y con lo visto durante este artículo en su integridad, podemos sintetizar que hay: experiencias, tejido social, contenido y una energía transformadora que a pesar del fracaso de la institucionalización del *poder*, siguen presentes y activos en la actualidad, lo que sin duda pone a Chile en una situación política con un alcance y profundidad que no se percibía desde la lucha contra la dictadura.

Ahora bien, el *acontecimiento* que hemos trabajado reveló algunas otras situaciones que estaban ocultas a los ojos de quienes buscaban el «apruebo», entiéndase como la distancia que tomó el documento con la población que se abstuvo de la política hasta el voto obligatorio. La profunda adhesión a los símbolos patrióticos y al nacionalismo chileno, la desconfianza a la plurinacionalidad derivado de lo anterior, el temor al debilitamiento de elementos de la propiedad privada frente a iniciativas solidarias que se proponían en el texto (como el sistema de pensiones y el de salud) y la fuerza de la distribución de contenidos distorsionados o “noticias falsas” (El Mostrador, 2022), son ejemplos de aquello.

Los puntos citados anteriormente son algunos ejemplos de los elementos a considerar en el análisis de la derrota que sin duda, es de por sí otro *acontecimiento*, dado que crea ese rechazo un nuevo campo de acción.



Y desde acá entonces resolveremos la última pregunta que nos hacemos en esta discusión ¿Fue el proceso chileno una revolución en el sentido arendtiano? A lo que respondemos que no, en tanto la institucionalización del *poder* no se llevó a cabo completamente, pues sabemos por lo revisado, que una *revolución* exitosa es la que logra instituir una Constitución de la Libertad.

Vimos que el “estallido social” presenta una clara fase de *rebelión* que tiene por características la presencia intempestiva de la *violencia* y el dominio de emociones como la *rabia*, siendo ello motores de la *liberación* de un sistema político que pareciera inútil al no poder ni canalizar ni resolver demandas sociales arrastradas por décadas.

Ahora bien, a continuación de la *rebelión*, y ante el “Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución”, del 15 de noviembre de 2019, se despliegan una serie de hechos que abren la posibilidad de una segunda fase, ahora de esencia *revolucionaria*, puesto que la cristalización de las propuestas fueron en el sentido de hacerlas institucionales, es decir plasmar la *acción*, y el *poder* derivado de ella, en una nueva Constitución para Chile.

Citando a nuestra entrevistada de la Defensa Ambiental, Camila Palma:

*“Que pa’ nosotros el proceso de trabajar los derechos de la naturaleza, no quedó ni en el 2 de febrero cuando se cerraron las votaciones de las IPN, ni en el 4 de septiembre. O sea, nosotros ahora tomamos los derechos de la naturaleza como bandera de lucha como ONG, y después de toda ésta experiencia que ganamos en este proceso que fue súper enriquecedora, ya sea en el próximo proceso constitucional si lo hubiere, esperemos, sino también en el día de mañana haciendo lobby en el Congreso, para que entren por proyecto de ley[...].”*

Sin duda, siguiendo los acontecimientos que ocurren en Chile en paralelo a la redacción de este artículo, lo que ha quedado de la derrota, aquellos elementos nuevos en la experiencia popular e institucional, continuarán activos en otros términos para todo el aparato político y para la sociedad civil en su conjunto, y marcarán con fuerza las acciones que vengan a continuación en la tarea del pueblo chileno de dotarse, a sí mismo, de un nuevo pacto social que permita hacer de la política un sinónimo de *libertad*, bajos términos de Hannah Arendt.

## Referencias

*Acuerdo Por la Paz Social y la Nueva Constitución*. (2019, Noviembre 15).

[https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/76280/1/Acuerdo\\_por\\_la\\_Paz.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/76280/1/Acuerdo_por_la_Paz.pdf)

f

Arendt, H. (2003). *La condición humana*. Paidós.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Arendt, H. (2004). *Sobre la Revolución*. Alianza Editorial.

Arendt, H. (2008). *La promesa de la política*. Ediciones Paidós Ibérica S.A.

Arendt, H. (2015). *Crisis de la República* (E. Russo & T. Arijón, Trans.). El Cuenco de Plata.

Arendt, H. (2019). *¿Qué es la política?* Editorial Ariel.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2019). Mesa Técnica Constituyente. *BCn*.

[https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/detalle\\_cronograma?id=f\\_cronograma-2](https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/detalle_cronograma?id=f_cronograma-2)

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2020, Octubre 26). Plebiscito logra la mayor participación electoral en la era del voto voluntario. *Noticias BCN*.

<https://www.bcn.cl/portal/noticias?id=resultados-plebiscito-2020>

Carta Abierta. (2019, Noviembre 18). 'El Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución' no es una trampa. *CIPER Chile*.

<https://www.ciperchile.cl/2019/11/18/el-acuerdo-por-la-paz-social-y-la-nueva-constitucion-no-es-una-trampa/>

Convención Constitucional. (2021). *Reglamento de mecanismos, orgánica y metodologías de participación y educación popular constituyente*.

<https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2021/10/Reglamento-definitivo-Participacio%CC%81n-Popular-final-modificado-2.pdf>

Convención Constitucional. (2022). *Propuesta Constitución Política de la República de Chile*.

Cooperativa.cl. (2019, Octubre 9). Presidente Piñera: Chile es un verdadero oasis en una América Latina convulsionada. *Cooperativa.cl*.

<https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/presidente-pinera/presidente-pinera-chile-es-un-verdadero-oasis-en-una-america-latina/2019-10-09/063956.html>



- El Mostrador. (2022, Septiembre 2). Congresistas de EEUU piden a CEOs de Facebook, Twitter y Tik Tok tomar acciones por campañas de desinformación sobre el plebiscito en Chile. *El Mostrador*.  
<https://www.elmostrador.cl/destacado/2022/09/02/congresistas-de-eeuu-piden-a-ceos-de-facebook-twitter-y-tik-tok-tomar-acciones-por-campanas-desinformacion-sobre-el-plebiscito-en-chile/>
- Fondo de las Naciones Unidas para los Niños. (2014). *La Voz del Movimiento Estudiantil 2011*.  
<https://www.unicef.org/chile/informes/la-voz-del-movimiento-estudiantil-2011>
- Garretón Merino, M. A. (2012). *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: los gobiernos de la concertación en Chile, 1990-2010*. Editorial Arcis.
- Giannini, H., & Lopez, M. J. (2014). Comunicación, promesa y política: el poder de las promesas mutuas. *Atenea*, (509), 63-77.
- Grez Toso, S. (2019). Rebelión popular y proceso constituyente en Chile. En *Chile despertó. Lecturas desde la historia del estallido social de octubre* (pp. 13-19). Universidad de Chile.
- Heiss, C. (2022). Chile: los desafíos de un histórico proceso político en tiempos de pandemia. En *La Democracia a Prueba: Los años Que Votamos en Pandemia en Las Américas*. Centro de Estudios Comparados, Universidad Nacional de Rosario, UNR Editora.
- Irrázaval, I., Méndez, R., & Valenzuela, E. (2022). Anhelos y expectativas de la sociedad chilena. Reflexiones a partir de los resultados de la Encuesta Bicentenario UC 2021. *Centro de Políticas Públicas UC*, 17(156).
- Latinobarómetro. (2020). *Informe Chile*.  
[https://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME\\_LATINOBAROMETRO\\_CHILE\\_1995\\_2020.pdf](https://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_LATINOBAROMETRO_CHILE_1995_2020.pdf)



*Ley 21.200* [Modifica el capítulo XV de la Constitución Política de la República]. (2019, Diciembre 23). <https://bcn.cl/2f850>

*Ley 21.216* [Paridad de Género para el Proceso Constituyente]. (2020, Marzo 20). <https://bcn.cl/2gebj>

*Ley 21.221* [Reforma Constitucional que establece un nuevo itinerario electoral para el plebiscito constituyente y otros eventos electorales que indica]. (2020, Marzo 25). <https://bcn.cl/2gecp>

*Ley 21.298* [Modifica la carta fundamental para reservar escaños a representantes de los pueblos indígenas en la Convención Constitucional y para resguardar y promover la participación de las personas con discapacidad en la elección de convencionales constituyentes]. (2020, Diciembre 21). <https://bcn.cl/2mwem>

López Merino, M. J. (2021). Repensar la política: poder, revolución y constitución según Hannah Arendt. *Estudios Públicos*, (161), 7-42.

Mayol, A. (2019). *Big bang. Estallido social 2019: Modelo derrumbado - sociedad rota - política inútil*. Editorial Catalonia.

Morales Quiroga, M. (2020, 1 1). Estallido social en Chile 2019: participación, representación, confianza institucional y escándalos públicos. *Análisis Político*, 33(98).

Organización de los Estados Americanos. (2022). *Informe Situación de Derechos Humanos en Chile*. [https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2022\\_chile.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2022_chile.pdf)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2013, Octubre). *Estudios económicos de la OCDE Chile*.

Osses, B. (2018, Abril 25). Ex Presidenta Bachelet reconoce que "no logramos concluir a cabalidad el proceso constituyente". *EMOL*.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

<https://www.emol.com/noticias/Nacional/2018/04/24/903816/Ex-Presidenta-Bachelet-reconoce-que-no-logramos-concluir-a-cabalidad-el-proceso-constituyente.html>

Prieto, M. F. (2022, Mayo 10). Cámara aprueba crear comisión que investigue actuar de autoridades ante incendios en el Metro tras 18-O. *EMOL*.

<https://www.emol.com/noticias/Nacional/2022/05/10/1060457/aprueban-comision-investigadora-incendios-metro.html>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2017). *Diagnóstico sobre la participación electoral en Chile*.

<https://www.estudiospnud.cl/informes-desarrollo/diagnostico-sobre-la-participacion-electoral-en-chile/>

Salazar, G. (2012). *Movimientos sociales en Chile. Trayectoria histórica y proyección política*. Uqbar ediciones.

T13. (2019, Octubre 4). Transporte público anuncia alza de \$30 en hora punta y Metro llega a los \$830. *T13*.

<https://www.t13.cl/noticia/nacional/transporte-publico-anuncia-alza-30-hora-punta-y-metro-llega-830>

teleSUR. (2019, Octubre 21). Sebastián Piñera: Estamos en guerra. *teleSUR tv*.

<https://www.youtube.com/watch?v=azeVDNB5x78>

Uchile Constituyente. (2022, Febrero 2). 78 normas populares lograron más de 15 mil firmas de apoyo y serán discutidas en la Convención Constitucional – UCHILE Constituyente. *UCHILE Constituyente*.

<https://constituyente.uchile.cl/clavesconstituyentes/78-normas-populares-lograron-mas-de-15-mil-firmas-de-apoyo-y-seran-discutidas-en-la-convencion-constitucional/>





## Ciencia y fake news en tiempos de pandemia

García, Gonzalo Javier

[gonzalojgarciaunr@gmail.com](mailto:gonzalojgarciaunr@gmail.com)

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de Rosario (UNR).

### *Resumen*

Las noticias falsas, a las que comúnmente se las denomina como Fake News, constituyen un fenómeno que no es exclusivo de la época, pero que si la irrupción de lo digital en la vida cotidiana ha logrado evidenciar.

Y en cuanto a la ciencia, no ha sido la excepción. Ya sea por su status de verdad absoluta, como así también su complejidad en determinados temas que pueden distanciar a los profesionales y expertos con los legos, la ciencia ha sido víctima y victimario de las fake news.

La desinformación afecta intensamente a la democracia, interfieren con el derecho de las personas de buscar y recibir información de todo tipo. En una época donde la ciencia se ha puesto en el primer plano de las noticias y conversaciones cotidianas a raíz de la pandemia de COVID-19, se intentará dilucidar este artículo cómo operan las noticias falsas dentro del ámbito científico y de qué manera podemos llegar a distinguir una información verdadera a una totalmente falsa.

### **Introducción**

El punto de partida es entender a la comunicación en los medios de comunicación (tanto tradicionales como digitales) como parte de un proceso habilitador de encuentros del entramado social, en los cuales se pretende construir distintos diálogos desde donde puedan elaborarse nociones y sentidos críticos alrededor de los conocimientos científicos que aporten sustancialmente al fortalecimiento de nuestras democracias, ayudando a la difusión de estos materiales para el que los quiera consultar.

El primer paso de este trabajo se propone diferenciar y definir al modelo de comunicación social de las ciencias, al cual adhiero, del modelo de divulgación científica, a través del desarrollo de las distintas



dimensiones epistemológicas, discursivas y políticas que cada posicionamiento plantea en la relación ciencia-sociedad.

El segundo paso de este artículo es poder definir con precisión de qué hablamos cuando hablamos de fake news o noticia falsa, y poner la lupa sobre su construcción, intencionalidad y modelos de funcionamiento. En este punto intentaremos validar con ejemplos aquello que marca la teoría y poder analizar con detenimiento como las noticias falsas operan en el ámbito científico con total normalidad.

De esta forma, se busca entender las nuevas dinámicas que asume la producción digital en los diferentes entornos tecnológicos y sociales, para poder analizarlas en función del estudio de las características y potencialidades expresivas, estéticas, técnicas y discursivas que el lenguaje ofrece para la comunicación de las ciencias sociales.

Afectar el pensamiento y el cuerpo, transformando, posibilitando, desde el lenguaje de la ciencia, no sólo implica construir lazos y derribar barreras entre los conocimientos especializados y los sujetos ajenos a ello. En principio, por el simple hecho de que son ellos mismos quienes financian y hacen posible el desarrollo de las disciplinas, y en segunda instancia, porque la comunicación de las ciencias también implica un espacio de inclusión y de ciudadanía, en cuya concepción está explícito el intento por disminuir la desigualdad social y simbólica de nuestra sociedad.

Posicionarse teóricamente desde una noción de comunicación de las ciencias que invita a la participación y al intercambio de distintos puntos de vista, y no desde la tradicional postura divulgacionista, permite pensar a las experiencias de comunicación como dinámicas que favorecen la inclusión social de los ciudadanos en los conocimientos científicos. Veremos como las noticias falsas atentan contra este sentido de participación activa del ciudadano, llevándolo al descreimiento y a la desconfianza sobre los avances científicos.

Se trata de entender a la comunicación de la ciencia como espacios de diálogo como lugares de construcción de conocimientos y nociones fundamentales para la toma de decisiones y participación en las relaciones de poder de nuestras democracias. Asimismo, abrir estos espacios de comunicación, a partir de la producción de conocimientos críticos y de saberes especializados, para fomentar la construcción de cambios culturales y políticos en la ciudadanía.

Dentro de este gran conjunto de comunicación sobre la ciencia y los conocimientos humanos en los medios, encontramos que los espacios de reflexión científica sobre estos procesos comunicacionales



son relativamente escasos o poco desarrollados. Muchos menos encontramos una reflexión activa sobre el papel que cumplen las noticias falsas en el entramado comunicacional. La propuesta es entonces echar luz sobre algunos puntos específicos del análisis de la producción, distribución y consecuencias de dichas informaciones en la construcción de una ciudadanía informada, activa, capacitada y comprometida con las ciencias.

Con la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual del 2009, que luego fue modificada por una serie de Decretos de Necesidad y Urgencia a partir de diciembre de 2015, se abren las posibilidades para pensar procesos de cambios que podrían tener lugar en el escenario mediático y, sobre todo, simbólico y cultural de nuestro país. Si bien la misma se enfoca en los medios audiovisuales y radiofónicos, abre un abanico para el surgimiento de la producción de contenidos desde un panorama más amplio, como las redes sociales y los portales digitales. También aportan diferentes herramientas para poder luchar contra la desinformación.

El lugar de importancia que ocupan los conocimientos científicos dentro de los contenidos que deben tener un lugar en los medios de comunicación masivos a partir de esta ley, trae consigo sentarse a pensar nuevas formas de darlos a conocer y también de valorarlos.

Si bien la ley está centrada en la democratización de los medios audiovisuales tradicionales y del espectro radiofónico, no hay que dejar de lado la nueva concepción de comunicación que aquí se está planteando. Como quedó demostrado en el último tiempo, la comunicación digital en torno a distintas plataformas ha ido avanzando en su uso y aceptación a pasos agigantados. El aislamiento social provocado por la pandemia de Covid-19 ayudó a reforzar esa apropiación y explotó al máximo los canales de consumo digitales: YouTube, Twitch, Twitter, Instagram, Facebook y podcast en distintas plataformas.

Por eso mismo, es necesario poder entender el complejo entramado comunicacional en el que estamos viviendo y al que somos expuestos todos los días, escenario imperante y óptimo para que las fake news se puedan viralizar y, llegado el caso, trascender hasta convertirse en una verdad aceptada por un grupo de habitantes.

### **Aspectos conceptuales y metodológicos**

*La relación basada en el déficit: la ciencia como dicotomía*



La relación entre ciencia y sociedad es comprendida por varias concepciones diferentes. Ha sido (y sigue siéndolo en la actualidad) tema de discusión constante entre los científicos y especialistas a lo largo del mundo.

El modelo que piensa la relación basada en el déficit corresponde a una visión cartesiana de concebir la ciencia con respecto a la sociedad. Establece entre sus bases una estrecha relación con la concepción universalista de la ciencia asociada al progreso moderno, y se atañe directamente con las teorías comunicacionales presentes en los estudios funcionalistas originados en Estados Unidos a final de la década del treinta y a principio de la del cuarenta.

Este modelo tiene como característica establecer que existe un desinterés o un tipo de ignorancia científica de la sociedad en general (Gasparri, 2014). Es por eso que se llevan a cabo prácticas de comunicación de la ciencia con el objetivo de cumplir con la necesidad de llenar un vacío en la sociedad. Pero no sólo eso, sino que diferencia lo que es el conocimiento científico y el conocimiento popular. Al primero se lo pone en un pedestal de lo inmaculado, lo inmutable y correctamente válido que conserva el carácter universalista necesario para ser tomado como verdadero. El segundo, en cambio, es tratado como conocimiento vulgar, saberes que pueden ser o no ciertos pero que no cuentan con un sustento importante para ser considerados científicos. El modelo reza por la verdad única y acabada, diferenciándose y despegándose de los conocimientos que son categorizados como cotidianos y/o locales.

El modelo del déficit al corresponderse directamente con el paradigma cartesiano propone una dicotomía que utilizará como pilar para su desarrollo: analfabetismo científico vs. alfabetismo científico. Al pensar a la ciencia como un bien totalmente acumulable, ve la necesidad de popularizarla para dársela a conocer al público no científico, con el único objetivo de lograr la legitimización de la ciencia a partir de esta acción (Gasparri, 2014).

Es entonces que, para llenar ese vacío, se adopta el modelo comunicacional divulgacionista de la ciencia que restringe la comunicación a una función simplemente informativa y difusora.

Daniel Toledo desarrolla cómo se conforma comunicacionalmente el modelo de déficit.

“Se trata de un modelo que privilegia la concepción transmisora de la comunicación (lineal y unidireccional). Entonces para los adherentes a este modelo, la misión primordial es mejorar la



transferencia de datos científicos de los expertos, para que el público (lego) pueda entender lo que se le está diciendo.” (Toledo, 2008: 38).

### **Sobre la comunicación social de las ciencias**

Se parte de pensar a la comunicación social de las ciencias como una perspectiva teórica que entiende a las dinámicas puestas en juego en cada situación comunicativa, como dispositivos habilitadores de encuentros entre la diversidad de actores involucrados en cada proceso singular. En estos se ponen en juego y se articulan sentidos, construcciones, imágenes, lógicas, relaciones de poder alrededor de los discursos y de los conocimientos científicos. Se trata de pensar la comunicación de las ciencias como espacios de “mediaciones” (Barbero, 1987) en donde cada práctica comunicacional puede poseer un carácter transformador, que apunta a la construcción de sentidos críticos y de ciertos conocimientos específicos, alrededor de determinados discursos científicos.

La comunicación social de la ciencia se diferencia básicamente del modelo de divulgación científica al entenderse no como una transmisión unidireccional de información que busca “educar” a una sociedad ajena a ese conocimiento, sino como un proceso de afección de los distintos sujetos sociales, que busca aportar la apropiación colectiva de estos discursos, saberes y conocimientos específicos en un sentido crítico. Se plantea construir procesos comunicativos tendientes a producir sentidos sociales colectivos alrededor de los conocimientos científicos a través de la interrelación de los distintos actores que intervienen en cada proceso particular.

Por otro lado, las prácticas comunicativas de ciencias, pueden ser planteadas como la elaboración y construcción de distintas estrategias de comunicación que, en cada caso particular, utilizan distintos recursos a su alcance para el cumplimiento de los objetivos planteados, sea desde los medios de comunicación, como en otros espacios de construcción posibles.

En lo que respecta a la comunicación de las ciencias sociales, implica construir herramientas, conocimientos y capacidades de organización necesarias para la identificación y capacidad de respuesta ante problemáticas sociales colectivas y organizacionales, fortaleciendo los lazos sociales institucionales, identitarios y democráticos en la sociedad civil. Las ciencias sociales permiten, junto a otras prácticas, construir capacidades de respuesta social a problemáticas colectivas solucionables (FERRER y LEÓN, 2008).



En cuanto a los desafíos que se le presentan a la comunicación social de las ciencias, Elena Gasparri plantea “(...) pensar la comunicación como un proceso más complejo que el de hacer público conocimientos que no lo son, hablar de comunicación social de la ciencia y no ya de comunicación pública de la ciencia.” (Gasparri, 2014:15)

Esto nos lleva a pensar que no hay que minimizar este proceso, sino ser conscientes de su dimensión. Es importante proponerse generar encuentros comunicacionales entre los actores en cada situación particular. Hay que pensar a la ciencia como un continuo aprendizaje que se va construyendo, dejando de lado la antigua concepción de que es acabada y finita en sí misma.

Entender la comunicación como una conversación y no como un proceso de transmisión y poder pensar a partir de esto cómo los distintos medios de comunicación conviven en la web y se relacionan, construyendo nuevas formas de comunicar las ciencias sociales.

### **Las ciencias en las redes sociales**

El uso actual de internet, más precisamente, de las redes sociales, es ubicuo. “Su consumo no está reservado a un dispositivo, a una hora determinada del día o a los espacios privados” (Igarza, 2009: 89). El nuevo sistema de consumo es horizontal, vertical y en diagonal, y todo eso al mismo tiempo.

Como describe Igarza, en la movilidad, el usuario accede a contenidos profesionales, recibe y envía contenidos producidos por los propios usuarios y, en un verdadero ejercicio de mestizaje, los híbrida al hipervincular y ensamblar ambos orígenes y diversas naturalezas (texto, audio y video), en un tercer objeto diferente de los dos primeros.

Internet, en sus distintas aplicaciones, es el tejido de comunicación de nuestras vidas: para el trabajo, los contactos personales, la información, el entretenimiento, los servicios públicos, la política y la religión. Se usa cada vez más para acceder a medios de comunicación tradicionales (televisión, radio, periódicos), así como a cualquier forma de producto informativo o cultural digitalizado (películas, música, revistas, libros, bases de datos, etcétera). En este contexto, las ciencias, en distintos formatos, se presentan como un contenido de gran interés para los usuarios.

Dentro de las redes sociales, la brevedad se presenta como una característica fundamental para resaltar entre la gran cantidad de contenidos que circulan, por lo que los micro-relatos poseen una ventaja. Igarza describe a los macrogéneros como construcciones literarias narrativas que se distinguen





principalmente por la brevedad de su contenido (2009). Pequeñas piezas orales o escritas de corta duración que tienen la capacidad de contar, entretener, relatar, en definitiva, de provocar un gozoso rendimiento imaginativo en el lector, más allá de la longitud de la obra.

Dentro de los medios digitales, los usuarios valoran la rapidez y la facilidad. En este sentido resalta que la imagen genera un mayor impacto visual atrayendo la atención del público entre la enorme cantidad de contenido que circula en las distintas plataformas. Mapas, diagramas de todo tipo, fotos, recursos tipográficos conjugados de manera fija o interactiva, dan existencia a las producciones que se sustentan en la capacidad de la gráfica de representar gran cantidad de información en poco espacio (Ledesma, 2013). De esta manera, se enfatiza el lugar del lenguaje visual para poder percibir “en forma instantánea” las relaciones existentes.

Siendo conscientes de las potencialidades de las redes sociales y sus características, la horizontalidad y la posibilidad de interacción, el contenido de carácter científico puede circular no solo a modo informativo, a partir de una relación ciencia-sociedad basada en el déficit, sino como puntapié para generar encuentros a partir de los intereses motores y los saberes comunes presentes en la diversidad cultural. Siempre prestando atención a las estructuras y los formatos que mejor se adaptan a las distintas temáticas y los diferentes medios digitales.

### **Las Fake News**

Como hemos aclarado al comenzar el artículo, las fake news no son un fenómeno que ha surgido recién en la actualidad, pero sí podríamos decir apresuradamente que son uno de los males de la época. El Director de la Licenciatura en Comunicación Social de la Universidad Nacional de Quilmes, Leonardo Murolo, define que las noticias falsas (o fake news) “se realizan a partir de contenidos pseudoperiodísticos y cuyo objetivo es la desinformación” (Murolo, 2019: 65).

Son difundidas a través de portales de noticias, prensa escrita, radio, televisión, redes sociales, etc.

Además este autor, afirma que "la cantidad de usuarios que se informan mediante redes sociales, principalmente Facebook y Twitter, pone en relieve el problema de la credibilidad de la información que por allí circula" (2019:66). Es por eso, que aclara que las fake news no solamente se posicionan como una narrativa de las redes sociales similares a otras que buscan entretener o ironizar, sino que se



asientan en un régimen de verosimilitud que busca posicionar intereses específicos de determinados sectores de poder ante temas de interés general.

Murolo nos describe que en el plano de las informaciones escritas, podemos identificar tres distintos tipos de noticias falsas. Primero aquellas con títulos falsos que a lo largo de la nota se desmienten o disminuyen su acusación inicial. Esto suele suceder en grandes medios de comunicación y buscan impactar a primera vista al lector. Por otro lado, como segunda distinción, se puede resaltar las de títulos falsos con notas totalmente falsas. Se trata en general de sitios dedicados a fake news que son desarrolladas dentro de los parámetros de los géneros periodísticos, pero con información totalmente errónea y falaz. En último lugar, las que tienen títulos falsos con notas inexistentes con páginas vacías, que apelan a lo que se llama scrolleo (es decir desplazar la pantalla del celular sin detenerse en ningún espacio en particular) y esperan que los usuarios no abran los enlaces.

Si bien esta clasificación se limita a lo escrito, podríamos trasladarla a otro formato y seguiría teniendo el mismo tipo de vigencia: muchas veces hemos visto títulos en los graph de la televisión que no representaban exactamente lo que se estaba desarrollando al aire, confundiendo al televidente. En lo digital, sucede lo mismo: videos que prometen revelar una verdad inédita que luego van atenuando el tono dentro del desarrollo del contenido.

Básicamente, las noticias falsas deben estar construidas bajo el rigor de la verosimilitud y operan en el plano emocional, utilizando los temas de interés para reproducirse. No se asientan en formatos como memes o gifs en una primera instancia, sino que estos devienen de las primeras y sirven como refuerzo para instalar a esa información falsa como una verdad aceptada.

### **Fake News y ciencia: una relación que se hizo viral con la pandemia**

Teniendo en cuenta todo lo desarrollado sobre el paradigma comunicacional de la ciencia y escueta (pero concreta) definición de qué son las fake news, podemos sumergirnos en observar algunos ejemplos donde la ciencia se convierte en la víctima predilecta de estas estrategias de desinformación. Las noticias falsas que tienen como tema algún interés relacionado con la ciencia, utilizan de escudo la concepción de que esta es un saber inobjetable, cierto, acabado, comprobado y validado por la comunidad.



Para ver con más claridad esta relación, analizaremos algunos ejemplos. La pandemia del COVID-19 ha traído aparejadas muchas Fake News, algunas potenciando las consecuencias de la enfermedad y otras argumentando a que toda la situación correspondía a un invento mediático. Para ambos intereses, se utilizó la misma receta: apelando a los “supuestos” desarrollos y saberes científicos que validan casi de manera absoluta esta teoría.

En época de pandemia, las noticias falsas toman forma de teorías conspirativas o de remedios milagrosos que prometen vencer al virus. De aquí surge el término “infodemia”, que básicamente son informaciones falsas que se refieren a la pandemia. Y cuando el escenario es el apropiado y cualquier teoría o información tiene la potencialidad de hacerse pasar como cierta, se da lugar a lo que se le llama postverdad.

Días previos a que se declare el aislamiento social y obligatorio comenzó a circular un audio de Whatsapp de casi 8 minutos en donde un supuesto investigador argentino (que se presentaba como investigador titular del CONICET) advertía que el Coronavirus producía la muerte casi segura de jóvenes sin patologías previas, y que los medios de comunicación lo ocultaban porque el Gobierno Nacional había puesto mucho dinero para que no se sepa y así evitar un pánico social. Lo curioso es que el profesional nunca dice en el audio su nombre (ni mucho menos datos que puedan validar su existencia) ni da detalles concretos de donde obtiene la información para realizar tal afirmación. Esta supuesta verdad trascendió rápidamente de Whatsapp a otras redes sociales, y los defensores de esta información justificaban su veracidad porque se trataba de un científico reconocido. Desde el mismo CONICET tuvieron que desmentir de que se tratara de un investigador de esta institución. Lo importante es como imperó ese “status” o legitimidad del Modelo del Déficit en este ejemplo.

Una situación casi igual tuvo que ver con una cadena que cita recomendaciones sobre el Coronavirus de una doctora llamada “González Ayala”. Sin embargo, Silvia González Ayala, doctora en Medicina y titular de la cátedra de Infectología de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), desmintió que fuera de su autoría.

Por varias redes sociales (en Facebook y Whats App con mayor impacto) circuló un mensaje que indica que un supuesto investigador argentino radicado en España había descubierto una vacuna contra el COVID-19 y que esto no era reflejado por los medios nacionales porque participó en la autopsia de Nisman, determinando que lo asesinaron. Los posteos mencionaban a esta persona como el Doctor



Gerardo Dovakin mostrando imágenes del actor argentino Ramiro Blas, quien interpreta a Carlos Sandoval en la serie de televisión española *Vis a Vis*.

También tuvo mucha repercusión (a tal punto que lo reprodujeron en un noticiero nacional y luego tuvieron que afirmar que era una noticia falsa) un audio por WhatsApp de Laila Ahmadi, una supuesta estudiante de China de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad de Zanzan, que sugiere que la vitamina C y el limón sirven para curar el Coronavirus. El audio también circuló en forma de texto en otros países.

En junio del 2020, el programa “ADN TV” -que emite el canal C5N- mostró un fragmento del programa “TGR Leonardo” del canal de la televisión italiana RAI del 18 de noviembre de 2015 en el que el presentador habla de un coronavirus creado en un laboratorio de China a partir de murciélagos y ratones y que podría afectar a seres humanos. Este video fue utilizado para señalar que el coronavirus actual “fue creado por el hombre”. El experimento al que hizo referencia la RAI se había publicado en la revista científica *Nature*, la cual explicó que el coronavirus del que hablan en el artículo publicado hace varios años no tiene nada que ver con el que está causando la enfermedad COVID-19.

En otro fragmento del programa de “ADN TV”, se señala que el empresario Bill Gates “fue uno de los financistas del origen del COVID-19” y hace alusión al experimento “Evento 201”, donde supuestamente fue generado el coronavirus actual, pero esto también es una falsedad. Tal como explicó la Universidad John Hopkins a través de un comunicado, el “Evento 201” fue un ejercicio de simulación de pandemia realizado en Nueva York el 18 de octubre de 2019 junto con el Foro Económico Mundial y la Fundación Bill y Melinda Gates en el que no se hizo ninguna predicción sobre la situación actual del coronavirus.

En la segunda mitad del año 2020, comenzó a circular a través de WhatsApp y por redes sociales un mensaje viral que asegura que “se publicó un estudio científico (revisado por pares) que por fin demuestra que el dióxido de cloro cura la COVID en el 100% de los casos”<sup>265</sup>. El mensaje es acompañado por un link a una publicación aparentemente científica. Este supuesto informe fue respaldado por la periodista Viviana Canosa en el programa que conducía en Canal 9, donde al finalizar la emisión llamó a la audiencia a consumir esta “cura” y así terminar con la pandemia.

---

265

<https://chequeado.com/el-explicador/es-falso-que-un-estudio-cientifico-haya-demostrado-la-efectividad-del-dioxido-de-cloro-contra-la-covid-19/>



Incluso se animó a tomar en cámara un trago de una botella (hasta el día de hoy se duda que lo que haya ingerido verdaderamente el producto mencionado).

Sin embargo, esta información resultó ser totalmente falsa y refleja una estrategia deliberada de vestir con ropas de la ciencia una intervención potencialmente riesgosa. El estudio en cuestión no demuestra que esta sustancia cure la COVID-19, tiene severas deficiencias metodológicas y no fue publicado en una revista científica con revisión por pares ni con ningún otro control de calidad. Casi al instante, desde diversas instituciones científicas se salió a desmentir esta información y a cuestionar su procedencia. Sin embargo, hubo caso de intoxicaciones y algunas muertes en distintos puntos del país de personas que consumieron dicho producto como una medicina. La periodista Viviana Canosa fue acusada de atentar contra la salud pública.

Otras de las noticias que circularon con fuerza al inicio de la pandemia, es que estaba relacionada directamente con la señal móvil de 5g. Esta información se viralizó a partir de una serie de videos de Whatsapp, Facebook e Instagram. Como se explica en esta nota de Maldito Bulo<sup>266</sup> (medio español especializado en verificación de contenidos que también chequeó este video) “al día de hoy las evidencias disponibles, que son abundantes (unos 25 mil estudios científicos en los últimos 30 años según la Organización Mundial de la Salud), indican que la exposición cotidiana a los campos electromagnéticos de baja intensidad [como el 5G] no parece tener efectos sobre la salud”.

Estos son algunos de los tantos ejemplos que podemos encontrar desde inicios de 2020 hasta la fecha. En época de pandemia, donde lo que buscaban los usuarios era información concreta y validada ante tanto desconocimiento, las fake news fueron moneda corriente que se aprovecharon de este estado de confusión.

### **Conclusiones finales**

Las noticias falsas han imperado desde siempre en la sociedad y su vinculación (y atracción) con la ciencia no es ninguna novedad.

Desde concepciones que damos como ciertas y se repiten a lo largo de la historia como verdades acabadas cuando no lo son (como por ejemplo que los toros odian el color rojo) hasta la difícil y

---

<sup>266</sup> <https://maldita.es/malditobulo/20200605/video-coronavirus-5g-covid19-thomas-cowan/>



complicada trama que desata el Covid-19, las fake news han sido moneda corriente y un mal que se es de combatir para poder construir una verdadera comunicación de las ciencias.

La desinformación afecta intensamente a la democracia, erosionan la credibilidad de los medios, interfieren con el derecho de las personas de buscar y recibir información de todo tipo, y pueden aumentar la hostilidad y odio en contra de ciertos grupos vulnerables de la sociedad. Teniendo en cuenta que están impactando no sólo en el derecho a la información, sino en este caso en el derecho a la salud que tiene incidencia también en la sociedad en su conjunto y que afecta la integridad democrática, cabe reflexionar sobre el rol que deben tomar tanto la sociedad como los y las comunicadores y comunicadoras al respecto.

En días donde informarse bien es esencial, hay que aprender a consumir noticias desconfiando de todo lo que aprendimos, porque detrás de esas “noticias” muchas veces conviven intereses económicos, sociales, de clases, etc. Por eso es necesario prestar atención a dos cuestiones fundamentales. En primera instancia, tenemos que tomarnos el tiempo de poder desconfiar de lo que leemos y proceder a chequear esa información, buscando fuentes y verificando que estos datos figuran también en otros lados. En una segunda instancia, no debemos compartir algo que no nos conste su veracidad y que al hacerlo estemos realizando una acción totalmente contraria a la que apuntamos: desinformar.

## **Bibliografía**

BARBERO, J. Martín (1987) De Los Medios A Las Mediaciones, Méx. Edit. Gustavo Gili.

CASASOLA, María Soledad (2014) “Redes Sociales como espacio de comunicación de la ciencia a la sociedad”. Revista DIRCOM, 104,59.

[http://comunicaciondelaciencia.pbworks.com/w/file/fetch/97393791/Revista%20DIRCOM%20N%C2%BA104\\_ISSN\\_1853\\_0079\\_GENTILEZA%20%282%29.pdf](http://comunicaciondelaciencia.pbworks.com/w/file/fetch/97393791/Revista%20DIRCOM%20N%C2%BA104_ISSN_1853_0079_GENTILEZA%20%282%29.pdf)

CASTELLS, Manuel (1997) La sociedad red, Siglo XXI ediciones.

CORTASSA, Carina G. (2008) Comunicación política de la ciencia: del monólogo alfabetizador al diálogo epistémico y sus condicionantes. Foro iberoamericano de comunicación y divulgación científica. [http://www.oei.es/forocampinas/PDF\\_ACTAS/COMUNICACIONES/grupo1/052.pdf](http://www.oei.es/forocampinas/PDF_ACTAS/COMUNICACIONES/grupo1/052.pdf)





FERRER, A. y G., LEÓN (2008) "Cultura Científica Y Comunicación De Las Ciencias." [Publicación en línea] Revista Iberoamericana De Comunicología, Vol I, Número 65, 45-56. Editor Proyecto Internet del ITESM Campus Estado de México.

GASPARRI, Elena (2014) Sin modelos para la comunicación social de la ciencia. Ponencia presentada en el IV Congreso Internacional de Comunicación Pública de la Ciencia. Universidad Nacional de San Martín.

IGARZA, R. (2009). Burbujas de ocio: nuevas formas de consumo cultural. La Crujía.

LATOURETTE, B. (2001) "Dadme un laboratorio y levántame un mundo" [publicación en línea]. Organización de Estados Americanos para la educación, la ciencia y la cultura, Disponible en <http://www.oei.es/salactsi/latour.htm> [14/02/12].

LEDESMA, M. del Valle (2013) "Infodesign, usabilidad y belleza visual". Revista DeSignis, 21, 64-70. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Crujía.

MORDUCHOWICZ, Roxana (2012) Los adolescentes y las redes sociales, Buenos Aires, editorial Fondo de cultura económica.

Murolo, Leonardo (2019) La posverdad es mentira. Un aporte conceptual sobre fake news y periodismo. Barcelona: Gedisa.

SCOLARI, Carlos Alberto (2008). Hipermediaciones. Elementos para una teoría de la Comunicación Digital Interactiva. Barcelona: Gedisa.

(2012) Ecología de los medios. Mapa de un nicho teórico. <https://porunmundoecomediatico.wordpress.com/2012/12/08/ecologia-de-los-medios-mapa-de-un-nicho-teorico/>

TAYLOR S. J. y BODGAN R. (1996) Introducción a los métodos cualitativos de investigación: la búsqueda de significados. Editorial Paidós. Buenos Aires.

VILCHES, L. (1999). La lectura de la imagen: prensa, cine, televisión. Ediciones Paidós.



## **Marx y América Latina: *la historia a contrapelo y los puntos de fuga***

Fiorella Orso.

fioreorsoo@gmail.com

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR.

Mesa redonda: Sociedad, Estado y democracia en la teoría política. Avances de investigación de Ayudantes Alumnxs de las cátedras de Teoría Política I, II y III.

Resumen: El siguiente trabajo tiene como objetivo indagar las condiciones de producción de un marxismo latinoamericano. Creyendo que Marx elaboró una interpretación del mundo que supo explicar a partir de la realidad concreta las relaciones sociales capitalistas acompañado de su radical crítica, además de elaborar un horizonte transversal insuperable. Pero partiendo de la base de que esta crítica no puede no ser criticada, en el mejor sentido del término. Porque la creencia de que el marxismo es una teoría concluida sería interpretarla como una filosofía idealista que se considera a sí misma ajena a toda historia, alejándose con esto del materialismo de Marx. Siguiendo a lo largo del trabajo a José Aricó, busco contrarrestar las concepciones que reducen al marxismo como mera filosofía de la historia e intento dilucidar sus otras interpretaciones. Además de buscar los “puntos de fuga” que se encuentran en los textos más relegados de Marx, aquellos que permiten mostrar las desviaciones y rupturas con su teoría más difundida, para entender su concepción sobre América Latina y, a partir de eso, su legado en la región.

### **Introducción**

El siguiente trabajo sucede a mi producción anterior *Gramsci y Mariátegui: dos amigos de Marx en distintos continentes. Derivaciones teóricas del marxismo y el legado de Marx para América Latina* y tiene como objetivo profundizar una parte de él: las que intentan indagar las condiciones de producción de un marxismo latinoamericano. Con la convicción de que, siguiendo a Martín Cortes, la relación entre estos dos términos es problemática y que en la historia es más sencillo encontrarlos bajo la forma de un desencuentro.

Reivindicando a José Aricó, hay que renunciar a las tanpreciadas concepciones racionalistas y dogmáticas de interpretaciones correctas de Marx, para exigir el carácter inabarcable e inacabado de sus obras. ¿Qué se puede seguir diciendo de Marx? ¿Por qué seguir hablando de Marx? ¿Por qué escribir sobre Marx después de todo lo que (de) Marx (se) dijo? ¿Qué decir después de todxs lxs que hablaron de Marx? Cada una de esas preguntas lleva consigo algo de la respuesta. “Buscar en Marx todo aquello que traiciona y niega el marxismo de Marx” dice Aricó y no sólo nos vislumbra el horizonte indefinido de los ilimitados y singulares puntos de vista que pueden abordarse a través y sobre Marx sino también la incansable curiosidad que nos lleva a estudiarlo una y otra vez. Como si fuese un concepto abstracto —si es que no lo es— escribo sobre Marx: no para saber más de él sino para mantenerlo insabido. Poniendo en juego lo que se sabe, para leer un Marx que nunca puede



saberse por completo. Acá mi elogio a lo que constantemente se mantiene incierto, más bien inalcanzable.

Inquirir sobre el marxismo latinoamericano implica una apuesta teórica y política creyendo que Marx elaboró una interpretación del mundo que, sin pretender su universalidad, supo explicar a partir de la realidad concreta las relaciones sociales capitalistas acompañado de su radical crítica, además de elaborar un horizonte transversal insuperable desde hace más de un siglo. Pero esta crítica no puede no ser criticada, en el mejor sentido del término. Porque la creencia de que el marxismo es una teoría concluida sería interpretarla como una filosofía idealista que se considera a sí misma ajena a toda historia, alejándose con esto del materialismo de Marx. Trabajar en Marx obliga siempre a criticar todo aquello que lo impulsaba muchas veces a ser “marxista”.

El adjetivo latinoamericano no refiere sólo a una localización geográfica sino que se convierte en el centro de la cuestión. Implica la necesidad de un pensamiento localizado, identificando su especificidad. Reflexionando no *sobre* sino *desde, en y para*. No como el mero estar adentro sino desde la inmanencia: una modalidad de habitar la situación y trabajar a partir de la composición, que va mucho más allá de todo compromiso meramente político o ideológico. Una palabra -lo latinoamericano- que nos permite pensar lo que de otra manera no sería posible abordar. Es nombrar con una sola palabra lo múltiple, lo diverso, lo común. Y es también una forma de proceder contraria a aquella a la que la academia nos ha acostumbrado.

### **La concepción de la historia en el marxismo**

Uno de los problemas que hacen al desencuentro entre el marxismo y los países fuera de Occidente, entre ellos América Latina, es la tan difundida concepción de la historia como un devenir teleológico de la evolución de las sociedades, a partir de la cual cada una emergía de la anterior siguiendo un esquema unilineal que desembocaba en el triunfo inexorable del socialismo, de lo cual muchas veces dió cuenta Marx. Y por ello, siguiendo a Aricó, una obra como *El Capital* que era concebida como el mayor golpe crítico contra la burguesía se convirtió en los países “atrasados” en el libro de los burgueses, en el fundamento más sólido para la aceptación de la necesidad y progresividad del capitalismo tal como se configuró concretamente en Europa occidental. Una matriz marxista que hace de ella una filosofía de la historia debe ser abandonada para poder interpretar realidades fuera de Europa, que condenan a las formaciones sociales periféricas al calor de un progreso que de un momento a otro llegará. Como dice Aricó: “La historia a contrapelo, la historia contrafáctica, me interesa no para encarar otra requisitoria del pasado, sino porque es la única manera en que un socialista puede hacerla.” (Aricó, entrevistado por Waldo Ansaldi, 1986).

Aquello que se consolidó con el nombre de “marxismo” se parece más a una filosofía positiva de la historia y el progreso que a una teoría crítica que permita operar sobre una coyuntura a partir de sus contradicciones reales, mediatas e inmediatas.

Para poner en disputa esta concepción, es necesario recorrer los fragmentos menos atendidos de la obra de Marx para revelar sus potencias. Liberar a Marx de las “redes categoriales” en las que su pensamiento fue atrapado permitiría reencontrarlo con el sentido más potente de su crítica. Porque lo que está en crisis, en realidad, es la pretensión de presentar al marxismo como sistema filosófico. A su



vez, esta crisis permitía enfrentarse al legado del marxismo como una totalidad unificada y acabada y mostrar que en realidad es un conjunto de principios y análisis que requieren siempre una actualización. Es una tradición conflictual que implica dificultades, contradicciones y lagunas.

Por esto, seguir hablando sobre Marx después de la “crisis del marxismo” es un desafío. Había que reelaborarlo y buscar aquello que la crisis vislumbraba como oportunidad. Esa coyuntura fue la que Aricó supo aprovechar a la perfección y poner de relieve “una forma [otra forma] de trabajar en Marx”, que es una búsqueda que sigue el sentido mismo de su pensamiento y que busca redefinir las razones de su actualidad. Apostando a la renovación de una matriz ideológica que en ese momento parecía haber perdido su confianza en la futura liberación humana y basándose en la pérdida de sentido de la historia en dirección ascendente, cuya coronación sería la tradición emancipatoria (si existe o no una “necesidad histórica”).

Contra la tentación, siempre presente y tan cómoda, de que el marxismo prevé el futuro y da respuesta a todos los dilemas de la época, emerge la interpretación más humana de que es, en realidad, una teoría crítica y negativa que señala las contradicciones operantes en el capitalismo y sus tendencias. El marxismo es todo lo contrario a una filosofía de la historia que pretende englobar todo el devenir de la humanidad y que es capaz de definir anticipadamente de manera positiva el punto de llegada: el comunismo.

Sólo desdibujando al marxismo es posible construirlo como sistema positivo, como filosofía de la historia. “Si el marxismo -en el sentido fuerte de la expresión- no pretendió erigirse como un saber totalizante productor [...] de conocimiento sino solo dar criterios cognoscitivos formales y orientaciones políticas para una lucha que emergía de conflictos objetivos; si primordialmente quiso ser organización crítica del saber y proyecto de transformación radical, ¿es posible reducirlo, sin desvirtuarlo, a mera “filosofía de la historia”, a un momento hoy perimido o por lo menos en irrecuperable crisis del *logos* en Occidente? En consecuencia, hablar de “crisis del marxismo” -y no con mayor propiedad, de marxistas en crisis- tiene sentido si previamente hemos hecho de él lo que precisamente nunca pretendió ser: una visión del mundo capaz de englobar como método y como teoría la totalidad de lo diverso desde una sede privilegiada convertida en absoluto” (Aricó, 1982: 207-208)

Esa desfiguración de Marx ocurrió, según Aricó, porque el movimiento socialista de filiación marxista se constituyó cuando sólo algunos pocos escritos más conocidos se habían divulgado. Los que, leídos desde una perspectiva positivista y científicista, fueron el sustento de una ideología sistematizadora que denominaron “marxismo”. Y, cuando el conjunto de sus obras fueron conocidas se incorporaron a un circuito cultural que no estaba preparado para comprender su verdadera significación. Era un Marx, que aún perdura como el supremo, que estaba confinado en los límites de ese “marxismo”. Buscar los rasgos desperdigados de una obra inmensa es el trabajo que hay que realizar para encontrar sus puntos ciegos. “La recuperación de los trazos menos visitados de la obra de Marx supone un intento por apagar la crisis arrojándole combustible: se procura tensar al máximo las respuestas del marxismo a las complejidades de cada época, en tanto es una crítica frontal al intento de constitución de un sistema filosófico cerrado con su menú de respuestas siempre-ya-escritas.” (Cortes, 2015: 122)



El objeto de análisis de Marx -el capitalismo- está siempre en permanente mutabilidad y aparece con una opacidad que oscurece su mirada. Teniendo en cuenta esto, aparece una condición en el discurso de Marx -la imposibilidad de la clausura por la constante transformación del capitalismo- que hace incapaz cualquier intento de encerrar el análisis en fórmulas acabadas. Marx se acerca al análisis del sistema capitalista a través de fracturas, de deslizamientos, de desajustes, de fallas. Y entonces, aparecen como primordiales los casos inéditos y excepcionales que se apartan de la historia: tales como la comuna rural rusa, Irlanda y América Latina. Estos casos aparecen como síntomas de querer atrapar un objeto en fuga. A partir del “choque” con estos casos, Marx se ve obligado a reforzar la necesidad de prevenirse de las posibles lecturas de su obra como una teoría “suprahistórica”, es decir, más allá de la historia, lejos de cualquier análisis concreto y cerca de lo absoluto. “[...] la periferia se le presenta al propio Marx como un síntoma que niega la pretendida armonía de la narración capitalista del progreso, lo cual revela que reponer un esquema teleológico propio (aunque sea en un sentido de la realización del socialismo) implica establecer una relación especular con la filosofía burguesa.” (Cortés, 2015: 158).

La crítica de Marx hacia el capitalismo, que no es un todo-cerrado, implica la imposibilidad del marxismo de ser un único sistema acabado. Y esto, para Aricó, implica que no existe una uniformidad material de toda la variada gama de formas de la existencia social. Existe un impulso universalizador del capitalismo pero también están los modos específicos y singulares en que aquel se condensa en cada territorio, siempre entremezclado con la dinámica histórica local. Es la nación el punto de partida para el análisis político y social, de modo que diversas temporalidades conviven en un mismo entramado global. “Creo que Gramsci, de un modo u otro, instala toda su reflexión en una realidad que él caracteriza como nacional-popular. Y pienso que las sociedades latinoamericanas son, esencialmente, nacionales populares.” (Aricó, 2010: 12)

Entonces, para entender a América Latina, preferimos pensar un Marx crítico del marxismo porque su modo de trabajo escapa a la posibilidad de quedar encerrado en un sistema. La idea de que se constituye como filosofía de la historia hace perder lo esencial del método de Marx, cuya idea de crítica supone siempre “el análisis concreto de una sociedad concreta”, en palabras de Lenin.

Intentar aplicar el marxismo como filosofía de la historia en América Latina no nos permite entender su singularidad y unicidad además de condenarla a la pretensión de seguir los modelos occidentales en vez de comprender sus realidades. Sin embargo, hay que decirlo, el pensamiento europeo es un presupuesto universal nunca puesto en cuestión para sistematizar de una manera racional cualquier tipo de reflexión sobre la naturaleza y las características definitorias de la región y de cada una de sus formas nacionales. La insistencia en explicar una parte del mundo por la “ausencia” de aquellas estructuras económicas y clases sociales que posibilitaron las condiciones de Europa y Estados Unidos es una forma ideológica de concebir a nuestras sociedades como formando parte de una realidad destinada inevitablemente a devenir Europa. Así, nociones como “continente subdesarrollado” antes que descripciones constituyen juicios.

“La idea de Marx de que el capitalismo tenía por consecuencia la “unificación” del mundo no se veía refutada, pero sí sustancialmente afectada, por lo que quedaba claro que esa unificación tenía por característica la asincronía y la desigualdad entre las partes, lo que tiempo después fue teorizado bajo la idea de “dependencia”” (Cortés, 2016: 35). Esa contemporaneidad entre “desarrollo” y



“subdesarrollo” y de distintas formas productivas atenta contra una concepción lineal del tiempo y establece la importancia del problema nacional como punto de partida del análisis. Siguiendo a Cortés, es en la nación donde se entrecruzan la universalidad del capitalismo con las culturas e historias de una sociedad, es allí donde el capitalismo existe “en situación”. La lucha de clases y la lucha nacional, lo que en el movimiento socialista internacional resultaron como acciones contradictorias, Aricó lo encuentra en Marx como fenómenos que van de la mano. Si no se presta atención a la singularidad de los problemas nacionales, es difícil eludir una visión normativa que los revisa como meras confirmación o desviaciones del predilecto progreso de la historia.

El “atraso” pasa a constituir la prueba de que la historia no marcha en un camino lineal, sino con sobresaltos, discontinuidades y rupturas, y brindan un testimonio irrefutable del problema de la asincronía. Sin embargo, a pesar de que “el problema de la asincronía queda situado en el orden de lo visible por las formaciones sociales periféricas, [...] no rige solo para ellas, pues de ese modo no supondría ninguna ruptura, sino una característica todavía compatible con fórmulas filosóficas positivistas.” (Cortés, 2015: 160). Entonces, la descomposición de esta idea del progreso lineal es válida para todas las formaciones sociales.

El marxismo tradicional en América Latina supone una inaplicabilidad de la teoría a la práctica, cuando el ejercicio es al revés. En palabras de Marx: “Cada paso del movimiento real vale más que una docena de programas” (Marx, 2015: 438). Esto supone que la teoría no deja de ser un índice de algo que sucede por fuera de ella, en la historia y en la política. La teoría no existe por fuera del movimiento real, sino que es precisamente su forma teórica, el conocimiento de la sociedad acerca de sí misma. La crítica es porque existe como práctica social y no como consecuencia de un sistema filosófico.

### **El legado de Marx para América Latina y sus “puntos de fuga”**

La poca atención que prestó Marx a América Latina, la indiferencia y la crítica contra los territorios y figuras latinoamericanas, como su escrito contra Bolívar o su elogio a la invasión yankee sobre México, indiscutiblemente debió sembrar desesperanza sobre el destino teórico latinoamericano en lo que compete al legado socialista. De todas formas, el marxismo latinoamericano no es otra cosa que la expresión de una dificultad histórica real sobre el continente: la no correspondencia entre marxismo y movimiento social, acompañado de una larga historia de infortunios para una izquierda con enormes dificultades para dar cuenta del hecho nacional en su complejidad.

No se trata de la escasa importancia de la temática de Latinoamérica en las obras de Marx: “La clave para la dilucidación de la cuestión está en la forma en que América Latina no aparece en esos textos, en la manera en que se constituyó en una realidad soslayada.” (Aricó, 2010: 21). Aricó plantea que el problema de Marx no es de una limitación teórica, de si es europeísta en algunos textos y en otros no, sino de un prejuicio político. Por lo tanto, el enigma debe encontrar su solución en otra dimensión de Marx: en la política.

La actitud de Marx frente a América Latina no puede entenderse a partir de lo que se encuentra presente en los análisis dedicados directamente a la región. Por el contrario, en esos textos se ponía de manifiesto una prejuiciosa actitud política, una incomprensión de los procesos de independencia





llevados a cabo y de la construcción de más de una docena de Estados Nacionales. ¿Por qué reclamarle a Marx lo que su tiempo histórico no podía dar? Entonces, el Marx que buscamos no se encuentra en los análisis dedicados a América Latina: un Marx heredero del eurocentrismo de su época, desconocedor de los procesos fuera de los límites de lo hegemónico y prejuicioso de los desarrollos y transformaciones histórico-políticas existentes fuera de su región, sino en todos los demás. En todos aquellos donde precisamente no habla de América Latina, donde podemos encontrar uno de los pilares fundamentales del pensamiento marxista que muchas veces se deja de lado. En todos esos textos donde Marx logró elaborar la teoría de la autonomía del campo nacional, en términos gramscianos: de lo “nacional-popular”. Los presupuestos teóricos y políticos a partir de los cuales podía ser pensada la autonomía de la región latinoamericana. Esa autonomía donde sólo desde ella es posible pensar la revolución social, ese proceso donde se dan las posibilidades de combate por la emancipación nacional a partir de la lucha de clases. El punto de partida nacional sólo desde el cual puede pensarse el objetivo final internacionalista de la revolución socialista.

El problema para Marx es cómo resolver la autonomía de lo político cuando aparecen los “Estados excepcionales”. Cómo restablecer la teoría, frente a lo diverso e inesperado de los sucesos históricos. Entonces, la superación de los presupuestos eurocéntricos, tan visibles en el momento de su elaboración teórica, se da por la vía de la política: en el terreno de la revolución de los movimientos nacionales de los países oprimidos por el imperialismo. Así, es posible esclarecer su concepción de la autonomía del campo nacional en América Latina. Partir de la originalidad y unicidad de cada pueblo si se quiere transformarlo.

Por un lado, América Latina provee la pregunta evidente por la aplicabilidad. “Si el marxismo es un universo teórico producido a partir de la experiencia del mundo europeo, ¿en qué sentido puede ser fructífero para una crítica de otras geografías?” (Cortés, 2015: 16) Siguiendo a Aricó, la crítica de eurocentrismo hacia Marx se fundamenta en la aplicación, o su intento, de un marco teórico construido a partir de la realidad europea, con procesos históricos y sociales distintos. Esta perspectiva, basada en análisis del capitalismo desde su matriz inglesa, europea u occidental, que intenta atrapar con una red teórica externa la especificidad histórica del mundo no occidental, puede conllevar la crítica de eurocentrismo. Esto dilucida no sólo una ceguera respecto a la particularidad de las relaciones entre Estado y Nación en América Latina sino también unas inadecuadas categorías de análisis para los fenómenos surgidos en dicha modalidad. No era, claramente, un problema de la realidad latinoamericana sino de la percepción de Marx de estos acontecimientos y esto porque “el objeto latinoamericano amenazaba su mirada” (Aricó, 2010: 67). “Marx es tan eurocéntrico como Bolívar, Martí, Sarmiento, Rosas o cualquier otro; toda América es eurocéntrica, y de un modo tal que la categoría deja de tener valor explicativo alguno para analizar el tema que nos preocupa.” (Aricó, 2010: 291). No podemos hablar de eurocentrismo frente a una elaboración que reconoce explícitamente el desplazamiento del centro de gravedad capitalista de Europa occidental a diversos otros lugares. “El Marx eurocéntrico y privilegiador de los efectos objetivamente progresivos del capitalismo, que emergió de la lectura del *Manifiesto* como el único Marx de la teoría y de la práctica socialdemócrata, debe ceder su lugar a una nueva figura, profundamente matizada y abierta a los nuevos fenómenos operados en el mundo por la universalización capitalista.” (Aricó, 1982: 65)

Marx no registra para América Latina la misma atención que otorga a otras zonas de la periferia capitalista. Parece reservar para la primera un prejuicio y una superficialidad que redundan en análisis



escasos y estériles. Todos los casos no europeos examinados -Turquía, Irlanda, Polonia, Rusia- descartan el supuesto eurocentrismo para explicar su *desencuentro* con América Latina.

Entonces, ¿qué le impedía a Marx analizar la realidad latinoamericana con la agudeza requerida? Por un lado, Aricó sostiene que hay una dificultad para abandonar por completo la herencia filosófica hegeliana. La dinámica histórica de América Latina contrastaba violentamente con la concepción marxiana del Estado. Marx no percibía un proceso histórico concreto de constitución nacional. El proceso, en realidad, se presentaba de un modo diferente respecto de la experiencia europea: el devenir Estado no suponía un espacio definido previamente como “nación”, sino que la construcción nacional tendió a ser un hecho puramente estatal caracterizado por las delimitaciones territoriales coloniales. “[...] sobre esta forma hegelianizante de percibir el proceso operó [...] la resistencia de Marx a reconocer en el Estado una capacidad de “producción” de la sociedad civil y, por extensión, de la nación.” (Aricó, 1982: 128). Es decir, este carácter singularmente productivo de la esfera política es uno de los elementos que interfieren en su mirada sobre América Latina. Aparecía una incapacidad de Marx para analizar el lugar fundamental del Estado en el proceso de luchas y de constitución de naciones y resurgió la noción hegeliana de “pueblos sin historia” para interpretar la región latinoamericana. “Marx redujo la política a puro arbitrio, sin poder comprender que era precisamente en esa instancia donde el proceso de construcción estatal tendía a coagularse.” (Aricó, 2010: 170)

La singularidad latinoamericana no pudo ser comprendida no tanto por el eurocentrismo de éste sino por la singularidad de aquella. La especificidad histórica radica, según Aricó, en la singular relación entre los procesos de construcción del Estado y la nación, y las categorías de Marx refieren a fenómenos económicos y políticos que operan en el contexto de una determinada y distinta resolución histórica de las relaciones entre estos dos actores. Era esencialmente la característica del proceso, antes que su debilidad o inexistencia, la motivadora de la actitud excluyente de una dinámica histórico-social que contrastaba violentamente con la concepción propia de Marx sobre el Estado. La sociedad civil junto con las formaciones nacionales latinoamericanas se le aparecían como meras construcciones estatales impuestas sobre un vacío institucional, sobre la ausencia de una voluntad popular y sobre la incapacidad de las clases populares de ser portadoras de un proyecto transformador. Es por eso que sólo ve la arbitrariedad, el absurdo y la irracionalidad autoritaria. Al analizar otros países no europeos, Marx descubrió siempre en ellos la presencia de soportes sociales para los procesos de transformación que eran de una potente magnitud como para generar una revolución popular. En cambio, en América Latina no pudo vislumbrar ese germen producto de una ausencia de voluntad “nacional y popular” característico de las élites criollas. Una realidad que aparece “bajo la modalidad perturbadora de la no-presencia, un objeto que no es tal, un mundo que rehúsa tornarse visible” (Aricó, 2010: 292). Cuestión de visibilidad que Marx no pudo superar y resolvió a partir de un mecanismo de negación de la realidad latinoamericana sustantivando en la persona de Bolívar “las fuerzas sociales que provocaron su auge y decadencia”, en palabras de Aricó.

Para pensar el “otro” Marx, que se escapa al “marxismo” más tradicionalmente difundido, hay que recorrer sus escritos menos conocidos que permiten criticarlo. En sus textos dedicados a las otras regiones no europeas aparece un Marx que se sitúa en el espacio nacional para pensar la revolución, a partir de haber establecido la discontinuidad y la desigualdad histórica como características propias del desarrollo capitalista. Tal como en su escrito sobre Irlanda donde, para Marx y Engels, será la emancipación nacional del país la condición primordial para la emancipación social del proletariado



inglés. Sin embargo, en su escrito sobre Bolívar aparece, en cambio, según Aricó, una querrela política que impide que estos cambios lleguen a los análisis de la realidad latinoamericana y el “exacerbado bonapartismo” de Marx gobierna toda su reflexión sobre la región al asociar prejuiciosamente a América Latina con el proyecto imperial de la Francia de su época. En vez de un análisis de la complejidad del proceso latinoamericano hace un relato casi paródico de las desventuras de un dictador grotesco, identificando a Bolívar con una suerte de Napoleón III. Además de hacer extensiva su caracterización negativa de las guerras de independencia latinoamericanas, viendo sólo en esta búsqueda un asunto propio de un puñado de “separatistas criollos” que no contaban con el apoyo de las masas populares. Por eso, siguiendo a Aricó, el procedimiento de Marx no es “marxiano”, ya que el estudio del proceso histórico se suplanta con una mirada subjetivista acerca de un falso héroe. América Latina queda exenta de la reconsideración que sí tuvieron otras realidades porque la observa sin poder descifrarla y la denota con prejuicio, además de colocarla como un suceso sumergido en un contexto francamente irracional y lejos de cualquier potencialidad política.

Aricó sostiene, entonces, que queda delineada la relación entre la prejuiciosa perspectiva política antiautoritaria y antibonapartista -desde la cuál Marx analiza el fenómeno bolivariano- y la revitalización de categorías de matriz hegeliana en sus exámenes. Es indudablemente ésta la visión que subyace en sus textos a partir de la cuál América Latina fue considerada en su exterioridad, en su condición de reflejo de Europa, “porque su interioridad era inaprehensible, y en cuanto tal, inexistente.” (Aricó, 2010: 140)

El pensamiento latinoamericano se entroncó siempre en un viejo problema que es la búsqueda de una forma propia. Una contradicción que, a pesar de lo que se heredó de Marx, el marxismo latinoamericano supo siempre doblegar. Mariátegui, por ejemplo, no sólo desarrolló su pensamiento poniendo en juego, como condicionante de toda teoría política que pueda desarrollarse, la consumación de la conquista material por parte del mundo occidental de Oriente, África y América Latina, sino que además partió de la idiosincrasia de “los conquistados”, con su lema “Peruanicemos el Perú”. Porque quedaba claro que “no es suficiente que el concepto pugne por alcanzar la realidad; es preciso que la misma realidad haya logrado un orden de regularidad tal que reclame sus propios conceptos” (Aricó, 2010: 141)

Por otro lado, hay un determinante que hasta el propio Marx percibe: la relación entre teoría y realidad. El conjunto de categorías e hipótesis que constituyen su teoría son inevitablemente históricas y por lo tanto son eficaces para nombrar y explicar la realidad histórica en la que está inmerso. Sin embargo, pierden consistencia cuando se emplean en otras realidades históricas y se evidencia en Marx en el cambio de su sistema de orientación teórico cuando el tema de su reflexión pasa del capitalismo occidental y europeo a la realidad colonial. Por su distinta “regularidad” y “racionalidad” no alcanzan los conceptos elaborados en y para una realidad distinta y entonces son calificadas como arbitrarias, caóticas o contingentes para quienes se aproximen con una red teórica externa. Por tanto, en relación con la especificidad histórica latinoamericana, esos instrumentos eran limitados e insuficientes.

De acá la necesidad de seguir trabajando en Marx: la comprensión de la singularidad de los procesos históricos, como en este caso la región latinoamericana, permite reclamar y criticar que aquellos aportes sobre las grandes coordenadas del mundo deben necesariamente actualizarse. Al poner en contacto el marxismo con diferentes realidades se debe producir una nueva articulación, no una



aplicación de conceptos ya dados en circunstancias disímiles. “Ni el marxismo es un objeto concluido que se aplica sobre la región, ni esta es una esencia irreductible impensable con categorías producidas en otro espacio.” (Cortés, 2015: 18)

Aricó solía decir que las teorías son puestas a prueba precisamente en sus “puntos de fuga”. En esos escapes, en esas desviaciones, se pone en juego la naturaleza y la autonomía de lo político, la inteligibilidad de lo histórico-político y aparece la posibilidad de comprender la fenomenología de la historia más allá de lo aleatorio, de la banalidad inesperada de los acontecimientos. Los puntos de fuga en la teoría marxista aparecen en aquellos textos soslayados que Aricó se propuso traducir y analizar y que “no pudiendo convertirse en ejemplificaciones de un método preconstituido (o deducido), los exámenes históricos y políticos de Marx son finalmente separados de aquellas obras suyas privilegiadas como “teóricas”, y reducidos a escritos “de ocasión”, *pane lucrando*, y por lo tanto “menores”.” (Aricó, 2010: 289). Son las posibilidades de buscar en un Marx disperso, oculto y alejado de sus grandes textos las potencialidades que hacen renovar su pensamiento a pesar de sus tensiones irresueltas. “Carente de garantías exteriores al propio proceso de lucha y solo capaz de corregirse a posteriori, el comunismo como movimiento real se mueve con el error como un elemento inmanente a la verdad, siempre provisoria. Si la “línea” del combate no puede definirse antes, sino en la pura inmanencia de la lucha, el problema de la crítica de las desviaciones deviene la forma, por excelencia, de potenciación del marxismo.” (Cortés, 2015: 166)

Problematizar las razones de la resistencia de Marx a incorporar a su pensamiento las realidades latinoamericanas es una más de las múltiples formas que debe adoptar el marxismo para cuestionarse a sí mismo. Acompañado de la necesidad de confrontar el pensamiento de Marx con la diversidad de los movimientos históricos constituidos en su nombre: “Si la teoría no puede ser supuesta como un dato de hecho, ni es tampoco un producto espontáneo del proceso histórico, su relación con el movimiento no puede ser sino problemática, conflictiva, ambigua, fragmentada por discontinuidades y rupturas. Y hasta podría afirmarse que son muy breves los momentos en los que teoría y movimiento mantienen una relación de plena expresividad o correspondencia.” (Aricó, 2010: 257). Cuestionar a Marx, lejos de negarlo, demuestra que su pensamiento sigue cada vez más vivo. La historia del marxismo reclama ser construida en su extrema diversidad nacional, configurando una historia de pluralidad de los marxismos. “La validez de la teoría marxista deriva del hecho de que es, con todo lo que esto implica, el juicio existencial sobre una época del mundo no concluida.” (Aricó, 2010: 264).

### **Bibliografía:**

- Aricó, José. (2010). *Marx y América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.  
Cortés, Martín. (2015). *Un nuevo marxismo para América Latina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.  
Cortés, Martín. (2016). *Los tiempos latinoamericanos*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento Ediciones.



## CONSTRUCCIÓN DE MEMORIA COLECTIVA: UNA VENTANA HACIA LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA

Natalia Riaño

[Yel\\_cy@hotmail.com](mailto:Yel_cy@hotmail.com)

Universidad Nacional de Colombia

### Resumen

La conflictividad es casi que imprescindible en cualquier sociedad política, no obstante, los conflictos armados internos o las dictaduras propiamente dichas configuran la historia nacional de formas particulares, marcando un antes y un después en todo lo que comprende el espectro político -institucional y no institucional-, y solo la memoria termina dando cuenta de ello. La memoria colectiva entendida como derecho y como necesidad cumple una función reparadora en términos no solo de dignificación y reconstrucción del tejido social, sino también como una posible garantía de no repetición, en tanto comprende a una multiplicidad de actores e instituciones. Tomando esto de presente, el artículo se ocupa de analizar la construcción de memoria colectiva en escenarios post traumáticos para el caso colombiano y argentino, con su conflicto armado y dictadura, respectivamente; pero además los impactos que esta tiene sobre la concepción y práctica democrática en el sistema e instituciones políticas, dejando ver un vacío en la democracia participativa y acercándonos a una democracia deliberativa. En términos metodológicos se hará un análisis de material académico, institucional/normativo y no institucional relativo a la construcción de memoria, así como una conceptualización y análisis de la democracia deliberativa.

*«¿Cómo nos atrevimos a dejar que pasara y cómo nos podemos atrever a permitir que continúe pasando?» -Francisco de Roux*

La construcción de memoria colectiva y memoria histórica ha sido estudiada sobre todo en escenarios traumáticos posteriores a la existencia de conflictos armados y/dictaduras, no obstante, el enfoque con que esta memoria se construya o no, termina por incidir en la sociedad que se produce y reproduce después del evento traumático. Sin embargo, este artículo busca indagar – sobre todo – sobre memoria colectiva. En este contexto tiene sentido preguntar ¿Cómo se ha dado la construcción de memoria colectiva en Colombia y Argentina después de la firma del Acuerdo de Paz y el Gobierno Nacional en el 2016 y el final de la dictadura de Videla, respectivamente? Esta pregunta surge de la necesidad de identificar las características propias de la memoria colectiva en los escenarios mencionados, pero además como esta puede o no influir en la producción y reproducción de sociedades marcadas por la conflictividad de forma violenta.

Así las cosas, la hipótesis o respuesta preliminar a la pregunta planteada es que la Memoria Colectiva nace como una crítica a la construcción hegemónica de la Memoria Histórica, pero sobre todo como





una necesidad por reconstruir, reparar, dignificar y resignificar en primera persona todo lo sufrido en escenarios de conflicto, alimentando así el restablecimiento de un tejido social que propende por la no repetición, pero además por la participación en nuevos escenarios políticos como los contemplados en un modelo de democracia deliberativa. Para comprobar esta hipótesis, metodológicamente se recurre a un análisis de tipo comparado entre ambos países, con herramientas documentales tales como material académico, institucional/normativo y no institucional relativo a la construcción de memoria, así como bibliografía en relación con la democracia deliberativa.

Teniendo en cuenta lo anterior, este trabajo está se encuentra estructurado en siete secciones, a saber: I. Contexto; II. Conceptualización de memoria histórica y memoria colectiva; III. Disputa por la verdad y la memoria; IV. Inicio y desarrollo de las Comisiones de la Verdad; V. Participación política y cultural; VI. Emergencia de la democracia deliberativa; y finalmente en la sección VII. Se ofrecen algunos comentarios finales.

## I. PUNTO DE PARTIDA

El conflicto social armado en Colombia y el Proceso de Reorganización Nacional o mejor llamado Dictadura fueron procesos traumáticos que dejaron miles de muertos, desaparecidos, violaciones de derechos humanos, del derecho internacional humanitario, y represión – en muchos casos con la muerte – a la oposición política. Aunque los orígenes de manera particular son diferentes, existe una cosa en común: la ruptura del tejido social y con esto, la necesidad surgir de las cenizas y volver a existir.

Respecto a Colombia, debe decirse que el entendimiento de las razones del conflicto son múltiples, sin embargo, es preciso decir que hay un relativo consenso en que si bien se formaliza en los años sesenta con la creación de las FARC-EP – la guerrilla más grande que ha tenido el país – y el ELN, los orígenes se sitúan en los años cuarenta, en donde se produciría el caldo de cultivo para el nacimiento de dichas guerrillas y todas las demás que supieron llegar con los años (Ríos, J., 2017). No obstante, desde el inicio de la república hubo conflictos por la tenencia de la tierra y por la participación directa o indirecta en decisiones políticas; y aunque el objetivo aquí no sea determinarlas las causas lo cierto es que Colombia vivió formalmente un conflicto social armado de más de cincuenta años y que el Estado por acción u omisión tuvo gran responsabilidad.

Ahora bien, del caso argentino (dictadura 1976 – 1983) se encuentra historiografía del conflicto relativamente “tardía”, según el artículo *La dictadura militar argentina: interpretaciones, problemas y debates* (Águila, G. 2010). Se dice que de ahí emerge el desarrollo de la historia reciente como campo de estudio en Argentina, no obstante, esto no es menor, pues da cuenta según Gabriela Águila, del camino de largo aliento entre rupturas y continuidades al interior de la historia como disciplina. En realidad, varias fuentes dan cuenta de esto, lo cual sugiere pensar que el trauma fue tal que prefirió silenciarse, o quizá se normalizo. Es un hecho – y la historia lo ha demostrado – que lo que no se nombra es como si no hubiese existido.

Años después de la dictadura, más que en las causas, la historia se ocupó del estudio de las políticas que allí operaron, así como de la recopilación de memorias después de la lucha de los sobrevivientes y





las organizaciones de derechos humanos, todo esto bajo el escenario de la transición democrática (Águila, G. 2010). En un intento de comparar con el caso colombiano, este enfoque de la reconstrucción de la dictadura cae más sobre el actuar de la Junta de Gobierno en un ánimo de hacer democracia, además porque el establecimiento de la dictadura era más o menos claro si se tiene de presente la geopolítica en época de guerra fría.

Lo que sí ocurrió, al amparo y con la justificación de la Guerra Fría, fue la represión sistemática, y llevada a situaciones de extremo, de cualquier intento de insubordinación al poder imperial. La lista de eventos patrocinados por el gobierno de Washington incluye golpes de Estado, asonadas terroristas, asesinatos de líderes opositores, asesoría militar, financiera y económica para someter a movimientos populares, y, en fin, el tenebroso Plan Cóndor, que sumió a América Latina en un baño de sangre por conducto de gobiernos militares títeres impuestos a modo por la voluntad imperial. El ministro cubano Ricardo Alarcón explicó este fenómeno con mucha claridad durante su intervención en el Foro de São Paulo en diciembre de 2001: “Para eso sirvió la Guerra Fría, para dividir el movimiento popular, para paralizarlo, para afirmar el poder contra los pobres, valiéndose de lo que en aquella época existía por la confrontación entre dos sistemas.

Domínguez, R. 2019. PP. 6

## II. CONCEPTUALIZACIÓN DE MEMORIA HISTÓRICA Y MEMORIA COLECTIVA

Para efectos de este artículo se pondrá como punto central la Memoria Colectiva, por ser esta la memoria viva y la no hegemónica, esa que enuncia pluralidad, que al mencionarla hace pensar en comunidad y en la posibilidad de crear recuerdos propios pero compartidos. No obstante, se hace necesario en el marco de lo teórico establecer una clara diferenciación entre Memoria Colectiva y Memoria Histórica.

Para Halbwachs (1968) solo tiene sentido hacer historia cuando se acaba la tradición, es decir, cuando la memoria social empieza a perderse

Mientras un recuerdo subsiste es inútil fijarlo por escrito (...) cuando se dispersa en algunos espíritus individuales (...) el único medio de salvar tales recuerdos es fijarlos por escrito en una narración ordenada ya que, si las palabras y los pensamientos mueren, los escritos permanecen

Halbwachs, M. 1968. PP. 213

Así pues, se establecen al menos dos diferencias claras: en primer lugar, memoria colectiva mantiene los elementos del pasado que de alguna manera están vivos o *presentes*, así pues, aunque pase el tiempo y los hechos materiales, un suceso que quedó en la memoria colectiva seguirá existiendo. La historia en cambio funciona con una suerte de linealidad, va andando con independencia de los sentires. La historia es informativa y no da cuenta de algo diferente a cambios expresados en fechas o datos, que en todo caso son avalados por una “universalidad” institucional; la segunda clara diferencia



es que la historia como memoria histórica es una sola, mientras que a memoria colectiva puede ser múltiple.

Halbwachs plantea además que quienes integran la memoria colectiva, en el camino de preservar están de alguna manera ensimismados, aislados al recordar y mantener viva dicha memoria. No obstante, estas ideas presentan una suerte de rasgos excluyentes de la memoria colectiva que no necesariamente tienen que ser así, es decir, la memoria colectiva, aunque busque mantener vivos/presentes hechos que en términos materiales hicieron parte del pasado, a través de la categoría de lo *vivo* pueden – y deberían – alimentarse constantemente del presente. Alimentar y reinventar las diferentes formas de hacer memoria alrededor de un mismo hecho le da relevancia a lo colectivo. Los recuerdos de otros se convierten así en los recuerdos propios en un ejercicio de multiplicidad y complementariedad.

La memoria colectiva además enuncia ritos que se convierten en lenguaje, así pues, los lugares, los objetos o tradiciones particulares son signos de un lenguaje común que va y viene, que se alimenta en comunidad, pues nace en el pasado, pero se alimenta y re-existe gracias al presente. Podríamos afirmar incluso (y como se verá mas adelante) que las formas de hacer existir la memoria responden a lo que en comunidad genera identidad, las formas que tiene la memoria colectiva son múltiples.

### III. DISPUTA POR LA VERDAD Y LA MEMORIA EN ESCENARIOS POST-TRAUMÁTICOS

El Conflicto Social Armado en Colombia, así como la Dictadura argentina implicó unas acciones violentas que rompieron el vínculo entre el territorio y quienes lo habitan. Esto por supuesto que afectaría la forma en que posteriormente se hace memoria. Como lo expresa (Aguilar., M. 1991), la materialidad del espacio esta estrechamente ligado con el desarrollo de la comunidad y su identidad. El despojo implica unos traumas, incertidumbre y despojo de parte del ser, pues el territorio es inteligible de manera particular para quienes lo han habitado desde el principio.

Para el caso colombiano, el Desplazamiento Interno Forzado reconocido por la Acnur en 1998 fue un fenómeno sin precedentes. Antes de la promulgación de los lineamientos de la Acnur, en 1995 se hablaba de más de medio millón de campesinos desplazados por hostigamientos directa o indirectamente relacionados con el conflicto armado. Es tal la gravedad que en 1997 el Estado colombiano por fin reconoce este fenómeno y promulga la Ley 387 de 1997 para la Atención de la Población Desplazada (Villa, M. 200). Una población particularmente afectada ha sido la afrocolombiana; y el claro ejemplo es documentado por el Informe Final de la Comisión de la Verdad (2022) en un subcapítulo denominado *Afectaciones del conflicto armado sobre comunidades negras del municipio de Calmar, departamento del Guaviare*.

Este caso no se menciona al azar, sino que tiene el propósito de evidenciar las disputas que existen entre la institucionalidad y la organización comunitaria por la narrativa sobre la verdad y sobre la construcción de memoria. Mientras el director del Centro Nacional de Memoria Histórica Darío Acevedo negaba la existencia del conflicto armado (CNMH, 2020), las comunidades del municipio de Calamar ante la disputa por el territorio entre las FARC-EP y el ELN que implicaron el despojo no solo del territorio sino también de los medios materiales de existencia, sobreviven después de la tragedia para hacer memoria a través de practicas culturales y sus vínculos con el territorio. La



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

cantadora Isabel Martínez, como mujer lideresa defiende su derecho a resistir mediante el baile y la danza como ritual, y da viabilidad al Semillero Afro por La Paz (Comisión de la Verdad, 2022).

Mientras tanto en Argentina el horror no era menor. La disputa entre la imagen institucional que quería mantener el gobierno desde la junta militar y la ya inevitable lucha de los argentinos por hacerse notar estaba casi a punto de estallar. Si bien no era tan común revelarse dentro del país en condiciones de la cruel normalidad, para el mundial de 1978 (año en que Argentina fue sede del campeonato) los exiliados junto con la Comisión Argentina de los Derechos Humanos (CADHU) vieron la necesidad de hacerse escuchar y emprender un ejercicio de sabotaje. No era para menos, el estadio en donde se jugaba la final que llevaría a Argentina a ganar en el mundial, estaba a menos de mil metros de uno de los centros clandestinos de detención más grandes de la historia: la Escuela Mecánica Armada (ESMA) o coloquialmente conocida como “Pecera”. Allí llegaron personas que hoy en día siguen desaparecidas.

Rápidamente la institucionalidad apoyada también desde el exterior hizo lo propio. El Centro Piloto de París, que hacía las veces de embajada, se encargó de apaciguar el levantamiento de los exiliados. Pronto la propaganda de gobierno con todas sus instituciones atacaría para desmentir estos panfletos apelando a la unidad y prosperidad nacional, y de manera paralela emprendería la localización de los exiliados. (Archivo Nacional de la Memoria, s.f.)



Ilustración: Comité por el Boicot de la Organización por Argentina de la Copa Mundial de Fútbol, en el ANM, Fondo CADHU (Comisión Argentina de Derechos Humanos), Caja 33.



Graciela Daleo fue otra de las tantas secuestradas en la ESMA durante el Mundial. Narra

que al momento del triunfo argentino en la final sus captores la sacaron a celebrar. Un intento por señalarle que más allá de la tortura “había un pueblo celebrando”. Graciela recuerda que la llevaron a un restaurante, que allí se sentía asfixiada y pidió por ello ir al baño. Una vez allí sacó su lápiz labial y escribió en el espejo un pequeño gran acto de resistencia: “Massera asesino, milicos asesinos, vivan los Montoneros

Archivo Nacional de la Memoria, (s.f.)

Los casos mencionados se traen a consideración nada más que como un ejemplo de la larga lista de violaciones de derechos humanos por parte de los Estados en cuestión, pero sobre todo para dejar de presente que la verdad y la memoria están siempre en disputa, incluso cuando la centralidad de la violencia está en el presente. También deja en evidencia el ejercicio de resistencia que emprenden víctimas desde la cultura y lo que les pertenece en contra de todo el aparato institucional del Estado.



Esto se convierte en un atentado contra la construcción de memoria, la correlación de fuerzas entre actores es sin duda desigual.

#### IV. COMISIONES DE LA VERDAD EN COLOMBIA Y ARGENTINA

Como se dijo inicialmente, el conflicto social armado en Colombia es de larga data, y en medio de eso por supuesto que la historia ha sido testigo de los múltiples intentos por alcanzar la paz, y en ese sentido los mecanismos para hacer que este efectivamente progrese han sido muchos. La historia de Colombia ha visto nacer múltiples comisiones de la verdad y una particularidad que se puede evidenciar es que estas tienen lugar desde los escenarios propios del conflicto, es decir, convive la perpetración de la guerra junto con la construcción de memoria emprendida por las comisiones.

Las Comisiones de la Verdad tienen diferentes efectos en la sociedad. En términos generales es de hecho deseable que esto sea un proceso muy integral para efectos de lograr el retorno a la paz y el fortalecimiento o restitución de la democracia. Según Kalach, G. (2016), algunos de los objetivos de las Comisiones de Verdad tienen que ver con cumplir las necesidades de las víctimas, en términos de dar con las responsabilidades, esclarecer una o múltiples verdades, promover la reconciliación entre partes, pueden además castigar en apoyo al sistema penal que se haya determinado para efectos de la resolución del conflicto, etc. Lo fundamental es la verdad, justicia y reparación.

Si bien las Comisiones de Verdad no buscan de ninguna manera ser permanentes ni pretenden sustituir la institucionalidad, si nacen bajo un marco constitucional con condiciones excepcionales. Y aunque la justicia sea inoperante en la mayoría de Estados atravesados por la violencia armada, estas comisiones suelen ser complementarias y aplican a casos excepcionales, pero nunca hay una sustitución completa. Además de indagar sobre causas y operaciones estructurales del periodo de violencia, se busca sobre todo dar una suerte de recomendaciones.

Ahora bien, en términos concretos para el caso colombiano se abordará un poco la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición que surge como fruto del Acuerdo Final para la Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP firmado en el 2016. Una de las particularidades de esta Comisión es su independencia con el poder, tanto judicial como ejecutivo; este rasgo no es menor pues, aunque no pueda emitir juicios o sugerencias penales, cuenta con la libertad de dar vida a una memoria múltiple, a una Memoria Colectiva que no necesariamente vaya en función del relato estatal u oficial.

Aunque es el Acuerdo Final el que dispone sobre el financiamiento, funcionamiento, duración y demás elementos estructurales para la conformación de la Comisión de la Verdad, esta rompe paradigmas en relación con la forma en que recolecta información para la construcción de memoria colectiva en el país. Se contó con la participación de víctimas, fuerza pública, ex miembros de grupos armados, terceros civiles, etc. Todo esto da cuenta de al menos un intento por contar una historia pluriétnica, que reconoce los impactos, pero también las participaciones diferenciadas que permearon el conflicto colombiano. Más adelante se hablará además de todo el trabajo de divulgación y la participación de víctimas.

Por otro lado, Argentina inicia su lucha por la memoria y la reivindicación sobre todo con movimientos propiamente de derechos humanos. Según cuenta Luciano Alonso en su libro *Que digan*



*en donde están: una historia de los derechos humanos en Argentina* (2022). El movimiento de derechos humanos se origina en el marco de la represión propiamente dicha, en 1970. Sus principales banderas como movimiento desligado de otros agentes políticos y sociales son el reclamo la resistencia contra el terrorismo de Estado y de manera paralela el reclamo por la memoria. No obstante, esta colectividad ha sido criticada en Argentina, sobre todo – como menciona el profesor Alonso – porque a finales de la dictadura empiezan a surgir fracturas dentro del movimiento en función de intereses particulares y alianzas o no con otras facciones políticas.

Este inicio de los derechos humanos, aunque es muy valioso y deja un gran precedente en relación con la lucha y la resistencia al régimen dictatorial, tiene críticas y por momentos pareciera insuficiente. Dado esto y la traumática experiencia de desaparición forzada, se crea en Argentina en el marco del primer gobierno democrático post-dictatorial la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) el 15 de diciembre de 1983 que le daría vida al informe Nunca Más, o Informe Sábado en 1984 que se prolongó por casi un año y contó con la participación de académicos y víctimas, a propósito de estas últimas, la introducción del Nunca Más versa lo siguiente:

Al comienzo, las víctimas de la dictadura se acercaron muy discretamente en busca de un espacio confiable. Luego fueron miles los testimonios. Habían sido muchos los años de silencio. Se abría un espacio para la palabra. Al caudal de denuncias de Buenos Aires, se sumaron las recogidas en distintos puntos del país. Entre otros lugares, el equipo visitó la provincia de Jujuy, donde se recogieron relatos sobre el secuestro masivo de 200 personas en una sola noche, de las cuales 60 continúan detenidas-desaparecidas.

El Nunca Más, 1984.

## V. PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y CULTURAL: EXPERIENCIAS

Las formas en que se emprende la construcción de memoria desde otros espacios no necesariamente abiertos por las comisiones de verdad resultan de gran importancia también, pues dan cuenta de la autonomía, voluntad y también empoderamiento de la sociedad en busca de apropiarse de la historia y como sujeto político activos. Por ejemplo, en Argentina se emprendió un fortalecimiento de la construcción de memoria en espacios educativos. Considerando factores como la diferencia generacional y la necesidad de prevenir una repetición en la historia, propendiendo así por la expansión de la democracia y el debilitamiento de toda posibilidad de retornar a regímenes totalitarios. Los espacios educativos se hacen fundamentales por el protagonismo que tienen en medio de la construcción de identidades colectivas, pero también de la problematización del sentido de la política y la vida en sociedad. Estos espacios además posibilitan la búsqueda de verdades no como interpretación universal sino como relevación.

Ahora bien, teniendo en cuenta los diferentes espacios desde donde se toma partido para hacer memoria, también resulta particular la forma en que se hace. Los profesores de la escuela secundaria empiezan a enseñar a través del cine con el filme *La historia oficial*, en donde se pone de presente toda la historia alrededor de la desaparición forzada que recaía sobre todo en menores (Patierno, 2016). Esto no deja de parecer impactante, pero en todo caso, lo que no se nombra es como si no existiese, y justo ahí recae el gran reto que nace desde la pedagogía intergeneracional ¿Cómo hablar de hechos traumáticos sin que estos se transmitan en un sentido destructivo?





En Argentina es muy relevante el estudio del pasado reciente, este ejercicio se hace valioso en la medida de que busca la erradicación de los caracteres autoritarios y dictatoriales mientras que se promueven valores democráticos en la medida de que se construye memoria y se promueven los derechos humanos. Se habla de la política de “no olvido” sobre todo en los gobiernos kricneristas, pues en esta época se aboga por el recuerdo de lo ocurrido en dictadura (Patierno, 2016).

La movilización social sin duda resulta ser muy poderosa en escenarios democráticos en donde lo político no se reduzca a la representación, en este orden de ideas es valioso mencionar lo expuesto por Bravo, N. (2012) respecto a las primeras manifestaciones que llevan a cabo en 1977 las Madres de Plaza de Mayo y como esto se convierte en caldo de cultivo para que surjan otras asociaciones de familiares víctimas de represión y desaparición. Así mismo, en 1995 tiene lugar la agrupación H.I.J.O.S. (Hijos e Hijas por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio). Este movimiento inicialmente es integrado por hijos de víctimas directas, ya sea en calidad de desaparecidos, exiliados, asesinados, etc. Sin embargo, su lucha hace tanto eco que terminan uniéndose jóvenes que no fueron víctimas de manera directa o indirecta, pero que reconocen la importancia de estas banderas.

Desde Colombia también se han vivido múltiples experiencias en la construcción de memoria que no necesariamente nacen de actores del Estado o perpetradores. Es pertinente aquí mencionar la multiplicidad de voces que componen el Informe Final de la Comisión de la Verdad. Un capítulo titulado *Mi cuerpo es la verdad* está integrado por dos secciones: una dedicada a la violencia que recae de manera sistemática sobre las mujeres, pero como en medio de eso se levantaron y re-existieron para cuidar y preservar la vida; la segunda sección llamada *La verdad es arcoíris* versa sobre la deuda política que tiene el Estado colombiano con la comunidad LGBTIQ+ y la defensa de sus derechos.

Otra experiencia abordada por el informe de la Comisión de la Verdad es la de las violencias y daños ejercidos contra los pueblos étnicos en Colombia. Este capítulo lleva por nombre *Resistir no es aguantar*, y si bien expresa la multiplicidad de violencias ejercidas contra comunidades históricamente marginadas, demuestra que la ausencia de violencia y la resistencia no debe reducirse a aguantar la inoperancia del Estado, sino que la resistencia tiene múltiples matices y justamente ha permitido seguir existiendo a pesar de la historia que se habitó.

Así como los espacios más políticos son importantes y han reflejado un gran avance en el tejido social, las disputas por la memoria desde espacios más artísticos o culturales no es menor. Suarez (2010) da cuenta de la construcción de memoria a través de la música desde la experiencia del Movimiento de las Madres de Plaza de Mayo. Mientras que Tovar (2012) en su trabajo *Memoria, cuerpos y música: la voz de las víctimas y el canto ancestral como una narrativa de la memoria y la reparación en Colombia* recoge un poco la conflictividad que existe alrededor de los cuerpos de las mujeres, pero como en medio de esos su voces, cantos y bailes se convirtieron en otra forma de narrar la memoria, al mismo tiempo que se nutria la reparación integral desde lo simbólico y cultural. Estos ejercicios permiten la liberación, pero también la preservación de cultura que puede verse afectada en contextos de violencia.

Si algo es evidente para ambos casos es que la creación de Comisiones de Verdad ha sido de suma importancia no solo por el trabajo perse sino por la movilización socio política y cultural que motiva. Posterior y en el marco de ello, muchos movimientos y colectivos se han salido del simple escenarios de la representación para adentrarse en la lucha propia de sus derechos y la representación de sí





mismos. Sobre el proceso de estudios del pasado reciente Águila (2010) menciona algo muy importante que no está completamente alejado de la realidad colombiana

La persistencia de los organismos de derechos humanos y los sobrevivientes en la denuncia, el esclarecimiento y el pedido de justicia y castigo a los responsables de los crímenes de lesa humanidad constituye uno de los elementos más significativos en el panorama político y social argentino de las últimas décadas. Por su parte, la apertura y seguimiento de causas judiciales, con recorridos diversos e interrumpidos a lo largo de esos años, así como las diversas políticas de memoria puestas en marcha por el Estado argentino desde fines de 1983 (...) repercutieron en el espacio público y constituyeron significativos puntos de referencia para mantener instalado el tema de la violación a los derechos humanos y sus consecuencias individuales y colectivas

Águila, G (2010).

## VI. EMERGENCIA DE LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA

Una vez establecidos los contextos de conflicto y represión en Argentina y Colombia, así como su necesidad de apoyarse sobre Comisiones de Verdad para hacerle frente a los daños que por acción u omisión del Estado se perpetraron, y la búsqueda de construcción por fuera de los espacios que abrió la institucionalidad, se retoma la hipótesis de este documento *la Memoria Colectiva nace como una crítica a la construcción hegemónica de la Memoria Histórica, pero sobre todo como una necesidad por reconstruir, reparar, dignificar y resignificar en primera persona todo lo sufrido en escenarios de conflicto, alimentando así el restablecimiento de un tejido social que propende por la no repetición, pero además por la participación en nuevos escenarios políticos como los contemplados en un modelo de democracia deliberativa* Para reafirmar la importancia de la Memoria Colectiva, pero sobre todo para cerrar la reflexión entendiendo que lugar tiene aquí la democracia deliberativa.

La democracia deliberativa responde esencialmente a un modelo en donde se procura la inclusión del otro, la defensa de derechos entendiendo la multiplicidad de actores que componen una sociedad civil, así como los mecanismos efectivos que garanticen la participación directa en las decisiones comunes. Uno de los teóricos más importantes al respecto es Jürgen Habermas. Para efectos de ofrecer una explicación más clara, se hará uso del trabajo realizado por Domínguez (2013). En donde da cuenta de los postulados teóricos de la democracia deliberativa, y hace un fuerte énfasis en la necesidad de adoptar esta forma de democracia, pues garantiza la participación e inclusión de forma más directa, en tanto se orienta por reglas y procedimientos comunes basados en la institucionalización de la comunicación y procesos colectivos.

Habermas emerge como la respuesta más loable para afrontar los desafíos de Estados democráticos modernos, asediados, por un lado, desde su interior por el multiculturalismo expresado en la fuerza que en la actualidad han tomado los grupos sociales y las identidades étnicas, religiosas y sexuales que reclaman para sí el reconocimiento de derechos especiales (...); y, por otro lado, por el cuadro de transformaciones del Estado moderno sitiado desde el



exterior en su integridad por la globalización. De este modo, la democracia deliberativa es una forma política que aspira a convertirse en modelo normativo de la política contemporánea, es decir, prescribir la política que conviene, según Habermas, a la tardía modernidad que no renuncia a la construcción racional del mundo humano de manera autónoma, reflexiva y secular en medio de la crisis del Estado nacional de derecho y de la formación de una sociedad global. Así, la democracia deliberativa surge, en definitiva, como superación de la estrechez de los planteamientos liberales y republicanos

Domínguez, (2013).

Esta idea de democracia se sostiene sobre conceptos tales como ciudadanía, opinión pública, participación política y derecho. Habermas expresa como este conjunto de cosas se hace necesario en la medida de que se expresan valores humanos, pero al ser un régimen democrático y con características contractuales, el derecho debe estar presente en un ejercicio casi de regulación y ordenamiento. La ciudadanía, opinión pública y participación se refieren a los factores ético-políticos, en tanto recaen sobre los ciudadanos y que él denomina los verdaderos titulares del poder democrático del Estado que en ese ejercicio mismo deben actuar bajo el principio un poco del entendimiento del otro. La individualidad no puede reproducirse en este modelo de democracia.

Ahora bien, estos ejercicios no son solamente una fantasía o una idealización que solo pueda recaer en formas estatales. La Universidad del Rosario y la Universidad de los Andes en Colombia se ha ocupado de crear ejercicios de deliberación entre actores del conflicto a fin de crear espacios que permitan la reconciliación política, la reconexión con el otro, así como el entendimiento de nuevas formas de construir el sistema político sin el uso de la violencia física o la coerción. (Universidad de los Andes., Universidad del Rosario, 2014)

## VII. COMENTARIOS FINALES

Esta reflexión que intento comprar lo que en principio parecía incomparable ha permitido evidenciar lo esencial, es decir, los elementos que en términos generales son iguales cuando de existir a pesar de la violencia se trata, pero de existir con dignidad en medio de la reivindicación, reparación, ritualización y todo lo necesario para emprender como colectivo una lucha real por la defensa de los derechos y de la vida, la lucha de la creencia de que es posible un mundo en paz y para todos.

Aunque la complejidad teórica haga parecer que la Memoria Colectiva y la Democracia Deliberativa no tienen relación alguna, este estudio de casos ha demostrado que no es así y que la construcción de esta memoria implica pluralidad, así como la democracia deliberativa. La Memoria Colectiva se ve desde el recordar, recordar y así mismo la ausencia de esta puede representar silencio y olvido. En todo caso, su búsqueda deviene de la necesidad de nombrar lo innombrable, de dignificar lo que históricamente fue marginado y de visibilizar necesidades que quizá la historia hegemónica no ha permitido ver, y justamente la materialización y absoluta institucionalización de esto requiere valores de tipo deliberativo, es decir, de pluralidad y reconocimiento del otro, el despojo un poco de la visión moderna de individualidad. Si bien las comisiones han sido un gran acierto en este proceso, no dejan



de ser herramientas transitorias. Una vez esto pase la sociedad queda vulnerable ante la ausencia de un cambio estructural.

La memoria histórica, así como la democracia participativa han pretendido sustentarse sobre la base de la universalidad unívoca, y por su propio peso han recibido innumerables críticas y rechazo, de no ser así no estaríamos como Estados contemporáneos en crisis de representación y las víctimas de esas formas de Estado no hubiesen accedido a otras formas de narrar lo ocurrido, y renombrar para reclamar lo que corresponde.

En conclusión, se puede afirmar que la labor directa e indirecta de las comisiones de verdad ha sido fundamental para la construcción de memoria y para la potenciación de liderazgos y movimientos sociales, lo cual ha implicado el cambio y la transformación de sentidos, así como la creación de sujetos y de ideas sobre un conglomerado social en el nuevo campo político. Y así como la memoria colectiva es una memoria viva que se produce y reproduce constantemente, la deliberación en el campo estatal opera de igual forma. La actividad deliberativa es una permanente construcción.

Así pues, efectivamente la Memoria Colectiva nace como crítica a la construcción hegemónica de la Memoria Histórica, pero sobre todo como una necesidad por reconstruir, reparar, dignificar y resignificar en primera persona y a su vez con pluralidad todo lo sufrido en escenarios de conflicto. Solo así se alimenta el restablecimiento de un tejido social que procure la no repetición, pero además la participación en nuevos escenarios políticos como los contemplados en un modelo de democracia deliberativa

## **BIBLIOGRAFÍA**

Aguilar, M. (1991). Fragmentos de la Memoria Colectiva. Revista de Cultura Psicológica, Vol. 1, pp. 10 – 12.

Águila, G. (2010). La dictadura militar argentina: interpretaciones, problemas, debates. Páginas, Revista digital de la Escuela de Historia. (pp.10 - 27)

Archivo Nacional de la Memoria., secretaria de los derechos humanos y pluralismo cultural. (s.f.). Dictadura, deporte y memoria.

Domínguez, R. (2019). La Guerra Fría en América Latina: un pretexto para la represión. La Guerra Fría en América Latina (pp. 6). Ciudad de México, México. Palabra de Clío.

Domínguez, H. (2013). Democracia deliberativa en Jürgen Habermas. Universidad Pontificia Bolivariana

Halbwachs, M. (1968). Memoria Colectiva y Memoria Histórica. París.



Informe Final de la Comisión de la Verdad, (2022). Recuperado de: <https://www.comisiondelaverdad.co/afectaciones-del-conflicto-armado-sobre-comunidades-negras-del-municipio-de-calamar-departamento>

Kalach, T. (2016). Las comisiones de la verdad en Colombia. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, VIII (16), pág 106-124.

Nazareno, B. (2012). H.I.J.O.S. en Argentina. La emergencia de prácticas y discursos en la lucha por la memoria, la verdad y la justicia. Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Patierno, N, y Martino, S. M. (2016). Historia y memoria en Argentina: análisis de la dictadura militar (1976-1983) a través del cine como estrategia de intervención alternativa en el escenario escolar. *Revista Colombiana de Educación*, (71), 279-297

Prosperidad Social. (2020). Centro Nacional de Memoria Histórica. Recuperado de: <https://centrodememoriahistorica.gov.co/en-colombia-no-puede-haber-una-sola-version-del-conflicto-dario-acevedo/>

Ríos Sierra, Jerónimo (2017) Breve historia del conflicto armado en Colombia, Madrid, Los Libros de la Catarata.

Suarez, A. (2010). *CONSTRUCCIÓN DE MEMORIA COLECTIVA A TRAVÉS DE LA MUSICA LA EXPERIENCIA DEL MOVIMIENTO DE LAS MADRES DE PLAZA DE MAYO*. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá D.C.

Tovar Muñoz, D. (2012). *Memoria, cuerpos y música: la voz de las víctimas y el canto ancestral como una narrativa de la memoria y la reparación en Colombia*.

Universidad del Rosario., Universidad de los Andes. (2014). Los excombatientes y comunidades proponen propuestas para a construcción de paz en el postconflicto

Villa, M. (2006). Desplazamiento forzado en Colombia, el miedo: el eje transversal del éxodo y de la lucha por la ciudadanía. Red de Bibliotecas CLACSO. Pp. 1 – 5.



XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre **Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## **DEMOCRACIA DELIBERATIVA. UNA DISCUSIÓN NECESARIA**

Rodriguez Vimo, Mateo Leonardo  
[mateo.rodriguez.vimo@mi.unc.edu.ar](mailto:mateo.rodriguez.vimo@mi.unc.edu.ar)

Gutierrez, Lautaro  
[lautarogutierrez.10@mi.unc.edu.ar](mailto:lautarogutierrez.10@mi.unc.edu.ar)  
Universidad Nacional de Córdoba

¿Hasta dónde llega la democracia? Etimológicamente podríamos decir que la democracia es el gobierno de todos, pero ante la actual crisis de legitimidad de la democracia representativa, no sólo en América sino también en Europa, producto de su estructura democrática liberal fundamentada en la separación entre representantes y representados en una sociedad donde resulta inabarcable la diversidad social, propia de nuestras sociedades multiculturales, se requiere realizar el mayor de los esfuerzos por consultar directamente a los grupos más afectados cada vez que ello sea factible.

Este régimen da lugar a dificultades sociales en la participación política, que provocan apatía política, empobrecimiento del debate público y deficiencia en el consenso colectivo. En contraste a ello, la democracia deliberativa plantea la posibilidad de un ideal regulativo que permite y promueve la transformación de las preferencias políticas de los ciudadanos, los cuales deben ser considerados moral y epistémicamente capacitados para la implementación de un proceso de discusión y decisión política, tomando un rol activo.

Sin embargo, nos enfrentamos a 2 problemas a destacar: la universalidad de personas a considerar en la toma de cada decisión y la dificultad fáctica de institucionalizar los mecanismos para su participación.

### **Nociones introductorias**

Como punto de partida de este pequeño resumen de ideas, me es necesario remarcar que ninguna de ellas tiende, o aspira al menos, a ser una solución definitiva a un problema tan estructural e importante que atraviesan las instituciones democráticas. A partir de esta consideración inicial, expondré lo que desde esta perspectiva se considera, como una de las mejores opciones para saldar ciertas deudas que tiene la democracia, y en especial, las instituciones democráticas para con quienes somos representados por ella y ejercidos en nuestro nombre aquellas atribuciones, facultades y obligaciones que les hemos delegado. Bien conocido es el art. 1 de nuestra Constitución, en consonancia con el art. 22 del mismo



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

texto constitucional, en tanto que consagran un sistema representativo dentro de un régimen democrático. Ello implica entonces, que el pueblo no gobierna ni delibera sino por medio de sus representantes.

En relación a ello, no podemos obviar lo profundo de los cambios que ha experimentado no solo la sociedad mundial, sino también la Argentina, en términos culturales, políticos, económicos y sociales. Esto ha llevado a que el texto constitucional, diseñado y pensado para las sociedades propias de hace 150 o 200 años atrás, hoy no puedan dar respuesta a las decenas de vicisitudes que nuestro tiempo nos presenta. Es aquí donde comienza el quid de la cuestión a analizar. Como interrogante inicial podríamos preguntarnos si es realmente nuestra Constitución obsoleta en cuestiones que atienden al interés público actual y a la necesidad de respuestas rápidas y eficaces por parte de las instituciones democráticas, o si por el contrario, si el “alejamiento” o la interpretación “errónea” de ella nos ha llevado a encrucijadas complejas de resolver. Muchos intérpretes de nuestra Constitución han ideado diversas soluciones, como reformar nuestra carta magna, interpretarla con diversos criterios, delegar en algún poder del Estado la mayor injerencia en dichos asuntos, reforzar el federalismo, y demás. Pero han sido pocos los que han craneado el mismo asunto desde la perspectiva deliberativa.

En el presente artículo a pensar, el objetivo central estará demarcado por un análisis de la democracia deliberativa, teniendo en máxima consideración que la misma no plantea soluciones mágicas ni de aplicación a cortísimo plazo, pero que sí ha demostrado ser, como en debates transversales a la sociedad contemporánea como aquellas acerca de la legalización de IVE en nuestro país o la reforma constitucional de Chile, de suma trascendencia a la hora de contar y tener en vista a aquellos actores democráticos que por muchos años no lo fueron. Se trata de expresar y enumerar no sólo las virtudes, que pueden ser pocas o muchas, dependiendo de la visión de necesidad de participación ciudadana en instituciones democráticas y jurídicas que se tengan, sino que también se enunciaran aquellas debilidades con la que cuenta, ya que es imposible de omitir que, por mejores o buenas que sean las intenciones de esta corriente deliberativa, en el plano de la realidad material encuentra un límite imposible de franquear que es la magnitud del universo de personas a considerar.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Sin embargo el presente artículo intentará brindar soluciones a la propuesta de solución, como la modificación de la composición de ciertos organismos e instituciones democráticas, con participación de la sociedad en su estructura y decisión, en tanto que creemos que la democracia deliberativa necesita tener una fuerte injerencia en la modalidad de toma de decisiones estatales en los próximos años, no solo por la necesidad de la misma en una sociedad donde cada vez es más evidente su composición heterogénea y la consecuente búsqueda de decisiones consensuales que se adapten a lo requerido por la misma en el contexto de nuestro siglo, sino también por el gran índice de desaprobación con el que cuentan muchos de nuestro principales organismos estatales.

Lo aquí brevemente detallado nos lleva a pensar que, si bien la democracia deliberativa no ofrecerá una solución mágica en el corto plazo a los problemas coyunturales que la sociedad tiene a la hora de sentirse representada por sujetos o decisiones que en su mayoría desconoce, sino también que es este modelo de pensamiento el que, en mayor o menor medida, permitirá que, dentro de un mediano plazo, la sociedad pueda tomar decisiones por sí, en aspectos que hacen a su cotidianeidad y necesidad, propias de un siglo donde la velocidad de la información, los medios masivos de comunicación y la globalización de los procesos sociales, económicos, políticos y culturales, requieren más que nunca de una rápida reacción, pero sin desconocer y apelar a quienes son los verdaderos portadores del poder de decisión, los ciudadanos, aquellos que gozan de la inquietud de ser partícipes de decisiones que marcarán, al menos en lo próximo, su andar y bienestar.

### **I. Modelo Constitucional Argentino: democracia representativa y sistema federal.**

El punto inicial de la discusión es el art. 1 de nuestra Constitución Nacional, que establece para nuestro país un sistema representativo y republicano, en cuanto a la forma de gobierno y un sistema federal como forma de estado. El sistema representativo, que encuentra concordancia principal con el art. 22 de nuestra carta magna, el cual establece que el pueblo de la nación no gobierna ni delibera sino por medio de sus representantes (tal como se mencionó supra), implica que la sociedad en la toma de decisiones legislativas se verá reflejada en la composición de las cámaras constitutivas del poder legislativo nacional, cuya



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

forma de distribución de bancas y conformación de cada uno de los cuerpos mencionados se establece en nuestra Constitución. Es así como podemos afirmar que son los representantes del pueblo, elegidos por medio de comicios libres y competitivos, quienes ostentan la carga y obligación pública de sancionar y adoptar todas las medidas que estimen necesarias para el mejoramiento de la vida de la sociedad en su conjunto (lease reconocimiento de derechos, restricción de derechos, otorgamiento de facultades, etc.).

Este mecanismo de adopción de decisiones, ampliamente aceptado y cobijado por las democracias, en su mayoría occidentales, ha estado sufriendo, desde hace un tiempo relativamente corto, una crisis en su legitimidad. Una muestra de ello lo podemos observar en un reciente relevamiento de opinión pública realizada por la Universidad de San Andrés, institución que en el mes de junio elaboró un informe donde los resultados arrojan una desaprobación de cada uno de los poderes del Estado en la Argentina mayor al 80%. Para ser más precisos, el informe deja como conclusión que de los poderes del Estado que aquí nos incumben, ninguno supera el 12% de satisfacción, siendo el que cuenta con mayor número el Poder Ejecutivo, con el 11%. Por su parte, el Poder Legislativo, discriminado en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, cuenta con una aprobación de 9% y 10%, respectivamente. Datos objetivos fríos pero con un claro mensaje por parte de la sociedad. Si bien es cierto que el grado de legitimidad o ilegitimidad no es cuantificable de modo concreto y objetivo, el estudio mencionado nos demuestra someramente una realidad que es perceptible hace un tiempo en nuestro orden democrático. Ello se debe a múltiples factores, cada uno de ellos analizables en extensos trabajos que aquí no vienen al caso.

Sin embargo no es posible dejar de mencionar que uno de los principales es la no correlatividad, en ciertas situaciones, de lo decidido por el cuerpo legislativo o el poder ejecutivo, con lo pretendido por la sociedad en un momento histórico determinado, y muchas veces, esa falta de correlatividad se debe a la ausencia de consulta y/o diagnóstico de necesidad de una sociedad en el mencionado momento. Ante ello, la democracia deliberativa podría decirse que plantea, a muy grandes rasgos, y en cierto punto en contraposición con la democracia representativa, la discusión política pública de aquellas cuestiones que constituyen los intereses del pueblo, sobre todo de los que resultan transversales a toda la



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

sociedad o que revisten una preponderancia por sobre los demás en un momento histórico, político, económico y social determinado. Dicha falta de correlación entre consensos ciudadanos y medidas de gobierno explica porque en el federalismo argentino se dan 2 hechos contundentes: a) apartamiento de aquellas condiciones que otorgan valor epistémico al funcionamiento del gobierno democrático; y b) resultados deficitarios en términos de legitimidad moral (Olivares, 2019: 148)

Por su parte, en cuanto a la forma de Estado, nuestra constitución nacional adoptó el Federalismo. Dicho sistema implica la existencia de distintos niveles de gobierno dentro de un mismo país, con el reconocimiento de autonomía y poderes delegados y conservados por parte de los estados subnacionales miembros de un Estado nacional superior. Ello está contenido en el art. 5, 121 y 123 de nuestra constitución. El primero de los artículos mencionados supra establece que las provincias dictarán sus propias constituciones, garantizando el sistema representativo y republicano. Con ello, la Constitución Nacional veda a las provincias la posibilidad de implementar un sistema de gobierno distinto al mencionado y también consagrado a nivel nacional. Ante esta situación, Olivares plantea, enumerando los defectos normativos propios del federalismo argentino planteados por Carlos Santiago Nino, que existen 5 de ellos que son fundamentales: a) dispersión de la soberanía; b) deficiente procesamiento del consenso colectivo; c) mediación imperfecta; d) apatía política; e) empobrecimiento del debate público. El análisis de los mismos, en honor a la brevedad y los derechos de autor, son altamente recomendados de leer en sus obras originales. (Olivares, 2019: 145)

Sin embargo, es necesario destacar que, a pesar de que todos los estados subnacionales comparten problemáticas en común, su composición poblacional en términos económicos, sociales, culturales, raciales, religiosos, étnicos no es equivalente en cada uno. Ante dicha circunstancia, resulta evidente que cada una de las provincias presentará sus propios conflictos, producto de su conformación. Como posible respuesta, y ante la necesidad de otorgar una solución concreta y acorde a lo que se demanda, el presente artículo partirá de 1 pregunta y 1 premisa: **¿Es posible la adopción de la democracia deliberativa, de modo directo o indirecto, en las provincias argentinas respetando la constitución nacional? Y**



**la introducción en la discusión pública sobre la necesidad de mecanismos de democracia deliberativa para la adopción de decisiones políticas.** Para continuar con el presente hilo conductual es necesario realizar algunas consideraciones teóricas.

En primer lugar, es destacable mencionar que con la sanción de nuestra constitución nacional en 1853, se adoptó para la República Argentina la forma republicana y representativa de gobierno en su art. 1. Respecto a ello, expone Roberto Gargarella que la idea de representación remite, ante todo, a la soberanía del pueblo, que aparece como fuente originaria del poder y se muestra vinculada, a su vez, a una serie de procedimientos y principios que tienen su origen en los momentos fundacionales de nuestro constitucionalismo. En razón a ello, es posible afirmar que la representatividad tiene como objetivo fundamental la toma de decisiones por medio de representantes que caractericen y sean delegados en su persona, la voluntad popular de los integrantes de un país, de modo que sea la mencionada voluntad la que sea consagrada en el ordenamiento jurídico de manera indirecta ( Gargarella, 2019: 35).

Frente al concepto de representatividad, el mismo autor nos explica que existen 2 tipos de aproximaciones al concepto, que podrían ser catalogadas entre sí como antagónicas. La primera de ella es de carácter restrictivo, se basa en un principio de desconfianza hacia la ciudadanía, dado que la democracia se favorece con bajos niveles de involucramiento ciudadano en asuntos públicos, cuyo principal pretensión es evitar la confrontación, la guerra, la mutua opresión. Ello, tal como se mencionó en la introducción a la problemática, encuentra su fundamento en el art. 22 de nuestra Constitución, limitando la voluntad popular a la periódica elección de aquellos que van a decidir en su nombre.

Esta postura encuentra soporte en diversos fallos de la jurisprudencia nacional, siendo uno de los más relevantes el caso “Schiffrin”, donde la Cámara Nacional de Casación Penal realizó una exposición de argumentos en pos de esta postura denominada restrictiva de la representatividad. En contraste, la otra alternativa de abordaje del concepto referido es definida por el autor como una visión que no entiende a la democracia sólo en sentido negativo, sino positivo. Se trata, en palabras del académico, de una postura basada en la confianza hacia la ciudadanía que favorece la intervención ciudadana en los asuntos públicos,



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

que considera que las decisiones públicas más relevantes deben tomarse a través de procesos inclusivos y deliberativos. Con todo lo mencionado, podemos afirmar que el concepto de representatividad lejos está de ser caracterizado de manera unánime, por lo que podremos encontrar diversas consideraciones. Sin embargo, la ilustración realizada por el autor nos permite identificar 2 vertientes que nos permitirán estudiar la problemática basándonos en criterios doctrinales y jurisprudenciales de reciente recepción en el orden académico jurídico argentino, y por sobre todo, nos ayudará a comprender que según el punto de partida con el que contemos, serán abordados los problemas y soluciones de la sociedad actual, dentro del ordenamiento jurídico constitucional (Gargarella, 2019: 36/37).

Por su parte, el art. 5 y sus principales concordantes, los art. 121 y 123 consagran para la Nación Argentina un régimen federal como forma de Estado, con reconocimiento de facultades conservadas por las provincias, delegadas a la Nación y la implementación de un régimen municipal dentro de cada provincia. Respecto a la mencionada forma de Estado, Antonio Maria Hernandez dice que, conforme el concepto ofrecido por el profesor Segundo Linares Quintana, en el Estado Federal las atribuciones políticas esenciales están distribuidas o repartidas en 2 ordenes gubernamentivos diferentes: el gobierno central y los gobiernos locales, que coexisten coordinada y armónicamente dentro del mismo territorio. Podemos inferir, entonces, que dentro de aquellos países que hayan adoptado el federalismo como forma de estado, existirán 2 órdenes de gobiernos, que coexisten y cooperan dentro de un territorio, el de cada una de las provincias. Esta coexistencia implica la necesaria distribución de tareas para evitar la superposición de actividades, pero por sobre todo, la distribución de competencias y el otorgamiento de facultades de una respecto a la otra y viceversa (Hernandez, 2012: 426).



### **Santa Fe y su situación normativa.** Por Mateo Rodríguez Vimo.

Una de las ideas que pregonamos en el presente trabajo es el íntegro respeto de los principios fundamentales que sustentan nuestro federalismo, dentro del mismo, hacemos hincapié en el de subsidiariedad, en virtud del cual se busca atribuir la gestión administrativa al nivel de gobierno más bajo y cercano del usuario, en palabras más palabras menos, frente a la existencia de un problema determinado quien debe intervenir en aspiración a resolución del mismo es el orden político de gobierno que se encuentre más cerca del mismo (regla general, municipios), y frente a la imposibilidad de éste es que vayan apareciendo los ordenes superiores (provincia y nación).

Consideramos que la implementación de sistemas que configuren institutos de democracia deliberativa se puede llevar adelante en pequeños espacios geográficos que permitan de forma fáctica un correcto ejercicio de la misma, por lo que los municipios pueden llegar a ocupar un rol importante en este marco de ideas.

El problema para la correcta implementación del mismo en el contexto de la Provincia de Santa Fe se da en base a lo que algunos autores denominaron como la “inconstitucionalidad de la constitución provincial” producto de su no adecuación a la última reforma de la Constitución Nacional en el año 94’, por lo que la norma máxima provincial no acoplo su marco normativo a las ideas fuerza de los últimos convencionales constituyentes, dentro de las cuales se buscaba acentuar el federalismo (fortalecimiento del principio de subsidiariedad) y reforzar efectivamente la autonomía municipal, punto importante para este trabajo.

El artículo 123 consagra:

**"Artículo 123.-** *Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero."*

Una comunidad erigida en municipio asume el ejercicio de una porción de poder estatal para su autogobierno sobre el territorio en el que ella está asentada y, en todo caso, sobre un área





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

circundante razonablemente vinculada con ella. Fuera de éstas, es el Estado quien tiene a su cargo íntegramente las responsabilidades inherentes al poder público.

El poder inherente del municipio para ordenar la conducta de quienes forman parte de su población a la consecución del bien común local. Alberdi mencionaba al poder municipal diciendo que el pueblo reparte el ejercicio de la soberanía entre “los poderes legislativo, judicial, ejecutivo y municipal”, agregando que son poderes diferentes, sino modos diferentes de poner en ejercicio la soberanía del pueblo, que es una misma.

La autonomía municipal es la potestad reconocida al municipio para regirse por sus propias normas y autodeterminarse con miras a la consecución de sus fines, en lo que hace a su organización institucional, a su vida política, a la toma de decisiones dentro del ámbito de sus competencias y a su desenvolvimiento administrativo y económico financiero, dentro del orden jurídico del Estado.

La autonomía institucional consiste en la capacidad del municipio de darse sus propias instituciones y regirse por ellas cuya máxima expresión se encuentra en la redacción de su carta orgánica.

Cuando un municipio goza de la autonomía en sus aspectos (institucional, político, administrativo, económico y financiero), diremos que tiene autonomía plena.

La autonomía política consiste en la capacidad de elegir sus propias autoridades y también la de juzgar políticamente la conducta de estas. También comprende la potestad de autodeterminarse y fijar sus propias políticas en las materias que hacen al ámbito de sus competencias, sin injerencia de ningún otro poder. Ello se manifiesta en la facultad de dictar y ejecutar, normas de naturaleza legislativa.

Las cartas orgánicas manifiestan la exteriorización de la autonomía plena mediante el ejercicio por parte de los municipios de su facultad de dictar su propia norma fundamental que organiza sus instituciones y regula su funcionamiento.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Considero también de interés tener en cuenta que dentro de las competencias originarias del municipio encontramos las de regular los hechos y relaciones que surgen de la convivencia que genera el fenómeno municipal, dado al origen constitucional, les corresponden por naturaleza, dado que nuestro federalismo es de base municipal.

Un punto que no puedo dejar de lado es que la posibilidad de redactar una Carta Orgánica en la mayoría de Constituciones Provinciales se encuentra reservada a aquellas comunidades que tengan la población suficiente para calificarse como Municipios, cuyo número se encuentra en los 10.000 habitantes. ¿Qué sucede con los pueblos y comunas que no alcanzan dicha población? Se rigen por las leyes orgánicas que cada provincia dicta para estas. Actualmente la Ley Orgánica de Comunas N°2439 que rige en Santa Fe no regula instituciones o procedimientos de participación ciudadana.

La posibilidad para un municipio de redactar su Carta Orgánica implica la máxima expresión dentro del ámbito de su autonomía; le permitirá decidir, dentro del respeto íntegro de las condiciones constitucionales a las cuales deberá adherir, como regular la forma de organizar sus instituciones y el funcionamiento de éstas. En este marco, podrá optar (o no), por regular mecanismos de democracia deliberativa si así lo desea y estima necesaria. La adecuación de la constitución provincial y las consecuentes creaciones de las normas fundamentales municipales no garantizan la efectivización de los mecanismos que proponemos en el presente trabajo, pero si lo considero como una condición previa y necesaria para propiciar dicha oportunidad a los municipios. Con respecto al régimen de comunas ya la situación es distinta, dado a que no cuentan con la atribución de propiciarse su propia norma, por lo que las soluciones podrían ser diversas, entiendo que la Ley Orgánica de Comunas podría otorgar un ámbito de libertad en cuanto a la temática que motive la participación ciudadana según las características geográficas del lugar y a la vez fijar ciertos requisitos mínimos que deban cumplirse para activar mecanismos de democracia deliberativa, como cantidad de personas afectadas por una situación, trascendencia de la decisión política, entre otras. Igualmente, el objetivo de este trabajo no es proporcionar la solución a un tema tan complejo como la



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

democracia, sino, marcar situaciones y contextos en los cuales entendemos que la misma puede ser llevada a cabo con una participación colectiva legítima.

Por todo lo expuesto en la presente acápite considero de especial relevancia que para poder implementar un modelo de democracia deliberativa federal en nuestro país, y en especial dentro de la provincia de santa fe, se requiere el máximo respeto a la Constitución Nacional, por lo que estimo indispensable una reforma constitucional provincial para poder otorgarle a los distintos municipios la posibilidad de regular sus propias cartas orgánicas, los cuales los dotará de la necesaria autonomía pensada por los constituyentes del 94' y propiciará la posibilidad de que la población este más cerca de la toma de decisiones políticas.



## **La deliberación política en el régimen de la provincia de Chaco.** *Por Lautaro Gutierrez.*

La Constitución de la Provincia del Chaco consagra en su art. 1 la forma representativa y republicana en su forma de gobierno, en consonancia con lo dispuesto por el art. 1 y 5 de la Constitución Nacional. Sin embargo, un dato que es importante de remarcar es que en su artículo 2, la primera Constitución reconoce los mecanismos de democracia semidirecta e incluso otorga pautas para su reglamentación. Con ello, puede inferir que el propio texto provincial intenta encontrar vías alternativas dentro del mismo régimen republicano que, sin apelar directamente a la representatividad, puedan otorgar soluciones ideas o peticiones dadas por el propio pueblo.

En cuanto a la democracia deliberativa propiamente dicha, la misma no cuenta con reconocimiento expreso en ninguno de los dos textos constitucionales mencionados. Pero, por medio del art. 2 de la Constitución del Chaco, entrelazándolo con las disposiciones que a su efecto se dicten, puedo considerar importante el avance que la carta provincial da hacia la participación política directa de los representados.

No son pocos los especialistas que comparten la preocupación de la falta de legitimidad y concordancia con lo necesitado (y expresado) por el pueblo, con lo realmente materializado en las políticas públicas. Ni hablar del quebrantamiento del sentimiento de representatividad con la que se topan los representantes al momento de la toma de decisiones políticas por parte de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, la cual no solo se manifiesta en su momento cumbre, como lo es la efectivización de ello, sino también al momento de la elección de sus representantes, fenómeno que se da con generalidad respecto a los miembros del segundo poder del Estado mencionado.

Como muestra de lo expresado supra, Emilio Varisco en su trabajo titulado “Representación y Participación Política ¿Crisis o Evolución?”, pone en evidencia como la participación política de la sociedad ha ido disminuyendo en diversos actos electorales de selección de representantes legislativos provinciales, en la Provincia de Chaco y Corrientes. Si bien el número de participación ciudadana es alto, incluso muy por encima de lo que ocurre en otras



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

democracias del mundo, la tendencia a la baja que presenta me es indicador de la disconformidad que siente gran parte de la población respecto de quienes ejercen la representación de aquellos, considerando su falta de participación como muestra de displicencia con lo efectivamente sucede con posterioridad al acto electoral en sí. Es decir, en otras y simples palabras, la sociedad no quiere ir a votar porque no conoce a quienes serán sus representantes, no creen que ellos/as los vayan a representar adecuadamente y las decisiones posteriormente tomadas por los representantes poco tienen que ver con lo que la ciudadanía necesita y peticiona.

Algunos de los numeros estadisticos son los siguientes: mientras que en la provincia de Corrientes se presentó a votar el 71% de los ciudadanos habilitados (distinto de las elecciones a intendente en la ciudad capital, donde sufragó un 75% del padrón), en la Provincia del Chaco lo hizo nada más que el 68%, cifra que se emparenta con lo ocurrido en las contiendas para elegir diputados a la legislatura chaqueña, llevadas a cabo este mismo año (donde en el mes de Julio, solamente un 62% de los electores habilitados fue a votar). Ello solo a modo ilustrativo.

Ahora bien, en lo respectivo a lo estrictamente deliberativo, en el marco de la discusión política pública de la Provincia del Chaco, uno de los puntos centrales sobre los cuales considero que la sociedad chaqueña requiere que sea discutido públicamente es sobre la cuestión de los derechos de los pueblos originarios. Si bien la Constitución de la Provincia del Chaco reconoce en su art. 37 una serie de prerrogativas a cargo del Estado y derechos en favor del grupo minoritario mencionado, ello no obsta a que sus miembros no sean escuchados y tengan participación activa en la toma de decisiones en las cuales se vean afectados. Ello se debe a que, al ser parte de un grupo etnico que conforma el 3.9 % de la poblacion total de la Provincia y encontrar reconocidos sus derechos en el texto constitucional, requieren de una participación mucho más inclusiva.

Como punto de partida de lo mencionado, es posible destacar que esta situación no encuentra analogía en todos los textos constitucionales de las provincias argentinas, atento a que la cuestión indigena no se da de igual manera en todas ellas. Entonces, puedo inferir que la Constitución chaqueña al otorgarles un lugar tan importante, no solo reconoce su



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

importancia, sino que también les brinda mandatos constitucionales claros y concisos para la defensa de sus derechos. Sin embargo, estos mismos requieren de una participación concreta de los grupos afectados, en orden a que son los miembros de las comunidades quienes conocen mejor que nadie las necesidades propias y las soluciones que se amoldan mejor a ellas. Todo lo mencionado siempre, debe enmarcarse, en el marco de lo constitucionalmente permitido y que no contrarie norma alguna del ordenamiento jurídico vigente.

Como contraparte, son escasos los ejemplos legislativos en la Provincia donde se les haya otorgado participación real en la decisión a los pueblos mencionados, y puede inferirse de ellos que, las necesidades y soluciones planteadas, suelen ser modificadas en pos del momento y voluntad política del momento determinado en el que se toma la decisión. Es por todo lo expuesto que, al menos en lo respectivo a cuestiones que involucren derechos constitucionales de los pueblos indígenas, ellos deben ser involucrados necesariamente en la discusión. Ello se podría realizar por medio de audiencias públicas, en la elaboración de textos cuyas propuestas sean modificadas en lo más mínimo, o bien, por medio de una discusión directa entre los afectados y quienes sean los instrumentos constitucionalmente válidos para la adopción de la decisión, sin que ello implique lo propuesto sea desatendido y los mecanismos válidos sean sobrepasados.

### **Conclusión:**

La democracia es tanto una práctica como un ideal a alcanzar en constante transformación. Muchas de nuestras frustraciones se producen cuando no se distingue la democracia que tenemos respecto de la que deseamos.

Ya desde comienzos del S. XX la idea de democracia representativa se ha asociado a tal punto que la relación entre ambos términos, democracia y representación se nos aparece como inmediatamente evidente y problemática.

Laclau analiza la representación como concepto político “indecible y constitutivamente impuro”. El representante al representar al representado lo constituye y lo modifica. El representado necesita ser representado, porque su identidad básica se encuentra construida en





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

un lugar y las decisiones que afectan su identidad se tomarán, en cambio, en otro lugar. Pero sucede que al estar los representados ausentes del lugar de la representación, su identidad es incompleta, y la relación de representación es un suplemento para la construcción de identidad. Esto es a lo que se refiere con proceso impuro, lo cual refiere a uno de los puntos principales que marcamos en el presente trabajo, que es la distancia política existente entre representantes y representados, dando como resultado la configuración algunas de las desventajas marcadas por Olivares de la democracia representativa en nuestro país, la apatía política y la dispersión soberana.

El problema de la dispersión de soberanía se produce debido a que el sistema presidencial pluralista propone explícitamente una dispersión temporal, espacial y funcional de la soberanía popular (Nino, 1992: 577)

En cuanto al problema de la dispersión temporal, marca Nino, tiene su causal más grave en el sistema federal centralista construido en el marco de un sistema político hiperpresidencialista como el nuestro. En el vinculado al ámbito espacial se debe a que nuestra forma federal de gobierno esta compuesta por tres ordenes de unidades políticas, Nacional, Provincial y Municipal. El federalismo deliberativo nos proporciona como ventaja la desconcentración de los ámbitos espaciales de poder en el proceso de discusión y decisión de temas políticos centrales, los cuales se resuelven mediante argumentos. Este carácter descentralizado nos proporciona una posibilidad de democracia deliberativa en donde las unidades geográficas de decisión sean tan pequeñas como sea posible, y por lo tanto, más viables en la realidad fáctica, ya que el tamaño de las ciudades/pueblos/comunas es un aspecto a tener en especial consideración para que las ideas de esta ponencia no queden en el mundo virtual. Las pequeñas unidades de decisión garantizan una mayor consistencia entre el resultado del debate (discusión política) y las opiniones individuales de los participantes (argumentos políticos), así como mayor conocimiento de los problemas políticos concretos y por ende una mayor eficacia política.

Justamente Manin (1995) sostiene que “las democracias contemporáneas son el producto de la transición de la vieja democracia de partidos a un nuevo formato representativo que recibe



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

el nombre de “democracia de lo público” y que se caracteriza por la volatilidad electoral, el rol central de la oferta electoral crecientemente personalizada, la desvalorización de los programas partidarios, la mayor independencia de los gobernantes respecto de los gobernados y la existencia de una opinión pública que tiende a construirse a través de canales relativamente neutros con relación a la escisión entre partidos...”

La legitimidad democrática resulta de la confrontación dialógica y no de la negociación de intereses particulares. El recurso a la argumentación y a la discusión debería constituir el momento central del proceso político. Entonces, la legitimidad está dada por el hecho de que todos puedan discutir y ser tenidos en cuenta la pluralidad de puntos de vista.

La democracia deliberativa es democracia porque el proceso incluye a todos los que serán afectados por la decisión; y es deliberativa porque la toma de decisiones surge del intercambio de argumentos entre participantes apegados a los valores de la racionalidad y la imparcialidad.

Institucionalización de la participación.

La deliberación tiende a institucionalizarse, tomar decisiones en contextos participativos no es una tarea sencilla, no sólo porque en el ámbito de la intervención política no tenemos posibilidad de predecir el resultado de nuestras acciones, sino también, porque como proceso requiere organización y coordinación.

Decir que se requiere institucionalizar la participación democrática no refiere necesariamente a la necesidad de crear normas jurídicas al respecto, pero siempre hay normas, formales e informales, que de algún modo nos guían en el proceso de toma de decisiones.

Para seguir con esta idea, Olivares nos presenta tres elementos necesarios y suficientes para poder implementar de forma institucionalizada esta práctica democrática, a saber:

- Ideal regulativo: el concepto de democracia deliberativa sostiene que el principio político de toma de decisiones a adoptar es el de argumentación racional, el cual permite y



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

promueve la transformación de las preferencias políticas ciudadanas. De esta forma, las normas, medidas e instituciones políticas son democráticamente legítimas si u solo si resultan de la deliberación pública entre ciudadanos y representantes, y están justificadas en aquellas razones públicas que resultan aceptables para los deliberantes.

- **Sujetos:** Esta variante democrática postula que todos los ciudadanos deben considerarse moral y epistémicamente capacitados para intervenir en el debate público y tomar decisiones políticas, razón por la cual durante el proceso deliberativo debe escucharse, respetarse, y discutirse los argumentos de todos los posibles afectados por la norma o medida política en cuestión. Este proceso debe aspirar a cumplir ideales regulativos de inclusión, igualdad política e imparcialidad, considerando a los intervinientes como personas libres e iguales con capacidad de autogobierno.

- **Proceso:** Se requiere de la implementación de un proceso de discusión y decisión política, para lo cual se debería adoptar un criterio epistémico intersubjetivo de validación de los resultados alcanzados. Será entendido como un proceso autocorrectivo, cuyos resultados son provisionales ya que están sometidos a continua revisión.

Contexto jurídico argentino.

Nuestro país adopta desde su primera disposición constitucional que se adapto un gobierno republicano, representativo y federal, diseñando un sistema que, si bien reconoce su fuente de legitimidad en la soberanía del pueblo, se limitó fuertemente de la participación popular. Siguiendo los lineamientos de los ciclos de las revoluciones liberales, el principio de soberanía popular fue limitado por el republicano imperio de la ley. Pocas son las vías de participación reconocidas en el marco de nuestra constitución nacional, como podemos mencionar la más básica de todas, que es el derecho al sufragio; otras, que tienen un alcance menor, son la consulta popular y la iniciativa popular.

Podemos mencionar el artículo 42, el cual dispone:



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Artículo 42.- Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno.

Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios.

La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control.

Artículo que consideramos de especial interés por la interpretación realizada por la CSJN en el caso “Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros/ Ministerio de Energía y Minería s/amparo colectivo” dictado en agosto de 2016.

En el mismo la Corte analiza el artículo 42 recurriendo a los debates de la Convención Constituyente de 1994 que incorporó dicha norma donde se dijo que este derecho reconoce en esta materia la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas con un contenido amplio, traduciendo una faceta del control social que puede manifestarse de maneras distintas. Según la Convención este nuevo derecho resulta operativo, pues su obligatoriedad inmediata no está condicionada a actuación reglamentaria ulterior del Congreso de la Nación, aún cuando éste pueda determinar las circunstancias de los diversos procedimientos y situaciones bajo los cuales tendría lugar el nuevo derecho consagrado expresamente en favor de los usuarios.

A fin de resaltar la naturaleza sustancial y no meramente formal de la participación de los usuarios de un servicio público en materia tarifaria, el Máximo Tribunal señala que el requisito no se satisface con la mera notificación de una tarifa ya establecida, sino que el deber constitucional es garantizar la participación ciudadana en instancias públicas de



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

discusión y debate susceptibles de ser ponderadas por la autoridad de aplicación al momento de la fijación del precio del servicio.

Y para ir cerrando este punto, la Corte citando a John Rawls (2001) señalo que esta forma participativa es consistente con la noción de democracia deliberativa, porque los términos de la cooperación que propone son concebidos como razones que los ciudadanos o sus representantes responsables se dan recíprocamente en un continuado proceso de justificación mutua: el debate público mejora la legitimidad de las decisiones al requerir criterios comprensivos de las distintas posiciones para arribar a un consenso entrecruzado, que permitirá vivir en una sociedad ordenada sobre la base de un criterio más realista de justicia.

Cierre.

- Por lo tanto, el federalismo deliberativo posibilitaría la implementación de soluciones como:

A- Descentralización profunda de las decisiones políticas, lo cual daría mayor legitimidad a cada decisión política.

B- La división de los procesos democráticos según un criterio cooperativo funcional, en el que cada nivel de gobierno se desempeña en una específica e irremplazable tarea de discusión.

Este sistema fomenta una genuina deliberación política entre comunas, provincias y regiones, así como posibilita cierto control ciudadano sobre las instituciones políticas y los representantes que transitoriamente los ocupan. Por un lado, el criterio normativo de decisión política asumido por el federalismo deliberativo es el de argumentación, con lo cual se mejora el rendimiento epistémico del proceso político. Por otro lado, dicho modelo deliberativo otorgaría a las comunas, provincias y regiones ciertas herramientas institucionales tendientes a frenar la dominación del Estado Nacional sobre ellas, así como contra ellas. Entre los mecanismos de control ciudadanos de control político, podría implementarse un tribunal ciudadano elegido por argumentos selectivos, aleatorios, abocados



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

a efectuar en ciertos casos especialmente determinados, controles de razonabilidad, constitucionalidad y convencionalidad de las medidas federales controvertidas en un caso concreto.

## **Bibliografía**

Alfonso Ruiz, Miguel. (2009). Lo no deliberable de la democracia deliberativa. *Revista Diritto & questioni pubbliche*, pp. 347-356. Recuperado de [http://www.dirittoequestionipubbliche.org/page/2009\\_n9/03\\_mono-08\\_ruiz%20miguel.pdf](http://www.dirittoequestionipubbliche.org/page/2009_n9/03_mono-08_ruiz%20miguel.pdf)

Castillo Longas, Andres. (2013) Aproximación al concepto de democracia deliberativa. *Revista Ratio Iuris*, pp. 77-104. Recuperado de </Dialnet-AproximacionAlConceptoDeDemocraciaDeliberativa-4398690.pdf>

Gargarella y Guidi. (2019). *Constitución de la Nación Argentina comentada*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Editorial La Ley.

Hernandez, Antonio Maria (2012). *Derecho Constitucional*. Tomo I. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Editorial La Ley.

Leroux Ortiz, Sergio. (2006). Deliberando sobre la democracia deliberativa. Los dilemas de la deliberación pública. *Revista Acta Republicana*, Año 5, Número 5. Recuperado de <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/republicana/pdf/ActaRep05/5.pdf>

Nino, Carlos Santiago. (1997). *La constitución de la democracia deliberativa*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Editorial Gedisa.

Olivares, N. E. (2019). EL FEDERALISMO ARGENTINO A DEBATE: ARGUMENTOS EN DEFENSA DE UN MODELO DEMOCRÁTICO DELIBERATIVO DE GOBIERNO FEDERAL. *Revista De Ciencias Sociales*, (74). <https://doi.org/10.22370/rcs.2019.74.2273>

Barrera Buteler, Guillermo- Zarza Mensaque (2010). *Introducción al Derecho Municipal*. Córdoba, Argentina. Editorial Advocatus.

Gargarella, Roberto (2021). *La derrota del derecho en América Latina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Editorial Siglo XXI.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## **Laboratorio ambulante para la resolución de conflictos. Proyecto de Seguridad Comunitaria.**

Rotela Alejandro

Estudiante

Facultad de Ciencia Política y RRII

Universidad Nacional de Rosario

### **Fundamento**

A partir de los numerosos casos de violencia ocurridos en la Ciudad de Rosario nace esta propuesta basándose en la experiencia de militancia social en la ONG Utopías Colectivas del Barrio Grandoli ubicado en la Zona Sur de la Ciudad.

Muchas veces solemos escuchar que organismos nacionales, provinciales y municipales dicen no tener incumbencia en ciertos delitos, siendo este el motivo que los imposibilita a accionar en medidas concretas que permitan reconocer el trabajo de sus autoridades en esta temática.

Es mediante este proyecto que buscó señalar que bajo predisposiciones políticas se puede avanzar en medidas a corto, mediano y largo plazo en relación a la seguridad, entendiendo que los delitos relacionados a la droga sean de incumbencia federal o los robos de responsabilidad provincial, no son excusas para tener un accionar nulo en el trabajo de estas problemáticas. El Laboratorio Ambulante para la Resolución de Conflictos toma como ejemplo las posibles medidas a tomar en una de las zonas de la provincia con mayor índice de violencia en los últimos años, poniendo como eje la comunicación y la participación ciudadana en el tratamiento de su entorno.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## **Datos de Violencia**

La ciudad de Rosario en los primeros ocho meses del 2022 contabiliza 202 homicidios dolosos y la tasa es de 20,51 de muertos cada 100.000 habitantes. La mayoría de las personas asesinadas tienen entre 25 y 29 años, siendo alrededor del 10% de las personas asesinadas en la ciudad y en las localidades vecinas menores de edad. Según el Reporte de Actualización Semanal de Homicidios de la provincia de Santa Fe, la mayoría de los crímenes sucedieron en la vía pública (155).

El Observatorio de Seguridad Pública indica que entre enero y abril, alrededor del 7 por ciento de las víctimas no fueron las principales destinatarias de los tiros mortales. También sostiene que más de la mitad de las muertes se dieron en el marco de “organizaciones criminales y/o economías ilegales”. Y añade que en Rosario “se observa un componente de planificación (aunque sea mínima) en el evento homicida” en ocho de cada diez asesinatos.

Durante el 2022 los principales territorios donde se focalizan los asesinatos en Rosario son la zona Sur; Oeste y Noroeste. Según los homicidios de este año, los barrios más “conflictivos” son Tablada, Las Flores, y el complejo de Fonavi de Grandoli y Gutiérrez (zona Sur); Flammarión (Sudoeste); Villa Banana, Triángulo y Godoy (Oeste); Ludueña, Larrea, Nuevo Alberdi y Empalme Graneros (Noroeste), es lo que señala el Observatorio de Seguridad Pública de Santa Fe. Queda fuera del “área crítica” el microcentro de la ciudad: allí hay más presencia de las fuerzas de seguridad.

Sin embargo el proyecto del “Laboratorio Ambulante para la Resolución de Conflicto” comenzó a redactarse en el 2019 luego del paso de Políticas Públicas como el Plan Abre que consistía en una estrategia integral que abordaba el territorio haciendo eje en las personas que habitan los barrios, sus necesidades y derechos para transformar las desigualdades, esta política tomó como una de sus medidas transformar estructuralmente el barrio Grandoli donde se encuentran el Barrio Municipal y Echeverría ya en ese tiempo los números de la violencia eran alarmantes.

En este tiempo el barrio Municipal el Estado derrumbó cocheras, locales comerciales y construcciones ilegales, en más de 100 espacios comunes, que ocupaban calles y veredas. Por



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

el corredor de Grandoli, desde Uriburu a Lamadrid, que sitúa en el centro a este complejo, la Fiscalía Regional de Rosario identificó 30 homicidios en dos años, consecuencia de guerras de bandas de poca complejidad, pero alto poder de fuego. Se intimó a los propietarios de 75 unidades, que estaban depositadas sobre pasos peatonales y 22 de ellas fueron derivadas al corralón municipal.

Una de las violencias más disruptivas es la de las usurpaciones, con dueños arrojados a la calle a golpes o apuntados con armas de fuego. Junto al trabajo de inteligencia de la Policía de Investigaciones (PDI) se detectaron 67 usurpaciones en todo el barrio. (Datos pertenecientes al conflicto).



(Allanamiento en el Barrio Municipal, unos 600 uniformados intervinieron en los procedimientos de la zona sur).



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Este ambiente genera que los habitantes de cada uno de los barrios (Municipal/Echeverría) vean muy difícil la posibilidad de bajar los índices de violencia, ya que naturalizaron el estado de conflicto constante. Los jóvenes sostienen que transmitir los problemas que viven no serán escuchados, muchos de ellos señalan a las autoridades policiales como los principales responsables de la violencia que viven, por diversos motivos. Muchas veces el simple hecho de pertenecer a uno u otro barrio, es un motivo para alguna pelea.

### **El Entorno Crea el Contexto**

Una gran parte de las desigualdades socioeconómicas que determinan la calidad de vida de los ciudadanos y más aún en los jóvenes, se manifiestan en el territorio. Las personas que viven en los barrios olvidados por el estado se ven perjudicadas y discriminadas propio de la dinámica de la exclusión social, y muchas veces carecen de oportunidades para revertir su situación.

Desde esta perspectiva puede afirmarse que los sectores de la ciudad que no residen en hábitat y viviendas adecuadas, y no acceden a las oportunidades que brinda la ciudad, están obstaculizados para satisfacer adecuadamente sus necesidades básicas y para desarrollar sus capacidades.

Cuando hablamos de soluciones para lograr mayor seguridad en los barrios lo primero que se nos viene a la cabeza es pensar en más policías, sin embargo esta solo es una pequeña parte de la seguridad y al cual debemos recurrir en última instancia, a su vez entendiendo que en muchos casos como señalé anteriormente son parte del mismo problema que buscamos combatir.

Aquellos con un pensamiento un poco más progresista dirán que con mayor educación bastaría, que los jóvenes deberían estar en las escuelas, como si fuese que ellos son los principales responsables de la actual situación, marcando esta medida como una solución rápida y simple, depositando toda la responsabilidad en las instituciones de la educación formal, siendo que esta forma también solo es una porción más de la seguridad social y donde no se congregan todos los jóvenes y adultos de un territorio.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Bajo estas premisas podríamos tranquilamente señalar que si en un territorio no tenemos instituciones educativas formales o presencialidad policial, es este necesariamente un territorio inseguro, sin embargo pienso que esto no es necesariamente así, esta propuesta busca combatir esta idea depositando la responsabilidad en nuestro entorno en el cual los ciudadanos hacemos al contexto.

Para la existencia de un contexto seguro el ciudadano debe asumir su rol, la policía pertenece al menor porcentaje para la existencia de la misma, tanto por su función como por su estructura administrativa, es ahí el problema de los estados e incluso de nuestras demandas como ciudadanos, demandamos lo que muchas veces criticamos “La policía”, sin siquiera ser concretos en el planteo de cuáles deberían ser las acciones a tomar de aquellas instituciones de las cuales requerimos su presencialidad, con esto no quiero despojar de responsabilidad al aparato gubernamental sino todo lo contrario, el ciudadano está demandando soluciones y el estado ni siquiera lo invita a trabajar en conjunto.

### **Territorios en Conflicto (Descripcion Geografica)**

Es hora de convocar a quienes verdaderamente hacen a la seguridad social, como señalé anteriormente este proyecto nace de la experiencia en la militancia social en uno de los territorios más conflictivos de la ciudad de Rosario, territorio popularmente conocido como “Barrio Grandoli” uno de los complejos más grandes edificados por el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). Está constituido por 33 torres de 10 pisos y 164 monoblocks de 3 pisos, con un total de más de 10.000 departamentos. Habitan en él aproximadamente 85.000 personas, lo que lo convierte en el FONAVI más grande de Argentina. La zona de la ribera con la que limita, en cambio, se caracteriza por asentamientos irregulares, un puerto pesquero y otras instalaciones portuarias.

Dentro del barrio Grandoli conviven otros dos barrios (Echeverría y Municipal) históricamente en conflicto, jamás abordados a partir de políticas públicas entendiendo su idiosincrasia y su trasfondo cultural, este territorio se encuentra dividido por una avenida, una





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

línea imaginaria que separa sentidos de pertenencia e identidades, forjadas en gran medida por peleas familiares de motivos varios. Son barrios de reducidas dimensiones, pero alta densidad poblacional. Ocupa aproximadamente un kilómetro de la costa del Río Paraná, entre el puerto en el norte y el Río Saladillo en el sur. Los cuatro barrios General Las Heras, Presidente Roque Saenz Peña, Saladillo Sur y Villa Manuelita limitan con este sector de la ciudad.



(Barrio Grandoli, óptica compuesta por Torres y Monoblock)

Estos territorios laten, viven, pero de forma aislada, cuentan con instituciones educativas formales y no formales, clubes, polideportivos gubernamentales, organizaciones sociales, comedores, centro de salud, pequeños centros comerciales barriales, centros de estudiantes secundarios, vecinos comprometidos con su barrio. Sin embargo la línea imaginaria sigue allí, “Dividiendo”, llevando puesto jóvenes, niños, destruyendo familias completas.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

La propuesta para transformar esta realidad consiste en comenzar a borrar aquella línea hoy marcada culturalmente por varias generaciones de ambos territorios en conflicto.

La Creación de un “Laboratorio Ambulante para la Resolución de Conflicto” permitirá convocar a quienes viven día a día la realidad de su territorio, permitirá reunir a quienes forman parte del mayor porcentaje para la resolución de conflictos, los ciudadanos, instituciones Gubernamentales, no gubernamentales y vecinos de ambos barrios serán convocados a encontrarse en este laboratorio que necesariamente es ambulante porque es el que será capaz de comenzar a borrar esa línea imaginaria del que antes hablábamos, por lo tanto trabajará en ambos barrios al mismo tiempo.

El Laboratorio al ser ambulante se presentará físicamente en las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, rotando periódicamente en ambos barrios, para de este modo involucrar de la misma manera a todos los actores participantes.

En una primera instancia se encontrarán para reconocerse, marcar el estado de situación y ubicarse espacialmente en el barrio, los seguidos encuentros serán para crear acciones que permitan trabajar rumbo a una convivencia más pacífica y activa, aprovechando al máximo las acciones estatales, el compromiso y conocimiento de las familias por parte de los equipos docente, el conocimiento del territorio de las organizaciones sociales, las temáticas expuestas por los jóvenes hoy los más vulnerables en este contexto, el reconocimiento de las problemáticas vigentes que nos dan los centros de salud y las maneras en que se produce el acompañamiento de los más jóvenes por parte los clubes de los barrio.

Esto permitirá unificar trabajos que se realizan de forma aislada que refuerzan el sentido de pertenencia a una zona geográfica específica pero que divide más y más un barrio de otro.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



(Imagen del territorio que inspira el proyecto)

### ¿Porque Laboratorio ?

Tomando como punto de partida el concepto de seguridad, como la capacidad de dar respuesta efectiva a riesgos, amenazas o vulnerabilidades y estar preparados para prevenirlos, contenerlos y enfrentarlos, la seguridad comunitaria basa su actuación sobre nuevos paradigmas que comprometen activamente a la propia comunidad; de esta y sus autoridades, es posible obtener consejos de cooperación, información y la comprensión de los problemas que para los responsables de la seguridad pública se plantea en esta materia: a las



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

comunidades y a sus autoridades deben brindarles confianza, atención oportuna, apoyo decidido, amistad franca además programas concretos de autoprotección, educación y recreación, que se busca desarrollar en esta iniciativa.

Las mejores respuestas al problema no provendrán del estado (nacional, provincial o municipal) sino que surgirán de la interacción entre este y la participación de todos y cada uno de los integrantes de la comunidad.

El desafío es generar un espacio de encuentro entre vecinos, organizaciones sociales e instituciones estatales, para así crear un ámbito interdisciplinar con todos aquellos actores que forman parte de una misma comunidad, todos cuentan con las herramientas para cambiar una realidad desde su experiencia en un barrio hace tiempo muy golpeado.

El laboratorio, es comúnmente conocido como el lugar donde se generan investigaciones, experimentos, prácticas, donde se unen distintos materiales para generar algo nuevo. Particularmente cuando hablamos de laboratorio nos referimos a laboratorios sociales, pensándolo como un lugar donde de manera conjunta todos los actores sociales construimos acciones, servicios o metodologías que nos permitan solucionar necesidades sociales, este caso en particular la convivencia InterBarrial. Es dentro de esta temática “La Convivencia Interbarrial” donde trabajaremos aquello que los vecinos ven como un inconveniente, lo que nos permitirá conocer más de cerca cuales son los puntos que no solo nos permitirá crear Políticas Públicas más específicas sino que también a partir de estos encuentros cada actor podrá reconocer y reconocerse como herramienta de transformación de su propio entorno.

Esto permitirá un aprendizaje colaborativo donde se buscará y evaluará la información conjuntamente para tomar decisiones, relacionar ideas, hacer críticas constructivas, aplicar conocimientos, analizar y sintetizar.

Este laboratorio funciona como un espacio utilizado para el encuentro, que permitirá la puesta en práctica de acciones, busca ser un ámbito para transmitir conocimientos y adquirirlos en las deliberaciones, inducir con razones o emociones a creer y hacer, usar la razón y la reflexión mediante las argumentaciones de los presentes.

Su riqueza no termina aquí, también cuenta con otros fines como informar, convocar, transformar personas y realidades a partir del reconocimiento con el otro, que los propios



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

vecinos sean quienes instauran esta práctica exige la necesidad de tomar pequeños objetivos a corto plazo para poder visualizar los avances en una comunidad descreída de las iniciativas colectivas.

El proyecto se presenta desde la Igualdad y los Derechos Humanos, buscando abordar la violencia desde la Convivencia y la Paz Interbarrial, pretendiendo tener en una primera instancia un alcance Municipal para esto se toma como ejes pilares, la participación (vecinos, instituciones), Innovación (nuevos abordajes de la seguridad en el territorio) y la colaboración (actores gubernamentales y no gubernamentales).

### **Ecología de Alianzas**

Para lograr la factibilidad de nuestra propuesta es necesario conocer previamente el territorio para esto desarrollaremos lo que se conoce como esto “**Ecología de Alianzas**” que nos permite materializar el proyecto a partir de una estructura que permitirá reconocer con que herramientas contamos, este es un ejemplo desde la experiencia de trabajo junto a jóvenes del Barrio Municipal y Echeverría, los puntos para trabajar desde la economía de alianzas son:

### **Agenda Común**

Organizaciones ajenas al territorio pero que abordan la problemática en otros espacios, como ser la Universidad de Rosario.

### **Agenda Compartida**

Desarrollo Social Municipal (desarrolla múltiples iniciativas para difundir y promover los derechos ciudadanos, potenciando los espacios de participación y fortaleciendo los lazos solidarios). Animadores Juveniles (vienen trabajando con jóvenes hace muchos años a partir de la transmisión de valores).

### **Saberes / Recursos (No económicos)**



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Club Ombu (actualmente asisten muchos jóvenes y cuentan con espacio físico), Escuela 393 escuela secundaria ( por su incidencia en el barrio y la posibilidad de trabajar con los adolescentes), escuela Islas Malvinas y Kennedy, escuelas primarias ( por la posibilidad de trabajar con los más jóvenes y su incidencia en el barrio). Parque de Mercado ( Cuenta con espacio físico y es la institución neutral desde donde partimos. Centro de Salud, (Araoz de laMadrid, Naranjo), Iglesia Maria Mediadora ( Grandoli y Thompson).

### **Financiamiento**

Municipalidad de Rosario

### **Visualización**

Este punto es importante para lograr el impacto que buscamos en el territorio , conmoviendo a quienes hoy deberían trabajar en este sentido, como dijimos al comienzo en primera instancia pretendemos un alcance municipal. El primer espacio para visibilizar las acciones serán las redes de las organizaciones participantes y luego los medios barriales.

### **La Comunicación Comunitaria como Instrumento de Cambio**

Como plantea Uranga se propone que los individuos y grupos que forman una comunidad puedan tomar la palabra para plantear sus necesidades y problemas, y articularse para intervenir activamente en la búsqueda de soluciones, generando un cambio en los roles asignados tradicionalmente a los diferentes actores en materia de salud, en particular en lo referido a las relaciones de poder. La participación comunitaria es un derecho ciudadano y un imperativo democrático, pero es también una vía para aumentar la eficacia de las iniciativas sobre salud. (Uranga:2011, p.113).

Conocer, Transformar y Comunicar, son los puntos a tomar en consideración, se conoce primero se transforma y comunica después, el orden de estos dos últimos no altera las intenciones de crear lo nuevo.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Cuando hablamos de comunicar nos referimos al aspecto integral de su significado, pensando en los actores de una comunidad que actúan como redes que se auto conectan entre sí para que las acciones se propaguen en sus encuentros conversacionales. La importancia de esta mirada es porque vemos a la vida cotidiana como un escenario de prácticas sociales, donde se construyen identidades, modos de entender y entenderse.

Por este motivo no debemos pensar la comunicación de nuestras acciones como simples procesos de transmisión y difusión dado que cada intervención moviliza toda una estructura culturalmente ordenada, la cual siempre tenemos que tener en cuenta. Debemos reconocer el intercambio comunicativo para mejorar las acciones futuras, midiendo su propagación en cada espacio del territorio en el que nos situamos (nudos, torres, plazas, clubes, escuelas).

Para lograr comprender la complejidad del territorio es necesario abordar multidisciplinariamente, ese es uno de los tantos motivos por el cual no se a encontrado hoy en día soluciones a la problemática que buscamos enfrentar, uno no puede escuchar todas las voces porque es incapaz de interpretarlas, dado que cada institución está atravesada desde distintas perspectiva. Las instituciones las conforman personas que son las que dan su lectura del contexto y lo abordan desde su grado de incidencia.

Debemos tener presente que quien se encuentra en el campo de trabajo nunca debe ser concebido como sujeto pasivo al cual se le acerca una propuesta que será aceptada tal cual como lo planificamos. “Los sujetos, los grupos, las comunidades y las organizaciones son concebidos como sujetos activos en la construcción de conocimiento y de significados”. (Ianina Lois, 2010, p. 7).

**Bibliografía:**

**Barbara Gomez y Pablo Zecca (2019) INTEGRALIDAD, TERRITORIO Y POLÍTICAS SOCIALES URBANAS.** La experiencia del Plan ABRE de la Provincia de Santa Fe. Gabinete Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Informe Mensual Sobre Homicidios en Provincia de Santa Fe  
<https://www.santafe.gob.ar/ms/osp/informes/informe-mensual-sobre-homicidios-en-provincia-de-santa-fe-enero-2022/>

**Ianina Lois (2010).** Comunicación comunitaria y organizaciones sociales: un espacio para la construcción del “otro”. pp. 7.

Observatorio de Seguridad Publica <https://www.santafe.gob.ar/ms/osp/>

**Uranga (2011)** Comunicación para la salud en clave cultural y comunitaria.



XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## GORDOFOBIA: DISCRIMINACIÓN HACIA CUERPAS INDISCIPLINADAS

Romina Sarti

[rominasarti@gmail.com](mailto:rominasarti@gmail.com)

Universidad del Gran Rosario (UGR)

### Resumen

En un contexto capitalista donde se premia el individualismo, la meritocracia y el exitismo, los parámetros de belleza se estandarizan en consonancia con una normalidad quimérica que va en sintonía con el consumismo. Estimulado por la industria de la dieta y en nombre de "la salud", se entretejen condicionamientos sobre lxs cuerpxs que no responden a los cánones heteronormativos. Hostigados por las redes sociales, los medios de comunicación y la habilitación no consentida de la opinión sobre los mismxs (cuerpxs); esta industria estigmatiza a quienes no respondan a los estándares que igualan la falsa trilogía salud - belleza - normalidad. Cada sujetx que no encuadre en esta fórmula será víctima del sistema de opresión que zanjará su libertad, su autonomía, sus derechos. Se pretende analizar la gordofobia y la violencia estética como modo de socavamiento y avasallamiento de los Derechos de las personas que no respondan a estos parámetros impuestos-aceptados. Realizaremos una revisión bibliográfica que nos permitirá dar cuenta de lo planteado, utilizando autoras como Piñeyro, Alvarez, Taylor, entre otras.

*“la única cosa que alguien puede diagnosticar con algo de certeza al  
mirar a una persona gorda es su propio nivel de estereotipos y  
prejuicios en contra de la gente gorda”*

Marilyn Wann

Activista, creadora del fanzine Fat! So?

Con esta ponencia pretendemos poner en discusión conceptos nodales que, considerando el marco de referencia en el que nos posicionemos, pueden impactar muy negativamente en la vida de las personas. En este ejercicio de deconstrucción cuestionaremos estereotipos, modelos y estructuras tensionándolas con el fin de poner en evidencia un sistema de opresión que subyuga toda diversidad corporal. Pretendemos realizar un desarrollo teórico y vivencial de la Gordofobia y su afectación en la vulneración de derechos de las personas que no respondan a los parámetros heteronormativos de belleza.

Sin embargo, antes de avanzar en el desarrollo, creemos pertinente traer a colación

Desde que el humano nace, no solo en su cuerpo se imprimen funciones biológicas, sino también signos (y significados) propios de la(s) cultura(s). Aunque “la existencia



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

es, en primer lugar, corporal” (Le Breton, 2018, p. 9), el cuerpo carga con todo lo que el mundo es o pretende ser. Es decir, los cuerpos son portadores de sentidos y de significados, de poder y de discursos, elaborados y reelaborados según los diferentes escenarios sociales e históricos (Foucault, 1975). Pero es más que eso. El cuerpo es existencia; es la forma de estar en y con el mundo, de experimentación y contacto (Nancy, 2016). Estos cuerpos, nuestros, están sumergidos en un mundo que está más allá de unx mismx. La piel no siempre es la frontera, y, en todo caso, estas –por suerte– están en constante movimiento. Este devenir de los cuerpos nos permite tanto la resistencia como las ganas y el poder de transformación. Así como es imposible negar la materialidad de los cuerpos –ya que se ven, se sienten y se tocan, consigo mismxs y con otrxs, mientras se construyen y se reconstruyen mediante la ritualización de las normas sociales–, tampoco podemos dejar de teorizarlos otorgándoles significados socioculturales (Butler, 2018). (Crotta, 2021, p27)

La propuesta está organizada en distintos bloques que se entrecruzan, pero conforman conceptualmente los puntos centrales de esta problemática que desarrollaremos a continuación.

1. Gordofobia, Discriminación y Violencia Estética
2. Salud - moral
3. La trampa del autocuidado: autoestima y dietas como dispositivo de control

## **1. Gordofobia y Violencia Estética**

### **1.a ¿Qué es la Gordofobia<sup>1</sup>?**

Muchos son los autores que teorizan sobre la problemática a tratar, sin embargo coinciden que la gordofobia opera como una suerte de mecanismo de opresión frente a los cuerpos disidentes, esto es, corporalidades que “alteran” la noción estandarizada e impuesta de belleza. A partir del prejuicio, la discriminación y el rechazo, se secuencian una serie de consideraciones estigmatizantes y generalizantes como

Todes les gordes son vagxs

Todes les gordes son fexs

Todes les gordes son enfermxs

---

<sup>1</sup> “...El término gordofobia se ha creado mediante el elemento compositivo -fobia, que significa ‘aversión’ o ‘rechazo’ e indica posición subjetiva ante la base; es muy productivo actualmente en la prensa (como -manía, -filia y -logía) debido a que, según Méndez Santos (2011: 327), “las tendencias y movimientos políticos y protagonistas de las noticias, provocan la creación de títulos y membretes para conceptualizar las corrientes, los simpatizantes y los detractores que generan”. Ver en Guerrero Salazar, S (2020). Léxico e ideología sobre la gordofobia en la comunicación digital. Círculo de Lingüística aplicada a la Comunicación. Ediciones Complutense.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Todes les gordes son indeseables

Todes les gordes representan lo que no se debe ser

La gordofobia es el odio, rechazo y violencia que sufren las personas gordas por el hecho de ser gordas. Es una discriminación que está cimentada sobre prejuicios respecto a los hábitos, costumbres y salud de las personas gordas, los cuales se nutren de la creencia de que el cuerpo gordo responde a una falta de voluntad o de autocuidado, de no hacer el esfuerzo suficiente para ser delgado, motivo por el cual merece “castigo” o rechazo. Esta perspectiva, que piensa que el cuerpo gordo es producto de pereza o vagancia, no atiende a los contextos que producen o afectan a los cuerpos, ni a todos los factores que inciden en que una persona sea gorda o flaca, enferme o sane. Las condiciones económicas, culturales, genéticas, educativas y sociales son invisibilizadas u obviadas, así como la propia condición de enfermedad y tratamiento médico que pueden tener efectos en los cuerpos y en su peso. Del mismo modo, esta visión tampoco tiene en cuenta que la propia gordofobia constituye un factor que vulnera la salud. (Piñeyro Bruschi, M, 2020, p20)

Las limitaciones en el goce pleno de los derechos de una vida digna se ven socavados por las restricciones sociales, por una arquitectura estandarizada según patrones corporales unívocos, por la complejidad en conseguir empleos, ropas, como acceso a la salud. Sólo por estos motivos la afectación en la salud mental es preocupante, más a ella se le suman el bulliing, la burla, el socavamiento de actividades “normales” como ir a un bar, estar en una playa, establecer relaciones sexo afectivas.

Dondequiera que vayan, se encuentran con una sociedad que les rechaza, estigmatiza y censura, que les insiste en que tener el cuerpo que tienen es su responsabilidad, llenándoles de culpa y vergüenza, provocándoles, en ocasiones, problemas de salud mental como ansiedad, depresión o trastornos de la conducta alimentaria. (Piñeyro Bruschi, M, 2020, p21)

### 1. b Discriminación hacia cuerpos heteronormativamente indisciplinadas: Gordofobia

Desde un sentido amplio, y partiendo de la premisa normativa que todas las personas somos iguales más allá de nuestras características económicas, religiosas, étnicas, culturales, sexuales; la discriminación sobre las personas gira en torno a la limitación que afecta o limita el acceso al pleno goce de derechos, en teoría, garantizados desde las esferas públicas.

En el campo de la corporalidad, la jerarquización sobre las cuerpos según nociones de belleza – salud – normalidad – refuerzan el dispositivo de control-aceptación de las sociedades capitalistas, operando disciplinadamente sobre cuerpos diversas, disruptivas y alejadas del modelo heteronormativo. De esta manera las formas no estandarizadas, que caen en la lógica



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

de la disrupción de la normalidad, son muchas veces discriminados en nombre de la salud, mediante discursos biomédicos, moralizantes, sanitizantes.

De manera concomitante, pareciera ser que la delgadez no sólo representa un ideal de belleza, sino que da por sentado un estado saludable y normal que está en las antípodas de las cuerpos gordas.

**DELGADEZ – SALUD – NORMALIDAD – BELLEZA – ACEPTACIÓN  
GORDURA – ENFERMEDAD – A NORMALIDAD – FEALDAD – RECHAZO  
(discriminación)**

Frente a lo expuesto es natural la respuesta inconsciente biológica del temor a engordar, como uno de los miedos de las mujeres en general

Naomi Wolf en *El mito de la belleza* (1991) señala que la obsesión social por la delgadez de las mujeres poco tiene que ver con la belleza y mucho con la obediencia, la debilidad corporal y la fragilidad mental que el patriarcado espera de ellas. Según la autora, la obsesión por la delgadez femenina implica dietas restrictivas, cuerpos mal alimentados y débiles, inestabilidad emocional y una dedicación de tiempo completo a la estética y no a la lucha por su libertad y sus derechos; los cuerpos de las mujeres se han convertido en las cárceles que antes eran sus hogares. Por otro lado, es de tener en cuenta que **una sociedad obsesionada con ser delgada es una sociedad obsesionada con no ser gorda, lo cual significa que la otra cara de la moneda de la delgadez normativa es la gordofobia, tanto externa (rechazo hacia la gente gorda) como interna (miedo a engordar)**. No es posible abordar una sin la otra. “Una cultura obsesionada con la delgadez femenina no está obsesionada con la belleza de las mujeres, está obsesionada con la obediencia de éstas. La dieta es el sedante político más potente en la historia de las mujeres: una población tranquilamente loca es una población dócil”. (Piñeyro Bruschi, M, 2020, p.25)

De esta manera podemos observar como la gordofobia no sólo afecta a las personas gordas, sino a todas las personas en general. Las “cuerpas del deber ser” fagocitadas en los medios de comunicación como representantes de la belleza (perfecta), impacta violentamente en la propia valoración personal, ya que estos patrones arbitrarios no dan lugar a la diversidad, sino a formatos perfectibles, ficticios y artificiales, que estimulan hasta la alienación la supresión de las “imperfecciones” naturales, reales, existentes.

Para Pineda la violencia estética es la discriminación que se extiende hacia toda la población, especialmente a todas las mujeres, sobre quienes el machismo deposita una brutal exigencia estética y obsesión por la belleza corporal. La gran presión social para mantenerse siempre jóvenes, canónicamente bellas y delgadas. Se funda en el sexismo, la gerontofobia, el racismo y la gordofobia, por lo cual siempre le va a exigir a las mujeres feminidad, juventud, blanquitud y delgadez.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## 2. Salud y Moral

*El culto al cuerpo como imagen,  
la “moral de la buena forma” y sus ambiguas resistencias.  
Entre la glamorización publicitaria de la “belleza real”,  
la politización de las diversidades corporales y  
las industrias cínicas del bienestar.*

Paula Sibia

Antropóloga

Como sabemos, el concepto de salud definido en el Preámbulo de la Organización Mundial de la Salud (OMS) remite a la idea de “un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”. Esta definición no ha sido modificada desde el año 1948, aunque podemos incidir que el mismo tiene en su seno implicancias biológicas, culturales, antropológicas y económicas.

Respecto a la gordofobia, son muchas las personas que, “en nombre de la salud” dan consejos sobre dietas, recomendaciones y un sinfín de fórmulas para “cuidarnos”, para vivir más y mejor. En esta idea merodea la combinación de tres conceptos centrales en cuanto a la justificación de la gordofobia desde la salud.

SALUD Modelo interno de cuerpo = SANO

ESTÉTICA Modelo externo de cuerpo = BELLO

MORAL Modelo de comportamiento = MORAL, MEDIDO, CONTROLADO,  
DISCIPLINADO.

Pareciera entonces que discriminar en nombre de la salud es una forma de incentivar a un tipo de vida disciplinado, que responda a parámetros de bellezas estandarizados, en definitiva saludables, que puedan de alguna manera responder a los parámetros heteronormativos occidentales, sintetizados en una publicidad de perfume importado.

A pesar de que quienes discriminan a la gente gorda suelen utilizar “la salud” como excusa para su comportamiento, y afirman que buscan “incentivarlas” a cambiar, la gordofobia constituye un problema grave de salud, por lo que se cumple la paradoja de





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

que quienes dicen hacerlo por cuidar a la gente gorda, la está descuidando, y lejos de ocuparse de su salud, la perjudican. Las prácticas gordóforas son mensajes de odio y rechazo que terminan calando en la persona discriminada, generando que esos sentimientos se alojen en ella y derrumben su autoestima. Y lo cierto es que, más allá del estado de salud de un cuerpo, de su forma, de su peso, de sus capacidades o de su apariencia, todas las personas merecen respeto y vivir una vida libre de discriminación y violencia. (Piñeyro Bruschi, M., 2020, p48)

¿Sólo por ser gorda una persona no es sana?, entonces si la persona es flaca ¿no está enferma? Este reduccionismo pesocentrista ¿basta para diagnosticar, discriminar y opinar permanentemente sobre las cuerpos que no responden a los estándares ideales de belleza occidental? Si la salud incluye no sólo el bienestar físico, sino también el emocional y el social, ¿cómo afecta la discriminación en la salud mental de las personas gordas?

La salud implica mucho más que el peso: también es integración social, autoestima, atención sanitaria de calidad, derecho al empleo y a una vida digna, medio ambiente libre de contaminación y un largo etcétera. Abordar la salud desde una perspectiva integral que incluya la salud mental y la salud social es primordial, así como dejar de depositar culpa sobre las personas gordas y asumir las responsabilidades sociales respecto al bienestar general de la población. (Piñeyro Bruschi, M., 2020, p 51)

En el raid de prevenir la enfermedad (física) nos sometemos a rutinas, dietas, ejercicios que afectan nuestra salud psíquica: ansiedad, trastornos de la conducta alimentaria, anorexia, bulimia, atracones, depresión, aislamiento, angustia. La lista puede seguir, pero la imagen de la delgadez le gana al equilibrio mental y emocional. Además, con la gordofobia en concreto lo que ha ocurrido es que, con la excusa de un factor de riesgo, han puesto a las cuerpos gordas como ejemplo de "aquello que no debes ser", estigmatizando y violentando al punto de la anulación por ser autopercebidas como error. Hablamos de humillación, invisibilización, maltrato, ridiculización, patologización, marginación, exclusión y hasta violencia física ejercido contra personas con cuerpos gordas.

### **3. La trampa del autocuidado: autoestima y dietas meritocráticas**

#### **3.a Autoestima del error: ¿cómo amarse cuando estamos mal?**

Frente a lo dicho es inevitable cuestionarse ¿cómo hacerle frente a un sistema que discrimina en nombre de la salud? En nuestro afán de comprender el desamparo que genera sentir, percibir y ver que somos discriminados por enfermarnos-fexs-gordxs”, indagaremos sobre la autoestima que se tensiona entre el capitalismo, el body positive y el artificio de aceptarse con alegría; cuestionando con cierta herejía un empoderamiento edulcorado, que termina siendo tan perjudicial como la gordofobia misma.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

En este contexto, y haciendo un recorte voraz de mucha teoría, traemos a colación un abordaje de la autoestima desde una perspectiva paradójica:

El amor propio nace del afecto que nos entregan nuestros padres o cuidadores en nuestra infancia. Si dicho afecto es sólido, continuo y estable, las bases de nuestro amor propio serán sólidas, continuas y estables; si dicho afecto es frágil, discontinuo e inestable, las bases de nuestro amor propio serán frágiles, discontinuas e inestables. (León, S, 2019)

Tal es la paradoja: el amor propio nace del amor ajeno”, aunque también es cierto que

La autoestima es una experiencia íntima: es lo que pienso y lo que siento sobre mí mismo, no lo que piensa o siente alguna otra persona acerca de mí. Mi familia, mi pareja y mis amigos pueden amarme, y aun así cabe la posibilidad de que yo no me ame. Mis compañeros de trabajo pueden admirarme y aun así yo me veo como alguien insignificante. Puedo proyectar una imagen de seguridad y aplomo que engañe a todo el mundo y aun así temblar por mis sentimientos de insuficiencia. Puedo satisfacer las expectativas de otros y aun así fracasar en mi propia vida. Puedo ganar todos los honores y aun así sentir que no he conseguido nada. Millones de personas pueden admirarme y aun así me levanto cada mañana con un doloroso sentimiento de fraude y un vacío interno. (Hornstein, L., 2011, p. 224)

Considerando entonces estas definiciones casi complementarias, me querré considerando cuanto amor me han tenido, aunque no basta con que me quieran los demás para consolidar mi autoestima. El “momento de quiebre” en que confesamos a otre una autopercepción dañada, equivocada, fea, desagradable, errónea y la comprensión del pesar que ese otre atraviesa porque comparte esta experiencia, genera un reconocimiento identitario de un colectivo oprimido (por lo que también termina asumiendo un rol político).

¿Cómo queremos cuando todo un sistema nos dice que estamos mal?, que somos representantes de aquello que nadie quiere encarnar, que simbolizamos la vagancia, la paja, la gula, el descontrol, el error. Cómo convivir en la distorsión que genera un modelo en donde el ser se reduce al hacer, donde compulsivamente se asocia lo sano con un formato de cuerpo quimérico para la mayoría de la población, donde la mujer-objeto debe responder a esos cánones simplemente por portación de vagina, cuando la responsabilidad cae sólo en las personas y no en un mercado que remarca el precio de alimentos sanos y naturales, haciéndolos inaccesibles para un gran número de personas.

Cuando en nombre de nuestra salud (física) somxs objeto de opinión de cualquier persona sin saber la historia que está detrás: **lo que no se ve no existe**. Existe la grasa, la curva pronunciada, el rollo demonizado. La cuerpa errónea es la cuerpa abatida, subyugada, colonizada, vencida, anulada. Importa más adaptarse a los parámetros estandarizados de normalidad que impone una industria de la dieta que aceptar las diversidades corporales como parte natural de la misma humanidad.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

### 3.b Dietas como dispositivo de control

Sin embargo, otra paradoja emerge de este debate: a la industria de la dieta le importa vendernos sus “curas mágicas”, por lo que es más funcional engordar más que adelgazar, ya que de esta manera se garantizan tratamientos que engrosan bolsillos de empresarios y hacen crecer nuestras panzas. Retomando el concepto de violencia estética, en esta sociedad machista donde las mujeres-objeto debemos estar siempre bellas, delgadas, jóvenes y perfectas, somos discriminadas sino cumplimos con algunos de estos parámetros. Es más, resultaría llamativo que no nos preocupemos por estas temáticas. Así fácilmente caeríamos en el sojuzgamiento social: marimachos, machonas, lesbianas, gordas, feas, desprolijas, etc (da lo mismo cada palabra, se vacían los contenidos reales transformándose en insulto, todas terminan siendo engarce de la otra, todas juntas construyen una suerte de cadena de cautiverio para las disidencias).

La perversa industria de la dieta nos habla por un lado del canon de la delgadez y por otro de la exclusión de la gordura, mientras que intentan vendernos los productos de la industria de la dieta que nos prometen el acceso al universo del canon, de la delgadez normativa. Una industria que, por cierto, mueve millones y millones de euros entre productos light, fármacos adelgazantes, gimnasios, clínicas estéticas, intervenciones quirúrgicas, etc. Resumiendo, tanto nuestros complejos como el odio por nosotras mismas y nuestros cuerpos alimentan sus fortunas. O como dice una frase de Stendhal que anda rulando por las redes: “llamamos bello a aquello que es elogiado por el periódico y que produce mucho dinero”. (Piñeyro, M., 2016, p.57).

Esta creciente industria creó en sí misma su necesidad y codependencia: para adelgazar (seguir el canon, estar incluídes) tenemos que eliminar ciertos alimentos, consumir otros (generalmente más costosos) y realizar actividad física. Ergo: necesitamos plata, tiempo y fuerza de voluntad (meritocracia pura). Dinero para pagar el tratamiento, comprar comida, ropa y zapas para actividad física, para un gimnasio o caminar/correr en un parque. Tiempo para hacer las compras conscientes, para cocinarnos con tiempo, para masticar 84 veces, para ir al gym y encima fuerza de voluntad, para que no caigamos en la tentación, no ser los pecadores permanentes frente al dios light. Control, respiración, responsabilidad: en las dietas o planes restrictivos darnos un gusto termina siendo un riesgo real, que puede generar de a poco una catarata descontrolada y compulsiva, cuyo desenlace radica en obsesionarse con la temática, tener fuertes sentimientos de culpa y necesidad de retomar el control con la compensación (coerción del impulso a comer, ayunar) frente al desenfreno. Cual perrito de Pavlov vamos generando condicionamiento insanos, círculos viciosos, dialelos del delito; únicos responsables de un sistema de opresión que se alimenta de nuestros trastornos, inseguridades, angustia, una suerte de interseccionalidad de irresponsabilidad que justifica la discriminación (y la autocensura).

Las exigencias corporales de belleza cuasi inalcanzable, gestan la tormenta perfecta para estimular el consumo alienante de magias salvadoras que permitirán que nuestras cuerpos encajen (alerta spoiler: nunca pasa). Pertenecer para ser un “ladrillo más en la pared” y que la dieta termine siendo un dispositivo de control más (al decir de Foucault).



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

El fetichismo sobre el cuerpo como cosa a ser intervenida, adjetiva, alterada, en pro de mercantilizar su apariencia (y subsumirla) al reduccionismo atroz de “ser lo que parece”, “ser lo que se ve”, anulando cada característica, cada pulsión que lo hacen único, única, pueden alternar la pertenencia, la identidad. Una suerte de puesta en escena para que parezcamos lo que no somos. Una suerte de construcción del uno/una/une desde la mirada del otro/otra/otre.

Una vitrina de cuerpos –cuerpas- felices, sensuales, entrenados, flacos; maniqués aprobados socialmente que intentan anular la diversidad física, funcional, étnica, sexual porque fetichizamos estos cadáveres estereotipados y quiméricos, que nos llevan a consumir dietas, productos, tratamientos, cirugías y demás; que será aprobado, elogiado o descartado por la sociedad.

Para dejar abierto el debate, traemos un fragmento del texto de Castillo en “El cuerpo recreado: la construcción social de los atributos corporales”

“...No tardará en llegar –se me ocurre- el día en que se denuncie la opulenta pintura de Rubens, de Renoir o de Botero por sanitariamente incorrecta y se obligue a los museos a quemarla en un saludable auto de fe: no corren tiempos propicios para el gusto por las formas barrocas en el cuerpo humano, como tampoco para un hedonismo libre y desenfadado: el actual anhelo de placer no está menos sometido a ineludible norma social y a disciplina que la ascesis de viejos tiempos...”

Para cerrar el ensayo nos acurrucamos en las palabras de Susy Shock

Yo, monstruo mío

Pintora de mi andar

No quiero más títulos que cargar

No quiero más cargos ni casilleros a donde encajar

Ni el nombre justo que me reserve ninguna Ciencia

(...)

Reivindico mi derecho a ser un monstruo

Y que otros sean lo Normal

Susy Shock (2008). Poemario Trans Pirado, Yo, monstruo mío. Fragmento. Ver en: [https://www.youtube.com/watch?v=fTDLdT\\_5ItA](https://www.youtube.com/watch?v=fTDLdT_5ItA)

### Referencias Bibliográficas



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Alvarez Castillo, C. (2014) “La cerda punk. Ensayos desde un feminismo gordo, lésbico, antikapitalista & antiespecista”. Editado por Trío editorial

Castillo Castillo, J (2014) El cuerpo recreado: La construcción social de los atributos corporales

Crotta, C (2021) Las dietas: dispositivos tecnológicos para el disciplinamiento de los cuerpos. La revista del INADI. N4 - Año II - Septiembre 2021

Guerrero Salazar, S (2020). Lpexico e ideología sobre la gordofobia en la comunicación digital. Círculo de Linguística aplicada a la Comunicación. Ediciones Complutense.

Guía Gorda, 2021. Buenos Aires, Argentina.

Hornstein, L. (2011). Autoestima e identidad: narcisismo y valores sociales. In Tezontle. p224. Recuperado de [www.lectoresdeheidegger.com](http://www.lectoresdeheidegger.com)

Mancuso, L., Longhi, B., Pérez, M., Almeida, E., Carignani, L. Diversidad corporal, pesocentrismo y discriminación: la gordofobia como fenómeno discriminatorio. Inclusive. La revista del INADI. N4 - Año II - Septiembre 2021

Piñeyro Bruschi, M, (2020). GUÍA BÁSICA SOBRE GORDOFOBIA. Un paso más hacia una vida libre de violencia. Guía elaborada en el marco del Proyecto “Jornadas sobre Gordofobia y la Violencia Estética contra las Mujeres 2020”. Edita: Instituto Canario de Igualdad. Gobierno de Canarias.

Piñeyro, M., 2016, Stop Gordofobia y las panzas subversas. Zambra

Organización Mundial de la Salud (OMS) Constitución de la Organización Mundial de la Salud. Ginebra.

<https://www.who.int/es/about/frequently-asked-questions#:~:text=%C2%ABLa%20salud%20es%20un%20estado,ausencia%20de%20afecciones%20o%20enfermedades%C2%BB>



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**Neo-pentecostalismos en América Latina**  
*Una aproximación al caso de Brasil*

Agustina Clara Wagner-Manslau  
agustinawagnerm@gmail.com

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires

**Resumen:**

En la América Latina del siglo XX tuvo lugar, de manera desigual y paulatina, una mutación religiosa que significó el fin de la hegemonía católica en la región. En el devenir hacia un nuevo escenario de pluralidad religiosa se vislumbra el concomitante auge de los neo-pentecostalismos tanto en el campo religioso como en la esfera política, lo cual exige repensar los cambios de la relación latinoamericana entre religión, sociedad y política.

El presente trabajo pretende profundizar las causas de la pentecostalización del campo religioso latinoamericano abordando las cualidades distintivas del movimiento pentecostal, respecto del catolicismo, que le posibilitaron su avance en el campo religioso. En esta línea, se ahonda la proliferación neo-pentecostal en el campo político-institucional a partir del paradigmático caso de Brasil. La “bancada de la Biblia” brasileña y el triunfo del presidente Jair Messias Bolsonaro servirán para profundizar el auge neo-pentecostal y su resignificación del campo político-institucional como un terreno de misión evangelizadora.

Ahora bien, ¿cómo es que se da el tránsito del “no te metas” a “un hermano vota por un hermano”? ¿Por qué las iglesias neopentecostales brasileñas fueron precursoras en rentabilizar su capital religioso en capital político?

**Introducción**

En la América Latina del siglo XX tomó lugar, de manera desigual y paulatina, la denominada mutación religiosa<sup>2</sup> que significó el fin de la hegemonía católica en la región. En el devenir hacia un nuevo escenario de pluralidad religiosa se vislumbra el concomitante auge de los neo-pentecostalismos tanto en el campo religioso como en la esfera política. Esto último exige repensar los cambios de la relación latinoamericana entre religión, sociedad y política que, en este trabajo, se pretende abordar. Sin embargo, para realizar tal abordaje, el trabajo se dividirá en dos secciones.

En la primera parte se profundizará en la historia del movimiento pentecostal en la región y en los motivos de la pentecostalización del campo religioso latinoamericano respondiendo a interrogantes como: ¿qué cualidades diferenciales tiene el movimiento pentecostal respecto del catolicismo que le posibilitaron su avance en el campo religioso? ¿Cuáles son las variables exógenas y endógenas que incidieron en su proliferación?

---

<sup>2</sup> Bastian, Jean-Pierre (1997). *La mutación religiosa de América Latina. Para una sociología del cambio social en la modernidad periférica*. México: FCE.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

La segunda parte se centrará en el avance neo-pentecostal en el campo político-institucional. Para ello, el paradigmático caso de Brasil con su “bancada de la Biblia” brasileña y el triunfo del presidente Jair Messias Bolsonaro en el año 2018, con el proyecto de “teocratizar el país” como bastión de la campaña electoral, servirá para profundizar en este fenómeno. Para ello se debe comprender a la Teología de la Prosperidad, la “guerra espiritual” y el marketing religioso desde los medios de comunicación de masas como la impronta diferencial del neo-pentecostalismo, respecto de sus antecedentes, y a partir de la que se resignifica al campo político-institucional como un terreno de misión evangelizadora. Cabe preguntarse entonces, ¿cómo es que se da ese tránsito del “no te metas” a “un hermano vota por un hermano”? ¿Por qué las iglesias neopentecostales brasileñas fueron precursoras en rentabilizar su capital religioso en capital político? ¿Quiénes componen la reconocida “bancada de la Biblia” brasileña y cómo se configuró?

En el siguiente escrito se pretende esbozar respuestas tentativas ante los cuestionamientos manifestados previamente y formular nuevas preguntas con el fin de continuar su profundización.

### **La “pentecostalización” del nuevo escenario religioso latinoamericano**

“Las masas se tornan cada día más hacia el pentecostalismo (...). La Iglesia Católica está perdiendo el control de la religión de las masas y está tomando lugar un devenir de un campo religioso que pasa de una economía religiosa de monopolio a otra economía religiosa de competencia.”<sup>3</sup> Así es como el sociólogo francés y protestante Jean Pierre Bastian analiza, en el libro “La mutación religiosa en América Latina”<sup>4</sup> del año 1997, la transformación estructural que está tomando lugar en el campo religioso de la región latinoamericana. En su escrito afirma que ésta está ligada al auge de los nuevos movimientos religiosos que, desde los años cincuenta, han transformado al campo religioso, y entre los cuales predominan los pentecostales.

El pentecostalismo es un movimiento evangélico de iglesias y organizaciones cristianas que recalcan la doctrina del Bautismo en el Espíritu Santo. El protestantismo es el antecedente y el marco histórico del conjunto de las iglesias evangélicas así como también un movimiento cristiano que, a diferencia del catolicismo, basa su autoridad religiosa de forma exclusiva en la Biblia como instancia superior a la «sagrada tradición» y se opone a la infalibilidad del papa. Sin embargo, para comprender el fenómeno pentecostal-evangélico en América Latina hay dos aspectos a los que se debe atender: el doctrinal-litúrgico y el organizacional.

En cuanto al primero, algunos rasgos doctrinal-litúrgicos propios del pentecostalismo son: la teología oral que está ligada al fundamentalismo y literalismo bíblicos; el decir glosolálico que consiste en un lenguaje ininteligible emanado como signo de Bautismo con el Espíritu Santo; el hacer taumatúrgico por parte de sus fieles; y la práctica exorcística.<sup>5</sup> Se desprende de esto que se trata de un movimiento religioso abocado a la experiencia y a las emociones,

---

<sup>3</sup> Bastian, op.cit., 1997, pp.11.

<sup>4</sup> Bastian, op.cit., 1997.

<sup>5</sup> Bastian, op.cit., 1997, pp. 38.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

alejado de la teología sistemática de las denominaciones históricas.<sup>6</sup> Esto se corresponde con el “credo mínimo” (Dios te ama, Jesús salva, tú puedes ser curado), propiamente moderno, en el que la trascendencia de la proximidad afectiva y personalizada con el ser divino cumple un rol protagónico. Dicho minimalismo teológico actúa como “nuevo rector” y permite la adecuación de los contenidos de la predicación a las exigencias del individualismo moderno, en materia de expansión de sí mismo y de realización personal. Además, tal estandarización de las creencias deriva en la homogeneización del creer que es favorable a la circulación de los creyentes, ya que éstos son quienes determinan sus recorridos espirituales (cada vez más indiferentes a las fronteras denominacionales y confesionales). Hervieu Leger lo ilustra de la siguiente manera: “La fe como operadora de un deber individual: tal es (con diversas modulaciones) el motivo central de la religiosidad moderna. Esto último hace explícito, en muchos movimientos de tipo carismático y pentecostal, el doble terreno de la curación y éxito económico, configurando un creer común cuyo contenido teológico propio disminuye al mismo tiempo que se muestran los beneficios personales singulares que presuntamente cada uno recibe”<sup>7</sup>.

En segundo lugar, respecto a su carácter organizacional, la accesibilidad universal del sacerdocio<sup>8</sup> que el pentecostalismo sostiene le garantiza capilaridad logística y cultural ya que permite recrear infinitas versiones del pentecostalismo, así como también promueve un crecimiento por fraccionamiento y no por agregación en unidades cada vez mayores.<sup>9</sup> Cada pastor y cada nueva iglesia se adaptan a la sensibilidad del territorio social y cultural con el que conviven y producen así sintonías que el catolicismo, por su incapacidad de descentralizar el poder institucional, no logra. Surgen así prédicas, organizaciones y productos culturales adaptados a los más diversos nichos sociales y culturales que emergen desde esos mismos nichos y son generados por sujetos que aprovechan la ubicuidad y la gramaticalidad del pentecostalismo.<sup>10</sup> En pocas palabras, las prácticas culturales sincréticas del movimiento pentecostal, producto de su matriz organizacional, resultan fundamentales para su expansión en la heterogénea población latinoamericana.

Para comprender el avance de la “pentecostalización”<sup>11</sup> que se desarrolla en el protestantismo latinoamericano del siglo XX, se debe comprender que ésta no fue homogénea y lineal, sino que fueron distintos los pentecostalismos que tomaron lugar hasta arribar a los denominados “neo-pentecostalismos” que, en el siglo XXI, demuestran continuar exitosamente con su expansión. Para la periodización y clasificación del avance del movimiento pentecostal en América Latina es de suma utilidad la metáfora de las “tres ondas”<sup>12</sup> pentecostales que

---

<sup>6</sup> Silveira Campos, L. (2000). *Teatro, templo y mercado. Comunicación y marketing de los nuevos pentecostales en América Latina*. Quito: Abya-Yala.

<sup>7</sup> Hervieu Léger, Danièle. “Individualización de la fe y ascenso de los integralismos en una modernidad religiosa globalizada. El paradigma de la secularización analizado nuevamente” en: Da Costa Néstor-Delecroix, Vicent-Dianteill, Erwan (2007). *Interpretar la modernidad religiosa: Teorías, conceptos y métodos en América Latina y Europa*. Montevideo, CLAEH, , pp. 67.

<sup>8</sup> Semán, *op.cit.*, 2019

<sup>9</sup> Semán, *op.cit.*, 2019.

<sup>10</sup> Semán, *op.cit.*, 2019.

<sup>11</sup> Bastian, *op.cit.*, 1997.

<sup>12</sup> El sentido de pensarlo en “ondas” se debe al entrecruzamiento de características entre las diversas etapas del movimiento pentecostal, así como por su carácter expansivo.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

introduce Paul Freston en el año 1994<sup>13</sup> (más allá de que el autor la haya formulado, principalmente, para la tipologización del fenómeno religioso en Brasil).

La primera “onda” que describe Freston es la del “pentecostalismo clásico”, cuya principal vía de difusión fueron tanto la migración de creyentes (mayormente norteamericanos) que se desplazaban con su fe, como las primeras misiones organizadas que, desde distintos países del continente, arribaron a casi toda la región a principios del siglo XX.<sup>14</sup> Las “Asambleas de Dios” son icónicas de este período.

A esto le siguió el “pentecostalismo autónomo”, de la segunda “onda”, que tomó lugar entre los años cincuenta y los setenta<sup>15</sup> cuyo nombre se origina precisamente de su desarrollo a partir de líderes locales que lo iban adaptando a la situación social y cultural endógena (más allá de que las misiones continuarían). En este se privilegiaba la salvación terrenal y se basaba en la “cura divina” sobreponiéndose al pentecostalismo originario que enfatizaba la santificación y el repudio al pecado.<sup>16</sup> Su carácter diferencial fue que dialogaba con las necesidades y creencias populares de una manera original y sin precedentes. He aquí el motivo de su éxito, tal que, hacia los años cincuenta, los pentecostales ya conformaban un contingente importante en diversos países latinoamericanos.<sup>17</sup> Las iglesias más reconocidas de este período fueron: “Brasil para Cristo”, “Dios es Amor” y “Evangelio Cuadrangular”.

Por último, la tercera “onda”, la neo-pentecostal, toma lugar desde finales de los sesenta y principios de los setenta hasta la actualidad. El bautismo del Espíritu Santo como base doctrinal (propia del pentecostalismo clásico) y el pragmatismo, como principio organizacional (propio del pentecostalismo autónomo) estarán presentes en ella. Sin embargo, más allá de la exacerbación de rasgos propios de sus antecedentes, en la “onda” neo-pentecostal se realizaron una serie de innovaciones significativas como las articulaciones teológicas de la Teología de la Prosperidad y la doctrina de la “guerra espiritual”<sup>18</sup> que se abordarán más adelante. También “se pluralizaron y ganaron fuerza las expresiones relativas a la presencia del Espíritu Santo (se incrementó y sistematizó la apuesta por los milagros) y a la figura de los pastores como sujetos privilegiados capaces de viabilizar esa bendición”<sup>19</sup>. La emergencia de las denominadas “Iglesia Universal del Reino de Dios” son propias de este período.

Pierre Bastián, desde un paradigma funcionalista, sintetiza la conjugación de los factores exógenos y endógenos que explican la “pentecostalización” descrita, y que se da al interior del escenario de la mutación religiosa latinoamericana, de la siguiente manera: “Transnacionalización de las redes de comunicación, empobrecimiento y anomia de las masas, ausencia de movimientos sociales autónomos y juego político cerrado, fracaso del

---

<sup>13</sup> Freston, Paul: «Breve histórico do pentecostalismo brasileiro» en Alberto Antoniazzi et al.: *Nem anjos nem demônios. Interpretações sociológicas do pentecostalismo*, Vozes, Petrópolis, 1994, pp.64-70

<sup>14</sup> Freston, *op.cit.*, 1994, pp. 65.

<sup>15</sup> Silveira Campos, *op.cit.*, 2000.

<sup>16</sup> Semán, *op.cit.*, 2019.

<sup>17</sup> Más allá del porcentaje de población que representaban, lo importante es que en esa época, en cada uno de los países de la región, estaban dispuestos los liderazgos y semilleros de líderes locales que conducirían el crecimiento de las décadas posteriores.

<sup>18</sup> Semán, *op.cit.*, 2019.

<sup>19</sup> Semán, *op.cit.*, 2019.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

catolicismo radical y perpetuación de las estructuras católicas articuladas al Estado son los principales factores explicativos del crecimiento de los nuevos movimientos religiosos.”<sup>20</sup>

En esta línea, y en relación con el primer aporte del autor, tras la transnacionalización de las redes de comunicación, desde la década de 1970 y con mayor vigor desde la revolución electrónica del decenio de 1980, se puede observar una expansión sin precedentes de nuevos movimientos religiosos que propició un contexto favorable para la mutación religiosa.<sup>21</sup> La aceleración de los cambios y la transnacionalización religiosa estimuló la búsqueda de éxito por parte de estos actores religiosos competitivos, poniéndose en marcha una lógica de empresa que anima la difusión global del pentecostalismo.<sup>22</sup> Esto último se vislumbra, por ejemplo, en el carácter aspiracional-globalista reconocible en las, anteriormente mencionadas, Iglesia Universal del Reino de Dios.

Por otro lado, la pérdida de identidad que han sufrido amplios sectores sociales desde 1930 hasta la década de 1960 -en general pertenecientes a los sectores populares- a partir de los procesos de urbanización e industrialización son otras de las causas ya que ante la "anomia" generalizada y el sentimiento de exclusión, estas capas sociales encuentran contención simbólica y material por parte de los movimientos religiosos. Sin embargo, generalizar el pentecostalismo como una religión de los marginados no es del todo exacto, pues desde finales de la década de 1990 se ha documentado que no siempre son los pertenecientes a las clases subalternas los que conforman los sectores militantes de estas iglesias.<sup>23</sup> Lo que sí resulta innegable es que ante el juego político cerrado -producto de una creciente pérdida de legitimidad de los partidos políticos- lo religioso supo propiciar la estructuración de nuevos recursos organizativos de negociación con el poder político de turno.<sup>24</sup> Por último, la alianza tradicional de la jerarquía eclesiástica católica con aquellos que detentan el poder temporal-tan criticado por los militantes de la Teología de la Liberación<sup>25</sup>- así como la incapacidad de la IC para descentralizar el poder institucional, fueron variables exógenas que significaron un desprestigio creciente de la fe católica lo cual propició un escenario favorable para la emergencia de nuevos movimientos religiosos, como el pentecostal, que proponen universalizar el sacerdocio y prácticas culturales sincréticas. Es también la endémica escasez de sacerdotes católicos la que explica la progresiva debilitación del control institucional así como también la fuerza de la religión popular y de las formas de religiosidad que se desarrollan en la región<sup>26</sup>.

Ahora bien, tras la historización y contextualización del avance del pentecostalismo en el campo religioso latinoamericano, resulta relevante adentrarse en la especificidad religiosa de los neo-pentecostalismos para comprender su avance en la esfera política actual. En vista de

<sup>20</sup> Bastian, op.cit., 1997, pp.96-97.

<sup>21</sup> Bastian, op.cit., 1997, pp.96-97

<sup>22</sup> Sin embargo esto deriva en un claro eclecticismo de las creencias y las prácticas detentado por la hibridación cultural propia de este proceso.

<sup>23</sup> Jaimes, Ramiro (2001). *Pentecostalismos urbanos en la Ciudad de México: el caso de Iztapalapa*. México: Instituto Mora.

<sup>24</sup> Bastian, op.cit., 1997, pp.96-97.

<sup>25</sup> La Teología de la Liberación consistió en un intento por reconceptualizar la fe cristiana desde la perspectiva de los pobres y los oprimidos, partiendo de un paradigma orgánico, entendiendo las estructuras de explotación del sistema capitalista como el verdadero pecado que es el “pecado social” (Smith, 1994).

<sup>26</sup> Blancarte, Roberto. “Laicidad y secularización en México”, en Bastian, Jean-Pierre (coordinador). *La modernidad religiosa: Europa latina y América latina en perspectiva comparada*. México. FCE. 2001, pp. 45.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

tal desarrollo, se profundizará, al igual que en la historización del movimiento, en su aspecto doctrinal-litúrgico y en el organizacional.

Respecto a lo primero hay dos principios teológicos novedosos y fundamentales del movimiento que, cabe recordar, se originaron en las décadas de 1970 y 1980 en los medios evangélicos estadounidenses.<sup>27</sup> El primero es la Teología de la Prosperidad que está relacionada con la curación divina y sostiene que Dios otorga prosperidad a sus fieles. Ésta última se materializa en el éxito económico el cual, según la concepción neo-pentecostal, es resultado de un vínculo directo con Dios (propio de la individualización de las creencias que describe Hervieu Leger). “A diferencia de las concepciones clásicas calvinistas del éxito económico como signo de la salvación futura, el pentecostalismo afirma una relación mundana con el bienestar material y la prosperidad que es consecuencia directa de lo divino.”<sup>28</sup> Al colocar a la abundancia de trabajo, los buenos negocios, la capacidad de la expansión económica o la simple adquisición de algunos bienes como resultados de una presencia cercana con Dios, revela su carácter antagónico a lo que, en un plano práctico, profesaba la Teología de la Liberación. Por otro lado, la guerra espiritual amplía e introduce una variación en la concepción de la presencia de lo divino en el mundo. La lógica del bautismo en el Espíritu Santo resulta insuficiente para la cosmovisión neo-pentecostal, ya que sólo remite a la presencia del bien y a la divinidad. Por esta razón, formulan el concepto de “guerra espiritual”, que incluye la presencia del mal en el mundo. Se trata de una guerra contra el demonio, es decir, contra la encarnación de una fuerza espiritual que amenaza la salud, la prosperidad y el bienestar, dando lugar a una concepción de la experiencia religiosa y de la liturgia en la que la expulsión de distintos demonios resulta central. El neopentecostalismo se postula así como la religión a partir de la que se pueden combatir las agencias espirituales negativas para arribar así a la prosperidad.<sup>29</sup> Fundamentándose en este concepto, tanto las curas divinas como el exorcismo cumplen un rol protagónico al interior de este movimiento.

Además, muchos autores afirman que una gran diferencia organizacional del neo-pentecostalismo respecto de sus antecedentes, es que tiene una clara tendencia a la centralidad administrativa, rompiendo de esta manera con el orden congregacional predominante dentro del pentecostalismo.<sup>30</sup> Los templos neo-pentecostales<sup>31</sup> se caracterizan por el centralismo institucional en manos de sus fundadores y por su base gerencial de estilo empresarial.<sup>32</sup> Sin embargo, resultó fundamental y muy característica, tanto en la segunda “onda” como en la neo-pentecostal, la utilización de los medios de comunicación de masas

---

<sup>27</sup> Oro, Ari P. y Tadvald, Marcelo (2019) “Consideraciones sobre el campo evangélico brasileño” en *Nueva Sociedad (NUSO)* vol n°280. Disponible en: <<https://nuso.org/articulo/consideraciones-sobre-el-campo-evangelico-brasileno/>>

<sup>28</sup> Semán, Pablo y Viotti, Nicolás (2019) “Todo lo que usted quiere saber sobre los evangélicos y le contaron mal” en *Revista Anfibia*. Disponible en: <<http://revistaanfibia.com/ensayo/todo-lo-que-quiere-saber-de-los-evangelicos-le-contaron-mal/>>

<sup>29</sup> Semán, op.cit., 2019.

<sup>30</sup> Giumbelli, Emerson (2013). “Cultura pública: evangélicos y su presencia en la sociedad brasileña” en *Revista Sociedad y Religión*, vol °40, pp. 15.

<sup>31</sup> Iglesia Universal del Reino de Dios, la Iglesia Internacional de la Gracia de Dios, Renacer en Cristo, Iglesia Mundial del Poder de Dios y Sara Nossa Terra.

<sup>32</sup> Oro y Tadvald, op.cit., 2019.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

para la evangelización). Junto a ello aplicaron técnicas de “iglecrecimiento”<sup>33</sup> en las que se permitía, aconsejaba y posibilitaba el desarrollo de *megaiglesias* gracias al marketing religioso, el medio por excelencia para su expansión. Todo esto facilitó la implicación de varias Iglesias en la política electoral por diferentes medios como la declaración de apoyo a determinados proyectos, indicación de candidatos propios a cargos legislativos, etc. siendo Brasil, el país precursor en ello al interior de la región latinoamericana.

### **Brasil: del “no te metas” a “el hermano vota por el hermano”**

Para poder profundizar en el auge neo-pentecostal y su creciente incidencia en el escenario político en Brasil, debe comprenderse al catolicismo como la religión histórica que se amalgamó culturalmente con la brasileñidad.<sup>34</sup> Es sabido que el catolicismo se estableció como religión dominante en la mayoría de los países latinoamericanos durante la etapa colonial y Brasil no fue la excepción. Incluso tras la proclamación de la República en 1889 y la asunción del principio laico de separación de la Iglesia y el Estado sancionado por la Constitución de 1891, el catolicismo continuó sosteniendo su condición de religión hegemónica.<sup>35</sup> De esta manera, la expansión del campo evangélico neo-pentecostal en Brasil durante las últimas décadas representa el fortalecimiento del pluralismo religioso así como una disputa por la representación religiosa, especialmente en el espacio público.<sup>36</sup> Tal es así que, tras el fracaso de la primera de las olas pentecostales, la entrada de los pentecostalismos de la segunda y luego la tercera ola -en el momento en que Brasil ingresaba en un proceso de industrialización y urbanización-, logró su inserción en la sociedad brasileña.<sup>37</sup> Desde entonces, la expansión pentecostal en Brasil pasó a ser constante e ininterrumpida, a diferencia de otras religiones que crecieron poco o que incluso vieron una reducción en su cantidad de fieles, como es el caso del catolicismo.<sup>38</sup>

Durante la mayor parte del siglo XX el movimiento pentecostal tuvo una presencia, en general, discreta en la política partidaria brasileña. El pentecostalismo inicial denunciaba “el mundo” por ser un lugar de corrupción y de vicio, tal que la política que residía en él debía ser repudiada<sup>39</sup>. Además, sus líderes eran predominantemente exógenos y sus primeras camadas de creyentes locales pertenecían a poblaciones social, económica o culturalmente marginadas. El lema “no te metas” fue la postura política que adoptó el movimiento religioso durante este período bajo la concepción de la política como algo mundano y pecaminoso<sup>40</sup>.

Sin embargo, las Asambleas de Dios (ADD) brasileñas ilustran cómo el pentecostalismo comienza a asentarse como una religión popular y logra ampliar su alcance.<sup>41</sup> En las ADD se conformaron ejércitos de predicadores, profesores y diáconos para las escuelas dominicales,

<sup>33</sup> El iglecrecimiento es un concepto que refiere a la implantación y multiplicación de las iglesias, en este caso, pentecostales.

<sup>34</sup> Oro y Tadwal, *op.cit.*, 2019.

<sup>35</sup> Oro y Tadwal, *op.cit.*, 2019.

<sup>36</sup> Oro y Tadwal, *op.cit.*, 2019.

<sup>37</sup> Tal asociación se debe al factor exógeno retomado de Pierre Bastián anteriormente.

<sup>38</sup> Oro y Tadwal, *op.cit.*, 2019.

<sup>39</sup> Lalive d’Epinay, *op. cit.*, 1968, pp.68.

<sup>40</sup> Bastian, *op.cit.*, 1997, pp.63.

<sup>41</sup> Bastian, *op.cit.*, 1997, pp.63.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

quienes a su vez organizaban satélites de su inmensa «iglesia madre» en cada barrio y comunidad a su alcance. A esto se le sumó que el rápido crecimiento superaba la capacidad de la misión para supervisar, lo cual derivó en una cada vez mayor dependencia en el liderazgo local, a tal punto que, para 1962, existían únicamente ocho parejas de misioneros norteamericanos para un millón de adherentes en Brasil.<sup>42</sup>

Tal es así que, hacia la década del setenta predominaban los líderes autóctonos vinculados a las sociedades locales que, en plan de buscar la protección de sus derechos como minoría religiosa, reconfiguraron su rumbo.<sup>43</sup> En estos años comenzó también el auge de, en palabras de Leonildo Silveira Campos, el “neopentecostalismo iurdiano”<sup>44</sup>, es decir, liderado por la Iglesia Universal del Reino de Dios (IURD) fundada por el brasileño Edir Macedo Bezerra. La capilaridad organizacional de la IURD junto con la autoctonización de los líderes pentecostales significó el abandono a la aversión a la política ya que avanza una suerte de resignificación de la misma como un terreno plagado de fuerzas malignas de las que debe ser purificado mediante una misión evangelizadora (“guerra espiritual” contra los demonios de la corrupción). Así es como comenzaron a movilizarse para tratar de influir en la agenda pública y comenzó a primar el lema “el hermano vota por el hermano”. Este voto corporativista se reflejó en la irrupción de los candidatos evangélicos y pentecostales en las elecciones de la Asamblea Constituyente brasileña de 1986 y en las subsiguientes elecciones.

Desde entonces existieron compromisos políticos plurales y pragmáticos por parte del movimiento pentecostal brasileño.<sup>45</sup> Más allá de que resulta innegable la influencia de las denominaciones evangélicas más fuertes y de mayor extensión territorial en las elecciones de 2018, la historia de las formas de movilización política de los pentecostales brasileños (por no decir de buena parte de los evangélicos en América Latina) han sido diversas y contingentes<sup>46</sup>. Mientras que, en un primer momento, las denominaciones pentecostales más poderosas (principalmente la IURD) apoyaron a Fernando Collor de Melo y a Fernando Henrique Cardoso ante el «peligro comunista» del Partido de los Trabajadores (PT), luego acabaron integrando el frente promovido por ese mismo partido. Incluso el movimiento neo-pentecostal dió su aval al proyecto de Marina Silva (evangélica y ambientalista que fue ministra del primer gobierno de Lula y luego encabezó una de sus primeras disidencias) Así es como fueron colonizando las instituciones políticas y conformaron la “bancada de la Biblia” en el Congreso Nacional que brindó su apoyo a Jair Messias Bolsonaro durante su candidatura -en su raid final- y en sus años de gestión.<sup>47</sup>

Pero, ¿cómo y por qué es que las iglesias neopentecostales brasileñas lograron rentabilizar su capital religioso en capital político? Siguiendo a Paul Freston (1994) habría que atender, por un lado, a la instalación del voto corporativista (“el hermano vota por el hermano”) que constituyó la base de la elección de candidatos confesionales en la década del 80 y, por otro lado, a la utilización de los medios masivos de comunicación para evangelizar (integrantes de templos evangélicos neo-pentecostales como locutores de programas religiosos radiales o

<sup>42</sup> Stoll, David (2002 [1990]). *¿América Latina se vuelve protestante?* Madrid: Nódulo.

<sup>43</sup> Oro y Tadvald, op.cit., 2019.

<sup>44</sup> Silveira Campos, op. cit., 2000.

<sup>45</sup> Semán, op.cit., 2019.

<sup>46</sup> Semán, op.cit., 2019.

<sup>47</sup> Cernuzio, op. cit., 2019.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

televisivos o incluso dueños de cadenas radiales o concesiones radiales o televisivas).<sup>48</sup> Sin embargo, Pablo Semán, en un análisis complementario (y más actualizado) indica que se debe atender a tres cuestiones: el tipo de voto, el peso demográfico evangélico y la erosión de las identidades tradicionales.<sup>49</sup>

En cuanto a lo primero, Semán indica que no existe en realidad un voto confesional, como otros autores afirman, ya que la identidad religiosa no genera automáticamente una identidad política. Más allá de que resulta innegable la influencia de las denominaciones evangélicas más fuertes y de mayor extensión territorial en las elecciones de 2018 del país ibérico, las estadísticas posteriores a la elección mostraron que más de un tercio de los evangélicos votó contra las orientaciones «oficiales».<sup>8</sup>

Por otro lado, el “peso demográfico”<sup>50</sup> evangelico-neopentecostal en Brasil fue en aumento tal que, en el Censo realizado en el año 2010 se registró que, entre 2001 y 2010 -por primera vez en la historia brasileña-, hubo una caída en el número absoluto de católicos, que de 125 millones cayeron a poco más de 123 millones mientras que la población evangélica prácticamente se duplicó en el país: pasó de 26 millones a 42 millones<sup>51</sup>. Entre éstos últimos, los pentecostales cuentan con la movilización de algunas de las denominaciones evangélicas que, por más que no representan a la totalidad, cuentan con más reconocimiento, recursos económicos y despliegue territorial.<sup>52</sup> Cabe mencionar que, las estadísticas disponibles, no incluyen los otros tipos de cultos, los cuales, aunque no se desarrollen con la misma velocidad que los movimientos pentecostales, tienen una presencia significativa, tales como los cultos afrobrasileños (umbanda, quimbanda, candombe, macumba), el espiritismo (kardecismo, Bezerra de Meneses), el esoterismo, los movimientos religiosos de tipo oriental (Krishna, Moon, Gran Fraternidad Universal) o los nuevos movimientos religiosos de distinta índole (Nueva Era, cientología, mormonismo, etc.).<sup>53</sup>

Por último, la progresiva erosión de identidades políticas tradicionales y la alteración de principios tradicionales de identificación juegan también un rol importante en la conformación de una alternativa política evangélica.<sup>54</sup> Es un hecho que, al erosionarse tales identidades, se expande el terreno fértil para la emergencia de fuerzas políticas que apelen a otra identidad y, en este caso, la evangélica cobra protagonismo -aún más si tal erosión se debió a una crisis política por causas de corrupción-. La religión tiene a su favor la estructura de atribuciones simbólicas que le otorga una especie de honestidad *a priori*.<sup>55</sup> A este hecho se le suma que, “(...)en el contexto de transformaciones sociales que alteran principios tradicionales de identificación (la localidad, el trabajo, el catolicismo), lo evangélico

---

<sup>48</sup> Freston, *op.cit.*, 1994, pp. 65

<sup>49</sup> Semán, *op.cit.*, 2019.

<sup>50</sup> Este dato no resulta menor entendiendo, además, que se trata del el país mas poblado de la región (120 millones de los 450 millones de latinoamericanos son brasileños).

<sup>51</sup> IBGE. (2020) Censo 2010- Censo Demográfico de Brasil San Pablo: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. Disponible en: <<https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo?id=3&idnoticia=2170&view=noticia>>

<sup>52</sup> Semán, *op.cit.*, 2019.

<sup>53</sup> IBGE. (2020) Censo 2010- Censo Demográfico de Brasil San Pablo: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. Disponible en: <<https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo?id=3&idnoticia=2170&view=noticia>>

<sup>54</sup> Semán, *op.cit.*, 2019.

<sup>55</sup> Semán, *op.cit.*, 2019.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

contribuye a solidificar nuevos principios de agregación.<sup>56</sup> El avance de una “agenda de género” con crecientes proyectos políticos, significó la concomitante conformación de una identidad reaccionaria en la que los evangélicos cumplieron (y cumplen) la función de ser catalizadores y representantes de la misma. Así es como el neo-pentecostalismo de Brasil de las últimas décadas se propone como proyecto político la conquista de la sociedad por entero para los valores que predicán. Entre ellos predominan: la oposición al matrimonio igualitario y a la legalización de la interrupción voluntaria del embarazo, ciertas limitaciones al pluralismo religioso que deberían ejercerse contra las «sectas» y las religiosidades afroamericanas e incluso, en algunos casos, la procura de un proceso de regulación del campo religioso que afectaría a las expresiones autónomas del pentecostalismo. En la actualidad son “anti-ideología de género”, centrándose en una “agenda moral”, provida y profamilia la cual tiene un gran punto de coincidencia con la “agenda bolsonarista”.<sup>57</sup>

Al creciente número de votantes evangélicos y a la potencia de sus redes, le correspondió una progresiva incidencia política ya que podían dar legitimidad específica y adicional a determinados proyectos políticos. Tanto su agilidad como su capilaridad territorial los volvieron agentes claves para los procesos a través de los cuales los Estados tomaban en cuenta, mediante múltiples instrumentos públicos, a poblaciones marginadas, tal que no solo comenzaron a participar en política electoral, sino que se transformaron (en muchos casos) en interlocutores en diálogos sobre políticas públicas.<sup>58</sup> Ricardo Mariano, por otra parte, explica este notable activismo político de los grupos evangélicos hacia el siglo XXI por la convicción (propia de su doctrina de la “guerra espiritual”) de estar dando “(...)luta para conservar elementos de una ordem moral e social que creem estar sendo, malignamente, atacados e destruídos por forças seculares”<sup>59</sup>.

Fenómenos como la conformación de partidos confesionales (que fracasaron) y la postulación de evangélicos en partidos no confesionales, componen a los primeros intentos de avance neo-pentecostal en la política. Sin embargo, la configuración de la reconocida “bancada de la Biblia” es la mayor condensación de la conquista de terreno político del movimiento neo-pentecostal brasileño. Ésta está conformada principalmente por los denominados “candidatos oficiales”, es decir, aquellos candidatos que son apoyados públicamente por iglesias pentecostales.<sup>60</sup> Paul Freston los describe como aquellos cuya candidatura es promocionada entre los fieles de una iglesia y cuyo desempeño electoral depende en considerable medida del apoyo de esa iglesia<sup>61</sup>. José Luis Pérez Guadalupe y Sebastián Grundberger señalan, en su análisis realizado en el año 2018<sup>62</sup>, que, entre tales “candidatos oficiales” se encuentran tanto los políticos evangélicos como los evangélicos políticos. Los primeros son aquellos que en la categorización weberiana coinciden con los “políticos

<sup>56</sup> Este podría ser tanto el caso de Brasil como el de Costa Rica o, más atrás en el tiempo, el de la identificación de Fujimori con los evangélicos a inicios de los años 90.

<sup>57</sup> Cernuzio, *op. cit.*, 2019.

<sup>58</sup> Carbonelli, Marcos. 2015a. «Pan y Palabras. La inserción evangélica en la gestión pública en Argentina». *Religião e Sociedade* 35(2): 73-95.

<sup>59</sup> Mariano, *op. cit.*, 1996, pp-24-44.

<sup>60</sup> Lacerda y Brasilense, *op.cit.*, 2019, pp.168.

<sup>61</sup> Freston, *op.cit.*, 1993, pp. 81.

<sup>62</sup> Pérez Guadalupe, José Luis y Grundberger, Sebastián (2018) (eds.): *Evangélicos y poder en América Latina*, Instituto de Estudios Social Cristianos / Konrad-Adenauer-Stiftung, Lima.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

profesionales” pero que profesan la fe evangélica y que, según los autores, reflejan una clara tendencia a la extrema derecha. A diferencia de éstos, los evangélicos políticos son aquellos que no tienen experiencia en el campo de la política estatal y que, sin embargo, fueron electos como funcionarios políticos (que tienden a ser moralistas conservadores).<sup>63</sup>

La irrupción de evangélicos neo-pentecostales en la política brasileña se debe principalmente a dichos “candidatos oficiales” ya que, desde que las iglesias adoptaron el modelo corporativo de representación política, están presentando un éxito electoral sin precedentes. Tales políticos evangélicos o evangélicos políticos que se conformaron como “candidatos oficiales” e incursionaron en el Poder Legislativo Brasileño están distribuidos en diferentes partidos políticos brasileños. Entre ellos, predominan el Partido Republicano Brasileño (PRB)<sup>64</sup> y el Partido Social Cristiano (PSC).<sup>65</sup> Sin embargo, por más que no haya un “voto confesional” en el que la disciplina o sumisión sean absolutas, resulta destacable el éxito de la IURD, que en las elecciones de 2014 para la Cámara y Asambleas eligió más del 70% de sus candidatos.<sup>66</sup> La composición del Congreso Nacional de Brasil tras las elecciones de 2014 puede ser considerada como una de las más conservadoras de la Historia al punto que, para referirse conjuntamente a las filas tradicionalistas, se comenzó a utilizar el término<sup>67</sup> de la Bancada “BBB” integrada por los diputados armamentistas (B de “bala”), los ruralistas (B de “buey”) y los evangélicos (B de “Biblia”). En total, la “bancada de la Biblia”, que reúne a evangélicos con representantes de otras confesiones, tendrá alrededor de 200 integrantes en el parlamento de Brasil.<sup>68</sup>

En el año 2018, con un Congreso favorable y tras la declaración pública de apoyo por parte del (ya mencionado) obispo Edir Macedo -junto con otros referentes pentecostales- triunfó en las elecciones presidenciales del país iberoamericano Jair Messias Bolsonaro. El 46% de los votos al candidato a presidente por el Partido Social Liberal provinieron del evangelismo (conformado por tres cuartas partes pentecostales)<sup>69</sup>. Alegando a las “fuerzas del mal” que acechan a la política brasileña (plasmadas en las causas de corrupción con las que asocia a sus contrincantes políticos del PT) y con el apoyo de la Bancada “BBB”, J. Bolsonaro arribó a la presidencia con una doctrina ultrareaccionaria<sup>70</sup> en pos de “restablecer el orden y la seguridad”. Todo esto sostenido por el proyecto político -explícito- de “teocratizar el país” (según el cual la Biblia debe regir sobre la Constitución) y con un discurso apoyado en citas bíblicas y en afirmaciones como: “No soy el salvador de la patria; quien va a salvar a la patria somos todos nosotros. Necesitamos elegir a alguien honesto, que tenga a Dios en su corazón y que sea un patriota”<sup>71</sup> es que Bolsonaro arriba al poder en el año 2018 como “candidato

<sup>63</sup> Cernuzio, *op. cit.*, 2019.

<sup>64</sup> Políticamente controlado por la IURD desde su fundación.

<sup>65</sup> Lacerda y Brasilense Carneiro, *op.cit.*, 2019, pp.143.

<sup>66</sup> Lacerda y Brasilense, *op.cit.*, 2019, pp.170.

<sup>67</sup> Tras los dichos de la diputada federal Erika Kokay en una reunión del grupo de diputados del Partido de los Trabajadores celebrada en la Cámara de los Diputados en el inicio de 2015.

<sup>68</sup> Gatti, Daniel (2018) “El avance evangelista en la política latinoamericana” en *Desde Abajo*. Disponible en: <https://desdeabajo.info/sociedad/item/35534-el-avance-evangelista-en-la-politica-latinoamericana.html>

<sup>69</sup> Pinho De Oliveira, Maria Fátima (2019) “¿Sacralización política o mesianismo? los liderazgos políticos de Néstor Kirchner, Hugo Chávez, Donald Trump y Jair Bolsonaro” en *Tla-melaua: revista de ciencias sociales*, ISSN 1870-6916, ISSN-e 2594-0716, Vol. 13, N°. 47, 2019, págs. 322-342.

<sup>70</sup> Pinho De Oliveira, *op.cit.*, 2019, pp.340.

<sup>71</sup> Pinho De Oliveira, *op.cit.*, 2019, pp.340.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

oficial” pentecostal. Comenzó en ese entonces a tomar lugar una progresiva moralización de la agenda pública y una re-sacralización de la autoridad estatal en la política brasileña del siglo XXI con el respaldo expreso de líderes y creyentes del movimiento neo-pentecostal cuya inclinación política dejó de ser contingente.

### **Reflexiones finales**

La expansión de los neo-pentecostalismos en el campo religioso, así como su colonización del campo político-institucional, invita a repensar la relación contemporánea entre religión y política. Para ello, y ya a modo de cierre, se retomarán las conceptualizaciones del teólogo contemporáneo, Nicolás Panotto. Para el autor, por un lado, se debe reconocer cómo lo religioso interpela lo político al actuar como una instancia hermenéutica en la que: se reapropia de sentidos y prácticas sociales (como gobierno, ciudadanía, derechos, militancia, etc.), se determina la acción de los sujetos creyentes en la arena pública y se enmarca la interacción entre diversos actores sociales.<sup>72</sup> Pero, por otro lado, hay que tener en cuenta que lo político también ejerce influencia en el campo religioso al intervenir en la construcción de sentido así como al regular sus diversas prácticas y, sobretodo, al reapropiarse de lo religioso para la construcción de discursos y prácticas cotidianas<sup>73</sup> (por ejemplo en temas propios de la agenda de género y diversidad como el matrimonio igualitario, la legalización de la interrupción voluntaria del embarazo, etc.).

En el escenario religioso plural de la contemporaneidad latinoamericana, las interpelaciones del (neo) pentecostalismo a lo político distan de asimilarse a las realizadas históricamente por el catolicismo. Mediante la descentralización de su poder institucional, reflejada en la universalidad del acceso al sacerdocio pentecostal y el consecuente sincretismo cultural que ésta posibilita, su capacidad de aggiornarse a las circunstancias autóctonas motoriza su expansión como nuevo movimiento religioso. La gran capacidad pentecostal de ofrecer contención simbólica y material (a causa de la capilaridad de sus redes y su predominio en los medios de comunicación) en un contexto regional donde prima la marginalidad social así como un progresivo descreimiento de lo político, tornan al pentecostalismo en un catalizador de múltiples demandas insatisfechas.

Resultan fundamentales, para su perpetuación en la apropiación de sentido, las herramientas legitimadoras de las estructuras desiguales del capitalismo (con la TDP) y de su participación en el juego político (con la “guerra espiritual”) que convierten al neo-pentecostalismo en uno de los movimientos religiosos que mejor se adecua a los tiempos que corren. Su impronta status-quista y reaccionaria ante el avance de corrientes ideológicamente progresistas queda plasmada en el conservadurismo que encarnan tanto sus “candidatos oficiales” como sus fieles que se declaran manifiestamente opositores al avance de la agenda de género y diversidad en la arena pública. Así es como en lugar de ser portadores de una privatización de las creencias y de la individualización de los comportamientos religiosos, demuestran ser

---

<sup>72</sup> Panotto, Nicolás. “Religión y política. Pluralismo político y pluralismo religioso: nuevos escenarios y matrices analíticas de la relación”, en Renold, Juan Mauricio (Ed.) *Religión: Estudios antropológicos sobre sus problemáticas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Biblos. 2015, pp.174

<sup>73</sup> Panotto, *op.cit.*, 2015, pp. 174.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

actores colectivos nuevos que ligan lo religioso y lo político, que aspiran a la conquista de su “agenda moral”.

El tránsito del “no te metas” a “el hermano vota por el hermano” en Brasil cristaliza el avance del endoso religioso-político propio del pentecostalismo y que corrobora las descripciones de Panotto acerca de la determinación de la acción de los sujetos creyentes en la arena pública. Sin embargo, dicho endoso también está atomizado; es decir, no existe un solo partido evangélico en Brasil, sino diversos partidos confesionales (regionales o nacionales) que son la extensión de algunas iglesias neopentecostales que han logrado un crecimiento numérico importante (como la Iglesia Universal del Reino de Dios). Otra conquista del neo-pentecostalismo brasileño es que, en el país más extenso en territorio y con mayor densidad demográfica de la región, han logrado también enmarcar la interacción entre diversos actores sociales al actuar como interlocutores en diálogos sobre políticas públicas, principalmente en los sectores más marginados socialmente. Igualmente esto no es característico únicamente de la nación iberoamericana sino que también se puede reconocer en países como Argentina con un “anclaje territorial” significativo por parte de las comunidades evangélicas<sup>74</sup>.

Por otro lado, más allá de que el caso brasileño demuestre que el compromiso de los evangélicos pentecostales no es monolítico, resulta evidente que, tras el asentamiento del voto corporativo en las denominaciones religiosas, es más fácil convertir la adhesión religiosa en decisión electoral. Ésta, junto con con el creciente peso demográfico de los neo-pentecostales y la erosión de identidades políticas tradicionales, desencadenan en el triunfo de los “candidatos oficiales” que respaldan las iglesias pentecostales en el Poder Legislativo y de representantes de un discurso impregnado de “patria, tradición y familia” en el Poder Ejecutivo. Todo ello, sumado a un sistema electoral de representación proporcional con distritos de gran magnitud y una sociedad civil sumamente pluralizada (como es la brasileña) deriva en que proyectos como el de “teocratizar el país” arriben al Estado con suma legitimidad.

El triunfo de Jair Messias Bolsonaro en las elecciones de 2018, tras su conversión al evangelismo durante la campaña electoral y su explicitación de un proyecto político funcional a los intereses de la “bancada de la Biblia”, fue un gran ejemplo de la apropiación política de lo religioso para la construcción de discursos y prácticas cotidianas<sup>75</sup>. Tanto las causas de corrupción a miembros del PT como la primacía de una identidad reaccionaria a los avances de una agenda progresista y la agilidad para captar la orfandad de representación presidencial de dicha identidad por parte del Partido Social Liberal, brindaron terreno fértil para la emergencia de un liderazgo como el bolsonarista respaldado públicamente por creyentes neo-pentecostales.

En conclusión se podría afirmar que, más allá de las complejidades del fenómeno, se trata de otro signo más de la infinita capacidad de reinención por parte de la religión para la legitimación de su incidencia en la política de la cual, en el caso neo-pentecostal, Brasil fue su gran precursora. Sin embargo, se desprenden de este análisis otra serie de cuestionamientos que persisten inconclusos y que incitan a continuar en la investigación de

<sup>74</sup> Carbonelli, *op.cit.*, 2015, pp. 81.

<sup>75</sup> Panotto, *op.cit.*, 2015, pp. 174.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

este fenómeno: ¿serán los neo-pentecostalismos una eficaz retraducción de la experiencia religiosa pentecostal para una sociedad globalizada? ¿Será, entonces, el neo-pentecostalismo un nuevo aparato ideológico althusseriano del neoliberalismo dentro del campo religioso-político de América Latina?

### **BIBLIOGRAFÍA:**

- Bastian, Jean-Pierre (1997). *La mutación religiosa de América Latina. Para una sociología del cambio social en la modernidad periférica*. México: FCE.
- Blancarte, Roberto. “Laicidad y secularización en México”, en Bastian, Jean-Pierre (coordinador). *La modernidad religiosa: Europa latina y América latina en perspectiva comparada*. México. FCE. 2001, pp. 45-60.
- Carbonelli, Marcos. 2015a. «Pan y Palabras. La inserción evangélica en la gestión pública en Argentina». *Religião e Sociedade* 35(2): 73-95.
- Freston, Paul: «Breve histórico do pentecostalismo brasileiro» en Alberto Antoniazzi et al.: *Nem anjos nem demônios. Interpretações sociológicas do pentecostalismo*, Vozes, Petrópolis, 1994.
- Freston, Paul, "Brother Votes for Brother: The New Politics of Protestantism in Brazil", en Virginia Garrard Burnett y David Stoll (eds.), *Rethinking Protestantism in Latin America*, 1993, Temple University Press, Filadelfia, pp. 66-110.
- Giumbelli, Emerson (2013). “Cultura pública: evangélicos y su presencia en la sociedad brasileña” en *Revista Sociedad y Religión*, vol °40, pp. 13-43.
- Hervieu Léger, Danièle. “Individualización de la fe y ascenso de los integralismos en una modernidad religiosa globalizada. El paradigma de la secularización analizado nuevamente” en: Da Costa Néstor-Delecroix, Vicent-Dianteill, Erwan (2007). *Interpretar la modernidad religiosa: Teorías, conceptos y métodos en América Latina y Europa*. Montevideo, CLAEH, pp. 65-79.
- Jaimés, Ramiro (2001). *Pentecostalismos urbanos en la Ciudad de México: el caso de Iztapalapa*. México: Instituto Mora (tesis de maestría).
- Lacerda, Fabio y Brasilense Carneiro, José María (2019). *Brasil: la Incursión de los Pentecostales en el Poder Legislativo Brasileño* en “Evangélicos y Poder en América Latina,” Santiago de Chile: Konrad Adenauer Stiftung, pp.144 - 179
- Lalive d’Epinay, Christian (1968). *El refugio de las masas*. Santiago de Chile: Editorial del Pacífico.
- Mariano, Ricardo (1996) *Os neopentecostais e a teologia da prosperidade. Novos Estudos do CEBRAP*, 44. Pp-24-44
- Stoll, David (2002 [1990]). *¿América Latina se vuelve protestante?* Madrid: Nódulo.
- Panotto, Nicolás. “Religión y política. Pluralismo político y pluralismo religioso: nuevos escenarios y matrices analíticas de la relación”, en Renold, Juan Mauricio (Ed.) *Religión: Estudios antropológicos sobre sus problemáticas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Biblos. 2015. Pp.173-195.
- Pérez Guadalupe, José Luis y Grundberger, Sebastián (2018) (eds.): *Evangélicos y poder en América Latina*, Instituto de Estudios Social Cristianos / Konrad-Adenauer-Stiftung, Lima.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Silveira Campos, L. (2000). *Teatro, templo y mercado. Comunicación y marketing de los nuevos pentecostales en América Latina*. Quito: Abya-Yala.

Smith, Christian. *La Teología de la Liberación. Radicalismo religioso y compromiso social*. Barcelona. Paidós. 1994, caps. 2, 5 y 7.

**Artículos:**

Cernuzio, Salvatore (2019). “Brasil, la “tierra prometida” de los evangélicos” en *La Stampa*. Disponible en:

<<https://www.lastampa.it/vatican-insider/es/2019/04/26/news/brasil-la-tierra-prometida-de-los-evangelicos-1.33697944>>

Gatti, Daniel (2018) “El avance evangelista en la política latinoamericana” en *Desde Abajo*. Disponible en:

<<https://desdeabajo.info/sociedad/item/35534-el-avance-evangelista-en-la-politica-latinoamericana.html>>

Oro, Ari P. y Tadvald, Marcelo (2019) “Consideraciones sobre el campo evangélico brasileño” en *Nueva Sociedad (NUSO)* vol n°280. Disponible en:

<<https://nuso.org/articulo/consideraciones-sobre-el-campo-evangelico-brasileno/>>

Pinho De Oliveira, Maria Fátima (2019) “¿Sacralización política o mesianismo? los liderazgos políticos de Néstor Kirchner, Hugo Chávez, Donald Trump y Jair Bolsonaro” en *Tla-melau: revista de ciencias sociales*, ISSN 1870-6916, ISSN-e 2594-0716, Vol. 13, N°. 47, 2019, págs. 322-342.

Semán, Pablo (2019) “¿Quiénes son? ¿Por qué crecen? ¿En qué creen? Pentecostalismo y política en América Latina” en *Nueva Sociedad (NUSO)* vol. n° 280. Disponible en:

<<https://nuso.org/articulo/quienes-son-por-que-crecen-en-que-creen>>

Semán, Pablo y Viotti, Nicolás (2019) “Todo lo que usted quiere saber sobre los evangélicos y le contaron mal” en *Revista Anfibia*. Disponible en :

<<http://revistaanfibia.com/ensayo/todo-lo-que-quiere-saber-de-los-evangelicos-le-contaron-mal/>>

**CENSO:**

IBGE. (2020) Censo 2010- Censo Demográfico de Brasil San Pablo: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. Disponible en:

<<https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo?id=3&idnoticia=2170&view=noticia.>>



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**Área temática de Economía política**

**Caracterización y análisis de las MiPyMEs chaqueñas.<sup>76</sup>**

Belen Massi

belenmassi@escueladegobierno.chaco.gov.ar

Matías Flores Urturi

matiasfloresurturi@escueladegobierno.chaco.gov.ar

Serena Amarilla

serenaamarilla@escueladegobierno.chaco.gov.ar

Escuela de Gobierno de la Provincia de Chaco.

**Resumen.**

La estructura productiva de nuestro país -y sobre todo en la provincia del Chaco- está compuesta centralmente por Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMEs). Desde el enfoque de Desarrollo Local, que pone en relevancia el lugar que ocupan los actores locales en el territorio, y especialmente, el sistema de relaciones que se establece entre los mismos, buscamos caracterizar al complejo entramado de micro y pequeñas empresas del Chaco. Además, realizamos aportes cualitativos para comprender las formas en que se asocian y relacionan las empresas entre sí, con instituciones y con el Estado y las potenciales cadenas productivas que surgen en la provincia.

**Marco analítico.**

La estructura productiva de nuestro país está compuesta centralmente por Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMEs). Es así que las MiPyMEs representan casi el 90% de la totalidad de las empresas, y son las responsables de generar el 70% del empleo. Además, por sus características y lógica de funcionamiento, son las que más aportan a una mejor

---

<sup>76</sup> Este artículo constituye una síntesis del informe completo publicado por la Escuela de Gobierno en Agosto de 2022, disponible en forma completa en el siguiente enlace:  
<http://escueladegobierno.chaco.gov.ar/images/nuestras-publicaciones/caracterizacion-y-analisis-mipymes.pdf>



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

distribución de bienes y servicios, así como en el uso de los recursos y de la riqueza que generan.

Un aspecto negativo que caracteriza a este segmento de empresas es la especial dificultad estructural para acceder a financiamiento. Y a ello se le suma la elevada presión impositiva y la falta de instrumentos de fomento y apoyo a este sector, adecuados a las características y necesidades reales de las firmas. Todo esto redundará en MiPyMEs argentinas con baja capacidad de innovación y adaptación, lo que les impide propiciar un sistema productivo de cadenas de valor con un funcionamiento integrado.

Argentina se caracteriza por contar con un mercado desequilibrado histórico en cuanto a las estructuras productivas regionales, muy volcadas al procesamiento de recursos naturales, con baja especialización productiva y modernización tecnológica y falta de integración en las cadenas de valor con presencia en los territorios. Además, ello se asocia a un acceso desigual a programas nacionales de apoyo a MiPyMEs; dificultad para acceder al financiamiento en general; escaso desarrollo institucional y de redes de apoyo a la producción, lo que profundizan aún más dichas asimetrías.

En términos políticos, si se observa el proceso de consolidación del estado nacional argentino, se puede advertir que el mismo se ha conformado con una marcada hegemonía de las provincias centrales por sobre “el interior”.

El Enfoque de Desarrollo Local es el adecuado para el abordaje conceptual del trabajo. Esto abarca:

- 1) la capacidad institucional y la presencia de los distintos niveles del Estado articulados en el territorio;
- 2) los actores locales como sujetos del desarrollo; y
- 3) el territorio local como escenario de la articulación entre los mismos.

Si analizamos el funcionamiento de los municipios argentinos, veremos que han tenido tradicionalmente un rol marginal en cuanto a incumbencias para el desarrollo, producto de un esquema institucional centralista, que ha concentrado históricamente en las esferas administrativas nacional y provinciales mayores responsabilidades y ha otorgado a las



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

ciudades un funcionamiento acotado fundamentalmente a la obra pública, la provisión de servicios urbanos y la regulación de la vida comunitaria. Pero en los últimos años, en respuesta a una crisis creciente, los municipios han asumido nuevos roles de gestión de políticas sociales, ambientales y de promoción económica y de empleo.

Desde otra perspectiva analítica, abordaremos la cuestión de la asociatividad pyme como alternativa de desarrollo de un sector con potencialidad estratégica.

Entre los diversos conceptos de asociativismo se destaca el de los **clusters productivos**. El término de clúster más difundido y utilizado es el que proporcionó Michael Porter, el cual decía, que un cluster es un grupo geográficamente cercano de empresas interconectadas, proveedores de insumos y servicios especializados e instituciones asociadas, las cuales trabajan de manera coordinada con amplia interacción entre sí, ligadas por externalidades de varios tipos.

Desde otra perspectiva se destaca el concepto de **distrito industrial**, que fue definido por Pike y Sengerberger (1993) como un sistema productivo definido geográficamente, caracterizado por un gran número de empresas pequeñas y medianas que se ocupan de diversas fases y formas de la elaboración de un producto homogéneo. La mayoría de los distritos se especializa en un producto, con diversos tipos de complejidad y uso final. El distrito aparece como una unidad económica, social y política. En el plano productivo se caracteriza por una gran capacidad de adaptación e innovación, junto a la capacidad para hacer frente a demandas rápidamente cambiantes de productos, que dependen en gran medida de la flexibilidad de la mano de obra y de las redes de producción.

Por último, distintos autores mencionan el concepto de **Grupos asociativos**, destacando que los recursos están orientados al apoyo de proyectos de colectivos empresariales que buscan mejorar aspectos vinculados con las actividades de su cadena productiva como el aprovisionamiento, la comercialización y otros. Se trata de un cofinanciamiento para grupos de empresas (conformados por un mínimo de 5 y un máximo de 12 firmas), para facilitar el acceso a servicios especializados para la conformación de grupos asociativos orientados a mejorar su competitividad empresarial.



## Marco legal

Las Pymes cuentan con un marco legal sostenido por la Ley 24.467. Según dicha ley, la autoridad de aplicación revisará anualmente la definición de micro, pequeña y mediana empresa a fin de actualizar los parámetros y especificidades contempladas en la definición adoptada.

Para que las Pymes funcionen de modo legal, deben cumplir una serie de impuestos con los que están en regla, tales como:

- Impuesto a las Ganancias
- Impuesto al Valor Agregado (IVA)
- Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta.
- Impuesto a los Bienes Personales
- Impuesto sobre los Débitos y Créditos Bancarios y Otras Operatorias

En el caso de la provincia del Chaco, el ente recaudador de impuestos es la Administración Tributaria Provincial (ATP) que posee como misión la aplicación, determinación, percepción, fiscalización y recaudación de todos los gravámenes establecidos en el Código Tributario Provincial y Leyes impositivas especiales establecidos en el Código Tributario Provincial y Leyes impositivas especiales que se enumeran a continuación:

- Impuestos sobre Ingresos Brutos y adicional 10% (Impuesto sobre los Ingresos Brutos será del tres coma cinco por ciento (3,5%). Lo paga toda persona, empresa o institución que desarrolle una actividad, negocio, oficio, profesión, comercio, industria, etc. en la Provincia del Chaco.
- Impuesto al sello
- Impuesto Inmobiliario Rural (impuesto inmobiliario básico en la alícuota del cuatro por mil (4%).
- Tasa retributiva de servicios
- Fondo de Salud Pública (la contribución del uno coma cinco por ciento (1,5%) sobre el sueldo o cualquier clase de retribución por servicios en efectivo o especie)
- Impuesto a los Billetes de Lotería.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- Tasa Ley de Juegos.

El pago de impuestos permite que las PyMEs eviten sanciones como multas por parte del Estado Nacional y/o Provincial. Además le permite a la empresa tener mayor credibilidad tanto con los clientes como con los proveedores; financiamiento, logrando acceder a préstamos y créditos; acceso a licitaciones; acceso a beneficios y programas del Estado; entre otras razones para pagar los impuestos en tiempo y forma. A pesar de ello, existe una porción de las MiPyMEs que no se encuentran registradas a raíz de una elevada presión impositiva.

La categoría en la que se encuadre a micro, pequeña o mediana empresa depende tanto de la facturación como de la cantidad de empleados contratados por la misma; y esto a su vez varía dependiendo de la actividad económica que realice la empresa. A continuación se presenta la tabla con los valores para la categorización de una MiPyME actualizados a agosto de 2021.

**Tabla 1: Valores para la categorización de las MiPyMEs.**

<b>Categoría</b>	<b>Construcción</b>	<b>Servicios</b>	<b>Comercio</b>	<b>Industria y Minería</b>	<b>Agropecuaria</b>
<b>Micro</b>	38.830.000	20.190.000	113.610.000	82.730.000	47.300.000
<b>Pequeña</b>	230.400.000	121.730.000	809.300.000	618.160.000	174.230.000
<b>Mediana Tramo 1</b>	- 1.285.490.000	1.007.530.000	3.846.790.000	00000000000 00000000000 004.399.660. 000	1.025.360.00
<b>Mediana</b>	- 1.928.020.000	1.438.900.00	5.495.450.00	7.046.710.00	1.626.290.00



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

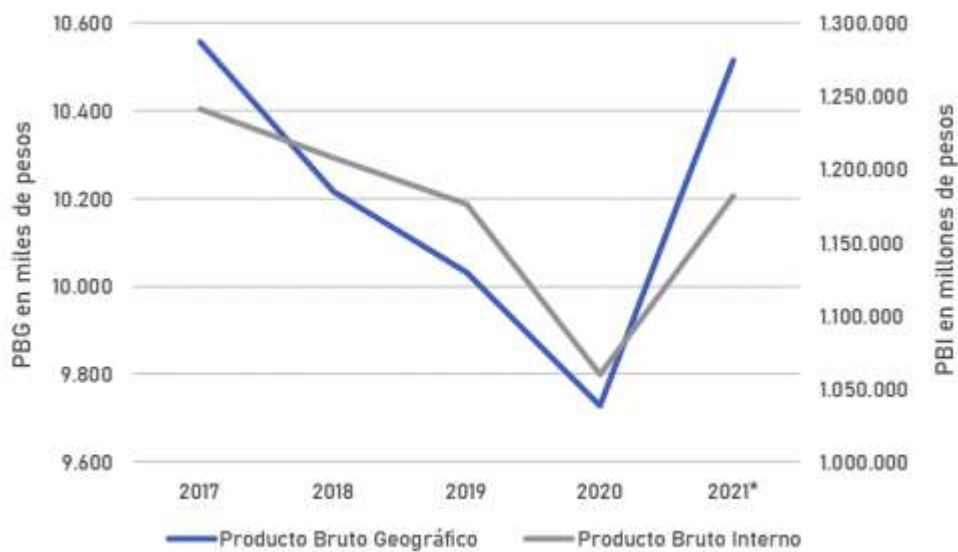
<b>Tramo 2</b>		0	0	0	
----------------	--	---	---	---	--

**Fuente: Administración Federal de Ingresos Públicos**

### Caracterización de las MiPyMEs en la provincia del Chaco

En esta sección se revisarán datos extraídos de diversas fuentes con el fin de plasmar la situación económica en el territorio del Chaco, así como también una aproximación a la cantidad de MiPyMEs existente en el Chaco y el empleo que generan.

### Comparación Producto Bruto Geográfico y Producto Bruto Nacional



**Fuente: Elaboración propia en base a datos de IPECD e INDEC**

Se observa como a nivel nacional, durante los años 2017 a 2019, la caída en el PBI se presenta en forma constante, para luego caer bruscamente en el 2020 como una consecuencia del aislamiento por la COVID-19 al igual que en toda la región. Respecto a la recuperación del nivel de producción, se observa que a nivel regional la recuperación fue más rápida que a nivel nacional. Ahora bien, si analizamos el peso del producto provincial en el agregado nacional, podemos ver como los valores anteriores a la pandemia se ubican en torno al 12% para luego descender a un 11%. Esto se puede deber a la baja en la producción local por falta

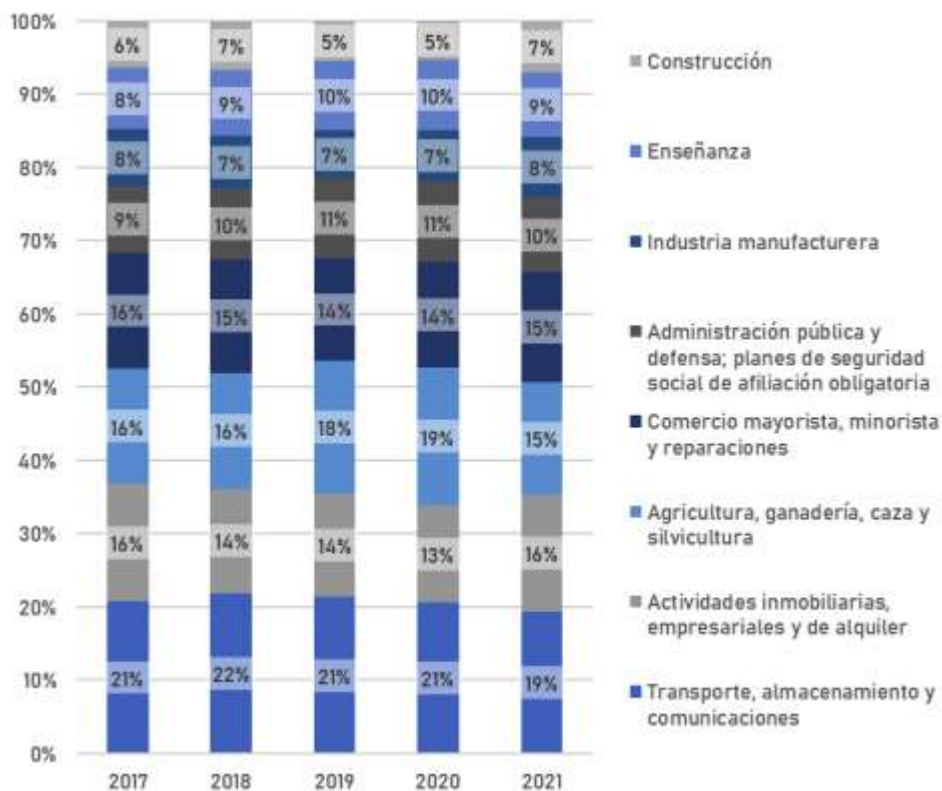


## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

de insumos producto de las 15 restricciones a las importaciones y exportaciones. A pesar de esto, se nota como la proporción se mantiene relativamente constante en el periodo analizado

### Descripción de los sectores económicos con mayor participación dentro PBG de Chaco



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Instituto Provincial de Estadística y Ciencias de Datos.

Puede apreciarse que la rama de actividad “Transporte, almacenamiento y comunicaciones” es la que presenta una mayor importancia dentro del producto provincial a lo largo de los años analizados, sin embargo, se puede apreciar como con el paso del tiempo el peso de este disminuye levemente. En segundo lugar, se encuentra “Agricultura, ganadería, caza y silvicultura” que muestra una tendencia creciente hasta el 2020. Sin embargo, para el 2021 (datos preliminares) la contribución de la misma dentro del PBG chaqueño disminuye como



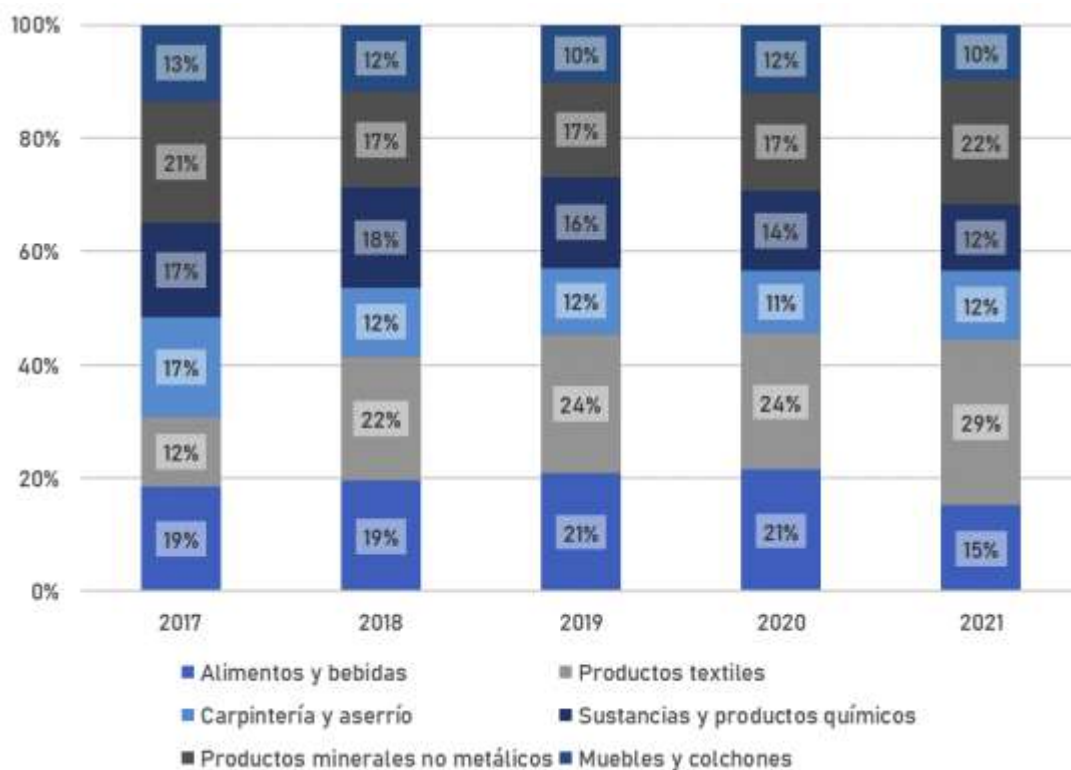
**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

producto de la sequía histórica que se dio en el 2020 en la cual se perdieron miles de hectáreas de cultivo, como también muchos animales.

A continuación, se expone un gráfico realizado a partir del IDI, un indicador que mide la evolución mensual de la actividad productiva de la industria manufacturera en la provincia del Chaco. Concretamente es un índice ponderado de producción y facturación en términos reales de las actividades que representan el 80% de la producción industrial de la provincia.

**Evolución de la participación por rama de actividad en el total de la industria del Chaco**



**Fuente: Elaboración propia en base a datos de IPECD e INDEC**



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Hay una notoria participación de los productos textiles dentro de la industria, la cual fue aumentando su participación con el pasar de los años como producto de las políticas de fomento de agregado de valor implementadas por el gobierno de la provincia.

**Empleo registrado privado según tamaño de la empresa (Chaco, 4to trimestre de cada año)**

		2019	2020	2021
Empleo registrado privado en Chaco	<b>PyMEs</b>	58,62%	59,50%	43,62%
	<b>Grandes empresas</b>	41,38%	40,50%	56,38%

**Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial**

**PyMEs registradas por sector en la provincia**

	Cantidad de empresas	Participación en el total
<b>Agropecuario</b>	1287	18%
<b>Comercio</b>	2169	30%
<b>Construcción</b>	277	4%
<b>Industria</b>	720	10%
<b>Minería</b>	2	0%
<b>Servicios</b>	2862	39%
<b>Total de PyMEs registradas</b>	7317	100%

**Fuente: Elaboración propia en base a datos del Registro de MiPyMEs**

**PyMEs registradas vigentes por sector para los distintos tamaños**



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

<b>SECTOR</b>	<b>Micro</b>	<b>Pequeña</b>	<b>Tramo 1</b>	<b>Tramo 2</b>
<b>Agropecuario</b>	1160	101	25	1
<b>Comercio</b>	1979	145	42	3
<b>Construcción</b>	222	49	6	
<b>Industria</b>	663	49	8	
<b>Minería</b>	1	1		
<b>Servicios</b>	2735	108	19	

**Fuente: Elaboración propia en base a datos del Registro de MiPyMEs**

Cuando analizamos el empleo registrado PRIVADO en la provincia, podemos observar que con el paso del tiempo las pymes fueron disminuyendo su porcentaje de registro mientras que las grandes empresas fueron aumentando. Esto puede darse por dos razones: o las pymes dejan de inscribirse en el registro de contribuyentes por la presión impositiva o bien las pymes se vuelcan al sector público haciendo que el registro en el privado disminuya. Caso contrario para las grandes empresas.

Los 3 sectores que cuentan con una mayor proporción de PyMEs registradas son, en primer lugar, el de servicios, representando un 39% del total de PyMEs registradas; seguido de comercio, que muestra un 30% de las PyMEs registradas en la provincia; luego el sector agropecuario con un 18%.

También podemos observar que la mayor cantidad de PyMEs se encuentran concentradas dentro de las MiPyMEs, cabe recordar que en este análisis solo se están teniendo en cuenta a las que se encuentran inscritas dentro del Registro de MiPyMEs, dejando de lado a aquellas que no cuentan con todos los requisitos para anotarse en el mismo.





### **Análisis de casos particulares de MiPyMEs chaqueñas**

A partir de la caracterización de la estructura productiva chaqueña en virtud de la información hasta aquí presentada, en esta sección describiremos tres sectores productivos marcadamente diferentes entre sí, en todos los casos con presencia de micro, pequeñas y medianas empresas, a las que consideramos sujetos imprescindibles para contribuir a cierta redefinición del perfil productivo provincial, y que son el eje de análisis de la presente investigación. El análisis de los sectores productivos se sustenta en dos fuentes de información: la información secundaria clasificada y analizada en los apartados anteriores; y en la información primaria generada por el equipo de trabajo a cargo de la investigación, que ha realizado una serie de entrevistas semiestructuradas a informantes claves que representan a distintos actores fundamentales del entramado productivo local.

Asimismo, se suma al análisis de este apartado la perspectiva de que las empresas puedan generar o potenciar experiencias asociativas que les permita a las mismas realizar acciones conjuntas como compartir instalaciones comunes para escalar en la producción y bajar costos, acceder a proveedores de insumos a los que no podrían acceder de forma aislada, constituirse en clientes en forma asociada para alcanzar niveles de producción acorde a las necesidades de los potenciales clientes, y también acceder en forma conjunta a diversas herramientas de apalancamiento al sector: financiamiento, capacitación, asistencias técnicas que se mantenga un en objetivo común. Esta dimensión se suma al estudio como una alternativa auspiciosa para que las MiPyMEs chaqueñas puedan superar sus limitaciones estructurales y generen sinergias que les permita fortalecer su rol dentro de las cadenas productivas con anclaje provincial. Los sectores productivos propuestos para concentrar el análisis y retomarlo en trabajos futuros son:

- 1) El sector forestal, de madera y mueble;
- 2) el sector tecnológico;
- 3) el sector apícola.



**En relación al sector forestal**, madera y mueble, se advierte, como surge de lo hasta aquí expuesto, que la provincia de Chaco posee una estructura productiva heterogénea, marcadamente volcada hacia la producción primaria, determinada en principio por las ventajas comparativas que le dan las condiciones naturales. Por esta razón, predomina en la provincia la producción forestal, agrícola y también ganadera. En el caso de la producción forestal, la misma tiene un desarrollo de la cadena de valor de madera y mueble, y como se dijo, con una fuerte presencia de MiPyMEs.

Sin embargo, se observa que el sector de la madera y mueble concentra una gran cantidad de MiPyMEs que se caracterizan además por tener una producción integral. Ello implica que todo el proceso productivo es llevado a cabo por cada empresario en forma individual, desde la extracción de los árboles, pasando por el tratamiento de la madera, la producción de muebles y materiales terminados, hasta la venta a muebleros o incluso clientes finales. Ello presenta a priori limitaciones estructurales para integrarse en la cadena productiva ya que no hay complementariedad entre las MiPymes del sector, ni tampoco hay estándares comunes lo que complejiza más los procesos productivos. Ahora bien, desde la potencial perspectiva asociativa, a diferencia de los otros sectores, de acuerdo a lo que surge de las entrevistas no hay experiencias asociativas en el sector, aunque sí se pudo identificar en el marco de la entrevista a distintos actores, es que los mismos perciben a los procesos asociativos como una necesidad y una oportunidad de sortear limitaciones concretas.

A pesar de ello, surge el lugar estratégico que se le da al potencial asociativo empresario, vislumbrando que de ese modo, “la producción sería más sencilla ya que el costo de entrada sería más bajo gracias al no tener que disponer de todas las maquinarias necesarias para cada una de las etapas de procesamiento de la madera hasta llegar al producto final”. Y se expresa la percepción de que todo sería más sencillo si una empresa se encarga de extracción, otra de trabajar la madera cruda, y otras del armado de productos finales que, mediante la estandarización de medidas, podrían ser compatibles

Por último, una de las entrevistas realizadas fue a una pyme ubicada en Resistencia que comercializaba y producía mueblería. Tanto en este caso, como en el de la entrevista



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

anterior (sector maderero) pudimos evidenciar que no existía un trabajo de producción asociado, sino, más bien cada cual (en ambos casos) realizan un labor de modo individual, contando con sus propias máquinas, técnicas, herramientas, etc. Lo interesante sobre ambas entrevistas, es ver cuando difieren sobre la demanda de trabajar en asociación, ya que como mencionamos, desde el sector maderero, dicho entrevistado, expresó la necesidad y demanda de que todo el sector pueda trabajar asociado, para obtener mayores beneficios, pero no ocurrió lo mismo desde la pyme de muebles, ya que el entrevistado supo discernir y argumentar su preferencia por el trabajo individual.

**En cuanto al sector tecnológico**, y en relación a lo antes mencionado respecto de la estructura productiva heterogénea, vale decir que hay otras regiones de la provincia que concentra mayor capacidades productivas y tecnológicas, y ello acompañado de recursos humanos con una calificación razonable y un tejido de soporte institucional que los apalanca, muestra un potencial interesante en la provincia como es la industria tecnológica. En lo que concierne a la industria tecnológica en el Chaco, en numerosas entrevistas tanto con empresas como con incubadoras pymes, se habló de la potencialidad que tiene este sector. Como primer punto, se habla de la demanda global que existe para los productos que generan las empresas dedicadas a la ciencia y tecnología. Esto conlleva un segundo punto, que habla sobre algo muy importante acerca de que el cliente de tecnología ya no busca una gran empresa, sino que cualquier persona con las capacidades suficientes, podría atender las necesidades de Resistencia, Quitilipi o localidad de la provincia. En tercer lugar, existe un fuerte compromiso e interés por parte de instituciones y el estado para acompañar y hacer crecer esta industria en la provincia como por ejemplo, desde ya dentro de la provincia existen iniciativas en relación a seguir desarrollando y potenciando la industria tecnológica;

Esto es relevante en la medida que los sectores aquí propuestos como estratégicos (madera y mueble, software y apicultura), como se observa, requieren del soporte de todo el entramado institucional que pueda acompañar un proceso de mejora de productividad, mejora en la articulación con los otros actores económicos, etc.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

De hecho, a la importante presencia de soporte institucional en la provincia como un activo primordial, hay que sumar el proceso que están transitando las universidades a partir de un Programa Nacional de la Secretaría Pyme, que apunta a brindar herramientas en asistencias técnicas, capacitaciones y equipamiento para que las Universidades formalicen un área de vinculación con el territorio, constituyéndose en un actor del desarrollo que pueda acompañar desde los saberes técnicos pero también desde un rol activo en el territorio a las MiPyMEs. Como se dijo, esto es importante para los sectores elegidos. De hecho a continuación se presenta el sector apícola, considerado estratégico por su potencial en cuanto a las posibilidades de exportación y demanda internacional de producción orgánica así como otros aspectos positivos, pero que requiere de un fuerte apoyo estatal ya que se trata de un sector nuevo, no tradicional y con mucha informalidad en la actualidad.

**Sobre el sector apícola**, las entrevistas realizadas nos permitieron distinguir un gran potencial de desarrollo para la provincia, ya que se identificaron la existencia de numerosas cooperativas, y asociaciones, que coexisten con las empresas permitiendo así un importante potencial de demanda para la exportación de dicho producto. A diferencia de la miel de pradera, producida en otras partes del país, aquí se produce miel de monte, una miel más oscura a la cual se le puede dar una denominación de origen chaqueña con el fin de darle un mayor valor agregado. Puntualmente dentro de la provincia existen numerosas cooperativas y asociaciones productoras de miel que se encargan de generar la materia prima que luego grandes empresas se encargan de comprar para procesar y exportar, quedando estas últimas con el mayor valor agregado. Es así que las pymes apícolas podrían jugar un rol más protagónico en la cadena de valor si se dieran las condiciones necesarias para no depender tanto del funcionamiento de otras entidades, como por ejemplo accediendo a la posibilidad de conseguir los insumos necesarios para el envasado y así llegar a un producto final exportable.

En relación a la dimensión asociativa, éste es el sector que muestra mayor propensión -o menos resistencia- a generar acciones de carácter asociativo que redunde en el beneficio



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

individual de las empresas y/o productores como es el aprovisionamiento, la comercialización, entre otras actividades.

También pudimos obtener la mirada del pequeño productor apícola, una cooperativa en el interior de la provincia. Esta nos explicó la organización en torno al uso de maquinaria compartida para llevar a cabo su producción. Comentaba que el sistema de cooperativas es el más utilizado por los productores de miel en el Chaco, y que además existen un par de asociaciones. En ellas, cada individuo posee sus propios panales, y posteriormente todos los apicultores se dirigen con su producción a la sala de extracción que posee la cooperativa para extraer la miel a tambores. Los tambores de miel que se generan se venden a una gran empresa para ser procesada, envasada y exportada, acumulando en la empresa exportadora la mayor cantidad de valor agregado de la cadena.

En entrevistas se nos recalca la importancia del asociativismo ya que, de manera individual, sería muy difícil para un apicultor solo sostener una máquina de extracción. Existen dos reclamos por parte del sector apícola cooperativo: por un lado, la mejora en la infraestructura eléctrica ya que los cortes de luz no permiten un uso óptimo y ordenado entre todos los apicultores, ya que se modifica la agenda de turnos de uso de la maquinaria común; además, destacan la incapacidad de adquisición de la maquinaria común para que así los pequeños apicultores puedan envasar y así darle un mayor valor agregado a su producción, pudiendo incluso alcanzar la exportación de mieles.

Al analizar las actividades de una gran empresa apícola, se observa que la misma lleva a cabo todo el proceso de “agregar valor” a la miel. El funcionamiento es el siguiente, los apicultores en cooperativas/asociaciones se dedican exclusivamente a producir la miel, es decir, se encargan de que las abejas hagan su trabajo y también de que lo hagan correctamente, básicamente son los “generadores de materia prima”. Luego ya viene todo lo que es el procesamiento de dicha miel, que es donde entran las empresas que cuentan con la maquinaria necesaria para hacerlo. En la entrevista al encargado de una planta



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

homogeneizadora ubicada en el departamento de Sáenz Peña que procesa aproximadamente el 80% de la miel orgánica producida en la provincia.

Un dato no menor es que la actividad principal de la empresa no es el procesamiento de la miel: Grúa San Blas nació como empresa familiar hace 20 años con el alquiler de maquinarias. Con el paso del tiempo la empresa crece lo suficiente como para empezar a comprar maquinaria importada y venderla en el mercado local, una actividad que mantienen hasta el día de hoy. La división “mieles” (bajo el nombre de fantasía “Mieles de Chaco”) surge en 2013 aproximadamente cuando Jorge Capitanich -entonces jefe de gabinete- le propone mantener la balanza comercial constante exportando miel. De esta manera, la salida de divisas que producía la importación de maquinaria sería compensada por la entrada producida por la exportación de miel. La modalidad de trabajo es interesante: ellos les compran las máquinas a empresas grandes de otros países (Francia y Turquía) pero a cambio estas empresas le ubican la miel en el país. “Es la estrategia que usaron siempre”.

**Casos de análisis complementarios:**

Un caso particular es el de un grupo en el impenetrable chaqueño que trabajan con miel orgánica, acompañados por una institución que acompaña el crecimiento de pymes, consiguieron llevar a cabo toda la cadena productiva de la miel, desde la producción primaria, hasta el envasado, y ahora se encuentran en procesos para poder llevar a cabo la exportación de la misma. Al contar con el acompañamiento de una agencia de desarrollo, tienen más facilidades a la hora de emprender que otras cooperativas o asociaciones que surgen en la provincia desde cero. En torno al mundo de la miel, también podemos dar el punto de vista de lo que surge la fundación de mujeres apícolas. Esta surge con el fin de revalorizar el trabajo que se lleva a cabo para la producción de miel, ya que notaron que muchas mujeres apícolas vendían sus productos en ferias locales a un muy bajo precio, lo que llevó a la creación de esta red que imparte conocimientos y busca exponer el verdadero valor que existe en este producto.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

La caracterización de la situación de las MiPyMEs del Chaco no puede prescindir de un somero análisis de la naturaleza y los impactos de las políticas desplegadas por el Estado nacional, sobre todo en el contexto de la pandemia por el COVID-19. La sistematización de la información oficial da cuenta de que en el transcurso del año 2021 la entonces Secretaría de las Pequeñas y Medianas Empresas y Emprendedores (en adelante la Sepyme) canalizó a través de diferentes programas un monto global superior a los 9.000 millones de pesos.

Desde la perspectiva regional se comprueba que una proporción abrumadoramente mayoritaria de los recursos estatales de referencia se concentraron en las provincias que integran la región central del país, con un lugar bastante marginal del NEA y, en ese marco, de la provincia del Chaco. Esta situación, que refuerza los históricos desequilibrios territoriales de la Argentina, se asocia a varios factores. Entre los principales se destacan: a) cierta falta de adecuación de los instrumentos de asistencia a la realidad estructural de los distintos tejidos empresarios MiPyMEs que existen en el ámbito nacional; b) ciertas dificultades 31 en lo relativo al acceso a la información sobre los alcances de los diferentes programas por parte de los potenciales destinatarios; y c) la existencia de déficit ostensibles en cuanto a la capacidad de las empresas para la formulación de los proyectos y en la utilización de una compleja plataforma electrónica (TAD) para aplicar a los diversos programas.

**Reflexiones finales:**

La estructura productiva de la provincia del Chaco se encuentra muy sesgada al procesamiento de recursos básicos con escaso grado de elaboración. Sin embargo, se destaca la presencia de una gran cantidad de MiPyMEs que aportan a la región un importante dinamismo en lo que se refiere a la creación de empleo tanto directo e indirecto, causando un efecto multiplicador en materia productiva en términos de producción primaria e industrial. Esta gran cantidad de MiPyMEs es un dato sumamente auspicioso para abordar la problemática territorial de la provincia poniendo el foco en alcanzar una mayor y mejor



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

integración productiva y la promoción del agregado de valor en lo que refiere a las principales cadenas de valor con anclaje en la provincia.

Tal como surge de este trabajo, hay una serie de elementos que inciden fuertemente en el desarrollo productivo territorial, y en particular en el potencial desarrollo de las MiPyMEs. Entre las principales dimensiones se encuentran la económica, la social, la cultural y la políticoinstitucional. También es central las políticas de promoción al sector y los instrumentos que se utilizan para apalancar y promover el desarrollo de las MiPyMEs.

Del análisis realizado surge que una proporción abrumadoramente mayoritaria de los recursos estatales se concentraron en las provincias que integran la región central del país, con un lugar bastante marginal del NEA y, en ese marco, de la provincia del Chaco. Esto expresa, entre otras cuestiones, cierta falta de adecuación de los instrumentos de asistencia a la realidad estructural de los distintos tejidos empresarios MiPyMEs que existen en el ámbito nacional, así como ciertas dificultades en lo relativo al acceso a la información sobre los alcances de los diferentes programas por parte de los potenciales destinatarios.

En definitiva, es evidente que los instrumentos de apoyo a las pymes vigentes no logran desandar las históricas asimetrías regionales. En relación a los sectores identificados con potencial de desarrollo y de mejor y mayor integración productiva, se tuvo en cuenta la fuerte presencia de MiPyMEs como sujetos imprescindibles para contribuir a cierta redefinición del perfil productivo provincial. Entre otros elementos de análisis. Estos son el sector madera y mueble; el sector tecnológico y el apícola. Cada uno tiene una particularidad y especificidad que se presenta en esta investigación, ello sin invalidar a otras cadenas de valor con fuerte presencia de MiPyMEs y con fuerte anclaje en la provincia.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## Bibliografía

Dini, M; Ferraro, C.; Gasaly, C. (2007). Pymes y articulación productiva. Resultados y lecciones a partir de experiencias en América Latina. Serie de desarrollo productivo N°180. CEPAL – GTZ, Santiago de Chile.

Dini, M. y Stumpo, G.: Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento, CEPAL, 2020.

Ferraro, Carlo (2011). Apoyando a las pymes. Políticas de fomento en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.

Ferraro, C. y Stumpo, G.: Políticas de apoyo a las PYME en América Latina entre avances innovadores y desafíos institucionales, CEPAL, 2010.

Gatto, F. (2008): “Crecimiento económico y desigualdades territoriales”; en Kosacoff, B. (ed.): Crisis, recuperación económica, y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007, CEPAL.

Gorenstein, S. (org.) (2012): ¿Crecimiento o desarrollo? El ciclo reciente del norte argentino, Miño y Dávila, Capítulo IV.

Kozak, A. (2016): “Las dos Argentinas y el sistema financiero nacional: el rol de los bancos en el desarrollo regional”, en Realidad Económica, N° 299.

Kulfas, M.: Las PYMES argentinas en el escenario post convertibilidad: políticas públicas, situación y perspectivas, CEPAL, 2009.

López Iglesias, Laura (2016). Entorno Nacional, Regional y Municipal. 2016. Diplomatura de Liderazgo para la Transformación Social. Cefas – CAF – Universidad Nacional de San Martín.

Manzanal, Mabel (2007). “Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio”; en Manzanal, M; Arzeno, M; y Nussbaumer, B. (comp.): Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto. Buenos Aires: CICCUS.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## **Los desafíos de Argentina frente al sistema económico internacional**

**Diego Añaños**

diegoananos@yahoo.com.ar

Facultad de Ciencia Política y RRII – UNR

**María Candelaria Uría**

maria.uria@fcpolit.unr.edu.ar

Facultad de Ciencia Política y RRII - UNR

El sistema económico internacional está atravesado por un conjunto de tensiones de diverso carácter (económicas, financieras, comerciales, tecnológicas, etc). Las mismas pueden agruparse esquemáticamente en tensiones de largo, mediano, y corto plazo. Las tensiones de largo plazo son aquellas derivadas de las reglas constitutivas mismas del modo de producción capitalistas. El mediano plazo posee, a su vez, una dimensión de largo plazo, que puede asociarse a los cambios en los patrones de acumulación que muestra el sistema, particularmente las vinculadas a las profundas modificaciones estructurales que se producen a partir de los procesos de reformas neo-conservadoras iniciados bajo Margaret Thatcher en Gran Bretaña y Ronald Reagan en EEUU. Dentro del mediano plazo, también, pero más cercano en el tiempo, podemos encontrar el conflicto desatado por la disputa del poder global entre los EEUU y China. En el corto plazo podemos ubicar aquellos fenómenos disruptivos, aunque no necesariamente inesperados, que producen efectos significativos sobre la dinámica económica internacional, como por ejemplo la guerra entre Rusia y Ucrania. Las posibilidades de la Argentina de sobrevivir y prosperar en un ecosistema global atravesado por tales tensiones, demanda de una profunda comprensión de las dinámicas sistémicas, para morigerar las debilidades, y potenciar las fortalezas.

### **1. Introducción**

El mundo se encuentra atravesando un proceso globalizador relativamente nuevo y diferente a los demás. Esto es así, porque la globalización como fenómeno no sólo es muy antiguo, sino que también ha tenido diversas formas a lo largo de la historia. De hecho el mundo ha alternado espasmos globalizadores con períodos de relativo aislamiento, como lo muestran las tres principales oleadas globalizadoras del mundo contemporáneo (comienzos del Siglo XVI, Post Revolución Industrial y la actual).

El proceso globalizador al que estamos asistiendo hoy tiene su origen en las reformas estructurales iniciadas a comienzos de la década del 80, y tiene como característica distintiva la globalización financiera, motorizada a través del instrumento de las finanzas electrónicas.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Los capitales se mueven ritmo frenético, buscando la valorización instantánea más redituable, y ningún mercado se encuentra a una distancia mayor que un *click* de *trackpad* o de *mousse*. Si bien es cierto que el discurso económico único es el que predomina actualmente, hegemonizando la enseñanza de la disciplina, las políticas de los principales estados del mundo y la lógica de los mercados, no es menos cierto que existen dentro del modelo distintas variantes. Al menos esquemáticamente, la literatura especializada distingue entre dos “variedades de capitalismo”: las EML, o economías de mercado liberales y las EMC, o economías de mercado coordinadas. Paralelamente China, la principal potencia que desafía la hegemonía global norteamericana, presenta un modelo económico particular, que integra mecanismos de planificación centralizada con mercados relativamente libres. Digamos, una homogeneidad superficial, pero que muestra profundas fallas bajo la corteza, y muchas de éstas son fuente de inestabilidad global.

La acumulación de las tensiones, fruto básicamente de lo que llamaremos tensiones de mediano plazo, desafía continuamente los fundamentos del sistema, poniendo en cuestión las normas que lo regulan. Sin embargo, el capitalismo es un sistema que ha dado muestras acabadas su vocación gatopardista: siempre está dispuesto cambiar para que nada cambie. Como consecuencia de esas tensiones, la economía global parece estar todo el tiempo pendiendo de un hilo, a punto de estallar, ya que la normalidad está asociada a la volatilidad propia de los ciclos financieros globales. Basta que un pequeño país como la Argentina entre en zona de turbulencias, o que un banco tambalee (como fue el caso reciente del *Credit Suisse*), para que suene el crujir de los mercados, de Perú a Japón; de Marruecos a Canadá.

## **2. Las tensiones de largo plazo**

Las experiencias capitalistas originarias de Europa occidental tuvieron lugar a lo largo del siglo XVI. Sin embargo, durante los primeros trescientos años la tasa de crecimiento de la renta per cápita fue cercana a cero, tal como lo había sido en entre los años 1000 y 1500, previos a la irrupción de esta nueva forma de organización de la producción (sólo Gran Bretaña y Holanda registraron tasas anuales de 0,3 por ciento anuales).

El despegue se produce hacia 1820 cuando la renta per cápita en Europa occidental comienza a aumentar al 1 por ciento anual, tasa que se mantendría hasta 1870. El crecimiento se acelera luego también en América del norte y en el Sudeste asiático, y en cien años el producto mundial se multiplica por cuatro.

A medida que el capitalismo se extiende a otros países, además de Inglaterra que fue centro de la revolución industrial, empieza a absorber economías protoindustrializadas, como las de



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Europa del este y las colonias. Incluso habiendo sufrido durante parte de este periodo su primera crisis larga de sobreproducción, el ritmo de producción se duplica (pasa de 0,96 en 1870 a 1,71 por ciento en 1893). A lo largo de esta “época dorada” la tasa de crecimiento de la renta per cápita se acelera en Europa occidental, pasando de 1 por ciento entre 1820 y 1870 a 1,3 por ciento entre 1870 y 1913.

A partir de la primera guerra mundial y hasta 1945, el PBI per cápita se mantiene relativamente estable. La importante expansión registrada al final de la primera guerra se revierte con el inicio de la segunda y el producto se estanca entre 1939 y 1946.

En los siguientes treinta años se produce una aceleración de la producción capitalista a escala global. El producto mundial se multiplica por cinco, creciendo fuertemente todas las regiones del planeta, por primera vez de manera simultánea. Este proceso se origina no sólo por la recuperación de los países europeos de posguerra sino también por un nuevo fenómeno: la participación del estado en la planificación activa que deriva en un ciclo virtuoso de gasto público, salarios y consumo.

Sin embargo, la aplicación sistemática de políticas keynesianas tiene un límite en las fuentes de valorización del capitalismo. Hacer un esfuerzo por emplear a la mayor cantidad de personas supone un problema para la lógica de funcionamiento del sistema: cuanto más cercana al pleno empleo se encuentra una economía, más poderosa es la fuerza de trabajo organizada.

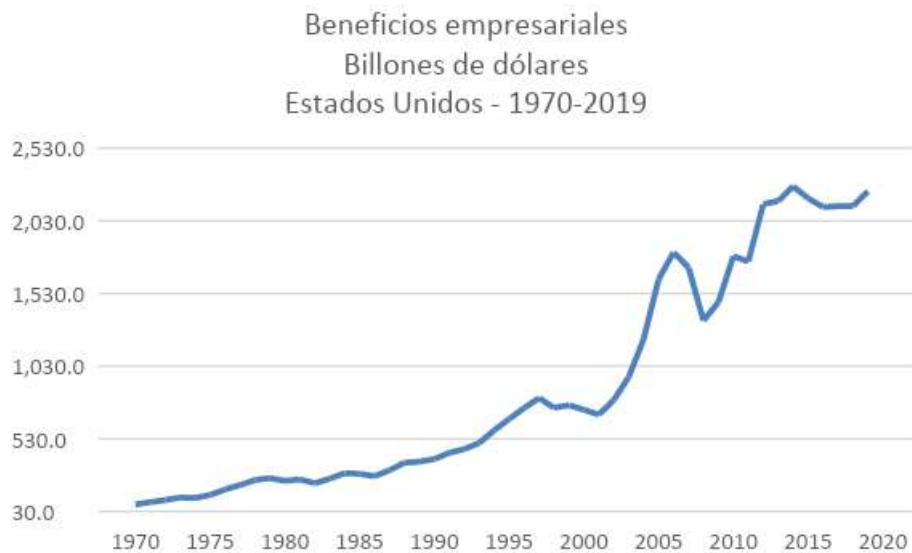
Desde fines de los años sesenta, el crecimiento de los beneficios empresariales se estanca y las tasas de ganancia comienzan a ser menores de lo que habían sido en el pasado. Este dilema se evidenció en la década de 1970, al menos en los países del núcleo capitalista, derivando en la restauración conservadora que se inicia con la elección de Margaret Thatcher como primer ministra británica.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



Fuente: elaboración propia en base a *Economic Report of the President 2021*.

No sólo se había llegado al límite del pacto keynesiano, además el sistema monetario construido en Bretton Woods había estallado, dando lugar a un régimen monetario global más flexible y un mundo más inestable. A poco que analizamos los datos, aquello que solemos imaginar como la Era Dorada del Capitalismo no fue más que una anomalía sistémica, un espejismo en el medio de un desierto hostil.

A partir de 1979 se produce una alteración de las reglas del juego: en los países centrales ya no se garantiza el alcance del pleno empleo, mientras que en los emergentes se afianza un proceso de endeudamiento por fuera de los organismos internacionales, quedando sujetos al mercado privado de deuda. El consecuente endurecimiento de la política – principalmente monetaria de Estados Unidos e Inglaterra, complica las condiciones de endeudamiento global. Las sucesivas crisis de la deuda conducen a los programas de ajuste estructural que constituyen una primera versión de lo que luego se llamará “neoliberalismo”.

A partir de allí, el crecimiento de la producción mundial se desacelera. Si bien entre el año 1995 y 2007 crece un 50 por ciento, implica una desaceleración respecto del periodo anterior (60%) y el incremento se explica casi exclusivamente por Asia y por los países de industrialización tardía. Países que, por otra parte, crecen por un proceso de capitalismo por desposesión, en términos de David Harvey.

Tal como sostiene François Chesnais, entre los apologistas de la “mundialización feliz” se ha celebrado la victoria del consumo sobre la producción así como también la “revancha de los



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

prestamistas”, olvidando que a fuerza de despedir obreros en los países del núcleo capitalista y de reducir los medios de vida de los de los países periféricos, el círculo de los consumidores se achica.

Tomando como referencia Estados Unidos –economía que genera el 20 por ciento del PBI mundial y emplea más de ciento cincuenta millones de trabajadores- los salarios reales medios de las actividades no agrícolas han mostrado para el período 1970-2020 una caída sostenida que no ha sido revertida ni por los aumentos de productividad ni por las fases expansivas de los ciclos económicos.



Fuente: elaboración propia en base a *Economic Report of the President* 2009 y 2021.



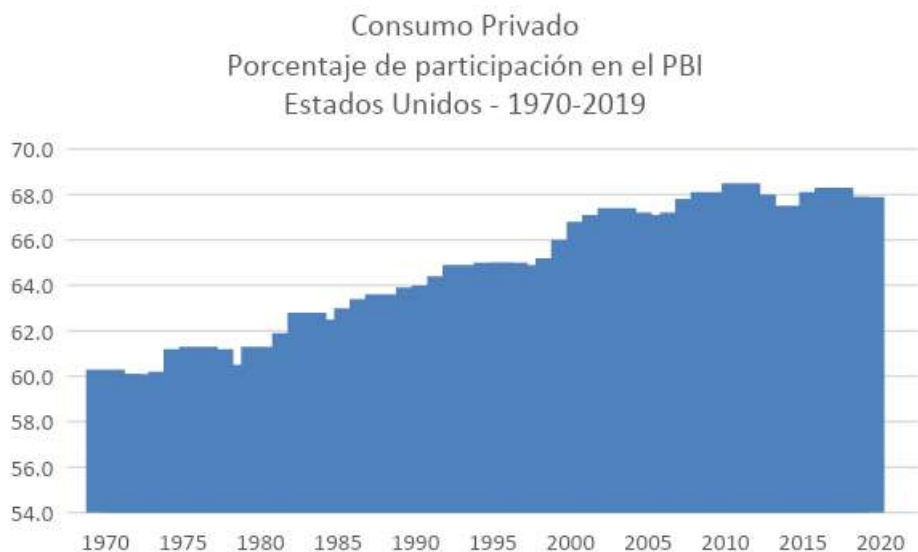
## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



Fuente: elaboración propia en base a *Economic Report of the President 2021*.

Mientras el salario de los trabajadores norteamericanos cae desde 1970, el consumo mantiene una senda ascendente constante desde entonces, sostenido en niveles de endeudamiento crecientes. Ese endeudamiento tenía, a comienzos del siglo XX niveles absolutamente desmedidos, y fue la base sobre la que se sustentó, primero la crisis de las *subprime*, y luego la caída sistémica posterior.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Fuente: elaboración propia en base a *Economic Report of the President* 2021.

A partir de allí, el mundo cambia definitivamente su manera de comportarse a partir del proceso de reformas estructurales. El único combustible del sistema pasa a ser el endeudamiento –privado de los consumidores de los países centrales y público por parte de los países emergentes, complementado en menor medida con la expansión del gasto militar. A estas tensiones de largo plazo se han sumado en los últimos cincuenta años los límites del régimen de acumulación predominantemente financiero que se analizarán a continuación.

### **3. Las tensiones de mediano plazo**

Los procesos históricos como las reformas neoconservadoras de comienzos de los 80s, que han transformado la lógica de valorización del capital (de productiva a financiera), han tenido como efecto la convergencia de tres fenómenos. En primer lugar el mundo se ha vuelto más volátil. La sucesión de crisis con repercusiones a nivel global ocurridas a partir de 1980 así lo demuestran la crisis de la deuda latinoamericana, la crisis europea de 1991, el “tequila” de 1994, la crisis asiática de 1997, el “vodka” de 1998, el “caipirinha” de 1999, crisis de los dot.com en el 2001 y 2003, la crisis argentina de 2001, la crisis *subprime* de 2007/08, etc. Crisis que se desarrollan con un guión casi idéntico (a excepción de la de 2007/2008 que se origina en Estados Unidos): comienzan con una devaluación de la moneda local, inevitable debido al déficit comercial creciente, pero cuya gravedad se debe al hecho del encarecimiento de la deuda en moneda extranjera. En consecuencia, se produce la huida de los capitales de corto plazo y el derrumbe del –previamente débil- mercado financiero. Esto conduce a una contracción del crédito y, luego, de la producción.

La origen de estos fenómenos se encuentra en la mundialización financiera, esto es, interconexiones muy estrechas entre los sistemas monetarios y los mercados financieros nacionales, que resultaron de las medidas de liberalización y desregulación adoptadas por Estados Unidos y Reino Unido entre 1979 y 1982, y en los años siguientes por los restantes países industrializados. Esto dio origen a un ecosistema financiero mundial que no suprimió los sistemas financieros locales sino que los subordinó a un esquema que presenta tres peculiaridades que lo hacen intrínsecamente inestable. En primer lugar, está fuertemente jerarquizado. El sistema financiero de Estados Unidos domina e impone condiciones tanto por el lugar que ocupa el dólar como moneda de reserva mundial como por las dimensiones de los mercados norteamericanos bursátiles y de obligaciones negociables. Esto explica la segunda condición: se trata de un espacio anárquico al no existir instancias de supervisión y



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

control supranacionales. Finalmente, se trata de espacios digitales por lo cual el contagio de los efectos –tanto positivos como negativos- es automático y –casi- inmediato.

En segundo lugar se ha vuelto progresivamente más injusto. Según el informe de Oxfam “Una economía al servicio del 1 por ciento” el 1% de la población mundial acumula más del doble de riqueza de la que acumula la suma de la riqueza del 99% restante. Este estudio agrega que en 2015 sólo 62 personas poseían la misma riqueza que 3.600 millones (la mitad más pobre de la humanidad). En 2010, eran 388 personas. La cifra es espeluznante, sin dudas, pero puede conducir a la elaboración de diagnósticos erróneos. Desde los principales *think tanks* globales, se pretende instalar la idea de que para equilibrar la situación sería necesario destruir virtualmente la propiedad privada y eliminar a los ricos de la faz de la tierra. No es cierto. Un estudio realizado por economistas del Banco Mundial hace un par de años, muestra que si los países consiguieran reducir la desigualdad de ingresos en un 1% anual, habría más de 100 millones de personas que dejarían de vivir en la pobreza extrema para 2030. Según un cálculo realizado por Oxfam, si una persona hubiera ahorrado U\$S10.000 por día desde la construcción de las pirámides de Egipto hasta el día de hoy, sólo acumularía una quinta parte del promedio de las cinco fortunas más grandes del mundo.

En tercer lugar, el mundo crece más lento. Tal como se describió en el apartado anterior, desde 1979 se registra una desaceleración del ritmo de crecimiento del producto mundial. En el periodo 1995-2007 el crecimiento punta a punta fue de 50 por ciento. Mientras que entre 1979 y 1995 había sido de 60 por ciento. Entre 2007 y 2018, crece 45%.

Una tensión de mediano plazo que no forma parte de la agenda cotidiana pero es potencialmente una fuente de inestabilidad de primer orden es el altísimo nivel de endeudamiento global, soberano y corporativo. Los datos muestran que hoy la deuda mundial ha disminuido levemente con respecto al pico registrado en el primer trimestre de 2021. Claro, por aquel entonces, las necesidades de financiar la salida de la crisis derivada de la pandemia, elevaron significativamente las deudas de las empresas y los gobiernos. Sin embargo, las estimaciones más recientes ubican actualmente a la deuda global en más de U\$S305 billones, lo que representa alrededor de un 350% del PBI mundial. Es decir, se debe tres veces y media lo que el mundo produce en un año. No importa cómo se haga el cálculo, ni cómo se planifique la financiación: la deuda global es impagable. Como dijo Fidel Castro en 1985 en el Encuentro sobre la Deuda Externa de Latinoamérica y el Caribe: “Me culpan a mí de decir que la deuda es impagable. Bien, pero la culpa hay que echársela a Pitágoras, a Euclides, a Arquímedes, a Pascal, a Lobachevsky, al matemático que ustedes prefieran, de la antigüedad, moderno o contemporáneo. Son las matemáticas, las teorías de los matemáticos,



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

las que demuestran que la deuda es impagable”. Por aquel entonces, Fidel se refería a la deuda regional, pero claramente es aplicable a la deuda global actual.

Tanto el Banco Mundial como el FMI, vienen advirtiendo sobre el peligro potencial que representan para las finanzas globales estos niveles de endeudamiento. De hecho suelen señalar que la posibilidad de que, ante cualquier episodio de cesación de pagos, de una empresa importante o de cualquier país del mundo, se desate una catarata de *defaults* (soberanos y corporativos) que arrastre al sistema financiero global. Basta recordar cuando en 2018, las crisis de Argentina y Turquía (dos países relativamente pequeños), encendieron todas las alertas de la comunidad financiera internacional. Recientemente un gigante de las finanzas globales, el banco *Credit Suisse*, estuvo a un paso de *defaultear* a raíz de una serie de demandas derivadas de la crisis de la hipotecas *subprime*, lo que tuvo en vilo a los mercados mundiales durante semanas. Esto se debe a que, a pesar del paso del tiempo, aún sigue viva en la memoria la caída de *Lehman Brothers* en septiembre de 2008, y el modo en el que su quiebra arrastró a la hecatombe a todo el planeta. Finalmente el conflicto se saldó luego de que la empresa acordara un pago de cerca de US\$500 millones con los fiscales de la causa, pero la cuestión desnudó la fragilidad del orden financiero internacional propia del ciclo global que se inicia en la década del 70 del siglo pasado. Ciclo que los apologistas de la mundialización neoliberal han intentado negar atribuyendo las causas de las sucesivas crisis a factores internos y a la coyuntura mundial.

Si el conflicto específico con *Lehman Brothers* se saldó con el pago a los fiscales, los efectos de la crisis *subprime* se saldaron con programa fiscal del Tesoro de Estados Unidos *Troubled Asset Relief Program* (TARP), acompañado por los *quantitative easing* de la Reserva Federal norteamericana. Un combo que para algunos analistas no hará más que reiniciar el ciclo de inestabilidad. Tal como afirmara Paul Krugman al momento de salir de la crisis de las .com generando una enorme especulación en viviendas, “se sale de una burbuja creando otra”. En un mercado financiero global autárquico y jerarquizado, la inyección de dólares por parte de Estados Unidos no es neutral.

En la antesala del último encuentro de ministros de Economía y Finanzas y presidentes de Bancos Centrales del G-20, celebrado en julio de este año, la directora gerente del Fondo Monetario Internacional, Kristalina Georgieva, afirmó que “hay un riesgo cada vez más grande de una crisis de deuda”. También desde el Banco Mundial se viene advirtiendo acerca de los peligros que involucran los altos niveles de deuda global. Paralelamente, los bancos centrales del mundo vienen intentando gestionar la crisis inflacionaria planetaria a través de una política monetaria agresiva, centrada fundamentalmente en la elevación de los tipos de interés de referencia. Estas medidas tienen un doble impacto, por un lado inducen un estancamiento en el ritmo de crecimiento de la actividad (conduciendo a la recesión y la caída





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

del empleo en muchos casos), así como también un encarecimiento del financiamiento, lo cual impacta mucho más significativamente en las economías emergentes, que se mueven a contra ciclo de la política monetaria estadounidense.

En un informe publicado recientemente, el *Institute of International Finance* señala: “A medida que los efectos dominó de la guerra entre Rusia y Ucrania continúan perturbando la actividad económica mundial, se espera que el crecimiento se desacelere significativamente este año, con implicaciones adversas para la dinámica de la deuda. Debido a los estrictos bloqueos de China y las condiciones de financiación global más estrictas, la desaceleración anticipada probablemente limitará o incluso revertirá la tendencia a la baja de los índices de deuda”.

La pandemia en primer lugar, y luego la guerra en Ucrania y la consecuente inflación global, han concentrado la atención de los analistas económicos en los últimos dos años. Sin embargo, la disputa por el poder global entre los EEUU y China, representa actualmente uno de los ejes de análisis más relevantes de la actual coyuntura. Una disputa que, lejos de restringirse a los aspectos económicos y comerciales, se ha extendido a otras esferas y ya se transformó en una competencia tecnológica, política, cultural y militar. El desafío chino a la supremacía norteamericana es un trabajo de orfebrería, que se realiza con paciencia oriental, pero que no deja frente abierto, salvo el de la disputa militar abierta. Como bien señalan Actis y Creus, la disputa entre las dos potencias atraviesa alternativamente fases de tensión y de distensión. Durante las fases de distensión se abren ventanas de oportunidad para países como la Argentina, porque se habilita la posibilidad de jugar estratégicamente con ambos gigantes, pero cuando se abre una fase de tensión, los requerimientos de alineamientos duros, restringen la libertad de acción, fundamentalmente de la política comercial. Seguramente las próximas décadas estarán marcadas por esta disputa, y de la habilidad para moverse en un mundo sin demasiadas certezas dependerá en gran medida el éxito o fracaso de los países que sólo son espectadores de la misma.

#### **4. Las tensiones de corto plazo**

En el corto plazo siempre existen sucesos inesperados que pueden eventualmente cambiar o profundizar los procesos históricos en curso. Efectivamente, los “cisnes negros” aparecen periódicamente, y se presentan como fenómenos que no estaban dentro del espectro de posibilidades que aparecían en el escenario de los analistas. Un claro ejemplo de lo que estamos planteando es la crisis sanitaria producto de la pandemia del Covid-19. Un fenómeno absolutamente inesperado, fuera del radar, imposible de predecir, pero que tuvo consecuencias devastadoras para el planeta. Fue así que, a raíz de las medidas de



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

distanciamiento social, las economías de todos los países del mundo se vieron fuertemente afectadas por la caída del nivel de actividad.

También tenemos que considerar el conflicto armado entre Rusia y Ucrania. A fines de 2021 había un consenso bastante generalizado entre los analistas con respecto a las proyecciones que se hacían para 2022. Se esperaba un año relativamente previsible, particularmente en lo económico. Los movimientos preventivos que venía realizando la Reserva Federal de los EEUU ante la inflación incipiente, hacían pensar en que se avecinaba un año con tasas de interés crecientes, baja liquidez global y con una inflación inercial global persistente (pero baja). En ese contexto, era evidente que la actividad de la economía mundial se vería resentida y, luego del rebote post pandémico, era altamente probable un amesetamiento de la curva de crecimiento. Sin sorpresas aparentes, el 2022 se presentaba, al menos a primera vista, como un año complicado, pero de cisnes blancos.

Ni la pandemia ni la guerra Ruso-Ucraniana modificaron sensiblemente las tendencias económicas globales, con la única salvedad del fenómeno de la inflación. Desde la década del 80 el mundo había dejado de ser un mundo inflacionario, pero tanto la salida de la Crisis del Covid-19, como el conflicto armado, trajeron nuevamente la inflación a la agenda económica internacional como un *issue*. Sin embargo, las tendencias antes descritas (mayor volatilidad, mayor desigualdad, crecimiento más lento), lejos de modificarse, se han profundizado, sumándose la espada de Damocles de la deuda global que no para de crecer. Y es precisamente la creciente inestabilidad del sistema económico-financiero la que ha preñado al mundo de una incertidumbre creciente y duradera. En ese sentido se expresa Nouriel Roubini en un artículo publicado recientemente por el portal *Project Syndicate*.

## 5. La Argentina

Es común considerar a la Argentina como un caso fallido, una suerte de eterna promesa que nunca se cumple. Sin embargo esto no se ajusta a la realidad. Nuestro país, más allá de las percepciones de algunos agentes sociales, es Latinoamérica. En primer lugar, comparte con los demás países del subcontinente una historia colonial. Luego, y en segundo lugar, registra un proceso de distribución y apropiación de la tierra muy similar al de los demás países latinoamericanos y el Caribe. Es decir, la apropiación se hizo por la vía discrecional, y la distribución fue absolutamente asimétrica. Como bien lo plantea Waldo Ansaldi en “La democracia en Latinoamérica, un barco a la deriva”, la constitución histórica de los países latinoamericanos se gestó a partir de tres matrices societales: la ***plantación***, organizada alrededor del trabajo servil; la ***hacienda***, donde predominaba el trabajo semi-servil; y la



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

*estancia*, con trabajo asalariado. Independientemente de las diversas formas que tomaron las relaciones sociales de producción, la característica común es el *latifundio*. Finalmente, y en tercer lugar, todos los países de Latinoamérica ingresan al sistema de comercio internacional a ocupar una función específica y preasignada como proveedores de materias primas, sometidos a un esquema de división internacional del trabajo de cuyo diseño no participaron.

Esta posición heredada, y fruto de una situación de sometimiento en el contexto político-económico global, se cristalizó gracias a la complicidad de las élites locales que, independizando sus negocios del interés nacional, se enriquecieron desmedidamente gracias a los beneficios sectoriales que tal configuración comercial les significó. Sin embargo, esta decisión signó definitivamente el futuro de las naciones al sur del Río Grande, que quedaron presas de su destino y de sus consecuencias. Consecuencias que claramente describe Raúl Prebisch con su teoría del deterioro de los términos de intercambio.

Normalmente, los procesos de crecimiento se disparan cuando, eventualmente, se produce una ventana temporal en la que se revierte la tendencia descrita en el párrafo anterior. Efectivamente, un aumento coyuntural de los precios internacionales de los productos exportables (normalmente materias primas) produce una modificación temporal del resultado de nuestra balanza comercial, que se traduce en un impulso de crecimiento del producto casi inmediato. Sin embargo, el aumento del volumen de divisas extranjeras que ingresan al país por la vía del comercio exterior, aprecia relativamente la moneda local. El efecto de mediano plazo es el deterioro de la competitividad precio de los productos nacionales no ligados a la producción primaria.

Un dato adicional es que, incluso un fuerte crecimiento de la demanda de nuestras exportaciones choca con un límite: la tierra tiene un fin, es decir, el área cultivable potencial no puede expandirse hasta el infinito. Esto hace que tampoco la Argentina pueda beneficiarse ante un contexto comercial global más favorable, dada la limitación estructural que muestra su sector más dinámico.

Finalmente, podemos consignar la existencia de un tercer efecto, que impacta negativamente en el proceso de desarrollo de la Argentina, y que es la restricción externa. Podemos describir al fenómeno como la incapacidad de generar en largo plazo, y por la vía genuina, los dólares que el país necesita para el crecimiento sostenido a lo largo del tiempo. Dada la gran brecha de crecimiento que muestra nuestro país, cualquier intento de crecer aceleradamente, choca en el mediano plazo con un incremento más que proporcional de la demanda de importaciones. Esto conduce a un ahorcamiento en el sector cambiario por la escasez de divisas que suele concluir con una fuerte devaluación que, además del fuerte impacto inflacionario que produce, incrementa significativamente el nivel de deuda nominada en



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

moneda extranjera, a la vez que deteriora el consumo por la licuación del poder adquisitivo de los salarios.

Paradójicamente, y de acuerdo a lo que nos muestra la evidencia empírica, los esfuerzos por crecer, gatillan por sí mismos un conjunto de mecanismos que frenan el crecimiento. Esto es lo que se conoce como “ciclos de marchas y contramarchas” o de “*stop and go*” para referir a una economía condenada al desesperado destino de Sísifo.

Adicionalmente, las subas de tasas de interés como medida para contrarrestar la inflación en los países centrales –principalmente Estados Unidos- refuerza el cambio de etapa del ciclo financiero global que había comenzado a fines de 2014 y que se había visto interrumpido por la pandemia. Veníamos de un mundo con exceso de liquidez, en el cual los actores financieros estaban apremiados por encontrar nuevos activos donde colocarla. En estos contextos los países emergentes han sido el mercado de última instancia. Cada vez que los mercados tienen exceso de liquidez y no saben qué hacer con ella, “redescubren” a los países emergentes y comienzan a prestarle irresponsablemente a la región. De la misma manera que la colocación de dólares excedentes en la década del 70 derivó en la crisis de la deuda en los '80, el endeudamiento actual nos deja expuestos a los cambios en la política monetaria de los prestamistas.

En síntesis, a los problemas propios derivados del modo en el que se constituyó nuestra estructura productiva, se le suman aquellos que provienen del proceso de integración al comercio y las finanzas globales. Rasgos que, por otro lado, compartimos con los demás países latinoamericanos. Bajo estas circunstancias, la posibilidad de imaginar un desarrollo autónomo y autosostenido independiente de un proyecto regional, es virtualmente imposible para la Argentina. Nuestro destino está profundamente atado a nuestra realidad latinoamericana, y es sólo bajo el paraguas de la colaboración entre nuestros países que podremos pensar un futuro que nos aleje del ciclo del eterno retorno.

### **Bibliografía**

Actis, Esteban y Creus, Nicolás (2020). La disputa por el poder global. China contra Estados Unidos en la crisis de la pandemia. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Ansaldi, Waldo (2007). La democracia en Latinoamérica, un barco a la deriva. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Chang, Ha Joon (2015). Economía para el 99% de la población. Buenos Aires: Debate.

Chesnais, François (2001). La mundialización financiera. Génesis, costo y desafíos. Buenos Aires: Losada.

Harvey, David (2004). El Nuevo Imperialismo. Madrid: Akal Ediciones.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Hardoon, Deborah (2017). Una economía para el 99%. Oxford: Oxfam International.

Picketty, Thomas (2018). El capital en el Siglo XXI. Buenos Aires: Paidós.

Roubini, Nouriel. La crisis de deuda estanflacionaria ya llegó. Disponible en:  
<https://www.project-syndicate.org/commentary/stagflationary-debt-crisis-is-here-by-nouriel-roubini-2022-10/spanish>



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## **China: el gran consumidor de hidrocarburos que reconfigura la geopolítica del siglo XXI**

Gonzalo Ariel Pérez

[gon\\_meister@hotmail.com](mailto:gon_meister@hotmail.com)

CEARE - UBA

Simposio de economía política internacional.

### **Resumen**

Las relaciones internacionales están en constante movimiento debido a las decisiones que toman los países. En la presente investigación se expondrá como el ascenso chino en un mercado particular como es el energético tuvo consecuencias en el orden mundial del siglo XXI.

El trabajo estudia las políticas llevadas a cabo por el gobierno de Pekín en las dos últimas décadas para asegurarse las provisiones externas de recursos hidrocarburíferos como son el petróleo, gas natural y carbón que son tan necesarias para su matriz de insumo producto y la respuesta de los principales consumidores mundiales como son Estados Unidos (EEUU), la Unión Europea (UE), Japón y Corea del Sur.

Las estrategias elaboradas por el gigante rojo con sus proveedores fueron los contratos a largo plazo, la inversión extranjera directa, préstamos en contraparte de recursos y venta de equipos militares. En cada continente privilegio una manera diferente de hacer negocios de acuerdo con el nivel de desarrollo económico del país.

El creciente comercio de hidrocarburos entre China y sus proveedores fortaleció sus relaciones. Muchos países se acercaron a Pekín no solo a volcar sus excedentes sino también en busca de capital e infraestructura para modernizar su entramado productivo.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

La respuesta de los principales consumidores de hidrocarburos no se hizo esperar y cada uno optó por opciones diferentes para afrontar el incremento del precio de los commodities y asegurar las provisiones. EEUU escogió por fomentar el fracking logrando récords de producción que actualmente lo convierten en el principal productor de petróleo y gas natural del mundo. La UE optó por incrementar sus compras a Rusia debido a ser las más económicas. Japón y Corea del Sur optaron por arreglar contratos de largo plazo con las monarquías de medio oriente a precios más altos que los pagados en occidente.

Las necesidades externas de petróleo y gas natural de China provocaron un efecto domino que hoy en día se pueden apreciar las consecuencias. EEUU logró fomentar de manera sorprendente la producción interna de petróleo y gas natural gracias a la explotación no convencional y, por lo tanto, sus necesidades externas bajaron. EEUU sin necesidad de petróleo externo condenó explícitamente al régimen dictatorial de Maduro en Venezuela, está en lenta retirada de medio oriente y el comercio de hidrocarburos con África disminuyó en un 90% desde hace una década.

### **Introducción**

En el trabajo siguiente se verá como el ascenso económico de China en el siglo XXI provocó un reordenamiento en el mercado hidrocarburífero que tuvo consecuencias en la geopolítica internacional.

China en la última década desplegó unas variedades de estrategias diferentes para asegurarse de contar con los hidrocarburos necesarios para un desarrollo pleno de su economía. El crecimiento de la demanda del gigante rojo aumentó los precios del petróleo y gas natural generando respuestas de parte de oferentes y demandantes para adaptarse a este nuevo escenario. Gobiernos proveedores de petróleo y gas natural analizan acercarse al nuevo jugador mundial de hidrocarburos en detrimento de los históricos jugadores como Estados Unidos (EEUU) que cada día que pasa depende menos de las compras externas de hidrocarburos.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

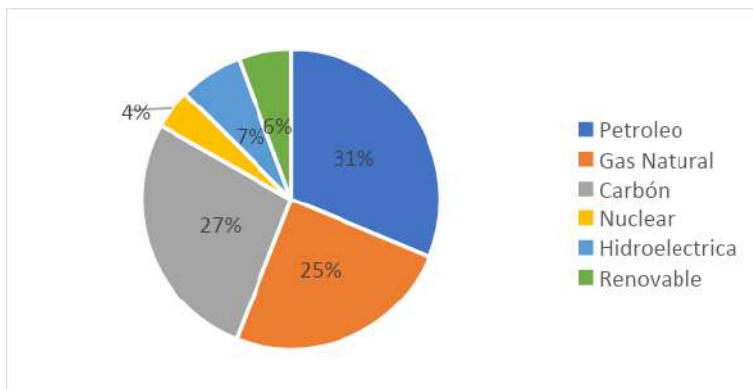
En un comienzo se analizará la importancia de los hidrocarburos como el petróleo, gas natural y carbón. Luego se pondrá el foco en China y en las estrategias en política exterior utilizadas para asegurarse sus provisiones y las consecuencias tanto positivas como negativas para los países implicados. Posteriormente se verá las respuestas de EEUU, la Unión Europea, Japón y Corea del Sur al nuevo mapa del mercado energético y los movimientos geopolíticos que provoco China debido a sus acciones hechas previamente. Además, se elaborará un balance de como cambio el mercado internacional de hidrocarburos a lo largo de la última década estableciendo las regiones y los países que mejor salieron plantados y los que no pudieron adaptarse a los cambios.

Para concluir se analizará como las estrategias llevadas a cabo en un mercado particular como el energético pueden cambiar las alianzas y provocar nuevas enemistades entre países creando un nuevo tablero geopolítico para las futuras décadas.

**Relevancia y mercado de los hidrocarburos**

Los hidrocarburos siguen siendo esenciales en la generación de energía representando un 83% del total. En el corto y mediano plazo el petróleo, gas natural y carbón van a seguir estando en todo el entramado productivo, aunque su relevancia sea distinta.

**Gráfico 1. Generación primaria de energía mundial. Año 2020**



Fuente: BP Statistical Review, 2021

El petróleo sigue siendo el hidrocarburo más relevante debido a su importancia en el sector transporte. Es la materia prima más codiciada e importante del mundo y su trascendencia



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

seguirá estando para las próximas décadas. El gas natural tiene un uso más repartido y viene teniendo un crecimiento sostenido las últimas décadas. El carbón todavía tiene peso en la generación eléctrica, sin embargo, es el hidrocarburo de menor relevancia debido a la competencia directa con las energías renovables. Los hidrocarburos representan un bien esencial para los países por temas de seguridad energética como nacional, por lo tanto, es clave para un estado tener un abastecimiento ininterrumpido y estable del mismo.

El mercado de los tres bienes mencionados dista considerablemente de ser de competencia perfecta como puede presumirse al ser commodities. Los mercados presentan, concentración de oferentes y demandantes, grandes costos hundidos y volatilidad de precios. Una de las características es fundamental, concentración de la oferta. Los hidrocarburos se encuentran debajo de la corteza terrestre y su presencia en los distintos países es meramente suerte. Por lo tanto, algunos países fueron bendecidos con abundancia de recursos naturales mientras que otros no. Mientras que cualquier país puede comprar hidrocarburos, solo algunos los pueden vender.

### **China**

China se convirtió en el principal consumidor mundial de energía en el 2009 desplazando a EEUU. La razón que subyace el crecimiento sostenido del consumo de energía primaria de Pekín es el aumento anual del 8.5% del producto bruto interno (PBI) en promedio desde el comienzo del nuevo milenio.

El carbón y petróleo fueron los dos principales recursos para generar energía primaria. El primero debido a la abundancia de reservas en el territorio chino, tienen la 3era mayor reserva mundial, y el segundo debido a la importancia e imposibilidad de sustitución en el parque automotor. Como correlato del aumento en la demanda de hidrocarburos llegó la dependencia externa de los mismos. Desde 1993 China es importador neto petróleo, desde 2008 de carbón y desde 2009 de gas natural. El aumento en la demanda internacional de cada uno de los hidrocarburos no tuvo las mismas implicancias

La intromisión de China como el gigante del carbón en producción y consumo no tuvo consecuencias geopolíticas tan graves debido a sus cuantiosas reservas. En el mercado del gas



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

natural y petróleo la intromisión de China si pateo el tablero mundial. La injerencia de un gran jugador por el lado de la demanda afecto directamente a los históricos artífices del mercado. Tanto del lado de la oferta como del lado de la demanda se vieron beneficiados o perjudicados por su llegada. La consecuencia directa de la suba disparada de la demanda en un mercado carterizado como el del petróleo y gas natural fue el alza de los precios.

### **Oferentes de Hidrocarburos**

China desplego una serie de estrategias diferentes para asegurarse las provisiones de hidrocarburos. En África predomino la creación de joint-ventures con empresas locales, los préstamos en contraparte de petróleo y la venta de armas para profundizar lazos comerciales (*journals open edition*, 2019). Pekín ejerció practicas similares en América del Sur principalmente en Venezuela, país sancionado por EEUU y con las mayores reservas probadas de petróleo. Para el año 2014-2015 China tenía bajo control en Sudamérica más de 1 millón de barriles diarios, siendo el 55% del petróleo de origen venezolano. Solo el 60% del petróleo generado fue enviado a China mientras que el resto fue vendido en el mercado internacional (Rocha & Bielschowsky, 2016).

En Asia central prevaleció la inversión extranjera directa (IED) en Kazajistán, Uzbekistán y Turkmenistán para poder traer los recursos hidrocarburíferos de manera terrestre suprimiendo el riesgo de los cuellos de botellas en el comercio marítimo. Los tres países vieron llegar una lluvia de riqueza gracias a su vecino del este y pudieron romper el monopolio ruso en la comercialización de los bienes. En medio oriente, donde EEUU es el garante de la seguridad, se destacaron los contratos a largo plazo e IED con Arabia Saudita, Iraq, EAU e Irán. Washington observa cómo se pone en duda su autoridad en medio oriente al China comprar petróleo desde Irán, país sancionado internacionalmente por occidente, y EAU suspendiendo un acuerdo multimillonario en la compra de jets F-35 norteamericanos debido a las presiones norteamericanas para que el emirato deje de comprar tecnología China (Salem, Hansler & Alkhaldi, 2021).

En países con mayor influencia y poderío como Rusia y Australia, China incremento el comercio, pero no pudo lograr controlar la producción. Xi Jinping no solo no pudo invertir en



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

los yacimientos de hidrocarburos australianos, sino que también recibió críticas sobre el manejo de su política interna. Canberra emitió opinión pública sobre la investigación del origen de la pandemia Sars-Covid 19 y la violación de los derechos humanos en Xinjiang (Miguel, 2021). China, no acostumbrado a recibir agravio de sus proveedores, declaró una guerra comercial con Australia prohibiendo las importaciones de carbón.

El comercio bilateral y el principio de no injerencia interna fue el puntapié inicial para que Pekín pueda expandir su influencia por todo el globo. La llegada del comercio primero trajo inversiones, luego vinieron los préstamos y lentamente los países ven como su dependencia con el gigante asiático crece cada día. Mientras tanto, EEUU observa como su poder de a poco es cuestionado en medio oriente, como en su patio trasero Venezuela está totalmente alineada con China y como África se aleja de los brazos históricos de Europa.

### **Demanda de Hidrocarburos**

La intromisión de China en el mercado de hidrocarburos generó una subida en el precio y cambios en el destino de la demanda. Los principales consumidores se tuvieron que adaptar rápidamente a las nuevas reglas en el mercado internacional de petróleo y gas natural.

EEUU, principal potencia mundial, es el mayor consumidor del mundo de gas natural y petróleo desde mediados del siglo XX y el tercero de carbón. La dependencia de terceros para abastecer las necesidades internas siempre marco la agenda externa de Washington. El petróleo fue siempre el hidrocarburo más codiciado por Washington debido a su baja capacidad para ser sustituido y a que debía importar más del 30% de sus necesidades internas.

A diferencia de China que se focalizó en acercar lazos con los oferentes mundiales, EEUU se enfocó en fomentar la producción local. El fracking o fracturación hidráulica, fue la respuesta estadounidense al boom en los precios de los hidrocarburos. La respuesta fue todo un éxito y para el 2018 llegó a convertirse en el principal productor de petróleo y gas natural del mundo. El shale gas representaba el 70% del total de la producción interna y el shale oil el 60% (*EIA adds new play production data to shale gas and tight oil reports, U.S. EIA, 2019*).

Gráfico 2. Producción petróleo EEUU. millones barriles de petróleo por día. Año 2004-2021      Gráfico 3. Producción gas natural EEUU. Escala miles de millones m<sup>3</sup>. Año 2004-2021



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Fuente: U.S. EIA, 2019 y U.S. EIA, 2021

Fuente: U.S. EIA, 2019 y U.S. EIA, 2021

EEUU paso a depender menos de sus clientes externos. En 2016 logro el autoabastecimiento de gas natural y en 2019 tuvo comercio neto positivo en la compra/venta de petróleo por primera vez desde 1940 (Meyer, 2019). El histórico paradigma norteamericano centrado en la demanda petrolera empezaba a cambiar. Las políticas internas se pusieron en sintonía con una estrategia enfocada más en la venta, y no tanto en la compra de hidrocarburos. En 2016 se derogo la ley que prohíbe la exportación de petróleo, vigente desde 1975, y en los años subsiguientes se construyeron gasoductos y plantas de licuefacción para exportar gas natural (Egan, 2016). Los primeros saldos exportables de gas natural fueron hacia México, pero el objetivo de Washington es conquistar el mercado asiático y europeo donde el precio pagado es mayor.

Debido a la menor dependencia externa, EEUU no tuvo la necesidad de seguir profundizando lazos con los históricos oferentes petroleros. Washington puso sanciones sobre el gobierno de Maduro y Biden tiene una postura más distante con los saudíes que el expresidente Donald Trump (Smith & Luce, 2020).

El reordenamiento de los intereses norteamericanos está cambiando lentamente el juego geopolítico. Con un EEUU que mira para adentro hay más margen de maniobra para el resto de los países que miran para afuera. Sin embargo, grandes productores como Rusia, Arabia Saudita e Irán pueden inundar el mercado del petróleo barato y generarle un problema de rentabilidad a los productores de fracking norteamericanos, golpeándolos en su talón de Aquiles.

La Unión Europea, otro gran consumidor de hidrocarburos, es altamente dependiente de las provisiones externas de petróleo y gas natural. La unión tuvo dos inconvenientes con el ascenso de China. Por un lugar, subió el precio de las compras de hidrocarburos, y por el otro, Rusia, su principal proveedor, consiguió diversificar su cartera de clientes. La Unión Europea profundizo sus relaciones y dependencia con Rusia y para el año 2021 importaba el 25% del petróleo y el 47% de gas natural desde Moscú. La Unión Europea dependía más de Rusia, pero Moscú menos de Bruselas. Hay que remarca que la dependencia del gas natural ruso







**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

la vuelta al fuego de la guerra Rusia-Ucrania en 2022, las alarmas en Europa se volvieron a encender.

El paso del tiempo y la voluntad política de Putin de no poner un alto al fuego alineo definitivamente a Alemania con el bloque europeo anti-ruso liderado por Francia y Reino Unido. La principal respuesta de la alianza norteamericana y europea fue apoyo logístico, armamentístico y financiero a Ucrania y un grupo de paquetes de sanciones a Rusia que golpearon a la nación en varios frentes económicos. La respuesta de Rusia no se hizo esperar. El Kremlin demando que todas las compras de gas natural se paguen en rublos. Ante la negativa de Europa, Moscú ya le cortó el suministro de gas natural a Países Bajos, Finlandia, Polonia y Bulgaria. Alemania y Dinamarca ya recibieron la advertencia de Moscú de corte de suministro sino se cumplen sus demandas. Putin ya demostró que cumple sus amenazas a quien no cumple sus demandas.

Mientras que Europa puede reemplazar las provisiones de petróleo ruso en poco tiempo, sustituir la totalidad del gas ruso en el corto plazo es una misión imposible debido a que no hay la infraestructura necesaria. El gas natural licuado (GNL) proveniente de Norteamérica y Medio Oriente y el gas natural de Azerbaiyán son los planes B que se barajan en Bruselas ante una eventual urgencia. El corto plazo no es prometedor para la Unión Europea. Las importaciones de gas natural siguen siendo elevadas y esenciales para la competitividad de su industria y la calefacción en invierno. La falta de diversificación de cartera en el pasado los tiene atados a las decisiones de Putin en el presente.

Moviéndonos hacia el este nos encontramos con Japón y Corea del Sur, dos grandes consumidores de hidrocarburos cercanos geográficamente a China. Ambos países importan la totalidad de sus necesidades hidrocarburíferas siendo los países del golfo pérsico sus principales proveedores (OEC, 2020).

Las estrategias realizadas por Tokio y Seúl para garantizar un abastecimiento seguro y confiable de petróleo y gas natural fueron profundizar los lazos con los países del golfo a través de IED, contratos a largo plazo y ofertar los mayores precios del mercado. Las



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

políticas realizadas encarecieron su matriz de insumo producto, bajando su competitividad, pero consiguieron provisiones seguras a diferencia de Europa.

La primera conclusión que podemos sacar es que las políticas energéticas en materia de gas natural y petróleo ejercidas por EEUU y la Unión Europea en la última década no se asemejen a las realizadas por el gigante asiático. Las estrategias utilizadas por Japón y Corea del Sur solo son similares a las ejercidas por el gigante rojo al estar dispuestos a pagar un mayor precio y ofrecer IED. Ninguno de los países optó por convencer a proveedores a través de préstamos en contraparte de petróleo. La segunda conclusión es que los intereses en materia de abastecimiento de hidrocarburos entre Europa, Japón, Corea del Sur y EEUU ya no están en la misma página. Mientras que la UE, Japón y Corea del Sur siguen siendo importadores netos de hidrocarburos, EEUU se convirtió en un jugador relevante en el mercado internacional de gas natural exportando GNL.

La Unión Europea se encuentra en una encrucijada debido a que intenta conseguir provisiones de hidrocarburos, pero a su vez debe respetar las sanciones establecidas por Washington. Las prohibiciones a comprar recursos provenientes de Venezuela e Irán ya no afectan EEUU, mientras los europeos ven cerrarse otra puerta ante un posible abastecedor de recursos. Los principales demandantes de hidrocarburos tuvieron que actuar rápidamente ante la ascensión de Pekín como el gran consumidor de hidrocarburos. Japón, Corea del Sur y EEUU tomaron acciones rápidas y disminuyeron el riesgo de verse afectados ante un posible faltante de suministros que paralice las economías locales. La Unión Europea vio crecer su dependencia proveniente de Moscú y ahora está afrontando las consecuencias.

### **Cambios en el mercado de petróleo y gas natural 2010-2020**

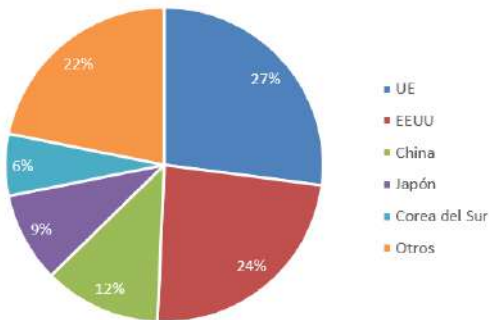
Las estrategias utilizadas por los grandes oferentes y demandantes de hidrocarburos reconfiguraron el mercado de petróleo y gas natural. Por el lado de los demandantes de petróleo, se puede apreciar claramente como EEUU decrece sus importaciones netas de petróleo debido al éxito de la explotación de hidrocarburos no convencionales. Por otro lado, la baja en la participación norteamericana es reemplazada en su mayoría con el ascenso de China.



**XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia**

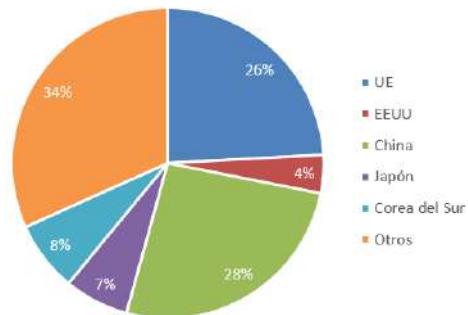
Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Gráfico 4. Participación % en importaciones netas de petróleo por país/región. Año 2010



Fuente: OEC, 2020

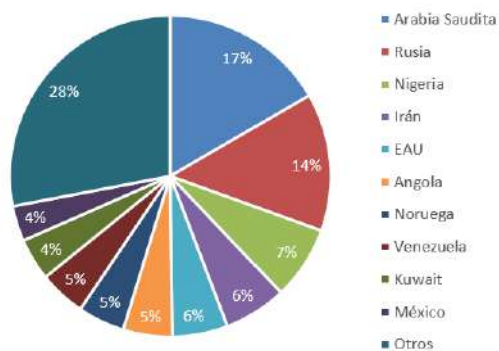
Gráfico 5. Participación % en importaciones netas de petróleo por país/región. Año 2020



Fuente: OEC, 2020

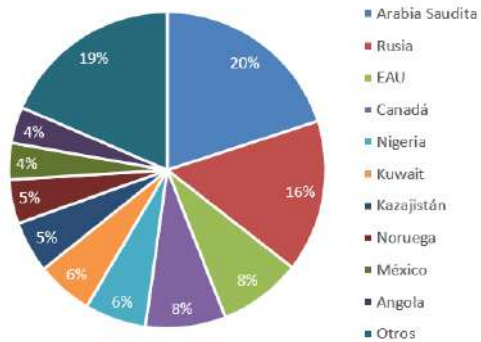
La UE, Japón y Corea del Sur tendieron a mantener constante su porcentaje en las importaciones netas de petróleo. Moviéndonos al lado de la oferta de petróleo hay pequeños cambios en la composición de los proveedores de oro negro. Las políticas realizadas por EEUU y China fueron las más relevantes para transformar el mercado internacional de petróleo.

Gráfico 6. Participación % en exportaciones netas de petróleo por país. Año 2010



Fuente: OEC, 2020

Gráfico 7. Participación % en exportaciones netas de petróleo por país. Año 2020



Fuente: OEC, 2020

Venezuela e Irán, países sancionados economicamente por Washigton, perdieron terreno en el mercado internacional debido a su imposibilidad de vender sus excedentes. Una decada más



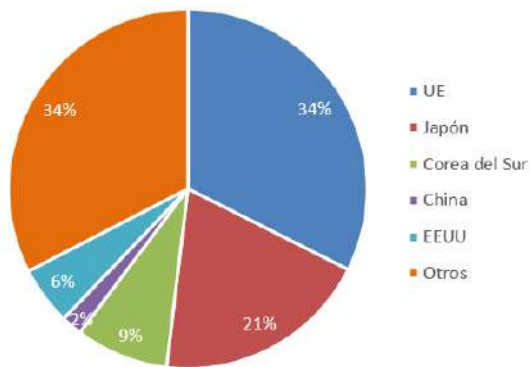
**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

tarde ninguno de los dos figura en el top 10. Mientras tanto, Kazajistán y Rusia ganaron terreno gracias a los lazos comerciales estrechados con Pekín.

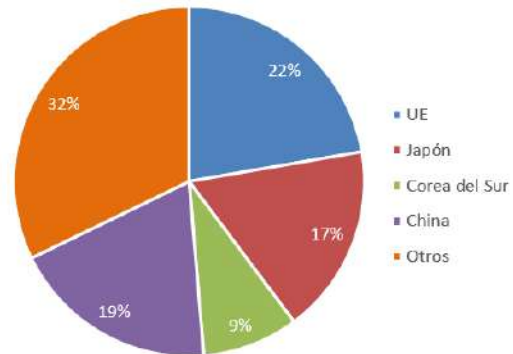
En el mercado del gas natural las diferencias son aún más marcadas. China en tan solo una década paso de representar un 2%, y una baja dependencia externa, a convertirse en el 2do mayor importador neto de gas natural solamente sobrepasado por la Unión Europea.

Gráfico 8. Participación % en importaciones netas de gas natural por país/región. Año 2010



Fuente: OEC, 2020

Gráfico 9. Participación % en importaciones netas de gas natural por país/región. Año 2020



Fuente: OEC, 2020

EEUU logro un giro de 180 grados y consiguió el autoabastecimiento de gas natural. Japón y Corea del Sur, al igual que en materia petrolera, mantienen casi constante su porcentaje en las importaciones netas de gas natural. La Unión Europea bajo un 12% las importaciones netas de gas natural debido principalmente al declive en las importaciones de Francia e Italia (Ceicdata, 2022)

Por último, en el lado de las exportaciones netas de gas natural los mayores cambios en la última década fue la sorprendente aparición de EEUU como el mayor exportador de gas natural y el surgimiento de Turkmenistán como el décimo mayor exportador gracias a la alianza comercial con China.

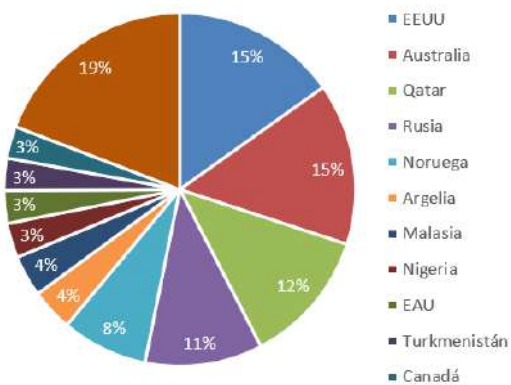
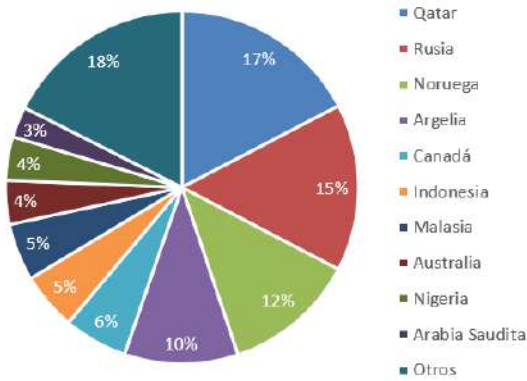
Gráfico 10. Participación % en exportaciones netas de gas natural por país. Año 2010

Gráfico 11. Participación % en exportaciones netas de gas natural por país. Año 2020



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



Fuente: OEC, 2020

Fuente: OEC, 2020

Para concluir se puede apreciar como el decrecimiento marcado de EEUU por el lado de la demanda de petróleo y gas natural fue reemplazado casi en su totalidad por el ascenso de China.

Japón, Corea del Sur y la Unión Europea no lograron bajar significativamente la dependencia de los hidrocarburos externos por lo que sus economías están más expuestas.

Por el lado de la oferta, se aprecia el gran impacto negativo que tuvieron las sanciones norteamericanas a las economías de Venezuela e Irán. También se puede ver la incipiente relevancia que está tomando Asia central en la oferta mundial de hidrocarburos principalmente de la mano de Kazajstán y Turkmenistán.

**Ganadores y perdedores**





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

El incremento en la demanda y por consecuencia de los precios generados por el despertar de China en el siglo XXI movió el mapa geopolítico en las últimas dos décadas. A continuación, se dividirá a los países entre los grandes ganadores y perdedores debido al cambio en las reglas del juego.

Algunos países pudieron sacarle el mayor provecho al boom en el precio de los hidrocarburos y están en una mejor posición que una década atrás, ya sea por ingresos económicos, por diversidad de clientes o influencia geopolítica. En el último punto nos referimos claramente a Rusia. Vladimir Putin logro utilizar el gran poderío hidrocarburífero de Rusia para volver a colocar a Moscú como uno de los países con mayor influencia del mundo. La venta de petróleo y gas natural llenaron las arcas del estado y fueron esenciales para modernizar todo el aparato militar diezmado luego de la caída de la URSS. El creciente poderío armamentístico fue clave para ampliar su dominio regional y sus ansias imperialistas. La diversificación de su cartera de clientes es también un arma de presión de Putin con Europa.

Otros grandes ganadores son los países de Asia Central, principalmente Kazajstán, Turkmenistán, Uzbekistán y Azerbaiyán. Los cuatro países aumentaron las cantidades exportadas, obtienen un mayor precio, mejoraron la infraestructura instalada, lograron diversificar su cartera de clientes y pueden exportar sus recursos sin tener que entablar negociaciones con Moscú. El último gran ganador no puede ser otro que los países del Golfo Pérsico. La región con las mayores reservas de petróleo y gas natural volvieron a tener precios récords en su principal recurso exportable. La presencia de Pekín crece cada día en la región y de a poco disminuye el dominio norteamericano.

En África también se vieron beneficios en menor proporción por el alza de los precios del petróleo. Angola, Níger, Nigeria, Sudan, Camerún, Uganda y Mozambique vieron multiplicarse los beneficios de las exportaciones y llegar una lluvia de IED que sirvieron para el desarrollo de los países. Sin embargo, la elevada deuda externa que presentan la mayoría de las naciones mencionadas con China hace pensar que su crecimiento en el mediano plazo pueda estar comprometido. Turquía y Mongolia son dos países que salieron ganando y tomaran mayor relevancia con las estrategias desarrolladas en los últimos años. Ambas



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

naciones se convirtieron en países de tránsito por los gasoductos que conectan Asia central de Europa y Rusia de China. Sin necesidad de ser grandes jugadores de hidrocarburos, la geografía les hace llegar regalías y mayor poder de negociación.

Moviéndonos hacia el lado de los perdedores algunas naciones se adaptaron mejor que otras al nuevo orden en el mercado de hidrocarburos. EEUU optó por la estrategia de explotación de recursos no convencionales y fue todo un éxito. Washington logró apaciguar las necesidades externas logrando saldos exportables en materia de GNL. Si los americanos no están en el lado de los ganadores, solamente es debido a que un desplome en los precios haría no rentable la explotación de los recursos y volvería a crecer la dependencia externa. Japón y Corea del Sur debieron a fuerza de billetera asegurarse el abastecimiento del petróleo y gas natural. El elevado coste en las importaciones encareció toda la matriz insumo producto e hizo menos competitiva a sus industrias.

En Europa se pueden contemplar las peores consecuencias. La gran dependencia con Rusia, sumado a la ineficiencia para diversificar su cartera de proveedores y a las ansias imperialistas de Putin crearon un coctel explosivo que se puede apreciar las consecuencias hoy en día. Cuanto más nos acercamos a Moscú las consecuencias son aún más graves. En el corazón y este de Europa, Alemania, Polonia, República Checa y Finlandia, están pagando las consecuencias de poner todos los huevos en una canasta. La gran dependencia del gas ruso los tiene en vilo ante el inminente corte de suministro, lo cual provocaría una crisis ante la imposibilidad de sustituir las importaciones.

Un mundo con una matriz energética que depende en un 83% de fuentes fósiles presagia todavía una competencia por los recursos hidrocarburiíferos. La transición energética hacia fuentes menos contaminantes ya comenzó, pero falta mucho para que se consolide. En el largo plazo el petróleo perderá terreno frente a la relevancia de otros minerales como el níquel, cobalto, cobre o litio entre otros. En el largo plazo grandes ganadores de hoy como son los países del golfo pérsico y de Asia central se tendrán que adaptar a las nuevas demandas mundiales impuestas por la transición energética donde sus principales exportaciones quedarán obsoletas. Mientras tanto estas regiones tienen que aprovechar la



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

ventana de oportunidad que les brinda sus posiciones privilegiadas porque el mundo está en constante cambio y nada perdura para siempre.

### **Conclusión**

El desarrollo económico acelerado de una economía de tanta magnitud como China trajo consigo la dependencia externa de hidrocarburos en el siglo XXI. Las políticas ejecutadas por el gobierno liderado por Xi Jinping para conseguir las provisiones de petróleo y gas natural provocaron movimientos en la geopolítica internacional.

Algunas estrategias utilizadas por Pekín para asegurarse las provisiones de hidrocarburos son de dudosa moralidad. Cuanto menos desarrollado y más pobre es el país, las políticas chinas fueron más ambiciosas. El objetivo fue hacerse con el control total de la producción sin importar si eso conlleva elevados niveles de deuda y provisionar de material armamentístico a gobiernos que violan los DDHH. Estas prácticas se pueden apreciar en África, Asia central y Venezuela. Cuando nos movemos a países más desarrollados como son Rusia y la región de Medio Oriente, la estrategia principal fue la IED y los contratos a largo plazo. En países plenamente desarrollados como Australia, el gobierno de Pekín no pudo interferir en su política interna ni invertir en la producción. El gobierno de Xi Jinping se limitó a contratos de largo plazo.

La consecuencia directa del aumento en la demanda provocada por China en un mercado concentrado de manera oligopólica generó un inexorable aumento de los precios. Los principales países y regiones demandantes utilizaron diversas estrategias para adaptarse a este nuevo escenario. Para comenzar ni EEUU, la Unión Europea, Japón y Corea del Sur utilizaron las prácticas de sobreendeudamiento y pago en contraparte de petróleo ejercidas sistemáticamente por China para lograr un abastecimiento seguro y constante de gas natural y petróleo.

EEUU se refugió en la producción local de hidrocarburos no convencionales. Japón y Corea del Sur estuvieron dispuestos a pagar un mayor precio por el petróleo y gas natural importado, logrando contratos a largo plazo con las principales monarquías de Medio



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Oriente. La Unión Europea confió en las provisiones provenientes de Moscú, las cuales son las más baratas.

Rusia, Medio oriente y Asia central fueron los grandes ganadores de la nueva recomposición mundial en el mercado de los hidrocarburos. Cada uno de forma diferente aprovecho la revalorización de los commodities. Rusia aprovecho para renacer sus ansias imperialistas, Medio Oriente volvió a obtener beneficios extraordinarios y Asia Central logro expandir su producción y romper el monopolio comercial ruso.

Sin embargo, la ascensión de China y por correlato la suba en precio y revalorización de los hidrocarburos no solamente tuvieron consecuencias en la composición del mercado del petróleo y gas natural, sino que trascendió y afecto la geopolítica internacional. El mercado del petróleo y gas natural al manejar tanta cantidad de dinero puede mover las alianzas entre países.

China suma partidarios a sus causas gracias a las estrategias utilizadas al asegurarse los hidrocarburos. El comercio, prestamos, IED, venta de armas y tecnología incrementan la influencia mundial de Xi Jinping principalmente en países pobres y en desarrollo. Los mismos tienen un menor poder internacional, pero son una cantidad mucho mayor que los países desarrollados. El poderío chino ya trasciende sus fronteras y se levanta como el gran rival geopolítico de EEUU en el siglo XXI.

América del Sur ya se convirtió en el banco de reserva de petróleo de Pekín. En África y Asia central los lazos están aún más profundizados y ya toman partido por China en cuestiones internacionales. Países sancionados como Venezuela e Irán no tiene otro remedio que vender sus productos a China. Rusia estrecha lazos con China y actualmente es el mayor aliado de Pekín para romper el orden mundial unilateral de EEUU y Europa.

China es un dragón sin fondo para las provisiones de petróleo y gas natural ruso. Putin logro diversificar su cartera de clientes por lo que logro más margen de maniobra para presionar a Europa. La invasión a Ucrania perpetrada este año es un claro ejemplo. Desde Moscú saben que Europa tendrá más dificultades en encontrar nuevos proveedores que ellos en encontrar



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

nuevos compradores. La guerra en Ucrania y la escalada en los precios del gas natural debilitan notablemente la posición de la Unión Europea. EEUU observa como su mayor aliado internacional se debilita mientras China va creciendo.

Mientras tanto, EEUU ejerce un enfoque hacia adentro en materia de petróleo y gas natural, lo cual es una bendición en materia de política exterior para China. EEUU cambió sus intereses y empezó a preocuparse por colocar sus excedentes en el exterior en vez de renovar tratos comerciales con históricos oferentes. Los intereses de Washington ya no están alineados con los oferentes de hidrocarburos. Países con abundancia de recursos como Arabia Saudita y sus vecinos en medio oriente, ven como Washington les suelta la mano y de a poco se acercan a su principal socio comercial, China.

Las placas tectónicas del orden mundial se están moviendo. Un mundo multipolar está surgiendo donde China ejercerá como el balance de poder al orden establecido actualmente liderado por EEUU y sus aliados europeos. Gracias al comercio de hidrocarburos China logra conseguir nuevos aliados para contraponerse a orden actual. El principio de no injerencia en asuntos internos le permite estrechar lazos con países no relevantes para la comunidad internacional.

Los procesos geopolíticos llevan décadas en consumarse y China quiere mostrarse neutral en los conflictos internacionales hasta que se sienta preparada para competir mano a mano con las potencias occidentales. Mientras tanto, con un perfil bajo va ganando aliados y adeptos a sus políticas. Mientras EEUU descuida a sus socios y Europa no se pone de acuerdo si cortar lazos con Rusia, la maquinaria china de influencia internacional sigue funcionando y más países se van acercando al brazo contenedor del gigante asiático.

## **Bibliografía**

BP plc. (2021). Statistical Review of World Energy.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Ceic Data. (2020). Obtenido de Ceic Data:  
<https://www.ceicdata.com/en/indicator/france/natural-gas-consumption>

Egan, M. (2016, Enero 29). Obtenido de CNN:  
<https://money.cnn.com/2016/01/29/investing/us-oil-exports-begin/>

Energy Information Administration. (2019, Febrero 15). Obtenido de EIA:  
<https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=38372>

Energy Information Administration. (2021, Diciembre 22). Obtenido de EIA:  
<https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=50621#:~:text=U.S.%20crude%20oil%20p,roduction%20averaged,U.S.%20Energy%20Information%20Administration's%20records.>

epdata. (2021). Retrieved from [www.epdata.es](http://www.epdata.es):  
<https://www.epdata.es/porcentaje-gas-natural-importado-rusia-paises-europeos-2020/02d8acd-f-f5b9-4b53-95fc-44824cf3a695>

Meyer, G. (2019, Noviembre 29). Retrieved from Financial Times:  
<https://www.ft.com/content/9cbba7b0-12dd-11ea-a7e6-62bf4f9e548a>

Miguel, R. d. (2021, Diciembre 8). Obtenido de El País :  
<https://elpais.com/internacional/2021-12-08/australia-se-suma-al-boicot-diplomatico-de-ee-u-u-a-los-juegos-de-invierno-en-china.html>

Observatory of Economic Complexity. (2020). Obtenido de OEC World:  
<https://oec.world/en/home-b>

Rocha, F., & Bielschowsky, R. (2018). La búsqueda de China de recursos naturales en América Latina. *CEPAL*.

Salem, M., Hansler, J., & Alkhaldi, C. (2021, Diciembre 15). Obtenido de CNN:  
<https://edition.cnn.com/2021/12/14/middleeast/uae-weapons-deal-washington-china-intl/index.html>

Sevillano, E. (2022, Febrero 7). Obtenido de El País:  
<https://elpais.com/internacional/2022-02-07/la-tibieza-de-alemania-ante-rusia-suscita-las-criticas-de-los-aliados-occidentales.html>





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Smith, S., & Luce, D. D. (2020, Noviembre 12). Obtenido de BBC News:  
<https://www.nbcnews.com/news/world/less-privileged-personal-how-u-s-saudi-ties-may-soon-n1247439>

Vasquez, P. I. (2019). Obtenido de Open Edition Journals:  
<https://journals.openedition.org/poldev/3174>



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**Área temática de Metodología y didáctica de las ciencias sociales**

**Un nuevo instrumento para leer y aprehender el territorio local: diseño e implementación de la Encuesta de Hogares Rosario UNR**

**Autores:**

Dr. Agustín Prospitti (UNR-ISHIR CONICET)

[aprospitti@gmail.com](mailto:aprospitti@gmail.com)

Mg. Paula Durán (UNR)

[paulacduran@gmail.com](mailto:paulacduran@gmail.com)

Lic. Federico Fabbioneri (UNR)

[federicofabbioneri88@gmail.com](mailto:federicofabbioneri88@gmail.com)

**Resumen**

La Encuesta de Hogares Rosario UNR (EHR) es un proyecto interdisciplinario e innovador que se propone contribuir a la construcción de una fuente primaria de datos que provea información acerca de la situación demográfica, económica, cultural y social de la población y los hogares de la ciudad de Rosario. Además, se diseñó para complementar, y no competir, con los instrumentos del sistema estadístico nacional a partir de identificación de vacancias claves de información para la escala local en la ciudad de Rosario.

La EHR es una encuesta multipropósito realizada a través de un muestreo probabilístico complejo, lo que garantiza que la fracción de hogares que es encuestada sea representativa del conjunto de hogares de la ciudad. La muestra seleccionada relevó 1060 viviendas de la ciudad de Rosario en un periodo de 12 semanas.

En este trabajo se especifica el trabajo metodológico llevado a cabo. Asimismo, se retoman los aportes de diferentes disciplinas, tradiciones de pensamiento, estrategias, datos y evidencia empírica relevada para abarcar las múltiples dimensiones de los problemas. Por último, se especifica el diseño del proyecto y se presentan los primeros resultados.

Este instrumento posibilitará la generación de indicadores claves para el desarrollo de políticas públicas y contribuirá con información valiosa para diferentes actores con roles estratégicos en la dinámica de nuestra sociedad.

**Introducción**

En el presente trabajo se desarrolla el proyecto interdisciplinario de Encuesta de Hogares Rosario (EHR) de la Universidad Nacional de Rosario (UNR)

En primer lugar, se especifican las áreas intervinientes donde se ancla y cobra forma el proyecto. En este sentido, tanto la Dirección de Investigaciones Interdisciplinarias como la Usina de Datos —en el marco del Área de Ciencia, Tecnología e Innovación para el



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Desarrollo de la UNR— responden a la construcción de conocimientos desde una perspectiva compleja que permita abordar diferentes problemáticas de la realidad social cada vez más dinámica e intrincada. De este modo, se retoman los aportes de diferentes disciplinas, tradiciones de pensamiento, estrategias metodológicas, datos y evidencia empírica relevada para abarcar las múltiples dimensiones de los problemas. A su vez, se procura generar conocimientos que sean de interés y utilidad pública, así como también consolidar y fortalecer los lazos y articulaciones entre universidad y territorio.

De forma posterior, se especifica el diseño del proyecto, tanto en sus consideraciones estadísticas como el despliegue del operativo de campo.

**Otro modo de hacer ciencia(s): presentación de la Dirección de Investigaciones Interdisciplinarias y Usina de Datos UNR**

La innovadora experiencia que constituye la Encuesta de Hogares Rosario (EHR) se materializó a partir de uno de los lineamientos de la joven Dirección de Investigaciones Interdisciplinarias radicada en el Área de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Rosario (UNR).

Desde 2019, la antigua Secretaría de Ciencia y Técnica, abocada íntegramente a la gestión de actos administrativos para el sostenimiento de líneas de investigación científica, es objeto de una reestructuración y refuncionalización que deriva al área actual de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo. Los cambios institucionales están a la vista: una secretaría que transforma su lógica de trabajo hacia un área que se supone integral y en articulación constante con el resto de las áreas de gestión; un espacio institucional que parte de reconocer la pluralidad de los modos de hacer ciencias; la incorporación de la tecnología entendida como la utilización de las capacidades científicas para contribuir desde la innovación al desarrollo productivo, inclusivo y sustentable de la región.

Estas modificaciones se producen en el marco de una gestión que se propone, considerando la promoción y vinculación de las ciencias y las tecnologías como pilares fundamentales, ser un actor y portavoz comprometido con las problemáticas de su región en los tiempos que corren. En este sentido, la generación de nueva institucionalidad que logre superar los viejos escollos en la gestión de lo público resulta primordial.

Por lo tanto, la nueva configuración del área evidencia la jerarquización de las ciencias y la tecnología, en estrecha vinculación con el desarrollo, que se traduce en la puesta en marcha de novedosas direcciones<sup>77</sup>. Éstas se proponen operacionalizar los objetivos del área mencionados previamente.

---

<sup>77</sup> Las direcciones que conforman el Área de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo son las siguientes: Dirección de Investigaciones Interdisciplinarias, Dirección de Promoción Científica, Dirección de Comunicación de la Ciencia, Dirección de Innovación para el Desarrollo, Dirección de Vinculación Tecnológica y Dirección de Políticas de Articulación Social de la Ciencia. Para más información consultar en <https://unr.edu.ar/ciencias-y-vinculacion/>



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

En esta oportunidad se hará referencia, particularmente, a la Dirección de Investigaciones Interdisciplinarias. La misma encuentra su razón de ser en un contexto que suscita determinados desafíos a las instituciones de educación superior; a todas luces se destaca el que brega por un trabajo interdisciplinario. Es decir que, frente a una realidad cada vez más dinámica y compleja, las disciplinas han demostrado que las respuestas acotadas desde sus posiciones en el campo del conocimiento académico no resultan efectivas. Responder con un conocimiento compartimentalizado y dividido en asignaturas cada vez más especializadas, prueba ser insuficiente para pensar las problemáticas contemporáneas. Además, la heterogeneidad disciplinar hace que el profesional oscile entre saberes y prácticas diversas que se corren de toda centralidad.

En ese marco, trabajar por una Universidad a la altura de los debates y problemas trascendentales de nuestra sociedad, nos exige realizar un esfuerzo para incluir y componer entre varios, por cruzar los límites disciplinares tradicionales y co-construir conocimiento en las fronteras entre un campo de saber y otro.

La diagramación de la Dirección de Investigaciones Interdisciplinarias, concretamente, tiene como objetivo promover acciones de investigación y divulgación científica desde esta particular y desafiante perspectiva. Se trata de fomentar un proceso abierto y permanente de sentido con dinámica interdisciplinaria, estructurando un espacio que se suponga capaz de cambiar el modo de hacer investigación en la Universidad. En otras palabras, intenta impulsar líneas y equipos de investigación que involucren diferentes disciplinas, tradiciones de pensamiento, estrategias metodológicas, datos y evidencia empírica relevada para abarcar, de este modo, las múltiples dimensiones de los problemas complejos. A su vez, se procura generar conocimientos que sean de interés y utilidad pública, así como también que consoliden nuestro compromiso con la comunidad.

En términos organizacionales, la Dirección está conformada por tres espacios de trabajo: Coordinación de Observatorios - Usina de Datos UNR; Proyectos Interdisciplinarios (PIUNR) y Conversatorios.

La Coordinación de Observatorios, en primer lugar, se orienta a asistir, jerarquizar y visibilizar la labor que vienen realizando equipos de observatorios, centros de estudios, y otras formas de agrupamiento de investigadores/as. Asimismo, brinda asistencia técnica para aquellos y aquellas que deseen iniciar la tarea de construcción y puesta en funcionamiento de un dispositivo de investigación y sistematización de información, tal como son los observatorios. Mientras, la Usina de Datos UNR se erige como un nodo de producción y análisis de información sistemática. Entre sus objetivos se encuentra la producción de indicadores y su divulgación para la contribución al debate y a las necesidades de información para la toma de decisiones de los actores locales, estatales y no estatales.

La subdirección de Proyectos Interdisciplinarios (PIUNR), por otro lado, tiene como propósito promover una línea de convocatoria a proyectos de investigaciones interdisciplinarias, y brindar acompañamiento a dichos proyectos y acciones de investigación basados en el diálogo y la articulación con el territorio y las prioridades locales, con un



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

horizonte definido en la transferencia que incluya la resolución de problemas de la comunidad o el aporte de conocimientos científicos para la resolución de los mismos.

Finalmente, el espacio de Conversatorios se piensa como herramienta para el encuentro, haciendo foco en la reflexión sobre temas prioritarios de la región, entre investigadores/as y docentes universitarios con perspectivas de abordaje y mejoramiento del tema en debate, y con la tarea de comunicar para un público no especializado.

### **Notas para el diseño de la Encuesta de Hogares Rosario**

Desde la Usina de Datos UNR se identifica la necesidad de contar con información sistemática y representativa de los hogares y la población de la ciudad de Rosario. Hasta el momento, la ciudad no posee información estadística representativa de toda su población, más allá de la brindada cada 10 años por los Censos Nacionales de Población y Vivienda, por un lado, y la información demográfica que se presenta en los Anuarios Estadísticos de la Municipalidad de Rosario, por el otro.

Luego, se encuentra la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Dicha encuesta, ejecutada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), lleva adelante un relevamiento continuo y presenta sus resultados de manera trimestral, brindando información para 31 aglomerados urbanos en el país. El *aglomerado*<sup>78</sup> Gran Rosario comprende a la ciudad de Rosario junto a las localidades de Funes, Granadero Baigorria, Pérez, Soldini, Villa Gobernador Gálvez, Roldán, Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán, Puerto General San Martín y San Lorenzo.

Si bien el enfoque de la EPH, que permite la desagregación de la información por aglomerados, tiene una justificación metodológica que se comprende y se sostiene a nivel de las necesidades de información nacional, es preciso avanzar en otro tipo de relevamientos de carácter subnacional que provean información relevante para escena local. En este caso, se trata de la ciudad de Rosario que registra diferencias con el resto de las pequeñas localidades que componen el aglomerado delimitado desde el INDEC.

Se debe tener en cuenta que, a nivel nacional, el tamaño muestral está definido por aglomerados, razón por la cual las estimaciones disponibles hasta el momento no permiten establecer comparaciones entre las características poblacionales y de los hogares de la ciudad, respecto a las del resto de las localidades que integran el aglomerado. Por ello, se sostiene que esta situación exige el desarrollo de indicadores más ajustados a las particularidades de una ciudad de la envergadura de Rosario, que permitan evaluar en el tiempo la dinámica de la población con una estimación precisa que se aleje de la presentación y uso de indicadores que puedan provocar algunas inexactitudes derivadas de su uso.

---

<sup>78</sup> Según el criterio utilizado por el INDEC durante el último censo, se entiende por *aglomerado* a las localidades censales que atraviesan los límites de provincias, departamentos o partidos, o áreas de gobierno local (sean municipios, comunas, jurisdicciones de comisiones de fomento, etc., según la terminología que varía de una provincia a otra), formando áreas urbanas que pueden abarcar total o parcialmente a dos o más de estas últimas. Los aglomerados reúnen, en definitiva, dos o más componentes que pueden ser localidades, barrios u otro tipo de agrupamiento poblacional según cada caso en particular. La diferencia de los aglomerados respecto de las demás localidades radica en que los primeros poseen una extensión y población de mayor importancia.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Independientemente de las limitaciones de la información actual, es necesario enfatizar que la ciudad de Rosario tiene un perfil distinto del que define al resto de las poblaciones del aglomerado. Algunas de esas características que marcan esas diferencias tienen que ver con las singularidades que son propias de la ciudad y que implican hábitos de vida y consumo particulares. Es decir, existen muchas heterogeneidades intra aglomerado con respecto a varias características (demográficas, sociales y ocupacionales) que determinan perfiles bien diferenciados entre Rosario y las diez localidades que dan cuerpo al aglomerado. Algunos ejemplos de ellas se presentan en el Anexo I de este documento.

Los hogares dan cuenta de una buena parte del circuito de satisfacción de necesidades y de producción económica. A su vez son afectados por los vaivenes de los ciclos económicos y los cambios sociales. El desarrollo humano, el nivel de vida y las condiciones de bienestar general de un país se reflejan, en última instancia, en la constitución de los hogares, familias e integrantes de estas unidades de convivencia con rasgos y características particulares en contextos diversos.

El conocimiento de esas características para determinados estratos socioeconómicos y algunas áreas geográficas de interés, así como el perfil de sus integrantes agrupados en distintos grupos poblacionales significan una gran oportunidad de generar innovaciones claves y poder contribuir con información valiosa que es constantemente demandada por actores con roles estratégicos en la dinámica de nuestra sociedad.

En ese sentido, la formulación e implementación de una Encuesta de Hogares en Rosario permitirá dar respuesta a la demanda cotidiana en distintas esferas de la gestión pública, organismos de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, investigadores/as, agencias internacionales, agentes y organismos del sector privado, entre otros.

### **Alternativas analizadas**

El proyecto de Encuesta de Hogares de la ciudad de Rosario posee algunas diferencias con respecto a otras experiencias de índole similar (Ver en Anexo II). Retoma y coincide con aquellos objetivos que se proponen la caracterización y el alcance de un mayor grado de conocimiento de los rasgos de la población local que revisten los y las rosarinas actualmente, así como la construcción de indicadores confiables, sistemáticos y representativos a escala ciudad.

El contraste central se encuentra en que el proyecto esbozado desde Usina de Datos se propone como eje recabar datos a partir de una Encuesta de Hogares propia y de una muestra que se considere representativa para la ciudad (a diferencia de la metodología del *aglomerado* Gran Rosario, tal como se mencionó).

No obstante, que se tenga la pretensión de construir un relevamiento propio no va en detrimento de las herramientas oficiales existentes en la actualidad. Una de las líneas que guían la labor de esta área es consolidar y robustecer el Sistema Estadístico oficial, habilitando espacios de rediscusión de temáticas que merecen una revisión a la luz de los





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

tiempos que corren pero siempre teniendo presente, como principio rector, la relevancia que tiene la información que produce un organismo público descentralizado, tal como es el INDEC, como una herramienta básica para la planificación de políticas públicas, así como insumo básico para las investigaciones y proyecciones que se realizan en los ámbitos académico y privado.

El análisis de alternativas consideró tres opciones que se mencionan a continuación: 1) ampliación de la muestra de la EPH, 2) Encuesta de Hogares Rosario y 3) Encuesta Anual de Hogares Rosario. Estas opciones fueron observadas en función de los costos y erogación de fondos que demandaba, los acuerdos requeridos para llevarse a cabo y, finalmente, el período en el que se proyectaba que tenga lugar.

**Alternativa seleccionada: Encuesta de Hogares Rosario (EHR).**

En función del perfil protagónico que la Universidad Nacional de Rosario adoptó a partir del último cambio de gestión y su impronta como líder en procesos de transformación y articulación social, se evaluó que la alternativa más pertinente era la segunda: una encuesta propia, formulada y llevada por la propia universidad que permita, de este modo, disponer de la información de manera inmediata y gestionar el proceso de generación de información de manera autónoma.

De este modo, los objetivos fueron:

**General**

- Construir una fuente primaria de datos, cuyo dominio de estimación sea la ciudad de Rosario, que provea información sobre la situación demográfica, económica, cultural y social de la población y los hogares.

**Específicos**

- Conocer las características que refieren a la composición demográfica de la ciudad de Rosario.
- Estudiar las distintas formas de convivencia que se han dado las rosarinas y los rosarinos.
- Conocer las características de su inserción en la producción social de bienes y servicios (mercado de trabajo) y su participación en la distribución del producto social (circuito de satisfacción de necesidades).
- Desarrollar un sistema integrado de indicadores a escala ciudad.

**Etapas de trabajo**

La implementación de este ambicioso proyecto se pensó a partir de seis momentos:

1. Definición del cuestionario base
2. Elaboración de la muestra de hogares



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

3. Implementación del operativo de campo
4. Carga de formularios y consolidación de la base de datos
5. Análisis de datos y construcción de indicadores
6. Publicación y difusión

Al momento de elaboración de esta ponencia, tras cerca de dos años de trabajo, el proyecto se encuentra entre las etapas 5 y 6 previstas. A continuación se presenta una síntesis de las primeras cuatro etapas ya desarrolladas a fin de compartir la experiencia, en el marco de un proyecto que aún continúa en desarrollo.

### **El diseño de los cuestionarios de la primera Encuesta de Hogares de la UNR.**

Para la construcción de los cuestionarios que compondrían la encuesta, se elaboró un esquema tentativo de bloques y temáticas de interés para el equipo interdisciplinario de Usina de Datos. Luego, se trabajó articuladamente con otras áreas y actores de la comunidad universitaria con el objetivo de nutrir la confección de los instrumentos de recolección de datos con la mirada experta y específica de los espacios convocados. Posteriormente, se sometió ese esquema provisorio a diversas jornadas de trabajo colectivo con el equipo técnico del área y la asistencia técnica de expertos y expertas en la materia.

Finalizado este proceso, se compartieron las versiones preliminares de los cuestionarios con el rector de la Universidad y las áreas de gestión pertinentes a fin de comenzar el proceso de validación institucional de los mismos y la realización de los últimos ajustes. De este modo, tras aproximadamente seis meses de trabajo, se consolidaron los cuatro cuestionarios definitivos de la EHR: i) Cuestionario de Vivienda, ii) Cuestionario de Hogar, iii) Cuestionario Individual A, para personas de 10 años y más y iv) Cuestionario Individual B, para personas de 18 años y más.

En Anexo III se enumeran las temáticas sobre las que la EHR busca investigar y las variables tenidas en cuenta para ello. Así, la formulación de la EHR abarcó distintas dimensiones, dentro de los cuales podemos identificar, por un lado, bloques compuestos por temas considerados “tradicionales”, haciendo referencia a aquellos que revisten mayor antigüedad en encuestas realizadas por parte de los organismos oficiales; y, por el otro lado, los denominados “especiales”. En ellos se incluyen temas que pueden resultar novedosos en su aplicación y que apuntan a investigar sobre temáticas de interés particular para la Universidad como la tenencia de animales en los hogares, las formas de movilidad por el espacio urbano, la participación, la realización de actividad física, entre otras. (Ver Anexo III).

### **La confección de una muestra representativa de los hogares y la población de la ciudad de Rosario. Principales consideraciones estadísticas.**

En una encuesta por muestreo como la EHR, el diseño muestral es una tarea central. Ella involucra aspectos metodológicos y requerimientos técnicos para construir una representación adecuada de unidades de la población bajo análisis. Este fue uno de los



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

principales desafíos para el equipo de trabajo para lo cual se contó con la asistencia técnica de una experta en la materia.

Para la determinación del tamaño de muestra de la EHR UNR se siguieron los lineamientos y fórmulas determinadas en Naciones Unidas (2008). En este sentido, se consideró la selección de una muestra de hogares considerando un diseño en tres etapas.

En la *primera etapa*, se establecieron las unidades primarias de muestreo (UPM), las cuales están conformadas por radios censales. Estos se clasificaron en cinco estratos determinados a partir de un conjunto de características sociodemográficas. La selección de los radios se realizó utilizando un muestreo sistemático con probabilidad proporcional al total de viviendas ocupadas estimadas de acuerdo con el Pre-Censo de Viviendas 2020 realizado por el INDEC.

En la *segunda etapa* —y para reducir el trabajo de listado de viviendas en los radios seleccionados— se procedió a la enumeración de las manzanas con viviendas y a la selección al azar de una de ellas. Cabe destacar que en cada radio se consideraron manzanas, o grupo de manzanas, de forma tal que las unidades quedaran conformadas con un tamaño similar de viviendas. Se tomó en cuenta el listado de viviendas de la manzana seleccionada para obtener el conjunto de viviendas encuestables a seleccionar en la tercera etapa.

La *tercera etapa* contempló la selección sistemática de diez viviendas encuestables, dentro de las cuales se incluyeron a todos los hogares y a todas las personas que los integran.

Bajo los escenarios planteados, el tamaño de muestra definido fue de 1060 viviendas correspondientes a 106 radios censales. La asignación del tamaño de muestra entre los estratos se realizó de manera proporcional al total de viviendas ocupadas estimadas en cada estrato. Las viviendas de las manzanas o áreas equivalentes seleccionadas fueron listadas exhaustivamente en campo y en base al listado de viviendas encuestables, se seleccionaron diez viviendas en cada una de las mismas utilizando un muestreo sistemático.

### **Ponderación de la encuesta. Ajustes y calibraciones.**

Inicialmente, una vivienda seleccionada posee un factor de expansión atribuido por el diseño muestral. Sin embargo, una encuesta por muestreo no está libre de una serie de errores que pueden existir durante su desarrollo. Los mismos constituyen lo que se denomina “error total de una estimación”, que está conformado por los errores muestrales y no muestrales. Los primeros pueden ser estimados y de esta forma cuantificar su magnitud. Los segundos, por su parte, son más complicados de medir, y cuando su introducción no se presenta de manera aleatoria, pueden introducir sesgo en los resultados.

Es por ese motivo que, para minimizar los errores, se tomaron distintas medidas. En muchas situaciones, las mismas se presentaron de forma previa y durante el operativo, a través de la construcción de un marco de muestreo completo y con información actualizada, capacitando y entrenando al personal de campo, buscando minimizar la no respuesta a partir de varias estrategias de campo, entre otras.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Pero no siempre alcanza con estas acciones, por lo que generalmente se plantean una serie de ajustes sobre los factores de expansión en la etapa previa a la estimación que buscan disminuir el impacto de estos errores sobre las estimaciones, y de esta forma mejorar la calidad de los resultados.

El primer ajuste se relaciona con las viviendas con elegibilidad desconocida que busca atender los problemas que existen en un marco muestral. Si bien el marco muestral debería estar compuesto por viviendas elegibles, a menudo este requisito no se cumple y por distintos motivos se seleccionan viviendas que no deberían formar parte de la población del marco, o que no se puede conocer si debiese formar parte de este, por ejemplo, por imposibilidad de los/as encuestadores/as de detectar las viviendas seleccionadas.

El ajuste lleva a clasificar a las viviendas seleccionadas como “elegibles”, “no elegibles” y de “elegibilidad desconocida”. Para la encuesta se considera la siguiente clasificación de acuerdo con el estatus de respuesta y a las causas de no respuesta determinadas en campo:

Viviendas elegibles (VEL): se detecta una vivienda particular y responde la encuesta; o no responde la entrevista por ausencia (causas circunstanciales, viaje, no se pudo contactar en tres visitas entre otras), rechazo (negativa rotunda, se acordaron entrevistas que no se concretan, rechazo por portero eléctrico, otros) u otras causas.

Viviendas no elegibles (VNE) por estar deshabitadas, demolidas, en construcción, utilizadas como establecimiento productivo o comercial, entre otras.

Viviendas de elegibilidad desconocida (VED) son aquellas que se corresponden con alguna de las siguientes categorías.

Vale destacar que las viviendas seleccionadas para la encuesta no se reemplazan por otras en caso de situaciones de no respuesta y que el diseño de la muestra contempla el ajuste por no respuesta finalizado el trabajo de campo y consolidación de la base de datos con las respuestas a las entrevistas efectivamente realizadas.

Por último, el diseño incluye un ajuste por calibración que busca consolidar las estimaciones entre variables de la encuesta y los totales poblacionales conocidos por dichas variables. De este modo, la mejora surge de la correlación entre las variables recolectadas por la encuesta y la información otorgada por una fuente externa.

**Trabajo de campo. La riqueza de interactuar en territorio con las realidades, sus complejidades y desafíos.**

En términos metodológicos, existe un amplio consenso acerca de considerar el trabajo u operativo de campo como el momento en el que los y las investigadores/as se acercan a la realidad que están estudiando. Por ello, Di Virgilio, Fraga, *et al* (2007) argumentan que es necesario sostener una mirada amplia y flexible en esta etapa. En esa línea de pensamiento, las autoras entienden que el trabajo de campo consiste en la fase en que se desarrolla “la comprensión de fenómenos sociales en sus escenarios naturales, mediante la combinación de



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

diversas fuentes de información, tales como observación y entrevistas”. (Di Virgilio, Fraga, *et al*; 2007:92).

Para mayor claridad en la relatoría del proceso es posible agrupar las tareas en tres momentos: etapa preparatoria, de ejecución y, por último, de balance. La primera de ellas contempla todas las actividades relacionadas con los procesos administrativos y logísticos requeridos para la puesta en marcha de la segunda instancia. Así, el paso inicial para comenzar a diagramar el operativo fue un recorrido de los radios seleccionados por el muestrista. El objetivo era observar y conocer el territorio donde, momentos después, tuvo lugar la encuesta. En este punto, el trabajo en articulación con el Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC) nos permitió identificar las zonas de difícil acceso y de una peligrosidad elevada. Ambas cuestiones resultan de relevancia para la óptima organización del operativo de recolección de información.

Una vez sondeados los radios, se obtuvieron las manzanas seleccionadas de cada uno. La acción siguiente consistió en listar las viviendas de dichas manzanas. Para ello, se confeccionó una planilla de listado donde poder volcar toda la información obtenida en el transcurso de este paso.

El proceso de listado de viviendas demandó la elaboración de un manual que incluye todo el contenido requerido para poder capacitar, de esta forma, a los integrantes del equipo de Usina de Datos, quienes estuvieron a cargo de este procedimiento. Realizada la capacitación, se asignaron las tareas a cada persona a cargo de listar las áreas. La misma tenía objetivos de relevamiento semanal, cuyo cumplimiento se llevó a cabo con la asistencia del Área de Extensión y Territorio de la Universidad. La provisión de movilidad y acompañamiento, por parte de la mencionada área, en las zonas que así lo requirieron devino fundamental. De allí se desprende la identificación de zonas no listables, situación que debió subsanarse con un método alternativo.

El trabajo de listado significó un primer recorrido por los micro territorios seleccionados ubicados en los seis distritos de la ciudad. Este primer barrido y aproximación a la muestra de áreas seleccionadas brindó información importante sobre las particularidades de cada zona que luego sería recorrida por las personas a cargo de realizar las encuestas.

Simultáneamente, se daba curso a otra de las tareas preparatorias: la conformación del equipo de trabajo a cargo de realizar las entrevistas. Se convocó a encuestadores y encuestadoras con experiencia comprobada en trabajos de este tipo. El proceso de selección estuvo a cargo del Director del Área, de la Coordinadora General de Usina y de la Coordinadora de trabajo de campo. Se seleccionaron, mediante análisis de antecedentes y entrevistas, siete personas con experiencia comprobable en la temática, con una extensa trayectoria laboral en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y en la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGHo). Del total de ellas, seis desempeñaron el rol de encuestadores/as y una de supervisora.

Conformado el equipo, corresponde avanzar con la organización de las instancias de capacitación y los respectivos insumos. Con respecto a esto último, se elaboró un manual



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

del/la encuestador/a que consta de trece capítulos y desarrolla, de manera exhaustiva, los ejes relevantes de la EHR: objetivos, aspectos muestrales, tareas y materiales del/la encuestador/a, procedimiento de campo, situación de entrevista y cuestionarios. Además, se diseñaron credenciales de identificación con los datos personales, así como también cartas de presentación de la iniciativa firmadas por el propio Rector de la Universidad. Este documento contó con un código QR para acceder a más información acerca de la encuesta y así poder corroborar la veracidad del operativo.

La capacitación, por otro lado, se desarrolló en dos encuentros presenciales donde las coordinadoras trabajaron con profundidad, mediante una metodología taller, los puntos nodales de la labor de campo. Del mismo modo se despejaron dudas y se establecieron mecanismos de acción frente a posibles inconvenientes en el despliegue territorial.

En lo que respecta a la etapa de ejecución, la aplicación de la encuesta se desplegó durante doce semanas de trabajo en el cuarto trimestre de 2021; concretamente abarcó los meses de octubre, noviembre y diciembre. A cada encuestador/a se le asignó una carga de trabajo semanal de una o dos manzanas; en cada manzana se seleccionó diez viviendas a encuestar.

Esta fase implicó determinadas acciones por parte de los/as encuestadores/as. Antes de salir al territorio, debieron identificar con el equipo de campo cómo acceder al área, ubicar las viviendas a entrevistar (nombre de la calle y número catastral, lado de la manzana, etc.), organizar los cuestionarios en función del recorrido y, por último, organizar el material (cartas, cuestionarios, presente para los/as encuestados/as, etc.).

Más tarde, una vez emplazados en el campo, luego de ubicar la zona a encuestar y la vivienda seleccionada, debían orientarse con la guía procedimental establecida en el manual. Es decir que, en primer orden, correspondía dedicar un tiempo considerable a la presentación, tanto de la persona a cargo como de la iniciativa, y exhibir toda la documentación que acredita el operativo en pos de obtener la aceptación de su participación en la encuesta. Acto seguido, tocaba aplicar los instrumentos de captación de la información, es decir, la aplicación de los cuestionarios de vivienda, hogar, e individual (A y B). Frente a una entrevista incompleta, por el motivo que fuere, resulta imprescindible que las personas a cargo de realizar las entrevistas pauten día y horario para su finalización. Último, pero no menos importante, como tarea final de la visita se recuerda la posibilidad de ser contactado por un supervisor con el fin de comprobar que los datos sean fidedignos.

Al regresar del campo otro grupo de acciones resultan ineludibles. Ante todo, revisar la completitud y ordenar el material para entregar al equipo de campo. Junto con esto, se debe completar la hora y día de visita junto con los nombres. Asimismo, anotar en las viviendas con “no respuesta” toda la información con el mayor nivel de detalle posible (quién le dio la información sobre la vivienda, horarios de las personas que habitan la vivienda, etc.). Es necesario contar con ella para una revisión de la no respuesta, así como también para todas las tareas posteriores a la visita.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Tal como se mencionó, el tercer momento lo constituye la fase de balance y reflexión crítica sobre las dificultades y potencialidades del operativo de campo. Actualmente, este paso se encuentra pendiente de realización, está planificado llevarlo a cabo una vez terminado el análisis de los primeros resultados y su posterior divulgación. Se estima abordar esta cuestión con ambos equipos de trabajo en instancias presenciales y colectivas mediante metodologías cualitativas, como los formatos de *focus group* o *workshops*, para obtener y sistematizar información generada a partir de la primera edición de la Encuesta de Hogares Rosario.

En un primer análisis de lo sucedido, es posible identificar algunos obstáculos externos a las vicisitudes del equipo y fuertemente relacionados con el contexto en el que tuvo lugar el trabajo de campo. En este sentido, los inconvenientes generados por la pandemia del COVID-19 no pueden pasarse por alto. Si bien el año 2021 fue un período de transición hacia lo que hoy conocemos como “nueva normalidad”, para ese entonces el proceso de vacunación todavía se encontraba en pleno funcionamiento y, por otra parte, la tasa de contagios sufría oscilaciones con una tendencia constante al alza. Por lo que los asuntos vinculados a los riesgos sanitarios del contacto con otras personas, así como las posibilidades de contagio, tuvieron un impacto importante sobre la dinámica de trabajo.

Del mismo modo, las condiciones socioeconómicas, y su correlato en el clima político local y provincial, influyeron de manera directa en el humor social de los rosarinos y las rosarinas frente al pedido de respuesta. Las problemáticas que suscita un tema de agenda nacional como la inseguridad, en adición a la crisis económica y social, generaron un cóctel difícil de gestionar en el territorio por parte de los/as encuestadores/as.

### **Procesamiento de las encuestas realizadas. Hacia la consolidación de las bases de datos y la estimación de sus primeros resultados**

En paralelo al desarrollo de las encuestas en campo, se trabajó en la generación de un formulario en línea para la carga de los cuestionarios —formato papel— completados en territorio. Esta etapa del trabajo significó múltiples intercambios con el equipo informático a cargo, pruebas y controles múltiples a fin de optimizar el trabajo de consolidación de la base de datos. El equipo de Usina de Datos asumió la tarea de cargar los cuestionarios y consolidar la base de datos. En total se completaron 1072 cuestionarios de vivienda, 577 de hogares y 1410 cuestionarios individuales. A partir de allí se consolidaron cinco bases de datos: la de viviendas, la de hogares, la de integrantes de hogares, la de animales, la de atributos sociolaborales de las personas de 10 años y más, y la multidimensional para personas de 18 años y más.

Una vez consolidada la base de datos se realizaron rutinas de consistencia y el análisis de los primeros cuadros básicos. Además, se aplicaron bases de réplicas de los factores de expansión calculadas que permiten realizar estimaciones de diversos indicadores con sus medidas de error e intervalos de confianza.

La EHR, como ya se mencionó, es una encuesta por muestreo, por lo que cualquier estimación obtenida está sujeta al error muestral propio de los métodos utilizados. Al conocer el tamaño de este error para cada estimación, puede cuantificarse la confiabilidad y evaluar



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

los límites que los resultados pueden tener a fin de delimitar su uso si las estimaciones no alcanzan ciertos estándares definidos de confiabilidad.

Al momento de finalizar esta ponencia, se encuentra en elaboración un dossier con los primeros resultados, los que estarán disponibles a través de los canales de difusión de la UNR y se alojarán en el Repositorio Hipermedial de la UNR.

### **A modo de cierre**

Esta experiencia novedosa para la UNR, de construir y ejecutar una encuesta multipropósito de los hogares y la población de Rosario, pone de manifiesto la vocación actual de nuestra casa de estudios por ampliar sus agendas de investigación, tratando de generar más conocimientos que impacten sobre los problemas de nuestra sociedad, aportando en este caso datos confiables para la elaboración de políticas públicas y la toma de decisiones. A su vez, es también un aporte, desde una perspectiva subnacional, en línea a robustecer al sistema de datos públicos.

La mirada de conjunto del trabajo realizado, que es sintetizado en esta ponencia, nos permitió evidenciar desde los objetivos iniciales del proyecto, pasando por las dificultades enfrentadas en su ejecución, hasta la etapa actual de generación de resultados y la agenda pendiente de producción de nueva información.

Ello nos permitió también recuperar desde un punto de vista metodológico el trabajo en la construcción de los cuestionarios, la construcción de un muestreo probabilístico complejo, la definición de unidades de análisis para lograr una muestra representativa, la determinación del tamaño de la muestra, un escenario de tasa de respuesta y el margen de error, el listado de viviendas, entre otros temas que prefiguran decisiones estadísticas adoptadas para garantizar la calidad de la EHR.

Desde una perspectiva de la gestión sin dudas destacamos el operativo de campo y el funcionamiento del equipo en las distintas fases del proyecto, a partir del logro alcanzado, que nos permite hoy contar con una base de datos confiable, indicadores representativos de las características de la ciudad, y resultados comunicables en informes elaborados desde una perspectiva interdisciplinaria. Todo ello contribuye a colocar a nuestra Universidad muy cerca de los problemas de nuestra época.

### **Bibliografía**

Di Virgilio, M., Fraga, C., Najmias, C., Navarro, A., Perea, C. y Plotno, G. (2007); “Competencias para el trabajo de campo cualitativo: formando investigadores en Ciencias Sociales”, Revista Argentina de Sociología, Año 5 N° 9 — ISSN 1667-9261, pp. 90-110.

INDEC (2020). Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2017-2018: Factores de expansión, estimación y cálculo de los errores de muestreo: nota técnica n°4. - 1a ed. CABA: INDEC.

INDEC (2021). Mercado de Trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH). Primer trimestre de 2021. Trabajo e Ingresos, Vol. 5, n° 4.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

United Nations (2008). Designing Household Survey Samples: Practical Guidelines. Series F, No 98.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## Anexo I. Disparidades intraaglomerado – Aglomerado Gran Rosario

### Presentación

**Cuadro 1. Viviendas, hogares y población según áreas del aglomerado Gran Rosario. Año 2010**

Áreas	Viviendas	%	Hogares	%	Población	%
Rosario	357547	80,3 %	321022	79,1 %	948312	76,7 %
Resto del aglomerado	87789	19,7 %	84849	20,9 %	287777	23,3 %
Aglomerado Gran Rosario	445336	100,0 %	405871	100,0 %	1236089	100,0 %

**Nota:** Resto del aglomerado comprende las localidades son Funes, Granadero Baigorria, Pérez, Soldini, Villa Gobernador Gálvez, Roldán, Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán, Puerto General San Martín y San Lorenzo.  
**Fuente:** Usina de Datos UNR en base a INDEC - CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN, HOGARES Y VIVIENDAS 2010 - Cuestionario Básico. Procesado con Redatam+SP, CEPAL/CELADE.

**Cuadro 2. Distribución porcentual de la población por grandes grupos de edad según áreas del aglomerado Gran Rosario. Año 2010**

Áreas	0-14	15-64	65 y más	Total
Rosario	20,2 %	66,8 %	13,0 %	100,0 %
Resto del aglomerado	25,7 %	65,1 %	9,2 %	100,0 %
Aglomerado Gran Rosario	21,4 %	66,4 %	12,1 %	100,0 %

**Fuente:** Usina de Datos UNR en base a INDEC - CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN, HOGARES Y VIVIENDAS 2010 - Cuestionario Básico. Procesado con Redatam+SP, CEPAL/CELADE.

**Cuadro 3. Distribución porcentual de la población por máximo nivel de instrucción según áreas del aglomerado Gran Rosario. Año 2010**

Áreas	Inicia l	Nivel Primario		Nivel Secundario		Nivel Superior No Universitario		Nivel Universitario		Total
		Incompleto	Completo	Incompleto	Completo	Incompleto	Completo	Incompleto	Completo	
<b>Rosario</b>	3,9 %	18,0 %	17,3 %	17,6 %	17,4 %	3,1 %	5,4 %	9,9 %	7,4 %	100,0 %



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

<b>Resto del aglomerado</b>	4,7 %	23,6 %	22,3 %	20,4 %	15,3 %	2,6 %	3,9 %	4,3 %	2,8 %	100,0 %
<b>Aglomerado Gran Rosario</b>	4,1 %	19,3 %	18,5 %	18,2 %	16,9 %	3,0 %	5,1 %	8,6 %	6,3 %	100,0 %

**Fuente:** Usina de Datos UNR en base a INDEC - CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN, HOGARES Y VIVIENDAS 2010 - Cuestionario Básico. Procesado con Redatam+SP, CEPAL/CELADE.

**Cuadro 4. Distribución porcentual de la población por condición de actividad según áreas del aglomerado Gran Rosario. Año 2010**

Áreas	Ocupado	Desocupado	Inactivo	Total
Rosario	63,2 %	4,3 %	32,5 %	100,0 %
Resto del aglomerado	60,9 %	4,6 %	34,5 %	100,0 %
Aglomerado Gran Rosario	62,7 %	4,4 %	32,9 %	100,0 %

**Fuente:** Usina de Datos UNR en base a INDEC - CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN, HOGARES Y VIVIENDAS 2010 - Cuestionario Básico. Procesado con Redatam+SP, CEPAL/CELADE.

**Cuadro 5. Distribución porcentual de tipos de hogar seleccionados según áreas del aglomerado Gran Rosario. Año 2010**

Áreas	Unipersonal	Hogar nuclear	Subtotal	Resto hogares	Total
Rosario	21,4 %	73,8 %	95,2 %	4,8 %	100,0 %
Resto del aglomerado	13,7 %	77,9 %	91,6 %	8,4 %	100,0 %
Aglomerado Gran Rosario	19,8 %	74,6 %	94,4 %	5,6 %	100,0 %

**Fuente:** Usina de Datos UNR en base a INDEC - CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN, HOGARES Y VIVIENDAS 2010 - Cuestionario Básico. Procesado con Redatam+SP, CEPAL/CELADE.

Con la exposición de los cuadros en el presente apartado se visualizan las disparidades intraaglomerado que se mencionaron previamente en el cuerpo del proyecto. En primer lugar, se evidencian las discrepancias demográficas en favor de la ciudad de Rosario con respecto a la cantidad de hogares, vivienda y población (Cuadro N°1). Vinculado a esto, la configuración de los hogares en la ciudad de Rosario tiende a ser, en una mayor proporción, unipersonal (Cuadro N°5).



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Por otro lado, en cuanto al nivel de formación alcanzada hallamos otra discrepancia. La población de la ciudad de Rosario registra históricamente un mayor porcentaje de ciudadanos y ciudadanas con credenciales educativas correspondientes al máximo nivel de instrucción (Cuadro N°3) que el resto de las localidades. En otras palabras, se observa una diferencia de casi 5 p.p. en la categoría de estudios universitarios completos y otra de 2 p.p. en la categoría de estudios secundarios completos.

Asimismo, en la condición de actividad de la población de Rosario se observa un mayor nivel de empleo y menor nivel de inactividad que en el resto de las localidades del aglomerado (Cuadro N°4). También, según los datos del último Censo Económico, en la ciudad de Rosario se advierte una mayor cantidad de puestos de trabajo ocupados asalariados por local (Cuadro N°6) que en el resto del aglomerado. Vale aclarar que, más allá de la antigüedad que revisten estos datos —tanto el Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares (2010) como el Censo Nacional Económico (2004/2005)—, habilitan la construcción de variables coyunturales que demuestran diferencias en la estructura y perfil de los ocupados. Además, constituyen el último dato oficial y fidedigno disponible para realizar un análisis de este tipo.

**Cuadro 6. Puestos de trabajo por local. Aglomerado Gran Rosario. Año 2003**

Áreas	Puestos de trabajo ocupados total, por local	Puestos de trabajo ocupados asalariados, por local	Puestos de trabajo ocupados no asalariados, por local
Rosario	4,6	3,4	1,2
Resto del aglomerado	4,0	2,8	1,2
Aglomerado Gran Rosario	4,3	3,1	1,2

**Fuente:** Usina de Datos UNR en base al Censo Nacional Económico 2004/2005 (I.N.D.E.C. / I.P.E.C)

A continuación, se pueden observar algunas diferencias económicas entre la ciudad de Rosario y el resto del Aglomerado Gran Rosario. Si consideramos la composición del Valor Agregado<sup>79</sup>, para Rosario la participación de la remuneración de los asalariados es de 26%, mientras que para el resto del Aglomerado es de 15%. Como contraparte, el excedente bruto de explotación representa una menor proporción en la ciudad de Rosario (71%) que en el resto del aglomerado (84%).

**Cuadro 7. Composición del Valor Agregado; de las Unidades Productivas según Área. Aglomerado Gran Rosario. Año 2003**

Áreas	Participación de la remuneración de	Participación de impuestos a la	Participación de excedente bruto de
-------	-------------------------------------	---------------------------------	-------------------------------------

<sup>79</sup> El valor agregado es la diferencia entre el valor bruto de producción y el consumo intermedio. Los componentes del valor agregado son: a) sueldos y salarios remunerativos y no remunerativos, b) contribuciones sociales patronales y otros impuestos y tasas a la actividad productiva y c) el excedente bruto de explotación (diferencia entre el valor agregado y los componentes mencionados anteriormente).





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

	los asalariados en el Valor Agregado	producción en el Valor Agregado	explotación en el Valor Agregado
Rosario	26%	2%	71%
Resto del aglomerado	15%	1%	84%
Aglomerado Gran Rosario	19%	2%	79%

**Fuente:** Usina de Datos UNR en base al Censo Nacional Económico 2004/2005 (I.N.D.E.C. / I.P.E.C)

El Cuadro N°8 presenta la participación de los locales de cada rama de actividad económica en el total de locales del área correspondiente. La ciudad de Rosario posee una mayor proporción de locales de servicios y una menor proporción de locales comerciales que el resto del aglomerado.

**Cuadro 8. Locales por rama de actividad agrupada como porcentaje del total del área**

Áreas	Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria	Agricultura, Pesca y Explotación de Minas	Comercio	Servicios	Industria Manufacturera	Construcción	Sin clasificar	Total de locales
Rosario	0,7%	0,1%	51,8%	35,9%	7,6%	0,5%	3,3%	100,0 %
Resto del aglomerado	0,9%	0,2%	59,8%	28,4%	7,7%	0,8%	2,3%	100,0 %
Aglomerado Gran Rosario	0,8%	0,1%	53,2%	34,6%	7,6%	0,6%	3,2%	100,0 %

**Fuente:** Usina de Datos UNR en base al Censo Nacional Económico 2004/2005 (I.N.D.E.C. / I.P.E.C)

En cuanto a la participación de locales para cada rama de actividad en el total del aglomerado, el cuadro N° 9 a y b muestra que el 83% de los locales productivos del aglomerado se encuentran en la ciudad de Rosario. Tomando este valor como parámetro promedio, podemos decir que la ciudad de Rosario concentra una mayor proporción de locales destinados a actividades como Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler (90%), Servicios sociales y de salud (90%), Servicio de hotelería y restaurantes (87%) y una menor proporción de locales destinados a Explotación de minas y canteras (25%), Pesca y servicios conexos (50%) y Electricidad, gas y agua (53%) que en el resto del AGR.

**Cuadro 9 a. Participación de locales por rama de actividad por área con respecto al total de locales del AGR**



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Áreas	Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria	Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	Comercio al por mayor y menor, reparaciones	Construcción	Electricidad, gas y agua	Sin clasificación	Enseñanza	Explotación de minas y canteras	Industria manufacturera	Total
Rosario	79%	83%	81%	75%	53%	90%	82%	25%	83%	83%
Resto del aglomerado	21%	17%	19%	25%	47%	10%	18%	75%	17%	17%
Aglomerado Gran Rosario	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

**Fuente:** Usina de Datos UNR en base al Censo Nacional Económico 2004/2005 (I.N.D.E.C. / I.P.E.C)

**Cuadro 9 b. Locales por rama de actividad agrupada y área**

Áreas	Intermediación financiera y otros servicios financieros	Pesca y servicios conexos	Servicio de hotelería y restaurantes	Servicio de transporte, de almacenamiento y de comunicaciones	Servicios comunitarios, sociales y personales N.C.P.	Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler	Servicios sociales y de salud	Unidades auxiliares	Total
Rosario	82%	50%	87%	84%	82%	90%	90%	84%	83%
Resto del aglomerado	18%	50%	13%	16%	18%	10%	10%	16%	17%
Aglomerado Gran Rosario	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

**Fuente:** Usina de Datos UNR en base al Censo Nacional Económico 2004/2005 (I.N.D.E.C. / I.P.E.C)



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



## **Anexo II - Antecedentes**

### Panel de Hogares – Universidad Nacional del Litoral

Abordando experiencias previas dentro del territorio provincial, el primer caso lo constituye el **Panel de Hogares** llevado adelante por la Universidad Nacional del Litoral a través de su **Observatorio Social**.

El Observatorio Social es una Dirección, dependiente de la Secretaría de Planeamiento de la mencionada Universidad, compuesta por un equipo interdisciplinario de profesionales que lleva adelante relevamientos cualitativos y cuantitativos. Su trayectoria apunta, principalmente, a la detección y medición de las necesidades de los actores sociales que viven en la ciudad de Santa Fe y la región, procurando obtener indicadores comparables en el tiempo sobre distintos aspectos de interés para la comunidad.

En mayor especificidad, el Panel de Hogares del Observatorio Social tiene por objetivo ser un sistema de información social confiable para el Conglomerado Santa Fe y sus alrededores mediante la constitución de un panel de actores sociales, el que como producto finalista fue generando resultados periódicos con información sobre la opinión y análisis de la percepción social respecto a temáticas de interés público que afecten a la sociedad en su conjunto. En estos relevamientos se tienen en cuenta también los resultados (y su consistencia con los propuestos) de otros indicadores disponibles actualmente (encuesta permanente de hogares, resultados económicos-sociales muestrales y censales), a modo de “análisis de consistencia”.

La unidad observacional del Panel de Hogares del Observatorio Social es el Hogar, definido como “una o varias personas, con o sin lazo de parentesco, que comparten un mismo techo y que poseen gastos de alimentación en común”.

Los datos son relevados mediante la metodología de Panel Detallista, que tiene como característica fundamental, que lo diferencia de la encuesta única, la de poseer una permanencia relativa del conjunto de hogares que lo componen, en períodos regulares de tiempo.

El relevamiento arroja información para un análisis de tipo longitudinal de las variables incluidas en el cuestionario. La característica principal del sistema de información que surge del relevamiento es la posibilidad de confrontar los datos del hogar encuestado con la información histórica, que el mismo produjo en un momento determinado.

### Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo – Ciudad de Rosario

La primera **Encuesta de Uso del Tiempo (EUT)** fue realizada en la ciudad de Buenos Aires en el año 2005. Esta Encuesta de Uso del tiempo de la ciudad de Buenos Aires no sólo constituye el primer antecedente relevante por ser la primera experiencia en Argentina, sino que su realización constituyó la base sobre las que se concretó la EUT de la ciudad de Rosario.

Las Encuestas de Uso del Tiempo constituyen herramientas que permiten la visibilización y la valoración tanto social como económica del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, y han sido consideradas como el mejor instrumento para realizar estas mediciones. De esta manera, la medición del trabajo no remunerado resulta importante para modificar la percepción que tiene la sociedad en su conjunto acerca de su relevancia, ya que permite poner este volumen de trabajo en relación con los trabajos “visibles” realizados para el mercado.

Complementariamente, la medición del trabajo no remunerado brinda también información sustantiva que permite valorizar este trabajo, y comparar su aporte con otros sectores de la economía. Al ser



## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

realizado mayoritariamente por mujeres, la medición del trabajo no remunerado resulta un insumo útil para el desarrollo de políticas de igualdad de género.

Durante los meses de mayo, junio y julio del 2010 se realizó en Rosario la **Encuesta de Uso de Tiempo y Voluntariado (EUT)**, utilizando como instrumento de recolección un diario de actividades y tomando como período de referencia el día anterior, lo cual permite captar información sobre todas las actividades a lo largo de un día.

Este abordaje metodológico permite conocer la totalidad de las actividades realizadas por las personas, cuantificar claramente su duración y captar adecuadamente la realización de actividades simultáneas. Ello facilita una mejor cuantificación del trabajo doméstico y de cuidados que suele realizarse al mismo tiempo con otras actividades.

El tamaño de la muestra se definió en conjunto entre el equipo de investigación de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la UNR y el Instituto Provincial de Estadísticas y Censos de la Provincia de Santa Fe (IPEC). En función de ello se visitaron 1.001 hogares constituidos por 2.995 personas, y se realizó la EUT a 2.319 personas mayores de 15 años. Adicionalmente el IPEC tuvo a su cargo el relevamiento de la encuesta en un operativo especial, la supervisión del trabajo de campo y de gabinete, el diseño de los tabulados, la carga en una base de datos especialmente diseñada, y una vez consolidada la base de datos, la realización de rutinas de consistencia y los cuadros básicos.

### Encuesta Anual de Hogares – Ciudad de Buenos Aires

Otro caso de envergadura tiene lugar en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con su **Encuesta Anual de Hogares (EAH)**. Dicha encuesta es llevada adelante por la Dirección General de Estadística y Censos, dependiente del Ministerio de Finanzas, desde el año 2002.

Ahora bien, ¿de qué se trata? La misma es un operativo por muestreo que involucra un número importante de viviendas particulares distribuidas en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires. La muestra está diseñada de manera tal que los resultados de la encuesta permiten una representatividad del total de la Ciudad y de cada una de sus Comunas.

Entre sus objetivos más relevantes se encuentra el de recabar datos para conocer y analizar la situación socioeconómica y demográfica de la población y de los hogares de la Ciudad. Entendiendo que conocer el estado y la dinámica demográfica de la población es necesario para el diseño informado de la gestión pública, se propone indagar no sólo sobre los aspectos demográficos sino además acerca de educación, salud y mercado de trabajo de la población presente en el territorio porteño.

La EAH es un estudio por muestreo, en dos etapas, de viviendas en las que se encuesta la totalidad de los hogares que habitan en ellas. La población en estudio está constituida por los hogares particulares de la Ciudad de Buenos Aires, quedando excluida la población residente en hogares colectivos, los pasajeros de hoteles turísticos y las personas sin residencia fija.

Una cuestión relevante para destacar de los casos desarrollados anteriormente es que ambos constituyen procedimientos de obtención de datos y construcción de indicadores paralelos a las estructuras oficiales y sus herramientas ya ampliamente conocidas, como por ejemplo la Encuesta Permanente de Hogares. En los dos ejemplos el despliegue de recursos y el desarrollo del operativo tienen como fin recabar información para una base de datos propia de cada uno de los organismos, es decir, de índole privada, lejos de los protocolos que establece nuestra legislación del Servicio Estadístico Nacional. Todo ello desemboca en que los resultados obtenidos del procesamiento de la información generan indicadores sin reconocimiento oficial que, de alguna manera u otra, siguen aportando su grano de arena en el árido y difícil terreno del descrédito y deslegitimación de nuestro



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos como órgano máximo y centralizador del Servicio Estadístico Nacional.







**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

<b><u>HOGARES PARTICULARES</u></b> Características habitacionales del hogar	Cantidad de ambientes de uso exclusivo Combustible utilizado para cocinar Tenencia de baño de uso exclusivo
Régimen de tenencia de la vivienda	Régimen de tenencia de la vivienda



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Características sociodemográficas de los miembros del hogar	Relación de parentesco Sexo Género Edad Situación conyugal Salud Cobertura médica Guardia de salud Discapadidades Dificultades a largo plazo Posesión de Certificado Único de Discapacidad (CUD) Educación Alfabetismo Asistencia educativa Máximo nivel educativo alcanzado Compleitud del nivel Migraciones Lugar de nacimiento Lugar de residencia 5 años atrás Pueblos originarios
Estrategias de manutención del hogar	Fuentes de manutención del hogar (algunas fuentes corresponden a la percepción de ingresos no laborales) Percepción de otros ingresos Recurrencia a ahorros, préstamos, otros. Percepción de la Asignación Universal por Hijo (AUH)
Teléfono	Teléfono



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

<p><b><u>MEDIOAMBIENTE</u></b> Problemas de origen ambiental que afectan el barrio de residencia del hogar</p>	<p>Existencia de fábricas contaminantes a menos de 3 cuadras Existencia de basurales a cielo abierto a menos de 3 cuadras Existencia de plagas en la última semana Existencia de focos de quema en la última semana Existencia de ríos/arroyos contaminados a menos de 3 cuadras Existencia de problemas de inundación en la última semana</p>
<p><b><u>TENENCIA DE ANIMALES</u></b> Tenencia de animales en el hogar</p> <p>Características de los animales presentes en el hogar</p>	<p>Existencia de gatos/perros propios Existencia de gatos/perros en tránsito Existencia de otros animales</p> <p>Cantidad de animales propios Especie del animal Sexo Edad Raza Tamaño Esterilización del animal Recepción de atención médica Vacunación antirrábica Lugar de vivienda del animal Motivo de tenencia del animal</p> <p>Especie del animal en tránsito Cantidad de animales en tránsito Sexo de los animales en tránsito Esterilización de los animales en tránsito Vacunación antirrábica de los animales en tránsito</p>



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

<p><b><u>ACCESO A TECNOLOGÍAS</u></b> Acceso a tecnologías en el hogar</p>	<p>Disponibilidad de TV/Smart TV Disponibilidad de Computadora/Notebook/Netbook Disponibilidad de Tablet Disponibilidad de conectividad a internet/wifi Disponibilidad de teléfono fijo Disponibilidad de teléfono celular</p> <p style="text-align: right;">de</p>
<p><b><u>SEGURIDAD ALIMENTARIA</u></b> Existencia de elementos y utensilios</p> <p>Alimentación saludable y suficiente en términos calóricos</p> <p>Seguridad alimentaria</p>	<p>Existencia de elementos y utensilios</p> <p>Posibilidad de consumir frutas y vegetales frescos en el día de ayer por parte de adultos/as (18 años y más)</p> <p>Posibilidad de consumir frutas y vegetales frescos en el día de ayer por parte de niños/as (0 a 17 años)</p> <p>Posibilidad de consumir una comida con proteínas en el día de ayer por parte de adultos/as (18 años y más)</p> <p>Posibilidad de consumir una comida con proteínas en el día de ayer por parte de niños/as (0 a 17 años)</p> <p>Porción de alimentos de niños/as (0 a 17 años)</p> <p>Porción de alimentos de adultos/as (18 años y más)</p>







**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

<p>Subempleo visible</p> <p>Demanda de empleo</p>	<p>Deseo de trabajar más horas</p> <p>Disponibilidad (tres semanas) para trabajar más horas</p> <p>Búsqueda de más horas (últimos 30 días)</p> <p>Búsqueda de otra ocupación</p> <p>Razones de la búsqueda de otra ocupación</p>
<p>Ocupación principal</p> <p>Servicio doméstico con cama</p>	<p>Tipo de empresa</p> <p>Rama de actividad</p> <p>Tamaño del establecimiento</p> <p>Grupo ocupacional</p> <p>Lugar de trabajo</p> <p>Prestación de servicio doméstico en hogares particulares</p>





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

<p>Ingresos</p> <p>Asalariados</p> <p>Independientes</p> <p>Ingresos de otras ocupaciones</p>	<p>Fuentes y montos</p> <p>Percepción y monto de ingresos (habituales y no habituales) de la ocupación principal</p> <p>Intermediación del pago</p> <p>Valorización de <i>tickets</i></p> <p>Percepción y monto de ingresos de la ocupación principal</p> <p>Retiro de mercaderías</p> <p>Percepción y monto de ingresos (habituales y no habituales) de otras ocupaciones</p>
<p><b><u>POBLACIÓN DESOCUPADA</u></b></p> <p>Antiguos trabajadores (cuya última ocupación finalizó hace 3 años o menos)</p> <p>Tratamiento especial de antiguos trabajadores del servicio doméstico con cama</p>	<p>Tiempo de búsqueda</p> <p>Causas de no encontrar trabajo</p> <p>Existencia de changas</p> <p>Tipo de desocupado</p> <p>Tiempo sin trabajar</p> <p>Tipo de empresa</p> <p>Rama de actividad</p> <p>Tamaño del establecimiento</p> <p>Ocupación</p> <p>Antigüedad</p> <p>Similar a los ocupados</p>



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

<p>Categoría ocupacional Asalariados</p> <p>Independientes</p> <p>Trabajador sin salario</p>	<p>Similar a los ocupados Tipo de contrato Descuentos jubilatorios: Causas de pérdida de empleo <i>Despedidos:</i> Cierre de establecimiento Tipo de despido Telegrama de despido Cobro de indemnización Continuidad laboral Modalidades promovidas Cobro de seguro de desempleo</p> <p>Empleo de fuerza de trabajo Causas de pérdida de ocupación</p> <p>Identificación de trabajador familiar Causas de pérdida de ocupación Pago de sueldo Retiro de dinero/mercadería Antigüedad</p>
<p><b><u>TRABAJO NO REMUNERADO Y USOS DEL TIEMPO</u></b></p> <p>Organización del hogar</p>	<p>Usos del tiempo y trabajo doméstico no remunerado</p> <p>Existencia de otra persona que realice las tareas del hogar</p>



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

<p><b><u>BARRIO, CIUDAD Y SERVICIOS</u></b></p> <p>Movilidad de los y las rosarinas por la ciudad</p> <p>Valoración del transporte público de pasajeros (TUP)</p> <p>Servicios públicos</p> <p>Calidad de vida en el barrio donde vive</p>	<p>Método de transporte más utilizado en la semana de referencia</p> <p>Conformidad con el transporte público de pasajeros (TUP)</p> <p>Valorización de los servicios públicos</p> <p>Estado general de las plazas y parques del barrio</p> <p>Frecuencia de visita a las plazas y parques del barrio</p>
<p><b><u>ACTIVIDAD FÍSICA Y DEPORTES</u></b></p> <p>Realización de actividad física</p>	<p>Realización de actividad física</p> <p>Frecuencia de la actividad</p> <p>Motivos por los cuales no realiza actividad física</p> <p>Tipo de actividad realizada</p>
<p><b><u>PARTICIPACIÓN CIUDADANA</u></b></p> <p>Participación ciudadana</p> <p>Participación en acciones colectivas en defensa del medioambiente</p>	<p>Participación en organizaciones y/o instituciones en los últimos 12 meses</p> <p>Participación en acciones colectivas en defensa del medioambiente</p>



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

<p><b><u>ACCESO Y USO DE ACTIVOS FINANCIEROS</u></b></p> <p>Tenencia y uso de productos financieros</p> <p>Realización de actividades y procedimientos de manera habitual</p> <p>Realización de compras con determinados productos financieros</p>	<p>Tenencia de caja de ahorro Tenencia de cuenta corriente Tenencia de tarjeta de débito Tenencia de tarjeta de crédito Uso de préstamos personales</p> <p>Transferencias bancarias por <i>homebanking</i> Pagos de servicios por <i>homebanking</i> Pagos de servicios mediante débito automático Depósitos de dinero en caja de ahorro o cuenta corriente</p> <p>Compras con tarjeta de créditos Compras con tarjeta de débito Compras con billetera virtual</p>
<p><b><u>ACCESO A TECNOLOGÍAS</u></b> Acceso y uso de tecnologías</p> <p>Finalidad del uso de internet</p>	<p>Utilización de     Computadora/Notebook/Netbook Navegación en internet Utilización de redes sociales Tenencia de correo electrónico</p> <p>Motivos del uso de internet</p>





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**Área temática de Política y ambiente.**

**“Separación de residuos en origen en la ciudad de Río Cuarto, aportes vinculados a la campaña “SEPARATE” del Tribunal de Cuentas Municipal: apuntes sobre la construcción de redes institucionales”**

Alaniz, Pablo Daniel

pdalaniz@hotmail.com

Tribunal de Cuentas Municipal de Río Cuarto. Ateneo de Estudios Internacionales UNRC.

Dova, Mauricio Daniel

mauricioddova@hotmail.com.ar

Presidente del Tribunal de Cuentas Municipal de Río Cuarto.  
Presidente del Centro de Estudios para el Desarrollo de Río Cuarto.

Polack, Cecilia Nicole

polacknicole1997@gmail.com

Tribunal de Cuentas Municipal de Río Cuarto.  
Estudiante de la Lic. en Ciencias Políticas UNRC

**Abstract**

El 29 de junio en la ciudad de Río Cuarto el Tribunal de Cuentas Municipal lanza la Campaña de Separación de Residuos en Origen “SEPARATE”, en articulación con la Federación de Cartoneros, Carreros y Recicladores Urbanos(FCCRU) y el compromiso de una serie de instituciones y empresas de la ciudad para poder desarrollar una logística productiva vinculada a la economía circular.

La importancia de la creación de esta campaña surge tras avizorar la ausencia de una política pública de Estado, en torno a la separación de origen de manera integral, en donde los esfuerzos de los diferentes actores de la sociedad civil que llevan a cabo esta tarea encuentran que sus acciones suelen ser aisladas e individuales. En línea con ello, en base a la constitución de un marco convenio con la FCCRU, el Tribunal de cuentas propone la constitución de una red de trabajo para llevar a cabo esta tarea, beneficiando a los trabajadores organizados de la economía circular.

En suma, la intención del presente es hacer un análisis del desarrollo de esta experiencia propuesta por el TCM con sus aciertos y vicisitudes, en vista de potenciar la agenda sustentable en la ciudad.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**Trabajo preparado para su presentación en el XV Congreso Nacional y VIII Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022.**

### **Introducción**

La gestión y el tratamiento de los residuos sólidos urbanos es una problemática que atraviesa la agenda medioambiental, de manera transversal, en lo que refiere a la necesidad de reconvertir la linealidad de la economía para lograr estructurar una revinculación con los productos que consumimos, utilizamos y desechamos correspondientemente. Esta área resulta estratégica por diferentes motivos; se puede destacar la posibilidad de que una gestión sustentable vinculada al reciclado se convierta en una oportunidad para desarrollar y articular proyectos productivos de distinta índole que conviertan esta situación compleja en una oportunidad para la creación de puestos de empleo y el desarrollo de una estructura productiva viable.

En nuestro país, la competencia de la gestión de los Residuos sólidos urbanos se asienta sobre los municipios, en donde se avizora que están existiendo deficiencias, en base a las problemáticas multifacéticas que constituyen la organización, articulación y resolución de las demandas de las comunidades. Así mismo, estas encuentran como eje nodal a cierta asimetría o falta de respuesta organizativa que están teniendo las estructuras municipales para dar contestación a las demandas emergentes de la “agenda verde”, y las urgencias que existen en las constantes crisis económicas a lo largo de estas décadas que asiste nuestro país; en donde en múltiples oportunidades los municipios se posicionan como la primera barrera de contención de las conflictividades sociales.

En esa línea, la ciudad de Río Cuarto, capital alterna y corazón productivo del sur de la Provincia de Córdoba, no ha sido la excepción de las distintas vicisitudes que acontecen en el país y en las problemáticas transversales que existen en torno a la gestión de los residuos sólidos urbanos. En paralelo a ello, durante los últimos años han aflorado distintas experiencias de los diferentes actores sociales que brotan de la propia sociedad civil. Estas han demostrado que los trabajos mancomunados, articulados y ejecutados en redes comunitarias pueden ser una respuesta para dar una resolución eficaz de las diferentes problemáticas sociales. A modo de ejemplo, las experiencias de las cooperativas de recicladores urbanos en la ciudad han visibilizado la labor de un sector históricamente relegado y no formalizado de la economía, que lleva a cabo una tarea silenciosa que tiene un potencial productivo que resulta beneficioso para la generación de nuevas fuentes de empleo en consonancia con la construcción de esta nueva perspectiva.

Además, estas se pueden ver potenciadas por el trabajo en su mayoría individualizado de las organizaciones de segundo orden de la sociedad civil, como las instituciones, empresas u organizaciones, que contribuyen con distintas experiencias en la materia, a potenciar los esfuerzos acontecidos en esta área. En esa línea, el Tribunal de Cuentas Municipal (TCM), lleva a cabo una campaña de Separación en Origen SEPARATE, con la finalidad de visibilizar, contribuir a las acciones desplegadas por la comunidad y colaborar con la



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

articulación de estos con las cooperativas de recicladores urbanos, nucleadas en la Federación de Cartoneros, Carreros y Recicladores Urbanos filial Río Cuarto, que están llevando a cabo como agentes de la economía circular. Sumado a ello, la constitución de un entramado de múltiples entidades de la ciudad en el diseño, planificación y logística que se constituyeron en una red institucional de trabajo en pos de articular para efectivizar la separación en origen en sus respectivos lugares de funcionamiento y ubicar la temática en la agenda pública.

Finalmente, el objetivo del presente trabajo consiste en sistematizar esta experiencia de trabajo en redes comunitarias e institucionales, con la finalidad de comprender la problemática de estas demandas emergentes en la agenda pública de la ciudad. Para ello, abordaremos algunos elementos conceptuales que nos guiarán en la comprensión de la temática, el marco normativo que se suscribe, las diversas experiencias en la ciudad en torno a la economía circular y por último trataremos de abordar el impacto de campaña SEPARATE, desplegada por el TCM, con sus respectivos alcances y limitaciones a los fines de establecer un documento de trabajo que contribuya a un cuadro de situación general en torno al avance de esta temática en la ciudad.

### **Abordaje Conceptual**

En el presente apartado traeremos a colación algunos elementos conceptuales que nos servirán para problematizar los ejes que atraviesan la temática, a los fines de tener una aproximación certera y científica en lo que refiere a las vicisitudes que se presentan. Es menester resaltar que estos se nutren de las diversas disciplinas que componen las ciencias sociales y que a los fines explicativos son utilizados para ahondar en una problemática que resulta preponderante para la agenda de la política pública. Por ello, la comprensión de estos, tiene la importancia de abordar de manera transversal algunos elementos que son nodales para la construcción de una política pública acorde.

En primera instancia se puede tener en consideración para abordar la complejidad que supone comprender las dinámicas organizacionales del Estado con el modelo “proceso organizacional”, que posee un carácter explicativo para lograr un correcto abordaje sobre la resolución y dirección de las directrices políticas estatales. En donde cada parte de las organizaciones que componen el Estado en sus diferentes niveles, en donde este posee “una vida propia y sustantiva”. Así mismo, los gobiernos tienden a percibir las problemáticas mediante los sensores organizacionales, por lo que a la hora de elaborar estrategias o alternativas para dar soluciones a éstas en forma de “output” existen ciertas rutinas preestablecidas que las instituciones deben elaborar, en líneas generales, se puede entender a la conducta gubernamental como la resultante de varias organizaciones parcialmente coordinadas. (Allison, 1988).

Por consiguiente, el autor considera que el rasgo más sobresaliente de la actividad organizacional es su carácter programado, en ese sentido estipula que la generación de “output” como la culminación de un proceso rutinario que se actualiza constantemente. Así mismo, la generación de “output” es un proceso en constante cambios que tiene el objetivo principal de dar una certera solución a la problemática, en caso contrario esta es susceptible a modificarse por los canales estatuidos. Así mismo, La acción gubernamental y la generación



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

de alternativas tiende a descentralizarse, pero es obligación de los conductores políticos de las organizaciones coordinar y orientar para su efectiva aplicación con otros organismos, así mismo, el control externo es relevante para cualquier tarea (Allison, 1988).

Además, el autor le da una centralidad notable a la dirección y decisión de los “conductores” o en este caso dirigentes en la construcción y resolución de las direcciones. Lo que detalla como trasfondo la complejidad que existe en la elaboración de política pública, en donde la coordinación, los diferentes actores y los elementos internos intervienen de forma notable para que las decisiones políticas se lleven a cabo de forma efectiva para satisfacer una problemática específica (Allison, 1988).

Así mismo, es ineludible caracterizar algunos elementos propios de la dinámica de la política pública, en donde podemos considerar a esta como poseedora de un carácter relacional, que se basa en la impronta de la elaboración de ciertas estrategias y acciones que tengan en perspectiva la satisfacción de las necesidades de la sociedad, la misma debe ser comprendida bajo los criterios de los recursos y los factores económicos que dispone el Estado para dar cabida a la problemática (Eissa, 2015, pp. 53-54). En línea con esto Oszlak y O’Donnell *“sostienen que el Estado Nacional se constituye como el núcleo de regulación y articulación social”* (Eissa, 2015, p 55). Esta impronta constituye que la resolución de la agenda social es elemental para el sostenimiento y el desarrollo de los procesos políticos circunscriptos al desarrollo histórico. En ese aspecto la política pública que se lleva a cabo serán consideradas como tomas de posiciones de sus representantes e instituciones frente a un universo de posibilidades que sugieren un trasfondo político, teórico y material; por consiguiente, la continuación de esas cuestiones en agenda admite la presencia de conflictos no resueltos, de tensiones sociales y de actores sociales con sus respectivas necesidades e intereses en torno a la problemática. (Eissa, 2015).

En suma, la conjunción abordada por estos autores sugiere que el entramado político para la resolución de las problemáticas de la sociedad, contiene complejidades a la hora de lidiar por los diferentes intereses, perspectivas, aspectos socioculturales, etc. que atraviesan la complejidad de los engranajes que componen el aparato estatal. Sin embargo, la comprensión de estos elementos en donde se comprende que las decisiones gubernamentales terminan siendo sujetas a las correlaciones de fuerzas de los diferentes actores que intervienen en la generación de la política pública.

En este contexto, se sugiere la posibilidad de que la sociedad civil traslade las demandas y necesidades al sistema político mediante la organización política y/o la construcción de agendas en torno a cierta temática que las aquejan. Por consiguiente, la importancia de la organización social en torno a estos ejes trae la posibilidad de renovar y sugerir cambios en torno a las directrices que lleva a cabo el Estado para la solución de diferentes problemáticas. Esta dinámica dialéctica entre Estado y sociedad civil trae consigo un juego de alianzas, construcción de redes, constitución de fronteras y significaciones que atraviesan de manera transversal las directrices en lo que refiere a la resolución de conflicto, en pos de que concluyan las decisiones en materia de política pública.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Por consiguiente, resulta preponderante a los fines del presente abordar teóricamente estas vinculaciones descriptas para analizar este vínculo Estado y sociedad, a la hora de comprender los aspectos que determinan la toma de decisiones políticas. Así mismo, es necesario destacar que estas problemáticas que atraviesan a la misma se pueden organizar y clasificar dependiendo el lugar en donde está situado en la importancia y el proceso de elaboración, conjugación e instrumentalidad que le asigna cada actor. En ese aspecto se define agenda como *el conjunto de cosas que han de ser llevadas a cabo, que se procurarán, que] se intentarán, cosas en las que se pondrá empeño* (Casar y Maldonado, 2010, p 222 CP Zuluaga & Morales. p5). Esta comprensión le da peso a la construcción de los procesos políticos y la determinación que comprende la dinámica de poder que comprende el proceso organizacional de la construcción de la política pública.

Por consiguiente, desde un enfoque constructivista en materia de política pública, se puede determinar que desde esta concepción la posibilidad de categorizar tres tipos de agenda: la pública, la política y la gubernamental. Estas están determinadas por el alcance que tienen, los aspectos estratégicos o coyunturales, la preponderancia en la cotidianeidad de los ciudadanos, etc. Por ello, comprenderemos a la primera como aquella que atraviesa la discusión pública del gobierno y la sociedad, independientemente del grado de urgencia que tiene está, el debate se considera transversal a la misma, como los esfuerzos para darle solución. La misma está caracterizada por ser agendas “*setters*”, en donde la posibilidad de instalación de la misma suele estar atribuida directamente por grupos o individuos que poseen el suficiente poder como para influir en la configuración de la agenda de los poderes públicos. En suma, los actores intervinientes tienen capacidad de movilizaciones aceitadas, posibilitando la construcción de alianzas o redes para disputar las significaciones en torno a esta (Palacios,2015).

En lo que refiere a la agenda gubernamental, se comprende a ésta como aquella que se vincula con problemas en donde la autoridad política tiene capacidad de resolución activa, en un diálogo constante con lo que significa un problema para la sociedad. En síntesis, dependiendo de la urgencia es aquella que tiene un proceder para la resolución por parte de los actores gubernamentales. Finalmente, la agenda política se puede visualizar a aquella que está sujeta a significaciones ideológicas por parte de la interacción que surge entre medios, sociedad y gobierno, sujeta a la coyuntura política en lo que refiere a temáticas susceptibles a problematización (Valcarce, 2002).

En correlato con ello, resulta preponderante situar el ámbito de análisis en el que nos estamos sometiendo, a los fines de dimensionar la construcción de agendas públicas en torno a una problemática emergente. Comprendiendo la dimensionalidad geográfica de la temática que atraviesa la presente investigación, es notable abordar la construcción de redes comunales de los diferentes organismos que hacen al ámbito municipal, en esa línea la dinámica de acción social en un ámbito tan micro en lo que refiere a los esquemas de decisión política nos posibilitan acordar con idea que plantea Kinen (2000, p. 15):

*...nuestras comunidades urbanas, se puede visualizar a nuestros gobiernos locales como organizaciones focales que actúan interrelacionadamente con el resto de los diferentes actores locales en pos de un objetivo que usualmente todos declaman: el desarrollo local.*



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

*Pero, dadas las diversas racionalidades de los otros agentes institucionales y sociales que se encuentran en el espacio local, "el perfil de la sociedad local debe construirse a partir de un permanente esfuerzo de negociación entre las diferentes lógicas de acción, en la medida en que todas ellas son necesarias para potenciar los recursos locales" (Arocena, 1995).*

Así mismo, se trae a consideración los desafíos de la gobernabilidad en este nuevo siglo, en donde surgen demandas emergentes, en una sociedad atomizada e individualizada, la atención de las organizaciones gubernamentales debe estar puesta en ponerse a disposición en la construcción de un diálogo permanente de estas. Por consiguiente, el rol central que cumple en este esquema es el de constituir un aparato estatal íntimamente ligado y compenetrado a las redes institucionales y comunitarias como instrumento para promover la articulación entre los diferentes sectores de la sociedad, en pos de promover un cambio permanente en los procesos organizacionales de la toma de decisiones (Kinen, 2000).

En base a lo expuesto, en un esquema de democracia participativa es menester a la hora de desarrollar políticas públicas, la comprensión e inclusión de un proceso endógeno que priorice la articulación intersectorial de la comunidad en su conjunto. Por tanto, se visualiza a las instituciones que surgen de la propia sociedad (Asociaciones, ONG'S, Cooperativas, Empresas, etc.) como promotores del desarrollo de estas, y constituye la necesidad de operar en torno al trabajo en red a los fines de operatividad las transformaciones necesarias en torno a la circunscripción territorial (Kinen, 2000).

Finalmente, comprendiendo la dinámica de análisis y las diferentes acepciones de la terminología utilizada en la temática, conceptualizaremos como gestión ambiental:

*"el manejo participativo de las situaciones ambientales de una región por los diversos actores, mediante el uso y la aplicación de instrumentos jurídicos, de planeación, tecnológicos, económicos, financieros y administrativos, para lograr el funcionamiento adecuado de los ecosistemas y el mejoramiento de la calidad de vida de la población dentro de un marco de sostenibilidad" (Muriel, 2006. p. 3)*

Resulta preponderante el planteo llevado a cabo por el autor debido a las diferentes perspectivas que existen en torno a la responsabilidad que comprende para con los actores del conjunto del sistema doméstico. En esa línea, es menester considerar una visión integral que comprometa de manera transversal a la sociedad y que acompañe las diversas políticas públicas en esta área.

En síntesis, esta comprensión de la gestión en su conjunto viene amparada con la necesidad de romper la linealidad con la cual comprendemos la utilización de los recursos naturales, transformando el eje en el cual se constituye nuestra relación y gestión de estos, que confluyan a la construcción de una circularidad de la economía, en donde el compromiso de todos los actores de la sociedad resulta preponderante en la gestión, construcción y seguimiento de las políticas públicas.

### **Apuntes Sobre El Marco Jurídico**





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Las problemáticas que refieren a la sustentabilidad de las actividades llevadas a cabo por el ser humano y su vinculación con el medioambiente es una de las grandes temáticas que atraviesan finales de siglo pasado y comienzos de este, en lo que refiere a la preocupación creciente que significa el cambio climático para un sector relevante de la sociedad y el conjunto de los principales actores en el sistema internacional. En esa línea, se han constituido a lo largo de estas últimas décadas un conjunto de protocolos, acuerdos, tratados internacionales, y organismos multilaterales, de estos se pueden destacar el acuerdo de Kyoto, París y el Protocolo Doha, y diferentes instancias constituidas en la ONU. La obligación del conjunto de estos organismos que surgen de los distintos compromisos internacionales es el hacer un seguimiento sobre la acción que están llevando a cabo los distintos Estados que se han comprometido a estos.

En línea con ello, comprendiendo la instrumentalización de los compromisos internacionales en materia de política pública en nuestro país, Argentina, a la hora de abordar las diferentes problemáticas que emanan de la agenda medioambiental y los compromisos internacionales de esta. Es necesario caracterizar la organización estatal en el marco jurídico que propone la dinámica de un país Federal, en donde la Constitución Nacional y el entramado de leyes que emanan de ella enmarca tres niveles claramente delimitables, con sus respectivas competencias, Nacional, Provincial y Municipal. Esto adquiere una relevancia notable para la organización de las diferentes responsabilidades, deberes y obligaciones para con los ciudadanos de la nación.

En referencia a lo que supone el tratamiento de los residuos sólidos urbanos, encuentra un sostén jurídico nacional en lo que refiere a las obligaciones que posee la gestión integral de residuos de la ley 25.916 de Gestión de Residuos Domiciliarios (2004), que establece un marco jurídico para la gestión integral de los residuos, así mismo estas normativas dispone ejes prioritarios que componen la estructura de la gestión. Por su parte la provincia tiene la facultad de poder de policía para verificar que se lleven a cabo las disposiciones sujetas por los organismos pertinentes desde las diferentes carteras, como el de salvaguardar la integridad del medio ambiente en su conjunto. Así mismo, tiene una obligación de articulación con los diferentes organismos de los distintos niveles del Estado.

Finalmente, en referencia a los municipios, es necesario caracterizar que estos tienen competencia en la gestión de Residuos sólidos urbanos, con la finalidad de poder dictar sus propias normas, percibir tasas y organizarse en torno a ello. El financiamiento surge de la ley de coparticipación federal N°23.548 (1988) y salvo en territorios nacionales, deben estar acorde a las disposiciones de la ley que emanan de la Provincia. (Insua & Ferraro, 2015). En línea con ello, se puede caracterizar que las acciones que se despliegan en torno a la gestión integral de los residuos depende en su mayoría de los municipios y la capacidad operativa de los mismos para poder constituir políticas públicas certeras y eficaces en lo que refiere a esta problemática.

En síntesis, podemos encontrar la Ley N° 25.916 (2004) de gestión de residuos domiciliarios como un piso para el cual los diferentes Estados provinciales y municipales deben elaborar las estrategias para constituir una política integral en referencia al tratamiento de los residuos sólidos urbanos, esto se ve fortalecido por lo pautado por la Estrategia



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, comprendiendo *integralidad (reducción en origen, segregación domiciliaria, recolección y transporte, transferencia y regionalización), procesamiento (reciclado de orgánicos, compostaje de orgánico y otros) y centros de disposición final dentro de un horizonte temporal de los próximos 20 años (2005-2025)* (Cóppola, Pescio, & Schamber, 2022). Así mismo, (Insua & Ferraro, 2015) establece una sistematización de los objetivos específicos en los cuales se circunscriben éstos y que constituyen una guía a la hora de comprender la dinámica que debe poseer esta política pública.

**Políticas y objetivos específicos ENGIRSU**

<b>Políticas</b>	<b>Objetivos específicos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Impulsar la adopción e implementación en las provincias y sus municipios del sistema GIRSU, el cual se fundamenta en los principios del desarrollo sostenible a partir de la utilización de tecnologías limpias y las mejores técnicas disponibles que sean ambientalmente apropiadas, socialmente equitativas y aceptables, y económicamente factibles.</li> <li>- Priorizar el cuidado y la preservación de la salud humana y el bienestar de la población en todos los aspectos vinculados en la gestión de los RSU.</li> <li>- Jerarquizar la prevención por sobre la corrección de los efectos adversos derivados de los RSU sobre el ambiente.</li> <li>- Promover la participación y el protagonismo de la ciudadanía en los aspectos vinculados a una gestión sostenible de los residuos, dentro de un marco de equidad social.</li> </ul>	Lograr la minimización de la cantidad de RSU a generar y a disponer, y la maximización de su valoración mediante la aplicación de la Reducción, Reciclado, Reúso y Recompra.
	Lograr la implementación de la GIRSU en el país.
	Clausura de basurales a cielo abierto
	Recopilación y difusión de información relativa a la gestión de los RSU en el país
	Lograr la comunicación eficiente y una activa participación ciudadana en todos los aspectos relacionados con la GIRSU

Fuente: Insua & Ferraro, 2015

Empero, resulta preponderante resaltar que la Provincia de Córdoba, al igual que Entre Ríos, La Rioja y Mendoza, no se encuentra circunscripta al régimen de revisiones que corresponde a las ENGIRSU, debido a la existencia de estudios previos, por ello se estableció que el seguimiento de los mismos con las mismas metodologías. Por otro lado, se destaca que la ciudad de Río Cuarto establece un código ambiental, por intermedio del poder legislativo, en donde establece los ejes para la regulación de las diferentes actividades humanas y su correspondiente impacto, teniendo como un aspecto transversal el tratamiento de los residuos sólidos urbanos. En suma, es menester remarcar que la construcción de este entramado jurídico, con sus respectivos relevamientos y puntos de control, respetan el espíritu de la ley siendo compatibles con las normativas nacionales e internacionales en torno a esta temática.

A modo de síntesis, el presente apartado demarco algunos aspectos fundamentales que hacen al establecimiento de los principios que persigue el Estado para el tratamiento de los residuos sólidos urbanos, su grado de competencia y responsabilidades para con los diferentes niveles del Estado y la ciudadanía. Por consiguiente, se establece la importancia de los municipios en



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

esta temática y su correspondiente necesidad de constituir una política articulada con el entramado que compone la estatalidad y la ciudadanía.

**Estado de situación sobre los residuos sólidos urbanos: Notas sobre las experiencias vinculadas a la separación en origen**

En lo que refiere al cuadro general de la recuperación de residuos sólidos urbanos, es necesario tener en consideración que las diversas experiencias llevadas a cabo en torno a los aspectos que constituyen la economía circular, en nuestro país se han llevado a cabo avances consistentes pero que resultan insuficientes para contener en esta la cantidad de residuos que se generan y suministrar a las industrias que las requieren. Ejemplo de ello, es la industria del plástico que se encuentra funcionando al 40% de su capacidad operativa debido a que solamente que el 14,6% del total de consumos de plástico que consume termina en el circuito de la economía circular; observando la enorme potencialidad que posee esta área de la economía en la generación de puestos de trabajo (Roig, 2022).

Así mismo, se destaca en un informe de CEMPRE que relevó a 200 (doscientos) municipios, en donde se comprendió que el 82% de estos no posee una estructura de separación en origen y reciclado para grandes generadores, el 51% poseen plantas de reciclado y solamente el 29,94% de estos posee un esquema de recolección diferenciada que garantice el adecuado retiro de los residuos sólidos urbanos (CEMPRE , 2022), esto denota que existe una problemática estructural en lo que refiere esquemas de inversión y contención de la oferta y demanda de los residuos susceptibles a ser contemplados en el esquema de recuperación.

Por otra parte, se resalta la labor de los recuperadores urbanos en este esquema, donde se avizora que el 10% de la materia prima que se vuelcan a las industrias vinculadas al reciclado son recolectados por estos, constituyendo un aporte significativo en un esquema autogestión de la economía popular con un potencial enorme, por lo que existe un horizonte de recuperación y puesta en circulación de residuos que constituyan una oferta consistente de material que pueda ser reciclado. Así mismo, se visibiliza la labor a escala nacional del rol de los recuperadores urbanos en la economía circular y popular, debido a que este porcentaje apreciado, corresponde a un sector que en el mejor de los casos son experiencias autogestivas notables (Schamper, Cp. Olloco, 2019). En síntesis, se visualiza que se ha avanzado consistentemente desde comienzos de este siglo en los procesos vinculados a la economía circular, empero los municipios en su conjunto encuentran “cuellos de botella” de índole cultural, inversión o capital humano, para profundizar sobre los aspectos productivos vinculados a esta área de la economía.

En referencia a la Ciudad de Río Cuarto, en calidad de capital alterna de la provincia, y ciudad mediana, se puede visualizar una ausencia de políticas públicas sostenidas en el sector que datan desde comienzos de este siglo con las diversas discusiones en torno a la composición societal de la administración de residuos sólidos urbanos y la perspectiva en la cual se trabaja, por lo que los ejes del debate en torno al tratamiento de los residuos correspondía a no tener definido el perfil de la empresa encargada de esto. No obstante, se está avizorando que existen algunas gestualidades pero seguros para la implementación de un esquema de separación de residuos sólidos urbanos en el mediano plazo, con la



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

potencialización de diferentes plantas de separación de residuos, en donde se destaca el trabajo articulado de la Fundación Social de Río Cuarto y las empresas/asociaciones “Plasticar” y “Reciclar” en la formalización de diversos protocolos de trabajo para potenciar el volumen de reciclado de la ciudad y construir nuevas cadenas de trabajo en torno a ello (Gobierno de Río Cuarto, 2022).

Así mismo, se ha avizorado una respuesta positiva en torno a las diferentes medidas llevadas a cabo por diferentes actores estatales o privados en la ciudad como ha sido a la constitución de “Puntos Verdes” para la separación de residuos por parte de la Municipalidad, en concomitancia con la recepción de Basura Electrónica dispuesta por el Ministerio de Ambiente de la Provincia y un avance a un proceso de contenerización por parte de la empresa encargada de los residuos sólidos urbanos COTRECO S.A. Sin embargo, la ausencia de un abordaje sostenido en torno a un sistema de recolección que contemple la separación de residuos para la economía circular por parte de esta última y una falta de fortalecimiento y coordinación las diferentes acciones desplegadas por parte de todos los niveles del Estado, constituyen un esquema que da como resultante una insuficiencia para contener la generación de residuos sólidos urbanos de manera sustentable a vista de las demandas del conjunto de la sociedad.

Por lo que, independientemente de los avances que se han tenido en la materia, en sintonía con la demarcación de la agenda de diferentes sectores de la sociedad se avizoran experiencias diversas en torno a la construcción de redes con el objetivo de potenciar una gestión integral de los residuos urbanos, colaborar con la gestión municipal para la consecución de las disposiciones radicadas en la Estrategia Nacional de Gestión de Residuos sólidos urbanos y aportar desde la comunidad con las problemáticas que se encuentran vinculadas a los diferentes aspectos de la gestión medioambiental. En síntesis, el estadio y potencialización de la agenda medioambiental en la provincia y la ciudad que se encuadra en la demanda de la sociedad en su conjunto, supera los márgenes de acción en torno a esta temática debido al contexto de crisis económica estructural que asistimos y que los municipios terminan agotando la capacidad de respuesta en torno a las diversas agendas.

En concomitancia a ello, se pueden encontrar diversas experiencias situadas de la sociedad civil que tienen el objetivo en lograr una vinculación sustentable con los Residuos Sólidos Urbanos, generar fuentes de trabajo a partir de esta ventana de oportunidad y dignificar los mismos, ejemplos de ello es la labor de las diferentes cooperativas de trabajo que se han constituido con la tarea de organizar la labor de cartoneros, recicladores y carreros de la ciudad, con diferentes abordajes y apoyos por parte del conjunto de la estatalidad. En la ciudad existen distintas experiencias de distinta índole como la constitución de Cooperativas como “Recicladores R4” y “Todo Sirve” a comienzos de la década pasada, que se ven renovadas por la radicación y potencialización de “Emprendedores en Lucha”, “El poleo” (Ferro & Budin, 2022) y “Unidad Productiva Castelli 2”. En suma, este trabajo mancomunado de la economía popular se ve nucleado en la conformación de la Federación de Carreros, Cartoneros y Recicladores Urbanos de la ciudad, comprendida en el marco de la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP), que permite un espacio



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

institucionalizado que potencia, formaliza y contiene el conjunto de las acciones llevadas a cabo por estas cooperativas en su búsqueda de un espacio digno de trabajo.

Además, se suma a ello, la incipiente generación de distintas organizaciones en la planificación de campañas educativas en torno a la separación en origen, en donde se destaca de manera reciente la propuesta por las mujeres del CECIS (Centro Empresario, Comercial, Industrial y de Servicios de Río Cuarto), en donde a través de los colegios se propone trabajar con los estudiantes en la separación en los hogares de cada uno y la constitución de estos como puntos verdes para que sea retirado a la posteridad por empresas para su posterior tratamiento en las diferentes plantas de reciclado (PUNTAL, 2022). En la misma orbita, se pueden destacar distintas experiencias educativas en los diferentes escuelas primarias y medias en la ciudad, en donde se están desarrollando constantemente proyectos curriculares y talleres que promueven esta temática entre la comunidad educativa, vinculando a éstos con actores involucrados en la separación de residuos en origen y el Estado municipal, a los fines de promover los valores y concientizar sobre la importancia estratégica de la separación de residuos en origen y el reciclado en general.

Finalmente, en el marco del Programa “Río Cuarto, Ciudad Verde”, a mediados del presente año el gobierno municipal ha conformado el gabinete de desarrollo sostenible, en donde se conformó mesas de trabajo de diferentes actores del propio gobierno, y actores claves como la Universidad Nacional de Río Cuarto con el objetivo de abordar distintos proyectos vinculados a la sustentabilidad de la ciudad, teniendo en consideración elementos como la forestación de espacios verdes, la economía circular y proyectos vinculados a energías de menor impacto medioambiental (Gobierno de Río Cuarto, 2022).

En síntesis, resulta preponderante establecer que la problemática de la ciudad de Río Cuarto en torno a la separación en origen y la conformación de un trabajo integral de los residuos sólidos urbanos, no resulta aislado al panorama que están encontrando diferentes municipios del país. Sin embargo, se avizora que están existiendo respuestas tendientes a articular y poner la temática de la agenda medioambiental en la ciudad. Así mismo, el desafío consiste en articular los intereses de una sociedad que cada vez exige un compromiso mayor por parte de los actores institucionales en torno a la agenda medioambiental, por lo que resulta preponderante el despliegue de acciones que permitan una gestión eficaz en torno a esta temática.

**Campaña de Separación de Residuos en Origen SEPARATE del Tribunal de Cuentas Municipal. Experiencias de la construcción de redes.**

El 29 de junio el Tribunal de Cuentas, lanza la Campaña de Separación de Residuos en Origen “SEPARATE”, en articulación con la Federación de Cartoneros, Carreros y Recicladores Urbanos(FCCRU) y el compromiso de una serie de instituciones y empresas de la ciudad para poder desarrollar una logística conjunta vinculada a la economía circular. La necesidad de empezar a diagramar un trabajo en red para el conjunto de estos actores, en pos de proporcionar un aporte hacia la transformación cultural en torno a la forma de vincularse con los residuos resultó urgente para llevar a cabo las adhesiones en lo que refiere a la campaña.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

La génesis de ésta, se encontró atravesada por una serie de cuestiones de carácter multifacético, en donde es menester mencionar que el primer aspecto que se considero fue la ausencia, por los motivos previamente expuestos, de una política integral en torno a la separación de residuos en origen, en esa línea, la necesidad de establecer un esquema comunicacional, político y social que colabore al involucramiento de la temática en la agenda pública. Sumado a ello, las vinculaciones formales y no formales en el ámbito institucional con los diferentes actores de segundo grado de la sociedad civil, encontró la posibilidad de visualizar un estado de situación compartido en referencia a la necesidad planteada, con las motivaciones de impulsar en acciones políticas de concientización, que posibiliten el marco necesario para su trabajo articulador que comprometa al conjunto de la sociedad y los actores políticos institucionales en avanzar en la materia.

En concomitancia con ello, y en vista de la notable preponderancia de las cooperativas de trabajo de recicladores urbanos en la ciudad de Río Cuarto, se empezó a diagramar un trabajo articulador en torno a las distintas entidades de este tipo en la ciudad. Las causas iniciales que motorizaron esto comprendían la urgencia de tener una visión cabal de las incertidumbres que estaban encontrando en las diferentes actividades que están llevando a cabo, establecer un cuadro de necesidades, ponerse a disposición de las gestiones burocráticas que tengan, en síntesis, establecer una compenetración de la infraestructura desarrollada con una dinámica articuladora que posibiliten el trabajo en conjunto.

Este trabajo dialógico, vino acompañada en los meses previos con una “prueba piloto”, de lo que serían los ejes de la campaña, con la firma de un marco convenio entre el Tribunal de Cuentas Municipal con las Cooperativas Emprendedores en Lucha, el Poleo y Unidad Productiva Castelli II, nucleadas en la FCCRU, filial de Río Cuarto encuadradas en la UTEP y el Área de cooperativas de la Municipalidad. Este compromiso asumido institucionalmente, tuvo como objetivo anunciar la separación en origen en la institución, en paralelo con el establecimiento de un esquema de trabajo en conjunto que posibilite potenciar la labor en torno a la circularidad de la economía. Es necesario destacar que estas acciones desplegadas van en concomitancia con el desarrollo de diferentes acciones para disminuir el impacto ambiental de las labores desplegadas en la institución, como la despapelización y digitalización de ciertos trámites internos, en pos de la construcción de una institución medioambientalmente sustentable (El Auditor, 2022).

En vista, de este hecho político y la instalación esporádica en la agenda, la articulación llevada a cabo previamente en diferentes instancias con actores institucionales como vecinales, empresas y asociaciones civiles, trajo consigo la oportunidad pertinente en constituir un esquema de trabajo para avanzar en la separación en origen con las instituciones necesarias. Por ello, el reclamo de estas instituciones, que en su mayoría habían tenido experiencias momentáneas en torno a esta temática, que por cuestiones de carácter multifacético no se pudieron sostener en el tiempo, se empezó a diagramar un trabajo en red que surgió principalmente del sostenimiento articulador por parte de todos los actores involucrados, en donde el compromiso de estos emergentes de la sociedad civil fue notable para llevar a cabo la propuesta formalizada de la campaña.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

En suma a ello, la constitución de la campaña de separación en origen SEPARATE, se planteó en una senda de diferentes objetivos que se comprenden en la importancia de instalar en la agenda pública la problemática demarcada; sostener un trabajo articulador de la sociedad con los actores que comprenden la economía circular; promover una gestión consciente de los residuos a partir de la separación y clasificación en origen, para su posterior reciclado; y realizar un esquema de trabajo sostenido en el tiempo que posibilite una retroalimentación que constituya un trabajo sostenido en el tiempo; y un crecimiento por parte de esta red conformada a partir de diversos intereses y necesidades. En suma, el rol institucional que posee el TCM es el de articular y colaborar con la conformación de la iniciativa que canalice estas necesidades en pos de colaborar con los objetivos planteadas por estas. Por tanto, el lanzamiento de la campaña se llevó a cabo en la sede de Bomberos Voluntarios de la Ciudad, y rubricó el compromiso de diferentes entidades como Asociación Atlética Estudiantes, Panificadora Otermin, Bomberos Voluntarios, Carrocerías El Tero, y las Vecinales Bimaco, San Pablo, Roque Sáenz Peña y La Agustina (Puntal, 2022).

Por otro lado, a los fines de comprender el desarrollo de la constitución de la mesa de trabajo y el armado de la red, el desafío planteado se situaba en el establecimiento de un esquema dinámico que permita llevar a cabo la conclusión de los objetivos y las demandas planteadas. En vista de las experiencias previas, la construcción de una estructura logística acorde a las posibilidades de los recuperadores urbanos y las instituciones resultaba preponderante, a los fines de sortear los obstáculos de experiencias previas en la materia por parte de los distintos actores. Por tanto, se avizora la necesidad de fortalecer el diálogo y establecer objetivos de aplicación y funcionamiento entre los diferentes componentes de la red constituida.

Por lo tanto, comprendiendo las particularidades de cada uno de los actores comprometidos en la red de trabajo constituida, se posibilitó volcar las problemáticas transversales en torno a la aplicación de la campaña en materia logística, cultural y comunicativa, con la finalidad de afrontar los contratiempos que pudieran llegar a surgir en la instrumentalización de esta iniciativa. Se destaca entre esas cuestiones, la necesidad de abordar el carácter cultural que supone la separación en origen, trastocando la cotidianeidad y el relacionamiento de los individuos con los residuos. Sumado a ello, cada una de las instituciones llevaron a cabo un relevamiento interno previo para poder visualizar las dimensiones de la capacidad de los residuos que se comprometían a almacenar en pos de comprender la frecuencia que debían ser retirados y las posibilidades de albergarlos en condiciones idóneas para que aguarden al momento de ser llevados por los miembros de las cooperativas de recicladores urbanos. Finalmente, otro aspecto a considerar era situar estratégicamente este sitio para evitar un despliegue poco eficaz para ambos actores.

Así mismo, uno de los mayores desafíos que comprenden a los miembros de las cooperativas de recicladores urbanos, era el de la necesidad de fortalecer las vinculaciones entre todos los agrupamientos que conforman la Federación. Este aspecto resulta preponderante, ya que las tres cooperativas funcionan en la periferia de la ciudad, por lo que se presentó como una dificultad inicial el problema del trazado de las rutas de recolección, debido a ciertas limitaciones infraestructurales para efectuar el retiro. Así mismo, el establecimiento de una



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

estructura comunicacional con sus respectivos representantes para intercalar las potenciales áreas de influencia y/o articular los retiros en los diferentes puntos desplegados.

En vista de lo expuesto, se desplegaron diferentes acciones de manera colectiva en a los fines de abordar los múltiples obstáculos previamente mencionados, en donde se remarca el involucramiento de cada uno de los actores partícipes en el proceso en la resolución de estos. En relación al plano cultural, se posibilitó que se lleve a cabo talleres de formación en torno a la separación en origen, aquellos fueron dictados por miembros del Tribunal de Cuentas Municipal, con instrucción previa en la materia y miembros de la FCCRU. La importancia de la construcción de esta propuesta educativa era la de saldar y construir saberes en conjunto en torno a las dudas que urgen en esta iniciativa, también la de establecer criterios de presentación e higiene en torno a los residuos, como la de remarcar aquellos elementos que no tienen posibilidad de recuperación o no tienen un mercado al cual ofrecer, en la actualidad, en la ciudad para que se vuelquen a su reutilización. A la vez, estas instancias de encuentro entre los actores posibilitó el encuentro y la resignificación de las tareas llevadas a cabo por los recicladores urbanos, en torno a las historias de vida y problemáticas que asisten en el día a día en el desarrollo de sus actividades.

En concomitancia a ello, el desarrollo de los diferentes relevamientos institucionales y la posterior puesta en común de las experiencias en torno a estos, trajo aparejada la posibilidad de concretar un diálogo resolutivo en torno a esta problemática. En donde los diferentes actores pusieron en consideración la posibilidad de almacenar los residuos en pos de un esquema semanal o quincenal, dependiendo el volumen comprometido, y el compromiso organizacional a ser saldado por parte de los miembros de la FCCRU. Para ello, se establecieron espacios de almacenamiento determinados que posibiliten un retiro seguro, veloz y dinámico en torno a las rutas que se efectúan. Un ejemplo claro, de esta experiencia se comprendió en una empresa importante de la ciudad, en donde debido a la cantidad de empleados, frecuencias y volumen generados, se tuvo que abordar una dinámica organizativa intensa que comprometía al conjunto de las cooperativas. En suma, si bien no todos los puntos tenían esta necesidad de frecuencia de retiro, la posibilidad de establecer, sostener y continuar el punto se debió al coloquio llevado a cabo por los diferentes actores y las experiencias compartidas del conjunto.

Finalmente, en lo que refiere a la comprensión de una estructura logística en torno a las cooperativas, se puso a disposición la asesoría de los diferentes actores para resolver la organización en lo que refiere a la cronología del retiro de los residuos generados, en concomitancia con el desarrollo de las diferentes acciones desplegadas. Esto posibilitó que se desarrolle una estructura comunicacional que aceite las dinámicas llevadas a cabo por los diferentes actores, en donde el compromiso de estos trajo aparejada que se puedan saldar las diferentes problemáticas que se presentaron.

Por último, los aspectos que constituyeron el desarrollo de la campaña, su implementación, y las estrategias de visibilidad en la agenda pública, trajeron la posibilidad de incorporar otros actores de la ciudad que tenían la particularidad de que ya se encontraban en un trabajo de



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

separación en origen dentro de su propia cotidianeidad, pero que encontraban dificultades para el retiro y puesta a disposición en centros de acopio de estos materiales o con recicladores urbanos particulares. En suma, la oportunidad brindada para el desarrollo de esta red de trabajo le permitió contener el trabajo de tratamiento de residuos que individualmente estaban desarrollando, fortalecer las agendas particulares e institucionales en torno a esta temática y vincularse con otros actores de la comunidad a los fines de sostener la labor desplegada. En relación a ello, y en vista de los esfuerzos desplegados se sumaron a esta iniciativa el Obispado Villa Concepción de Río Cuarto, Club Teléfonos y la Casa del Elástico-Repuestos.

En síntesis, el desarrollo de esta experiencia trajo aparejada una retroalimentación y contención de una demanda emergente en la ciudad que es solicitada por los vecinos y las instituciones de segundo grado de la ciudadanía. Por consiguiente, la posibilidad de comprometer una serie de actores en un proceso que responsabiliza el funcionamiento de un eje transversal en la agenda medioambiental de manera perpendicular a todos los actores intervinientes en el proceso. Sumado a ello, el empoderamiento que surge del trabajo de los recicladores urbanos, visibilizados como un esquema organizacional de los sectores populares de nuestra ciudadanía, identificados como un actor re-emergentes de momentos de crisis económicas, resignificándolos y dignificando su labor a través de la importancia estratégica de este.

### **Palabras finales**

En primera instancia es necesario destacar que el presente corresponde un balance de las acciones desplegadas en la materia, será pertinente establecer un esquema situado en el tiempo para delimitar si los objetivos previamente planteados fueron cumplimentados. No obstante, resulta importante esta instancia de sistematización como una apertura reflexiva en torno a la evolución de esta red de trabajo, enmarcándola en las conflictividades, preocupaciones, necesidades y fortalezas e historia de la comunidad que compone la ciudad de Río Cuarto.

Por tanto, es necesario destacar que se correspondió a un análisis de la competencia de los municipios en esta materia, estableciendo que los abordajes desplegados en torno a la separación de residuos en origen con un esquema de reciclado, es una deficiencia que atraviesa al conjunto de los ayuntamientos de la nación; uno de los aspectos a considerar son las limitaciones que estos poseen que se presenta de forma multifacética. En esa línea, en nuestro país las estructuras municipales como articuladores de las demandas son la primera barrera de contención en las distintas crisis socio-económica, por lo que suelen ser perjudicadas para constituir políticas a largo plazo en lo que refiere a problemáticas que se instalan de manera tamizada en la agenda pública.

Por consiguiente, resulta preponderante tomar en consideración las experiencias de los diferentes actores en la materia para colaborar la construcción de una agenda medioambiental heterogénea e integral, que comprenda diferentes aristas con las características y potencialidades regionales. Por tanto, es necesario que en este eje contenga esta problemática



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

como una oportunidad para la generación de nuevos puestos de trabajo, revinculaciones y resignificaciones en torno al tratamiento de la basura y un esquema de oficios tecnificados que contenga los saberes previos de los distintos actores de la sociedad, entre otros.

Por otro lado, es necesario caracterizar como las redes comunitarias e institucionales constituyen un fenómeno relevante a considerar en la construcción de las diversas agendas y como estas se vinculan al desarrollo de políticas públicas novedosas. Por consiguiente, la aglomeración y articulación entre los diferentes actores posibilitan la visibilización de las necesidades y vulnerabilidades construidas al calor de los derechos de tercera generación y las obligaciones del Estado en sus diferentes niveles en torno a estos. Así mismo, este proceso dialéctico entre las organizaciones que componen la sociedad y las instituciones gubernamentales que emanan de ella, posibilitan que las diferentes acciones desplegadas en materia estatal contribuyan a satisfacer las diversas demandas.

Finalmente, estableciendo como eje perpendicular la construcción de este entramado comunitario entre los diferentes actores de la ciudad, se comprende la experiencia de la campaña de separación en origen “SEPARATE” llevada a cabo por el Tribunal de cuentas, como un fenómeno circunscripto a las diferentes experiencias y necesidades de la ciudad en torno a la construcción de una agenda medioambiental integral por parte de los distintos niveles del Estado.

En línea con ello, la construcción y fortalecimiento de esta red institucional puede ser vista desde diversas aristas, en primera instancia, acordando con Arocena en la complejidad que poseen las diferentes identidades que se circunscriben a una comunidad determinada. Por lo que, existe la necesidad constante de establecer estructuras dialógicas que comprometan y resignifiquen las diversas problemáticas, en ese aspecto, comprendiendo una perspectiva dialéctica, la síntesis puede resultar en un trabajo más arraigado que transforme la matriz de un sector de la sociedad. Por ello, existe la necesidad de fortalecer la vinculación de las diferentes redes de trabajo institucionales que tienen diversas realidades en lo que refiere a los aspectos que hacen la cotidianeidad, la construcción identitaria y los objetivos, empero están atravesadas por las mismas problemáticas.

Por ello, se puede establecer que el rol de articulador, por parte del TCM, de esta red de trabajo comunitaria, adquiere una dinámica de mero agente promotor en pos de constituir una mayor compenetración de la agenda que conforma la mesa de trabajo, visualizar las necesidades compartidas de estos actores heterogéneos y la posibilidad de potenciar el rol de los recuperadores urbanos en la ciudad.

A modo de síntesis, se establece que la campaña pese a las limitaciones y desafíos de distinta índole vislumbrados por los diferentes actores que comprenden esta red institucional, ha cumplido los objetivos iniciales en lo que refiere a situar en la agenda pública una problemática reclamada por estas instituciones de segundo grado. Así mismo, estas han motorizado el desarrollo de la misma como agentes multiplicadores aportando soluciones multifacéticas a cada eventualidad acontecida. En vista de las diferentes experiencias acontecidas en la ciudad el mayor desafío que avizoramos es el sostenimiento de esta



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

experiencia en el tiempo, en concomitancia con la profundización de esta experiencia como un aporte plausible para la construcción de una política pública integral en la ciudad que comprometa al conjunto de la comunidad.

### **Referencias Bibliográficas**

Allison, G. (1988): *La Esencia de la Decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. Argentina.

Arocena, J. (1995). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Coedición CIAEH, Universidad Católica del Uruguay y Editorial Nueva Sociedad. Caracas.

CEMPRE. (2022). *Relevamiento y difusión de indicadores sobre la gestión del material reciclable en Argentina*. Observatorio Del Reciclaje. Buenos Aires.

Cóppola, J., Pescio, F., & Schamber, P. (2022). Análisis de manejo de residuos sólidos urbanos y elaboración de aboneras para huertas traspatio en San Andrés de Giles (. *Revista de Investigación Agropecuaria*. pp 91-99. Buenos Aires.

Concejo deliberante Río Cuarto (2004) Ordenanza Nro. 1445/07. Río Cuarto.

Diario Puntal. (30 de junio de 2022). *Lanzan una campaña para impulsar la separación en origen de los residuos*. Río Cuarto. Obtenido de: [www.puntal.com.ar/residuos/lanzan-una-campana-impulsar-la-separacion-origen-los-residuos-n169076](http://www.puntal.com.ar/residuos/lanzan-una-campana-impulsar-la-separacion-origen-los-residuos-n169076)

Eissa, S. (2015). *¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de defensa argentina (1983-2010)*. Arte & Parte. Buenos Aires.

El Auditor. Info (8 de junio de 2022) *El Tribunal de Cuentas de Río Cuarto ya separa la basura en origen*. El Auditor.info. Buenos Aires. Obtenido de: [www.elauditor.info/control-federal/el-tribunal-de-cuentas-de-rio-cuarto-ya-separa-la-basura-en-origen\\_a62a0a58ece67abbcae10455d](http://www.elauditor.info/control-federal/el-tribunal-de-cuentas-de-rio-cuarto-ya-separa-la-basura-en-origen_a62a0a58ece67abbcae10455d)

Gobierno de Río Cuarto (2022). *Planta de Reciclado de residuos*. Gobierno de Río Cuarto Obtenido de <http://riocuarto.gov.ar/0/noticias/detalle/2212/planta-de-reciclado-de-residuos/1/>

Ferro, M., & Budin, V. (2022). El trabajo en experiencias asociativas de recuperadoras/es de residuos de Río Cuarto. *ConCienciaSocial. Revista digital de Trabajo Social.*, vol. 5. 10. Córdoba. Argentina. ISSN 2591-5339.

Insua, M. G., & Ferraro, R. (2015). Los residuos sólidos urbanos en Mar del Plata, Argentina: ¿problema ambiental o insumos para la industria? *Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, pp 57-85. Buenos Aires.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Ministerio de Salud y Medioambiente (2005) *Estrategia Nacional Para La Gestión Integral De Residuos Sólidos Urbanos Engirsu*. Buenos Aires.

Kinen, E. N. (2000). Redes institucionales y comunitarias en el ámbito público local. *Colección*. Año 6. N°9, pp 11-25. Buenos Aires. Obtenido de <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/10247/2/redes-institucionales-comunitarias-ambito.pdf>

Muriel, R.D. (2006). Gestión ambiental. Idea Sostenible. *Espacio de Reflexión y Comunicación en Desarrollo Sostenible*. Vol 3. 13. Buenos Aires.

Olloco, L. (2019). Pablo Schamber Destacó El Rol De Los Recuperadores Urbanos En El Reciclado Y Reutilización De Los Residuos Sólidos. *La Ribera*. Rio Cuarto. Argentina. Obtenido de [Www.Laribera.com/2019/03/26/Pablo-Schamber-Destaco-El-Rol-De-Los-Recuperadores-Urbanos-En-El-Reciclado-Y-Reutilizacion-De-Los-Residuos-Solidos/](http://www.laribera.com/2019/03/26/Pablo-Schamber-Destaco-El-Rol-De-Los-Recuperadores-Urbanos-En-El-Reciclado-Y-Reutilizacion-De-Los-Residuos-Solidos/)

Palacios, L. (2015). Seminario: Administración del Estado Municipal y las políticas públicas. *Universidad Nacional de Mar del Plata*. Argentina.

PUNTAL. (09 de junio de 2022). Mujeres del Cecis impulsan la separación de los residuos a través de las escuelas. *Diario Puntal Rio Cuarto*.

Roig, C. (12 de septiembre de 2022). *Plástico: ¿alcanza sólo con reciclar?*. Buenos Aires, Argentina. Obtenido de <https://chequeado.com/el-explicador/plastico-alcanza-solo-con-reciclar/#:~:text=Cu%C3%A1nto%20se%20recicla%20y%20cu%C3%A1nto,especializada%20en%20tratamiento%20de%20pl%C3%A1sticos>.

Valcarce, F. (2002). Agenda política, producción de sentido y conflictos sociales en la Argentina. El último año del gobierno de Menem. En B. Levy, & F. L. Valcarce, *Crisis Y Conflicto En El Capitalismo Latinoamericano*. pp. 29-56. Buenos Aires.

Zuluaga, M. L., & Morales, G. R. (2017). La agenda pública en sus teorías y aproximaciones metodológicas. Una clasificación alternativa. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol.15. N° 26. pp 13-35. Buenos Aires.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## **ESTUDO DE CASO DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: ENTRE DIREITOS E DEVERES À INJUSTIÇA SOCIAL**

Adilson Anacleto

Professor pesquisador, Colegiado de Administração Paranaguá, Programa de Pós-Graduação em Ambientes Litorâneos e Insulares, PALI, Universidade Estadual do Paraná,

[adilson.anacleto@unespar.edu.br](mailto:adilson.anacleto@unespar.edu.br)

Luiz Antonio Michaliszyn Filho

mestrando Programa de Pós-Graduação em Ambientes Litorâneos e Insulares, PALI

**RESUMO:** O processo de colonização do litoral do Paraná foi caracterizado pela mistura racial de europeus, negros com as tribos indígenas, surgindo às comunidades caiçaras, que praticam a agricultura de subsistência, pesca artesanal e extrativismo vegetal. Ocorreu que significativa parte dessa região litorânea foi transformada em áreas de preservação ambiental o que afetou a forma de viver nessas comunidades. Diante do exposto, objetivando promover um diagnóstico sobre a percepção neste novo cenário, realizou-se pesquisa exploratória descritiva junto a 5 famílias consideradas líderes em suas comunidades e residentes no Parque Nacional de Saint-Hilaire/Lange. O estudo revelou que os moradores não foram consultados para a criação do parque, foram relatadas dificuldades no extrativismo e a coibição enérgica pelas instituições de fiscalização ambiental quando do abate de pequenos animais silvestres para consumo familiar. Conclui-se que apesar dos moradores possuírem os direitos assegurados por constituição no que tange ao uso dos recursos naturais, as comunidades tradicionais na região não tiveram seus processos de reconhecimento iniciado. Assim o estado que deveria ser democrático, não cumpre a sua função e impõe às comunidades socialmente vulneráveis maiores dificuldades de sobrevivência, acelera o definhamento dessas comunidades com relevância histórica e cultural no litoral Brasileiro.

**Palavras-chave:** Conhecimentos tradicionais; Vulnerabilidade social; desenvolvimento sustentável, ecologia.

**Agradecimentos:** Apoio recebido da Fundação Araucária do Paraná/SETI, EDITAL 005/2022 - PRPPG/Unespar



## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## INTRODUÇÃO

A vegetação principal que recobre o Litoral do Paraná é a Floresta Atlântica que apresenta diversos ecossistemas florestais (NEGRELLE; LIMA, 2002), nesta região existe mais de uma dezena de parques ambientais e dentro destas áreas vivem centenas de famílias rurais, que praticam diversas atividades de subsistência, como o cultivo de pequenas lavouras, produção de artesanatos oriundos da extração de recursos destas florestas. O litoral paranaense é região de grande riqueza natural e cultural, onde se registra significativo número de famílias que trabalham com a extração e beneficiamento de diversos recursos da floresta como uma de suas principais. A prática da extração desses recursos florestais, outrora associada ao uso doméstico, foi intensificada nessa região há várias décadas, estimulada pelo crescente fluxo de turistas que buscavam variedades de flores e produtos exóticos para levar no retorno das férias como lembranças (souvenirs). Esta nova relação do extrativismo com fins de comercialização culminou na dependência da população local desta alternativa de renda, especialmente na região atualmente reconhecida por Áreas de Proteção (FERREIRA et al., 2017; ANACLETO; NEGRELLE, 2019).

Entende-se por unidades de conservação áreas de preservação sob a tutela do Estado, com vias à preservação de áreas florestais, tendo estas áreas, legislação disciplinar própria, com o objetivo principal a proteção dos ecossistemas locais e a promoção do desenvolvimento econômico e social. Assim é imprescindível a regulamentação de acordo com o decreto de lei Federal 11.428, de 22 de dezembro de 2006, que regulamenta entre outros fatores, a extração e transporte de sub produtos da Mata Atlântica. No entanto, nem sempre isso ocorre. Como observado no caso de Guaratuba, o caráter disciplinar legal e a falta de esclarecimento da população, associados à falta de dados sobre a sustentabilidade social e ecológica dos recursos florestais frequentemente tornam-se os impeditivos do uso legalizado destes recursos (FERREIRA et al., 2017; ANACLETO; NEGRELLE, 2019).

Entre as muitas áreas de proteção ambiental no litoral do Paraná, foi criado o Parque Nacional de Saint-Hilaire/Lange (Figura 1).





XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Figura 1: Localização do Parque Nacional de Saint-Hilaire/Lange - Brasil

Segundo ICMBio (2022), o Parque Nacional de Saint-Hilaire/Lange ('Sænt Hi'lare) está localizado no litoral do estado do Paraná e abrange os municípios de Matinhos, Guaratuba, Morretes e Paranaguá. Ocupa um trecho da Serra do Mar, conhecido como Serra da Prata e possui área de 25 119,14 hectares. O parque foi criado em 23 de maio de 2001, pela Lei Federal 10.227, tendo sido o primeiro Parque Nacional brasileiro criado por iniciativa do Congresso Nacional. Seu nome é uma homenagem ao naturalista francês Auguste de Saint-Hilaire e ao biólogo e ambientalista paranaense Roberto Ribas Lange. O objetivo do Parque é proteger e conservar ecossistemas de Mata Atlântica existentes na área e assegurar a estabilidade ambiental dos balneários sob sua influência, bem como a qualidade de vida das populações litorâneas. É administrado pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). A vegetação é representada pela Mata Atlântica, em suas diferentes fisionomias: Floresta Ombrófila Submontana, Floresta Ombrófila Densa Montana e Floresta Ombrófila Densa Altomontana, além dos Refúgios Vegetacionais (Campos de Altitude) e da vegetação secundária encontrada principalmente em regiões de baixa altitude onde as alterações promovidas pelas atividades humanas foram mais frequentes. São encontradas diversas espécies ameaçadas de extinção em âmbito nacional e estadual.

Os produtos florestais segundo Ferreira et al (2017) são utilizados por milhões de famílias ao redor do mundo que deles dependem para sua sobrevivência e como fonte importante de renda. São definidos como produtos, bens de subsistência para o consumo humano e compreendem todos os outros materiais biológicos, que não a madeira, extraídos da floresta para uso humano sendo considerados uma boa alternativa para promover a conservação e mitigação da pobreza em comunidades residentes em áreas próximas à áreas de preservação. Isto inclui alimentos, medicamentos, óleos, resinas, cipós, plantas ornamentais, caça, látex e os serviços relacionados nas terras para fim de conservação e recreação. No Brasil, o histórico de uso desses produtos está normalmente associado aos ecossistemas naturais remanescentes do país e que se encontram em áreas habitadas por populações tradicionais (índios, caiçaras, quilombolas, caboclos, ribeirinhos, faxinais e extrativistas).

O processo de colonização do litoral do Paraná similar ao restante do Brasil, foi caracterizado pela mistura racial de europeus, negros com as tribos indígenas, surgindo às comunidades caiçaras, que praticam a agricultura de subsistência, pesca artesanal em especial o extrativismo vegetal. Ocorreu que significativa parte dessa região litorânea foi transformada em áreas de preservação ambiental o que afetou a forma de viver nessas comunidades.

A população caiçara no litoral paranaense segundo Anacleto et al. (2007) é estimada em 35 comunidades rurais com aproximadamente 4000 pessoas e 600 famílias e sofre através dos tempos uma avassaladora influência de fatores externos, os quais vem reduzindo as suas populações originais e definhando a qualidade de vida dos habitantes destes locais, sendo a



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

alternativa mais evidente o uso dos produtos da floresta como alternativa de sobrevivência. A visão do uso destes recursos naturais deve estar inserida no contexto sócio científico, debatendo a da necessidade do entendimento das relações entre a natureza e o ser humano inserido nestas áreas, uma vez que existe o constante paradoxo entre a necessidade eminente das famílias rurais de proverem as suas proles a alimentação e o contrataste de impossibilidade de uso da única fonte financeira disponível em escala suficiente. Essa situação gera um grave problema social, a população sofre a imposição da miséria sem a possibilidade de outras fontes de recursos e atuam atualmente sob o estigma da marginalidade, uma vez que para a sobrevivência continuam a extração, porem com a venda ilegal a comerciantes que se deslocam até as comunidades e fazem as aquisições a preços irrisórios.

Segundo Tozoni-Reis (2004) relação entre o homem e meio ambiente natural, ultrapassa a barreira da dependência da natureza ou ainda que a ciência possa estabelecer uma relação sustentável entre os recursos naturais e o homem, na verdade, esta relação deve ser construída a partir das relações sociais entre o meio ambiente, a comunidade e os vários intervenientes como os conhecimentos tradicionais, a economia, as alternativas de sustentação, educação, padrão de cultura e a distribuição de renda que tem papel preponderante no processo de degradação. Essa discussão, portanto, deve ocorrer de forma ampla, alertando a sociedade sobre as dificuldades destas comunidades tradicionais, e oferecendo aos próprios moradores a possibilidade de transformar sua própria realidade.

O formato atual de uso dos recursos naturais não pode ser perpetuado, é necessário rediscutir a relação entre a sociedade e o uso que esta faz da natureza, uma vez que fatores como a distribuição ou necessidade de renda, emergem na contextualização desta relação. Leff (2000) reafirma este postulado, atestando que existe a necessidade de novos diálogos, e que estes devem envolver de forma osmótica os conhecimentos antigos e também os conhecimentos modernos advindos da ciência. Esse diálogo resultaria em um novo processo de formação de pensamento, onde de se valorizem os saberes populares produzidos ao longo dos tempos pelas mais variadas culturas. O resultante deste processo seria condensado, entendido como um processo em construção que contraria os paradigmas da atualidade, por meio das práticas adotadas no uso dos recursos florestais e também pelo saber acadêmico.

O conhecimento e informações detalhadas sobre a realidade extrativista dessas comunidades segundo Ferreira et al., (2017 e Anacleto e Negrelle (2019), é uma importante ferramenta para lograr atender as demandas existentes, e os anseios dos moradores evitando o êxodo para outras regiões. No entanto, geralmente, essas realidades não são consideradas e, as origens sociais, a forma de organização, os sistemas culturais e as relações com os recursos florestais tão distintos entre as comunidades não são destacados pelos técnicos e defensores do manejo florestal. Nesse sentido, a diversidade dos sistemas socioculturais assim como a diversidade das florestas, necessita de abordagens adaptadas a cada situação particular.

Nesta perspectiva, ainda conforme proposto por Ferreira et al., (2017 e Anacleto e Negrelle (2019), este estudo objetiva apresentar um panorama sobre a atualç situação das comunidades tradicionais em áreas de preservação ambiental e a relação com o o estado



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

democrático de direito analisando os direitos e deveres relacionado a proeminente injustiça social

## **METODOLOGIA**

Realizou se pesquisa exploratória descritiva. O levantamento de dados ocorreu de junho a agosto de 2022, incluiu visitas as comunidades inseridas dentro do Parque Nacional de Saint-Hilaire/Lange, inicialmente foi entrevistado um produtor que também sobrevive da exploração da floresta Atlântica e, que segundo a Emater-Paraná do município de Guaratuba, além de residir no local a mais de 15 anos era tido como "líder na comunidade".

De acordo com o proposto por Anacleto e Negrelle (2013), à medida que se conseguiu identificar alguns elementos da população objeto do estudo, foi solicitado a essas que indicassem outras famílias e assim sucessivamente, num processo denominado amostragem autogerada.

Ao total foram identificadas 17 famílias que já haviam tido relação de uso dos produtos de florestas, deste total, representantes de 5 famílias se dispuseram a participar da pesquisa.

Adicionalmente, para diagnosticar os fatores mais relevantes foi organizado um diagnóstico rural participativo (DRP), sendo que as fases desta atividade foram orientadas, sem que os pesquisadores interferissem nas opiniões das pessoas conforme o proposto por Verdejo (2006) e Ferreira *et al.*, (2017).

A análise dos fatores foi realizado conforme o proposto por Negrelle e Anacleto (2012) evidenciando as ameaças da sobrevivência no parque e as relações com o momento vivido atualmente no que tange ao uso dos recursos florestais e da proteção do meio ambiente.

As opiniões expressadas pelos entrevistados foram avaliadas quanto à respectiva influência exercida e a influência sofrida em comparação às demais opiniões, sendo então organizada uma matriz de impacto cruzado, cujo resultado gerou o índice de relevância obtido pela equação.

A matriz de impacto de acordo com Negrelle e Anacleto (2012), atribui valores percentuais de 0 a 100 a cada opinião expressada pelos entrevistados primeiramente de forma individual, e posteriormente as informações foram cruzadas de forma coletiva, comparando quanto à respectiva influência exercida e a influência sofrida, sendo que quanto maior o índice maior a relevância do fator. A matriz de impacto gera um índice de relevância (importância ao APL) que pode ser obtida pela equação:

$$IR = \frac{InRn * InPn}{\sum SIsp} * 100$$

IR= Índice de Relevância da situação avaliada;

InRn = Índices de influência recebida;

Inpn = Índices de influência provocada;

SIsp= Somatória dos índices (InRn\* InPn) de todas as questões analisadas pelas participantes.





Após a finalização da coleta de dados primários, de acordo com o proposto por Vergara (2000), foi adotada a análise interpretativa e descritiva dos conteúdos obtidos durante as entrevistas, realizado por meio da técnica de triangulação de dados entre a observação dos pesquisadores no DRP, os documentos analisados e das respostas similares obtidas junto as famílias entrevistadas.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

O estudo revelou que entre os moradores entrevistados nenhum não foi consultado quando da criação do parque, e revelou também (Tabela 1) que a falta de legislação sobre a adequada exploração produtos de florestas ainda é pouco esclarecedora, e de fato de constitui a primeira barreira a sobrevivências dessas famílias nas áreas de florestas. Similarmente ao descrito por Balzon (2005) e Anacleto e Negrelle (2013) e quando da necessidade de comercialização os produtos devem ter autorização de comercio em consonância com a legislação ambiental, tanto nos casos de cultivo, quanto de extrativismo, fato que conjuminou que a ausência de legislação sobre o uso dos produtos da floresta foi classificada pela maioria dos entrevistados como o fator de maior injustiça social no caso das comunidades tradicionais em áreas de preservação ambiental.

Também foram relatadas dificuldades no extrativismo e a coibição enérgica pelas instituições de fiscalização ambiental quando do abate de pequenos animais silvestres para consumo familiar (Tabela 1).

**Tabela 1.** Principais fatores associados a sobrevivência das comunidades tradicionais em áreas de preservação ambiental no litoral do Paraná na percepção dos entrevistados.

	Ameaças	IR
1	Falta de legislação sobre uso sustentável em área de Floresta atlântica.	41,77
2	Coibição enérgica pelas instituições de fiscalização ambiental aos moradores	32,21
3	Baixo ou nenhum apoio governamental as comunidades rurais	9,91
4	Falta de organização das comunidades	8,23
5	Assimetria na distribuição dos lucros entre produtores e atravessadores	5,99



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

6	Preocupação social com o extrativismo	4,01
7	Desconhecimento sobre o que pode comercializar	5,33

---

Fonte: pesquisa de campo

A criação de diversos parques ambientais na região agrava o cenário de ameaças para as comunidades locais a medida que segundo os entrevistados as necessidades ecológicas e preservacionistas foram priorizadas as causas econômicas sociais, quando era necessário se pensar no conjunto das necessidades humanas e a permanência das famílias naqueles locais. Ressalta que a preservação ambiental é essencial, no entanto pensar nas pessoas é uma condição igualmente essencial. As limitações acabaram por provocar nas últimas décadas um processo de êxodo rural dessas comunidades, e entre os muitos fatores que contribuíram para esse cenário do êxodo rural, Balzon (2005) destaca que as comunidades extrativistas, realizam seu trabalho com o uso de tecnologia rudimentar e subsistência, que atrelados a outros fatores como o acesso limitado a cultivo das terras devido a declividade, e em especial quando ocorre o confronto com as questões atreladas as legislações ambientais resultam em um cenário de pouca esperança na solução desses problemas.

Os moradores nessas áreas de preservação muitas vezes sem ter conhecimento de que reside em áreas restritivas acabam por inserir-se na ilegalidade e na marginalidade, dado que a exploração da maioria dos produtos de floresta efetivamente não possui regulamentação própria.

Oliveira et al. (2011) relatam que o processo de regulamentação, do ponto de vista da legislação ambiental, ocorre de acordo com o Decreto de Lei Federal 11.428 de 22 de dezembro de 2006, que regulamenta, entre outros fatores, a extração e transporte de subprodutos da Mata Atlântica (VALENTE, 2009). Porém, quando a legislação do específico ainda não é capaz de normatizar a questão, a exploração deve obedecer à legislação maior, louvando a hierarquia das normas, especificamente no que se concerne, aquela que trata da exploração da floresta.

A extração em áreas classificadas como Unidades de Conservação – UC, sem autorização do órgão competente, estabelece valores em multa pela execução de atividades ilícitas e lesivas ao meio ambiente, bem como o transporte destes produtos (Decreto-Federal nº 3179/99, art. 32), e uma vez constatado o dano ao meio ambiente (Lei de Crimes Ambientais nº 9.605/98 art. 46), estabelece penalidades de detenção, variando de seis meses a um ano ou multa.

O crescimento das preocupações com as questões ambientais alavancou segundo Oliveira et al. (2011) a questão da preservação das florestas ao patamar de interesse internacional, fornecendo novas ideias acerca da relação entre desenvolvimento econômico e meio ambiente. Nesta linha de entendimento, o uso dos recursos de forma sustentável é proposta



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

irreversível, além de partir do pressuposto de que o objetivo do desenvolvimento econômico das florestas é a manutenção da mesma e de suas populações naturais, visando muito além do capitalismo que só se preocupa com a lucratividade e competitividade nos mercados.

Anacleto e Bornancin (2018) relatam que a diversidade de produtos associados as florestas existentes no litoral do Paraná, são capazes de possibilitar inúmeros benefícios para as comunidades rurais empobrecidas, além de possibilitar fonte de renda, pois nessas regiões encontram-se recursos medicinais, alimentícios e ornamentais, e apesar de existirem em grandes quantidades, essa diversidade contrasta com as dificuldades relatadas pelos entrevistados para acessar os estoques naturais e mesmo a construção de estruturas de cultivo. Segundo Negrelle et al. (2012) e Ferreira et al. (2007) o uso dos produtos florestais no litoral do Paraná, não é proibido, mas as possibilidades de comercio são restritivos devido a inexistência de planos de manejo individualizado para a maioria das espécies com interesse comercial.

Anacleto e Bornancin (2018) destacam ser urgentes que sejam realizados estudos que estabeleçam protocolos de extrativismo controlado e de produção orgânica nessas comunidades, e que isso poderia resultar em avanços mais significativos e fortalecimento das comunidades. No entanto as comunidades rurais do litoral do Paraná, ainda não estabeleceram níveis de organização que pudessem potencializar o poder de barganha junto as instituições e resultasse como alternativa viável para a solução desse impasse, seja no incentivo ao cultivo ou na extração sustentável da floresta. Assim, a baixa capacidade de organização dessas comunidades promove que as mesmas não conseguem se fazer ouvir pelas pessoas e instituições que poderiam encaminhar soluções de mitigação do problema e refrear o êxodo rural que atualmente ocorre, e por ocorrer o êxodo, a capacidade de fortalecimento do tecido social continua enfraquecendo.

Negrelle et al. (2012), Ferreira et al. (2014) também revelam a invisibilidades dessas comunidades junto ao poder público, e destacam que apesar de algumas espécies como bromélias, orquídeas, ervas medicinais entre outros produtos com origem no extrativismo abastecer uma parte significativa do comércio formal no Paraná e nos estados vizinhos, ainda assim persiste lacunas que impede que as famílias residentes nessas comunidades empobrecidas possam se valer desses recursos naturais.

Assim, estas famílias residentes em áreas de preservação permanecem na prática tradicional, sem opção de alteração do quadro de vida em que se encontram, diante da omissão do Poder Público no que tange à aplicação e/ou promoção do enquadramento dessas comunidades às diretrizes envolvidas na exploração de matéria prima oriunda de Mata Atlântica. O Manejo Sustentável visa utilizar os recursos florestais de forma a dar caráter de continuidade às próximas gerações, mesmo utilizando dos recursos. Este objetivo está implícito quando falamos de comunidades tradicionais, uma vez que a tradição em si, quando secular, comprova a sustentabilidade da prática (SACHS, 2007). No entanto conforme relatado por Oliveira et al. (2011) especificamente no que concerne ao Estado do Paraná, a legislação coloca diretrizes para a realização do Plano de Manejo que inviabiliza o próprio plano, agindo assim de forma contraproducente numa esfera em que deveria predominar a



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

facilitação do acesso aos meios legais, haja vista o relevante interesse na resolução da questão.

O abandono social imputado a estas famílias é agravado pelo fato que, entre os entrevistados, sequer conheciam que praticava uma atividade ilegal ou que necessitassem de autorização expressa dos proprietários de terra, ou ainda, ignorância quanto às instituições de fiscalização para o exercício da atividade.

Alternativa a ser considerada na mitigação do problema, está pautada na Lei Federal nº 11.428/2006 (art 3º), que define como população tradicional aquela que vive em estreita relação com o meio ambiente, dependendo de seus recursos naturais para a sua reprodução sociocultural, por meio de atividades de baixo impacto ambiental. Os residentes nessas comunidades podem ser enquadrados e considerados culturalmente como população tradicional, devido a terem cultura própria no fabrico do artesanato, vocabulário similar e diferente do coloquial, hábitos alimentares e, entre as várias características que possibilitaria o enquadramento nesta categoria, se ressalta especialmente o sistema de aprendizagem do manejo, que é passado de geração a geração. Todavia, conforme dispõe a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (art 8º, n. 3), para que a população tradicional possa desenvolver atividades costumeiras e para que seja beneficiada por tal, é preciso que o Poder Público, em todas as suas esferas, efetue juntamente com esses povos um estudo técnico para avaliar a incidência social, espiritual e cultural, e sobre o meio ambiente, o critério obtido pelo resultado é fundamental para a execução de atividades. Assim poderá gozar das vantagens obtidas por tal caracterização, promovendo desta forma o resgate da cidadania e moral das famílias conforme relatado também por Oliveira et al. (2011). O princípio norteador da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (decreto n. 6.040/2007) está voltado diretamente para a visibilidade dos povos e comunidades tradicionais, que deve expressar por meio pleno e efetivo, o exercício de cidadania. Além do que, (art 3º, VI,) tem como objetivo específico reconhecer com celeridade a auto-identificação desses povos, de modo que possam ter acesso pleno aos seus direitos civis individuais e coletivos. A implementação dessa política é dada pela Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, regulamentada pelo Decreto não numerado de 13 de julho de 2006, que tem como competência a identificação das necessidades e propor medidas ou modificação de instrumentos para a implementação de políticas relevantes para o desenvolvimento sustentável dos povos tradicionais. Entende-se como desenvolvimento sustentável o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, proporcionando que futuras gerações tenham as mesmas possibilidades.

Neste contexto, urge que alternativas sejam debatidas, e que as comunidades rurais tenham maior capacidade de organização no sentido de uma vez que não haja planos de manejo que liberem o extrativismo que sejam viabilizadas alternativas de cultivo para gerar renda familiar. Assim, aproveitando que as comunidades têm conhecimento acerca dos produtos não madeiráveis a correta orientação sobre as práticas de domesticação de espécies e manejo apropriadas, traria crescimento econômico e fortalecimento social dessas comunidades, conforme também descrito por Ferreira e Negrelle (2007).



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Segundo Anacleto et al. (2017) descrevem que o caminho principal para a mitigação dos problemas do extrativismo regional é o diálogo de saberes que envolva a ciência, o poder público e as comunidades no sentido de se buscar alternativas concretas na mitigação dos problemas observados.

Porém, urge que seja respeitado os processos internos nas comunidades, mas ao mesmo tempo em que ocorra o fortalecimento do desenvolvimento rural pautados no fortalecimento do tecido social e na organização das comunidades de forma associativista. De acordo com Fernandes (2017), a reorientação da comunidade com o olhar em si, envolvendo economia, política e autogestão, transformaria a realidade individualista para uma realidade coletiva sustentada por ações coletivas, proporcionando uma visão mais abrangente e conhecedora das necessidades local.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O estado que deveria ser democrático, não cumpre a sua função e impõe as comunidades socialmente vulneráveis maiores dificuldades de sobrevivência, acelera o definhamento dessas comunidades com relevância histórica e cultural no litoral Brasileiro.

Conclui-se que apesar dos moradores possuírem os direitos assegurados por constituição no que tange ao uso dos recursos naturais, as comunidades tradicionais na região não tiveram seus processos de reconhecimento iniciado. Assim o estado que deveria ser democrático, não cumpre a sua função e impõe as comunidades socialmente vulneráveis maiores dificuldades de sobrevivência, acelera o definhamento dessas comunidades com relevância histórica e cultural no litoral Brasileiro.

### **REFERENCIAS**

ANACLETO, A.; BORNANCIN, A. P. A. . Local Productive Arrangement of Non-Wood Forest Products in Paraná Coast, Brazil, Between Ascension and Decline. AUSTRALIAN JOURNAL OF BASIC AND APPLIED SCIENCES, v. 12, p. 67-71, 2018.

Anacleto, A., & Bonato Negrelle, R. R. (2013). Comércio de bromélias no Paraná. *Revista Ceres*, 60(2).

ANACLETO, ADILSON; NEGRELLE, RAQUEL REJANE BONATTO . Bromeliads Supply Chain of Paraná State - Brazil. INTERNATIONAL JOURNAL OF ADVANCED ENGINEERING RESEARCH AND SCIENCE, v. 6, p. 1-12, 2019.

ANACLETO, A.; ANDREOLI, V. M. ; MURARO, D. ; ANACLETO, A. F. M. . As relações entre justiça social e desenvolvimento sustentável em remanescentes de comunidades caiçaras inseridas em ambientes florestais no litoral sul do Estado do Paraná. In: Congresso



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Internacional de administração, 2007, Ponta Grossa. Anais do Congresso Internacional de administração, 2007. v. unico.

Anacleto, A., Freitas, E. C. S., & Leandro, R. P. (2017) Production and trade of sugar cane spirit aged with cataia in Paraná coast - Brazil: socioeconomic implications. *International Journal of Scientific Research*, 2(2).

Balzon, D. R., da Silva, J. C. G. L., & dos Santos, A. J. (2005). Aspectos mercadológicos de produtos florestais não madeireiros análise retrospectiva. *Floresta*, 34(3).

Ferreira, M. R., Anacleto, A., Negrelle, R. R., & Valente, T. P. (2017). Extractive traditional rural communities from Atlantic rainforest: an approach on families who live in the territory of the environmental Protection Area of Guaratuba in Paraná Coast–Brazil. *Revista Espacios*, 38(07).

Fernandes, D. M. M., & Karnopp, E. (2017). Cooperativismo: evolução histórica e contribuições para os processos organizativos de cooperativas de agricultores familiares praticantes da agroecologia. *COLÓQUIO*, 14(1), 133-155.

NEGRELLE, R. R. B.; LIMA, R. E. **Meio ambiente e desenvolvimento no Litoral do Paraná: subsídios à ação**. Curitiba: NIMAD/UFPR, 2002.

Negrelle, R. R., & Anacleto, A. (2012). Extrativismo de bromélias no Estado do Paraná. *Ciência Rural*, 42(6).

LEFF, E. Ecologia, capital e cultura. racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável. Blumenau, SC: Editora da Furb, 2000.

OLIVEIRA, R. F. ; SANTOS, J. G. A. ; SANTOS, L. B. . O empreendedorismo por necessidade e a ilegalidade da atividade dos cipoeiros urbanos no Litoral do Paraná. In: VII Encontro Paranaense de Empreendedorismo e Gestão Empresarial, 2011, Ponta Grossa. Anais VII EPEGE, 2011. v. 1. p. 1-14.

SACHS, I. Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento. São Paulo: Cortez, 2007.472p.

VALENTE, T. P. Subsídios a exploração sustentável do cipó-preto (*Philodendron corcovadense* Kunth) (Mestrado em agronomia). Universidade Federal do Paraná, 2009.

Verdejo, M. E. (2006) Diagnóstico rural participativo: guia prático. Brasília, DF: *Ministério do Desenvolvimento Agrário*, 2006.

TOZONI-REIS, M. F. C. Educação Ambiental: natureza, razão e história. Capinas, São Paulo: autores associados, 2004.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## **Estado, Democracia y extractivismo. El caso del río Atue**

Enzo Angel Grosk<sup>80</sup>

[enzogrosky@gmail.com](mailto:enzogrosky@gmail.com)

Universidad Nacional de Río Cuarto.

### Resumen

El presente trabajo es parte de los avances exploratorios sobre el tema correspondiente a la tesis de grado del ponente. El mismo intentará abordar el caso del río Atuel a partir de la reflexión acerca de nociones de democracia y extractivismo, desde la Ciencia Política. El análisis documental sobre investigaciones anteriores será de gran ayuda para realizar la tarea.

El conflicto por las aguas del río Atuel es una puja de larga trayectoria entre las provincias de Mendoza y La Pampa. Data de más de un siglo, si se toma como referencia el primer corte del arroyo Atuel viejo, que atravesaba la localidad de Santa Isabel, entre los años 1917 y 1918. Pero, es en 1947, a partir de la inauguración de la represa “El Nihuil”, que el río Atuel deja de fluir en territorio pampeano, limitación que transcurrió durante 25 años, ocasionando graves daños socioambientales y económicos.

Se propone tensionar las nociones anteriormente dichas a partir de los siguientes interrogantes: ¿El conflicto por río Atuel es un caso de extractivismo? ¿de qué forma la democracia y el extractivismo entran en contradicción en un conflicto socioambiental?

### Introducción

El presente trabajo se realizó en el marco de la asignatura Sociología Política de la Licenciatura en Ciencia Política, en la Universidad Nacional de Río Cuarto. Con fines introductorios es menester resaltar la importancia de la materia para visualizar y demostrar interrelaciones y tensiones entre “lo social” y “lo político”. Dowse y Hughes (1972) nos dirán que:

---

<sup>80</sup> Enzo Ángel Grosky; estudiante avanzado de Licenciatura en Ciencia Política UNRC, estudia principalmente temáticas relacionadas con la ecología política, el Estado y los conflictos socioambientales. Contacto: [enzogrosky@gmail.com](mailto:enzogrosky@gmail.com)



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

la política hace referencia al *poder*; que hay política allí donde existen diferencias relativas de poder o autoridad. El poder existe en todas las sociedades, y si hacemos equivalente política y poder, entonces la política también es endémica a la vida social (Dowse y Hughes, 1972, p. 23).

A su vez, los autores hacen referencia al concepto de *organización* para especificar la preocupación básica de la sociología política. Con la finalidad de evidenciar que los grupos sociales se organizan en función de una *creación normativa* o *fijación normativa*. Esto supone, según Dowse y Hughes (1972), poner en relieve el problema del *orden social*.

la razón por la que se obedecen las normas establecidas en diferentes contextos y por autoridades diferentes constituye una cuestión de gran amplitud y fundamental para la sociología política. Este interés conduce necesariamente al especialista en sociología política a estudiar las estructuras sociales, y su desarrollo, en cuyo marco se crean las normas. (Dowse y Hughes, 1972, p. 25).

Me parece importante rescatar estos conceptos de la Sociología Política para poner en relieve que el poder, la organización y la creación normativa siempre están presente en los conflictos, sobre todos en los conflictos socioambientales. Hago hincapié en estos últimos, porque la creación normativa es una de las fuentes de cuestionamiento hacia el Estado durante el desarrollo de los conflictos. Gabriela Merlinsky (2022) nos dirá que:

En situaciones de desestabilización social, crisis o incremento marcado de las desigualdades, las personas afectadas suelen depositar sus expectativas en la justicia como mecanismo de compensación institucional. Esto conduce a mayores demandas de tutelaje hacia el Poder Judicial, con la expectativa de que su intervención resuelva una necesidad ciudadana que otras instituciones políticas no han satisfecho de manera adecuada. Merlinsky, 2022, p. 95.

Es decir, los afectados por lo general suelen buscar legitimidad de sus reclamos en el ámbito jurídico en búsqueda de una “actualización del derecho” (Merlinsky, 2022. P 95). En este sentido, “afectada la credibilidad de la palabra política, el juez funciona simbólicamente como un ordenador legítimo de la sociedad, una respuesta autorizada para zanjar el conflicto” (Merlinsky, 2022. P 95). Además:

no está de más recordar, siguiendo los trabajos de la sociología jurídica, que las categorías del derecho son además formas de concebir y de clasificar el mundo social. Lo que sucede cuando los conflictos entran en el mundo jurídico es que no todos los actores tienen la misma capacidad de hacer oír su voz. (Merlinsky, 2022, p. 95).

Queda claro que las herramientas de la Sociología Política serán de gran ayuda para el presente trabajo, pero también que no se agota allí. Para analizar los conflictos



socioambientales es condición imprescindible la interdisciplinariedad para garantizar un abordaje completo y profundo.

El objetivo del siguiente trabajo es poner en tensión los conceptos de “Estado”, “democracia” y “extractivismo” a partir de un estudio de caso, que se enmarcara en el conflicto entre las provincias de Mendoza y La Pampa por el río Atuel en Argentina. Para emprender esta tarea, me propuse algunas preguntas para guiar este trabajo: ¿El caso del río Atuel es un caso de extractivismo? ¿de qué forma la democracia y el extractivismo se tensionan en un conflicto socioambiental? ¿Qué rol ocupa el Estado en todo esto?

Asimismo, el supuesto fundamental de este trabajo es que, los lineamientos en materia económica y política (entre otros) cristalizados en el accionar del Estado Argentino están conformados por los sectores que supieron imponer su visión convirtiéndose en dominantes. Esta visión, proyectada en un discurso será la responsable de dictaminar que territorios son “de sacrificio”, y cuáles serán los asentamientos de los clivajes desarrollistas. Con “territorios de sacrificio” me refiero a “un tipo de territorio que, aunque en tensión y lucha constante, dificulta y pone en peligro la vida en pos de la acumulación del capital. Se trata de los territorios que ‘deben ser sacrificados’ para el ‘progreso’” (Saccucci, 2018. P 367). Y con clivajes desarrollistas a zonas geográficas específicas donde se nuclea y ejecutaran los proyectos económicos de tipo “desarrollista”. Es decir,

un Estado puede clasificarse como desarrollista cuando cumple las siguientes características: i) considera al crecimiento económico como su principal objetivo; ii) interviene de forma moderada en el mercado; iii) adopta una política macroeconómica activa; y iv) cuenta con el apoyo político de una coalición de clases en pro del desarrollo. (Bresser-Pereira, 2019, p. 42)

Para poner en situación sobre el conflicto entre Mendoza y La Pampa por el río Atuel, se abordará en las primeras páginas la historia general del mismo. En la segunda parte se describirá la articulación conceptual, que se conformará por aportes realizados de Guillermo O'Donnell en torno al Estado y la ciudadanía, como así también, se complementará con críticas tomadas desde Maristella Svampa hacia el Estado y su modelo actual. Esto servirá de sustento para una tercera sección, que serán las conclusiones generales del trabajo, basadas en el análisis del caso del conflicto por el río Atuel entre la provincia de Mendoza y La Pampa.

### **El caso del conflicto por el río Atuel**

El río Atuel recorre toda la provincia de Mendoza, Argentina, desde la Cordillera de los Andes hasta penetrar en el territorio de la provincia de La Pampa, en la zona de los Bañados del Atuel. Ya en territorio pampeano continúa su recorrido en dirección noroeste-sureste, pasando por las localidades de Santa Isabel y Algarrobo del Águila, nutriendo un amplio



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

humedal hasta desembocar en el río Salado. Se tienen registros de que, durante los siglos XVIII y XIX, en periodos de altas precipitaciones y regímenes nivales, el río Salado continuaba su recorrido hacia el sureste, alimentando las lagunas Urre Launquen (La Pampa) y cuando éstas desbordaban, las aguas desembocaban en el río Colorado pasando por el río Curacó (Rojas y Prieto, 2020).



1. Fuente: <https://recursoshidricos.lapampa.gob.ar/cuencas-de-rios.html>

El conflicto por las aguas del río Atuel es una puja de larga trayectoria entre las provincias de Mendoza y La Pampa. Data de más de un siglo si se toma como referencia el primer corte del



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

arroyo Atuel viejo, que atravesaba la localidad de Santa Isabel, entre los años 1917 y 1918 (Cazenave, 2012). Pero, es en 1947, a partir de la inauguración de la represa “El Nihuil”, que el río Atuel deja de fluir en territorio pampeano, limitación que transcurrió durante 25 años, ocasionando graves daños socioambientales y económicos (Cazenave, 2012; Dillon y Comerci, 2015).

Desde la década del 80’ solo se han dado sueltas esporádicas y sin previo aviso. A pesar del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (de ahora en más CSJN) dictado 1987, el cual declarar la interprovincialidad del río Atuel, no se ha logrado que se respete el derecho del acceso al agua de las poblaciones en el sureste de la provincia de Mendoza y el Noreste de la provincia de La Pampa, como así tampoco se recompone un humedal casi extinto. Cabe resaltar que el humedal llamado “Los Bañados del Atuel” era uno de los más extensos y ricos en biodiversidad del país en el siglo XIX. Este humedal hoy se encuentra casi extinto por los usos intensivos del agua en la cuenca media del río Atuel durante el último siglo (Pérez, 2020)

El conflicto entre Mendoza y La Pampa por el río Atuel continua hasta la actualidad, atravesando diferentes periodos de negociaciones, con acuerdos y desacuerdos, acercamientos y alejamientos. Tal es el caso del Convenio Marco realizado en 2008, donde en un intento de conciliar las partes se entabla una negociación, pero fracasó. Posteriormente 2014 se presentó una nueva demanda de la provincia de La Pampa, esta vez, incorporando elementos ambientales al reclamo. Hasta llegar al último fallo en el año 2020 donde la CSJN fijo un caudal mínimo permanente para el río Atuel en su ingreso a La Pampa.

Este es un brevísimo resumen de la larga trayectoria del conflicto entre las provincias de Mendoza y La Pampa por el río Atuel. Esto servirá para poner en situación al lector y facilitar la comprensión del trabajo.

### **Planteo conceptual: Estado y democracia**

Una primera aproximación sobre la problemática nos dejaría con la primera impresión de que este conflicto se funda a partir de una disputa por un bien escaso. En donde la provincia de Mendoza, haciendo uso de sus facultades administrativas del territorio, despliega toda una red de infraestructura en términos hídricos con la finalidad de embalsar el agua para utilizarla con fines de consumo, recreación y productivos, como así también para protegerse durante las épocas de sequía. Para una mayor legitimación de estas políticas, los territorios hacia el sureste estarían escasamente desarrollados en relación con el centro de producción de Mendoza, que ya tenía una identidad en torno al agua y la vid muy fuerte. Incluso, para



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

entonces, la provincia de La Pampa ni siquiera existía como provincia y los avances en materia de gestión integrada de las aguas interprovinciales eran nulos.

Mirando desde esta óptica, Mendoza estaría en sus plenas facultades burocráticas y legales, como así también tendría un foco de identidad colectiva y condición de filtro en términos de Guillermo O'Donnell (2008). Según él, un buen desempeño en tales dimensiones derivaría en un *Estado eficiente*. Pero ¿cuál es la finalidad de esa eficiencia y al servicio de qué? En el presente trabajo se intentará demostrar que un *Estado eficiente* genera condiciones diferenciadas de posibilidad en términos de derechos, acceso a recursos y posibilidades de desarrollo integral (en un sentido multidimensional) en ciertas regiones, como así también, generaría un deterioro de los derechos civiles en los mismos. En ese marco, algunas se verán beneficiadas y otras se convertirán en “zonas de sacrificio” entendidas esta como los territorios donde se refleja el impacto de las actividades económicas (Saccucci 2018).

A su vez, los efectos colaterales de actividades económicas extractivas generarán irrupciones sociales, con nuevas identidades cívicas, que no encontrarán resguardo en el sistema partidario y que criticarán, consciente e inconscientemente, el núcleo duro de la identidad de un “modelo de desarrollo”. Por lo tanto, estos sectores, que componen las nuevas identidades cívicas (entendidas a estas como nuevas dimensiones en el ejercicio de los derechos políticos y sociales), en reiteradas ocasiones recibirán fuertes represiones, estigmatizaciones, violencia epistémica, habitando un territorio afectado por políticas del Estado nacional y efectivizadas por las provincias.

Volviendo a O'Donnell, este autor aborda cuestiones en lo referente al Estado Nacional, pero, se podría transpolar sus conceptualizaciones hacia otra unidad administrativa similar (no es idéntica porque carece de otros elementos) tal como una provincia, y en particular, las unidades de Mendoza y La Pampa. Esto se fundamenta en la propia Constitución de la Nación Argentina que establece que los lineamientos constitucionales de las provincias no deben contradecir las del Estado Nacional (art. 5). Otra justificación que se encuentra a esta relación, es que las provincias siguen lineamientos generales conducidos por el Estado Nacional. Éste es visto desde las provincias como el organismo donde se diagraman y se ponen en marcha un conjunto de elementos que le dan forma a un proyecto de país. En el caso de Argentina ha estado fuertemente marcada por el modelo agroexportador en el siglo XIX y XX, y posteriormente, profundizado durante los años 90 a partir de la implementación de un modelo extractivista intensivo (Svampa, 2006).

En el texto “Hacia un Estado de y para la democracia” (2008) Guillermo O'Donnell reflexiona acerca del rol del Estado, la democracia y la ciudadanía. El mismo nos brindará una primera definición: “la democracia en su sentido pleno implica la extendida existencia de





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

otras ciudadanía: civil, social y cultural”, y agrega: “El régimen democrático no garantiza, como la experiencia de América Latina muestra, la vigencia de esos otros aspectos de la ciudadanía.”. O’Donnell visualiza la existencia de otras ciudadanía (más allá del mero votante) y seguidamente reconoce el entorpecimiento del desarrollo de las mismas por parte de los Estados en América Latina. ¿Cuáles son esas ciudadanía? ¿de qué formas se entorpecen? ¿Qué tiene que ver todo esto con el conflicto por el río Atuel? Para comprender esta situación, es importante señalar los aportes de Maristella Svampa (2006) que vienen ofrecer nuevos elementos para comprender las nuevas ciudadanía, en cuanto afirma que debe tenerse en cuenta:

la profundización del paradigma neoliberal, a través de la generalización de un modelo extractivo-exportador, acompañado este por la acentuación de la criminalización de la protesta social, la tendencial al cierre del espacio público en nombre de la seguridad ciudadana, así como por la militarización de los territorios, la firma de tratados de liberalización comercial (TLC) (Svampa 2006, p. 141)

Svampa realiza un análisis del nuevo contexto regional de América Latina y en el mismo señala que, a partir de las “reformas estructurales” en los ‘90 y la entrada a una globalización neoliberal, América Latina se imbricó en un proceso de “acentuación de las desigualdades preexistentes como la emergencia de nuevas brechas políticas, económicas, sociales y culturales” (2006, p. 142). Es a partir de este proceso, que comienzan a efervescer las luchas de los nuevos movimientos sociales, con características específicas, como la territorialidad, acción directa, con carácter asambleario y con una fuerte demanda de autonomía. Es decir, en palabras de Svampa, los movimientos sociales latinoamericanos desarrollaron una versión más proactiva, que abrió la posibilidad de pensar nuevas alternativas emancipatorias, nuevas visiones del mundo, a partir de la defensa y promoción de la vida y la diversidad. En este sentido, “una nueva perspectiva dentro de los movimientos sociales emerge, y pone en disputa los territorios y la visión sobre los mismos. Estoy hablando de una ‘ambientalización de los conflictos sociales’” (Wagner, 2015, p. 250).

Estos autores hacen referencia, con esta denominación, tanto al proceso de adopción de un discurso ambiental genérico por parte de los diferentes grupos sociales, como a la incorporación concreta de justificativos ambientales para legitimar prácticas institucionales, políticas, científicas, entre otras (Lucrecia Wagner, 2015, p. 250)

La cuestión ambiental constituye así una nueva fuente de legitimidad y de argumentación en los conflictos (Wagner, 2015, p. 250). Estas afirmaciones se corroboran con la nueva demanda presentada por la provincia de La Pampa en el año 2012. En la cual:



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

se consolida un nuevo reclamo que continuó con la línea de la cuestión interprovincial pero esta vez sustentado en argumentos ambientales, y por un intento de incluir a las poblaciones locales del noroeste pampeano. Este nuevo reclamo se materializa con el hito histórico recordado por los pampeanos, el corte de la ruta nacional 143 y 151, acción colectiva que dio origen a las Asambleas en Defensa de los Ríos Pampeanos (Barbosa, 2019, p. 106).

Estas son las otras ciudadanía existentes, que emergen con un discurso ambiental, a las que se refería O'Donnell (2008), las cuales, sufren entorpecimientos por parte de los Estados en América Latina y se pueden dar de diferentes maneras e intensidades. O'Donnell (2008) nos dirá que los Estados tienen al menos cuatro dimensiones fundamentales: conjunto de burocracias; sistema legal; identidad colectiva; y condición de filtro. Asimismo, asegura:

cuando ellas se desempeñan razonablemente bien, el Estado cumple su crucial papel de articulador y ordenador de la diversidad y pluralidad de las relaciones sociales en su territorio. Tal Estado facilita la organización de los sectores sociales, orienta los conflictos hacia su pacífica resolución, provee valiosos bienes públicos, y resuelve o ayuda a resolver numerosos problemas de acción colectiva (O'Donnell, 2008, p.29)

Si bien O'Donnell ofrece estas dimensiones para explicar el buen funcionamiento del Estado, se podría decir que un Estado aceitaría todas estas dimensiones y podría ejecutarlas perfectamente bien, con dinamismo, control y expansión en el territorio. No obstante, en su explicación, el autor no profundiza (al menos en este texto) sobre a los intereses que puede servir esas dimensiones y la forma en que afectaría a las nuevas ciudadanía. Es a partir de esto, que me parece importante rescatar lo dicho por Svampa (2006) en cuanto a “la profundización de las formas de control y disciplinamiento social, a través tanto de la criminalización de la protesta social y la tendencia al cierre del espacio público en nombre de la seguridad ciudadana” (Svampa, 2006, p. 147).

Previniendo esta crítica, O'Donnell (2008) diferencia los Estados que contienen un régimen democrático y los Estados democráticos. El segundo lo define como:

Un Estado que además de sancionar y respaldar los derechos de ciudadanía política implicados por un régimen democrático, por medio de su sistema legal e instituciones sanciona y respalda una amplia gama de derechos emergentes de la ciudadanía civil, social y cultural de todos sus habitantes (O'Donnell, 2008, p. 31).

Parece evidente que estamos frente a un Estado que contiene un régimen democrático, este definido como:



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Un Estado en el que el sistema legal sanciona y respalda los derechos y libertades del régimen democrático, y las instituciones pertinentes actúan en dirección a efectivizar e implementar esos derechos. Asimismo, es la unidad que delimita el electorado -los ciudadanos políticos- implicados por la existencia de aquel régimen (O'Donnell, 2008, p. 31)

Es decir, la principal diferencia entre los dos tipos planteado por el autor radica en el respaldo, promoción y protección de nuevas ciudadanía emergentes. Pero, cuando estas ciudadanía cuestionan, en palabras de Svampa, el régimen actual de dominación, la respuesta para ellas sería la criminalización de la protesta, el cierre del espacio público o directamente, la negación de sus argumentos.

Aquí es donde encuentro una tensión entre estos conceptos: un *buen Estado* es aquel que respalda las nuevas ciudadanía. Pero también, según O'Donnell, tener un buen desempeño en aquellas cuatro dimensiones mencionadas más arriba también significa tener “un buen Estado”. Desde el análisis propuesto en este trabajo, las categorías de *buen o mal* Estado no alcanzan para explicar el comportamiento de dicha unidad administrativa frente a hechos sociales y políticos como los conflictos ambientales. En este sentido, un Estado puede tener un desempeño perfecto en las cuatro dimensiones desarrolladas por O'Donnell, y, sin embargo, puede también perseguir, deslegitimar y reprimir las nuevas ciudadanía emergentes (Svampa, 2006).

Para esta propuesta de análisis, la causa de que estemos frente a este tipo de Estados es que las principales posiciones gubernamentales resultantes de la competencia comicial están identificadas en una misma visión de desarrollo económico. Este está marcado por:

la generalización de un modelo extractivo-exportador que apunta a consolidar y ampliar aún más las brechas sociales entre los países del norte y del sur, en base al saqueo de los recursos naturales cada vez más escasos, la contaminación irreversible, la extensión del monocultivo y la consiguiente pérdida de biodiversidad (Svampa, 2006, p. 148).

Esto es lo que más adelante la autora llamará “el consenso de los *commodities*” o “neoextractivismo desarrollista” (Svampa, 2013). Este último concepto incluye:

actividades consideradas tradicionalmente como tales (minería y explotación de hidrocarburos) y aquellas ligadas al nuevo sistema agroalimentario, como los agronegocios o la producción de biocombustibles. Incluye también aquellos proyectos de infraestructura previstos por la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), programa consensado por varios gobiernos



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

latinoamericanos en el año 2000 en materia de transporte (hidrovías, puertos, corredores bioceánicos, entre otros), energía (grandes represas hidroeléctricas) y comunicaciones, cuyo objetivo estratégico es facilitar la extracción y exportación de las materias primas hacia sus puertos de destino (Svampa, 2013, p.34).

En el concepto de “neoextractivismo desarrollista” se incluyen las grandes represas hidroeléctricas como actividad neo-extractiva. Pero primero, es importante comprender que es el extractivismo y sus variantes conceptuales. Gómez Lende (2017) plantea que es

un modelo de acumulación caracterizado por: a) la conversión de bienes comunes en mercancías; b) la explotación intensiva de grandes volúmenes de recursos naturales a un ritmo acelerado incompatible con los tiempos de reposición de la naturaleza; c) el escaso o nulo grado de procesamiento (industrialización) local/regional de los bienes así extraídos; y d) la exportación de materias primas para abastecer la industria y/o el consumo de los países centrales, generando en el proceso rentas extraordinarias captadas por agentes externos (Gómez Lende, 2017, p. 3).

En el caso del río Atuel, el agua como bien común, se convierte, a partir de la instalación de múltiples represas hidroeléctricas en Mendoza, en un bien apropiado y mercantilizado. Sin tener en cuenta los impactos negativos sociales, económicos y ecológicos río abajo, tanto en la provincia de La Pampa como en la propia Mendoza, dado que los pobladores al sureste de esta última también se vieron afectados por la política hídrica de la provincia. Se corrobora lo propuesto por Gomez Lende (2017) cuando señala que las economías de enclaves producen desequilibrios territoriales que a su vez tienen impactos socio-ambientales negativos.

Para mayor claridad:

los usos extractivos del territorio diseñan un patrón de organización espacial que estructura y reproduce una matriz socio-productiva desequilibrada y excesivamente especializada -esto es, mono-productora- basada en ‘economías de enclave’ -tanto acotadas como extensas, en términos espaciales-, las cuales agravan la subordinación y dependencia económica y política y los impactos socio-ambientales de las regiones implicadas (Lende, 2017, p. 8)

Gomez Lenda (2017) plantea que “los usos extractivos del territorio en América Latina se iniciaron con la minería del oro y la plata de la etapa colonial, y continuaron durante los Siglos XIX y XX bajo los auspicios del imperialismo británico primero y el estadounidense después”, además “desde entonces el modelo ha expandido su esfera de influencia a otras actividades económicas, a tal punto que en la actualidad se habla de múltiples extractivismos: minero, energético, agrario, forestal, pesquero, turístico, etc. (Seoane, 2013; Acosta, 2016).”



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

(Gómez Lenda, 2017. P 4). El autor señala que el modelo inicia con el “modelo agroexportador” (1870-1930), se estancara durante el proceso de “industrialización por sustitución de importaciones” (1930-1975) y recuperaría su fuerza durante la época neoliberal de los 90’ y posteriormente se afianza durante las “reformas progresistas” (Gomez Lenda 2017. P 4), lo que Svampa (2013) llama el “consenso de los commodities”. Como vemos el neo-extractivismo incluye dentro de las actividades extractivas al plano energético, es decir, se incluye la construcción de megarepresas hidroeléctricas como actividad de impacto extractivo.

El modelo de acumulación extractivismo pasaría por múltiples etapas, hasta llegar a su profundización y establecimiento en su etapa (neo)extractiva (Gomez Lende ,2017). O como plantea Gudynas (2009) extractivismo neodesarrollista.

En el mismo sentido, Svampa (2006) planteará que existe una “relación directa entre economías de enclave y deterioro de derechos civiles” (Svampa, 2006, p. 150). Y si a todo esto le sumamos la provincialización de los recursos naturales propuesto por la reforma de la Constitución Nacional Argentina en 1994, la situación se agrava, dado que, en última instancia, la decisión final sobre explotar o no una actividad económica relacionada a los recursos naturales está en manos en las provincias. Este último dato es clave para el análisis del caso del río Atuel, dado que pese a las múltiples demandas e intentos de acuerdos la resolución del conflicto, estaría obstruida por la posición inamovible de la provincia de Mendoza.

El conflicto por el río Atuel estuvo expuesto a todos los cambios históricos de dinámicas políticas, económicas y sociales tanto en el plano nacional como internacional. Su resolución siempre fue la misma, la negación sistemática de los planteos propuestos por la provincia de La Pampa, a partir de diferentes instancias judiciales. Un aspecto relevante es la obstaculización burocrática y legal del conflicto, dado que desde la instalación de la represa “El Nihuil” (con la promoción del Estado Nacional) hasta la actualidad, la disputa continúa sin resolución, a pesar de pasar por múltiples etapas legales, con unas épocas más disruptivas que otras (Barbosa, 2019). La dinámica del conflicto parecería obedecer a los tiempos, intereses y planteos de la provincia de Mendoza, aun cuando la decisión de retener el agua río arriba también perjudique su propio territorio hacia el sur de la misma provincia.

En el mismo sentido, tanto el sudeste de la provincia de Mendoza, como el oeste de La Pampa, o más específicamente la zona de “Los Bañados del Atuel”, son el ejemplo provincial más crudo de la dinámica productiva nacional. Esta zona era uno de los humedales más extensos y ricos en biodiversidad del país en el siglo XIX y hoy se encuentra casi extinto por los usos intensivos del agua en la cuenca media del río Atuel durante el último siglo (Pérez,



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

2020). El modelo de desarrollo imperante en Argentina trae aparejado las consecuencias sociales, económicas y ecológicas que impactan de lleno en los territorios que no tienen las condiciones estructurales para adaptarse a ese modelo o que sufren las externalidades de los enclaves de desarrollo, convirtiéndose en territorios que adquieren forma de “zonas de sacrificio”.

Es así como se generan estas zonas de enclave productivo, donde se conjugan variables como la concentración económica, la apropiación de bienes colectivos y la creación de un imaginario social en donde esa dinámica es parte de un prometedor “desarrollo”. Este efecto del modelo de desarrollo no sería posible sin los mecanismos que el Estado despliega para implementar el mismo. Las facultades burocráticas y legales son las más visibles en el conflicto dado que cualquier reclamo está obstaculizado por un marco legal que hace caso omiso a los planteos de la provincia afectada. Desde la dimensión burocrática, el Estado Nacional proporciona y financia nuevas obras, para más control hídrico en la provincia de Mendoza, estas recrudecerían el conflicto interprovincial, tal es el caso la promoción de “Portezuelo del Viento” durante el gobierno de Mauricio Macri en el año 2018. (Prensa Gobierno de Mendoza, 2018).

Además de lo mencionado, también son muy importantes las últimas dos dimensiones del Estado que establece O’Donnell (2008). El autor plantea una dimensión del Estado es su condición de *filtro* y nos dirá que:

trata de regular cuán abiertos o cerrados son los diversos espacios y fronteras que median entre el “adentro” y el “afuera” del territorio y la población que delimita. [...] El estado intenta [...] establecer filtros para el bienestar de su población y de los agentes económicos que operan en su territorio (O’Donnell, 2008, p. 29)

En el caso estudiado, el límite interprovincial también replicaría la división entre el “adentro” y el “afuera”. La condición de filtro se puede observar en el ejemplo de la negación a reconocer la interprovincialidad del río. El límite interprovincial encontraría su función de filtro, donde se conforman grupos claramente definidos por el mismo límite. Si bien O’Donnell (2008) en la condición de filtro se refiere a las fronteras nacionales, en este caso, estoy aplicando el concepto en forma de analogía, pero hacia adentro del Estado, en sus límites interprovinciales.

La dimensión que considero más importante y con mayor fuerza en el conflicto, es la del *foco de identidad colectiva*. Este entendido, en términos de O’Donnell (2008), a partir de una identificación con el Estado, promovida desde el mismo. Es decir, “desde el Estado se nos invita al reconocimiento generalizado de un ‘nosotros’ que apunta a crear una identidad





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

colectiva [...] que, según se postula, estaría por encima de los conflictos y clivajes sociales o debería prevalecer sobre ellos” (O’Donnell, 2008. P 29).

Existen dos imaginarios colectivos que le dan fuerza interna y legitimidad a los argumentos de Mendoza. Por un lado, la fuerte cultura hídrica que tiene la provincia dado que, desde sus primeros asentamientos, el control y manejo del agua estuvo presente constantemente en los habitantes y en el diseño de obras hidráulicas para el control hídrico. Merlinsky (2022) se refiere al asentamiento del Estado en Mendoza y plantea

la consolidación del Estado en el siglo XIX estuvo estrechamente asociada a la realización de obras hidráulicas que favorecieron la vitivinicultura como palanca de económica agroindustrial especializada. Este proyecto fue exitoso porque permitió la construcción de una hegemonía territorial que llevo a la concentración de la tierra y del agua en los oasis centrales donde residían las elites. (Merlinsky, 2022, p. 106)

El imaginario colectivo lo retrata claramente cuando afirma:

La ley de Aguas 1884 permitió organizar el territorio provincial en función de sus diferentes usos y fueron ingenieros como Galileo Vitali o Cesar Cipolletti, conocidos como “domadores del agua”, los que avanzaron en la realización de obras hidráulicas que siguen teniendo una marca visible hasta el día de hoy” Merlinsky, 2022, p. 106).

Por otro lado, la visión desarrollista implantada por los gobiernos provinciales, en donde el crecimiento económico, la intervención estatal y la conformación de una clase política pro desarrollo conforman un imaginario colectivo de gran fuerza, que opera para poder ejecutar grandes obras de infraestructura en el territorio y teniendo un escaso interés en los impactos sociales, económicos y ecológicos río abajo. Estos dos imaginarios se conjugan para darle la legitimidad y fuerza interna a los argumentos de Mendoza frente a la disputa interprovincial, tanto en el plano jurídico como en el social y sobre todo mediático.

Del otro lado del límite interprovincial, también se pone en juego un imaginario social con respecto al agua. El mismo se compone por el discurso de “un río robado” (D’Atri, 2017), que trajo consigo múltiples consecuencias para el territorio. La especialista en conflictos socioambientales, Gabriela Merlinsky (2022), nos habla de la productividad de los conflictos ambientales. En el caso pampeano, parecería haber abonado el camino para ambientalizar el discurso y así poder disputar el conflicto, tanto en las arenas públicas como en el ámbito judicial. Esto trajo consigo la emergencia de una nueva conciencia ciudadana con respecto al ambiente en la provincia de La Pampa. Allí, hablar de ambiente es sinónimo de hablar del caso del río Atuel, ya que los sucesivos gobiernos de la provincia siempre tienen el tema en agenda y despliegan múltiples acciones en relación a ello.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

En relación a lo anterior, el tema de las agendas mediáticas de los gobiernos provinciales fue abordado por otro trabajo de mi autoría, en donde se recolectó noticias al azar, publicadas en los medios oficiales de ambas provincias, con la finalidad de analizar el contenido y composición de las mismas, desde la perspectiva de la *agenda setting*. En dicho trabajo se corroboró que los argumentos propuestos por los gobiernos provinciales en el conflicto, encontraban su reflejo en las noticias, como así también, en los comentarios de los lectores<sup>81</sup>. De esta manera las partes colaborarían para fortalecer el *foco de identidad colectiva* y la *condición de filtro* con la finalidad de tener un consenso social más fuerte.

Estas nuevas ciudadanía que emergen como efecto de un conflicto socioambiental encuentra su límite en la resolución misma del conflicto. Porque como sostuve más arriba, el Estado pone en funcionamiento todos sus mecanismos para garantizar un modelo de desarrollo, pero también un modelo de ciudadanía. Es así como limitar la resolución del conflicto también es limitar la emergencia de una ciudadanía. Cabe aclarar que los mecanismos del Estado para asegurar sus intereses pueden desplegarse por las dimensiones que plantea O'Donnell (2008), pero también Svampa (2006) nos advierte sobre el cierre del espacio público para esas ciudadanía.

Es aquí donde entra en contradicción este modelo de Estado que contiene un régimen democrático, que a su vez entorpece y violenta las ciudadanía emergentes. Esto no está dado porque sí, sino porque las principales posiciones del Estado están ocupadas por funcionarios con una cosmovisión que choca con otras visiones de ciudadanía, y a la que se le cierra el espacio público. Es aquí donde la democracia y el extractivismo entran en contradicción en un conflicto socioambiental. La no representación de las ciudadanía emergentes (al menos las que tienen una visión socio-ambiental) en la estructura del Estado colabora a profundizar los conflictos y las desigualdades, como así también pone en tensión la democracia misma. ¿Cuál es el sentido de la democracia, si no tiene en cuenta los derechos de los habitantes que residen en territorios afectados por decisiones económicas de sectores dominantes? ¿El rol interventor del Estado desarrollista solo se agota en la promoción del crecimiento económico? ¿Cómo afecta esto a la credibilidad en las instituciones? Estas preguntas no las pretendo responder en este trabajo, pero una visión general sobre las tensiones al interior del Estado.

Por último, es importante resaltar, como posibles lineamientos para próximas investigaciones, el fundamento de la disparidad de poder de ambas provincias. Ya no vistas enteramente desde una visión económica, desde el peso electoral a nivel nacional o institucional, sino observando al **agua como un factor de poder** en este conflicto. El autor Erik Swyngedow

---

<sup>81</sup> Este trabajo aun no fue publicado, el mismo fue elaborado como trabajo final para la asignatura Medios de Comunicación Social y Política en la carrera Licenciatura en Ciencia Política (UNRC) durante el año 2022.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

(2004;2015; 2016) nos hablará de flujos de agua y flujos de poder, a partir del desarrollo de la categoría *ciclo hidro-social* esto servirá como puntapié inicial para avanzar en investigaciones en relación a la temática. Y sobre todo para problematizar políticamente el agua como un recurso estratégico.

### **Conclusión**

En este trabajo hemos hecho una breve descripción del estado del conflicto por el río Atuel entre la provincia de Mendoza y La Pampa, asimismo hemos abordado los conceptos de O'Donnell (2008), las críticas de Svampa (2006), y los aportes de diferentes autores y autoras, tales como Lende (2017), Wagner (2015) y Merlinsky (2022) que sirvieron de soporte para poder analizar el conflicto.

Una primera conclusión a la que se llegó a partir de la realización de este trabajo, es que, los Estados despliegan sus mecanismos (dimensiones) con la finalidad de asegurar un proyecto impulsado desde las principales posiciones gubernamentales y que a su vez están efectivizadas, mediante las unidades administrativas/burocráticas inferiores, es decir, las provincias. Este proyecto se cristaliza en un modelo de país, y a su vez, este se refleja en el modelo económico. En el caso argentino, está fuertemente marcado por la explotación y exportación de *commodities*, y la contracara de este, es el impacto negativo en los territorios que no forman parte de los enclaves productivos, produciéndose una dualidad social, económica y ecológica en los territorios al interior del país. Asimismo, el Estado necesitará asegurar otras dimensiones de la vida política y social con la finalidad de que ese modelo económico tenga más permeabilidad y asentamiento en la sociedad, es decir, “consenso social” o menos resistencia social. Estoy hablando de un modelo de ciudadanía, que se sienta parte del modelo económico para evitar el cuestionamiento al mismo, ni tampoco que sobrepase la contención de los partidos. Claramente, esta última parte fue eludida por los diferentes movimientos socioambientales que habitan los territorios afectados. En este sentido, para las ciudadanía emergentes, los Estados responderán con el cierre del espacio público, represión, criminalización y violencia epistémica.

En lo referente al caso del río Atuel, se visualiza la emergencia de una ciudadanía consciente por el medio ambiente y las injusticias ambientales, pero también desmovilizada por la trayectoria misma del conflicto, que data de casi 100 años. Desde mi punto de vista, por la institucionalización del conflicto, que a partir de que los gobiernos provinciales toman la causa y reclaman por vías institucionales y judiciales. Esto le quita visibilidad a la movilización social que en varias ocasiones se ha manifestado con fuerza. Además, el concepto neoextractivismo incluye dentro de las actividades extractivas a la creación de



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

represas hidroeléctricas, esto encuadraría a el caso del río Atuel en una actividad extractiva y que podría ser, foco de nuevas discursivas en torno al reclamo. Siempre y cuando, el gobierno de la provincia de La Pampa no encause el reclamo por la senda de la ciudadanía que no cuestiona el modelo de acumulación. Porque como vimos, las principales posiciones gubernamentales no permitirían una salida del conflicto por esa vía.

Por último, se llega a la conclusión, de que el modelo de acumulación neoextractivo socaba localizadamente los derechos civiles, sociales y ambientales, afectando asimismo a la credibilidad del Estado y de la democracia. Digo localmente, porque se da justamente en los territorios que reciben el impacto de los enclaves productivos, es ahí donde se deterioran los derechos. Se corrobora el objetivo principal del trabajo, visualizando las tensiones entre el Estado, la democracia y el extractivismo.

#### Bibliografía.

Barbosa, L, A. (2017) Intermitencias del Rio Atuel: una mirada desde la escolaridad del conflicto ambiental. FLACSO.

Barbosa, L (2019) Trayectoria del conflicto ambiental del río Atuel en la escala provincial. Dinámicas discursivas provinciales, La Pampa-Mendoza, Argentina. UNRN. Boletín de estudios geográficos.

Barbosa, L. (2019). Trayectoria del conflicto ambiental el río Atuel en la escala provincial. Dinámicas discursivas provinciales, La Pampa-Mendoza, Argentina. Boletín de Estudios Geográficos. N° 111.

Cazenave, H, W. (s/f) La desaparición de los bañados del rio Atuel: un caso de acción antrópica negativa.

Cazenave, H, W. (sin fecha) La desaparición de los bañados del rio Atuel: un caso de acción antrópica negativa.

Dowse, R y Hughes, J. (1972). Sociología Política. Alianza Editorial.

Dillon, B., Comerci, M, E. (2014) Territorialidades en tensión en el Oeste de La Pampa. Sujetos, modelos y conflictos. EdUNLPam.

Dillon, B., Comerci, M, E. (2014) Territorialidades en tensión en el Oeste de La Pampa. Sujetos, modelos y conflictos. EdUNLPam.

D'atri, M, A. (2017) Imaginarios sociales en el conflicto por el agua en La Pampa, Argentina. XXXI Congreso ALAS Uruguay. UNRC-UNLPam.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Eslava, L. (2017). El estado desarrollista: independencia, dependencia y la historia del Sur. En Revista Derecho del Estado, Universidad Externado de Colombia. N.º 43.

Gudynas, E. (2009). Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. CLAES. CAAP.

Gudynas, E. (2015). Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza. CLAES. CEDIB.

Gómez Lende, S. (2017). Del Desarrollismo al (neo)extractivismo (1969-2017). Auge, decadencia y resurgimiento e la minería del hierro en sierra grande, provincia de Río Negro (Argentina). Revista da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia (Anpege). p.5-39, V.13, Nº 22.

Gastón Pérez, G. (2020) El proceso extractivista y los paradigmas de desarrollo. Un abordaje inicial al caso de la apropiación de las aguas del río Atuel. FCH. UNLPam.

Harvey, D. (2005). El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión. CLACSO.

Honty, G. (2018). Nuevo extractivismo energético en América Latina. Ecuador Debate. N° 105.

Lander, E. (2014). (Neo)Extractivismo y el Futuro de la Democracia en América Latina: Diagnóstico y Retos. Heinrich Böll Stiftung.

Merlinsky, G. (2022) Toda ecología es política. Las luchas por el derecho al ambiente en busca de alternativas de mundos. Siglo XXI.

O'Donnell, G (2008). Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia. Sede Contribuciones al Debate. Volumen III.

Rojas, Facundo; Prieto, María del Rosario. 2020. “La variabilidad hídrica en la cuenca del río Atuel, desde la climatología histórica: siglo XVIII a mediados del XX.” Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía 29.

Rojas, Facundo; Prieto, María del Rosario. 2020. “La variabilidad hídrica en la cuenca del río Atuel, desde la climatología histórica: siglo XVIII a mediados del XX.” Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía 29

Rojas, F., Barbosa, L, A. (2021) De territorios irrigados y paisajes desecados. Apuntes sobre el conflicto por el agua del río Atuel (Argentina).

Svampa, S. Consenso de los Commodities, Giro Ecoterritorial y Pensamiento crítico en América Latina. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20120927103642/OSAL32.pdf>



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Svampa, M. (2006). Movimientos sociales y nuevo escenario regional: Las inflexiones del paradigma neoliberal en América Latina. Cuadernos del CISH, (19-20). Disponible en: [http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.3612/pr.3612.pdf](http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.3612/pr.3612.pdf).

Svampa, M. (2013). «Consenso de los Commodities» y lenguajes de valoración en América Latina. Nueva Sociedad. N° 244.

Svampa, S. (2015). ¿El desarrollo en cuestión? Algunas coordenadas del debate latinoamericano. UNGS.

Saccucci, E. (2018). La producción de territorios de sacrificio: un análisis de la lucha de VUDAS contra la empresa Porta. Revista de Geografía e Ordenamiento do Território. N° 15.

Wagner, L. (2015). Ambientalización de conflictos, ecología política y justicia ambiental: aportes brasileños al análisis de conflictos ambientales en Argentina. Revista Latino-Americana de Historia. Vol. 4, N° 13.

Prensa Gobierno de Mendoza. (2018). *Macri laudó a favor de Portezuelo del Viento.*





XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## **Mineração legalizada na Amazônia Oriental: colonialidade, neoextrativismo e corporações transnacionais**

Gabrielly Ramos de Oliveira<sup>82</sup>

**Resumo:** o objetivo central do trabalho é analisar a relação entre Estado brasileiro e corporações transnacionais a partir da ênfase no conceito de neoextrativismo mineral enquanto representação da colonialidade persistente nas Relações Internacionais. Dentre os objetivos específicos estão: delimitar os argumentos do paradigma Colonialidade a partir das dimensões propostas; apresentar o conceito de neoextrativismo com ênfase para a mineração na Amazônia Oriental; abordar exemplos de corporações norueguesas enquanto emblemático dos argumentos apresentados; destacar um quadro geral sobre a relações entre estado brasileiro e corporações de mineração a partir da relação Norte/Sul. A hipótese central do trabalho se relaciona à investigação da persistência da colonialidade sobre a apropriação da natureza, enquanto evidência da assimetria de poder entre Norte e Sul Global. Nesse sentido, o trabalho fundamenta-se nas proposições do paradigma Modernidade/Colonialidade, no sentido de explicitar que a apropriação da natureza e da Amazônia permanece fundamentada em relações coloniais. No colonialismo histórico, o roubo de recursos naturais ancorava-se na dominação política, administrativa e militar pelo estado colonizador, atualmente, a dependência se mantém especialmente a partir de relações econômicas extrativas predatórias, dimensão priorizada neste estudo. Alguns dos autores usados são: Aníbal Quijano, David Harvey, Horacio Aráoz, Maristella Svampa e Arturo Escobar.

**Palavras-chave:** Amazônia, mineração, extrativismo, colonialidade, corporações transnacionais.

### **Introdução**

A destruição da floresta Amazônica é uma preocupação que permeia os estudos sobre as relações internacionais. Dentro disso, a atuação do estado brasileiro, que comporta boa parte do bioma, na proteção da floresta é um campo rico de análise, adiciona-se a esse quadro a exploração do meio ambiente por parte de corporações transnacionais e os impactos

---

<sup>82</sup> Gabrielly Ramos de Oliveira ([gabrielly.ramos@ufabc.edu.br](mailto:gabrielly.ramos@ufabc.edu.br)) mestranda do Programa de Mestrado em Relações Internacionais (PRI) da Universidade Federal do ABC (UFABC) e bolsista vinculada à instituição.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

ambientais desses empreendimentos. O presente trabalho busca analisar as relações econômicas que envolvem esses atores com base nos estudos decoloniais nas ciências sociais, lançando luz sobre os processos de extrativismo e neoextrativismo da indústria mineral.

O objetivo central do trabalho é analisar a relação entre Estado brasileiro e corporações transnacionais a partir da ênfase no conceito de neoextrativismo mineral enquanto representação da colonialidade persistente nas Relações Internacionais. Dentre os objetivos específicos estão: delimitar os argumentos do paradigma Colonialidade a partir das dimensões propostas; apresentar o conceito de neoextrativismo com ênfase para a mineração na Amazônia Oriental; apresentar um breve histórico sobre a mineração industrial na Amazônia; abordar exemplos de corporações norueguesas enquanto emblemático dos argumentos apresentados. A hipótese central do trabalho se relaciona à investigação da persistência da colonialidade sobre a apropriação da natureza, enquanto evidência da assimetria de poder entre Norte e Sul Global.

Nesse sentido, o trabalho fundamenta-se nas proposições do paradigma Modernidade/Colonialidade, no sentido de explicitar que a apropriação da natureza e da Amazônia permanece fundamentada em relações coloniais. No colonialismo histórico, o roubo de recursos naturais ancorava-se na dominação política, administrativa e militar pelo estado colonizador, atualmente, a dependência se mantém especialmente a partir de relações econômicas extrativas predatórias, dimensão priorizada neste estudo. Alguns dos autores usados são: Aníbal Quijano, David Harvey, Horacio Aráoz, Maristella Svampa e Arturo Escobar.

A metodologia utilizada no trabalho corresponde essencialmente ao método descritivo com a finalidade de investigar as relações entre Estado brasileiro e corporações de mineração. A abordagem do estudo é essencialmente qualitativa, adere ao método hipotético dedutivo, ao histórico interpretativo e ao estudo de caso como procedimentos de pesquisa amparados em fontes de dados secundários, principalmente. O método de pesquisa considera a revisão bibliográfica e análise e interpretação dos dados com base nas teorias decoloniais nas relações internacionais.

A partir disso, na primeira seção apresenta-se o arcabouço teórico usado na pesquisa, com destaque aos principais conceitos usados na análise; seguido, na segunda seção, da delimitação do conceito de extrativismo mineral, central para o estudo; na terceira seção, o tema é apresentado a partir de um histórico, fundamental para o entendimento da questão e investigação da hipótese; na quarta parte, é analisado o estudo de caso proposto; e por fim, apresentam-se algumas considerações finais.

### **Colonialidade e mineração na América Latina: do extrativismo ao neoextrativismo**

A crítica decolonial nas Relações Internacionais aborda que o conceito de raça é essencial para compreender a estrutura hierárquica de poder na qual o sistema internacional é fundado.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Esse conceito, conforme discutido adiante, foi imposto para promover legitimidade na conquista colonial, a partir de um discurso dicotômico fundamentado na contraposição entre colonizador e colonizado (QUIJANO, 2000).

Quijano (2000) aponta que a colonização da América por países europeus se fundamentou na dualidade discriminatória do conceito de raças e se consolidou com o controle das relações de trabalho, direcionadas aos interesses da reprodução de capital no mercado internacional. Ainda após a descolonização das nações sob dominação europeia, o processo de colonialidade continua como estrutura dominante, materializada nas formas de organização social, especialmente na esfera política, econômica e jurídica. Esses aspectos são especialmente caros para a formação dos estados latino-americanos, que perpetuam relações de poder coloniais e euro-centradas.

Para a perspectiva decolonial, as teorias das Relações Internacionais tradicionais não abordam essa categoria como essencial para compreender as relações de poder no sistema internacional. A colonialidade do poder, do saber e do ser apresentado por Quijano, se fundamenta na naturalização de ideias hierárquicas que busca a padronização de modelos de poder, saber e ser, necessariamente eurocentrados, condição responsável pela exclusão de setores sociais ‘não-europeus’ da participação da sociedade como índios, negros, mulheres. A colonialidade é o termo usado para caracterizar um padrão de dominação global próprio do sistema moderno/capitalista que tem origem no colonialismo europeu nas Américas. O que marca o início da hegemonia europeia, na qual se estabeleceu uma dominação direta, política, social e cultural aos povos conquistados (QUIJANO, 2000).

O fim do colonialismo e a independência de países na América, não significou emancipação cultural, política ou econômica. Processo evidenciado na manutenção das relações de dependência entre centro-periferia e nas práticas coloniais internamente às sociedades colonizadas. O que perpetua essa forma de classificação social fundamentada na raça, no controle do trabalho, do conhecimento e da apropriação dos territórios e da natureza como instrumento de acumulação de capital. É a partir disso que se pode apontar para a continuidade das relações coloniais para além do fim do colonialismo, que a partir do século XX passa a apresentar aspectos fundamentados na expansão territorial de empresas transnacionais pelo mundo. Para Quijano (2000), a experiência latinoamericana de colonização e constituição de estados-nação foi fundamentada em uma estrutura social racializada. O que estabeleceria uma ordem desigual, em favor das classes e estados dominantes. A independência dos países latinoamericanos, não esteve articulada a uma desintegração da dominação colonial e descolonização das sociedades.

O grupo de investigação Modernidade/Colonialidade que inaugurou o chamado giro decolonial na América Latina, do qual Quijano e outros atores fazem parte, propõe ir além da suposição de alguns discursos acadêmicos e políticos. Sobretudo no que se relaciona ao argumento de que o fim das administrações coloniais e a formação de estados independentes conformam um mundo pós-colonial e descolonizado. Partindo da existência de uma divisão internacional do trabalho entre centro e periferia e de uma hierarquização racializada entre sociedades e estados. Estruturas que não foram transformadas com o fim do colonialismo e independência. Na verdade, são modificadas a partir da transição de um colonialismo histórico para a colonialidade global. Processo que alterou as formas de dominação no



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

sistema, mas não a estrutura das relações entre centro e periferia no cenário mundial (CASTRO-GÓMEZ; GROSFUGUEL, 2007).

A partir desses argumentos, Quijano propõe que os processos de independência dos países latinoamericanos não promoveram a descolonização das sociedades. E por isso não podem ser considerados como um processo em direção ao desenvolvimento de um moderno estado-nação, mas sim da reorganização da colonialidade do poder em outras bases institucionais. Para o autor há uma articulação entre a colonialidade do poder, enquanto classificação social com base em raça; o capitalismo, como um padrão universal de exploração social; o Estado, com controle da autoridade coletiva; e o eurocentrismo como forma de controle da intersubjetividade, notadamente a forma de produção de conhecimento (QUIJANO, 2000).

Nesse contexto, Grosfoguel destaca a diferença entre o conceito de colonialidade e colonialismo, tal como proposto por Quijano. Nesse caso, o colonialismo é percebido através da imposição de uma administração colonial, em seu sentido histórico. E colonialidade do poder, por outro lado, enquanto referência a ‘situações coloniais’ na atualidade, em que a dominação colonial praticamente inexistente. Para o autor, situações coloniais se relacionam às diversas formas de exploração, seja política, econômica, cultural, de determinados grupos por outros dominantes. Nesse caso, a existência de uma experiência histórica colonial por parte de dominadores e dominados, não é uma determinante para a existência de relações coloniais entre eles no cenário internacional. Uma vez que a colonialidade do poder é constitutiva do sistema mundo colonial/moderno, a expansão colonial europeia engendrou uma divisão internacional do trabalho entre não-europeus e europeus. O que se reproduziu na fase pós-colonial do sistema-mundo capitalista. O que direciona ao entendimento de que mesmo um país sem colônias históricas pode se beneficiar dessa divisão desigual na atualidade (GROSFUGUEL, 2008).

Em proposições complementares, Mignolo (2017) destaca a colonialidade enquanto matriz colonial de poder como teoria e prática em resposta à globalização, ou seus efeitos, e em contraposição a produção de conhecimento ocidental. Quatro aspectos se relacionam ao conceito de Matriz Colonial de Poder (MCP) destacado pelo autor: o controle da economia, da autoridade, do gênero e do conhecimento e subjetividade. Para o autor, no cenário de consolidação e alterações no modelo de produção, a questão da natureza é analisada sobretudo a partir de aspectos econômicos, e separada dos seres humanos: a natureza como um espaço neutro e inerte para a expansão econômica. O que se relaciona a permanência de uma percepção sobre o meio-ambiente como espaço de fornecimento de recursos naturais para o funcionamento do sistema econômico. De maneira geral, “a MCP então opera em uma série de nós histórico-culturais heterogêneos e interconectados, que são atravessados por diferenças coloniais e imperiais e pela lógica subjacente que assegura essas conexões: a lógica da colonialidade” (MIGNOLO, 2017, p.10).

É importante destacar que o uso desse arcabouço teórico para além de situar o trabalho no campo de estudo das relações internacionais, propõe também destacar estratégias alternativas de análise sobre as relações econômicas no capitalismo contemporâneo, notadamente as relações entre Estados e corporações transnacionais.

Sintetizando os argumentos apresentados acima, destaca-se que o programa de investigação Modernidade/Colonialidade parte de algumas proposições-chave, entre elas a percepção do



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

sistema mundo moderno colonial caracterizado pelo colonialismo moderno e por relações coloniais enquanto estrutura de poder no sistema internacional. Adiciona-se o conceito de colonialidade do poder, entendido como um modelo hegemônico nas relações sociais, instaurado na dominação colonial, o que engendra diferença colonial e colonialidade global como aspecto cultural do processo de subalternização. Dimensões que são consolidadas pela colonialidade do ser, enquanto aspecto ontológico da dominação. Por fim, o eurocentrismo, como modelo universal de conhecimento, fundamentado sobretudo na história e experiências europeias (ESCOBAR, 2003).

Arturo Escobar propõe que algumas questões não são tratadas adequadamente por esse projeto de investigação. Entre essas dimensões estão as questões de gênero, da natureza e a necessidade de desenvolver imaginários econômicos alternativos como estratégia concreta contra o neoliberalismo. O autor destaca que a dominação da mulher e da natureza fundamentam o projeto moderno e definem as relações de poder no mundo pós-colonial. Ademais, a crise ambiental evidencia os limites dessa racionalidade instrumental e da capitalização da natureza e do trabalho (ESCOBAR, 2003).

A partir da proposta de ampliação do projeto Modernidade/Colonialidade apresentado por Escobar, Cajigas-Rotundo destaca a necessidade de discussão do padrão de poder colonial sobre a natureza. Para o autor, os discursos e as situações coloniais produzem subjetividades, territorialidades e naturezas. Nesse aspecto, o desenvolvimento sustentável surge em um contexto marcado pela incerteza das promessas do desenvolvimento dos países periféricos, nos anos 1970. Por outro lado, lança questionamentos sobre as contradições próprias do capitalismo em relação ao meio ambiente e à justiça social (CAJIGAS-ROTUNDO, 2007).

Feita essa breve disposição sobre os principais conceitos desenvolvidos pelo paradigma Colonialidade/Modernidade usados no trabalho enquanto fundamentação teórica, deve-se destacar algumas questões. Considera-se, nesta pesquisa, que esse paradigma consegue explicar diferentes âmbitos das relações entre os estados na contemporaneidade, no entanto, falha em destacar as estratégias concretas pelas quais a manutenção desse padrão de poder é facilitada. Nos termos de Luciana Ballenstrin (2017), a reprodução, consolidação e persistência desse padrão de poder é permitido pelas relações imperiais que sustentam a divisão Norte/Sul, sendo impossível pensar a colonialidade sem a imperialidade.

David Harvey (2004), no livro “O Novo Imperialismo” apresenta o conceito de ‘acumulação por despossessão’ ou ‘acumulação por espoliação’ para distinguir do que Marx chama de acumulação primitiva, especialmente em seu aspecto originário, datado da pré-história do capitalismo. Em Marx, o processo de expansão capitalista pressupõe a consolidação da acumulação primitiva. Por sua vez, acumulação primitiva é entendida como um processo agressivo fundamentado no roubo de terras da igreja, no saque colonial e escravização, e na expropriação direta das terras das populações do campo, convertidas em mão-de-obra e na conversão de direitos em propriedade. Para Harvey, essas características permanecem, atualmente, alteradas e intensificadas. Populações tradicionais e rurais continuam sendo expropriadas, as indústrias e os recursos públicos têm sido privatizados, e a escravidão não desapareceu totalmente.

Nesse contexto, a acumulação por espoliação adquire a função de expropriação e



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

deprecação de espaços existentes, de desvalorização de nichos de mercado e patrimônios para criar oportunidades lucrativas capazes de absorver excedentes de capitais. Os métodos de acumulação por espoliação são diversos, para a análise proposta neste trabalho, a principal questão analisada é apropriação de recursos minerais e a tendência de privatização desses recursos e outros necessários à sua produção, processo no qual são agentes tanto corporações internacionais quanto o próprio Estado brasileiro.

Sobre a acumulação por espoliação, Harvey aponta que as tendências de privatizações refletem o desejo de intervenção e expropriação de terras e recursos, em que o poder do estado possui papel central na imposição desses procedimentos mesmo em contradição com a vontade da população local. Para o autor, a acumulação por espoliação é percebida como necessária para a consolidação do modelo capitalista com intensa participação do estado. Segundo Harvey “o poder hegemônico do estado costuma ser empregado para garantir e promover arranjos institucionais internacionais e externos por meio dos quais as assimetrias das relações de trocas possam funcionar em favor do poder hegemônico” (HARVEY, 2004, p.147).

Ainda para o autor, a natureza e características do imperialismo contemporâneo se relacionam à consolidação do livre mercado enquanto forma de criar vantagem por parte dos ‘poderes monopolistas’ nos países centrais sobre os periféricos. Nesse sentido, o aumento da importância da acumulação por espoliação consiste na consolidação de políticas neoliberais no cenário internacional articuladas às variações econômicas e relações entre estados (HARVEY, 2004).

### **Extrativismo e neoextrativismo mineral**

Se no contexto internacional as estruturas são constituídas de relações assimétricas de poder entre estados, o que se consolidou na dominação colonial, a história da América Latina é expressão dessa colonialidade e das situações coloniais que se fundaram. Dentro da perspectiva de reincidência de um padrão histórico de poder, o modelo minerador possui um papel central. Desde a dominação colonial a mineração segue como uma entidade econômica imposta que marca a história da América Latina e do Sul global.

Araóz (2020) identifica a extração de minerais em Potosí, na atual Bolívia no século XVI, como o início da modernidade e do capitalismo, assim como as origens de problemas sociais e econômicos percebidos atualmente na América Latina. Para o autor, a história extrativista de Potosí é uma metáfora da América colonial, na qual foram implantadas formas de organização do território, lógicas de intervenções econômicas que influenciam os organismos políticos e sociais até os dias de hoje. Nessa perspectiva a violência é um eixo fundamental na estrutura das sociedades latino-americanas e o Estado, como ente essencial para viabilizar a exploração (ARÁOZ, 2020).

O autor apresenta que para a investigação do colonialismo e da colonialidade é necessário a análise sobre a apropriação desigual da natureza, a distribuição assimétrica dos benefícios dessa apropriação relacionados aos riscos ambientais e suas consequências. Nesse sentido, a questão da apropriação da natureza é um aspecto constitutivo do imperialismo





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

moderno-capitalista. O passivo ambiental acumulado em séculos de exploração e a urgência das questões ambientais se relacionam a uma crescente rearticulação da governabilidade neocolonial. Nessa dimensão, percebe-se uma tendência de ampliação da produção de narrativas sobre o meio ambiente, o ecológico e o sustentável (ARÁOZ, 2010a).

Nesse sentido, o autor busca relacionar o desenvolvimento de empreendimentos mineiros na América Latina às tendências econômicas no sistema internacional e o papel dos estados nacionais nesse sentido. Dentro disso, um aspecto central é a articulação dos empreendimentos mineiros ao progresso enquanto justificativa para o extermínio de populações e devastação de territórios. Se no colonialismo histórico, a mineração permitia o abastecimento e o desenvolvimento industrial dos países centrais, na colonialidade contemporânea a mineração é uma forma privilegiada de inserção no mercado internacional, que corresponde propriamente a relação entre centro e periferia (ARÁOZ, 2010a).

Com as reformas políticas e econômicas, a partir dos anos 1990 a América Latina se transformou em um centro para grandes empreendimentos mineiros a nível mundial. Como aponta Araóz (2010b), em alguns anos, a região passou a se constituir como o principal núcleo fornecedor de minérios brutos em escala global, respondendo a mais de um terço dos investimentos no setor. Na perspectiva do autor, ainda que os discursos dominantes apontem esse processo como indicativo do sucesso das reformas dessa década, a abordagem proposta pelo autor, a partir da ecologia política, direciona ao entendimento do processo enquanto reestruturação do padrão de poder mundial. O que se relaciona ainda a forma pela qual os estados centrais reagiram às crises ambientais e a rearticulação de outras formas de produção de desigualdade.

Nesse sentido, para Araóz, a expansão da mineração transnacional, o deslocamento de indústrias extrativas do Norte para os países do Sul global e a privatização de estatais se constituem como uma manifestação dos mecanismos do colonialismo contemporâneo. O autor circunscreve a reorganização neoliberal da década de 1990 como um processo mais geral de reconversão neocolonial, resultado de décadas de crises no regime de acumulação. Nesse sentido, o novo auge mineiro na América Latina a partir dessa década é entendido como parte desse processo geral.

As privatizações, a liberalização financeira, os incentivos, a desregulamentação de leis trabalhistas e ambientais se relacionam ao cenário internacional, em que o aquecimento global e o esgotamento de recursos naturais evidenciavam uma crise ambiental. Nesse sentido, os estados latino-americanos, ao adotarem essas políticas, colocaram em disponibilidade seus recursos e territórios ao capital transnacional. O que corresponde ao início de outro ciclo de valorização fundamentado na exploração de recursos naturais em que as corporações transnacionais possuem papel central (ARÁOZ, 2010b).

A partir dos anos 2000, as economias latinoamericanas, no geral, entrelaçadas nessa estrutura apresentada nas discussões anteriores, foram beneficiadas pela alta dos preços de produtos primários no mercado internacional - o *boom das commodities*. O que coincidiu com um período marcado por intensas movimentações sociais, motivadas pelos reveses das opções econômicas neoliberais aplicadas na década anterior, e pela ascensão de governos progressistas (de esquerda e centro-esquerda) (SVAMPA, 2020). Nesse contexto de bonança econômica, para além de divergências ideológicas, os governos operacionalizaram os resultados das vantagens comparativas do período de *boom das commodities*, “minimizando



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

as novas desigualdades e assimetrias econômicas, sociais, ambientais ou territoriais proporcionadas pela exportação de matérias-primas em grande escala.” (SVAMPA, 2020, p. 17).

Nesse contexto, se multiplicaram a partir dos governos, o resgate e reformulação de discursos sobre desenvolvimento, sob uma visão essencialmente produtivista. Ao mesmo tempo em que se buscou encobrir debates sobre os impactos do modelo extrativista exportador sob a natureza, os territórios e as populações afetadas pelas iniciativas. Fundamentado na perspectiva da existência de uma divisão internacional do trabalho, no referido período, se disseminam na região mega empreendimentos mineradores e represas, concomitante à ampliação da fronteira agrária e petrolífera. É nesse contexto, que se iniciam os debates e caracterização do conceito de neoextrativismo em relação ao de extrativismo, conforme discutido a seguir (SVAMPA, 2020).

O conceito de extrativismo, conforme destaca Maristella Svampa (2020), se relaciona a conformação de um padrão de poder em curso no sistema internacional, em que há assimetria e delimitação de responsabilidades diferenciadas entre Norte e Sul globais. O que remete a um padrão histórico de desenvolvimento desigual fundamentado em uma lógica de espólio enquanto estratégia ordinária, o que, ainda, reflete um conjunto complexo de problemas relacionados a diferentes aspectos da atual crise desse padrão.

Para Alberto Acosta (2012), o extrativismo é uma modalidade de acumulação estabelecida pelas demandas das economias centrais, o que foi consolidado ainda na dominação colonial. Para Horacio Araoz (2013), o extrativismo é um aspecto estrutural da economia-mundo capitalista, resultado da diferenciação hierárquica entre países coloniais e imperiais, em que o saque de recursos e a apropriação de territórios são características permanentes.

Svampa (2020) destaca que existem diferentes modalidades de extrativismo em um sentido histórico. Atualmente, é caracterizado pelo uso intensivo de recursos, água e energia relacionados a extração de grandes quantidades de recursos naturais direcionados à exportação. Além disso, a autora aborda a diferenciação entre extrativismo tradicional, relacionados à dominação colonial e aplicação por parte de governos conservadores. E o de neoextrativismo progressista, em que o Estado tem um papel chave de captar de forma ativa parte do excedente das atividades e distribuir através de seus aparelhos estatais, o que confere relativa legitimação social, ainda que produza impactos ambientais e sociais negativos.

Nesse sentido, são disseminados na América latina grandes projetos extrativistas: mineração, construção de hidrelétricas e ampliação da fronteira agroindustrial. Esse modelo extrativista destrói os territórios e as condições de vida, principalmente daqueles grupos mais vulnerabilizados, longe dos centros urbanos e que possuem estreita relação de reprodução social com a terra. No exemplo do Brasil, os empreendimentos mineiros estão relacionados a ciclos produtivos influenciados pelo mercado internacional e pelas variações nos preços de commodities. Duas características centrais permanecem desde os ciclos mineiros a partir dos anos 1970. A primeira é a participação do estado brasileiro na criação de infraestrutura, empresas estatais e incentivos fiscais para os investimentos. Outro aspecto é a atração de corporações transnacionais através dos incentivos e desregulamentação ambiental e trabalhista enquanto um processo que retoma a ampliação da fronteira colonial no sistema internacional.



## **Mineração na Amazônia: um breve histórico a partir das relações entre Estado brasileiro e corporações**

Conforme discutido nas seções anteriores, a mineração seguiu como atividade econômica importante durante todo o período colonial para os países da América Latina. No Brasil, a alteração e criação de legislação e políticas de regulação do setor, a partir do final do século XIX, estiveram relacionadas ao contexto econômico e político interno, bem como às demandas do mercado internacional por recursos minerais.

A colonização do Brasil, em um primeiro momento, foi marcada pela inexistência das riquezas das Índias, o que mudou com a descoberta de ouro em Potosí (Peru) pela Coroa espanhola, fato que indicava a possibilidade de encontrar tais recursos na colônia portuguesa. No geral, o colonialismo português no Brasil fundamentou-se na exploração de recursos, primeiro o pau-brasil, seguido da produção de açúcar nos engenhos baseados na mão-de-obra escrava e da mineração (PRADO JÚNIOR, 1967).

A exploração mineral e pesquisa de viabilidade geológica foram iniciativas realizadas ainda no período colonial, principalmente pela busca de ouro e diamantes, que teve seu auge até meados do século XVIII e declínio a partir do século XX. Nesse período, a descoberta de outras jazidas, novas tecnologias e a participação estatal permitiu a ampliação da mineração de ferro, ouro e outros minerais (FGV, s.d.).

A partir do século XIX as atividades mineradoras no Brasil começaram a esboçar sinais de declínio, o que se confirmou especialmente a partir do século XIX. Dentre as causas, estavam o esgotamento natural de jazidas, bem como aspectos mais gerais, locais e internacionais. Outro fator que merece destaque, o ouro até então explorado no país era proveniente principalmente de sedimentos aluviais. O processo de exploração adotado era relativamente simples, com instrumentos igualmente simples, os trabalhadores catavam pepitas e pedras, com cascalho facilmente lavrável, depositados em finas camadas ao longo das margens de rios. Na medida em que os metais depositados em camadas superficiais se esgotavam, outros mecanismos de extração eram aplicados diretamente nas rochas e solo, o que significava um entrave aos mineradores e suas técnicas rudimentares (PRADO JÚNIOR, 1967)

A disseminação dessas atividades em grandes áreas e o alto teor das minas de aluviões, explicam o sucesso da mineração no Brasil ao longo de um século. Como destacado por Prado Júnior, “a indústria mineradora no Brasil nunca foi além, na verdade, desta aventura passageira que mal tocava um ponto para abandoná-lo logo em seguida e passar adiante.” A partir do século XIX, os depósitos superficiais já estavam esgotados. Estava claro que seria impossível a consolidação de uma indústria da mineração apenas com recursos locais. Em 1924, é o capital externo, mormente inglês, que viabiliza o estabelecimento de minas. (PRADO JÚNIOR, 1967).

No período colonial e imperial, o regime de exploração mineral era a concessão, sendo garantida a separação entre a propriedade territorial e mineral, sendo a propriedade mineral sujeita a concessão estatal. Na República o regime de exploração sofreu mudanças consideráveis, passando a aderir ao regime de concessão no qual a propriedade mineral era



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

vinculada à propriedade territorial. A mudança significou na prática o retrocesso da exploração mineira (FGV, s.d.).

Em 1907, foi criado o Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil<sup>483</sup>, órgão responsável por investigar a mineralogia, recursos minerais e a composição geológica do território brasileiro (MME, s.d.). Nesse contexto, estudos e relatórios confirmaram a existência de grandes reservas de minério de ferro no Brasil, em regiões no interior de Minas Gerais e Mato Grosso, locais de difícil acesso, uma vez que não existiam vias e estruturas de transporte em conexão com os centros urbanos e portos. As principais jazidas de Minas Gerais foram adquiridas pelo Brazilian Hematite Syndicate, composto por capitais ingleses, em 1910. O sistema de acessão viabilizou o processo, já que as terras praticamente não tinham valor para a agricultura. A propriedade do subsolo estava articulada à do solo, o que possibilitou ao grupo apoderar-se das reservas por valores irrisórios. A empresa adquiriu uma das maiores jazidas do país, em Itabira(MG), uma área de 76 milhões e oitocentos mil metros quadrados, com minas com reservas de minério de ferro estimadas em mais de um bilhão de toneladas. A mesma empresa possuía controle majoritário da Estrada de Ferro Vitória a Minas, ferrovia necessária ao escoamento da produção do vale do rio Doce até o porto de Vitória (ES) (FGV, s.d.).

Nesse contexto de baixos preços de aquisição de terras/minérios, diversos grupos e empresas estrangeiras começaram a adquirir jazidas no Brasil, especialmente de ferro. Dessa forma, foram criados, por parte do Estado brasileiro, uma série de decretos e incentivos com o objetivo de dificultar a exportação do minério bruto. Decretava-se a necessidade de uma quantidade mínima de transformação do minério para a exportação, bem como a oferta de vantagens e incentivos para que as indústrias extrativas se tornassem siderúrgicas (FGV, s.d.).

A existência de capital estrangeiro no incipiente complexo de mineração industrial brasileiro se mostrava consolidada, principalmente nas décadas de 1920 e 1930. As políticas de substituição de importações, adotada como possibilidade frente ao declínio da produção cafeeira, também influenciaram a consolidação do setor da mineração industrial. Nesse sentido, como destaca Santos Neto, “a economia nacional deveria estar subordinada inteiramente aos propósitos das multinacionais e do imperialismo norte-americano.” (DOS SANTOS NETO, 2015, pg. 225).

Para o pesquisador, a consolidação do capitalismo no Brasil esteve imbricada no desenvolvimento de atividades que dependiam e estavam necessariamente vinculadas aos interesses das potências mundiais. Dessa forma, a hegemonia britânica no processo de consolidação do capitalismo brasileiro se materializou na criação de procedimentos e meios de subordinação aprimorados, em relação ao processo de colonização anterior. Entretanto, o processo de dominação deveria ser mais sutil, se comparado a dominação administrativa e econômica colonial, o que seria realizado por meio da transformação das empresas

---

<sup>83</sup> O órgão deveria manter um laboratório e um museu de geologia e mineralogia, preparar e editar mapas, plantas, diagramas, desenhos e fotografias para auxiliar nas investigações, organizar e publicar estatísticas da produção mineral e da indústria mineira e metalúrgica do país, estudar aspectos relativos ao suprimento de água, além de fornecer dados e informações sobre questões de propriedade de terras e minas, e outros assuntos referentes à indústria da mineração (<http://mapa.an.gov.br/index.php/component/content/article?id=756>).



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

nacionais em instrumento de interesses do capital externo (DOS SANTOS NETO, 2015).

A empresa privada controlava as execuções, no entanto, os grupos estrangeiros ditavam as regras, de forma que a pressão desses grupos, apresentava-se, para dos Santos Neto, apenas de maneira dissimulada através da intermediação de grupos nacionais. A predominância do setor agrário exportador parecia dificultar a consolidação de interesses estrangeiros mais amplos, de maneira que, aparentemente, o capitalismo no Brasil, apresentava-se semelhante ao das economias centrais (FERNANDES, 2005, p. 276 *apud* DOS SANTOS NETO, 2015). A associação do capital estrangeiro às empresas nacionais, prestava à dissimulação de uma autonomia da burguesia e aristocracia agrária nacional, em que “o processo deveria emergir como se fosse realmente produto dum amálgama genuinamente nacional, e não expressão das determinações e imposições do capital estrangeiro.” (DOS SANTOS NETO, 2015, pg. 227).

Conforme apontado pelo autor, com o desenvolvimento de uma estrutura para a indústria, o país tornava-se um espaço notável para o direcionamento de interesses de grupos e empresas transnacionais. No entanto, apesar do momento histórico marcado pelo fim da Segunda Guerra, em que o Brasil parecia dispor uma posição mais confortável no mercado mundial, não foi suficiente para que a burguesia nacional lograsse superar os interesses das potências e do mercado internacional (DOS SANTOS NETO, 2015).

A partir de 1930 a política mineral sofre algumas inversões resultadas das políticas de Getúlio Vargas. Destaca-se a defesa por parte de Vargas, da necessidade de nacionalização das reservas minerais, com decretos que suspenderam a alienação de jazidas minerais e o estabelecimento de leis de proteção à incipiente indústria carbonífera nacional. Um aspecto importante nesse processo foi a criação da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), ambas criadas com intensa participação de capital externo. Com a constituição da Petrobras (1953), essas empresas significavam certa autonomia do país em relação ao mercado internacional, notadamente na produção de ferro, aço e petróleo. No entanto, o viés nacionalista que marcou as décadas de 1930 e 1940, sofre alterações a partir de 1950 (FGV, s.d.).

A Constituição de 1934, previu a separação das propriedades do solo e subsolo. No mesmo ano, foi criado o Departamento Nacional da Produção Mineral – DNPM. Com a Constituição de 1937, a exploração de jazidas minerais passou a ser autorizada apenas para brasileiros ou empresas brasileiras. Em 1938, foi criado o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), que entre outras atribuições foi responsável pela execução da política de nacionalização do refino de petróleo bem como a regulamentação da pesquisa, exploração, importação e transporte de petróleo e gás natural, o que era até então de livre iniciativa. No escopo dessas regulamentações, muitas iniciativas foram tomadas pelo estado brasileiro na década de 1940<sup>84</sup>, com destaque para a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN),

---

<sup>84</sup> A cobrança de um imposto único sobre minerais no Brasil, de competência da União, com a Lei Constitucional nº 4, de 19 de junho de 1940, instituiu a cobrança desse tributo sobre o carvão nacional, combustíveis e os lubrificantes de qualquer origem. Decreto-lei nº 1.985, de 29 de março, denominado Código de Minas, definiu os direitos sobre as jazidas e minas, estabeleceu o regime do seu aproveitamento e regulou a intervenção do Estado na indústria de mineração, e a fiscalização das empresas que utilizam matéria prima mineral.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

em 1941 (FGV, s.d.).

Os anos 1940, são marcados no Brasil, por uma conjuntura de reorientação política sobre o papel do Estado na economia. A Constituição de 1946, era amplamente fundamentada em pressupostos liberais. Foi nesse contexto que teve início o processo de valorização de recursos minerais em escala industrial na Amazônia Oriental, bem como o início da exploração de reservas de manganês em Serra do Navio, então território do Amapá. A Constituição não deixava claro a propriedade de bens minerais por parte da União como fazia a anterior ao desvincular a posse do solo e subsolo. Estava explícito apenas que a possibilidade de exploração de recursos minerais seria atribuída exclusivamente a brasileiros ou empresas organizadas no país (MONTEIRO, 2005).

A extração de minério de manganês em Serra do Navio foi por quase vinte anos o único empreendimento de exploração mineral em escala industrial na Amazônia, o que mudou nos anos 1960, especialmente a partir dos governos militares em 1964. Para a região amazônica as políticas militares buscavam ao mesmo tempo ocupar a região, tida como um vazio demográfico, e promover o desenvolvimento baseado nos incentivos fiscais e creditícios e na construção de infraestrutura básica por parte do Estado (MONTEIRO, 2005).

Ainda no início dos anos 1960, o governo de João Goulart propôs a revisão sobre a jurisdição que tratava da posse de jazidas no país, com o objetivo de impossibilitar a concessão de minas inexploradas a empresas estrangeiras. Com o golpe militar, o governo passa para uma posição mais favorável ao capital externo. Ao longo desta década, muitas empresas mineradoras estrangeiras começaram a busca por minérios no Pará. Além do estado estar circunscrito em uma região rica em minas de manganês, próximo a Marabá, havia grandes clareiras em regiões de mata densa, o que poderia indicar, segundo geólogos, a existência de jazidas de minério de ferro próximas à superfície. Foi nessa região que mais tarde o Complexo Carajás foi implantado. Os governos militares foram centrais na disposição do Brasil como fornecedores de matéria-prima no comércio internacional. Em que combinavam o incentivo à industrialização do país, e consolidação das bases da especialização mineral-exportadora (COELHO, 2014).

Até esse período, não havia um ‘projeto’ para região Amazônica, que consistia apenas em uma região para exploração eventual e fundamentada nas demandas do capital estrangeiro, se conformando, como propõe Mayane Silva (2019), em uma colônia interna de exploração. Dentre as intervenções esporádicas, destaca-se o boom da borracha, a Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (1953), e a estrada Belém-Brasília, inaugurada em 1960 (SILVA, 2019).

Dessa forma, em 1973 o governo Federal cria a Centrais Elétricas do Norte do Brasil (Eletronorte) com o objetivo de implantar a Usina Hidrelétrica de Tucuruí, necessária para beneficiamento de alumina em alumínio (MONTEIRO, 2005). Mesmo ano em que o governo passa a negociar com empresas japonesas para a instalação de um complexo industrial de beneficiamento de bauxita na Amazônia, que passaria a ser chamado Albrás/Alunorte (CHAGAS, 2013).

É nesse contexto que é criado, em 1974, o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia, com o objetivo de centralizar os investimentos e implantar projetos extrativos na região. A estratégia previa a consolidação de diferentes pólos de





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

desenvolvimento, nos quais os empreendimentos mineiros possuíam papel de destaque, já direcionados ao mercado externo. Entre as regiões que formavam polos, na região da Amazônia Oriental, estavam Amapá, Carajás e Trombetas (MONTEIRO, 2005).

No Polo de trombetas, inicia-se a exploração de bauxita às margens do Rio Trombetas em Oriximiná no Pará, pela Aluminium Limited of Canada (Alcan), em jazidas que haviam sido descobertas pela empresa ainda na década de 1960. Em 1972, a Alcan paralisou suas atividades pela variação das condições do produto no cenário internacional. Para Monteiro (2005), na realidade, o objetivo da empresa era barganhar apoio do governo brasileiro e incluir suas demandas nas políticas de desenvolvimento que estavam sendo implementadas. Em 1975, a estatal brasileira CVRD entra nos negócios como acionista majoritária da Mineração Rio do Norte (MRN), que contava também com capital da Alcan e outras empresas consumidoras de bauxita (MONTEIRO, 2005).

Em 1978, a Alumínio Brasileiro S.A. (Albrás) é criada como uma *joint venture* entre a CVRD e a Nippon Amazon Aluminum Corporation (Naac), consórcio de empresas japonesas que participavam com 49% no empreendimento. Para a produção de alumina foi criada a Alumina do Norte do Brasil S. A. (Alunorte) na mesma região. A Albrás iniciou suas operações em Barcarena (PA), em 1985, dispondo de subsídio no preço da energia elétrica, o que vigorou até 2004. Por outro lado, a implantação da Alunorte foi atrasada, quando em 1987, a Naac decidiu retirar seus investimentos. A conclusão do empreendimento se deu apenas em 1995, intervalo em que a alumina necessária para a produção da Albras foi garantida pela importação (MONTEIRO, 2005).

Nasceu assim, em 1980, o Programa Grande Carajás a partir da necessidade de financiamento e de coordenação das obras de infraestruturas e projetos já existentes, notadamente, o Projeto Ferro Carajás, a Albrás, e Alunorte, a Alumar e a Usina de Tucuruí. Considerando a necessidade de desenvolvimento de infraestrutura para viabilizar os próprios projetos, como transmissão de energia da hidrelétrica até Barcarena (PA), estrutura viária e portuária, vilas operárias e a concentração de recursos advindos de incentivos. (MONTEIRO, 2005).

Os anos 1990 são marcados por outra reorientação nas funções e na própria intervenção estatal, principalmente, a partir da eleição de Fernando Collor. As mudanças consistem na redução dos tributos incidentes nas exportações e das barreiras alfandegárias, e no geral, a diminuição da participação do estado na economia. Nesse escopo a privatização das estatais tinha um papel central. Por outro lado, mudanças na legislação ambiental iniciadas ainda na década de 1960, foram incorporadas à Constituição de 1988, aliado a uma tendência de criação de leis mais rigorosas relacionadas aos recursos minerais. Dentre elas a obrigatoriedade de realização de estudos de impacto socioambientais, licenciamento ambiental e restauração dos territórios modificados. Ademais, em 1998, é publicada a Lei de Crimes ambientais, que prevê a transferência da questão ambiental do âmbito administrativo para o criminal (MONTEIRO, 2005).

Conforme destaca Monteiro (2005), nesse período também algumas mudanças ocorreram nas formas pelas quais o Governo Federal viabilizava o desenvolvimento na região Amazônica. Anteriormente, havia uma concepção de que para a modernização da região se fazia necessário a criação de pólos de desenvolvimento, ideia que foi substituída por um



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

desenvolvimento fundamentado em eixos relacionados de integração nacional e internacional, no sentido de conectar diferentes regiões. Esse processo foi materializado principalmente nas redes de transporte de longa distância. Nesse contexto, foi aprovada a emenda constitucional número 6, que abandonava a proibição à participação majoritária de capital estrangeiro em empresas e empreendimentos de mineração (MONTEIRO, 2005).

Apesar das mudanças ao longo dos anos, especialmente de ordem jurídica, os códigos que regem a mineração e o meio ambiente no geral no Brasil, são considerados estáveis e relativamente adequados se comparados a outros países sul-americanos. Desde o código de Mineração (1967), aprovação da lei de royalties<sup>85</sup> para minerais (1989), e especialmente com a Constituição de 1988 (LAGOS, PETERS, 2010). No entanto, conforme destacado por Rocha *et al.* (2005), em nenhuma dessas iniciativas foram estabelecidas normas e restrições para regular a atuação das sociedades mineradoras.

A partir dessa contextualização é possível destacar algumas características da história econômica da Amazônia que permite evidenciar a manutenção da colonialidade. A Amazônia corresponde a uma zona de sacrifício em que as pressões do capital são acatadas em detrimento das populações locais e dos impactos ambientais, contexto em que o discurso sobre sustentabilidade fundamenta e mascara as relações predatórias das grandes corporações frente às populações locais. Os ciclos produtivos na região seguem pautados no saque de recursos naturais e na degradação ambiental deixada pelos empreendimentos, tal como no colonialismo, com a diferença das estratégias tecnológicas de extração com potencial de impacto muito maior que anteriormente.

Nesse segmento foi abordado um breve histórico sobre a mineração no Brasil e na Amazônia, com ênfase nas mudanças nas relações entre Estado e corporações. Buscou-se evidenciar o lugar da Amazônia na economia brasileira, enquanto ambiente para ampliação da fronteira colonial, através da consolidação dos projetos extrativistas mineiros. A seguir serão analisadas mais precisamente a relação entre corporações transnacionais e estados, tendo como fundamento o conceito de espoliação, capitalismo extrativista e os processos de privatização de recursos e empresas estatais, centrais para esta análise.

### **As corporações transnacionais e os impactos ambientais na Amazônia**

É possível analisar a questão dos impactos ambientais a partir de diferentes aspectos, cabe a este trabalho, dentro da perspectiva das ciências sociais e das relações internacionais, compreender algumas dimensões que permitem incluir a questão em uma perspectiva econômica e social. Portanto, para além de definir o que seria impacto e qual o seu tamanho, busca-se, primeiro, delimitar o que definitivamente pode ser considerado impacto ambiental negativo da mineração e também, analisar a atuação de corporações e sua relação com Estados na produção desses impactos.

Gudynas (2015) apresenta uma classificação da extração de recursos naturais, a partir das

---

<sup>85</sup> 65% dos royalties se destinam aos municípios, 23% aos Estados, e 12% ao governo federal, que o compartilha com o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT).



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

modalidades de interação com o meio. As alterações sobre o ambiente podem ser limitadas, quando a extração de recursos produz pouco impacto no entorno, ou podem implicar em grandes alterações e impactos ao meio, como desmatamento de grandes áreas para a pecuária ou a mineração a céu aberto. O processo de extração pode ser direto, aquele em que há a espoliação de recursos em ambientes naturais para ser uso imediato. A extração indireta, por outro lado, pressupõe a existência de uma fase intermediária de transformação da natureza, a partir da qual serão explorados recursos nesse ambiente alterado.

Ainda para o autor, existem diferentes tipos de extração de recursos naturais, o que é analisado a partir dos seguintes aspectos: volume, intensidade da extração, e destino dos recursos. O volume dos recursos é usualmente medido por indicadores físicos, no entanto, para o pesquisador, essas mensurações convencionais são imprecisas, pois não refletem a remoção total de recursos. O uso dessas medidas expressa o volume através da produção mineral, entretanto, como destacado pelo autor, os minerais não são 'produzidos', mas extraídos. Logo, esses indicadores evidenciam medidas parciais da matéria extraída, que se relacionam apenas com o produto final comercializado.

Nesse sentido, um critério mais coerente de contabilizar todos os recursos extraídos seria incluir a 'mochila ecológica'. Esse indicador evidencia que para produção de um mineral, geralmente são removidos uma quantidade maior desse mesmo mineral, ou de rochas e solos, o que pode ser igualmente ampliado para outras variáveis como água e energia. A consideração de tais indicadores seria um parâmetro mais adequado para análise dos impactos ambientais provocados pelo extrativismo mineral (GUDYNAS, 2015).

O segundo aspecto analisado é a intensidade ambiental que consiste na apreciação da intensidade na qual a extração é realizada, aos efeitos ambientais dos processos de extração (geração de contaminantes, ecotoxicidade, uso de substâncias tóxicas, explosivos, emissão de gases). A terceira dimensão de análise se refere aos destinos dos recursos extraídos, no caso da agricultura por exemplo, são processados e consumidos localmente, em outras situações podem ser principalmente para o consumo nacional, outra opção são os recursos extraídos e exportados como matérias primas, sem processamento local (GUDYNAS, 2015).

Os argumentos destacados pelo autor sobre a caracterização dos processos extrativos apresentam que há determinado grau de impacto dos projetos extrativos, permitindo situar algumas intervenções como mais predatórias que outras. Além disso, evidencia que os dados fundados apenas na medida da produção não permitem analisar os impactos totais desses projetos, especialmente em uma perspectiva de longo prazo. Nesse sentido, considera-se, no âmbito dessa pesquisa, que o apontamento do autor é interessante justamente por evidenciar esse disfarce e a insuficiência dos dados oficiais em explicar os impactos sociais e ambientais da mineração. Por outro lado, não se tenciona usar o enquadramento do autor de forma ampla, mesmo porque a mensuração da chamada mochila ecológica e a intensidade da exploração, por exemplo, é complexa e ultrapassa os objetivos deste trabalho. No entanto, permite destacar o entendimento de que os impactos são maiores do que os números sugerem.

Fearnside (2019) destaca os aspectos diretos e indiretos dos impactos da mineração. Os impactos diretos consideram os efeitos da mineração, os resíduos gerados, o impacto da



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

infraestrutura criada para viabilizar os empreendimentos, problemas no transporte e manuseio. Por outro lado, os impactos indiretos, são aqueles que não são considerados em um primeiro momento, são os efeitos sobre as populações e os territórios, sobre os rios e a floresta como um todo, são as consequências deixadas ao final da extração, o passivo ambiental que é pouco investigado pelos órgãos de proteção (FEARNSIDE, 2019).

Para Fearnside (2019), na mineração industrial, o impacto mais intenso acontece nos processos de beneficiamento dos minerais em relação à própria extração. A extração, desde a instalação de fábricas até o transporte do mineral, tem um impacto menor em relação aos seus processos de transformação. As minas e as áreas destruídas são relativamente pequenas, embora a degradação seja intensa e em muitos casos total, impactando diretamente comunidades que dependem dos territórios para sobrevivência. Por outro lado, os processos de beneficiamento demandam uma rede de infraestrutura e recursos naturais (especialmente água) em uma intensidade consideravelmente maior (FEARNSIDE, 2019).

Como analisado, o Programa Grande Carajás integrou a construção de ferrovias, estradas, hidrovias, barragens hidrelétricas, linhas de transmissão de energia elétrica, complexos para processamento de minerais, usinas de ferro e projetos associados para produção de carvão vegetal. Os impactos desses empreendimentos foram consideráveis, mas para a análise dos custos totais, medidos nos impactos ambientais são sequer definidos, e em muitos casos envolvem um longo prazo que dificilmente é considerado (FEARNSIDE, 2019).

Os resíduos da mineração são também uma questão importante quando falamos dos impactos da mineração. Na Amazônia, os problemas com os lixos da mineração são inúmeros, a "lama vermelha" ou os sedimentos das minas de bauxita da Mineração Rio do Norte (empresa canadense/brasileira), em Trombetas (Pará) já assoreou completamente o Lago Batata<sup>86</sup> (FEARNSIDE, 2019).

A extração do ouro é outra importante fonte de riscos ambientais para a Amazônia. A extração do ouro em menor ou maior intensidade impacta sobretudo os rios, com a sedimentação resultada da dragagem de aluvião (muito usada na mineração legal e ilegal) ou da exploração mais rudimentar (feita individualmente às margens dos rios). Adiciona-se ainda a poluição por mercúrio, usado nos processos de extração, o que é uma questão de saúde pública na região. Em muitas regiões, as concentrações de mercúrio nos peixes dos rios chegam a níveis mais elevados que os teores admitidos em alimentos pela Organização Mundial da Saúde (FEARNSIDE, 2019). Para além dessas questões, atualmente, os conflitos de terras entre garimpeiros e populações indígenas talvez seja o lado mais dramático da exploração mineral na Amazônia. Em 2022, os garimpeiros na terra indígena Yanomami ultrapassam os 20 mil (ZUMPANO, 2022).

A produção de alumínio é um caso específico, quando analisados os impactos do beneficiamento do minério. A transformação envolve a transformação do minério de bauxita em alumina e depois a fundição em alumínio metalúrgico. Na Amazônia, as usinas de alumina estão em Juruá e Barcarena (Pará) e São Luís (Maranhão). A fundição do alumínio

---

<sup>86</sup> Lago Batata e cerca de 200 ha de floresta à sua margem. O lançamento dos resíduos em Trombetas já foi encerrado. Atualmente, a lama vermelha produzida é transportada de volta para o local da própria mina (Fearnside, 2019).



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

é feita na usina de Albrás em Barcarena. O alumínio é um grande consumidor de energia elétrica se considerado a criação de empregos (1,46 empregos por GWh usado). Para Fearnside, o Brasil oferece eletricidade subvencionada para o mundo através da exportação de minérios, em especial o alumínio (FEARNSIDE, 2019).

Dentro disso, o preço dos minérios comercializados internacionalmente não incluem seus custos totais, principalmente em uma perspectiva de seu custo ambiental e social. Quando analisados o destino desses recursos - essencialmente o mercado internacional, na figura dos Estados do Norte Global - a distribuição desigual dos impactos e dos benefícios da produção desses minérios na Amazônia, é possível inferir que as dinâmicas de exploração da região se conformam nas desigualdades entre Estados do Norte e do Sul no sistema internacional.

### **Estudo de caso: a Norsk Hydro e o complexo Albrás/Alunorte**

O complexo industrial Albras/Alunorte pertence ao conglomerado norueguês Hydro e está localizado em Barcarena, no Pará. O complexo era articulado ao Programa Grande Carajás no contexto dos Planos de Nacionais de Desenvolvimento e Integração criados no Regime Militar para a integração da Amazônia. A construção foi iniciada em 1980, ocupando, a princípio, uma área total de 40.000 ha, que abrangia a Alunorte, e Albrás, o porto, e uma subestação da Eletronorte. A implantação resultou na expulsão de 513 famílias (2500 pessoas) entre 1979 e 1985. A Hydro-Alunorte é, atualmente, a maior refinaria de alumina do mundo, e pertence ao conglomerado Norsk Hydro, empresa norueguesa na qual o governo é o acionista majoritário.

A Norsk Hydro é uma empresa de capital aberto, atuante há mais de cinco décadas no mercado internacional em diferentes regiões do mundo (América do Norte, Oriente Médio e Europa), é a principal acionista da Hydro Alunorte e principal investidor do Fundo da Amazônia. Também atua em toda a cadeia produtiva do alumínio, beneficiamento, refinamento e produção de energia, sendo a única companhia 360° da indústria mundial do alumínio (CARMO, 2019).

A empresa atua há mais de 30 anos em Barcarena, o que foi muito influenciado pelas políticas econômicas e industriais do Brasil na região, principalmente o fomento às indústrias extrativas de minérios. A corporação possuía ações na Alunorte há pelo menos 15 anos antes de adquirir o complexo da Vale, em 2010. A aquisição incluiu também a Mineração Rio do Norte (Porto de Trombetas - PA) e a ALBRAS, essa última compõe o complexo Albras/Alunorte, é a vizinha da Alunorte e produz alumínio primário.

Até 2010, a Alunorte pertencia à estatal brasileira Vale do Rio Doce (hoje Vale) quando foi vendida para a Norsk Hydro, sendo um dos maiores processos de desnacionalização em atividades minerárias no Brasil. É importante destacar que mesmo antes da aquisição majoritária, a Hydro já era uma grande acionista na empresa, fato omitido de seus pronunciamentos quando do desastre de 2018 e da declaração sobre a existência de irregularidades nas plantas produtivas. A Alunorte está envolvida em três grandes vazamentos de lama vermelha (rejeitos de produção de alumina) em Barcarena (PA) em





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

2003, 2009 e 2018.

Em 2018, o maior desses vazamentos, originou uma situação limite que resultou na suspensão das atividades da empresa. Após reclamações dos moradores, uma vistoria nas instalações da Hydro constatou uma série de irregularidades, destacam-se a alteração da cor e odor do igarapé mais próximo, alagamento de áreas no interior da fábrica e a existência de uma tubulação projetada para fora dos limites da empresa, para escoamento irregular de rejeitos de bauxita (tubo clandestino) no rio Pará (NASCIMENTO, 2019).

Apesar das perícias, a Hydro negou a ocorrência do transbordamento de resíduos, atribuindo o problema à quantidade de chuvas na região. Merece destaque, especialmente pelos objetivos desse trabalho, os demais desdobramentos do escândalo. Foi noticiado que a fábrica escoava água contaminada, por um ‘canal velho’ para evitar inundações, o que naquele ano aconteceu periodicamente, sob conhecimento de todos os dirigentes da empresa e inclusive das autoridades locais. Após isso, a empresa assumiu responsabilidade pelos crimes (LEIRA, 2020).

O que se destaca no fato, além da maneira como a crise institucional foi direcionada pela própria empresa, como aponta Leira (2020), é que ao contrário do discurso apresentado de preocupação com as comunidades locais, apenas com a ameaça de reduzir a produção pela metade, assim como a queda de suas ações, houve uma mudança de posição, especialmente em relação à comunicação institucional. Em seus relatórios, direcionados ao Ministério da Indústria e da Pesca da Noruega, a empresa - que tem ambições de ser líder mundial em questões ambientais e sociais - fez pouca menção ao vazamento em si, não apresentou demandas das comunidades afetadas (de antes ou depois), nem estudos e investigações feitas por terceiros ou mesmo as informações que foram a público nos dois países.

A empresa destaca o fato de que os ‘vazamentos controlados’ foram informados às autoridades brasileiras, mas não menciona os moradores e a imprensa, que pressionaram pela responsabilização. Não se espera que uma empresa apresente informações que a incrimine, no entanto, essas ações são claramente incompatíveis com as ‘ambições da empresa’. A principal tarefa apresentada no relatório era a retomada completa da produção, aliado à recuperação da confiança dos acionistas (LEIRA, 2020). É importante destacar que esse relatório surge em um contexto em que o Estado norueguês é um acionista majoritário da empresa, e sendo este preocupado com as florestas tropicais, teria responsabilidades por seus investimentos.

Especialmente em relação ao complexo mineração-água-energia, a permanências dos aspectos coloniais são percebidos no fato de que a maioria das populações localizadas no entorno desses projetos ser composta por indígenas, quilombolas, ribeirinhos, camponeses e comunidades tradicionais, populações distantes da sociedade ocidental, já que a maioria desses projetos são desenvolvidos longe dos centros urbanos. São essas populações que pagam o preço pelos impactos ambientais e sociais criados e sofrem os desastres engendrados, como é o caso das comunidades vizinhas a Alunorte em Barcarena. As ações de responsabilidade social desenvolvidas pela empresa nesse contexto foram a distribuição de galões de águas semanas depois do ocorrido.

Nesse ponto, uma questão que deve ser destacada é a atuação do Estado norueguês. No sistema internacional, a Noruega é referência em matéria de sustentabilidade e possui uma rigorosa legislação ambiental, assim como uma tradição na própria criação do termo sustentabilidade. Do ponto de vista social, a Noruega é uma grande investidora em projetos





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

de proteção da floresta Amazônica e dos povos indígenas, sendo a maior contribuidora do Fundo da Amazônia. Não se tenciona analisar essas contradições no presente trabalho, no entanto, uma vez que se busca compreender a atuação dos Estados e suas corporações no sistema internacional, é importante delimitar os atores, naquelas esferas que importam à análise.

Conforme destaca Carmo (2019), tendo em vista os grandes impactos ambientais e sociais da extração mineral, atualmente, para que uma empresa de mineração consiga se viabilizar economicamente no mercado internacional, é necessário o desenvolvimento de uma imagem de preocupação com a sustentabilidade e proteção social. No mercado internacional, pode-se afirmar que a Hydro consegue projetar eficientemente essa imagem, é considerada inclusive uma líder na disseminação de práticas sustentáveis. No entanto, os últimos acidentes e as medidas tomadas pela empresa quando do vazamento de 2018 em Barcarena, tem colocado em dúvida essa percepção.

O uso de métodos tecnológicos avançados e uma governança corporativa diferenciada são por vezes destacados como o caminho para um sistema de exploração mineral que seja atento aos riscos socioambientais dos empreendimentos. No entanto, o que os desastres ambientais mostram é que há uma limitação nesses discursos. A tecnologia avançada e o tipo de governança tem resultado pequeno no contexto em que as pressões dos mercados, e a eficiência produtiva baseada no aumento da produção fundamentam o extrativismo mineral no Sul Global, e os crimes e acidentes ambientais são partes constitutivas desse sistema (CARMO, 2019).

As estratégias de beneficiamento, discursivamente, as mesmas adotadas em todos os países em que a empresa atua, não foram capazes de impedir o grande desastre da Hydro-Alunorte em 2018. O vazamento de lama proveniente das fábricas causou danos irreparáveis à população e ao meio ambiente em Barcarena. A paralisação de metade da produção, a CPI instalada no estado, a falta de assistência às comunidades atingidas, e os desconfortos diplomáticos resultados, evidenciam que o sistema de extração baseado em uma imagem sustentável foi bastante atingido com o caso. A empresa demorou para admitir o vazamento ilegal, e fundamentou sua defesa no fato de que as autoridades locais sabiam da existência do 'duto clandestino' (CARMO, 2019).

Dentro disso, uma dimensão que se sobressai em acidentes como esse são as correlações de forças entre os atores envolvidos diretamente nos desastres frente aos que sofrem os impactos negativos. O impacto para as corporações, no campo financeiro, normalmente são multas definidas pelos órgãos públicos e em casos raros o embargo da produção (como ocorreu com a Norsk Hydro). Como destacado, pode-se afirmar também que a imagem da corporação pode ser prejudicada, no entanto, considerando o desastre de Barcarena, que teve pouca atenção da mídia nacional, e o claro desvio de culpa em direção às autoridades brasileiras, a imagem significa muito pouco no mercado internacional (CARMO, 2019).

Por outro lado, para o meio ambiente, acidentes como o de Barcarena tem um impacto muito mais expressivo e duradouro e como argumentado ao longo do texto, para além da



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

quantidade de rejeitos tóxicos lançados, é difícil medir esses reais impactos. Ainda, para as populações afetadas direta e indiretamente, os efeitos são imensuráveis e irreversíveis. Nesse sentido, a intenção desse trabalho também foi demonstrar que esses são os custos socioambientais da mineração na Amazônia: enquanto os benefícios econômicos são extraídos dos territórios e direcionados aos países centrais, os custos são acumulados nos países do Sul. A lógica do neoextrativismo é exatamente essa: a apropriação de territórios, a destruição do meio ambiente é o custo que o Brasil e a Amazônia pagam para que a Norsk Hydro mantenha o seu título de maior refinaria de alumínio do mundo.

### **Considerações finais**

O objetivo do trabalho foi investigar a relação entre o Estado brasileiro e corporações internacionais a partir do olhar para o extrativismo mineral e para os desastres ambientais da mineração na Amazônia. Em um primeiro momento, foi destacado o arcabouço teórico no qual a análise se insere bem como foram elencados alguns conceitos que permitem enquadrar a mineração industrial como uma estratégia específica de acumulação no capitalismo contemporâneo, na qual o papel dos países do Norte e do Sul Global, essencialmente desigual, dialogam como a percepção da colonialidade permanente.

O caminho traçado com o uso da teoria, do levantamento histórico e do estudo de caso de uma corporação específica, permitiram a análise da hipótese - a permanência da colonialidade nas relações econômicas entre Norte e Sul Global - frente ao pressuposto de que essa assimetria de poder se reflete na desigualdade da distribuição dos custos ambientais da mineração industrial. O extrativismo e a espoliação de recursos minerais em favor dos países do Norte tem relação próxima com os efeitos ambientais no Sul Global. Para além disso, a percepção do neoextrativismo mineral, com a intensa participação dos Estados e corporações enquanto um processo geral, frequentemente naturalizado e maquiado com o selo da sustentabilidade. Pretendeu-se com isso, contribuir para a análise dos processos neoextrativistas na América Latina a partir do estudo da relação das instituições estatais e empresariais para compreensão do capitalismo contemporâneo e suas diferentes estratégias de e estruturas de reprodução.

Destacou-se que há na história econômica da América Latina questões que levam ao entendimento de que a região foi e continua a ser o território da exploração mineral e natural do mercado mundial. No Brasil e na Amazônia, foi argumentado que o extrativismo e o neoextrativismo continuam sendo a opção para o desenvolvimento da região como forma de inserção no mercado mundial. Nesse sentido, foram abordados conceitos e autores que entendem essa relação como constitutiva do capitalismo contemporâneo.

O estudo dos impactos ambientais a partir de diferentes aspectos, coube a este trabalho, dentro da perspectiva das ciências sociais e das relações internacionais, no sentido de compreender as dimensões que permitem incluir a questão em uma perspectiva econômica e



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

social. Para além de definir o que seria impacto e qual o seu tamanho, buscou-se delimitar o que definitivamente pode ser considerado impacto ambiental negativo da mineração e principalmente, analisar a atuação de corporações e sua relação com Estados na produção desses impactos.

A mineração na Amazônia segue como um importante elemento da exportação e contribui para a manutenção do modelo primário exportador da economia brasileira e de outras na América Latina. A centralidade da questão na discussão sobre o meio ambiente e a floresta Amazônica é evidenciada a partir dos ciclos econômicos que se estabelecem relacionados aos acidentes, crimes e ao esgotamento ambiental realizado pelos empreendimentos mineiros, o que tem sido influenciado por questões e interesses externos. Na América Latina, a presença de estudos sobre a mineração em uma perspectiva decolonial busca evidenciar de que forma o colonialismo se reforma e se mantém nas relações entre Norte/Sul. Nesse mesmo sentido, essa análise sobre o tema buscou relacionar alguns argumentos e pressupostos com a intenção de viabilizar análises futuras específicas sobre processos de apropriação/privatização da natureza e exploração por parte de corporações transnacionais e a participação dos Estados nessa estrutura.

## Referências

ACOSTA, Alberto. Extractivismo y neoextractivismo: dos caras de la misma maldición. **Más allá del desarrollo**, v. 1, p. 83-118, 2011.

ARÁOZ, Horacio Machado. **Mineração, genealogia do desastre**: O extrativismo na América como origem da modernidade. Editora Elefante, 2020.

ARÁOZ, Horacio Machado. La ‘Naturaleza’ como objeto colonial. Una mirada desde la condición eco-bio-política del colonialismo contemporáneo. **Boletín Oñteaiken**, v. 10, p. 1-2, 2010a.

ARÁOZ, Horacio Machado. Minería transnacional y neocolonialismo. Cuerpos y Territorios en las disputas coloniales de nuestro tiempo. aa. vv, **Resistencias Populares a la Recolonización del continente**, Centro de Investigación y Formación de Movimientos Sociales Latinoamericanos-Fundación Rosa Luxemburgo, Buenos Aires, Ediciones América Libre, 2010b.

BALLESTRIN, Luciana. “Modernidade/Colonialidade sem “Imperialidade”? O Elo Perdido do Giro Decolonial”. **Dados Revista de Ciências Sociais**, v. 60, n. 2, p. 505-540, 2017.

DA SILVA, Flávio José Rocha. Transnacionais: o avanço do capital e os impactos socioambientais em comunidades locais. **Ponto-e-Vírgula: Revista de Ciências Sociais**, n. 13, 2013.

DOS SANTOS NETO, Artur Bispo. **Capital e trabalho na formação econômica do**



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**Brasil.** São Paulo: Instituto Lukács, 2015.

CAJIGAS-ROTUNDO, Juan Camilo. La biocolonialidad del poder. **Amazonía, biodiversidad y ecocapitalismo.** Castro-Gómez, Santiago y Grosfoguel, Ramón (eds.), 2007.

CARMO, Eunápio. Hydro-Alunorte: Empresa Produtora de Desastres no “Campo Minado” de Barcarena. **Dossiê Desastres e Crimes da Mineração em Barcarena**, p. 105. 2019.

CHAGAS, C. A. N. **O mito da cidade aberta:** vila dos cabanos, urbanização e planejamento urbano na Amazônia. Belém: GAPTA/UFPA, 2013.

COELHO, Tádzio Peters. **Projeto Grande Carajás:** Trinta anos de desenvolvimento frustrado. Rio de Janeiro: Ibase, 2014.

ESCOBAR, Arturo. Mundos y conocimientos de otro modo. El programa de investigación de modernidad/colonialidad latinoamericano. **Tabula rasa**, n. 1, p. 51- 86, 2003.

FEARNSIDE, Philip Martin. Exploração Mineral na Amazônia Brasileira: o Custo Ambiental. **Dossiê Desastres e Crimes da Mineração em Barcarena**, p. 35. 2019.

FGV (s.d.). Verbete Companhia Vale do Rio Doce (Vale). In: Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro, CPDOC/FGV.

FREITAS, Altieri. Notas Sobre o Contexto de Trabalho do Grupo Modernidade/Colonialidade: Universidade, Horizontes Utópicos e Desafios Teóricos. **REALIS**, v.8, n. 02, Jul-Dez. 2018.

GONÇALVES, Ricardo Junior de Assis Fernandes. Capitalismo extrativista na América Latina e as contradições da mineração em grande escala no Brasil. **Brazilian Journal of Latin American Studies**, v. 15, n. 29, p. 38-55, 2016.

GROSFOGUEL, Ramón. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. **Revista crítica de ciências sociais**, n. 80, p. 115-147, 2008.

GUDYNAS, Eduardo. **Extractivismos.** Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza. Cochabamba: Claes, 2015.

HARVEY, David. **O novo imperialismo.** São Paulo, Loyola, 2004.

LEIRA, Torkjell. **A luta Pela Floresta:** como a Noruega ajuda a proteger e a destruir o meio ambiente no Brasil. Santo André, SP: Editora Rua do Sabão, 2020.

LAGOS, Gustavo; PETERS, David. **O sector mineiro da América do Sul.** 2010.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

MIGNOLO, Walter D. Colonialidade: o lado mais escuro da modernidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, 2017.

MME (Ministério de Minas e Energia) (s.d.). **Histórico da Mineração Brasileira**. Brasília, DF. [online]. Disponível em:  
[http://antigo.mme.gov.br/documents/36108/439734/Linha\\_do\\_tempo.pdf/903e7bf0-b0df-6696-9344-bda4b49836c8?version=1.0#:~:text=A%20hist%C3%B3ria%20da%20minera%C3%A7%C3%A3o%20brasileira,das%20atividades%20do%20setor%20mineral.](http://antigo.mme.gov.br/documents/36108/439734/Linha_do_tempo.pdf/903e7bf0-b0df-6696-9344-bda4b49836c8?version=1.0#:~:text=A%20hist%C3%B3ria%20da%20minera%C3%A7%C3%A3o%20brasileira,das%20atividades%20do%20setor%20mineral.)

MONTEIRO, Maurílio de Abreu. Meio século de mineração industrial na Amazônia e suas implicações para o desenvolvimento regional. **Estudos avançados**, v. 19, p. 187-2.

NASCIMENTO, Sabrina Mesquita. **O Licenciamento Ambiental da Hydro Alunorte: o que há entre Desastres, Licenças e Expansões Produtivas?**. Dossiê Desastres e Crimes da Mineração em Barcarena, p. 91. 2019.

PETRAS, James. Brasil: o capitalismo extrativo e o grande salto para trás. **Tensões Mundiais**, v. 10, n. 18, 19, p. 301-323, 2014.

QUIJANO, Aníbal. **América Latina en la economía mundial**. 1993.

QUIJANO, Aníbal. **Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina**. 2000.

ROCHA, Ariadne da Silva Nodari et al. A política mineral na constituição de 1967. Rio de Janeiro, MCT/ CNPq/ Cetem, 1987. **Série Estudos e Documentos**. 07, 2005.

SILVA, Mayane Bento. **Colonialismo e colonialidade no Brasil e na Amazônia paraense**. Tese (Doutorado em Relações Internacionais pelo Programa interinstitucional de Pós-Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Federal do Pará/Universidade de Brasília. Brasília, 2019.

VELÁSQUEZ, Javier Fernando Villamil. Consolidación de la gran minería transnacional en Latinoamérica. **Theomai**, n. 25, p. 46-57, 2012.

VITTI, Gustavo Schiavinatto. Capital, colonialidade e extrativismo: notas sobre as práticas territoriais de poder no setor mineral. **Geographia Opportuno Tempore**, v. 5, n. 1, p. 117-133, 2019.

ZUMPANO, Andressa. **Yanomami sob ataque: garimpo ilegal na Terra Indígena Yanomami e propostas para combatê-lo**. APIB Oficial. 2022. Disponível em:  
<[2302](https://apiboficial.org/2022/05/04/yanomami-sob-ataque-garimpo-ilegal-na-terra-indigena-yanomami-e-propostas-para-combate-lo/#:~:text=Do%20total%2C%20101%20mortes%20foram,da%20totalidade%20de%20ind%C3%ADgenas%20Yanomami.></a>>.</p></div><div data-bbox=)



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## **Bici logística colaborativa: distribución sostenible para la reactivación del comercio de cercanía.**

Pagani, María Laura; Iwanowski, Martina; Ukić Maria Paola.  
Instituto de Estudios de Transporte, Facultad de Ciencias Exactas, Ingeniería y Agrimensura,  
Universidad Nacional de Rosario. (UNR. IET)  
Email: [mpukic@hotmail.com](mailto:mpukic@hotmail.com)

### **Resumen**

En el contexto global de la pandemia, se modificaron los modos de habitar, circular, trabajar, producir, comprar, vender, o moverse. El aislamiento impactó severamente en el comercio minorista, que se vio obligado a repensar sus formas de vender y distribuir sus productos. En este contexto, surge “Bici logística colaborativa: Reactivación del Comercio de Cercanía”, proyecto formulado e implementado por el Instituto de Estudios de Transporte de la Universidad Nacional de Rosario y financiado por la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Provincia de Santa Fe. La iniciativa planteó mejorar la distribución de mercancías de los comercios barriales, brindando una solución de triple impacto: económica, social y ecológica. Se propuso promocionar el uso de vehículos menos contaminantes, a través de bicicletas de carga, en la distribución de mercancías de los comercios de cercanía. En este sentido, buscó disminuir los costos de distribución, crear nuevos empleos, mejorar la calidad de vida, cuidar el medio ambiente y el espacio público.

El presente trabajo desarrolla las etapas del proyecto en el Paseo Comercial Belgrano de la ciudad de Rosario, así como los aprendizajes y resultados de esta experiencia y los desafíos identificados para su replicabilidad.

### **Contexto de surgimiento del Proyecto Bici Logística Colaborativa Reactivación del Comercio de Cercanía**

En el contexto global de la pandemia, se modificaron los modos de habitar, circular, trabajar, producir, comprar, vender, o moverse. En Argentina, una de las medidas sanitarias para combatir el COVID consistió en la cuarentena obligatoria de la población, lo cual se extendió durante un largo período de tiempo. El aislamiento impactó severamente en el comercio minorista, que se vio obligado a repensar sus formas de vender y distribuir sus productos. En este sentido, las herramientas tecnológicas ayudaron a restablecer relaciones que antes eran personales, ya que se difundieron los modos de reparto a domicilio, a través de vehículos particulares como bicicletas, motos, autos. Este nuevo proceso repercutió en los costos de los comerciantes y de los consumidores, y en el entorno urbano, en tanto, más vehículos destinados a resolver la logística de última milla, ocuparon las calles.

De acuerdo a la Cámara Argentina Comercio Electrónico<sup>87</sup>, ha sido sin precedentes el año 2020, ya que todos los indicadores reflejan que ha aumentado la dependencia de los

---

<sup>87</sup> Cámara Argentina de Comercio Electrónico, “Los argentinos y el e-commerce ¿cómo compramos y vendemos online los argentinos?”, Estudio Anual de Comercio Electrónico 2020, publicación disponible en: <https://cace.org.ar/archivo-de-informes/>



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

consumidores respecto del mundo online, y se han incrementado los compradores a través de ecommerce. En el contexto del distanciamiento, más del 70% de los compradores tuvieron interés por recibir el producto a domicilio, alcanzando una satisfacción en su compra del 99%. Respecto del año 2019, en cuanto a la facturación, el crecimiento ha sido del 124%; y hubo un incremento del 72% en la cantidad de productos vendidos. Los rubros que impulsaron el crecimiento son alimentos y bebidas, artículos para el hogar, herramientas y construcción y artículos de limpieza. Asimismo, de acuerdo a los consultados, entre las principales limitaciones de la compra online están los costos de distribución.

Es en este contexto, que surge el proyecto **“Bici logística Colaborativa: Reactivación del Comercio de Cercanía”**, formulado e implementado por el Instituto de Estudios de Transporte de la Universidad Nacional de Rosario y financiado por la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Provincia de Santa Fe.<sup>88</sup>

El proyecto se implementó en el Paseo Comercial (PC) Belgrano, un sector comercial ubicado en un barrio de la zona oeste de la ciudad de Rosario, que incluye aproximadamente 150 locales comerciales, abarcando los rubros de alimentación, indumentaria, salud, hogar, librería, tecnología, entre otros; representando los dos primeros rubros casi el 50% de los locales.



Imagen 1: Paseo Comercial Belgrano en la zona oeste de la ciudad de Rosario.

<sup>88</sup> La Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Provincia de Santa Fe, abrió una convocatoria en el mes de octubre de 2020 para financiar proyectos con el propósito de apoyar a los sectores más afectados por la pandemia denominado DEMES “Demandas Estratégicas en el Marco de la Emergencia Sanitaria”.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

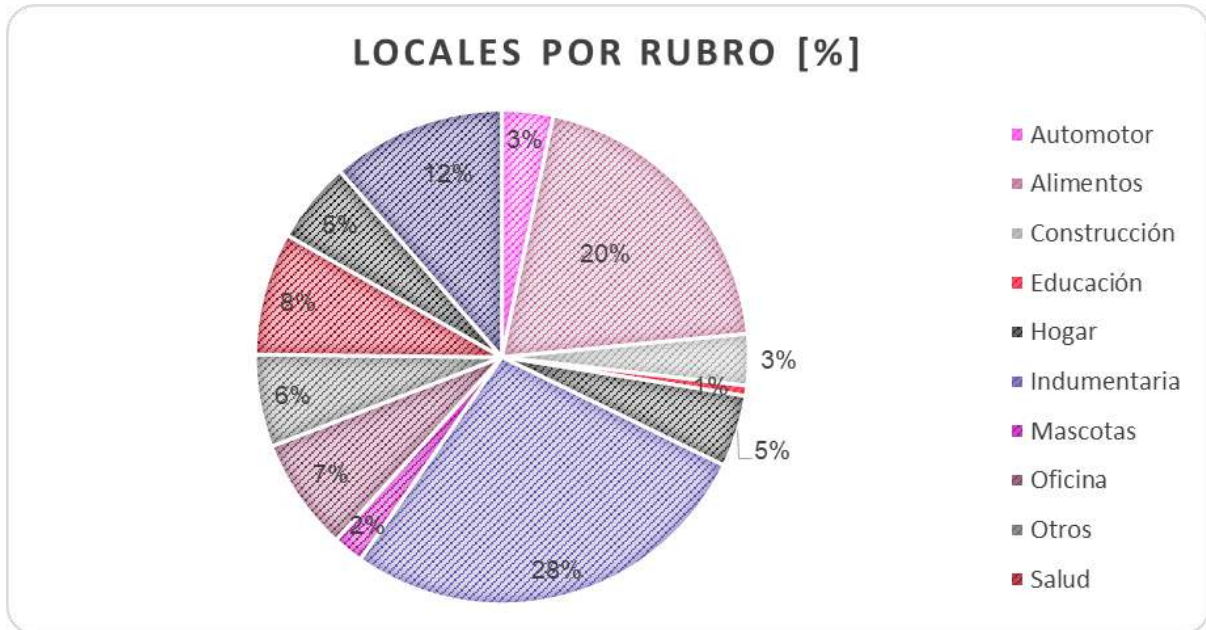


Gráfico 1: Locales por rubros.

Entre los objetivos que se planteó la iniciativa fue mejorar la distribución de mercancías de los comercios barriales, brindando una solución de triple impacto: económica, social y ecológica. Se propuso promocionar el uso de vehículos menos contaminantes, a través de bicicletas de carga, en la distribución de mercancías de los comercios de cercanía. En este sentido, se buscó disminuir los costos de distribución, crear nuevos empleos, mejorar la calidad de vida y, además, cuidar el medio ambiente y el espacio público.



## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



Imagen 2: Etapas del Proyecto.

### Sensibilización y diagnóstico

El proyecto se llevó adelante en diferentes horizontes temporales: la propuesta se diseñó en octubre del 2020, en el contexto del confinamiento causado por la pandemia, y se puso en marcha en julio de 2021.<sup>89</sup>

En una primera etapa (de julio a diciembre 2021), signada por la sensibilización y concientización de los comerciantes, se planteó difundir la iniciativa y dar a conocer los beneficios de la movilidad urbana sostenible. El proyecto fue innovador, en el sentido que no había antecedentes en la utilización de vehículos compartidos entre comercios. Para la difusión se organizaron reuniones con comerciantes, jornadas barriales, recorridas por los comercios, publicaciones en redes sociales, comunicación telefónica, entrega de folletos. Estas actividades sirvieron a los fines de dar a conocer a los comerciantes del Paseo Belgrano los impactos del uso de vehículos particulares motorizados en la logística urbana y de las bondades de migrar hacia modos más sostenibles, así como para fortalecer los vínculos sociales.

Para una mejor caracterización espacial y de la dinámica en la distribución de mercadería en el PC Belgrano se realizaron encuestas a los comerciantes, censos vehiculares, peatonales y

<sup>89</sup> La diferencia temporal entre la formulación del proyecto y la implementación, se vincula con los plazos de la convocatoria, asociados a la selección y adjudicación de los proyectos: la confirmación de la propuesta se notificó en junio de 2021, y los fondos se recibieron en julio de 2021.





de estacionamiento, así como relevamientos visuales para identificar la infraestructura disponible para el uso de bicicletas.

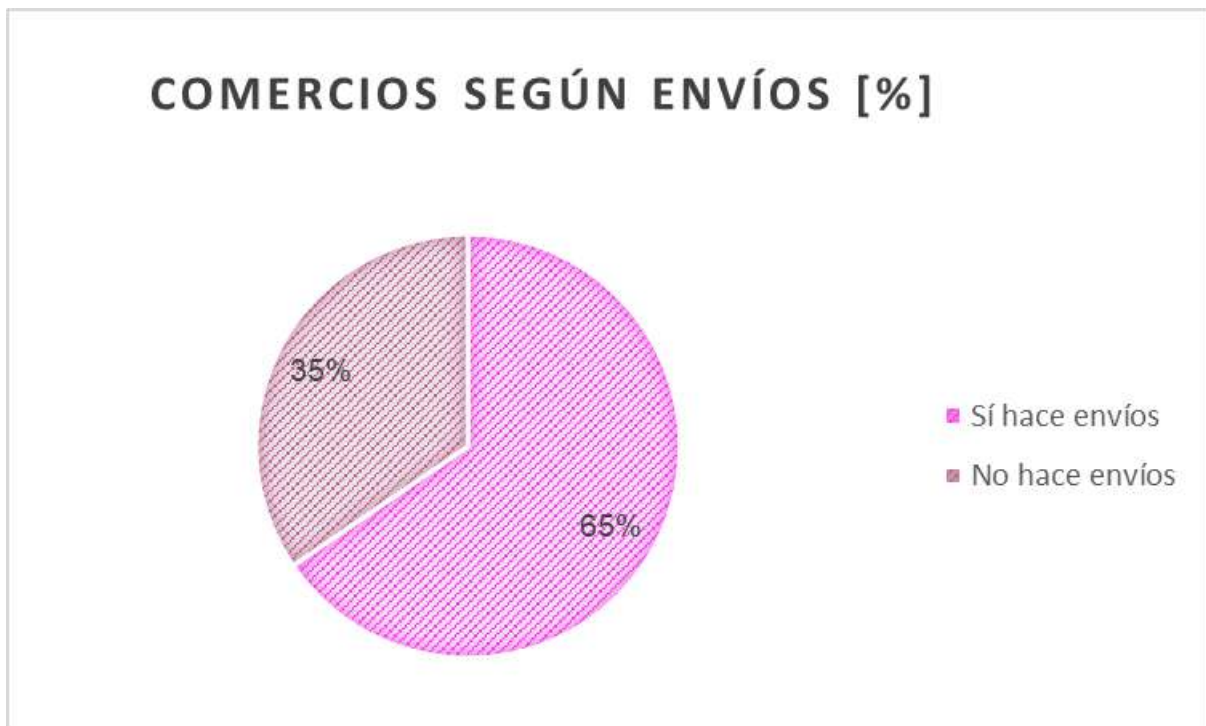


Gráfico 2: Comercios según envíos.

Las encuestas realizadas a los comerciantes del PC Belgrano revelaron que el 65% de los locales hacía envíos de productos a domicilio, de los cuales, el 65% contaba con vehículo propio para realizarlos. De estos últimos, casi el 85% utilizaba como vehículo propio el automóvil o utilitario.

Entre las conclusiones obtenidas de esta primera etapa, se puede afirmar que la distribución de mercaderías al consumidor final en el PC Belgrano se realizaba de modo fragmentado, individualizado, y en su mayoría en vehículo particular motorizado, como moto o automóvil.

#### **Diseño: selección y compra de bicicletas - diseño de aplicación móvil - adhesión de usuarios - capacitaciones**

Se procuró la participación de todos los actores para diseñar un nuevo sistema de distribución de mercaderías integrado, colaborativo y sustentable.

Se acordó con una empresa proveedora de servicios tecnológicos, las especificidades de la aplicación<sup>90</sup> para gestionar los préstamos y con un fabricante de bicicletas, los modelos a adquirir. Ambas empresas locales, de la ciudad de Rosario.

<sup>90</sup> El sistema de distribución de mercaderías se organizó con una aplicación móvil que los usuarios descargaban en su teléfono celular. Esta aplicación permite realizar un seguimiento georreferenciado de los viajes, el anclaje de la bicicleta con un candado electrónico (evitar los robos) y la posibilidad de localizar la ubicación de la bicicleta en tiempo real.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

El Instituto de Estudios de Transporte incorporó como parte del proyecto tres modelos de bicicleta cargo diferentes: un triciclo con pedaleo asistido, una bicicleta con carga delantera y una con doble canasto, que se pusieron a disposición de los comercios del PC Belgrano.

La adquisición de dichos modelos devino de la evaluación de las ventajas y desventajas de cada uno, en función de la maniobrabilidad, comodidad, de las dimensiones necesarias de los canastos según los productos transportados por los comerciantes. Esta información se obtuvo de forma participativa a través de las encuestas y jornadas de muestra de bicicletas con los comerciantes.



Imagen 3: Bicicleta cargo para el proyecto Bici Logística Colaborativa.

**Prueba piloto: adhesión de verdulería y panadería**

La siguiente fase consistió en la implementación de la prueba piloto, la cual se extendió desde el mes de diciembre del 2021 hasta abril del 2022. Se adhirieron dos comercios, ambos del rubro alimenticio: una verdulería y una panadería. Se capacitó a los comerciantes en el uso de los vehículos, en el uso de la aplicación móvil para destrabar el candado electrónico, en el anclaje de las bicicletas en la zona y se organizó su guardado durante la noche y los días no laborables.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



Imagen 4. Bici cargo doble canasto anclada en verdulería.

Durante la prueba piloto, surgieron dificultades propias de la puesta en práctica, como roturas (pinchaduras), desconocimiento en el uso de la aplicación móvil por parte de los usuarios, dificultad en el anclaje de las bicicletas, entre otras. El equipo del Instituto de Estudios de Transporte estuvo presente y a disposición a lo largo de toda la experiencia; atentos a resolver los inconvenientes y las inquietudes que surgían.

A lo largo de la prueba piloto, se fueron monitoreando los viajes realizados por los comerciantes a través de la página web administradora de la aplicación móvil y se les dio soporte tanto físico como a distancia permanentemente. En dicha página web podía visualizarse el horario de comienzo de viaje, de fin, el recorrido en tiempo real, la ubicación de la bicicleta, la carga del candado electrónico, entre otros.



## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

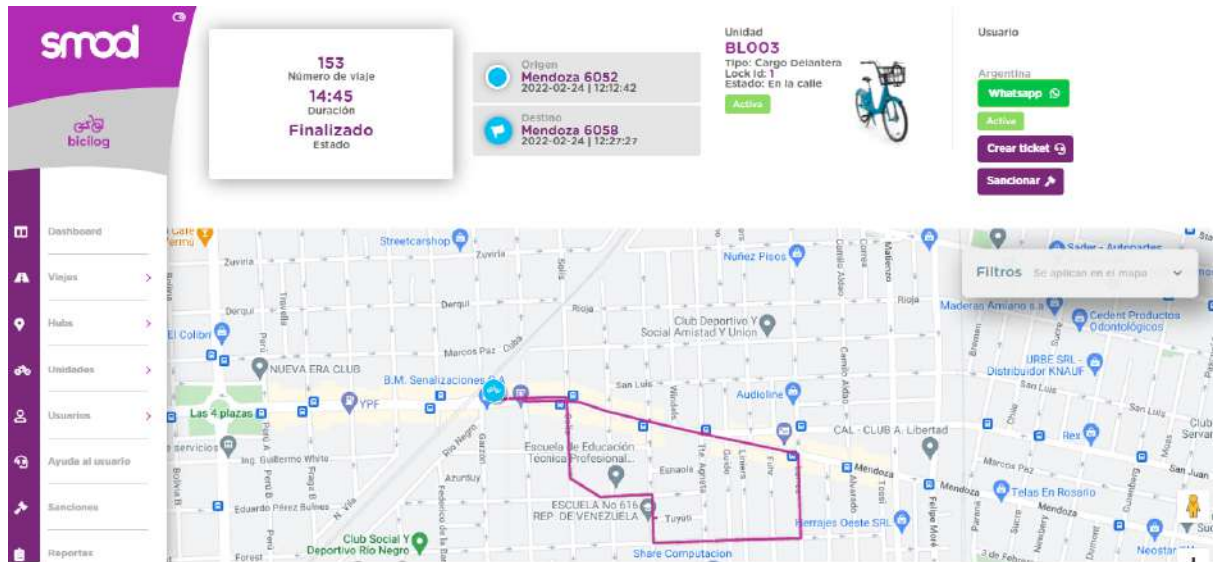


Imagen 5. viaje realizado por usuario de bici cargo adherido a la prueba piloto.

Además, se continuó a lo largo de esta fase en la difusión y adhesión de nuevos usuarios y en la concientización sobre la importancia de trabajar en una logística urbana más sostenible.

### Seguimiento y evaluación: resultados

Gracias al monitoreo de las unidades (provisto por la aplicación móvil) se obtuvieron indicadores de seguimiento, como cantidad de viajes realizados, kilómetros recorridos, duración de viajes, ahorro de combustible, velocidad promedio, entre otros. Los datos relevados indican que, en promedio, los viajes tenían una distancia recorrida de 1.25 kilómetros y la duración de cada viaje en promedio era de 12 minutos. Los siguientes gráficos reflejan otra información relevada:



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

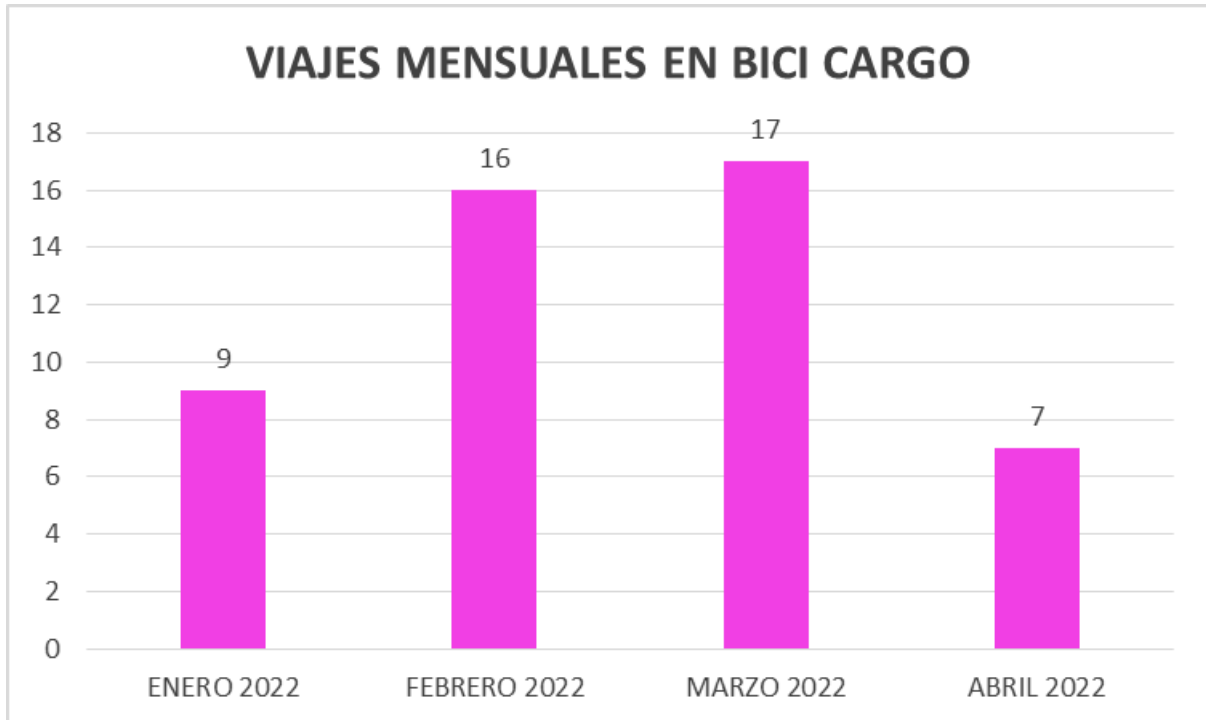


Gráfico 3: Viajes mensuales en bici cargo.

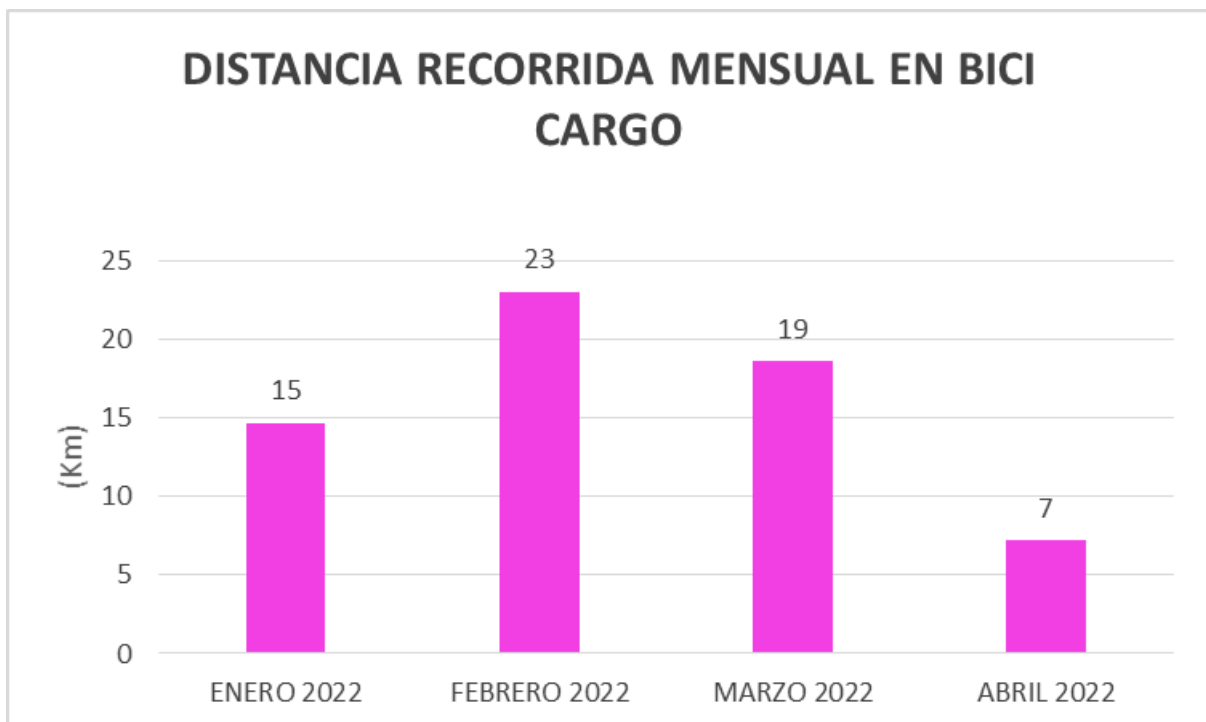


Gráfico 4: Distancia recorrida mensual en bici cargo.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

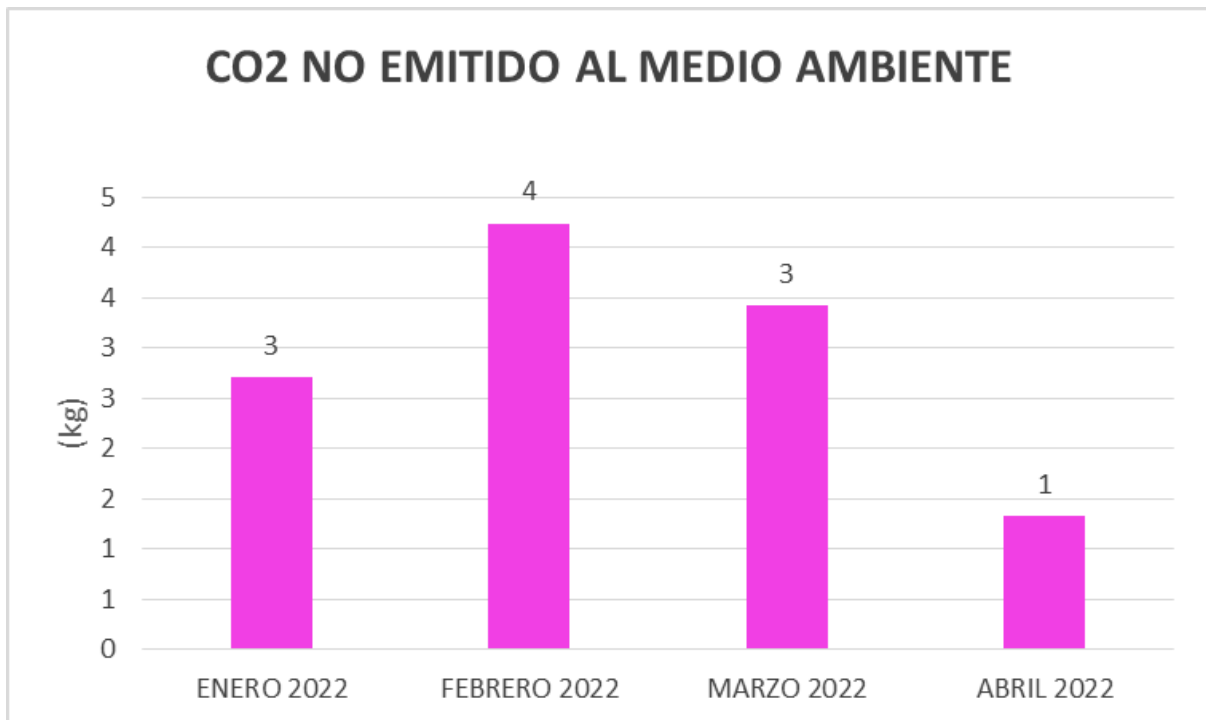


Gráfico 5: Dióxido de Carbono no emitido al medio ambiente.

Asimismo, finalizada la prueba piloto, se realizaron encuestas de intercepción a comerciantes y vecinos, con el propósito de conocer la penetración del proyecto y la importancia de tomar acciones para cuidar el medio ambiente, a saber:



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

### CONOCIMIENTO DEL PROYECTO POR PARTE DE LOS COMERCIANTES [%]

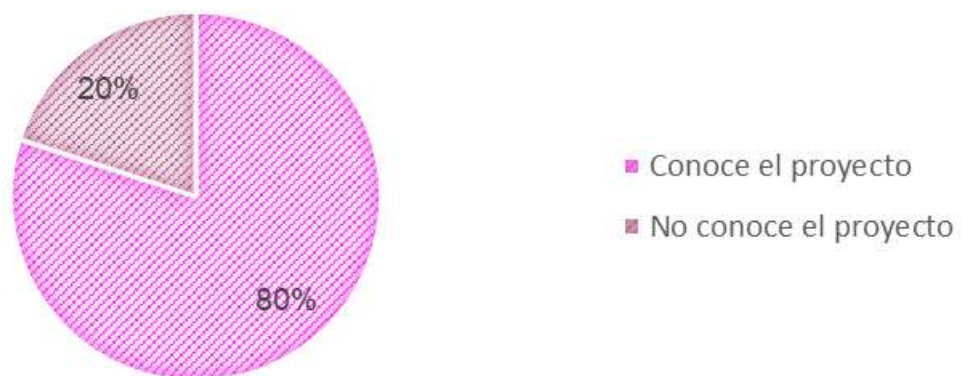


Gráfico 6: Conocimiento del proyecto por parte de los comerciantes.

### CONOCIMIENTO DEL PROYECTO POR PARTE DE LOS VECINOS [%]

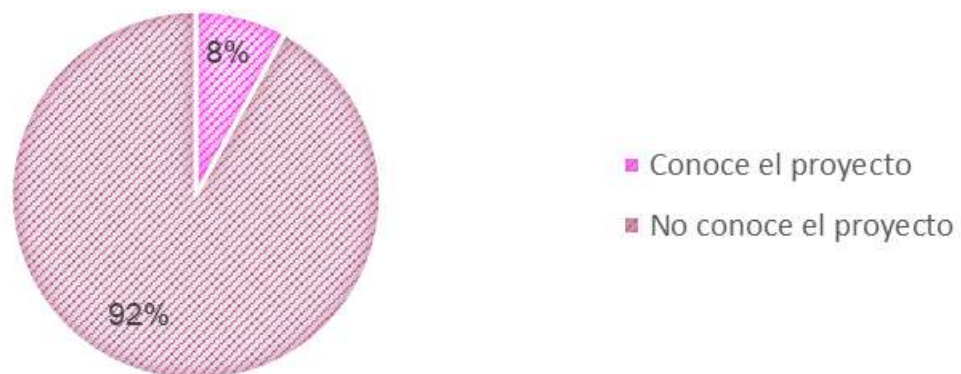


Gráfico 7: Conocimiento del proyecto por parte de los vecinos.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Los datos reflejan que entre los comerciantes estaba difundida la propuesta del proyecto, no así entre los vecinos, ya que la mayoría de los encuestados no lo conocían. En este sentido, se remarca la importancia de una mayor difusión entre los diversos actores involucrados, para una mayor apropiación del mismo.

Asimismo, en cuanto a la consulta si consideran relevante tomar acciones para proteger el medio ambiente, se evidencia que hay coincidencia respecto de su importancia tanto entre comerciantes como en vecinos.

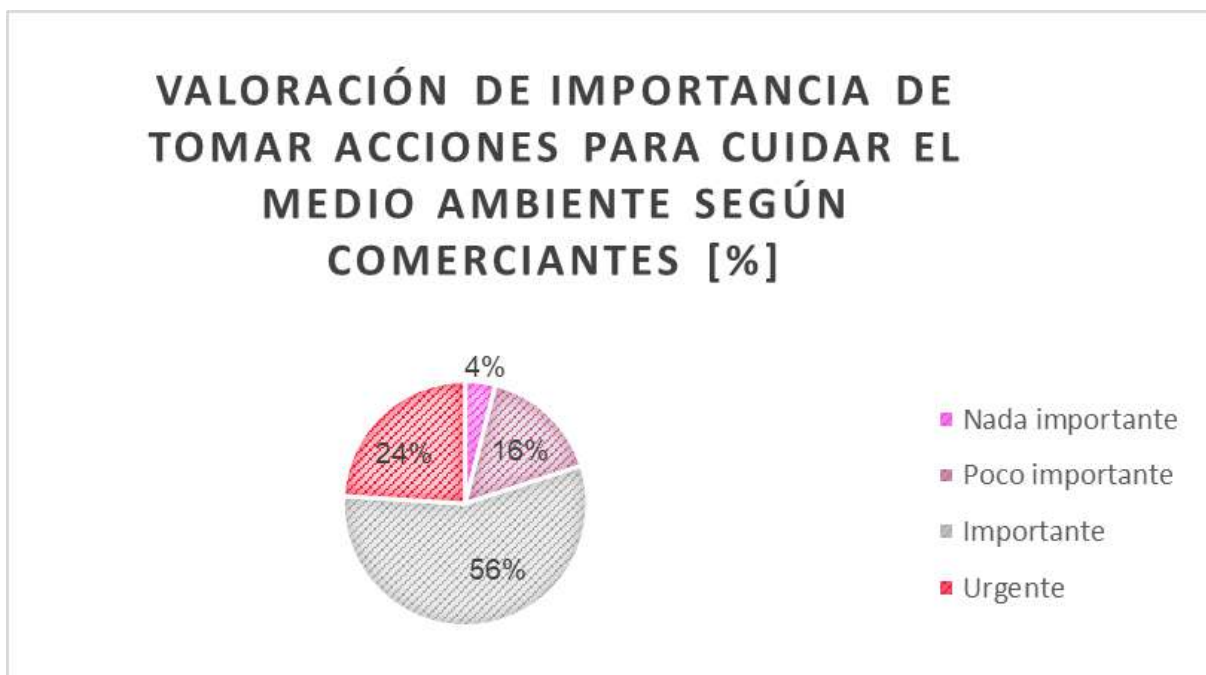


Gráfico 8: Valoración de la importancia de tomar acciones para cuidar el medio ambiente según comerciantes.





## VALORACIÓN DE IMPORTANCIA DE TOMAR ACCIONES PARA CUIDAR EL MEDIO AMBIENTE SEGÚN VECINOS [%]



Gráfico 9: Valoración de la importancia de tomar acciones para cuidar el medio ambiente según vecinos.

### Desafíos y aprendizajes

A lo largo de esta experiencia se han identificado desafíos y aprendizajes que servirán de base para replicar la misma a otros espacios de la ciudad de Rosario u otras ciudades.

Entre los principales desafíos, se reconoce que la cultura arraigada de utilización del vehículo motorizado particular ha llevado a que los comerciantes realicen sus envíos por este modo, y que no busquen migrar a otros para resolverlos.

Por otro lado, la distancia temporal entre la formulación y la implementación del proyecto afectó en que la cantidad de repartos a domicilio disminuyó cuando las condiciones de la pandemia mejoraron, los comercios estaban abiertos y los vecinos podían acercarse al lugar a comprar. En tal sentido, uno de los motivos que manifestaban por los cuales no se sumaban a la propuesta era que ya tenían resueltos los envíos, con modos que actualmente carecen de restricciones acordes a sus externalidades.

Asimismo, otro de los factores que influyó fue la inseguridad (tanto ciudadana como vinculada a accidentes laborales de los empleados), y que los comercios eran atendidos por sus dueños o empleados, con lo cual no podían ausentarse del local para hacer los repartos. Es preciso buscar las respuestas concretas para que estas variables no vayan en desmedro de la incorporación de los usuarios.

Como aprendizaje, se destaca la importancia de crear una red de contención (vecinos, organizaciones de la sociedad civil, municipio, entre otros) para sostener la propuesta en el



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

territorio. Si bien hay una conciencia ambiental de cómo puede afectar el vehículo particular al medio ambiente y el entorno urbano, aún no hay un compromiso efectivo por parte de los diferentes actores para migrar hacia modos más sustentables. Es fundamental la presencia del Estado local como promotor de incentivos para utilizar vehículos más amigables con el medio ambiente, así como para limitar el uso de vehículos contaminantes, utilizando su capacidad regulatoria.

### **Replicabilidad**

Como etapa final del proyecto se trabajó en la replicabilidad de la experiencia. Para ello se evaluaron potenciales sectores donde repetir la prueba piloto, es decir, estudiar la posibilidad de implementar el proyecto en nuevos centros comerciales de Rosario u otros núcleos urbanos. Se investigaron experiencias similares en otros territorios y se analizaron posibles sectores en la ciudad, o en sus cercanías, donde la implementación del mismo resulte factible. Para analizar dicha factibilidad se recurrió a la identificación de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del proyecto en el PC Belgrano, en pos de fortalecer los puntos positivos y disminuir los negativos. Asimismo, se elaboró una matriz multicriterio con aquellos indicadores que serían claves al momento de la puesta en práctica. Los indicadores analizados fueron: rubro de locales en la zona bajo estudio, rubro de locales con posibilidad de adherirse, realización de envíos a domicilio, asociación de referencia en el sitio, infraestructura ciclista y condiciones de seguridad en el área. En función de dichos indicadores, (considerados relevantes gracias a la experiencia en el PC Belgrano) se seleccionaron posibles lugares donde ofrecer el proyecto bici logística colaborativa.

Entre ellos se destaca el “Mercado del Patio”, ubicado en el Barrio Luis Agote de la ciudad de Rosario, frente a la terminal de ómnibus “Mariano Moreno”, donde se hizo un relevamiento de los locales y sus características, se evaluaron potencialidades del lugar como así también sus debilidades y amenazas y se conversó con los comerciantes. También, se analizó la potencialidad de implementación en distintas cadenas de supermercados, en el Centro Universitario de Rosario, y dos paseos comerciales de la zona sur de la ciudad: “Paseo comercial San Martín Sur” y “Paseo comercial Tiro Suizo”.

Actualmente, se continúa en el análisis de posibles centros urbanos o paseos comerciales donde implementarlo.

### **Conclusiones**

Los cambios registrados a partir de la pandemia, en cuanto a las características de la comercialización, consumo y distribución de mercaderías, pusieron en evidencia ciertas problemáticas vinculadas a la logística de última milla a escala urbana. En este sentido, el proyecto Bici Logística Colaborativa Reactivación del Comercio de Cercanía, se propuso brindar soluciones tecnológicas para promover una logística sostenible en el Paseo Comercial Belgrano de la ciudad de Rosario.

De este modo, fue posible implementar el uso de una bicicleta doble canasto en dos comercios, y como consecuencia, entre los beneficiarios se logró optimizar la distribución y llevar adelante operaciones logísticas sostenibles. Disminuyeron las emisiones de dióxido de



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

carbono al medio ambiente, lo cual repercutió en una mejora en la calidad ambiental y en el entorno urbano, así como una mayor conciencia ambiental entre los comerciantes adheridos.

Entre los principales desafíos, se menciona la distancia temporal entre la formulación e implementación del proyecto, en este sentido, varios de los comercios que, al momento del diseño, realizaban repartos, dejaron de hacerlo cuando cambiaron las condiciones coyunturales: se entiende que estos cambios en las dinámicas territoriales, han afectado la cantidad de usuarios que se sumaron a la iniciativa. La cultura arraigada de utilización del vehículo motorizado particular, ha llevado a que los comerciantes realicen sus envíos por este modo, y que no busquen migrar a otros para resolverlos. Uno de los motivos que manifestaban por los cuales no se adherían a la propuesta era porque ya tenían resueltos los envíos. En tal sentido, entre los aprendizajes obtenidos podría considerarse el contexto de gran incertidumbre en el cual se diseñan los proyectos, y entenderlos como una variable dinámica que influye en las decisiones de los comerciantes.

La experiencia pone en evidencia, la importancia de la participación y la construcción conjunta de los involucrados en cada una de las etapas de un proyecto. Se habilitaron espacios participativos, en la cual los comerciantes brindaron información, diseñaron y colaboraron en la formulación e implementación de la iniciativa, no obstante, se subraya hacer aún más foco en esta dimensión del proyecto. A través de las encuestas realizadas para conocer el grado de penetración del proyecto tanto de comerciantes como de vecinos, se observó que un considerable porcentaje de vecinos desconocían el proyecto o lo conocían, pero con un muy bajo nivel de detalle. Como consecuencia, se recomienda promover estrategias colaborativas para sostener la propuesta territorialmente y a crear una red de contención (vecinos, organizaciones de la sociedad civil, municipio, entre otros). Los hábitos (basados en el automóvil particular) se pueden modificar desde la fuerza colectiva que impulse y demande un cambio hacia modos más sustentables.

Para finalizar, esta experiencia territorial e innovadora servirá de puntapié para poder replicar a nuevos espacios de la ciudad de Rosario, y de este modo, divulgar los beneficios de una distribución sostenible, colaborativa y económica.

### **Bibliografía consultada**

Costamagna, Pablo y Spinelli, Eleneora (2021); *La Sistematización de Experiencias en el enfoque del Desarrollo Territorial: Aprendizajes y desafíos desde el Instituto Praxis y la Maestría en Desarrollo Territorial UTN FRRa*; Instituto Praxis; Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional de Rafaela; Documento N° 4; material digital disponible en: <http://mdt.frra.utn.edu.ar/web/Default.aspx?s=425>.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2019), *Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe (LC/CRP.17/3)*, Santiago, material digital disponible en:

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/44731-planificacion-desarrollo-territorial-sostenible-america-latina-caribe>.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Red de Ciudades por la Bicicleta (2022); *Ciclo Logística. Recomendaciones para el uso de la ciclo logística en ciudades*; material digital disponible en: <https://www.ciudadesporlabicicleta.org/>.

Banco de Desarrollo de América Latina (2019); *Logus: Estrategia CAF en Logística Urbana Sostenible y Segura*; material disponible en: <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1510>.



XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

### Área temática de Educación y ciudadanía

## **OS SONHOS ROUBADOS: A JUVENTUDE EM COMUNIDADES POBRES NO LITORAL DO PARANÁ – BRASIL**

Adilson Anacleto, Professor pesquisador, Colegiado de Administração Paranaguá, Projeto Universidade Sem fronteiras, Universidade Estadual do Paraná, [adilson.anacleto@unespar.edu.br](mailto:adilson.anacleto@unespar.edu.br)

Larissa do Rosario Lopes Marques, [larissalopes\\_lr@yahoo.com.br](mailto:larissalopes_lr@yahoo.com.br), Administradora, Bolsista Projeto Universidade Sem fronteiras, Universidade Estadual do Paraná

Allan Santos Greim dos Prazeres, [allandex71@gmail.com](mailto:allandex71@gmail.com), estudante Administração, Bolsista Projeto Universidade Sem fronteiras, Universidade Estadual do Paraná

**RESUMO:** O Brasil passa por período de instabilidade nas áreas econômica e social, resultantes de um modelo de gestão governamental que pouco se preocupa em especial com as novas gerações. Nesse contexto realizou-se estudo exploratório descritivo junto a 173 jovens acerca dos problemas enfrentados na construção do futuro. O estudo revelou que a idade média era de 19,24 anos e a renda média de USD 270 para uma família com em média de 4,6 pessoas, sem residência própria. 40% das famílias não possuíam emprego formal. 36,5% dos jovens se sentiam profundamente desestimulado em relação ao futuro, entre os motivos foram revelados a ausência de renda mínima (39,9%), dificuldade de acesso ao ensino público e gratuito (28%), baixa oferta de trabalho que possa conciliar com os estudos (22%), não se considerar ser capaz de vencer as dificuldades (18%) e o medo do fracasso (14%). Segundo a percepção da totalidade dos entrevistados as políticas públicas de incentivo as minorias e de acesso à educação e trabalho foram dilapidadas nos últimos anos e tem sido a principal causa que impede o futuro desejado pelas novas gerações.

**Palavras Chave:** Juventude; esperança; políticas públicas; Educação; Vulnerabilidade social.

Agradecimentos: Apoio recebido da Fundação Araucária do Paraná/SETI, EDITAL 005/2022 - PRPPG/Unespar



## INTRODUÇÃO

A juventude humana é por sua natureza associada a sonhos e expectativas em relação ao futuro, durante essa fase, o jovem busca em si, a construção da própria identidade, no processo de mudança de jovem para adulto, nesse período ocorre a mudança de preocupações, pois vivem em um tempo de instabilidade e de incertezas sobre seu futuro visto que as transformações pela qual o mundo passa atualmente causam grandes impactos na socialização e inserção do jovem na relação que se institui em seu viver.

A chegada do período adulto que se aproxima, coincide com a trajetória em que o jovem deve percorrer para uma carreira profissional, não incomum se sentem assustados com a ideia de que são responsáveis pela sua própria história e construção de futuro, no entanto muitas vezes faltam-lhes perspectivas para o futuro, especialmente para os jovens residentes em comunidades mais pobres (RAITZ, PETERS 2008).

Aparentemente o principal caminho na reversão dessa situação que gera ansiedade e medo e a educação e neste contexto a qualificação se torna necessária, visto que o mercado de trabalho está em constante mudança e o jovem precisa se adaptar a essa realidade. Nessa perspectiva, Leccardi (2005) descreve que futuro é o espaço para a construção de um projeto de vida e, ao mesmo tempo, para a definição de si, quando se projeta o que fará no futuro, projeta-se também, paralelamente, quem se será, a decisão tomada nessa fase remete o diferimento das recompensas em um horizonte temporal estendido, que envolve capacidade de autocontrole e a conduta de vida para a qual a programação do tempo se torna crucial.

Nesta fase da vida ainda é relevante ressaltar o descrito por Nunes *et al* (2021) que ressalta que os jovens cansados de serem tratados como jovens, vivem um tempo de espera e de preparação, sem considerar o que são, o que podem e o que sonham, reivindicam o direito ao presente e de construir um futuro melhor para si, quiçá, para o mundo.

A conquista de novos percursos de liberdade e de espaços de experimentação assim como da auto identificação torna-se um fator relevante no processo de construção dessa pessoa, e Paredes e Pecora (2004), descrevem que através de seu estudo que 71,5% dos jovens têm como maior preocupação “conseguir estudar para ter uma vida melhor”, onde esse “ser alguém na vida” está intimamente ligada ao processo de transformação de jovem em adultos, e a busca incessante de aceitação social (LECCARDI 2005). Essa ideia está intimamente ligada aos sonhos e pesadelos mais profundos dos jovens, que por sua vez, repudiam a ideia de falhar em alguns destes aspectos, que por sua vez, representaria uma trajetória falha em seu futuro ou de baixa aceitação social.

Outros fatores devem ser considerados nessa trajetória como a revelada por Bastos (2005) que complementa que para isso é necessário considerar certas barreiras sociais intrínsecas ao futuro alheio destes jovens, como classe social e renda, os determinantes socioeconômicos. Há de se levar em consideração que, os determinantes socioeconômicos representam o principal obstáculo para a concretização das opções profissionais dos sujeitos, uma vez que a condição do jovem o limita a opções de escolha em que lhe é atribuído, onde, tende-se à





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

cessar sua vontade própria em prol de uma escolha que pode o levar a uma ascensão social e econômica mais abrangente.

Olhando para a questão classe social, percebemos que a classe que o jovem vive não determina definitivamente o destino do jovem, mas certamente reduz a probabilidade de atingir suas metas, ou mesmo força a modificação de suas escolhas, negando-as ou adaptando-as para obter maiores chances. (BASTOS, 2005). Assim a condição socioeconômica e o acesso a renda, possibilita sintetizar que há uma disputa de decisões feitas no contexto pessoal do jovem, em que, embora as condições socioeconômicas sejam majoritariamente decisivas, também são levadas em consideração perspectivas relacionadas à tempo, constituição familiar e mesmo o acesso as condições de estudo, neste contexto os obstáculos que o jovem enfrentara para alcançar a ascensão pessoal e profissional serão grandes, portanto, é essencial que se tenha acesso ao conhecimento e formação adequada, para o êxito futuro e progresso social sua percepção (LECCARDI 2005; KRUGMAN E WELLS, 2011).

Dessa forma, nesta fase da vida, novas necessidades e prioridades são definidas, onde, com o avanço da globalização e do capitalismo, e necessário cada vez mais de mão de obra diversamente qualificada e com diferenciais competitivos, onde fomenta-se abundantemente fatores a qualificação profissional, formando-se um mercado de trabalho mais específico e exigente.

Para Pochmann (2007, p. 2) o acesso a educação, a formação profissional e emprego entre os jovens torna mais facilitadas as possibilidades de constituição de vida vinculadas à ascensão social, ou seja, geralmente, é um período de transição, em que o jovem sai da sua zona de conforto familiar para o mercado de trabalho, e passa para uma fase de amadurecimento. Aos poucos, eles estão se adaptando aos novos paradigmas e assim conseguindo se inserir no mercado, iniciando suas carreiras como aprendizes. Segundo Pereira (2020) o ambiente de trabalho, apesar de estar submetido ao controle que os superiores exercem sobre suas atividades laborais, oportuniza conviver com pares, e aprende a ordenar suas formas de sociabilidade e suas representações, o que amplia suas experiências e contribui para o processo de amadurecimento psicológico e intelectual em busca de seus sonhos.

Além do trabalho ser uma ambição para a juventude também é motivo de preocupação, pois além da incerteza em relação a sua carreira, a política econômica brasileira vive um período de incertezas, segundo o IBGE (2019) a retração econômica promoveu rápidas mudanças no mercado de trabalho, com os impactos mais severos para cerca de 40,4% de pessoas que vivem na informalidade, sendo que o desemprego atinge cerca de 14% dos jovens brasileiros entre 18 e 24 anos atualmente, assim diante do período de instabilidade que passa o Brasil nas áreas econômica e social, resultantes de um modelo de gestão governamental que pouco se preocupa em especial com as novas gerações, este estudo objetivou organizar um panorama sobre os problemas enfrentados na construção do futuro de jovens residentes em comunidades pobres no litoral do Paraná – Brasil

## **METODOLOGIA**



## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

O presente estudo trata-se de uma pesquisa exploratória descritiva com abordagem qualitativa e contextual de acordo com o proposto por Anacleto et al. (2021), sendo que a pesquisa se deu através de levantamento de dados com jovens que buscavam qualificação profissional.

### **Natureza do estudo**

A metodologia do tipo levantamento e diagnóstico foi realizada com base em pesquisa exploratória que tem a finalidade de se promover uma leitura da realidade diante de eventos causais que se se fazem relevantes conhecer, bem como os efeitos provocados da forma como se apresenta, seu significado e o contexto onde ela se insere, e quanto à natureza a pesquisa é qualitativa em função de que foi utilizada a coleta de dados com base na autopercepção dos jovens que participaram do estudo sem se preocupar em dar maiores ênfases ao uso de técnicas estatísticas.

A pesquisa buscou aferir uma abordagem qualitativa e interpretativa dos sonhos de jovens residentes em comunidades empobrecidas no litoral do Paraná Brasil, buscando a compreensão específica dos fenômenos em termos dos significados da auto percepção de futuro, bem como buscou-se também estabelecer uma abordagem contextual analisando as relações da pobreza com outros fatos como as questões sociais e psicológicas.

Assim o diagnóstico se constituiu no retrato acerca do pensar sobre os sonhos de 173 jovens e das dificuldades acerca dos problemas enfrentados na construção do futuro.

### **Caracterização da região do estudo**

O litoral do Paraná é composto pelos municípios Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes e Pontal do Paraná. A população regional segundo o IBGE (2022) é superior a 250.000 habitantes e a renda per capita média é em média de R\$ 765,85, e a região recebe anualmente dois milhões de turistas de veraneio.

Figura 1 - Localização geográfica das cidades litorâneas no Estado do Paraná.



Fonte: IBGE (2022).

### **Período das visitas, coleta e análise dos dados**



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

A pesquisa de campo ocorreu no período de janeiro a junho 2022, junto a 173 jovens que buscavam qualificação profissional nos sete municípios da região litorânea do Estado do Paraná e que se dispuseram a colaborar com a pesquisa

A coleta de dados ocorreu com entrevista semiestruturada com um roteiro de perguntas pré-elaborado. Inicialmente as pessoas entrevistadas responderam perguntas acerca do perfil socioeconômico, e posteriormente responderam questões acerca das implicações sociais e psicológicas para assim, compreender a complexidade dos ambientes psicossociais e a interlocução direta das pessoas entrevistadas com o cenário de crise econômica vivenciado no Brasil

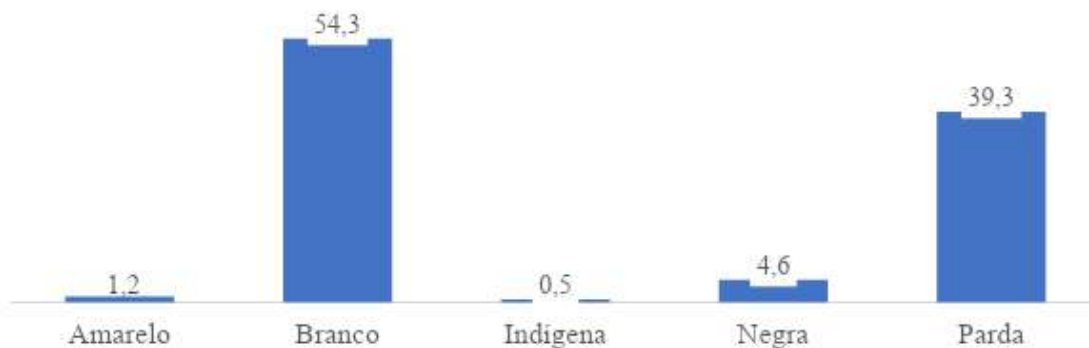
Após a coleta de dados foi realizada a análise interpretativa por meio da técnica de triangulação de dados classificando elementos de causa e efeitos da vivência dos jovens em relação aos sonhos do futuro, que o cruzamento dessas informações pudesse revelar tendências entre as pessoas entrevistadas, e assim como buscou-se homogeneizar os objetos possíveis dentro de grupos, também buscou-se maximizar a heterogeneidade entre o grupo investigado conforme proposto por Vergara (2015).



## RESULTADOS

A idade média entre dos voluntários participantes do estudo era de 19,24 anos, sendo que as mulheres foram a maioria (n=104 pessoas, 60,12%). No que tange a identificação das pessoas por cor, similarmente ao escrito por IBGE (2019) os brancos e pardos eram a maioria dos entrevistados (Figura 1).

Figura 1. Distribuição amostral % por cor da pele (n=173 pessoas)



Referente ao estado civil ocorreu forte predominância de pessoas solteiras (n=91,33%) seguida de casadas (n=6,36%) e em união estável (n=2,31%), sendo que no que tange as outras categorias não foram registradas provavelmente em função da idade do público que foi direcionado o estudo. A estrutura familiar entre as pessoas entrevistadas era de em média de cinco pessoas das quais em média três trabalhavam. Foi identificado que 78,03% dos jovens ainda moravam na casa dos pais.

No que tange a orientação sexual, entre as pessoas entrevistadas a maioria se declararam como heterossexual, no entanto outros grupos também foram amostrados (Figura 2).

Figura 2. Distribuição amostral % por orientação sexual (n=173 pessoas)



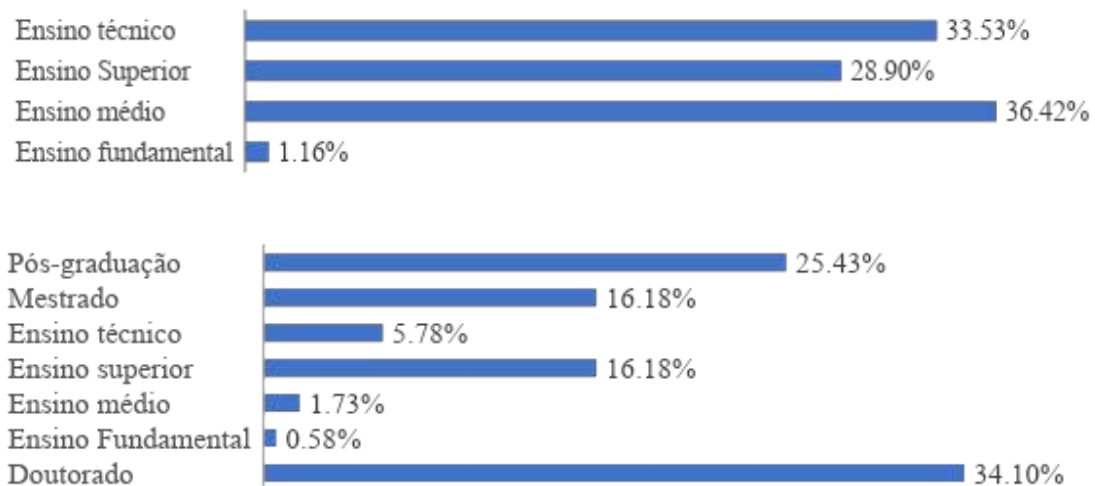


**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

O estudo formal entre os entrevistados se revelou um forte fator de planos em relação ao futuro, a totalidade dos participantes do estudo já frequentam o ensino formal e tem sonho relacionados a formação escolar nos planos de futuro (Figura 3)

Figura 3. Distribuição ensino formal em curso X ensino pretendido (n=173 pessoas)



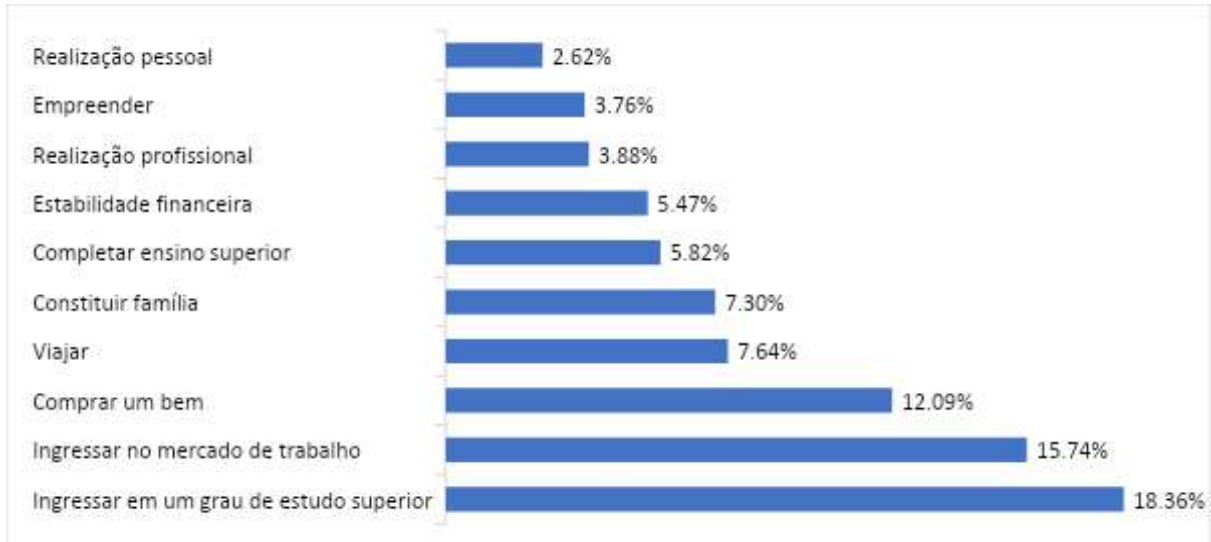
A renda familiar classificada como limitador na realização dos sonhos revelou que entre os entrevistados a grande maioria pertenciam a classe social C (50,68%) seguido das classes B (26,03%), D (12,33%), A (9,59%) e por final E (1,37%), no entanto independente da classe social concluir um curso superior é a prioridade em relação aos sonhos dos jovens residentes nessas comunidades empobrecidas (Figura 4), a renda média era de USD 270 para uma família com em média de 4,6 pessoas, sem residência própria.

Figura 4: Principais sonhos relativos a juventude em comunidades pobres no litoral do Paraná – Brasil



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

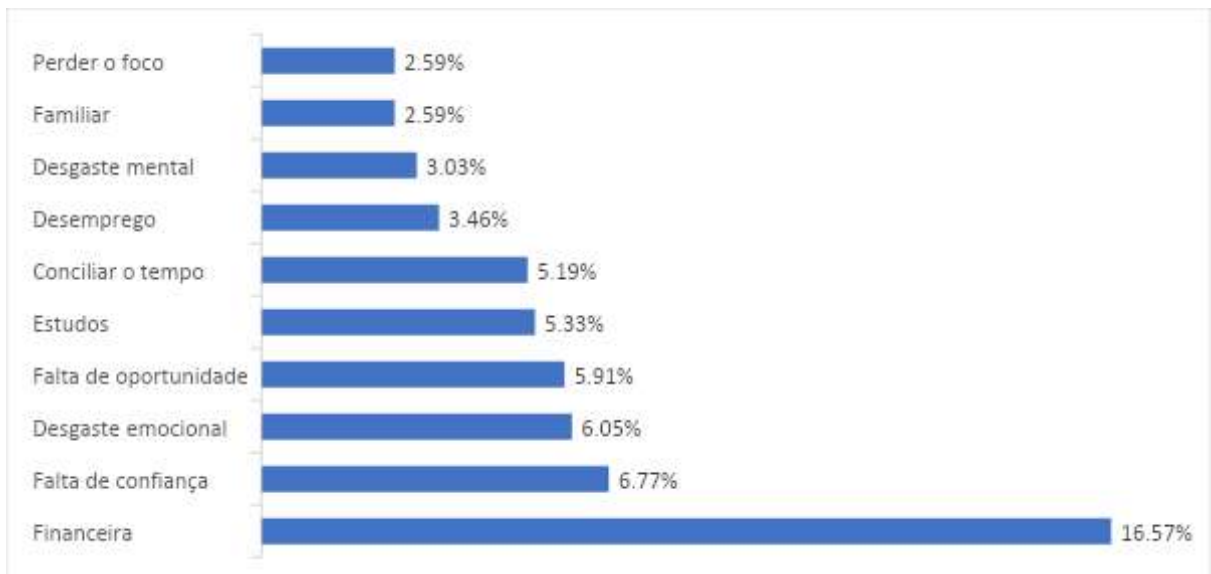
Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



**Questão com múltiplas respostas**

No que tange as dificuldades em realizar seus sonhos, os resultados do estudo mostram que as mesmas estão associadas ao cenário econômico que o Brasil vive atualmente (Figura 5), tendo grande evidencia a questão financeira apontada como o maior limitador ao desenvolvimento entre o grupo avaliado. 40% das famílias a que os jovens pertenciam não possuíam emprego formal.

**Figura 5: Principais dificuldades na realização dos sonhos relativos a juventude em comunidades pobres no litoral do Paraná – Brasil**







**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

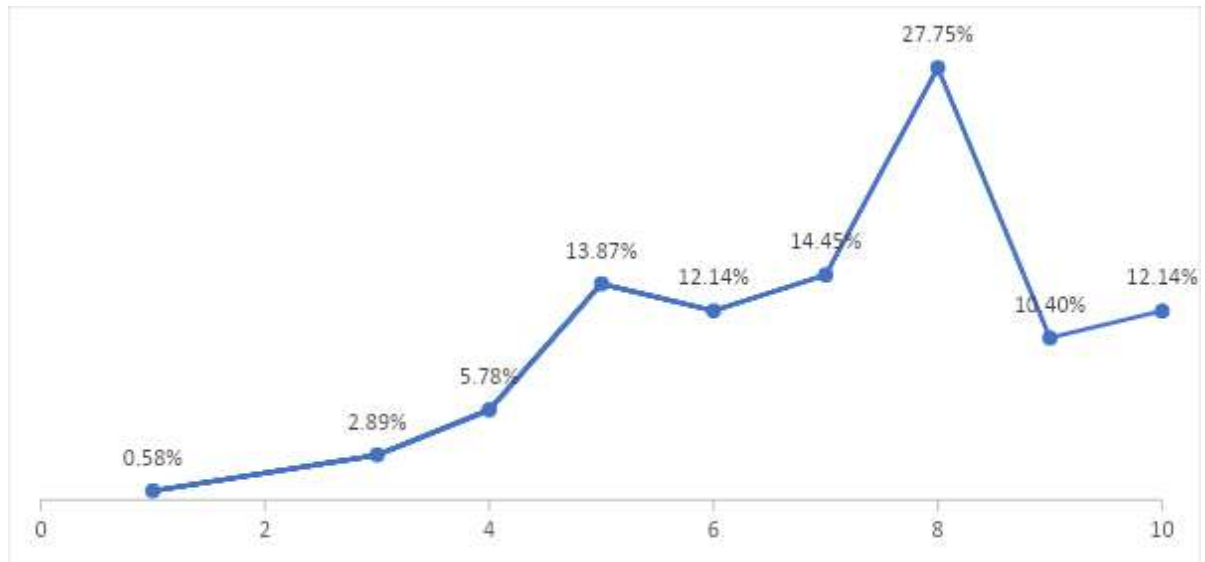
Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Questão com múltiplas respostas

O nível de satisfação com a realidade vivida atualmente pelos jovens entrevistados remete que a maioria atribui para si nota inferior ao mínimo considerado como satisfatório, essa situação corrobora com o descrito por Anacleto et al. (2021) que descreve que no Brasil o cenário instalado pela falta de políticas públicas efetivas direcionadas aos jovens tem provocado um cenário pessimista onde a metade dos jovens entrevistados se auto percebem desestimulado com a realização de seus sonhos (Figura 6).

O estudo revelou que apesar de os jovens em contexto geral se sentirem desestimulados, um subgrupo revelou esse comportamento de forma mais acentuada, da totalidade 36,5% dos se sentiam “profundamente desestimulados” em relação ao futuro, entre os motivos foram revelados a ausência de renda mínima (39,9%), dificuldade de acesso ao ensino público e gratuito (28%), baixa oferta de trabalho que possa conciliar com os estudos (22%), não se considerar ser capaz de vencer as dificuldades (18%) e o medo do fracasso (14%).

Figura 6: Nível de satisfação com a realidade vivida atualmente por jovens entrevistados no litoral do Paraná.



Questão com múltiplas respostas

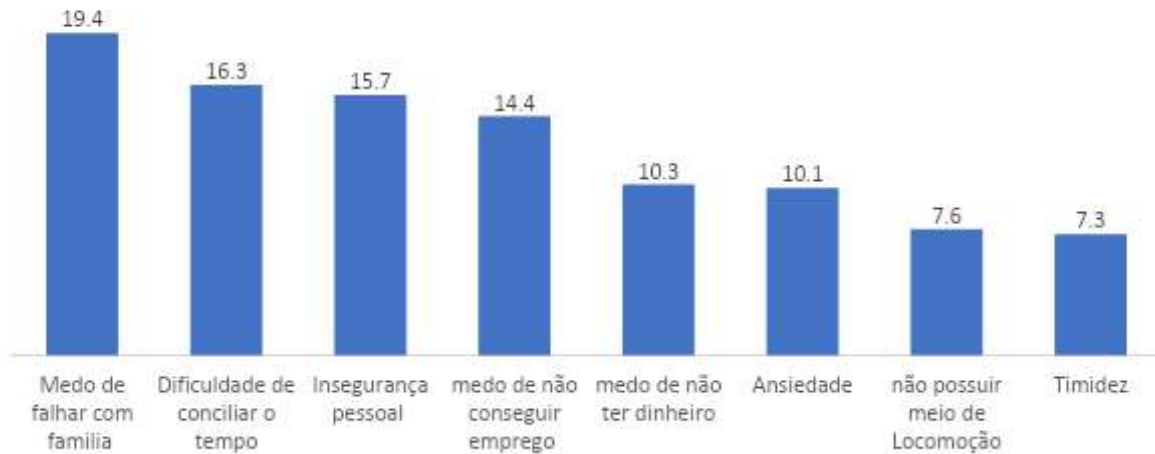
Os jovens também relataram problemas pessoais que podem dificultar a realização dos seus sonhos, observou-se que fatores relacionados a força psicológica foram os mais citados (Figura 7).

Figura 7: Fatores negativos que dificultam a realização dos sonhos na auto percepção de jovens residentes em comunidades pobres no litoral do Paraná – Brasil



**XV Congresso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

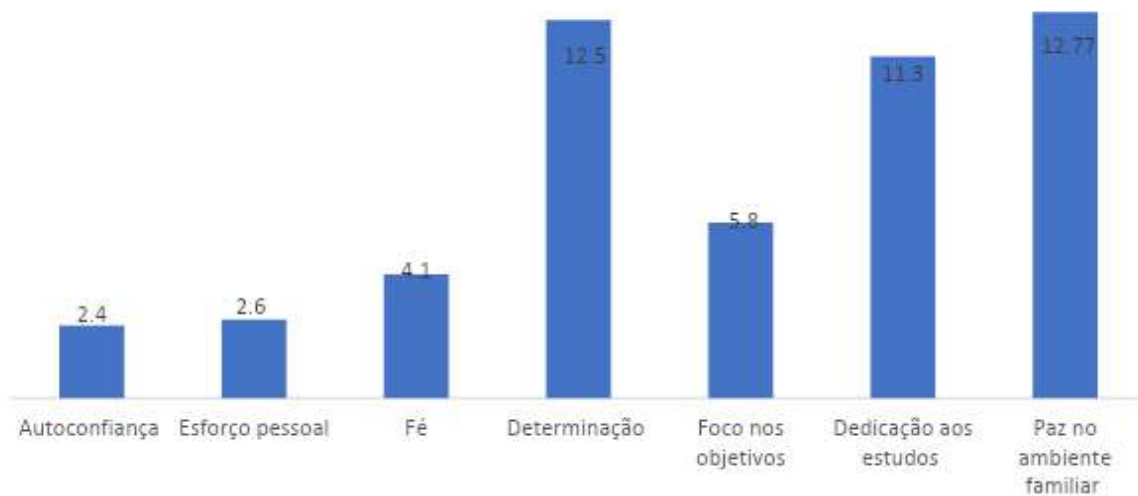
Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



Questão com múltiplas respostas

O esforço como individuo muitas vezes transcende as dificuldades do ambiente entre os fatores que impulsionam o jovem a ter uma melhor percepção de qual são os meandros para que possa ter um futuro melhor, assim o pode ocorrer o ciclo de amadurecimento pessoal relativo a esses jovens (Figura 8).

Figura 8: Fatores pessoais positivos que levam a realização dos sonhos na auto percepção de jovens residentes em comunidades pobres no litoral do Paraná – Brasil



Questão com múltiplas respostas



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Finalmente, segundo a percepção da totalidade dos entrevistados as políticas públicas de incentivo as minorias e de acesso à educação e trabalho, e as políticas direcionadas a formação e fortalecimento da juventude foram dilapidadas nos últimos anos e tem sido a principal causa que impede o futuro desejado pelas novas gerações.

## **DISCUSSÃO**

O futuro representa um novo centro do olhar a juventude, considerada como a o incerto que exige que sejam vencidos muitos desafios com os quais se confronta desde o dia a dia até as conquistas mais elevadas, assim a busca pelo melhor futuro traz consigo os temores e a insegurança características dessa fase da vida humana.

A classe social no Brasil representa um facilitador na realização dos sonhos, uma vez que a maior renda permite a tranquilidade da escolha da universidade a ser cursada, bem como garante os meios de realização do maior sonho da juventude, que é a permanência, e sobrevivência durante a fase de estudo.

A partir do ano 2000 ocorreu o aumento da oferta de Ensino Médio público no Brasil que naquele período teve efeito que milhares de jovens, que antes não tinham acesso a esse nível de ensino, tiveram a oportunidade de cursá-lo. Esse fato poderia significar que o jovem brasileiro tivesse atualmente maiores chances de ingressar no mercado de trabalho em profissões que exijam maior qualificação, além de uma maior possibilidade de cursar o ensino superior como também descritos por Bastos (2005), no entanto apesar da elevação da oferta nem sempre foram assegurados recursos para a permanência no ensino e a possibilidade das classes mais pobres poderem se dedicar aos estudos.

A permanência do jovem em condição socialmente vulnerável ao estudo é condição para a melhoria de vida, conforme descrito por Paredes e Pecora (2004) que ressaltam que a representação social de estudo como possibilidade de ascensão e manifestada na permanência na escola, é objetivada em ser alguém na vida e essa representação pode levar o jovem conquistar um futuro melhor e a realização de seus sonhos de forma mais facilitada que nas condições naturais de seu viver e dos enfrentamentos cotidianos a que são submetidos.

A educação tem um papel de grande importância na vida dos jovens, é nela que é construída a identidade de cada um, onde se aprende a fazer escolhas para sua vida e futuro, de adquirir valores. O acesso à educação é um direito de todos garantido pela constituição brasileira, e através dela se busca desenvolver a cidadania e formar pessoas cidadãs, justas e assim fortalecendo o estado democrático.

O acesso a educação no Brasil e de fato um dos fatores essenciais a inserção no mercado de trabalho, assim como é um fator essencial para o desenvolvimento profissional, pessoal e social. No entanto, ao jovem de baixo poder aquisitivo não é uma tarefa simples, visto que o ensino e por consequência o mercado de trabalho muitas vezes está distante da realidade dos jovens.

“Podemos definir o trabalho, seja remunerado ou não, como a execução de tarefas que exijam esforço mental e físico, que tem como objetivo a produção de bens e



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

serviços para atender às necessidades humanas. Uma ocupação, ou um emprego, é o trabalho feito em troca de salário ou um pagamento regular. Em todas as culturas, o trabalho é a base da economia. O sistema econômico consiste em instituições que propiciam a produção e distribuição de bens e serviços” (GIDDENS, 2012).

O mundo do trabalho sempre esteve em constante mudança, pode ser caracterizado por frenético e intenso, um ritmo de mudanças e transformações que ocorrem em progressão acelerada, e que invade e modifica as características do mundo que estamos acostumados a viver

O olhar mais voltado para o futuro, acompanham a tendência do mundo em busca de mais qualificação, em suas concepções eles precisam se adaptar à nova realidade que prevê aumentar a produtividade das empresas através da automação. Para isso é necessário que se tenha pessoas capacitadas para desempenhar tais atividades, como especialização, formação técnica, experiência profissional e conhecimento tecnológico. E a juventude atual que nasceu conectada com a tecnologia se vem envolver a um sistema produtivo que transforma a economia e a maneira de projetar, fabricar, entregar produtos e serviços. Neste contexto Pais (2016) e Budin e Lopes (2019) descrevem que os jovens muitas vezes idealizam sonhos que permitam ir além do simples trabalho, e busca formas de trabalho que permita que a vida seja plenamente vivida, não querem ser escravos do trabalho, mas também não o rejeitam, tanto como fonte de rendimento como de realização pessoal, no entanto em comunidades empobrecidas o trabalho tem sinônimo de sobrevivência e as condições vivenciadas impõe o trabalho possível nas condições salariais disponíveis muitas vezes em condições inadequadas.

Os jovens residentes em comunidades empobrecidas dado a sua vulnerabilidade vivem situação oposta a descrita anteriormente aos jovens em condições naturais, o cenário atual. Conforme relatado ao início desse estudo além do trabalho ser uma ambição para a juventude também é motivo de preocupação, e no jovem pobre existe a incerteza em relação a sua carreira ,o medo do desemprego, visto que anseiam em ser independentes, porem de forma repetida ressaltamos que segundo o IBGE (2019) o desemprego atinge cerca de 14% dos jovens brasileiros entre 18 e 24 anos, esse grupo de jovens além de ter que lidar com anseios da vida sofrem maior pressão por estarem inseridos no contexto social de pobreza e também sofrem pressão psicológica, além da dificuldade de emprego também pela falta moradia digna, violência dificuldade de acesso a educação gratuita e até mesmo a questão da segurança alimentar, esse conjunto de situações tem promovido o surgimento de transtorno psicológico com maior frequência, que segundo o IBGE (2019) afeta cerca de 10.2% dos jovens com 18 anos ou mais no Brasil.

A saúde mental de jovens e pressão exercida pela situação socioeconômica por ele vivenciada é um tópico que cada vez mais se populariza nas questões discutidas em sociedade, uma vez que essa faixa etária é uma das mais vulneráveis à lidar com questões emocionais e de transição para a vida adulta, isso porque expectativas são altamente fomentadas nessa fase da vida, onde o jovem é pressionado a escolher um caminho a seguir. Este grupo de pessoas vivenciam diariamente uma série de emoções como alegria, amor, satisfação, tristeza, raiva e



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

frustração, e a saúde mental de uma pessoa está relacionada à forma como ela reage às exigências da vida e ao modo como harmonizar seus desejos, capacidades, ambições, ideias e emoções.

O governo brasileiro tem responsabilidade sobre essa situação, dado o conflito entre o modelo neoliberal do governo federal e os reflexos no campo da educação e formação da juventude brasileira.

Segundo Belmiro et al. (2021) o neoliberalismo é uma matriz ideológica se ancora no pensamento de o mercado e quem deve regular o capital e salários em uma nação, o que presume a facilidade comercial e a livre circulação de bens, de trabalho e de capital, privilegiando os detentores dos recursos econômicos e a iniciativa privada da nação. A liberdade e autonomia do capital sobre os direitos de igualdade e justiça social no Brasil torna os ricos mais ricos e os pobres mais pobres.

O conceito neoliberal provoca profunda alterações na área da educação no Brasil, propondo mudanças que visam mais a preparação para o trabalho de acordo com os interesses do mercado e menos a formação do cidadão crítico e humanista, o mercado então tem interesse na educação na formação de mão de obra para atender as demandas urgentes em especial dos grandes empresários e das multinacionais, considerando puramente a expectativa da acumulação do capital.

Além do conceito da formação direcionada mais fortemente as questões técnicas, nessa tipologia política, pais e alunos são considerados clientes, a instituições de ensino privadas, tem apoio governamental que reduzem os investimentos em pesquisa, extensão e ensino nas escolas públicas brasileiras, em um processo onde as escolas públicas embora não sejam privatizadas e nem extintas, agonizam pela falta de recursos básicos e tem a qualidade do ensino afetada. O governo então explicita sua isenção e abandono do sistema de educação pública e visa resolver os problemas educacionais com a privatização e solução mercadológicas.

A privatização da educação pública brasileira ocorre de forma disfarçada em especial com o uso do sistema de parceria público-privadas. Esse modelo objetiva redimensionar a gestão escolar e também dos sistemas de ensino com a criação de mecanismos de competição por recursos públicos resulta desse processo a padronização do aprendizado com aulas gravadas e replicadas sem uso de professores e a proposição de currículos nacionalizados que não respeitam as especificidades regionais, assim conforme relata Oliveira et al. (2021) a educação pública passa a ser entendida como um serviço não-exclusivo do Estado, que mercantiliza os bens públicos em especial uma das principais alternativas de desenvolvimento que é a educação

Ainda segundo Belmiro e Santos (2021) o atual momento educacional do Brasil recebe influência do neoliberalismo, com práticas econômicas que interferem de forma negativa na educação vilipendiando o direito da população a medida que transfere do Estado para o cidadão responsabilidade de desenvolvimento social, mas como poderá os jovens residentes em comunidades socialmente vulneráveis se adaptar a esse modelo perverso? A resposta é que salvo a determinação de jovens de forma individualizadas, para a coletividade da



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

juventude em curto espaço de tempo pode ser considerado impossível, as políticas públicas de incentivo as minorias e de acesso à educação e trabalho foram dilapidadas nos últimos anos e tem sido a principal causa que impede o futuro desejado pelas novas gerações, sendo então necessário o rompimento e reformas educacionais propostas pelo sistema neoliberal como forma de corrigir as distorções e defasagem na qualidade da educação brasileira.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A idade média entre dos voluntários participantes do estudo era de 19,24 anos, sendo que as mulheres foram a maioria (n=104 pessoas, 60,12%). No que tange a identificação das pessoas por cor, os negros eram a minoria entre os entrevistados.

A renda média de USD 270 para uma família com em média de 4,6 pessoas, sem residência própria. 40% das famílias não possuíam emprego formal. 36,5% dos jovens se sentiam profundamente desestimulado em relação ao futuro, entre os motivos foram revelados a ausência de renda mínima (39,9%), dificuldade de acesso ao ensino público e gratuito (28%), baixa oferta de trabalho que possa conciliar com os estudos (22%), não se considerar ser capaz de vencer as dificuldades (18%) e o medo do fracasso (14%).

A educação tem um papel de grande importância na vida dos jovens, é nela que é construída a identidade de cada um, onde se aprende a fazer escolhas para sua vida e futuro, de adquirir valores. O acesso à educação é um direito de todos garantido pela constituição brasileira, e através dela se busca desenvolver a cidadania e formar pessoas cidadãs, justas e assim fortalecendo o estado democrático.

O acesso à educação no Brasil é de fato um dos fatores essenciais a inserção no mercado de trabalho, assim como é um fator essencial para o desenvolvimento profissional, pessoal e social. No entanto, ao jovem de baixo poder aquisitivo não é uma tarefa simples, visto que o ensino e por consequência o mercado de trabalho muitas vezes está distante da realidade dos jovens.

A política neoliberal provoca profundas alterações na área da educação no Brasil, propondo mudanças que visam mais a preparação para o trabalho de acordo com os interesses do mercado e menos a formação do cidadão crítico e humanista, o mercado então tem interesse na educação na formação de mão de obra para atender as demandas urgentes em especial dos grandes empresários e das multinacionais, considerando puramente a expectativa da acumulação do capital. O governo brasileiro tem responsabilidade sobre essa situação, dado o conflito entre o modelo neoliberal do governo federal e os reflexos no campo da educação e formação da juventude brasileira, segundo a percepção da totalidade dos entrevistados as políticas públicas de incentivo as minorias e de acesso à educação e trabalho foram dilapidadas nos últimos anos e tem sido a principal causa que impede o futuro desejado pelas novas gerações.





XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## REFERÊNCIAS

ANACLETO, Adilson; SOARES, Fernanda Carvalho; DE FRANÇA FEMENIAS, Natalia. Superendividamento e crise econômica do novo coronavírus. *Princípios*, v. 40, n. 160, p. 208-224, 2021.

BASTOS, Juliana Curzi. Efetivação de escolhas profissionais de jovens oriundos do ensino público: um olhar sobre suas trajetórias. *Revista Brasileira de Orientação Profissional*, v. 6, n. 2, p. 31-43, 2005.

BELMIRO, Maria Orlandia de Melo; SANTOS, Arlete Ramos dos. A RELAÇÃO TRABALHO, EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO HUMANA: AS INFLUÊNCIAS DO NEOLIBERALISMO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA. Seminário Nacional e Seminário Internacional Políticas Públicas, Gestão e Práxis Educacional, v. 8, n. 8, 2021.

BUDIN, Daiane Daisa; LOPES, Aparecida Maria Zem. A indústria 4.0 e os desafios para a capacitação profissional. *Revista Tecnológica da Fatec Americana*, v. 7, n. 02, p. 88-97, 2019.

GIDDENS, Anthony. Sociologia. *Penso*, Porto Alegre. v. 6. 2012.

IBGE. **Sindra**. 2019. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/4699#resultado> Acesso em: 17 ago 2022.

IBGE. Cidades . Disponível em:  
<<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=411820&r=2>>.  
Acesso em: 05 jul. 2022.

KRUGMAN, Paul; WELLS, Robin. Introdução à Economia. 2011

LECCARDI, Carmen. Para um novo significado do futuro: mudança social, jovens e tempo. *Tempo social*, v. 17, p. 35-57, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/3p3mXn5TfgkkGSnWsXZ3zxr/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 17 ago 2022.

NUNES, Celia Maria Fernandes; PADUA, Karla Cunha; DE ARAÚJO, Regina Magna Bonifácio. “Tô aprendendo a sonhar”: narrativas de jovens e sua relação com a escola. *Revista Brasileira de Pesquisa (Auto) biográfica*, v. 6, n. 18, p. 635-650, 2021.

OLIVEIRA, Sônia Maria Soares; DA SILVA, Carlos Diogo Mendonça; BENIGNO, Gabriela Gomes Freitas. Privatizar é preciso: o ataque neoliberal à educação pública brasileira. *Ensino em Perspectivas*, v. 2, n. 4, p. 1-10, 2021.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

PAREDES, Eugênia Coelho; PECORA, Ana Rafaela. Questionando o futuro: as representações sociais de jovens estudantes. **Psicologia: teoria e prática**, v. 6, n. SPE, p. 49-65, 2004.

PAIS, José Machado. Ganchos, tachos e biscates: jovens, trabalho e futuro. XinXii, 2016. Disponível em: [https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/24070/1/ICS\\_JMPais\\_Ganchos.pdf](https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/24070/1/ICS_JMPais_Ganchos.pdf) Acesso em: 17 ago 2022.

PEREIRA, Denis Guimarães; DE OLIVEIRA SPÍNDOLA, Juliana. Análise compreensiva da inserção no mercado de trabalho através do primeiro emprego: ser-jovem aprendiz. Revista Educação e Humanidades, v. 1, n. 2, jul-dez, p. 457-477, 2020.

POCHMANN, Marcio. Situação do jovem no mercado de trabalho no Brasil: um balanço dos últimos 10 anos. São Paulo, 2007. Disponível em: <https://observatoriodoensinomedio.ufpr.br/wp-content/uploads/2014/04/situac3a7c3a3o-do-jovem-no-mercado-de-trabalho-marcio-pochman.pdf> Acesso em: 17 ago 2022.

RAITZ, Tânia Regina; PETTERS, Luciane Carmem Figueredo. Novos desafios dos jovens na atualidade: trabalho, educação e família. *Psicologia & Sociedade*, v. 20, p. 408-416, 2008.

VERGARA, Sylvia Constant. Métodos de Pesquisa em Administração. 6 ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2015



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**Tensiones y tendencias en el sistema educativo cordobés: debates entorno a la  
mercantilización y desigualdad educativa**

Boyle, Marcelo (IIFAP/FCS/UNC) [marceloboyle09@gmail.com](mailto:marceloboyle09@gmail.com)

Dufourt, Ivonne (IIFAP/FCS/UNC) [ivonne.dufour@mi.unc.edu.ar](mailto:ivonne.dufour@mi.unc.edu.ar)

Santiago, Elida Graciela (IIFAP/FCS/UNC) [graciela.santiago@unc.edu.ar](mailto:graciela.santiago@unc.edu.ar)

El trabajo que presentamos forma parte de un proyecto de investigación en el marco de Secyt UNC denominado: “Nuevas claves para discutir el espíritu tecno-empresarial en el Estado: A veinte años de la reinención del Estado cordobés”. La reforma estatal de Córdoba no solo fue una reingeniería de procesos y rutinas administrativas sino que estuvo embebida por una doxa neoliberal guiada por una racionalidad tecnocrática (Bonetto, Martínez, Piñero, 2003; Natalucci, 2009) que pretendía reconfigurar las identidades políticas, las subjetividades estatales y las formas de ciudadanía. A los fines de esta presentación nuestro abordaje se realiza sobre las Políticas educativas de la época (2000-2022) abordando uno de los procesos que se ponen de manifiesto en el análisis, la desdemocratización (Brown, 2015). El análisis que proponemos pretende poner en evidencia las tensiones entre las políticas democratizadoras que avanzan en la materialización del derecho a la educación y las tendencias privatizadoras y mercantilizadoras, la promoción de la autonomía, la evaluación, la rendición de cuentas, la descentralización, la precarización del trabajo docente como característica de un proceso que lleva a una profunda fragmentación del Sistema educativo, profundizando las inequidades y reproduciendo pobreza.

### **Introducción**

Las Políticas educativas acompañaron los distintos momentos y procesos históricos por los que atravesó nuestro país. En la última década del siglo XX, las políticas educativas fueron uno de los ejes desplegados por las reformas neoliberales del Estado, modificaron las formas de regulación de los sistemas escolares incorporando procesos de desregulación, descentralización y privatización, alejadas de un enfoque de derechos con el énfasis puesto en la eficiencia y en la calidad de la educación, proporcionando cada vez mayor protagonismo del sector privado, fomentando la autonomía de la escuela, la evaluación estandarizada de resultados y la rendición de cuentas, (Feldfeber, 2000; Tiramonti, 2001; Krawczyk & Vieira, 2008). La Ley Federal de Educación, sancionada en 1993, fue su expresión normativa.

Las reformas y sus efectos, pusieron en cuestión las capacidades del Estado (en los distintos niveles) para cumplir con sus fines. Como resultado del proceso de descentralización de los servicios educativos las Provincias Argentinas debieron hacerse cargo de la gestión de los



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

servicios de nivel Inicial, Primario, Secundario y Superior. El Estado nacional gestionaba en ese momento el 44,2% del nivel secundario y el 32,5% de los alumnos del terciario. Se traspasó también el 26,4% de la matrícula secundaria privada. Las provincias ya atendían el 27,3% de los alumnos de este nivel en establecimientos de su dependencia. En cuanto al resto de la matrícula terciaria era ya de dependencia provincial o privada.

Para el caso de la Provincia de Córdoba contaba con Direcciones específicas de gestión de los servicios en Inicial y Primario, Media Especial y Superior (DEMES) y también una Dirección de Institutos Privados de Enseñanza (DIPE) y los servicios transferidos fueron a saturar las capacidades de gestión de estas unidades administrativas (1995)<sup>91</sup>. En tanto el Ministerio de Educación de la Nación, sin escuelas que gestionar, inicia un proceso de conversión priorizando la evaluación estandarizada de resultados educativos.

“Como consecuencia de los efectos combinados de la descentralización y el ajuste, se generó una nueva división del trabajo en el sector público, caracterizada por mantener en el ámbito nacional la gestión de fondos y el manejo financiero, situación que en la etapa estuvo representada emblemáticamente por el gasto provisional y de la deuda pública. Paralelamente, y como parte de la creciente forma “cooperativa” de la organización de la administración pública, la Nación se especializó en el diseño, dirección estratégica, financiamiento y control de programas, desentendiéndose de su gestión directa” (Cao, 2008)

Autonomía, evaluación, rendición de cuentas y descentralización caracterizaron un proceso que llevó a una profunda fragmentación del Sistema educativo, profundizando las inequidades y reproduciendo pobreza. La misma normativa define la conformación de un organismo de articulación denominado Consejo Federal de educación (CFE) que reúne al ministro de Educación de la Nación junto a los integrantes de su Gabinete y a los titulares de las carteras jurisdiccionales con el objetivo de debatir sobre las políticas educativas en búsqueda de un trabajo federal articulado.

Estas transformaciones pusieron en cuestión no sólo a la educación como asunto público sino también al papel del Estado en la definición de la agenda educativa. La reducción de la política educativa a la aplicación de “reformas” y la primacía de una racionalidad técnica basada en principios de mercado constituyeron reflejos de estas transformaciones (Feldfeber, 2007)<sup>92</sup>

En la década de los años '90, la democratización como tema de agenda y como objeto de política quedó fuera de las definiciones y orientaciones de la reforma educativa, El discurso de la calidad como retórica neoconservadora en el campo educativo (Gentili, 2004) produjo un doble desplazamiento: de la democratización a la calidad y de la igualdad a la equidad.

---

<sup>91</sup> Además de las direcciones mencionadas, el Ministerio de Educación contaba con una Dirección de Programación, luego Políticas educativas y una dirección de Administración de los servicios educativos.

<sup>92</sup> Feldfeber, 2007, Pág 22.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

En la primera década del siglo XXI, luego de una importante crisis económica en 2001, se inicia una nueva etapa que podríamos caracterizar como de recuperación de la centralidad de la política y del Estado en la definición de políticas económicas y sociales que simbólicamente se inicia con la intervención del recién asumido Presidente Nestor Kirchner para resolver un conflicto salarial que tenía a la Provincia de Entre Ríos sin clases desde hacía varios meses. El acta-acuerdo comprendió al Gobierno, los gremios docentes locales y a la provincia gobernada por Sergio Montiel. La Nación se comprometió a girar a la provincia 80 millones de pesos de un crédito del Banco Mundial que se utilizaron para cancelar deudas de salarios atrasados, dando cuenta que la educación volvía a ser política prioritaria para el Estado.

Y es en este marco que, poco tiempo después, la Ley N.º 26.206 de Educación Nacional promulgada en 2006 planteó la obligatoriedad de la educación secundaria en todo el país y el reordenamiento de la estructura de niveles junto con metas para asegurar mejores condiciones para enseñar y aprender. En la provincia de Córdoba, los lineamientos de la Ley de educación de Córdoba 9870/2010 hicieron lo propio. Lo que pareciera ser un retroceso de los proyectos neoliberales desplazados por las mayorías perjudicadas con sus políticas, que se organizan y les ponen límites, no será más que un interregno para una nueva arremetida en 2015.

La obligatoriedad y la definición de la educación como un derecho instala como uno de los temas más sobresalientes de estudio en materia educativa al binomio Educación y Justicia social, dando cuenta del vínculo de conceptos que parecían distantes, y en la comprensión que no es posible la Justicia social sin una educación inclusiva. Representa un cambio paradigmático de enorme significatividad en relación al rol del estado, toda vez que la introducción del concepto de titularidad de derechos, pone el punto de partida no ya en “...personas con necesidades, que reciben beneficios asistenciales o prestaciones discrecionales”, sino a titulares de derechos que tienen el poder jurídico y social de exigir del Estado ciertos comportamientos (Abramovich – 2006).

Al adquirir estatus jurídico el Estado se obliga a garantizar el derecho ciudadano y se compromete a desarrollar normas y políticas públicas que amplíen la accesibilidad. Dos conceptos se incorporan aquí para dar marco al análisis: el de inclusión y el de democratización. Respecto del primero incorpora como novedad a la perspectiva teórica la idea de la diversidad, en un universo que venía trabajando la búsqueda de sujetos homogéneos, donde la diversidad era considerada una desventaja a sortear. Hoy la aceptación e inclusión de la diversidad forma parte de la búsqueda de proporcionar condiciones favorables para el aprendizaje de todos.

La inclusión supone ampliar las posibilidades de acceso, pero también garantizar la permanencia, progreso y egreso, ya que desconocer las desigualdades de los puntos de partida nos ubica en nuevas formas de exclusión. En este sentido Dubet (2011) nos plantea superar la perspectiva de igualdad de oportunidades para incorporar las posiciones o puntos de partida. Aquí nos encontramos con una definición de democratización que nos acerca a la idea de reducción de las desigualdades sociales adquiriendo oportunidades equivalentes.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Para analizar el período que nos ocupa nos proponemos, en primer lugar, identificar las características centrales de los procesos y los sentidos que los atraviesan, las tensiones entre las políticas democratizadoras que avanzan en la materialización del derecho a la educación y las tendencias privatizadoras y mercantilizadoras que se vienen desplegando hace varias décadas.

Para ello en primer lugar, nos proponemos capturar los propósitos puestos en palabra a través de las normativas Provinciales, objeto de nuestro trabajo, para luego trabajar sobre el campo de algunos procesos de administración del sistema educativo de la Provincia y sobre la equidad de sus resultados, siendo estos analizados parcialmente aquí y continuado en futuros desarrollos.

### **Transformaciones del sistema político y educativo córdobes**

El gobierno justicialista de José Manuel De la Sota, emprendió a partir del año 2000 con la reforma constitucional que reemplaza un poder legislativo bicameral vigente desde 1871, por uno unicameral con 70 miembros<sup>93</sup>. De la Sota que presenció aquel acto destacó posteriormente que la nueva conformación servía a la coyuntura crítica en la economía de la provincia significando una gran reducción presupuestaria. Paralelamente, en las calles trabajadores representados en el Sindicato de Empleados Públicos (SEP) y UEPC repudiaban ese plan de ajuste.

La casi inmediata sanción de tres leyes, completan un derrotero normativo, denominadas del “Estado Nuevo”: Ley N° 8.835, “Carta del ciudadano” Ley N° 8.836, “Modernización del Estado” Ley N° 8.837, “Incorporación de capital privado al sector público”. La sanción de estas leyes se enmarca en un proceso general de reforma vinculado a una serie de acuerdos de la provincia con los Bancos Multilaterales de Desarrollo, a los fines de obtener una serie de préstamos.

Sin embargo, no todas las medidas aprobadas en estas reformas constituyen exigencias de organismos internacionales, sino que habrían sido aprovechadas por el gobierno provincial para incluir otras reformas propias del gobierno, tal como la Carta del Ciudadano (Lardone, 2006). En busca de introducir de la mano de la nueva gerencia pública, procesos y herramientas que tuvieron éxito en el sector privado, que prometen honestidad y transparencia, transformando el concepto de democracia a sus formas (Shumpeter, 1983), su carácter procedimental. La eficiencia y eficacia toman un lugar protagónico incorporando técnicas de planificación estratégica, gerencia por objetivo, calidad total, evaluación de resultados etc. promoviendo un verdadero cambio de valores en las instituciones del estado. La democracia se vacía así de sus contenidos sustantivos adquiriendo un nuevo sentido más vinculado al ciudadano emprendedor, competitivo, deslocalizado, poco demandante en materia de intervención del Estado y que desconoce a la política como forma de cambiar la sociedad.

---

<sup>93</sup> “Inician y concluyen sus mandatos en la misma oportunidad que el Poder Ejecutivo”





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

En lo que refiere específicamente a reformas en el sistema de función pública, la Ley de Modernización del Estado es la que va a impactar en mayor medida, ya que plantea una reinversión del sector público provincial, que implica la reconversión, reasignación y capacitación de agentes y empleados públicos (Art.18) y prevé: una serie de medidas para el achicamiento del Estado, tales como: facilidad para egreso del empleado público a la actividad privada (Art. 27), jubilación automática (Art. 28), pasividad anticipada voluntaria (Art. 29), transferencia a la actividad privada (Art. 30), retiro voluntario (Art. 31), prohibición de reingreso (Art.32), condiciones de traspaso de empleados públicos a una nueva sociedad (caso agencias) (Art. 39 y 40), Fondo de Reconversión Laboral (Art. 42) y protección de la integridad del salario del empleado público (Art. 43).

La norma tuvo impacto en el sistema educativo en general y en las escuelas en particular, que de manera sistemática fueron perdiendo los apoyos en los sectores de Secretaría y Administración, como así también en las porterías, caseros, personal de limpieza y otros que formaron parte del andamiaje de sostén del sistema. Algunas actividades fueron asumidas por empresas de limpieza y otras pasaron a formar parte de las sobrecargas de trabajo al personal docente que incorpora funciones antes concretadas por personal específico. También incorpora una lógica mercantilizada a las instituciones que comienzan a ser rehenes de las negociaciones siempre tirantes entre trabajadores y sus patronales que en numerosas ocasiones dejaron sin servicio de limpieza a las escuelas e impactaron en el desarrollo de las actividades. En el interior de la Provincia se inicia un proceso de coordinación y desconcentración de las tareas vinculadas con los Municipios que se traduce en contrataciones precarias y en servicios también precarizados.

El Artículo 8° de la Ley Provincial de Educación define al personal administrativo, técnico, auxiliar, social que se desempeña en las escuelas como parte integrante de la comunidad educativa con la misión de contribuir a asegurar el funcionamiento de las instituciones educativas y de los servicios de la educación, conforme los derechos y obligaciones establecidos en sus respectivos estatutos, pudiendo requerir una capacitación permanente acorde a sus funciones. La Ley Provincial data de 2010 y cuando éste artículo se incluía en ella, ya los vaciamientos habían comenzado a ser efectivos y las escuelas debían prescindir de quienes aseguraban su funcionamiento, según el texto normativo.

Es importante mencionar también que, estas reformas se sancionan e implementan manteniendo el congelamiento de la carrera administrativa, que ya estaba vigente desde el año 1996. Esta situación presenta una paradoja en la función pública, ya que con las leyes del Estado Nuevo se plantean reformas tendientes a la flexibilización de la gestión de los recursos humanos, bajo los lineamientos de la nueva gestión pública, sobre una base de un servicio civil meritocrático incompleto. La flexibilidad sin mérito es una herramienta al servicio de unos pocos, con altos riesgos de que el empleo público sea vulnerable a la politización partidista y a la captura por los intereses particulares (Longo, 2004).

Por su parte, el retiro voluntario y la jubilación anticipada impactaron también sobre el cuerpo de docentes, que si bien no estaban alcanzados por la prohibición de nuevos ingresos,



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

también en acogida masiva produjeron un vacío de saberes y expertices difíciles de reemplazar y que dejaron a las instituciones con procesos inconclusos y con altos niveles de precariedad en la condición de los reemplazantes. La enorme demanda de profesionales docentes que produjeron las medidas dieron lugar al ingreso a la docencia a profesionales sin título docente, que ingresaron al sistema en condiciones también precarias, ya que la normativa no los habilita a acceder a la titularidad de sus cargos.

Otro impacto de las medidas adoptadas que impactan sobre derechos ciudadanos y lesionan los avances en materia de democratización fue que el alto crecimiento del número de beneficiarios hace que el sistema previsional acelere el deterioro de sostenibilidad. Esta situación devino tarde o temprano en reformas para proporcionar sustentabilidad que implicaron restricciones monetarias para este grupo social que ve resentido su derecho a una jubilación justa y que se traducen en descontento y permanentes manifestaciones.

La Ley de Educación Nacional N° 26206/06 junto a normativas como la Ley de los 180 días de clases, del Fondo Nacional de Incentivo Docente, de la Ley de Educación Técnico Profesional, de la Ley de Financiamiento Educativo, del Programa Nacional de Educación Sexual Integral, configurarán el nuevo plexo normativo para la educación argentina, con la clara impronta de políticas educativas nacionales que intervienen y estimulan las ejecuciones provinciales.

En ese sentido, la Ley de Educación Provincial (LEP) N° 9870, si bien fue precedida por la conformación de un Consejo Provincial de Políticas Educativas donde las Universidades, los gremios docentes y los sectores vinculados a la educación católica contribuyeron a la discusión de las políticas educativas, transcribe en los Fundamentos los enunciados de la Ley de Educación Nacional. Asimismo, es de destacar la ausencia de espacios de participación estudiantil en la formulación del texto legal. La Ley es sancionada por la unicameral con el marco de una fuerte movilización de los estudiantes y docentes

De hecho, las nuevas leyes de educación de los inicios del nuevo milenio han sido en muchos casos más potentes en establecer nuevas definiciones en torno a la educación como derecho (López, 2007; Saforcada, 2012) que en lograr una efectiva redefinición de los modelos existentes de escolarización y gobierno del sistema (Feldfeber y Gluz, 2021)<sup>94</sup>.

En particular, la Ley de educación de Córdoba 9870/2010 en su Artículo 1°, define los Fundamentos en consonancia con la normativa Nacional, definiendo a la educación y el conocimiento como un bien público y un derecho personal y social garantizado por el Estado. La educación se constituye en política de Estado prioritaria para contribuir a la construcción y desarrollo de una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo cultural, económico y social de la Provincia. El Estado Provincial no suscribirá tratados de libre comercio que impliquen concebir la educación como un servicio lucrativo o alienten cualquier forma de mercantilización de la

---

<sup>94</sup> Feldfeber y Gluz, 2021. Pág 20.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

educación pública. Hay en este articulado una mención expresa a la intencionalidad democratizadora, en el sentido que hemos señalado en este trabajo. Dando cuenta de la búsqueda de resortes de inclusión para una sociedad más justa y haciendo específica mención, del mismo modo que la normativa nacional, a evitar toda forma de mercantilización de la educación pública. Sin embargo, se operan en este período importantes avances en los que podríamos denominar tendencias privatizadoras.

La bibliografía sobre el tema hace referencia a dos dimensiones centrales en los procesos de privatización: la privatización exógena que se materializa a través de financiamiento privado al campo educativo y la privatización endógena que se hace visible a través de cambios profundos en valores, incorporación de ideas, programas, metodologías, modos de ser y hacer que introducen la lógica de mercado al sistema público.

La tendencia privatizadora exógena, definida en el párrafo anterior toma cuerpo normativo en el Art. 2 de la Ley de Educación de la provincia, que recoge los conceptos de Servicios educativos públicos de gestión estatal y privados definidos en la ley federal de educación y conservados en la Ley Nacional del 2006. Así, la tradicional distinción entre los ámbitos público y privado en materia educativa se redujo a un problema de gestión y la educación pública pasó a considerarse educación de “gestión estatal”.

Entre tanto, lo “estatal” se fue vinculando, en el imaginario a lo ineficiente, burocrático y lejos del control de los “usuarios”, el ámbito privado se identificó con la eficiencia, la eficacia, la productividad, la libertad y la participación. En este contexto la educación pública estatal se asoció con la burocracia, la regulación excesiva con la consecuente ausencia de innovación y la falta de eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos. En cambio, la educación pública no estatal, es decir la pública de gestión privada, fue caracterizada como un espacio de mayor autonomía y con potencial de innovar y formular su propio proyecto educativo, vinculada con la posibilidad de los padres de elegir la educación de sus hijos (Feldfeber, 2003).

Los más vulnerables, paulatinamente, pasaron a ser la población que atiende el Estado, y el resto va a la escuela privada, en cuya financiación el Estado participa en parte y el resto lo ponen las familias. Este hecho profundizó la fragmentación del sistema educativo y la transferencia de recursos del sector estatal al privado a través de subsidios. En la Argentina los subsidios a la educación privada tienen origen en 1947, Ley 13047, cuando se estableció el pago de sueldos mínimos al personal docente de escuelas privadas. En 1958 el Estatuto del Docente reconoce el derecho de los docentes del sector privado a la igualdad con los docentes de establecimientos públicos. Y finalmente las leyes mencionadas redefinen conceptualmente, consolidando la transferencia al sector privado de recursos del estado.

Córdoba se ubica entre las tres provincias con mayor participación del sector privado en la educación y ha experimentado un sensible crecimiento en los últimos 20 años, de hecho, en relación a la matrícula secundaria, sector de mayor expansión de matrícula, el sector estatal



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

cordobés representa solo el 60% de la matrícula, nivel que se encuentra 10% por debajo del promedio de los sistemas educativos de las provincias.

La educación pública y gratuita es condición necesaria para que la educación siga siendo un derecho garantizado y no se convierta en una oportunidad para unos pocos que tienen los recursos económicos y culturales para acceder.

A la par la expansión de las matrículas se hizo sobreutilizando los recursos existentes, se compartían entre primaria y secundaria, o entre varios turnos de alguno de estos niveles. Luego reemplazado por un potente plan de construcción de escuelas como continuidad de las obras emprendidas por el Gobierno de Ramón Mestre. A la vez comenzaron a precarizarse las gestiones escolares con una nueva figura denominada Anexos. Un anexo es una extensión de una escuela constituida como tal, con autoridades que deben hacerse cargo de estas unidades académicas nuevas hasta que cobren entidad para autonomizarse. Esta figura, ha sido usada como recurso a veces abusivamente, precarizando las condiciones de trabajo y haciendo que los recursos humanos existentes se sobrecarguen de funciones.

Este recurso ha sido y es muy usado en la modalidad de Educación de Adultos como regla en la generación de espacios educativos en pos de acercar el servicio educativo a los estudiantes, pero en detrimento de la necesaria gestión institucional y la precarización del personal docente y sobrecarga de trabajo. Es claro que la sobrecarga en el uso de los espacios físicos aceleran los procesos de deterioro y muchas veces impactan en la disponibilidad de los espacios afectando al servicio educativo en general.

El Art. 7 de la Ley Provincial de Educación hace expresa mención a los Derechos y obligaciones de los docentes en inciso k) Al acceso a los cargos y horas por concurso de antecedentes o por concurso de antecedentes y oposición, conforme a lo establecido en la legislación vigente, para las instituciones de gestión estatal. Sin embargo, de manera sistemática la gestión ha promovido ingresos por fuera de las previsiones legisladas al respecto por ejemplo los docentes del Programa de Inclusión y Terminalidad (PIT), los docentes de las escuelas PROA, los docentes del Programa Nuevo Régimen Académico que fueron incorporados al sistema de manera interina sin respetar los mecanismos previamente definidos. La situación de los mismos ha ido siendo regularizada sin embargo sus ingresos fueron por fuera de lo previsto en el artículo mencionado.

### **Análisis de las principales políticas educativas cordobesas (2010-2022)**

Dijimos más arriba que la perspectiva de derecho compromete al Estado a definir un conjunto de leyes, decretos, tendencias y debates esbozados en el apartado anterior, y en ese sentido, es que abordamos el análisis de las políticas, planes y programas educativos más destacados que viene adoptando el Estado cordobés en los últimos años, con el objetivo de observar cómo ha configurado estos el marco de actuación y resolución de los problemas públicos.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

En el año 2010, el Ministerio de Educación lanzó El “Programa Inclusión y Terminalidad de la Escuela Secundaria y Formación Laboral de jóvenes de 14 a 17 años” (PIT 14-17) diseñado con el objetivo de promover la culminación de los estudios de nivel secundario por parte de los alumnos que han abandonado o que no han iniciado sus estudios secundarios. El PIT, se presenta como una nueva propuesta de escolarización alternativa para el nivel, modificando sustancialmente la experiencia escolar tradicional al haber eliminado la repitencia y graduación, por lo que los estudiantes del PIT aprenden en pluricurso y con trayectorias individuales.

El PIT comenzó su aplicación en sedes de instituciones educativas de gestión pública y privada, aunque en la actualidad se han cerrado prácticamente la totalidad de las sedes que se desempeñaban en la gestión privada. En ellas, los estudiantes tienen la posibilidad de iniciar, retomar, avanzar y culminar allí el ciclo de escolarización secundaria. Una vez completada la cursada y aprobadas las instancias previstas en el plan de estudios, se obtiene un título de educación secundaria, equivalente al de cualquier otra escuela de gestión estatal. El PIT está orientado a atender una franja poblacional (comprendida entre los 14 y los 17 años) que por diferentes razones no está incluida ni en la oferta tradicional para jóvenes y adolescentes, ni en las modalidades más específicas como la Educación para jóvenes y adultos.

La literatura especializada señala que los programas de terminalidad educativa, como es el caso del PIT, pretenden, si bien con distinta intensidad, modificar la gramática (Tyack y Cuban, 2001) y cultura escolar (Viñao, 2002) para erigirse como un nuevo modelo frente al sistema educativo tradicional. Asimismo, al eliminar la progresión lineal proponen un sistema particularizado de aprendizaje donde cada estudiante realiza su propio recorrido, visibilizando lo que la literatura especializada ha denominado como trayectorias reales (Terigi y Lopez, 2015). De esta manera, la noción de las trayectorias escolares se complejiza al analizarse como un entramado que vincula lo estructural, lo institucional y lo individual (Briscioli, 2011).

Asimismo, debe destacarse que las investigaciones respecto de las variaciones al formato escolar (en particular sobre los programas de terminalidad) y las trayectorias escolares han resaltado el desarrollo de vínculos que inciden en aspectos emocionales y gratificaciones de la experiencia escolar (Nobile, 2013) y en la reconfiguración del oficio de alumno (Montes y Ziegler, 2010). Estos aspectos han sido señalados por las investigaciones sobre el PIT realizadas por Vanella y Maldonado (2013) y Yapur (2019).

Sin embargo, a 12 años de su implementación el programa que nació bajo la forma experimental y de duración finita por 2 cohortes, se ha instalado en el universo escolar cordobés y expresa hondas contradicciones.

En primer término, se constatan grandes índices de deserción escolar, siendo solamente el 10% los estudiantes que se gradúan por cohorte (Boyle, 2021). Esto lleva directamente a poner en entredicho uno de los principales objetivos del PIT que es lograr trayectorias escolares completas en un sistema escolar que incluya.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

En segundo término, tanto las investigaciones de Vanella y Maldonado (2013), como las de Yapur (2019) y Boyle (2021) señalan que persisten grandes dificultades a la hora de implementar el pluricurso, debido principalmente a las dificultades propias de este sistema, la sobrecarga de estudiantes en el aula con sus trayectorias individuales y a la falta de formación y/o capacitaciones específicas a los docentes.

En tercer lugar, la modalidad de contratación de los docentes ha sido irregular, ya que ha sido por fuera del sistema LOM (lista de orden de mérito), y precarizada, debidos a la contratación bajo la modalidad de interinatos. Esto ha derivado en situaciones de virtual explotación docente, no solo debido a la anulación de la estabilidad laboral y su derecho a huelga consagrados en el estatuto docente (Decreto 214/E/3), sino que también a las configuraciones propias del pluricurso, donde un docente puede estar a cargo de 5 asignaturas al mismo momento<sup>95</sup>[1]. La implementación de este programa se suma a la sobreutilización de los edificios escolares y las consecuencias antes señaladas.

Finalmente, se destaca que la racionalidad política ha imperado permanentemente sobre un criterio de cohorte técnico, vislumbrando una ausencia de cuadros especializados y formados, en especial en el órgano encargado de llevar adelante la política, y en la ausencia de un criterio técnico para la apertura de nuevas sedes existiendo una sobre concentración de ofertas en la capital provincial (45 sedes), relegando al interior provincial (35 sedes donde no se registran sedes en los departamentos General Roca, Juárez Celman, Minas, Pocho, Sobremonte, Totoral, Tulumba y Unión), lo que eclipsa los beneficios propios de la racionalidad técnica (Boyle, 2021).

Otra de las iniciativas del Gobierno Provincial, que se inscribe en las innovaciones tendientes a lograr la ampliación de derechos educativos, nace en el año 2013 cuando el Ministerio de Educación lanza el Programa Avanzado en Educación Secundaria (PROA). El programa consiste en una novedosa modalidad de educación secundaria, que tiene como uno de sus ejes primordiales la educación en TICs, el desarrollo de software y la biotecnología, apostando a un original formato educativo, donde si bien no modifica esencialmente la gramática escolar, ha incorporado espacios de trabajo colaborativos como clubes de ciencias y robótica, elevado la carga horaria a 8 horas diarias. Asimismo, el PROA apuesta por el desarrollo y seguimiento de trayectorias individualizadas, con énfasis en la evaluación formativa (en vez de la sumativa) y cuenta con una fuerte inversión en tecnología (aulas taller equipadas con computadoras, pizarras digitales, elementos didácticos y robóticos).

Si bien es escasa la literatura especializada en esta política, se advierte que atraviesa idénticas contradicciones a las observadas en el PIT. Primero, los docentes de las escuelas PROA también son contratados por fuera de la lista LOM y bajo la modalidad de interinato, evidenciándose las mismas situaciones de irregularidad y precariedad laboral referidas. Segundo, comparten la característica de ser propuestas pensadas como experimentales que se han terminado instalado sin la debida planificación y racionalidad técnica. Tercero, la

---

<sup>95</sup> Si bien luego de la sanción de la Ley 10729 se encomendó al Ministerio de Educación avanzar en las titularizaciones de los interinatos, esta situación no ha variado en lo sustancial.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

implementación del PROA, es de baja intensidad, desarrollándose sólo en 41 instituciones educativas de un universo de 850 (solo de nivel medio), lo cual corre el riesgo de perpetrar las tendencias de segmentación, fragmentación y segregación del sistema educativo, estableciendo circuitos diferenciados para aquellos jóvenes que acceden a escuelas PROA y aquellos que no, más aún ante la evidencia de una ausencia de criterios técnicos para decidir en qué localidad y espacio físico se abren las nuevas sedes.

Finalmente, nos centraremos en esbozar algunas líneas de la política denominada Nuevo Régimen Académico (NRA). Este ha sido implementado como “prueba piloto” en el año 2018 por el Ministerio de Educación de la provincia. El NRA plantea modificaciones fundamentalmente al régimen de promoción (se aprueba con la calificación de 7 como mínimo), de evaluación (se pondera la evaluación de carácter formativa/procesual) y al sostenimiento de las trayectorias escolares (mediante modificaciones en el proceso de seguimiento de la asistencia escolar y la implementación de trayectorias asistidas). Por ello, estas modificaciones plantean un desafío a la gramática y cultura escolar tradicional.

A la fecha, la “prueba piloto” continúa en franco crecimiento, implementando en 274 instituciones educativas de la provincia, siendo mayoritariamente de gestión pública, y representando un universo superior al 25% de los establecimientos secundarios provinciales.

Según Santiago y Dufour (2020) la implementación de la política se ha realizado durante el transcurso del ciclo escolar, evidenciándose situaciones de incertidumbre, desconocimiento, sobrecarga laboral, y falta de consulta y preparación de los equipos directivos, docentes y de las mismas familias y estudiantes. También se incorporan actores al sistema que ingresan por fuera de los resortes normativos y en condiciones de precariedad.

### **A modo de conclusión**

Tras haber esquematizado las principales reformas normativas y de política educativa realizadas por la provincia de Córdoba en los últimos años, nos encontramos en condiciones de extraer de ellas algunas tendencias generales que reflejan como un prisma el espíritu del nuevo Estado cordobés.

Las evidencias recogidas dan cuenta de un proceso complejo y multifacético que ha ido adquiriendo contenidos y significados cambiantes en relación a su sentido democratizador y contrademocratizador. Mientras en las normativas se expresan motivaciones claramente tendientes a la ampliación del derecho a la educación y a las oportunidades educativas, en el plano de las ejecuciones, el comportamiento es menos lineal, combinando tendencias de distinto signo.

En el período de los últimos 20 años podemos observar un sistema educativo que se encuentra en permanente ensayo y transformación, multiplicándose los planes y programas piloto que tienen el mérito de introducir reformas a la anquilosada gramática escolar



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

tradicional. Con instituciones que poseen una inercia muy importante y con procesos políticos que están lejos de ejercer una influencia directa y lineal sobre la superposición de capas geológicas que se fueron cristalizando en el tiempo en lógicas y prácticas que les fueron dando identidad.

Sin perjuicio de ello, y debido en parte a la proliferación de reformas parciales y mosaicas, se socava la integridad del sistema educativo, con dinámicas impactan casi con exclusividad sobre las instituciones de gestión pública, lo que genera que las instituciones de gestión privada mantengan un aura de estabilidad y continuidad pedagógica, favoreciendo la segregación y multiplicidad de recorridos académicos que puede tener un estudiante, en un contexto histórico donde los procesos de fragmentación educativa aumentan y exacerban la segmentación educativa (Nuñez, Seca y Castello, 2021) y donde confluyen y se complementan con un discurso neoliberal que individualiza los problemas públicos (Brown, 2016).

Asimismo, la ejecución de las reformas observadas se ha realizado sin la planificación a mediano y largo plazo, constatándose una ausencia de cuadros técnicos formados y especializados para llevar adelante las políticas. Políticas que, a su vez, cuentan con escaso monitoreo o rendición de cuentas, y donde actores claves como los docentes, directivos, supervisores y propios estudiantes no han tenido la posibilidad de participar en su diseño.

Además, las políticas analizadas se configuran bajo el paraguas de “programas” con diseños presupuestarios propios, lo cual según Santiago y Dufour (2020) “define una tendencia mercantilizadora, facilita la conformación de estructuras burocráticas flexibles paralelas a los Ministerios de educación nacional y provinciales con capacidad de incrementar la captura de rentas y se configura una tecnocracia educativa segmentada”. Todo lo cual opera en el marco de la provisoriedad dado por la propia configuración de los programas.

Finalmente, se configura en todos los casos un aumento de la precarización laboral, con docentes y personal auxiliar como coordinadores pedagógicos y de curso, seleccionados por fuera de las listas de orden de mérito, con contratos provisorios y por ende, sin la estabilidad laboral reconocida por la normativa provincial.

En conclusión, es manifiesto que los imperativos de transformación permanente diluyen las posibilidades de transformación y méritos propios de los programas y políticas que pretende introducir el Estado cordobés, debilitando así el derecho a la educación de los y las estudiantes que pretenden fortalecer.

## **Bibliografía**

Abramowski, A. (2018). El avance de la educación emocional en la Argentina. Revista Bordes. Año 3, Núm. 10, 3-10. Disponible en: <http://revistabordes.com.ar/respiracion-artificial>



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Brener, G. y Galli, G. (2016) (Comps.). Inclusión y calidad como políticas educativas de Estado o el mérito como opción única de mercado. Buenos Aires: Editorial La Crujía, Stella y la Fundación La Salle Argentina.

Briscioli, B. (2011). Decisiones institucionales que obstaculizan la progresión por la escolaridad de los estudiantes. Ponencia presentada en las Jornadas de Becarios 2011. Universidad Nacional de Quilmes.

Boyle, M. (2021). El Programa de Inclusión y Terminalidad Avances y desafíos para garantizar el derecho a la educación. <https://rdu.unc.edu.ar>

Brown, W. (2016). El pueblo sin atributos: La secreta revolución del neoliberalismo. Barcelona, Malpaso.

Cao, Horacio (2008) La administración pública argentina: nación, provincias y municipios <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2014/06/cao-h-la-administracion3b3n-pc3bablica-argentina.pdf>

Feldfeber, M. (2019). La educación como derecho a partir del cambio de siglo: perspectivas democratizadoras y restauraciones conservadoras. En F. Acosta. El derecho a la educación en América Latina: experiencias, alcances y desafíos (pp. s/d). Buenos Aires: UNGS (en prensa).

Feldfeber, M. y Gluz, N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo". Revista Educación & Sociedad. Vol. 32, Núm. 115, 339-356

Feldfeber, M. y Gluz, N. (2021). Las tram(p)as de la inclusión. Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires.

Gutiérrez, G. (2020). La escuela secundaria construye aprendizajes: experiencias y propuestas para ampliar el derecho a la educación. Córdoba: Alaya Servicio Editorial; Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba, 2020. Libro digital, PDF.

Longo Francisco (2004) Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público. Grupo Planeta

Montes, N. y Ziegler, S. (2010). Miradas sobre una experiencia de cambio en la escuela secundaria. Nuevos formatos para promover la inclusión educativa. Revista Mexicana de Investigación Educativa, vol. 15, N° 47.

Moschini, G. M. (2013). La escolarización secundaria obligatoria. Variaciones en el régimen académico de la provincia de Neuquén. IV Jornadas Nacionales y II Latinoamericanas de Investigadores/as en formación



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

Nobile, M. (2013). Emociones y vínculos de la experiencia escolar. El caso de las escuelas de reingreso de la Ciudad de Buenos Aires. Tesis de doctorado. FLACSO, Buenos Aires.

Nobile, M. (2016). La escuela secundaria obligatoria en Argentina: desafíos pendientes para la integración de todos los jóvenes. Última Década N°44, Proyecto Juventudes.

Núñez, P., Seca, V. y Arce Castello, V. (2021). Diversificación de la estructura de la escuela secundaria y segmentación educativa en América Latina: la experiencia de adolescentes y jóvenes en la Argentina, Documentos

Santiago, G. y Dufour, I. (2020). La neoliberalización del campo educativo de la escuela secundaria en la Provincia de Córdoba: Tendencias, tensiones y oportunidades contra-neoliberalizadoras. En Estado y Neoliberalización en la Argentina contemporánea: Transformaciones regulatorias y reconfiguración de los problemas públicos. Coord: Moreira Slepoy, J. y Santiago, G. IIFAP, FCS, UNC.

Steinberg, C., Tiramonti, G. y Ziegler, S. (2019). Políticas provinciales para transformar la escuela secundaria en la Argentina. Avances de una agenda clave para los adolescentes en el siglo XXI. UNICEF-FLACSO.

Terigi, F. (2009). Las trayectorias escolares. Del problema del individuo al desafío de política educativa. Documento de la Organización de Estados Americanos, Proyecto Hemisférico de OEA. Elaboración de Políticas y Estrategias para la prevención del fracaso escolar, Buenos Aires.

Terigi, F., Toscano, A. G. y Briscioli, B. (2012). La escolarización de adolescentes y jóvenes en los grandes centros urbanos: aportes de tres investigaciones sobre régimen académico y trayectorias escolares. Second ISA Forum of Sociology. Justicia Social y Democratización, Buenos Aires.

Terigi, F., Briscioli B., Scavino C., Morrone A. y Toscano A. G. (2013). La educación secundaria obligatoria en la Argentina: entre la expansión del modelo tradicional y las alternativas de baja escala. La educación secundaria obligatoria en la Argentina. Revista del IICE /33.

Terigi, F y Lopez, J. (2015). De la trayectoria en singular a las trayectorias en plural. OEI, Buenos Aires.

Tiramonti Guillermina (2001) La trama de la desigualdad educativa. Ed. Manantiales

Tyack, D y Cuban, L. (2001): En busca de la utopía. Un siglo de reformas de las escuelas públicas. FCE.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Vanella, L. y Maldonado, M. (2013). Programa de Inclusión y Terminalidad de la Educación Secundaria para Jóvenes de 14 a 17 años (PIT). UNC-UNICEF, Córdoba.

Viñao, A. (2002). Sistemas educativos, culturas escolares y reformas. Continuidades y cambios. Morata.

Yapur, J. (2016). Nuevos formatos escolares para la escolarización secundaria: un estudio del Programa Inclusión y Terminalidad de la escuela secundaria para jóvenes de 14 a 17 años en la provincia de Córdoba. Educación, Formación e Investigación, Vol.2, N°3.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**"Política Universitaria, Investigación y Formación Docente para una Ciudadanía Digital Socio Inclusiva"**

Susana Copertari

[susycopertari@gmail.com](mailto:susycopertari@gmail.com)

Silvia Felice

[silviafelice@gmail.com](mailto:silviafelice@gmail.com)

María Laura Crespín

[lalacrespins@hotmail.com](mailto:lalacrespins@hotmail.com)

## **Resumen**

El trabajo que presentamos refiere a una investigación educativa interdisciplinaria y cuali-cuantitativa (Guber, 2004, Avendaño, 2020, Copertari, 2021, Taylor y Bodgan, 1987). Está focalizada en el análisis de una experiencia de Formación Docente situada y desarrollada por el Rectorado de la (UNR) como política pública: la "Diplomatura en Estudios Avanzados por Entornos virtuales de enseñanza y aprendizaje" (EVEA), al efecto de dar respuestas educativas en tiempos de crisis pandémica mundial. Esta experiencia, iniciada en el año 2021, está desarrollada en tres cohortes: años (2021-2022) y una cuarta cohorte (2022/2023), sobre el 100% de los y las docentes de las 12 Facultades y Escuelas Universitarias Superiores.

El objetivo es indagar, interpretar y comprender las distintas estrategias y dispositivos multimediales utilizados por los y las docentes, tutores y contenidistas, sus implicancias en los y las estudiantes, para trabajar sobre una ciudadanía digital socio inclusiva responsable en docentes y estudiantes, en el sentido que le otorga el compromiso social universitario (CSU) (Gerlero, 2018).

La mirada está puesta en la perspectiva de una Antropología de las Políticas Públicas (Ball, S., 1990), en el marco de la Educación a Distancia (EaD), con el fin de desentrañar este gran desafío, de cara al tercer milenio en contextos de una enseñanza b-learning y/o e-learning, además de la presencial.

Los aportes teóricos y metodológicos se nutren de la pedagogía de la complejidad (Morin, 2002), la etnografía (Guber, 2002), el pensamiento socio crítico (Freire, 1997) y acropolítico (Copertari, 2021, 2022) sobre la modalidad, en los Sistemas de Educación Superior en general y de virtualización de la Educación Superior en particular, a efectos de transitar el camino hacia "Otra Educación" híbrida. (Maggio, 2012, 2018,; Lion, 2020; Lugo, et.al., 2019; Copertari, 2018, 2020 y 2021; Fantasía, 2018; Sgreccia, 2018; Sorgentoni, et. al. 2021, Barrionuevo Vidal y Tenutto Soldevilla, 2021).

Con la crisis pandémica mundial, se implementa esta Formación Docente gratuita radicada en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Institucionales (FCP Y RRII) (UNR).





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**Palabras clave:** Política Educativa- Educación a Distancia- entorno virtual- enseñanza y aprendizaje- ciudadanía digital.

## **Introducción**

Esta investigación aborda el estudio de una política pública para la Educación Superior de gestión universitaria sobre la “Diplomatura de estudios avanzados en Entornos Virtuales de Enseñanza y Aprendizaje (EVEA)”, iniciada en 2021 en la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales (FCP y RRII). Está destinada a la formación docente de la Universidad Nacional de Rosario Argentina (UNR) -en el marco del Sistema de Educación a Distancia y del (SIED)- y posteriormente se amplía a otras instituciones educativas universitarias y de otros niveles, más abierta en la cohorte 4°.

Durante el año 2021 y 2022 se han desarrollado 3 cohortes, con una duración de 5 meses y 200 cursantes cada una aproximadamente, con un cupo de 30 docentes por unidad académica. El 1° de septiembre de este año, comenzó una cuarta cohorte ampliada, lo cual indica el interés por la misma y la calidad de la propuesta, esta vez arancelada para quienes no pertenecen a la UNR. Se amplió el cupo a 60 docentes por unidad académica y se continúa con un máximo de 200 inscriptos en total por cohorte. Para el personal docente y no docente de la UNR sigue siendo gratuita como política pública del Rectorado.

Conforme a datos proporcionados por la Coordinadora Mgtra. Mariela Balbazoni (10/09/2022), de la primera cohorte hay 289 graduados, de la cohorte 2, se están evaluando los trabajos finales y de la cohorte 3 se estarán presentando los trabajos finales en el mes de octubre/22.

El objetivo general de nuestra investigación es analizar desde la Antropología de las políticas públicas el tipo de gestión del Rectorado de la (UNR) sobre esta Formación docente en (EaD), sus dimensiones y configuraciones, para una educación tendiente además, a lograr una ciudadanía digital más responsable y democrática para nuestra Universidad, acorde a los retos sobre una educación más inclusiva para el siglo XXI, que pueda reducir las brechas de desigualdad entre incluidos y excluidos a la Educación Superior.

A tal efecto, se indaga acerca de las estrategias EVEA para re-concebir las prácticas docentes universitarias, a través de la plataforma Moodle del Campus Virtual de la UNR.

La formación teórica y práctica de los y las docentes cursantes se viene sustentando en un paradigma constructivista, interpretativo y sociocrítico desde una mirada latinoamericana (Habermas, 1992; Freire, 1971).

En la formación de tutores pedagógicos se reconoce en el Módulo 2 el paradigma "Affective e-Learning" (Ortega Carrillo, 2016); afectivo e inclusivo (Copertari, 2021; Copertari y Fantasía, 2022) para trabajar en un ambiente EVEA.

Respecto al uso de la plataforma sobre el diseño de la propuesta educativa, se trabaja al 100% de los y las docentes, sobre la plataforma Moodle de "Formación Docente Continua" en el "Espacio Comunidades" del Campus Virtual UNR.

La plataforma Moodle es utilizada a nivel mundial por universidades de América Latina. El Campus Virtual UNR incorpora Moodle en el año 2007 y se utiliza en los espacios de



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

"Comunidades" como en Carreras y Cursos del Campus. La adecuada utilización de sus herramientas permite a los docentes diseñar EV abiertos, democráticos y plurales.

"La propuesta pedagógica y didáctica formativa de esta Diplomatura comprende la enseñanza de estrategias pedagógicas e instrumentales que articulan la utilización de herramientas sincrónicas como asincrónicas, para el desarrollo de proyectos educativos innovadores para la enseñanza universitaria acorde a la SIC" (Diplomatura, Campus virtual UNR, 2021, 2022, p.s.n).

Metodológicamente nuestra investigación es educativa, cualicuantitativa, aplicada y no probabilística, se trabaja al muestreo por conveniencia, sobre una población integrada por quienes están participando en el equipo de gestión y académico del diplomado: docentes tutores, docentes dictantes- contenidistas a cargo de los módulos didácticos, docentes organizadores y a cargo de la coordinación, más los y las 12 docentes que integran el SIED de cada Facultad e Institutos Superiores. Las técnicas empleadas en la recogida de la información para la obtención de datos son: entrevista abierta en profundidad, entrevista semiestructurada, cuestionario, focus group y análisis documental, para una posterior triangulación intermetodológica (Taylor y Bodgan, 1987; Vasilachis de Gialdino, 2006).

Se focaliza el análisis sobre esta política y el tipo de gestión académica, el uso de las herramientas tecnológicas por parte de los gestores del Campus Virtual UNR, el diseño de los materiales digitales, las estrategias pedagógicas y didácticas, el perfil de los/las tutores/as pedagógicos/as virtuales y la característica del entorno virtual abierto, sus dispositivos para la inclusión, desarrollados en la formación de los y las docentes desde una pedagogía de la virtualización. (Maggio, 2021; Lion, 2020, Lugo, et. al., 2019; Copertari y Trottni, 2013). Esta pedagogía tiende a democratizar el sistema, a partir de los sentidos que le otorga el compromiso social universitario (Gerlero, 2018); la justicia social, curricular (Connell, 2006; Torres Santomé, 2011); pedagógica y educativa (Veleda, Rivas y Mezzadra, (2011).

El desafío principal en esta Diplomatura es generar prácticas de la enseñanza universitaria que resulten relevantes en un contexto de crisis global pandémica y postpandémica, dónde se reconozcan las incertidumbres (Morin, 2002) y se puedan generar propuestas poderosas, con una didáctica en vivo (Maggio, 2021) dónde se priorice una inclusión genuina con tecnologías de calidad, a la vez que ofrece una mejor formación en un campo de formulación y ejecución de la política, que resulte crítico, para enfrentar la complejidad (Morin, 2002) ante los problemas que se presentan en la educación actual frente las desigualdades de todo tipo.

En este sentido, estamos en la etapa de preparación del trabajo de campo empírico (criterios e instrumentos de recogida de la información) con la selección de informantes clave, ya que ha sido concluida la primera etapa de relevamiento bibliográfico, antecedentes y armado del estado del arte (Copertari, Felice y Crespín, 2022).

Esta política pública educativa, desde la perspectiva de Ball, Maguire, & Braun, 2012) es analizada en dos dimensiones: como *texto y discurso*; esta separación busca contrastar los elementos materiales e ideológicos en las políticas, como el doble rol de sujeto y actor de quienes participan en ellas, dado que las políticas son tanto hechas a ellos, como hechas por ellos (Ball, Maguire & Braun, 2012).

Desde este lugar, el trabajo que se presenta en el Congreso de la Democracia, muestra un acercamiento contextual a la implementación de esta política democratizadora e inclusiva que



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

está siendo estudiada y analizada en el marco de la Educación a Distancia (EaD) bajo el SIED que la regula .

En vinculación con lo anterior se aborda la importancia que adquiere para esta formación la democracia digital y electrónica, -que no difiere de la real por ser virtual-, a fin de visibilizar, reconocer y reflexionar críticamente sobre los comportamientos digitales del respeto, libertad, participación, identidad, tolerancia, integridad, intimidad, autonomía, calidad de vida, cuidado y acompañamiento, salud, justicia, respeto por la ley y derechos de autor, entre otros. En primer lugar, presentamos algunas reflexiones sobre el análisis de las políticas públicas y los aportes que pueden hacerse desde la antropología de las políticas educativas (Ball, Maguire & Braun, 2012) y la perspectiva etnográfica que nos ayuda a comprender el punto de vista de los actores sociales.

En segundo lugar, realizamos un breve recorrido teórico sobre los contextos de implementación, que permitió en 2021 la creación de la Diplomatura EVEA en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR, en la plataforma del Campus Virtual bajo la dirección de la Dra. Griselda Guarnieri.

Finalmente, cerramos con conclusiones en torno a las posibilidades de aportes teóricos y metodológicos que la antropología política y social pueden ofrecer a este análisis, sobre todo sobre los cuestionamientos que tienen que ver con los procesos de negociación de significados para formar en una ciudadanía digital cada vez más inclusiva y democratizadora.

## **Resultados y Discusión**

Para Huerta Morales (2013) cuando hablamos de los sentidos múltiples de las políticas, pretendemos abonar teoría y empiria sobre las perspectivas de análisis que puedan dar cuenta de la complejidad que implica la implementación de ellas, sobre todo, porque nuestra centralidad está puesta en los distintos contextos en los que diferentes actores involucrados están implicados en procesos políticos e identitarios.

Sabemos que las políticas públicas son un proceso de construcción sociocultural, en este caso nos interesa interpretar acerca de la importancia que han adquirido las tecnologías y los entornos virtuales en las políticas educativas durante la pandemia, su inclusión en la agenda de la UNR, con potentes resultados, como los que venimos analizando cuando son escasas las iniciativas y resultados en agencias, estados, universidades y organismos nacionales e internacionales respecto a su implementación y la calidad de las propuestas.

Al estudio sobre esta Diplomatura lo inscribimos en un PID -Proyecto de Investigación- titulado: "Políticas Universitarias de Formación Docente para una Ciudadanía Digital socio inclusiva", radicado en la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Facultad de Humanidades y Artes (UNR), en el cual una de las autoras de esta ponencia se desempeña como Directora junto a la Co- Directora Yanina Fantasía, magister en Tecnología Educativa.

El equipo de integrantes es interdisciplinario, constituido por 14 (catorce) docentes e investigadores/as, de los cuales, 4 (cuatro) son expertos/as categorizados/as, 9 (nueve) docentes noveles, 1 (un) ayudante alumno y de estos 5 (cinco) tesis de posgrado. Pertenecen a 6 (seis) de las 12 Facultades, Escuelas, unidades académicas de grado y posgrado que integran nuestra Universidad e Institutos Superiores, con vinculaciones en otras facultades.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

El problema a investigar versa sobre una política de gestión universitaria que denominamos de "gubernamentalidad progresista acropolítica" (Copertari, 2022a) en un contexto virtual, que entiende sobre la necesidad de trabajar por una educación emancipadora, liberadora, no bancaria (Freire), no contemplativa ni disciplinadora para vigilar y controlar (Foucault). A tal efecto, se requiere contar con docentes tutores formados en un paradigma "Affective e-Learning" (Ortega Castillo, 2016) en la modalidad a distancia. Una modalidad cuyo origen ha sido históricamente democrático e inclusivo y que amerita un vínculo docente y estudiante profundamente humano, afectivo e inclusivo.

La gubernamentalidad progresista participativa y acropolítica es aquella que parte por pensar en la construcción de "Otra Educación" para la transformación, con una concepción de sujeto plural bio-psico-socio-cultural-político y afectivo (de Sousa Santos, 2020; Freire, 1971; Morín, 2002) con una visión ecolplanetaria. Un sujeto planetario de la praxis (Morin; Freire; Gadotti) que a partir de proyectos de acción socio comunitarios pueda transformar su realidad emergente y al mismo tiempo sentirse transformado en su subjetividad (Copertari, 2022. a, p. 424).

La universidad pública argentina en general y la UNR en particular, han tenido que re-pensarse frente a la crisis pandémica mundial al tener que enfrentar un cambio, no sólo en el estilo de gestión, sino además, en cómo afrontar la centralidad de la problemática de nuestra preocupación sobre la inclusión socioeducativa de los y las estudiantes, una deuda social educativa de la cual ocuparse. La formación docente afectiva e inclusiva para trabajar en la virtualidad es medular para dar respuestas perentorias a una revolución, que más que tecnológica, es mental (Baricco, 2019).

Parafraseando a Sousa Santos, (2020) "el virus llegó como un emisario e impactó en los sistemas educativos como un pedagogo que sin lugar a dudas, viene a enseñarnos algo, el tema es si los y las educadores estamos dispuestos a escucharlo".

Destacamos la intención constructiva de la UNR al escuchar al "mensajero" e ir consolidando una educación virtual y/ o bimodal (Maggio, 2021) postpandémica (Avendaño y Copertari, 2022) que contribuye a desarrollar una ciudadanía digital responsable. Trabajar en la gestión educativa por entornos virtuales e híbridos, amerita a pensar en otras formas de enseñar y aprender con otras presencialidades, formatos e interactividad (Lugo, etc al., 2019; Copertari, 2022. b). Más inmersivas, interactivas e innovadoras a partir de una motivación intrínseca (Litwin, 2008; Maggio, 2022; Lion, 2022; Copertari y Fantasía, 2022.c) de cara al tercer milenio.

Es posible desde este lugar, problematizar acerca del énfasis puesto en esta Diplomatura sobre las coordenadas espacio-temporales como ejes estructurantes de lo que se entiende por la clase. ¿Cómo se configura y delimita una clase como unidad de sentido si se despliega en tiempos y espacios diversos?

Según Goldman Rota, M. (2022), de acuerdo a las últimas definiciones de CONEAU las clases pueden desarrollarse en diferentes entornos donde hay una serie de disposiciones sobre la implementación y evaluación de aulas híbridas, en el marco del dictado de la modalidad presencial de carreras de posgrado, donde se anticipa: "*ya no existe una única presencialidad, sino que ésta podrá ser física-localizada (en el establecimiento educativo) o virtual-remota (afuera del establecimiento educativo)*" (p. 6).



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Respecto a la Modalidad de dictado presencial se determinó que el desarrollo de las actividades académicas en un mismo espacio/tiempo y que permite hasta el 50% en mediaciones no presenciales (vgr a distancia, virtual). (Res 160/2011 ME y modif), se considera "presencialidad". La Modalidad de dictado a distancia (no presencial... físicamente) comprende el desarrollo de las actividades académicas separadas en tiempo y/o espacio (Res 160/2011 ME y modif).

Las Instancias sincrónicas: son aquellas en las que coinciden en el tiempo el docente y los estudiantes. Se pueden organizar a través de diferentes recursos tecnológicos: videoconferencias, debates o diferentes propuestas de clases con actividades individuales o grupales (Grand, Muga, Goldman Rota, 2021, p 34).

Dictado Híbrido: 2. adj. Dicho de una cosa: que es producto de elementos de distinta naturaleza.

Dictado combinado, bimodal, híbrido o blended learning: dictado de una oferta académica en la cual se utilizan ambas modalidades de dictado alternadamente con diverso grado de periodicidad y proporcionalidad.

Aula híbrida: espacio-aula en la cual convergen simultáneamente docentes y estudiantes físicamente en la institución y concurrentemente otros de manera remota (virtual) mediante dispositivos de audio video de comunicación. Se debe poder reproducir el espacio aula presencial de manera análoga en entornos remotos, virtuales o mediatizados (Goldman Rota, M. (2022, p.s.n).

El cuadro que presentamos reconoce: Carreras, Modalidades, Tipos de Presencialidades.

<b>CARRERAS</b>  <b>MODALIDADES DE ACTIVIDADES ACADÉMICAS</b>	<b>PRESENCIAL</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En el establecimiento</li> <li>• <b>Mismo</b> espacio/tiempo</li> <li>• TICs como <b>apoyo o complemento</b></li> <li>• Carga horaria <b>presencial</b> superior al 50% (resto opción a distancia -vgr modalidad carrera híbrida- y SIED según %)</li> </ul>
	<b>A DISTANCIA</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Separada</b> espacio/tiempo</li> <li>• TICs como <b>estrategia pedagógica integral</b></li> <li>• Carga horaria <b>no presencial</b> superior al 50% (SIED según %)</li> </ul>
<b>ESPACIO ÁULICO</b>  <b>TIPOS DE PRESENCIALIDADES</b>	<b>FÍSICA</b> En el establecimiento (o presencialidad localizada*)
	<b>VIRTUAL</b> Fuera del establecimiento (o presencialidad remota*): <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Debe haber <b>sincronía</b> audiovisual docentes-alumnos.</li> <li>2. <b>Habilitación comunicacional</b> que permita la <b>interacción</b></li> </ol>

Res 160/2011 y modif. ME y [www.coneau.gob.ar/coneau/documentos-coneau/](http://www.coneau.gob.ar/coneau/documentos-coneau/)

\*Lenguaje CONEAU

FUENTE: Goldman Rota (2022) <http://docenciaytributacion.com.ar/autor/mario-goldman-rotal/> Recuperada, 16/05/2022.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

En una publicación del 21 de julio de 2021 en la página web de la UNR, obra que la Diplomatura EVEA surge a partir de la necesidad de desarrollar estrategias pedagógicas integrales, que utilicen soportes materiales y recursos tecnológicos, acordes al contexto de la Sociedad de la Información y Conocimiento (SIC) para poder seguir promoviendo el desarrollo de carreras de grado, posgrado y de formación continua en dicha modalidad.

La Fcpolit es la unidad académica con mayor trayectoria en educación a distancia. Hace más de 20 años que impulsó lo que se conoce como «Campus Virtual de la UNR», una herramienta fundamental para el contexto que hoy le toca atravesar a la educación. Asimismo, contamos con una Dirección de Educación a Distancia, un Área de Entornos Virtuales de Educación y Comunicación (EVAC) y docentes de la Lic. en Comunicación Social y el Profesorado de Comunicación Educativa, expertos en la temática (Campus Virtual UNR, p.s.n).

Sobre la Diplomatura se explicita:

El trayecto formativo contempla una formación teórica y práctica con el fin de integrar perspectivas propias del constructivismo pedagógico y también de explorar las variadas herramientas que propone esta plataforma para el diseño de propuestas educativas. Se compone de 7 módulos en total: 6 módulos teóricos y prácticos, 2 módulos referentes a las perspectivas teóricas de la Educación a Distancia, 3 módulos de implementación técnico – práctica sobre plataformas educativas (en especial la plataforma Moodle de Código Abierto utilizada por la universidad), 2 módulos transversales: uno referente a aportes de destacados docentes de la UNR y de otras Universidades sobre temas específicos que enriquezcan el debate de la problemática, y otro referido al Trabajo Final Integrador (Campus Virtual UNR, p.s.n).

En este sentido, este trabajo reconoce las nuevas tensiones que surgen ante la virtualización forzada de las clases durante la Pandemia y el regreso a la presencialidad, como si nada hubiera sucedido. ¿De qué forma amerita recuperar y documentar las ricas experiencias de enseñanza y aprendizaje desarrolladas y sostenidas por la docencia en tiempos pandémicos con sus estudiantes?

En el Módulo 1 de la Diplomatura, a cargo de la Dra. Griselda Guarnieri se destaca el valor de la EaD como una propuesta pedagógica y didáctica "además de y no en vez de" (Litwin, 2008):

Los Entornos Virtuales de Aprendizaje (EVA) desarrollados en las diferentes propuestas implican una reconfiguración del sistema de enseñanza en su conjunto, que inciden en los sujetos y en el proceso de aprendizaje, como así también en la organización y en las estrategias de intervención pedagógico-didáctica-comunicacionales posibilitando la articulación de herramientas que organizan el mundo material, herramientas conceptuales y cognitivas. De este modo se ha ido produciendo la modificación de los sistemas tradicionales de enseñanza, puesto que evidencian la ruptura de la triple





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

unidad -vigente durante siglos- de la enseñanza basada en la convergencia de lugar, tiempo y acción (p.s.n).

Según dos investigadoras integrantes de nuestro equipo: Natalia Sgreccia y Florencia Rosso junto a Ileana Sorgentoni quien tiene a cargo la sistematización de las fuentes primaria y secundarias que se van aportando, ocupadas en el análisis de los contenidos de los módulos, estrategias y actividades destacan sobre este aspecto, que en el caso del Módulo 1, éste contribuye a cumplimentar el objetivo específico 2 de nuestro PID en el aspecto de:

\*Indagar sobre los dispositivos académicos e institucionales utilizados por los docentes en formación -seleccionando informantes clave e información relevante-, y los reconocidos pedagógicamente como más inclusivos e innovadores, dónde se viene profundizado sobre los siguientes puntos:

*Plataforma utilizada:* Moodle. *Estilo y diseño de la enseñanza:* Respecto al diseño de la enseñanza, en este Módulo se combinan encuentros sincrónicos (grabados) y asincrónicos (que habilitaron otros modos de participación). Estos últimos otorgan a la clase interactividad, porque se presentan en *diversos formatos*: videos, foros y recursos específicos de la plataforma, como “Elección”, “Tareas”, “Foro”. Estos materiales didácticos (sobre todo el foro), a su vez, crearon un espacio de construcción conjunta entre pares y con la docente. *Acciones tutoriales:* Este módulo tiene una fuerte impronta tutorial porque se invita a los/as docentes a sistematizar sus propias experiencias con el uso de herramientas Moodle. Este espacio de colaboración se configura prevalentemente en un hilo de comentarios docentes, en los que cada uno expresaba cuál era el recurso más utilizado en el aula virtual y cuál era la razón de esa elección (la fundamentación de la práctica es lo que otorga sentido a la enseñanza, sea una clase presencial o virtual). Asimismo, es significativo el espacio de prácticas generado, precisamente, para instar a las/los docentes a “probar”. Esta actividad resulta potencial porque permite al docente configurar sus prácticas a partir del error, pruebas y dificultades; pero esto no configura la relevancia de este espacio, sino su complementariedad con el Foro. Allí cada docente reconstruyó lo practicado, plasmandolo de forma escrita. Este ensamble fue clave en la configuración del sentido de las prácticas de cada docente, porque no sólo aprenden por “ensayo y error” en el Espacio de Prácticas, sino que también lo reconstruyeron por escrito para compartirlo con colegas (y, al mismo tiempo, expresar dudas, consultas) (Análisis del Material Módulo 1 y 2, 2022).

En las páginas 3 y 4 de este Módulo 1 se subrayan expresiones de docentes que evidencian lo antedicho. Nos consta que, en las últimas dos décadas, en la educación universitaria se vienen produciendo diversos procesos de virtualización de la enseñanza más sistemáticos, con prácticas docentes mediadas por TIC habilitando una serie de espacios de comunicación nuevos, el acceso a bancos de datos, a programas educativos, a acciones tutoriales y foros interactivos en redes sociales, videoconferencias de especialista en diversas disciplinas, que han reconfigurado las prácticas de acceso y producción del conocimiento, ya no limitado a los muros de las aulas universitarias típicas de la presencialidad.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

En el análisis encontramos, una reconfiguración de los tiempos y espacios académicos y otra habitualidad que nos confirma nuestra hipótesis de que no todos y todas los y las estudiantes aprenden en los mismos tiempos y del mismo modo. El Cronos de la educación de la modernidad decimonónica, con un principio y un fin en la actual habitualidad está pensado como un Kairós griego, un tiempo del no tiempo, un tiempo de los dioses que carece de principio y fin, inacabado, expansivo, como un horizonte ampliado desde el pensamiento acropolítico (Copertari, 2022.a; Copertari y Fantasía, 2022.a).

Frente a esta mirada nos paramos en un paradigma afectivo e inclusivo para trabajar en la virtualidad desde un "Pensamiento acropolítico" (Copertari, 2021):

consiste en dar vuelta el concepto del Panóptico foucaultiano de la escuela fabril, estandarizada, de producción en serie (taylorista, fordista, y toyotista), al servicio de un proceso largo de industrialización capitalista, lineal, autoritario y excluyente, con posterior auge de la patria financiera; otorgar al docente un "poder" liberador, con una propuesta emancipadora y transformadora para con sus estudiantes, sus contextos y subjetividades (Freire, Giroux, McLaren, Apple, Meirieu, Torres Santome, de Sousa Santos, entre otros) (Copertari y Fantasía, 2022 c, p.s.n).

Según Copertari, Felice Crespín, (2022) "en esta línea de pensamiento, la UNR avanza con acciones concretas, aunque con un desarrollo asistemático y discontinuo" (Copertari y Morelli, 2013).

En este momento la UNR impulsa la formación docente por un "Entorno Virtual de Enseñanza y Aprendizaje" EVEA mediante el diplomado en estudio y está trabajando en el desarrollo de futuros diseños curriculares, de carreras y/o asignaturas 100% e-Learning e híbridas b-learning, para el grado y posgrado. Es dable destacar que, inclusive el 07 de septiembre de 2022, se ha puesto en funcionamiento una Escuela Secundaria virtual destinada a Jóvenes y Adultos para terminar sus estudios secundarios articulado con el Plan Municipal de Rosario "Nueva Oportunidad" (UNR (Noticias) 07/09/2022). Una Escuela única e inédita en la universidad con modalidad híbrida que posibilitará "Otra Vuelta" a la escuela, implementada en parte con equipos participantes e inspirados en el exitoso y multipremiado "Plan Vuelvo a Estudiar" y "Vuelvo a Estudiar Virtual" (2013 y 2019), creados por los gobiernos progresistas santafesinos y dado de baja por el actual gobierno provincial a cargo del Gobernador Omar Petotti y la Ministra Adriana Cantero, quienes no se están ocupando de una deuda social educativa (Riquelme (directora), Herger, Sassera, 2018), muy demandada por cierto, desde antes que saliera aprobada por ley la obligatoriedad de la educación secundaria en Argentina.

El enfoque teórico conceptual de nuestra investigación consiste en recuperar esta experiencia EVEA, a través de un marco teórico y metodológico cualicuantitativo, con técnicas de recolección de la información donde prime la mirada etnográfica como son: la entrevista abierta en profundidad, la semiestructurada, el Focus group, el análisis documental y el cuestionario, la estadística oficial, mediante el uso de la categoría del informantes clave sobre las 12 Facultades e Institutos Superiores, a partir de una perspectiva interpretativa, sociocrítica (Habermas, 1992; Freire, 1971) y compleja (Morin, 2002).



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Las universidades transforman la educación a partir de la pandemia mediante la virtualización de la enseñanza en sus clases universitarias, utilizando el sitio de "Comunidades" del Campus Virtual (San Martín, et.al. 2010) de la (UNR), el correo electrónico como medio de comunicación mediante, WhatsApp, redes sociales, canal de YouTube, Streaming, ZOOM, MEET, facilitando a la comunidad científica y académica mantenerse en contacto a través de Internet, la Web, herramientas virtuales, plataformas educativas, intercambio entre sujetos entre equipos, información y conocimiento (Copertari, Felices, Crespin, 2022).

En este trabajo tomamos algunas categorías inéditas para el análisis, pedagógicas y didácticas emergentes, producidas en la Tesis Doctoral de Susana Copertari sobre el "Análisis de un Plan de inclusión socioeducativo con jóvenes y adultos en un entorno virtual durante los gobiernos progresistas santafesinos entre el (2015-2019) en el contexto de la Antropología de las políticas públicas y la EaD, defendida el 09/08/2022.

Estas categorías teóricas e inéditas que se desprenden del trabajo empírico de esta tesis, abonan al análisis teórico que este equipo realiza, en torno a la democratización y la inclusión educativa con calidad educativa y justicia pedagógica curricular para la Educación Superior Universitaria por entornos EVEA no tradicionales como son:

→ **Metodológicamente:**

**La Mayéutica interdisciplinaria:** implica el acto de "parir" el conocimiento con la intención de provocar un nuevo nacimiento e invención a partir de un diálogo Interdisciplinario (teórico epistemológico, filosófico, político, ideológico, antropológico y práctico), que trasvasa y trasciende, desde lo pedagógico y didáctico, portales educativos de enseñanza y aprendizaje por entornos virtuales para la negociación de significados relevantes (Copertari, 2022, Copertari y Fantasía, 2022 a).

→ **Didácticamente:**

**La Didáctica del Arjé:** es una propuesta de enseñanza y aprendizaje en torno a saberes problematizadores en constante fluir, en movimiento (Heráclito), que requieren ser contextualizados en las diferencias y las desigualdades de todo tipo para interpretar la realidad, comprender y reconocer los procesos educativos, sociopolíticos y culturales transformadores e innovadores en educación desde una didáctica de la praxis (Copertari, 2022, citada en Copertari y Fantasía, 2022 b).

→ **Pedagógicamente:**

**Una Praxis en noctilucas:** es aquella que entiende al vínculo docente y estudiante en entornos EVEA, desde el papel de un tutor virtual que guía, acurruca, acompaña, participa e "ilumina", alumbrando el camino, como una "chispa de mar", a modo de faro, como lo hacen las noctilucas -un alga que exhibe bioluminiscencia durante la noche en la costa del mar- con los navegantes (Copertari, 2023 citado en Copertari y Fantasía, 2022 b).

Este estudio investigativo, indaga fundamentalmente sobre la contribución de esta Diplomatura EVEA (en las 12 facultades e Institutos de la UNR), para la docencia ya que promueve una ciudadanía digital participativa ética responsable (Sierra Caballero, F. y Gravante, T. 2016; UNICEF, 2020), tendiendo puentes y marcando pistas (Lion, 2022) para efectivizar prácticas cognitivas, socio afectivas e inclusivas con los y las estudiantes.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Se están analizando las implicancias de esta política pública en la UNR pensando en la democratización del sistema mediante una inclusión real de los y las estudiantes, gran desafío de la educación que se viene, también pensando en una flexibilización de los tiempos y espacios académicos.

Para Rodríguez (2016) en su obra sobre los sentidos múltiples de las políticas públicas afirma:

Cualquier análisis acerca de las “deudas de la democracia con la universidad” deberá reconocer que la mejora real de las condiciones educativas –y de salud, trabajo, etc.– de una sociedad, está condicionada por el grado de articulación entre el proyecto político de los sectores hegemónicos en el bloque de fuerzas, y los intereses del proyecto económico dominante, y que las contradicciones entre los objetivos de las políticas y sus resultados deben buscarse, en última instancia, en las formas en las que se produce esa articulación (p.1).

Otro gran desafío, es poder trabajar cooperativamente por una educación superior con calidad académica, justicia curricular y educativa sobre sistemas virtuales, combinados -híbridos, mixtos- con compromiso social abonando a una ciudadanía digital responsable e inclusiva para transferir conocimientos y estrechar lazos sociales entre docentes, investigadores/as y estudiantes en redes académicas socializando resultados y trabajando colectivamente.

Actualmente se han desarrollado tres cohortes (2021-2022), con 200 docentes formados en cada una de modo gratuito, a fin de recuperar experiencias en EaD de enseñanza poderosa (Maggio, 2012, 2018, 2021, 2022) de enseñanza y aprendizaje en la virtualidad, en tiempos de pandemia y de aprendizajes emergentes (Lion, 2022). De las dos primeras cohortes se inscribieron 350 cursantes al examen final (Entrevista Coordinadora MB, 2022, citada en Copertari, Felice, Crespín, 2022).

En el mes de Septiembre de 2022, se abrió una cuarta cohorte con 200 cursantes más, que se está desarrollando en 5 meses (2022-2023) hasta el mes de diciembre. La clase inaugural del 1º de Setiembre, a las 19 hs. estuvo a cargo de la Dra. Mariana Maggio, utilizando una performance lúdica, muy interesante, quien presenta las aristas más importantes para trabajar en entornos híbridos en postpandemia. Se podrá encontrar por el Canal de Youtube del Campus Virtual, donde tuvo lugar además la presentación de su último libro de Tilde ediciones, en formato de ebook: “Híbrida. Enseñar en la universidad que no vimos venir”.

"Dar clases en la universidad, luego de la pandemia, plantea el desafío de volver a las aulas luego de haber dictado las materias en forma virtual. Híbrida aborda el problema de cómo enseñar en una universidad física y virtual a la vez. Aquí alerta: "durante la pandemia de covid-19 repetimos demasiadas veces: Las cosas nunca volverán a ser lo que eran". "Y sin embargo, atravesando los primeros meses de un período "pospandémico -o, según dicen algunos especialistas, de entre pandemias-, encontramos que muchas cosas están volviendo a ser igual" (p.s.n).

Para Landau, M; Sabulsky, G. Y Schwartzman, G. (2021) la clase universitaria como espacios narrativos, de construcción de conocimiento y de interacción, de diálogo, para hablar o explicar ciencia y legitimar el conocimiento sigue siendo un enorme desafío.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

La clase magistral universitaria, tal como se desarrolló históricamente, ha ido perdiendo sentido y afirmaba que “todo lo que solíamos hacer en clase desde una perspectiva clásica en materia de didáctica, visión que sigue dominando la escena de muchas universidades, ya está disponible (Serres, 2013) para los estudiantes sin que necesiten participar ni presencial ni virtualmente. Mariana Maggio reconoce prácticas de inclusión genuina de tecnologías: la articulación entre la construcción de conocimiento disciplinar y los usos de tecnologías; valoran las transformaciones culturales y las oportunidades de inclusión social que promueve el acceso tecnológico; recuperan problemas de enseñanza originales que llevan a recrear didácticamente las propuestas (p.s.n).

Por otro lado, Dussel (2020) detalla las características que se han adoptado en las clases en contexto de pandemia y en función de los medios utilizados:

- Clases en vivo: encuentros sincrónicos mediante herramientas de videoconferencia que permiten la participación de múltiples actores en ese mismo espacio.
- Clases en directo: tiempo común pero a través de plataformas de streaming con bajas posibilidades de interacción (interacción por redes sociales)
- Clases escritas con recorridos/secuencias de contenidos y actividades: el tiempo de la clase es diferido, proponiendo en general un acceso flexible y, a veces, complementadas con entrega de tareas o participación en foros.
- Clases grabadas y subidas al aula virtual en formato video: videos especialmente producidos y puestos a disposición.
- Clases interactivas: organizadas en torno a alguna aplicación que permite la construcción de materiales didácticos hipermediales; articula el desarrollo de contenidos en múltiples lenguajes y con elementos hipervinculados organizados a través de una estructura narrativa que los dota de sentido y media así las voces del equipo docente (p.s.n).
- En los foros grupales y de intervención individual de discusión y elaboración crítica, los y las cursantes reconocen estas configuraciones de las clases durante la Pandemia, de las cuales las interactivas han sido las de menor incidencia debido a una falta de formación docente en el manejo y conocimiento de ellas (p.s.n).

Siguiendo a Maggio, Martín y Zangara (2021) entendemos que "las construcciones didácticas que se formulan, en las clases, van más allá del sostén de la continuidad pedagógica puesto que se enfocan en la apertura de sus propuestas de modos diversos" (p.s.n).

En nuestra investigación, hemos podido reconocer en el análisis de los módulos didácticos y las instancias sincrónicas de interactividad entre docentes, tutores/as y cursantes, una serie de dimensiones pedagógicas y didácticas que dan cuenta de una secuencia de propuestas abiertas y flexibles tomando en consideración el contexto postpandémico en el que se inscriben, donde se da cuenta de un compromiso social y político del Rector de la UNR, habilitando una política pública de formación docente para la reinención de la clase





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

universitaria, poniendo la centralidad de la cuestión en la inclusión social por un lado, y en la posibilidad de alcanzar una inclusión genuina de las tecnologías (Maggio, 2018) para ser transparentadas con un sentido pedagógico y didáctico.

En virtud de esta problemática, los bloques temáticos desarrollados en cada uno de los Módulos Didácticos comprenden la perspectiva socio-técnica y referentes teóricos relacionados con Tecnologías en Educación, cómo deben ser las acciones tutoriales y el perfil del tutor virtual, el diseño conceptual del Entorno Virtual, el diseño de estrategias educativas comunicacionales interactivas, sincrónicas y asincrónicas en el EVEA, las herramientas de Moodle, la evaluación en Entornos Virtuales, las discusiones contemporáneas sobre EaD en la Universidad, en un marco de trabajo colaborativo y democratizador.

Conforme a ello, se observa una construcción socio crítica de los procesos de innovación educativa mediante la utilización de tecnologías en Educación Superior, abordando de forma dialógica, diferentes posicionamientos teóricos y metodológicos en la modalidad, para proyectar el diseño de espacios físico-virtuales y educativos abiertos, más democráticos, inclusivos y plurales. Se contempla planificar la enseñanza, el aprendizaje, la evaluación y la utilización de diversas herramientas en ambientes educativos, mediante un análisis reflexivo sobre la ventaja diferencial que el uso de una u otra tecnología proporciona Spiegel, (2006), por ejemplo, el uso de las plataformas educativas, redes sociales o dispositivos móviles.

Finalmente y como trabajo articulador se solicita a los y las cursantes a modo de cierre, el diseño y fundamentación de una propuesta educativa mediatizada por la plataforma Moodle en la Modalidad a Distancia o Semipresencial, inscrita en un espacio curricular concreto de la UNR.

Los y las tutoras manifiestan que hay producciones, tanto individuales como grupales, innovadoras y muy interesantes. Los contextos en los que se origina y desarrolla la innovación educativa y pedagógica son múltiples: aula virtual, facultad o instituto superior donde se desempeñan como profesionales de la educación, administración, comunidad, entre otros, de parte de sus protagonistas, es decir, de las personas e instituciones que proyectan la innovación y la ponen en práctica.

Para analizar los tipos de innovación educativa de las producciones realizadas al interior de la Diplomatura adoptamos la definición de innovación educativa producto de un análisis de las diversas propuestas existentes y del consenso de la facultad del Tecnológico de Monterrey de México.

Según López y López (2017) la innovación puede ser:

- **Innovación disruptiva:** Se define a la innovación disruptiva en educación como aquella propuesta que tiene el potencial de impactar a todo el contexto educativo. Su impacto permite que la evolución lineal de un método, técnica o proceso de enseñanza-aprendizaje cambien drásticamente alterando la evolución lineal del contexto educativo, modificando permanentemente la forma en la que se relacionan los actores del contexto, los medios y el entorno mismo.
- **Innovación revolucionaria:** Este tipo de innovación educativa muestra la aplicación de un nuevo paradigma y se revela como un cambio fundamental en el proceso de enseñanza-aprendizaje y un cambio significativo de las prácticas existentes. Su aportación al proceso de enseñanza-aprendizaje es tan significativa que no tiene contexto previo en el sector educativo.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- *Innovación incremental*: Es un cambio que se construye con base en los componentes de una estructura ya existente, dentro de una arquitectura o diseño ya establecido. Es decir, refina y mejora un elemento, metodología, estrategia, proceso, medio de entrega o procedimiento ya existente.
- *Mejora continua*: Se considera que es mejora continua cuando lo que se propone son cambios que afectan parcialmente alguno de los elementos de innovación educativa sin alterar de forma relevante el proceso. Por ejemplo, una eficiencia de operación, entrega o procedimiento (la cursiva es nuestra, p.s.n).

Por ejemplo, si tomamos el Módulo 2 sobre Acciones Tutoriales en el Paradigma "Afectivas e Inclusiva", el 75 % de las producciones podrían contextualizarse como de: Innovación Incremental e Innovación de Mejora Continua.

Para UNICEF (2020) las TIC inspiran a los sujetos a "explorar, a ser creativos, a comunicarse y a aprender, pero es importante que cuenten también con información y estrategias de protección ante los posibles riesgos que pueden surgir en esos espacios digitales".

La cultura digital busca constituirse en una herramienta de apoyo para que docentes, referentes y familias acompañen y promuevan una convivencia digital respetuosa y fomenten la construcción de la ciudadanía digital junto a los y las estudiantes. Para eso, se recomienda una sensibilización sobre el uso responsable de TIC, la huella digital para el cuidado de la identidad y reputación en medios digitales, el uso responsable de la información en las redes, difícil de borrar y controlar, por eso es importante cuidar todo lo que se publica o comparte (UNICEF, 2020).

Es importante contar con una política de formación docente como ésta, innovadora por un lado, y por otro, apuntando a la construcción de una ciudadanía digital responsable a fin de optimizar el uso de los medios digitales fomentando la creatividad, las experiencias pedagógicas mediadas por TIC, la programación, las estrategias de participación online, la concepción crítica de contenidos, y la construcción del conocimiento mediante herramientas colectivas (UNICEF, 2020, p.s.n).

### **Conclusiones**

En la Educación Superior se requiere un sistema normativo y regulatorio sólido de la modalidad a distancia en el marco del (SIED) -sistema institucional de educación a distancia- para trabajar en entornos virtuales y mixtos en las universidades e introducir en el Sistema de Educación Superior la problemática del ejercicio de una "Ciudadanía Digital y Académica Responsable", en el sentido del compromiso social universitario, entendiendo a la educación como un derecho y no como una mercancía (CSU) (Gerlero, 2018).

Enseñar, por parte de las y los docentes a los estudiantes, es algo fundamental para la vida democrática. De allí, tan importante el concepto de "enseñanza poderosa" que aporta Maggio (2018), esa enseñanza que perdura y no se olvida, tan necesaria para reinventar la clase universitaria (Maggio, 2012) o de otro nivel del sistema.

Para realizar la Diplomatura ofrecida al 100 % de los/las docentes de la UNR se requiere: "formarse y desarrollar habilidades que permitan el uso provechoso y crítico de las TIC" y una participación responsable en clave de ciudadanía digital dentro de las comunidades virtuales académicas y científicas.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Si bien en la UNR, aún no hay un desarrollo sostenido en la creación de carreras totalmente a distancia, se está avanzando en la constitución de espacios híbridos o virtuales que permitan flexibilizar tiempos, espacios, diseños curriculares y académicos de formación y prácticas docentes, es por ello que celebramos esta iniciativa del Rectorado, puesto que sin lugar a dudas, resulta favorecedora para un aprendizaje potente, una inclusión sostenida, innovadora y democrática en relación a la accesibilidad, la conectividad, la disposición tecnológica y los medios educativos que brinda el campus virtual para su desarrollo.

La EaD, ya no es una barrera para la comunicación, cuando presenta una planificación, interactividad sincrónica y diacrónica, mediación pedagógica, flexibilidad y desarrollo de las clases, conectando sujetos ubicados en diferentes localidades y países, sea en sincronía o asincrónica.

Los cambios vertiginosos que estamos viviendo y su complejidad (Morin, 2002) nos invitan a reflexionar sobre aquellos sujetos que parecen estar hiperconectados pero desenchufados (García Canclini, 2005 citado por Copertari y Neves, 2020, p. 892).

En referencia a la construcción de una ciudadanía digital más inclusiva y ético responsable como epílogo acordamos con Sierra Caballero, F. y Gravante, T. (2016, p.165) cuando sostienen: "el proceso de apropiación y uso de las Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (NTIC) y de los medios digitales en América Latina se inserta en las conflictivas y contradictorias luchas por la democracia en la región ante la falta de canales de visibilidad de un sistema privativo y en ocasiones de virtual monopolio dominante en los medios oficiales analógicos y digitales (...) Las experiencias digitales y las redes interactivas han contribuido a facilitar en la región los procesos de empoderamiento de las NTIC y de la cultura digital tanto en la protesta como en todos los aspectos de lo social"(p.s.n).

De allí, la importancia de su tratamiento en los ámbitos de Formación Docente en Entornos EVEA, puesto que actualmente el impacto de las TIC, la comunicación masiva por las redes sociales, la aceleración de las comunicaciones y la veracidad de la información de lo que circula por las redes, requieren una Formación Docente Continua y situada en clave de una ciudadanía digital socioinclusiva que acompañe los procesos educativos postpandémicos a la altura de las demandas del siglo XXI.

### **Referencias bibliográficas**

- Avendaño, F. y Copertari, S. (Coords) (2022). *¿Que escuela para la Postpandemia?* Homo Sapiens Ediciones.
- Avendaño, F. Y Ziegler, S. (2021). "Currículum en tiempos de pandemia y virtualidad, 2020". OEI Argentina y la Universidad del Salvador (FLACSO) (UNR-USAL).
- Ball, S. (1990). *Politics and policy making in education. Explorations in policy sociology*. Routledge.
- Ball, S., Maguire, M. & Braun, A. (2012). *How schools do policy, policy enactments in secondary schools*. Abingdon, Routledge.
- Baricco, A. (2019). *The Game*. Anagrama.
- Barrionuevo Vidal, M.B. y Tenutto Soldevilla, M. (2021). *Aulas Virtuales y Bimodalidad. Entornos Integrados de Aprendizajes*. Noveduc Gestión.
- Bolseguí, M. y Fuguet Smith, A. (2006). "Construcción de un modelo conceptual a través de la investigación cualitativa". *Revista Sapiens*, 7(1), 206-232.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- Connell, R. (2006) *Escuela y Justicia Social*. Morata.
- Campus Virtual UNR (2021-2022) sitio Comunidades, [www.campusvirtualunr.edu.ar](http://www.campusvirtualunr.edu.ar) Recuperada, 10/09/2022.
- CONEAU (2021) Consideraciones sobre las estrategias de hibridación en el marco de la evaluación y acreditación universitaria Y frente al inicio del ciclo lectivo 2022- Documento 1, diciembre.
- Copertari, S. y Fantasía, Y. (2022a) "Tutorías pedagógicas. Nuevas tramas y significaciones". Módulo 1 del Curso de Formación en Tutorías Pedagógicas para el Nivel Superior. SIED-UNR.
- Copertari, S. y Fantasía, Y. (2022b). "Interactividad, espacios virtuales y Educación a Distancia". Módulo 2 del Curso de Formación en Tutorías Pedagógicas para el Nivel Superior. SIED-UNR.
- Copertari, S. y Fantasía, Y. (2022c). "Tutorías Pedagógicas Virtuales desde una Mayéutica Interdisciplinaria". Ponencia presentada en el Politécnico Gran Colombiano. Institución Universitaria. (en evaluación).
- Copertari, S. (2022.a). "Educar en tiempos inesperados. Experiencias formativas durante la pandemia". Prólogo Especial (pp.10-21). En: Revista Aulas del 3 N° 9-ISSN 2718- 6792. Escuela Normal Superior N° 36 "Mariano Moreno [aula3.normal36@gmail.com](mailto:aula3.normal36@gmail.com) ListoCalisto Editorial. Recuperada, 10/09/2022.
- Copertari, S., Felice, S., Crespín, M. L. (2022). "Formación Docente Inclusiva, Política Pública y Ciudadanía Digital. Análisis de la Diplomatura en Estudios Avanzados por Entornos Virtuales de Enseñanza y Aprendizaje (EVEA-UNR)". Eje 3: Gestión institucional y políticas públicas para la educación superior. Avance de investigación. En: IV Jornadas de Educación a Distancia en el Nivel Superior "Virtualidad, pandemia y después: transformaciones en educación superior". 11 y 12 de Agosto 2022. UNER.
- Copertari, S. (2022.b): "Política Pública de Inclusión Socio Educativa con Jóvenes y Adultos en la Educación Secundaria Santafesina (2015-2019). Análisis del Plan Vuelvo a Estudiar Virtual en el marco de la Educación A Distancia desde el contexto de una Antropología de las Políticas Públicas". Tesis Doctoral (defendida el 09/08/2022).
- Copertari, S. y López, C. N. (2020) Entrevista: "Virtualización de la Educación en Tiempos de Pandemia". En: Revista Científica Educ@ção , v. 4, núm. 7, pág. 891-895, 30 de mayo.
- Copertari, S. y Sgreccia, N. (comp.) (2018). *Políticas Universitarias, Comunidades Virtuales y Experiencias innovadoras en Educación*. Laborde Editor y UNR.
- Copertari, S. y Morelli, S. (comp.) (2013). *Experiencias universitarias de enseñanzas a distancia: praxis, visiones y horizontes*. Laborde Editor.
- Copertari, S y Trottni, A. M. (2013). "Experiencias a Distancia Universitarias sin Distancia. Hacia Una Pedagogía de la Virtualización". En: Copertari, S. y Morelli, S. (comp.) (2013). *Experiencias Universitarias de Enseñanza a Distancia*, pp. (53-82). Laborde Editor.
- De Sousa Santos, B. (2020.) *La cruel pedagogía del virus*. Biblioteca Masa Crítica.
- de Alba, A. (1998) *Curriculum: crisis, mito y perspectivas*. Miño y Dávila editores S.R.L.
- Diplomatura EVEA (2021). Entornos Virtuales de Enseñanza y Aprendizaje. [https://www.campusvirtualunr.edu.ar/oferta\\_academica/diplomaturas/diplomatura\\_estudios\\_avanzados\\_en\\_entornos\\_virtuales\\_de\\_ensenanza\\_y\\_aprendizaje.html](https://www.campusvirtualunr.edu.ar/oferta_academica/diplomaturas/diplomatura_estudios_avanzados_en_entornos_virtuales_de_ensenanza_y_aprendizaje.html) Recuperada, 05/09/2022.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- Dussel, I. (2020). "La clase en pantuflas". En I. Dussel, P. Ferrante & D. Pulfer (comps.), *Pensar la educación en tiempos de pandemia. Entre la emergencia, el compromiso y la espera* (pp. 337-348). UNIPE: Editorial Universitaria.
- Fantasia, Y. (2018). "El Cambio Tecnológico En la Universidad". En: Copertari y Sgreccia (comp.): *Políticas Universitarias, Comunidades Virtuales y Experiencias Innovadoras en Educación*, Cap. 3, pp. (97- 119). Laborde Editor y UNR.
- Freire, P. (1971). *La educación como práctica de la libertad*. Paidós.
- Gerlero, C. (2018). "El compromiso social universitario en la era digital. Un escenario a construir". En: *Políticas Universitarias, Comunidades Virtuales y Experiencias Innovadoras en Educación*, Cap. 3, pp. (97- 119). Laborde Editor y UNR
- Goldman Rota, M. (2022). "Estrategias de aulas híbridas en la modalidad presencial y los estándares-criterios de calidad CONEAU en los procesos de evaluación y acreditación de carreras", May 16. En: <http://docenciaytributacion.com.ar/author/mario-goldman-rota/> Recuperada, 10/09/2022.
- Guber, R. (2004). *El salvaje metropolitano*. Legasa.
- Habermas, J. (1992). *La pretensión de universalidad de la hermenéutica. La lógica de las Ciencias Sociales* (2ª ed.). Tecnos. Paidós.
- Huerta Morales M. G. (2013). "Los Múltiples Sentidos de las Políticas Públicas: Una propuesta etnográfica para su análisis". VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social. Sección de Antropología Social. Instituto de Ciencias Antropológicas. Facultad de Filosofía y Letras, UBA, En: <https://www.aacademica.org/000-063/219>. ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/evkA/zyp>. Recuperada, 10/09/2022.
- La Techné Educativa (2020). Diálogos sobre Educación, pandemia y virtualización de la enseñanza. 19 sesiones de webinar online. <https://www.latechneeducativa.com.ar/> Recuperada, 10/09/2022.
- Landau, M; Sabulsky, G. Y Schwartzman, G. (2021). "Hacia nuevos horizontes en las clases universitarias en contextos emergentes. Contribuciones de la Tecnología Educativa Virtualidad, Educación y Ciencia", 24 (12), 9-24.
- Lévy, P. (2007). *Cibercultura. La cultura en la sociedad digital*. Signo y Pensamiento. Colección Ciencia, Tecnología y Sociedad. Iztapalapa, México: Anthropos Editorial, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Litwin, E. (comp.). (1995). *Tecnología Educativa. Política, historias y propuestas*. Paidós
- Lion, C. (comp.). (2020). Aprendizaje y Tecnologías. *Habilidades del presente, proyecciones de futuro*. Noveduc Gestión.
- Lion, C. (2022). "Habitar la escuela entre la incertidumbre y la esperanza", Cap. 5 (pp. 89-100) En: Avendaño, F. y Copertari, S. (Coords) (2022). *¿Qué Escuela para la Postpandemia?* Homo Sapiens Ediciones.
- López, C., & Heredia, Y. (2017). "Marco de referencia para la evaluación de proyectos de innovación educativa - Guía de Aplicación". Tecnológico de Monterrey. Sitio web: [http://escalai.com/que\\_escalai/guia\\_app/](http://escalai.com/que_escalai/guia_app/) Recuperada 10/09/2022.
- Lugo, M. T., e Ithurburu, V. (2019). "Políticas digitales en América Latina. Tecnologías para fortalecer la educación de calidad". En: Revista Iberoamericana de Educación, 79 (1), pp. (11-31). <https://doi.org/10.35362/rie7913398>.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- Maggio, M. (2012). *Enriquecer la enseñanza. Los ambientes de alta disposición tecnológica*. Paidós.
- Maggio, M. (2018). *Reinventar la clase en la Universidad*. Paidós.
- Maggio, M. (2021). *Educación en Pandemia. Guía de supervivencia para docentes y familias*. Paidós.
- Maggio, M.; Martín, M. y Zangara, M. (2021). "La clase como espacio abierto en tiempos de enseñanza en pandemia". *Virtualidad, Educación y Ciencia*, 24 (12), 86-98.
- Maggio, M. (2022). *Híbrida. Lo que no vimos venir en la universidad*. Tilde editora.
- Morin, E. (2002). *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. Nueva Visión.
- Riquelme, G.C. (Directora) y Herger, N. Sasserá, J (2018) *Deuda social educativa con jóvenes y adultos. Entre el derecho a la educación, los discursos de las políticas y las contradicciones de la inclusión y la exclusión*. Facultad de Filosofía y Letras ed. UBA.
- Rodríguez, L. (2016). "Las deudas de nuestra democracia respecto a la educación superior". En:  
<https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/las-deudas-de-nuestra-democracia-respecto-de-la-educacion-superior/>, recuperada, 05/09/2022.
- San Martín, P., Guarnieri, G., Rodríguez, G., Bongiovani, P. y Sartorio, A. (2010). *El Dispositivo Hipermedial Dinámico Campus Virtual UNR*. Rosario: UNR.
- Sierra Caballero, F. y Gravante, T. (2016). "Ciudadanía digital y acción colectiva en América Latina: crítica de la mediación y apropiación social por los nuevos movimientos sociales". *La Trama de la Comunicación*. <http://hdl.handle.net/2133/5979>.
- Torres Santomé, J. (2011). *La Justicia Curricular. El Caballo de Troya de la Cultura Escolar*. Ediciones Morata.
- Taylor, S.J y Bodgan, R. (1987). *Introducción a los métodos de Investigación Cualitativa: búsqueda de significados*. Paidós.
- UNESCO (2020). Recuperada. 14 de abril 2020, <https://es.unesco.org/news/unesco-reune-urgencia-dirigentes-alianzas-multilaterales-educacion-proporcionar-respuesta>. Recuperada, 10/09/2022.
- UNICEF (2020). *Guía de sensibilización sobre Convivencia Digital*, 2da edición. En: [www.unicef.org.ar](http://www.unicef.org.ar) Recuperada el 05/09/2021.
- UNR (Noticias) (2022). Arranca una escuela virtual para jóvenes y adultos en la UNR. En: <https://unr.edu.ar/la-unr-pone-en-marcha-una-secundaria-virtual-para-que-jovenes-y-adultos-puedan-retomar-y-culminar-sus-estudios/> Recuperada, 12 de setiembre de 2022.
- Vasilachis de Gialdino, I. (coord) (2006). *Estrategias de Investigación cualitativa*. Gedisa.
- Veleda, C. Rivas, A. y Mezzadra, F. (2011). *La construcción de la justicia educativa. Criterios de redistribución y reconocimiento para la educación argentina* /. - 1a ed. - Octubre. CIPPEC/ UNICEF.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**Laboratorio Pedagógico.**

**Un espacio-borrador para ensayar la Educación Sexual Integral en el Profesorado de Comunicación Educativa de la Universidad Nacional de Rosario.**

Gisela Curzi<sup>96</sup>

Danisa Monte<sup>97</sup>

Micaela Sawicz<sup>98</sup>

**Resúmen**

¿Qué formación docente pensamos y ponemos en práctica si la ESI no tiene lugar en el profesorado de Comunicación Educativa? El Laboratorio Pedagógico surge para responder este interrogante. Como borrador, como ensayo de nuestras prácticas pedagógicas y con el interés de compartirlas con estudiantes y compañeros para seguir interpelando(nos). Un espacio de experimentación e intercambio de dinámicas que ponen a dialogar cuerpos, deseos y afectos en los espacios educativos que habitamos; dando lugar a dudas, preguntas y problemáticas situadas como disparadores de afectividades y proyectos que se conviertan en caja de resonancia: un “aprender haciendo” a través de la comunicación (Kaplún, 2002). Creemos que enseñar y aprender desde la sensibilidad implica poner cuerpo para empezar a hablar de vivencias por sobre experiencias. Así, este espacio-borrador busca fomentar intercambios, construir lazos, entamar espacios pedagógicos para incentivar "pequeñas insurgencias que desestabilizan las normas y jerarquías en el día a día" Segato (2018).

Como proyecto político-pedagógico pretende desarmar la normatividad, requiere un discurso del cuidado del propio cuerpo. del placer, del disfrute y el deseo (flores, 2015).

Laboratorio Pedagógico: un ensayo para pensar la ESI desde una pedagogía antinormativa, reflexionando y preguntándonos sobre quiénes y cómo habitamos los espacios de formación docente.

**Palabras claves**

ESI - CUERPOS - PEDAGOGÍA - EDUCOMUNICACIÓN - SEXUALIDADES

---

<sup>96</sup> Lic. Comunicación Social y Prof. Comunicación Educativa, Docente Adscripta en la cátedra Producción Radiofónica (Fcpolit-UNR) Contacto: giselacurzi@gmail.com

<sup>97</sup> Prof. Comunicación Educativa, Docente Adscripta en la cátedra Comunicación Visual Gráfica 1 e integrante del Centro de Investigaciones Feministas y Estudios de Género, (Fcpolit-UNR) Contacto: montedanisa.belen@gmail.com

<sup>98</sup> Lic. Comunicación Social y Prof. Comunicación Educativa, Docente Adscripta en la cátedra de Residencia Integral, Becarie CIN UNR (Fcpolit UNR) Contacto: micaelasawicz@gmail.com



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## **Introducción**

Esta ponencia tiene la intención de compartir fundamentos y reflexiones sobre el “Laboratorio Pedagógico”, una experiencia situada en torno a la Educación Sexual Integral (ESI) y la formación docente universitaria en el Profesorado de Comunicación Educativa radicado en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (FCPolit) de la Universidad Nacional de Rosario (UNR).

Este espacio se fue gestando por una incomodidad latente y puesta en común entre compañeros, cada vez que nos preguntábamos como estudiantes y luego como profesores de Comunicación Educativa: ¿qué lugar le damos a nuestros cuerpos, a nuestras emociones, a nuestros deseos en la formación docente? ¿Qué formación docente estamos pensando y poniendo en práctica si la ESI no tiene un lugar en la currícula de nuestro profesorado?

El Laboratorio Pedagógico, entonces, surge al buscar respuestas a estos interrogantes. Como un espacio que nos urge que salga a la luz aunque no esté del todo definido. Como borrador, como ensayo de nuestras prácticas pedagógicas y el interés por compartirlas con estudiantes y compañeros para seguir interpelando(nos).

Como todo proyecto político-pedagógico que pretende desarmar la normatividad, requiere un discurso del cuidado del propio cuerpo, del placer, del disfrute y el deseo (flores, 2015). El Laboratorio Pedagógico es un ensayo para pensar la ESI desde una pedagogía antinormativa, reflexionando y preguntándonos sobre quiénes y cómo habitamos los espacios de formación docente.

## **Borrador para un espacio donde ensayar la ESI.**

### **¿Qué marco nos habilita a implementar la Educación Sexual Integral en el Profesorado de Comunicación Educativa?**

Nos parece necesario empezar por marcar algunos puntos claves de las políticas institucionales de la Universidad Nacional de Rosario, de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y del plan de estudio del Profesorado en Comunicación Educativa, que nos habilitan a poder pensar y poner en práctica un espacio donde ensayar la ESI en nuestra currícula.

En primer lugar, remarcar que en el 2019 en la UNR se crea el Área de Género y Sexualidades, al mismo tiempo que se presenta el Plan UNR Feminista 2020-2023, que sostiene el compromiso de “promover líneas de investigación y producción de conocimiento sobre trayectorias laborales y formativas con perspectiva de género”. En el marco de este plan, se llevaron adelante políticas vinculadas al Cupo Laboral Travesti Trans (Res. 785/2020); a la promoción y aval del uso del Lenguaje Inclusivo (Res. CS N° 662/19) en la comunicación institucional y trabajos académicos; al reconocimiento de la Identidad de Género (Ord. 750/2021) y la adhesión a la Educación Sexual Integral (Res. 350/2020) en la



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

que se destaca construir estrategias institucionales y curriculares, transversales y específicas, promover una cultura institucional vinculada a la ESI que se vea reflejada en los diseños curriculares y en los programas de las asignaturas de los profesorados universitarios. Si bien la Ley 26.150 no tiene influencia sobre la currícula universitaria, es relevante mencionar el artículo 1 de la Resolución 340/18 del Consejo Federal de Educación, el cual establece que se deben asegurar las acciones necesarias para el cumplimiento de un espacio específico de Educación Sexual Integral en la Formación Inicial de todos los futuros docentes.

Por otra parte, destacar que en la FCPolit durante el 2018 se aprobó el Proyecto Pedagógico de transversalización presentado por la Secretaría de Género y Sexualidades de la facultad. El mismo, considera transversalizar la perspectiva de género como una estrategia para beneficiar de igual manera a varones, mujeres, lesbianas, gays, trans, travestis, bisexuales, no binaries; con el objetivo de no perpetuar las desigualdades en la formación académica y producción de conocimiento científico. Si bien este Proyecto Pedagógico propone sugerir y alentar la incorporación de la perspectiva de género de manera transversal en todos los programas de las materias de las carreras de la Facultad y la incorporación de autoras mujeres en los mismos, entendemos que la ESI no puede resumirse a la perspectiva de género porque conlleva una reflexión que excede a los feminismos, invitándonos a revisarnos como sujetos pedagógicos sexuados. La ESI nos desafía a pensar(nos) en los espacios educativos que habitamos, en el contenido de las clases, en los intereses y deseos de los estudiantes, en las reflexiones y experiencias propias de los docentes, en los vínculos y los cuerpos.

Por último, aunque no es la intención de esta ponencia ahondar en los logros y falencias del profesorado de Comunicación Educativa, nos parece necesario marcar algunos puntos claves de su plan de estudio para poder comprender la importancia de la implementación de la ESI en sus lineamientos curriculares.

La carrera del Profesorado de Comunicación Educativa fue creada en el año 2015. Su diseño curricular comparte materias con el ciclo básico de la Licenciatura en Comunicación Social, incorpora materias del campo didáctico-pedagógico y materias específicas de la educomunicación. En el ciclo superior se destacan las Residencias. Por un lado, la Residencia Integral donde se realiza una práctica en un ámbito educativo “no formal”; por otro lado, la Residencia Docente, que consta de una práctica docente en el nivel medio del sistema educativo y otra en el nivel terciario o superior.

Entendiendo a la comunicación y a la educación como derechos humanos universales, en su perfil de formación profesional, este profesorado promueve conocimientos teórico-metodológicos específicos para intervenir en distintas actividades profesionales que tengan por objeto a los procesos de aprendizaje, ya sea que se articulen en torno a problemáticas de fenómenos comunicacionales y culturales o bien, que se valgan de medios y estrategias de comunicación para su desarrollo (Plan de estudios, 2017).

Así, esta formación, tiene como pilar fundamental la construcción de una mirada y lectura crítica de los territorios pedagógicos para su intervención y transformación a través de la



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

práctica docente, la investigación y la extensión. Pero, ¿dónde está la ESI en el Profesorado de Comunicación Educativa?

Si, como mencionamos anteriormente, nuestra Universidad adhiere a la implementación de la ESI en las currículas de sus carreras y el Consejo Federal de Educación resuelve que deben existir espacios específicos para trabajar esa ESI en los espacios de formación docente. Si transitamos una formación que fomenta la educación popular y la pedagogía decolonial; una formación que entiende a la comunicación como herramienta posibilitadora de la transformación de las realidades y habilitadora de la disputa de sentido; una formación que nos enseña y apuntala a ser críticxs de nuestras propias prácticas y currículas, ¿cómo no pensar sobre nuestra propia educación sexual? ¿cómo no indagar sobre nuestra biografía escolar, sobre nuestros recorridos institucionales? ¿por qué no pensar y darle un lugar en la currícula a un espacio donde ensayar la ESI en el Profesorado de Comunicación Educativa?

### **Lo curricular es político.**

#### **¿Por qué enseñar y aprender sobre Educación Sexual Integral en nuestra formación docente?**

Nuestro recorrido como estudiantes por el Profesorado de Comunicación Educativa nos permitió mirar, vivir, lamentar y exigir en carne propia la falta de formación en ESI para futuros docentes. Nuestros primeros pasos como docentes reemplazantes en escuelas secundarias, nos permitieron escuchar en las voces de les estudiantes una demanda (ya sospechada) por un espacio para trabajar sobre sus inquietudes en torno a la ESI.

Creemos que es necesario que nuestras reflexiones e intervenciones disputen sentidos a la ESI, a las escuelas, a nuestra propia facultad, profesorado y universidad, en tanto educación pública y en su rol de ampliación de derechos. Asimismo, nos parece imprescindible poner en práctica una visión transfeminista de la investigación, de la intervención, de la objetividad. Y como plantea Haraway (1995), la objetividad transfeminista significa, sencillamente, conocimiento situado.

Siguiendo a Gago "situarse es también componerse con una máquina de conversaciones entre compañeras, historias y textos de muchas partes y de muchas épocas" (Gago, 2019:10-11). ¿Qué sucede con lo que conocemos como currículum oculto? Nos preguntamos, ¿qué pasa con nuestros cuerpos en el espacio áulico? ¿Podemos hablar de sexualidad cuando cursamos nuestra formación? ¿Qué lugar ocupa la sexualidad en la universidad? ¿Cómo construimos el conocimiento situado, corporizado y sexualizado? ¿Qué lugar ocupa lo grupal y colectivo en la formación docente? ¿Cómo tensionamos/criticamos la dicotomía cuerpo/emociones en el proceso educativo?



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Como plantea Arribalzaga (2019) si bien la ESI ofrece recursos que han mostrado logros en relación a muchos temas como identificar violencias, el cuidado del cuerpo desde temprana edad, entre otros, suele pensarse a estos como analgésicos que deben tener las escuelas en su botiquín y deben usarse en caso de emergencias. "El problema es que así como los analgésicos no están diseñados para aliviar todos los dolores, la ESI tampoco" (Arribalzaga, 2019: 95). Pero ¿qué pasa en la Universidad? En nuestro profesorado no existe siquiera tal botiquín, no contamos con materiales bibliográficos ni espacios curriculares para formarnos, hacernos preguntas en torno a la ESI o ensayar posibles modos y estrategias de implementación como futuros docentes.

Si bien la Ley 26.150 tiene vigencia desde 2006, nos encontramos con que la ESI en las escuelas secundarias no es dada, o muchas veces resulta funcionar como un parche al que le cuesta correrse del modelo biologicista dominante (Morgade, 2006), e incluso los materiales pedagógicos y didácticos que se utilizan siguen sosteniendo una mirada binaria y reproductiva.

¿Qué podemos hacer les profes de comunicación educativa con la ESI? Nuestra formación nos habilita no solo a dar clases sino también a ser críticas de las currículas, a pensar y diseñar materiales pedagógicos. Pero qué materiales podemos construir y cómo podemos implementar la ESI si esta se reduce a unos pocos textos o ni siquiera está presente en nuestra propia formación docente.

En este sentido, tal como sostienen Radi y Pérez (2014) "la urgencia de sumar una "perspectiva de género" (agregamos, la urgencia de trabajar ESI) parecería, por momentos, haber restado profundidad y reflexión a aquella incorporación, resultando en ocasiones en una simple extensión del material bibliográfico (o una simple actividad, recurso o dinámica)" (2014: 553). Es por esto, que defendemos que pensar la ESI en las instituciones educativas, y sobre todo, defender y militar la importancia de su implementación en las formaciones docentes, es asumir la complejidad que representan los modos y alcances de su puesta en práctica ¿Es la ESI simplemente una actividad, recurso o dinámica? ¿Podemos analizarla críticamente a través de la planificación de una actividad, recurso o dinámica sin saber cómo es puesta en práctica, sin conocer cómo es la grupalidad en dónde se pondrá en juego, sin contar con un lugar específico donde ensayarla?

Pensar la educación sexual desde una pedagogía antinormativa implica reflexionar y preguntarnos sobre quiénes y cómo nos formamos en ESI. La Educación Sexual Integral no es algo que se agota en la adolescencia, la ESI no es para otros, no es hablar por y de los otros, los distintos. Si la ESI no nos toca de cerca, si no nos interpela a nosotres mismas, a nuestros cuerpos, a nuestras formas de pensar(nos) es muy difícil interpelar a otros. La ESI es también para los docentes.

El lema feminista lo personal es político, en el espacio escolar muta hacia lo personal es pedagógico (flores, 2019). Y en esta búsqueda de implementación de la ESI en el profesorado pensamos que el Laboratorio Pedagógico es también justicia curricular, es politización de la



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

experiencia. Porque lo curricular se construye en y desde la experiencia. Por ende, lo curricular también es político.

**Primer borrador: un rizoma de experiencias.**

**¿Cómo pensar y construir un Laboratorio Pedagógico en el Profesorado de Comunicación Educativa?**

A raíz de estas inquietudes, comenzamos a fermentar el Laboratorio Pedagógico, un espacio que surge por un deseo compartido, por incomodidad, por hacernos preguntas en los lugares que habitamos como estudiantes y docentes. Un espacio que surge en los márgenes de la currícula pero que busca hacerse un lugar en ella. Un espacio que nos urge que salga a la luz aunque no esté del todo definido. Como borrador, como ensayo de nuestras prácticas pedagógicas y el interés por compartirlo con compañeros del profesorado. Porque como dice Vir Cano buscamos "escribir un borrador como quien sabe que solo se puede decir en la precariedad de lo que está en des-obra, de lo que no es definitivo, de lo que no tiene certeza ni pretende tenerla. Escribir como quien ensaya, prueba, y por eso se expone al error, a la equivocación, al borrón (sin cuenta nueva)" (Cano, 2021: 10).

Un laboratorio que funcione como un espacio de experimentación e intercambio de dinámicas que pongan a dialogar los cuerpos, los deseos y los afectos en los espacios educativos que habitamos. Dando lugar a las dudas, las preguntas y las problemáticas situadas como disparadores de afectividades y proyectos que se conviertan en esa caja de resonancia de la cual hablaba Freinet, dando lugar a un "aprender haciendo" a través de la comunicación.

Un laboratorio disidente con el que buscamos ensayar prácticas pedagógicas que consideren la escucha, el diálogo y la pregunta como herramientas centrales, atravesadas por una mirada transfeminista situada que busca la reflexión y producción de conocimiento en torno a la ESI a través del intercambio y participación de multiplicidad de voces, cuerpos, miradas, atravesadas por sus propias vivencias. Porque como sostiene Arribalzaga, "sin un cambio en el enfoque, cualquier material de la ESI seguirá negando la existencia de múltiples experiencias que no encarnan el ideal hegemónico —sea por el género, la raza, la clase, la nacionalidad o las capacidades—." (Arribalzaga, 2019: 104).

Es por esto que también creemos necesario disputar sentidos a la propia ESI porque esta también fue pensada desde un enfoque binario predominantemente cisheterosexual. Si bien se da lugar a debates, el punto de partida, la norma sigue siendo el hombre y la mujer. Le otre es la excepción, lo diferente, la minoría, lo que está por fuera de la norma. La propuesta del Laboratorio Pedagógico es poder narrar(nos) y escuchar(nos) activamente, darle lugar a nuestras sexualidades, experiencias personales, conocimientos, dudas y prejuicios que traemos, entendiendo que cada vínculo pedagógico se enmarca en un contexto con sus propias demandas.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Enseñar y aprender desde la sensibilidad, implica antes que nada, poner cuerpo para empezar a hablar de vivencias por sobre experiencias. Entendiendo que el cuerpo es un espacio multisensorial, multi perceptivo, que encarna nuestra identidad siempre cambiante. El cuerpo como un espacio receptivo, transformador, expresivo que aloja al pensamiento y promueve la acción. El cuerpo es nuestro espacio personal al que inevitablemente arriba la otredad. Teje y es tejido. El cuerpo escribe y a la vez es escrito.

Llevar a cabo un primer encuentro con estudiantes del profesorado implicó, en primera instancia, buscar apoyo en otros docentes-compañeros que al conocer nuestras intenciones, nos brindaron un espacio en sus materias para activar este Laboratorio como un trabajo intercátedra. Tejimos desde los márgenes, en nuestras redes de compañerismo/amor, el espacio con las materias Educomunicación, Residencia Integral y Residencia Docente (materias de 2º, 3º y 4º año respectivamente), optando por realizar el encuentro durante el cierre del primer cuatrimestre, en el horario y espacio áulico de la Residencia Integral.

Una vez que tuvimos el espacio, el desafío fue darle forma a nuestro deseo, ¿qué aspectos de la ESI abordaríamos, con qué intención y de qué manera? Imaginamos un espacio-taller que funcione como dispositivo, la herramienta didáctica privilegiada que menciona Samaja (2005). Un espacio que busca una posición activa en y de sus participantes, constructiva y creativa, un lugar para pensar, actuar, sentir, compartir, que si bien persigue un objetivo pedagógico, permite poner en juego muchas otras variables que hacen a la construcción de nuevos conocimientos (Samaja, 2005).

Si bien no conocíamos a la mayoría de los estudiantes, teníamos en claro que la dinámica realizada durante el taller debía poner los cuerpos en movimiento y fomentar el intercambio de vivencias para empezar a conocernos. Así, comenzamos a escribir el primer borrador. Esbozamos una estructura de clase de dos horas de duración que implicó diálogo, escucha, movimiento, reflexión e intercambio buscando visibilizar y poner en juego prácticas y discursos en torno a la propia educación sexual de sus participantes: estudiantes del profesorado, docentes y talleristas. La propuesta, entonces, fue la de habitar ese espacio áulico para transformarlo en territorio. Para esto, se trabajó con pedagogías que buscan poner atención a lo sensible, a lo que el cuerpo produce, poniendo en escena las trayectorias vitales. ¿Cómo poner a disposición de los estudiantes o cómo potenciar estas herramientas que nos permiten narrarnos desde nuestras propias vivencias? El desafío, siguiendo a Bacher (2012), es promover escenarios que permitan descubrir el inagotable poder de la palabra y que la perciban como herramienta para la transformación. En este sentido, este Laboratorio Pedagógico se propone pensar en y desde talleres. Talleres-dispositivos basados en la concepción de escritura a modo de borrador, de un espacio para el ensayo tanto personal como colectivo.

¿Por qué y para qué escribir(se)? Este primer encuentro buscó conocer las representaciones de los estudiantes en torno a su propia educación sexual, entendiendo que estas constituyen sistemas cognitivos en los que es posible a través de la lectura, la escritura, el diálogo y la conversación, reconocer estereotipos, creencias, valores y normas. La actividad inició con los participantes en ronda, todos sentados en sus bancos. Luego de presentarnos y presentar el



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

espacio, comenzamos a circular la palabra. Lo que debió ser una breve presentación de cada participante, se transformó en un intercambio de recuerdos e incomodidades en torno a la relación entre nuestros cuerpos, emociones y sexualidades en los espacios educativos por los que transitamos hasta el momento, dándonos aún más motivos para poner en práctica la dinámica planificada.

### **¿Cuál fue tu ESI? Lo personal es pedagógico.**

La idea de esta actividad fue comenzar a trabajar por nosotres mismas: nuestros recuerdos, nuestras incomodidades, nuestra relación con nuestros cuerpos y emociones para luego pasar al intercambio con otras a través del movimiento, el diálogo y la escucha, con el fin de producir un “rizoma de vivencias” colectivo, que ponga en común nuestros recorridos como estudiantes por los espacios educativos.

Para empezar se repartieron tres poststicks por persona y se propusieron cuatro preguntas para ser respondidas de manera individual, una en cada papel, teniendo presente el registro de los afectos, el cuerpo, la sexualidad, la incomodidad.

Las preguntas giraron en torno a: ¿qué era lo que más te gustaba de la escuela y por qué? ¿Alguna vez sentiste incomodidad en la escuela? ¿A qué se debió? ¿Cómo era el vínculo con las autoridades (profesores, preceptores, directivos)? ¿Alguna vez compartiste una conversación sobre un tema extra curricular? ¿Cuál creés que fue tu ESI? ¿Con quién compartías tus curiosidades sobre la sexualidad? ¿Cómo te sacabas las dudas?

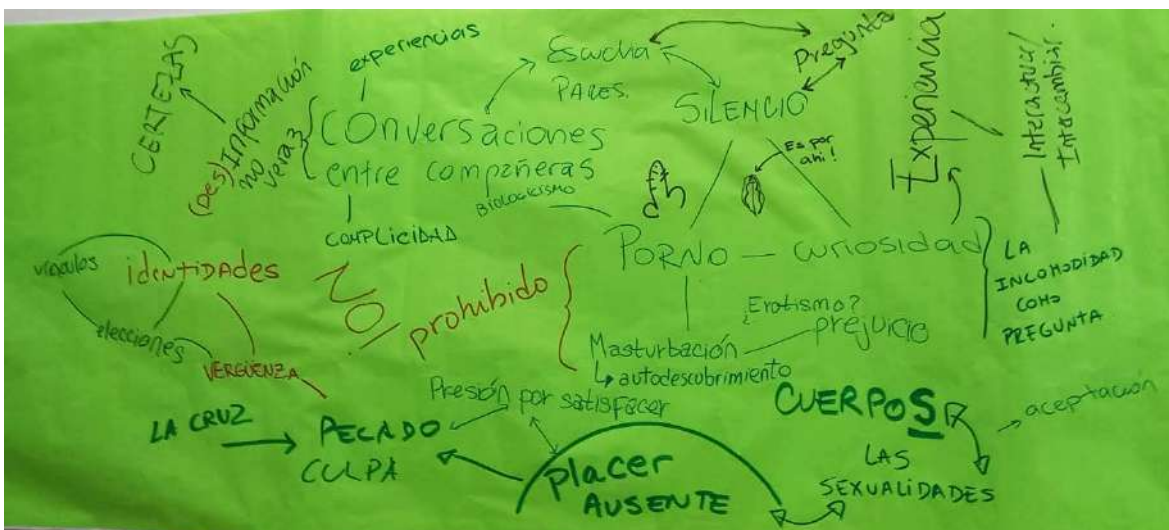
Luego de responder las preguntas, invitamos a los participantes a ponerse en movimiento y recorrer el espacio a distintas velocidades. Durante esta instancia, se les sugirió registrar el aula, los demás participantes y sus propios cuerpos y sentires: ¿cómo estoy? ¿cómo me siento? ¿cómo llegué? ¿con quiénes estoy? ¿hay algo que me incomode? ¿qué pasa por nuestra cabeza? ¿qué pasa por nuestro cuerpo?

Quien guiaba la actividad, daba la orden en determinado momento para que los participantes se encuentren con una compañera y dialogaran en torno a la primera respuesta. Luego, se volvía al movimiento y se repetía la dinámica agregando una participante más en cada encuentro hasta intercambiar con compañeras sobre todas las respuestas. En esta instancia, nos llamó la atención que los grupos no paraban de conversar y querían seguir dialogando. Una vez finalizada esta etapa procedimos a crear el “rizoma de vivencias”, el cual consistió en un texto-entramado colectivo que armamos los participantes sobre un afiche en torno a la pregunta: ¿Cuál fue tu ESI?



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



¿Cuál fue tu ESI? Rizoma colectivo de vivencias . Laboratorio Pedagógico, FCPolit- Junio 2022.

Tras la puesta en común del rizoma de vivencias, elaborado a partir de nuestros recorridos y sentires como estudiantes, nos preguntamos: ¿Dónde está la ESI en los espacios educativos? ¿Dónde está la ESI en el Profesorado de Comunicación Educativa? ¿Cuán necesario es un espacio donde ensayar sobre ESI y nuestras prácticas pedagógicas? ¿Cuán necesario es narrar nuestras vivencias en torno a la sexualidad? ¿Cuán necesario es entender a nuestros cuerpos, emociones, afectividades y deseos como protagonistas para interrogar e intervenir las distintas problemáticas situadas de los espacios educativos que recorramos?



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## **Reflexiones y preguntas para seguir en movimiento.**

"Ensayar, para ensanchar nuestras posibilidades, para ampliar nuestros movimientos, para practicar nuestros oficios y destrezas. Ensayar, a puro error, a puro desparpajo, a puro deambular, como un antídoto contra la inmovilidad mortífera de lo que se entrega a la permanencia y se rehúsa al cambio, como el remedio frente tanta monotonía"

Cano, 2021

El Laboratorio Pedagógico busca ser ese espacio-taller, ese lugar de ensayo para formarnos a partir del intercambio y la problematización de nuestras prácticas pedagógicas desde la perspectiva de la Educación Sexual Integral; donde los cuerpos, las emociones, las afectividades y los deseos sean protagonistas para interrogar e intervenir las distintas problemáticas situadas de los espacios educativos que recorramos.

En ese sentido, el Laboratorio Pedagógico se propone pensar en y desde talleres. Talleres-dispositivos que convoquen al encuentro para visibilizar y poner en juego prácticas y discursos en torno a la propia educación sexual de sus participantes. Pensar en y desde dispositivos. Modos colectivos hechos de improntas singulares. Potencias creativas para leer, aprender y transformar el contexto. Pensar en y desde talleres. Capaces de fomentar intercambios, construir lazos, entramar esos espacios. Capaces de nutrir e incentivar, como dice Segato (2018) pequeñas insurgencias que desestabilizan las normas y jerarquías en el día a día.

Insistimos en las preguntas como motor de movimiento. Porque tal como dialogan Freire y Faundez por una pedagogía de la pregunta, "el origen del conocimiento está en la pregunta, o en las preguntas, o en el mismo acto de preguntar" (2014: 72). ¿Por qué un Laboratorio? ¿Por qué ensayar Educación Sexual Integral con el dispositivo Laboratorio Pedagógico? Venimos del Profesorado de Comunicación Educativa, nos gusta disputar sentidos y reflexionar sobre los modos de nombrar(nos). Según el diccionario, la palabra "laboratorio" viene (Del latín laborar y -torio).

1. m. Lugar dotado de los medios necesarios para realizar investigaciones, experimentos y trabajos de carácter científico o técnico.
2. m. Realidad en la cual se experimenta o se elabora algo.

Siguiendo a Ander-Egg "Taller es una palabra que sirve para indicar un lugar donde se trabaja, se elabora y se transforma algo para ser utilizado. Aplicado a la pedagogía, el alcance es el mismo: se trata de una forma de enseñar y, sobre todo de aprender, mediante la



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

realización de “algo”, que se lleva a cabo conjuntamente. Es un aprender haciendo en grupo” (1991: 10).

No por casualidad elegimos nombrarnos como Laboratorio Pedagógico; un nombre que por definición conlleva un espacio físico. Nuestra formación como futuros docentes, no puede depender solo de la transversalización de la ESI en determinadas currículas de determinadas materias. No podemos investigar ni capacitarnos en ESI si no contamos con un lugar físico donde hacerle preguntas y garabatear respuestas. Como un lugar que de a poco se vaya dotando de los recursos, herramientas y elementos necesarios para realizar ensayos colectivos en torno a la Educación Sexual Integral en la formación docente. Ensayos que nos permitan a pura prueba y error, desde una perspectiva situada, investigar, analizar, criticar y poner en práctica dispositivos pedagógicos para implementar y trabajar la ESI en los entornos educativos que habitamos como docentes y futuros docentes.

¿Qué lecturas podemos hacer de la ESI? ¿cómo pensamos, imaginamos, ensayamos, trabajarla? ¿Como analgésico? ¿Como contenido transversal que queda al libre albedrío de cada docente? ¿Quiénes están “habilitados” para trabajar ESI? ¿Existe tal habilitación? ¿Cómo abordamos la ESI? ¿Valen nuestras propias vivencias/experiencias al hablar de educación sexual? ¿Necesitamos un espacio que nos forme, nos interroge, nos ponga a debatir e intercambiar experiencias en torno a cómo pensamos una Educación Sexual Integral para la liberación? Se trata en definitiva de comenzar por nosotros mismos. Porque si la ESI no nos interpela, difícilmente podamos interpelar a otros.

Para la implementación de la ESI en la universidad, no hay un guión, no hay una receta, una fórmula o planificación. Tampoco es lo mismo la ESI en el profesorado de biología, que en el de matemática, que en el de educación física, que en el de comunicación educativa. Por el contrario, cualquier abordaje de la ESI requiere una perspectiva situada. No hay receta, pero hay necesidad urgente de imaginar y ensayar.

Es necesario pensar lo impensado si queremos transformar(nos). Empezar por cuestionar nuestras identidades y privilegios. Desestabilizar, romper los binarios, recuperar el cuerpo como lugar de disfrute y exploración, adoptar la interseccionalidad, dudar de la inclusión, abrazar lo contingente. Incomodar(nos) e interpelar(nos). Es necesario contar con un espacio en nuestro profesorado, donde ensayar la ESI como una apuesta y un afecto radical, como acción pedagógica y corporal que sólo puede hacerse con otros. Es necesario ensayar la ESI que (nos) incomoda para despegar los afectos normalizadores y crear las pedagogías que queremos practicar.

### **Bibliografía**

ANDER-EGG, Ezequiel (1991) El taller: una alternativa de renovación pedagógica. Buenos Aires: Magisterio del Río de la Plata.

ARRIBALZAGA, Belén (2019) La ESI como analgésico en las aulas de escuelas medias. Algunas reflexiones en torno al abordaje de las trans masculinidades. En Radi, Blas, Ni





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

agregados ni excepciones: pensar la educación más allá del binario de género. C.A.B.A.: Deceducando.

Bacher (2012), TATUADOS POR LOS MEDIOS Dilemas de la educación en la era digital. Buenos Aires: Editorial Paidós

CANO, Virginia (2021) Borrador para un abecedario del desacato. Buenos Aires: Editorial Madreselva

FREIRE, Paulo y FAUNDEZ, Antonio. (2014) Por una pedagogía de la pregunta. crítica a una educación basada en respuestas a preguntas inexistentes. Buenos Aires: Editorial: SIGLO VEINTIUNO EDITORES ARGENTINA S.A

GAGO, Veronica. (2019) La potencia feminista. O el deseo de cambiarlo todo. Madrid: Editorial Traficante de sueños

HARAWAY, Donna. (1995) Ciencia, cyborgs y mujeres. La invención de la naturaleza. Madrid: Cátedra.

KAPLÚN, Mario (2002) Una pedagogía de la comunicación (El comunicador popular). La Habana: Editorial Caminos.

MORGAGE, Graciela (2006) Educación en la sexualidad desde un enfoque de género. Una antigua deuda de la escuela. Revista Novedad Educativa N 184. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/educacion-en-la-sexualidad-desde-el-enfoque-de-genero.-morgage.pdf>

SAMAJA, Juan (2005) Epistemología y metodología. Elementos para una teoría de la investigación científica. Buenos Aires: EUDEBA

SEGATO, Rita (2018) Contra-pedagogías de la crueldad. Buenos Aires: Prometeo Libros.

RADI, Blas y PÉREZ, Moira (2014). Diversidad sexo-genérica en el ámbito educativo: ausencias, presencias y alternativas. En Programa para el Mejoramiento de la Enseñanza de la Filosofía Actas de las XXI Jornadas sobre la enseñanza de la Filosofía. Buenos Aires (Argentina): FFyL.

val flores (2015) “ESI: Esa Sexualidad Ingobernable. El reto de des-heterosexualizar la pedagogía”. III Jornadas Interdisciplinarias de Géneros y Disidencia Sexual. Mesa "La escuela como productora de identidad: desafíos de una educación sexual integral no heteronormada" - Escuela Normal Superior nº1. 27 de mayo del 2015.

Facultad de Ciencia Política y RR II - UNR (2017). Plan De Estudios Profesorado De Comunicación Educativa. Recuperado de: <https://fcpolit.unr.edu.ar/wp-content/uploads/PlanProfesorado.pdf>





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**“Análisis de caso: Accesibilidad en la página web de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales”**

Kozoriz Franco Benjamin; francokozoriz@gmail.com ;  
Grandin Francisco; franciscograndin.99@gmail.com ;  
Perez Lucia; luciaperezgoiri@gmail.com

**Resumen**

Este artículo es resultado de un trabajo de aproximación investigativa de estudiantes de la Cátedra de Educomunicación en la Sociedad del Conocimiento de la Licenciatura en Comunicación Social de la Universidad Nacional de Rosario, en el cual se aborda la temática de la accesibilidad con énfasis en su dimensión digital y comunicativa en el ámbito de la educación superior.

Nos preguntamos: ¿Todos los estudiantes acceden y comprenden de igual forma a la página web institucional?, de este interrogante se desprende: ¿La página web de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (FCPolit) cumple con las pautas de accesibilidad, garantizando el acceso a la información a estudiantes con discapacidad visual o baja visión? A partir de este, nos propusimos: analizar el nivel de accesibilidad de la sección "Home" de la página web de la FCPolit según las pautas establecidas por la W3C (<https://www.w3.org/>), como objetivo general y desde éste, consideramos pertinente verificar si la página web cumple con la legislación nacional vigente; reconocer a través de entrevistas qué dificultades tienen los estudiantes en la muestra seleccionada y en último lugar, establecer sugerencias a los responsables del sitio web de la FCPolit. Por otro lado, cruzando líneas de la comunicación, educomunicación y discapacidad expondremos la importancia de las TIC en el proceso de aprendizaje del estudiantado con discapacidad.

Palabras claves: *Accesibilidad, discapacidad visual, TIC, educomunicación.*

**Introducción**

Este artículo de investigación se realizó en 2021 en el marco del trabajo final a presentar en el Seminario de investigación: “Educomunicación en la sociedad del conocimiento” dictada en la Licenciatura en Comunicación Social en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (FCPolit) de la Universidad Nacional de Rosario, el mismo significó para los autores un gran paso hacia el ámbito de producción de conocimiento en las Ciencias Sociales. La motivación que nos impulsó a abordar la temática de la accesibilidad en el entorno digital universitario fue saber si la página web de nuestra casa de estudios<sup>99</sup> estaba en condiciones de

---

<sup>99</sup> Link de acceso a la página web institucional: <https://fcpolit.unr.edu.ar/>



## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

cumplir con las necesidades del estudiantado. Debido al acercamiento de uno de los autores a un grupo de investigación institucional que trabaja la accesibilidad web en su dimensión comunicativa enfocado a las personas con discapacidad (PcD<sup>100</sup>) visual, delimitamos nuestra investigación hacia los estudiantes que tienen dicha discapacidad o baja visión, considerando que transcurrimos y nos desenvolvemos cotidianamente en tiempos donde las pantallas digitales cumplen un importante rol para poder comunicarnos. Teniendo en cuenta la Ley N° 26.653 de “Accesibilidad Web” y la “Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad” en la que nuestro país adhiere, nos parece imprescindible que la web institucional de nuestra Facultad garantice el pleno ejercicio de estos derechos, en otras palabras, debe tener una comunicación fluida y sin barreras para el bienestar y el transcurso del proceso de aprendizaje de todos los estudiantes.

De la misma manera, nos motiva el deseo de seguir avanzando en la producción de conocimiento en materia de comunicación accesible, ya que consideramos que con ello abrimos líneas de reflexión sobre las vidas de la población “disca”, muchas veces invisibilizada en nuestro país.

### Interrogante y Objetivos

Guiándonos en un primer momento por conocimientos y experiencias previas, construimos nuestro interrogante, el cual nos guiará a lo largo del trayecto:

¿La sección "*Home*" de la página web de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales cumple con la totalidad de las pautas de accesibilidad, garantizando el acceso a la información a estudiantes con discapacidad visual o baja visión? A partir de este, nos propusimos: analizar el nivel de accesibilidad de la sección "*Home*" de la página web de la FCPolit según las pautas establecidas por la W3C (<https://www.w3.org/>), como objetivo general y desprendiéndose de éste, consideramos pertinente verificar si la página web cumple con la legislación vigente; reconocer qué dificultades tienen los estudiantes en la muestra seleccionada y en último lugar, establecer sugerencias a los responsables del sitio web de la FCPolit. Para enriquecer este trabajo realizamos un desarrollo teórico cruzando líneas de la comunicación, educomunicación y discapacidad.

### Abordaje Teórico

---

<sup>100</sup> Tomamos la abreviatura del Manual de Buenas Prácticas de la Secretaría de Gestión y Empleo Público del Gobierno Nacional Argentino. Link de acceso: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/discapacidad\\_5.10\\_modificado.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/discapacidad_5.10_modificado.pdf)



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

El abordaje teórico de este trabajo toma como punto de partida la Convención de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2008)<sup>101</sup>, la cual define a dicha población:

“Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás” (p.4)

Y agrega:

“Reconociendo el valor de las contribuciones que realizan y pueden realizar las personas con discapacidad al bienestar general y a la diversidad de sus comunidades, y que la promoción del pleno goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales por las personas con discapacidad y de su plena participación tendrán como resultado un mayor sentido de pertenencia de estas personas y avances significativos en el desarrollo económico, social y humano de la sociedad y en la erradicación de la pobreza” (p. 2).

Para abordar la problemática de nuestro trabajo, tomamos la perspectiva de la de accesibilidad desde la mirada de la Licenciada Arianna Piccioni:

“Es la cualidad de fácil acceso para que cualquier persona, incluso aquellas que tengan limitaciones en la movilidad, en la comunicación o el entendimiento, pueda llegar a un lugar, objeto o servicio. Es la condición que deben cumplir todos los entornos, procesos, bienes y servicios para ser comprensibles, utilizables y practicables de la forma más autónoma y natural posible”. (Piccioni, 2019, p. 21).

En efecto, desde esta perspectiva nos enfocaremos en el acceso a la información institucional para personas con discapacidad visual o baja visión en el contexto de la educación superior. Para saber si el acceso a la información es eficaz realizaremos un análisis del *home* del sitio web de la FCPolit desde el paradigma Moderno de Estándares, propuesto por el Consorcio World Wide Web<sup>102</sup>, el cual se sostiene en un modelo abierto y de empoderamiento colectivo que ayuda a mejorar radicalmente la forma en que las personas de todo el mundo desarrollan

---

<sup>101</sup> Argentina suscribió en 2007 a la "Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad" (CDPCD) aprobados mediante resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 13 de diciembre de 2006. y ratificó en 2008. La Ley N° 26378 incorpora a la normativa nacional.

<sup>102</sup> El Consorcio World Wide Web (W3C) tiene como misión “llevar a su máximo potencial mediante el desarrollo de protocolos y pautas que aseguren el crecimiento a largo plazo de la Web” (<https://www.w3.org/>). El consorcio sostiene que: “El valor social de la Web es que permite la comunicación humana, el comercio y las oportunidades para compartir conocimientos”. Uno de los objetivos principales del W3C es poner estos beneficios a disposición de todas las personas, independientemente de su hardware, software, infraestructura de red, idioma nativo, cultura, ubicación geográfica o capacidad física o mental”.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

nuevas tecnologías e innovan para la humanidad y de ahí, corroborar si dichos resultados llegan al puntaje requerido por la Ley Argentina de Accesibilidad web (Ley N°26.653).<sup>103</sup>

Recuperando los estudios de la comunicación, entendemos a la página web de la FCPolit como una *interfaz*: “Una red de actores humanos y tecnológicos que interactúan y mantienen diferentes tipos de relaciones entre sí.” (Scolari, 2019. p.4). Dicha red establece entre sus actores sociotécnicos conversaciones, relaciones, conflictos, y otras variables, las cuales nos permiten analizar y abordar las interacciones de la tecnología y los actores en faz de receptores, habilitándonos a abordar los procesos de la red desde la dimensión comunicativa.

Nos parecen significativos los aportes que proporcionan los estudios de la educomunicación, para desarrollar la idea de que el proceso de aprendizaje del alumnado puede desarrollarse sin tecnología, sin embargo, no contar con interfaces digitales puede limitar la potencia y el enriquecimiento de los actores de dicho proceso (Cobo, 2016). Cristobal Cobo explica: “Las TIC pueden contribuir a los procesos de aprendizaje, sin embargo, estas no son variables independientes sino contextuales” (Cobo, 2016, p. 59), de esta manera, el contexto y ambiente de enseñanza están influenciados por múltiples factores institucionales, sociales, políticos, económicos, emocionales entre otros tantos, los cuales inciden en el proceso de aprendizaje y al mismo tiempo lo hacen mutar constantemente. De aquí nos preguntamos: Los funcionarios de la Facultad, ¿Consideran al proceso de aprendizaje y sus múltiples factores desde una mirada accesible?

En la misma línea , el educador Mario Kaplún (1998), expone y desglosa en “Una pedagogía de la comunicación”<sup>104</sup> el modelo de educación endógeno, el cual se centra en el alumno y enfatiza en el proceso de aprendizaje de este. El autor se pregunta: ¿Qué es el proceso?:

“Es ver a la educación como un proceso permanente, en que el sujeto va descubriendo, elaborando, reinventando, haciendo suyo el conocimiento. Un proceso de acción-reflexión-acción que él hace desde su realidad, desde su experiencia, desde su práctica social, junto con los demás.” (Kaplún, 1998, p. 50).

Creemos que estas nociones que brinda el educador, nos ayuda a mirar como investigadores de manera crítica y compleja la educación, sus prácticas, y la diversidad de actores involucrados. Desde esta mirada, nos parece vital escuchar los aportes de estudiantes con discapacidad visual o baja visión<sup>105</sup> de la FCPolit para poder construir conocimiento de

---

<sup>103</sup> La Ley Argentina de Accesibilidad web Ley N°26.653, fue Promulgada en Noviembre de 2010 por el Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso y actualizada en 2019.

<sup>104</sup> Kaplún distingue y desarrolla tres modelos básicos de educación: El primero en donde la educación pone el énfasis en los contenidos; el segundo en donde el énfasis está en los efectos (estos dos corresponden al “Modelo Exógeno), y el último, el cual se toma en este trabajo es el modelo endógeno, donde la educación pone el énfasis en el proceso (Kaplún, 1998).

<sup>105</sup> Valoramos este trabajo como un aporte desde el ámbito académico de las Ciencias Sociales a la sociedad, en particular al colectivo de las Personas con Discapacidad, muchas veces invisibilizado y excluido. Nos parece significativo comentar que nos posicionamos sobre la expresión política “Nada de nosotros sin nosotros” dando



## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

manera colectiva hacia el avance de un contexto, ambiente y proceso de enseñanza más equitativo y amable.

De aquí, nos parece significativo cruzar las líneas de la educomunicación y discapacidad. Por un lado, Kaplún afirma: "...Se trata, necesariamente, por propia exigencia de los objetivos, de un proceso libre, en el que el hombre debe tomar sus opciones cada vez con mayor autonomía" (Kaplún, 1998, p. 50). Por el otro, tomando a Piccioni quien explica el Modelo Social de las PcD<sup>106</sup> el cual plantea que la discapacidad es una cuestión de Derechos Humanos, a saber:

"En este paradigma entendemos que existen elementos tanto del entorno físico como social que limitan y restringen la vida de las PcD. No solo el hecho de no poder moverse por un lugar o usar ciertas tecnologías hace que se creen estas barreras. Aquí, aquello relacionado al lenguaje, las actitudes y la cultura pasan al centro de la escena." (Piccioni, 2019, p.22)

Desde este, retomamos a Kaplún quien nos explica que el modelo de educación endógeno trata de una enseñanza problematizadora, que busca ayudar al sujeto a analizar de manera crítica su *realidad personal y social*: "Este tipo de educación exalta los valores comunitarios, la solidaridad, la cooperación; exalta asimismo la creatividad, el valor y la capacidad potencial de todo individuo" (Kaplún, 1998, p. 52).

### **Abordaje Metodológico y Materiales**

#### *Primeros Pasos en el Campo de la Producción de Conocimiento en las Ciencias Sociales*

Para cumplir nuestros objetivos de conocimiento, en primer lugar, nos propusimos realizar un relevamiento del nivel de accesibilidad del *Home* de la página web de la Facultad tomando como referencia las Pautas de Accesibilidad de Contenido Web 2.0 (W3C – WCAG). Este relevamiento se vincula con la Ley 26.653 de Accesibilidad de la Información en las Páginas Web la cual establece que el nivel mínimo de conformidad de los sitios webs a ser cumplimentado por las organizaciones en sus respectivos sitios deberá ser de veinte (20) criterios para el primer año de vigencia de esta disposición y de treinta (30) criterios para períodos subsiguientes. A tales efectos se debe considerar como total los treinta y ocho (38) criterios de conformidad. En este sentido, el nivel mínimo de conformidad a ser cumplimentado por los organismos afectados por la Ley se establecerá en ochenta (80)

---

cuenta que cualquier aporte al campo de la discapacidad debe ser una construcción junto a las personas de dicho colectivo.

<sup>106</sup> La Licenciada en su tesina de grado hace un recorrido histórico por las distintas concepciones de las PcD a lo largo del tiempo. En orden cronológico, ellas son: modelos de la prescindencia; rehabilitador/médico, de autonomía personal; social.





## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

puntos. Cabe destacar que cada criterio de conformidad tiene un valor de 4 puntos para el nivel que alcanza la Ley (Nivel AA).

En segundo lugar, a través de entrevistas en profundidad a informantes claves, recuperamos los relatos de estudiantes y funcionarios de los organismos pertinentes a la problemática con el objetivo de identificar obstáculos y observaciones que se experimentan al momento de navegar por la página web de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

Arrojados los resultados del relevamiento del nivel de accesibilidad, observaremos si se cumple con los requerimientos de las legislaciones argentinas, y al mismo tiempo para enriquecer nuestra investigación desde los estudios de la comunicación, educomunicación y discapacidad

tejeremos nuevas reflexiones sobre la importancia de una interfaz digital inclusiva para el proceso de aprendizaje del alumnado dentro de la universidad.

### **Discusión y Resultados**

#### **Sobre la Accesibilidad de la Sección Home de la FCPolit**

La Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales cuenta con un sitio web institucional, dentro del cual se alojan diferentes contenidos, a saber: menú para ingresar a diferentes secciones, un buscador, un carrusel de fotos con información referidas a las imágenes, información sobre las carreras que se dictan, novedades destacadas, eventos, acceso a bedelía virtual, sección FCPolit digital (links de accesos a trámites, cursos virtuales, protocolos Covid - 19, laboratorio sonoro, biblioteca digital, producciones audiovisuales). Dando cierre al home, en el pie de página, se encuentra información sobre la ubicación territorial de la casa de estudios e iconos con hipervínculos al acceso a las redes sociales oficiales.<sup>107</sup>

El sitio web institucional es considerado como una herramienta constitutiva del proceso de aprendizaje del estudiantado, ya que a este se ingresa para obtener información significativa para el cursado de la carrera, actividades académicas, así como también la adquisición de material de estudio. Debido a estas características, creemos que la interfaz debe ser accesible, es decir, comprensible, utilizable y practicable para la totalidad de los estudiantes, sin importar su condición (Piccioni, 2019).

Dentro de la unidad académica, reconocemos en el estudiantado una amplia diversidad de identidades y necesidades, entre ellas a las personas que tienen discapacidad visual o baja visión<sup>108</sup>. Considerando las posibilidades y limitaciones de estos estudiantes (y del software

---

<sup>107</sup> Esta descripción fue realizada en noviembre de 2021, sin embargo, no presentó cambios significativos al 2022. Las capturas de pantalla se pueden ver al final del apartado discusión y resultados.

<sup>108</sup> Según la Organización Mundial de la Salud: La discapacidad visual moderada y la discapacidad visual grave se reagrupan comúnmente bajo el término «baja visión»; la baja visión y la ceguera representan conjuntamente el



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

que utilizan para realizar la lectura del sitio, mayormente los lectores de pantalla) la página web institucional debería garantizar de manera accesible y autónoma la interacción entre el estudiante y la interfaz, sin tener que requerir la asistencia de un tercero para poder navegar y usar la web<sup>109</sup> de manera que pueda comprender toda la información alojada, como también cumplir con los objetivos operacionales necesarios para llegar a las diferentes secciones de interés del sujeto.

Debido a esta diversidad en la población universitaria, la FCPolit cuenta con una Dirección Accesibilidad y Convivencia, la cual se encarga de generar acciones y políticas de gestión que garanticen las condiciones necesarias para que estudiantes con discapacidad puedan transitar la vida universitaria ejerciendo plenamente el derecho a la educación. Para conocer la perspectiva del órgano institucional sobre la temática de accesibilidad, se entrevistó a Viviana Marchetti, encargada de la Dirección, quien comenta que junto a Arianna Piccioni, investigadora sobre accesibilidad web, la Secretaria de Comunicación y Medios de la misma institución y la programadora web de la página trabajan en el avance de un sitio web accesible e inclusivo.

En la entrevista realizada a Viviana, ella señala: “La FCPolit tiene una amplia trayectoria de políticas vinculadas con la discapacidad iniciadas en 2006”, esto desembocó en la creación del Área de Discapacidad y Accesibilidad, pero no es hasta el 2021 que esta se convierte en Dirección, y pasa a ser dirigida por la propia Viviana. En los últimos años la necesidad de una página web accesible cobra mayor relevancia en el proceso de enseñanza, debido a esto, desde 2021 la revisión de dicha interfaz pasa a ser periódica, puesto que hasta entonces no había antecedentes de un relevamiento del nivel de accesibilidad.

Por otra parte, a partir de la entrevista con María Inés Carreras y Clarisa Ramachotti, encargadas de la Secretaría de Comunicación y Medios, lugar donde se gestiona el ecosistema mediático de la Facultad y sus vínculos con la comunidad académica y la sociedad en su conjunto, observamos que se implementaron a lo largo de los años “Buenas Prácticas” en relación a la accesibilidad, a modo de ejemplo: el etiquetado con la descripción de una imagen o la creación de un logo accesible para que el lector de pantalla que utilizan los estudiantes no videntes pueda leer su información gráfica.

Ya registradas las miradas y acciones de las áreas institucionales, entrevistamos a Florencia Fiorillo, estudiante de la Licenciatura en Comunicación Social, quien tiene una discapacidad visual. Este intercambio permitió conocer su experiencia sobre el cursado académico en general, y particularmente su forma de navegar la web de la Facultad teniendo que utilizar un lector de pantalla el cual resultó muy bueno en cuanto al nivel de accesibilidad de la web. En palabras de la entrevistada: “...es todo muy accesible. El menú de inicio es muy claro, se entiende todo. En el resto de secciones, hasta donde yo recorrí, nunca encontré ninguna falencia.” (Fiorillo, F. Entrevista personal, 26 de octubre de 2021).

---

total de casos de discapacidad visual.  
<http://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/blindness-and-visual-impairment>

<sup>109</sup> Por un lado la navegabilidad se refiere a la facilidad para desplazarse de manera voluntaria entre los contenidos, por el otro, la usabilidad tiene más que ver con la claridad, simpleza y estilo de los componentes.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Teniendo en cuenta que el sitio web forma parte del proceso de aprendizaje por un lado, y por el otro, aloja vasta información sobre otras instancias de conocimiento fuera del aula, tales como: pasantías, prácticas profesionales, proyectos de investigación y extensión, entre otras, nos parece de suma importancia que este cumpla con las condiciones de accesibilidad para que el cursado de los estudiantes sea con una participación activa y enriquecedora. Con respecto al enriquecimiento del sujeto en el proceso de aprendizaje: “Se aprende de verdad lo que se vive, lo que se recrea, lo que se reinventa y no lo que simplemente se lee y se escucha.” (Kaplún, 1998, p.51)

En la misma línea, recuperamos de Cobo (2016) sobre el rol de la página web de, favoreciendo el surgimiento y la construcción de redes, conexiones y significados entre diferentes contenidos, saberes y contextos, construyendo una ruta del aprendizaje. (Cobo, 2016).

Nos parece pertinente que el desarrollo de estrategias de enseñanza, incluyendo sus factores e interfaces constitutivos sean planificados y desarrollados desde el diseño universal, puesto que se entiende que algo accesible va más allá de si los sujetos poseen o no una discapacidad (Piccioni, 2019). En efecto, creemos que desde las instituciones educativas, no se deben adaptar los materiales pedagógicos y/o TIC para una condición particular, sino que debe siempre estar presente y a lo largo del tiempo el objetivo de que el resultado final sea accesible al mayor número de personas posible. A partir de este planteo, consideramos que las instituciones y/o sujetos encargados de la planificación y elaboración de la interfaz web deben apoyarse sobre las bases de un modelo de educación endógeno con diseño universal, brindando tanto a los alumnos con discapacidad visual como a aquellos que no posean una discapacidad las condiciones necesarias para que puedan desenvolverse de manera autónoma a la hora de navegar por el sitio sin tener que recurrir a una tercera persona para dicha actividad.

Tomamos la idea de Cobo de que el rediseño de la interfaz digital logra un camino académico más inclusivo, sin embargo, no mejorará la estructura de la formación. En este sentido nos parece importante que la *accesibilidad* sea instituida tanto como política que garantice los derechos de los sujetos y en las prácticas cotidianas en el ambiente de enseñanza, lo cual responde a lograr interfaces sociotécnicas educativas con relaciones de inclusión, es decir, sumar nuevos actores a la red (Scolari, 2018). Como afirma el investigador: “Las tecnologías difícilmente se traducen en mejoras directas en los aprendizajes tradicionales (lectura, ciencias o matemáticas) cuando no vienen acompañadas y enriquecidas con un conjunto de cambios de carácter transversal en el ecosistema educativo.” (Cobo, 2016. p.55)

A lo largo de nuestro proceso de investigación pudimos conocer la mirada, el recorrido y experiencia de cada actor involucrado en la trama educativa en relación a la accesibilidad, conociendo cómo es la proyección, planificación e implementación de las políticas de accesibilidad con el objetivo de lograr una red académica más inclusiva y democrática. De la misma manera, nuestro trayecto de investigación incluye una mirada más técnica de la interfaz en cuestión, posibilitado por el análisis desde el nivel informático (W3C); relevamiento que nos permitió observar en datos concretos el nivel de accesibilidad de dicho sitio.



Según las Pautas de Accesibilidad de Contenido Web 2.0 (W3C – WCAG) realizamos un análisis de los diferentes criterios establecidos por la W3C para examinar cuán accesible es el Home del sitio web de la FCPOLIT. En nuestro análisis fueron examinados 3 principios<sup>110</sup>:

1. Perceptible: En este principio se examina que la información y los componentes de la interfaz de usuario deben poder presentarse a los usuarios de manera que puedan percibirlos.
2. Adaptable: En este principio se examina que el contenido se pueda presentar de diferentes formas (por ejemplo, un diseño más simple) sin perder información o estructura.
3. Operable: En este principio se examina que los componentes de la interfaz de usuario y la navegación deben ser operativos.

### **Resultado del Análisis según Pautas de Accesibilidad de Contenido Web 2.0 (W3C – WCAG)**

El análisis del *home* del sitio web de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales fue llevado a cabo el 13 de noviembre de 2021.

En el mismo fueron analizados los principios de *perceptibilidad, operabilidad y comprensibilidad* dentro del *nivel de análisis “A”*.

Analizando los resultados, observamos que el *home* de la página web institucional no es accesible, y por ende no cumple la legislación vigente en nuestro país.

Los resultados finales son:

- Fallan 5 criterios.
- Quedan 18 potencialmente buenos (passed / not present).

Teniendo en cuenta los puntos de cada criterio y la legislación argentina:

*18 x 4 = 72 puntos*

*Sitio web no accesible*

Como es especificado en el abordaje metodológico, el nivel mínimo de conformidad a ser cumplimentado por los organismos afectados por la ley son 80 puntos, considerando que cada criterio de conformidad tiene un valor de 4 puntos para el “nivel A”, en efecto el análisis de la muestra arroja 72 puntos.

Considerando el total de puntos (72), el cual no cumple con la legislación vigente vemos que la cifra no está alejada de la cifra de conformidad y que es posible a corto plazo llegar al nivel máximo de accesibilidad (Nivel “AA”)<sup>111</sup>.

---

<sup>110</sup> El principio de *robustez* no fue analizado ya que para poder desarrollar este es necesario tener conocimientos avanzados sobre programación web, el cual no es afín a nuestra disciplina. El principio postula que el contenido debe ser suficientemente “robusto” para que pueda ser interpretado y comprensible por diferentes agentes de usuario, incluyendo tecnologías de asistencia.

<sup>111</sup> En 2019 la Oficina Nacional de Tecnologías de Información (ONTI) declaró necesario realizar una actualización de la normativa existente (2010), elevando el nivel de exigencia de las pautas de accesibilidad incorporando criterios de conformidad de nivel “AA”.



## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Ingresantes Estudiantes Docentes NoDocentes Congreso 2021 BSL Quaresal

Facultad Ciencias Secretarías Investigación Posgrado Extensión Contacto Novedades

### Facultad de Ciencia Política y RRII

Más de 40 años en la Universidad Nacional de Rosario; más de 20 trayectos de formación académica y una gran comunidad, acompañan nuestra convicción de producir conocimiento de excelencia y de calidad.

Lic. en Ciencia Política Lic. en Comunicación Social Prof. de Comunicación Educativa

Lic. en Relaciones Internacionales Lic. en Turismo Lic. en Trabajo Social

### Novedades destacadas



10 DICIEMBRE 2021  
**Día de los Derechos Humanos: nuestro aporte al Proyecto de Víctimas de Terrorismo de Estado**



10 DICIEMBRE 2021  
**Pasá por la Biblioteca a buscar tu libro para el verano**



6 DICIEMBRE 2021  
**Calendario académico 2022**



3 DICIEMBRE 2021  
**Abrazar la discapacidad: fcpolit más accesible**

### Próximos Eventos

**14** Cursillos de Ingreso 2022  
FEB 9:00 pm - 7:00 pm

**29** Inauguración del AULARIO  
NOV 7:00 pm - 8:00 pm

**03** Conferencia de la Cátedra del Agua  
DIC 7:00 pm - 9:00 pm

**27** Charla para ingresantes 2022  
NOV 9:00 am - 11:30 am

**09** SIMPOSIO Turismo y Ciencias Sociales. PANEL ESPECIAL: Ciudades y Turismo: desafíos y reconfiguraciones en tiempo de (pos) pandemia.  
NOV 4:00 pm - 6:00 pm

### Bedelia Virtual

Buscar Colecciones

#### Fcpolit digital

**Tómbas**  
para estudiantes

**Protocolos**  
Resoluciones COVID19

**CiD Digital**  
bibliografía de odiosas

**Cursos Virtuales**  
Oferta de EVAE

**Laborio**  
Laboratorio Género

**Multimedia**  
Producciones audiovisuales





## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

### **Conclusiones Preliminares y Sugerencias**

#### **“Nada de Nosotros sin Nosotros”**

Sin dejar de reconocer la gestión y el trabajo operativo de la Secretaría de Medios y Comunicación de la FCPolit, sugerimos que es necesario incluir a los estudiantes con discapacidad visual o baja visión, y que no posean discapacidad alguna para que testeen todos los cambios que se programen en la página web institucional. Creemos que la opinión del alumnado puede realizar grandes aportes a las actualizaciones de la interfaz, así como también enriquecer colectivamente el trabajo de la Institución para llegar a una Universidad más inclusiva en materia de accesibilidad.

#### **Newsletter**

Considerando el testimonio de la estudiante Florencia Fiorillo, quien nos comentaba que en algunas ocasiones se enteró tarde de las pasantías promovidas por la FCPolit, proponemos a la Secretaría de Medios y Comunicación la creación de un newsletter semanal, de manera que el alumnado acceda a todas las novedades institucionales de manera centralizada a través de su correo electrónico o por el aula virtual “Comunidades”.

#### **Accesibilidad en “Stories” de redes sociales**

Retomando el testimonio de Florencia, quien nos comentaba que le dificulta comprender el contenido de las stories en redes sociales, creemos necesario poder planificar y llevar a cabo stories de Facebook e Instagram accesibles. A modo de ejemplo: Para las trivias que se realizan una vez a la semana, poder agregarles descripción sonora.

#### **Formación**

Consideramos que el plan de estudios de la Licenciatura en Comunicación Social debe contemplar en la formación del alumnado la temática de discapacidad, para ello, proponemos la conformación de una Cátedra en Comunicación Accesible como herramienta para el futuro profesional del comunicador, pero sobre todo de avance hacia una sociedad más igualitaria para todos y todas.

Si bien reconocemos que existe y se lleva a cabo una política de accesibilidad desde la Universidad y la FCPolit, creemos significativo que la accesibilidad debe atravesar todas las cátedras y áreas de la Institución. En efecto, consideramos que la conformación de la Cátedra antes mencionada puede ser un gran salto para la Universidad y sus áreas, a condición de que





## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

no se delegue en ella toda la responsabilidad de la formación en accesibilidad, sino que sea un compromiso colectivo.

### Actualizaciones

Días posteriores a la entrega de este trabajo, en diciembre 2021, la página web de la FCPolit fue actualizada, teniendo un nivel de accesibilidad del 96% según sistema Accesar de ONTI<sup>112</sup>, posicionándose como uno de los primeros sitios webs de la Universidad Nacional de Rosario en materia de inclusión.<sup>113</sup>

Para realizar las actualizaciones adecuada al trabajo, se realizó una nueva entrevista a Clarisa Ramachotti, integrante de la Secretaría de Comunicación y Gestión de Medios quien nos comentó que desde la actualización de la interfaz el 3 de diciembre de 2021 hasta el jueves 5 de mayo no recibieron ningún tipo de reporte de estudiantes con respecto a la web. Así mismo, nos informó que desde la actualización no se realizó un nuevo diagnóstico de accesibilidad.

Finalmente, destacó que el organismo sigue aplicando “Buenas Prácticas” de accesibilidad a los distintos contenidos que se suben a las redes y plataformas digitales oficiales de la Facultad.

De la misma manera, entrevistamos a Arianna Piccioni, auxiliar técnica de la Dirección de Accesibilidad y Convivencia quien nos comentó que debido a que la actualización de la web fue a fin del 2021, todavía no se pudo conformar un “focus group” con usuarios para el testeo de la misma, sin embargo, lo tienen presente para realizarlo próximamente.

Arianna también comenta que no hubo reportes de estudiantes sobre la interfaz digital, y agrega: “Las pautas de accesibilidad no necesitan actualización constante mientras se sigan los protocolos para cargar el contenido contemplando el etiquetado de imágenes y los cuerpos de textos accesibles”. (Piccioni A. Entrevista personal, 7 de mayo de 2021).

Destaca que el puntaje logrado en diciembre de 2021 cumple con el nivel A y estima que en algún momento deberán actualizarlo con la Ley al Nivel AA, y de ahí hacer un nuevo diagnóstico.

A raíz del acercamiento del estudiante Franco Kozoriz, quien comentó sobre este trabajo en reuniones organizadas por agrupaciones estudiantiles de nuestra casa de estudios para tratar sobre la construcción del nuevo plan de estudios de la Licenciatura en Comunicación Social, nació el interés de muchos estudiantes de contemplar la posibilidad de la formación de la Cátedra en Comunicación Accesible, sumando a la reflexión sobre la actualización de la formación de los futuros comunicadores una mirada desde la discapacidad.

### Bibliografía

---

<sup>112</sup> La Oficina Nacional de Tecnologías de Información (ONTI) en su rol de Autoridad de Aplicación de la Ley de Accesibilidad Web, monitorea y evalúa la accesibilidad de sitios web.

<sup>113</sup> Cabe resaltar que desde la composición visual la página web no sufrió cambios radicales. Esta observación da cuenta que las capturas de pantalla adjuntadas en este trabajo no sufrieron dichos cambios.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- Castro, R. (1996) “*En busca del significado: supuestos, alcances y limitaciones del análisis cualitativo*”. En Reflexiones teórico-metodológicas. Centro de Investigaciones en Sistemas de Salud, Instituto Nacional de Salud Pública.
- Cobo, C. (2016) “*La innovación pendiente*” Montevideo: Ed. Penguin.
- Kaplún, M. (1998) “*Pedagogía de la comunicación*”. España: Ed. La Torre.
- Piccioni, A. (2019) “*Accesibilidad y comunicación Estrategias para la elaboración de producciones visuales inclusivas.*” (Tesina de grado)  
<https://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/15287/TESINA%20DE%20GRADO%20-%20PICCIONI%20LUNA%2C%20ARIANNA.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Scolari, C. (2018). “*¿Cómo analizar una interfaz?*” Universitat Pompeu Fabra – Barcelona.
- Scolari, C. (2018) “*Las Leyes de la Interfaz. Diseño, ecología, evolución, tecnología.*” Barcelona: Editorial Gedisa.
- Organización de las Naciones Unidas (2008) “*Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*”.  
<https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>
- Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina (2010) “*Ley 26.653.*”
- Secretaría de Gestión y Empleo Público. (2020) “*Manual de buenas practicas en Discapacidad*”  
[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/discapacidad\\_5.10\\_modificado.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/discapacidad_5.10_modificado.pdf)
- Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina (2006) “*Ley de educación Nacional.*”  
<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-de-educ-nac-58ac89392ea4c.pdf>
- Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina (2010) *Ley 26.653*  
“*Accesibilidad de la Información en las Páginas Web. Autoridad de Aplicación. Plazos. Reglamentación.*”  
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/175694/norma.htm>



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## **Reformas de la escuela secundaria en la Provincia de Córdoba: los cambios en la gestión directiva**

Cesar Mauricio Kasprzyk  
mauricio.kasprzyk@unc.edu.ar  
CONICET-UNC

### **Resumen**

El presente trabajo analiza las principales reformas escolares que afectaron a la escuela secundaria argentina en las últimas décadas. Los cambios que se expresan en el plano normativo fueron enunciados en el lapso de dos décadas y dan cuenta de la recurrencia de las reformas en los gobiernos de distintos signo político. Se realiza el análisis de las modificaciones de la escuela secundaria dado que se considera que el desarrollo de la gestión directiva se plantea en función de las nuevas demandas hacia la organización escolar. De esta forma es posible evidenciar la introducción del término gestión en el contexto de la década de 1990 y su consolidación como ejercicio de la función directiva.

Para la reconstrucción de las perspectivas bajo análisis se recurrió a fuentes documentales (resoluciones y leyes nacionales/provinciales) aprobadas desde el año 1991 en las dos jurisdicciones mencionadas. El trabajo se encuadra en el marco de una tesis de doctorado que aborda las prácticas de dirección escolar en la Provincia de Córdoba en el período 2006-2019.

### **Presentación**

La dirección de las escuelas secundarias constituye uno de los principales objetos de las políticas de reformas escolares de las últimas décadas. Estos cambios se han instrumentado principalmente por la puesta en práctica de distintas políticas de reformas, sin que se hayan plasmado en la normativa procedente del Poder Legislativo nacional y/o provincial. Por lo cual, los cambios emergieron en la práctica y se adaptaron a las nuevas demandas del contexto.

En el presente trabajo mencionaremos las principales políticas educativas de Argentina sancionadas en las últimas décadas; posteriormente, reconstruiremos algunas políticas de reformas organizativa e institucional de la escuela secundaria, luego se describirán los cambios que suponen esas políticas en cuanto al rol que desempeñan las y los directores de escuelas. En este sentido, nos preguntamos si esas modificaciones de la escuela secundaria con las políticas de inclusión contemplan un giro en la definición de la gestión directiva.

### **Introducción sobre las reformas escolares**



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

La expresión reforma educativa constituye un espacio de confluencia entre el ámbito de las políticas generales y las acciones concretas. Sin embargo, esta forma de incidir sobre los sistemas educativos ha dado lugar a experiencias poco exitosas en los últimos años, sobre todo, desde el punto de vista de la consecución de los propios objetivos de las reformas encaradas. Un aspecto central en dichas reformas ha sido la definición del rango de obligatoriedad de los estudios formales; motivo de controversia a la hora de la formulación de políticas públicas durante el último siglo sobre todo por su aporte a la conformación de la ciudadanía. En las reformas educativas implementadas en los países latinoamericanos en las últimas décadas, se evidenció una ampliación del rango de obligatoriedad hasta llegar a cubrir la educación de nivel medio. Sin embargo, la extensión de la obligatoriedad suele no ser discutida ni fundamentada como política de Estado ni tampoco las leyes que la han extendido han incluido en el mismo texto normativo programas para garantizar su cumplimiento (Ruiz, 2016).

Las recurrentes leyes de reforma educativa de los países latinoamericanos han estado influidas por los procesos de reformas de los países europeos y también por las acciones instrumentadas por algunos Estados de los Estados Unidos así como por las recomendaciones realizadas por Organismos Internacionales. Es decir, diferentes tradiciones, influencias y orientaciones políticas e ideológicas han inspirado los procesos de reformas educativas realizadas en las últimas décadas en América Latina (Ruiz, 2016). En este sentido, si se analiza la evolución contemporánea de los procesos institucionalizados de educación en el mundo occidental, podría conjeturarse que la historia reciente de los sistemas educativos ha sido una historia de reformas educativas, dados los sucesivos y no siempre concluidos procesos de transformación que varios países han ensayado en las últimas décadas.

En la primera década del siglo XXI, varios países llevaron adelante nuevas reformas educativas. En algunos casos fueron enmiendas a la normativa sancionada en la década anterior, en otros, resultaron nuevas reformas -de las anteriores reformas educativas- que supusieron cambios globales en aspectos como la estructura académica<sup>114</sup>, el currículo, la formación docente entre otras. Pero la escuela secundaria históricamente ha sido objeto de permanentes redefiniciones, los aportes en el marco de la multiplicidad de sentidos permiten interpretar que el nivel secundario de educación es una permanente “definición” para construir, o una definición que busca un objeto preciso y no lo halla tan fácilmente (Asprella, 2013).

Si bien se ha consolidado un modelo institucional escolar que ha permanecido estable en los últimos ciento cincuenta años, las políticas de reforma en el nivel secundario han afectado

---

<sup>114</sup> Se entiende por estructura académica de un sistema educativo al modo en que un Estado, sobre la base de acuerdos de obligatoriedad de estudios sobre determinados contenidos de enseñanza, organiza los conocimientos que establece como relevantes en determinado contexto histórico y social. Para ello establece trayectos verticales, de formación obligatoria, que se identifican con grados, ciclos y niveles a la vez que determina diferenciaciones horizontales que se identifican con modalidades, sectores y regímenes especiales de enseñanza (Ruiz, 2012).



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

diversos planos, pasando por su organización curricular, la introducción de los contenidos básicos, el régimen pedagógico, la progresiva extensión de la obligatoriedad del nivel, la introducción de la evaluación docente y la evaluación de la calidad. Los cambios introducidos en las organizaciones escolares fueron promovidos por diversos actores del orden nacional e internacional; sin embargo, el diseño de las reformas no siempre se encuentra reflejada en los cambios que efectivamente acontecen en las organizaciones escolares, menos aun cuando no poseen el aval de sus principales hacedores -el sector docente- quienes a su vez son parte de diversas herencias institucionales que se arrastran entre modelos y prácticas (Acosta, 2015).

### **Reformas educativas en la década de 1990**

Las reformas educativas desarrolladas recientemente en la Argentina han afectado varias dimensiones del sistema escolar. Se encuadraron en leyes aprobadas por el Congreso Nacional e implicaron que las propias jurisdicciones tuvieran que sancionar sus normativas educativas para ajustar la estructura académica, las políticas de formación docente, las políticas curriculares resultantes y la introducción de mecanismos de acreditación institucional y de evaluación de la calidad (Ruiz, 2016). Las reformas de los años noventa del siglo pasado incluyeron principios y propuestas organizacionales, administrativas y curriculares diferentes a las de etapas anteriores. Esta intención refundacional se realizó a partir de la promulgación de nuevas leyes de educación y la adopción de amplios planes nacionales de reforma, que involucraron directamente al nivel secundario. Tal es así que una de las primeras leyes fue sancionada por el Congreso de la Nación en diciembre de 1991 -ley de Transferencia de servicios educativos nacionales 24049- y a través de ella se facultó al Poder Ejecutivo Nacional a transferir a partir del primero del primero de enero de 1992, a las provincias y a la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, los servicios educativos, administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica, así como también las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos (Almandoz, 2000).

De esta forma, “la descentralización en el plano del gobierno del sistema educativo argentino supone cierta autonomía de las jurisdicciones quienes, a pesar de que deben seguir los lineamientos de la política nacional, gobiernan, administran y organizan sus propios sistemas educativos” (Caldo y Mariani, 2020, p. 172). Desde entonces se complejiza la trama de relaciones entre la política nacional-federal y las adaptaciones locales que se realizan en las jurisdicciones.

El citado proceso de organización descentralizada del sistema concretada para todos los niveles educativos, a excepción del universitario, supuso la creación de sistemas educativos provinciales, nuevos ministerios, equipos técnico-pedagógicos y por ende una redefinición de las funciones del Ministerio nacional al constituirse como un "ministerio sin escuelas", tal como se lo denominó en el marco de las políticas educativas de esa década. Se modificó su estructura organizativa y se comenzó a desarrollar diversos programas y proyectos tendientes a asistir a las provincias en la implementación de la LFE (Rio y Schoo, 2016). De esta forma



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

se cerró un proceso que comenzó treinta años atrás y a través de él “todas las instituciones educativas nacionales del nivel medio y superior pasaban a depender de las jurisdicciones provinciales” (Vior, 1999, p. 8).

Tiramonti (2007) sostiene que mediante la descentralización educativa fue posible desconcentrar el tema de la cotidianeidad de la gestión escolar y las exigencias financieras y ubicar los conflictos emergentes en distintos niveles del Estado. Sin embargo, la Ley Federal de Educación, sancionada en 1993, omitió cualquier especificación sobre nuevas atribuciones y funciones para los roles directivos, aspectos que en la práctica experimentaron profundos cambios al momento de dirigir las organizaciones escolares.

Si bien la normativa que reguló el sistema educativo en todo el territorio nacional no estableció en su articulado ninguna mención a las tareas que debieron afrontar quienes realizaban el trabajo de dirección escolar, se identifica que el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE), ámbito de gobierno federal del sistema, aprobó dos resoluciones que orientaron, en lo sucesivo, los cambios que se desarrollaron.

La resolución 41/95 sentó las bases federales para la reorganización institucional de las escuelas. Para llevar a la práctica el proceso de transformación la normativa dispuso que:

Se acuerdan los siguientes aspectos a cambiar en las instituciones:

1. Gestión 2. Organización institucional 3. Trabajo institucional de los alumnos 4. Aula flexible 5. Inclusión progresiva de los CBC 6. Procesos orgánicos de participación (texto de la res. 41/95).

La norma, que no presenta un conjunto integrado de artículos sino un texto unificado, expresa las categorías de las organizaciones escolares que deberán ser afectadas por la reforma en curso. En efecto, se evidencia que el ámbito de la gestión vuelve a concitar la atención en la expresión normativa; en este sentido, se establecía que desde la dirección de las escuelas se convocara a los actores escolares para la formulación del proyecto institucional así como a implementar la autoevaluación institucional en relación con las competencias de sus estudiantes en relación con las metas del proyecto institucional (resolución 41/95).

Por otro lado, en la resolución 43/95 del CFCyE se detallan las funciones que deberían desempeñar docentes (en el espacio áulico), directoras/es, supervisoras/es y la institución escolar en el proceso de implementación de la políticas de reforma educativa. En primer lugar, la resolución establece que “Se dictará una norma provincial fijando la aplicación de la nueva estructura, con la secuencia anual de gradualidad de la implementación” (artículo 1°). En segundo lugar, la norma establece la reorganización que tuvo implicancias en las tareas de los actores escolares “La transformación educativa en marcha requiere la organización de diferentes espacios y tiempos de la estructura escolar que incluye tanto los contenidos como la propia gestión educativa”. En este sentido, interesa destacar las especificaciones en relación la figura de directoras/es:





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

(artículo 2°) Los directivos/as: - promover(án) la participación y el compromiso creciente de todos los docentes de la institución, para alcanzar las metas programadas. - planificarán con los docentes la distribución del tiempo escolar flexibilizando su uso en relación con: a) el tiempo real que requiere los aprendizajes según su especialidad, grado de complejidad, edad de los alumnos y otras variables; b) los momentos y modos para la recreación. - incrementarán el uso efectivo de la información existente en la escuela, incluyendo la lectura permanente de los indicadores cualitativos y cuantitativos establecidos para el seguimiento de la marcha del proyecto pedagógico institucional. - participarán de reuniones periódicas y sistemas con los otros directivos/as de la zona, según la organización de cada provincia.

Manzione (2009) sostiene que el discurso de la época, expresado en este caso en la normativa, expresaba la necesidad de desarrollar en las y los directores categorías profesionales que se sintetizaban en la imagen del gestor exitoso de instituciones eficientes. En este sentido, las y los directores debían desempeñarse en instituciones que estaban atravesando profundos cambios. La imagen de la organización escolar que prevalece no es la clásica escena de la modernidad regida burocrática y jerárquicamente, sino que se imponía la metáfora de la organización flexible y cambiante que debía atender la demanda de los consumidores.

Por otra parte, la Ley Federal de Educación N° 24195 constituyó un complemento necesario de la Ley de Transferencia, en el sentido de favorecer jurídicamente el proceso de descentralización, sentar las bases para contrarrestar, desde el Estado Nacional, la atomización del sistema y acompañar, en algunas de sus facetas, la reforma del Estado (Carranza, Kravetz, Pacheco, Castro, Abratte y López, 2006, p. 34). Además, la normativa federal aprobada en el contexto de esas transformaciones también incorporó cambios en relación con la dirección escolar. En este sentido, las resoluciones procedentes del Consejo Federal de Cultura y Educación cristalizaron las modificaciones sobre la dirección escolar que no se especificaron en la nueva ley y redefinieron pautas en cuanto a la tarea de dirigir escuelas en un contexto signado por cambios estructurales.

Sin embargo, en la Provincia de Córdoba se adelantó a los cambios expresados en las normas nacionales y aprobó nueva legislación educativa de forma previa a la sanción de la Ley Federal de Educación. Abratte (2015) considera que la premura de la provincia de Córdoba para aprobar la Ley General de Educación N° 8113 de 1991 solo puede ser comprensible en el marco del proceso de transferencia de escuelas medias y superiores que se consolidaría con la sanción de la ley 24049 dado que ambas leyes tuvieron tratamiento legislativo de forma simultánea -a fines de 1991- una en el ámbito nacional y la otra en el ámbito provincial. Por otra parte, el Estado cordobés se aseguraba, con la sanción de la ley, un margen de autonomía dado que era evidente que en lo inmediato se aprobaría una ley nacional/federal que regularía el conjunto del sistema educativo. De esta forma, la ley N° 8113 derogó las leyes de Educación N° 1426 de 1896 y N° 7730<sup>115</sup> de 1988. La primera fue una norma por que regulaba la educación primaria en la provincia, tomando como modelo la Ley de Educación Común N° 1420 sancionada en 1884.

---

<sup>115</sup> Regulaba la educación inicial y establecía la obligatoriedad de la sala de 5 años.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Es en esta nueva ley (N° 8113) donde encontramos especificaciones respecto a las funciones y atribuciones del cargo de directivo en el ámbito escolar:

(artículo 73) El director. El director, como representante oficial del Estado provincial, ejercerá la autoridad superior del centro. Le corresponderán las competencias ejecutivas de dirección y administración, y será asistido para su mejor cumplimiento por un equipo directivo, cuya composición variará según las características del centro. El acceso a estos cargos se efectúa con arreglo a las condiciones establecidas por el estatuto que regula la carrera docente.

(artículo 74) Funciones del director. Corresponderán al director, el ejercicio de las siguientes funciones especificadas en las reglamentaciones de esta ley:

a) Planificación:

- Formula, asistido por el Consejo y el equipo docente, el diseño del proyecto institucional del centro. Elabora, asistido por el equipo docente la programación anual de actividades del centro.
- Prepara el proyecto de presupuesto anual del centro que se eleva a las autoridades competentes;

b) Gestión:

- Preside el Consejo del centro educativo.
- Dirige la ejecución de las acciones programadas.
- Coordina el equipo docente de la institución y sus actividades académicas.
- Vela por el cumplimiento de la presente ley y sus reglamentaciones.
- Resuelve, como instancia administrativa, las cuestiones de su competencia suscitadas por la aplicación de esta normativa.
- Representa oficialmente al centro en los públicos y en las relaciones con otras instituciones;

c) Evaluación:

- Dirige el proceso evaluatorio de las acciones programadas y sus resultados.

Según Sverdlick, Austral y Saguier (2016) la gestión pedagógica es un concepto pertinente a la escala de las unidades escolares las escuelas singulares son al mismo tiempo su condición de posibilidad y su ámbito de existencia. La estructura y dinámica organizativa de la escuela, su conformación profesional, técnica y material constituyen las bases reales para que el currículo y su operación encuentren una forma determinada. Forma que no es neutra respecto de la calidad de la enseñanza ni inocente respecto de los resultados de la escolaridad. Hablar de gestión pedagógica implica tender un puente hacia las gestiones política, administrativa y técnica cuya autodenominación en los niveles superiores a la escuela les ha hecho prescindir de esta instancia donde sus políticas para realizarse necesariamente confluyen” (Ezpeleta, 1992, p. 107).

Posteriormente, en 1995 la Provincia de Córdoba volvió a sancionar nueva legislación escolar para adecuar su estructura académica a los lineamientos de la Ley Federal de Educación; lo hizo a través de un texto normativo breve denominado Ley provincial N° 8525 “Estructura del sistema de educación primaria y educación media” que solamente expresa la adhesión a la norma nacional y detalla los cambios que se introducen en la clásica estructura de escuela primaria y secundaria (de 7 y 5 años de duración).



### **Las reformas escolares en el nivel secundario a partir del 2003**

A partir de la asunción del nuevo gobierno nacional en 2003 es posible identificar un nuevo período de reformas en torno al nivel secundario. Se tomaron una serie de acciones que luego fueron ratificadas por la Ley de Educación Nacional (LEN), sancionada en 2006. Durante los primeros años (2003-2005), se aprobaron un conjunto de leyes que, desde el punto de vista del diagnóstico oficial, buscaban situarse como “reparadoras” de algunas de las políticas educativas de los años noventa<sup>116</sup> (Río y Schoo, 2016). En este sentido, en 2004 se sancionaron las leyes N° 25864 y N° 25919, tendientes a garantizar el ciclo de 180 días efectivos de clases para los establecimientos educativos de todo el país y a aumentar y garantizar el pago del salario docente, respectivamente. Asimismo, fue aprobada la ley 26058, de Educación Técnico Profesional, en 2005 se presentó oficialmente como forma de jerarquizar esta modalidad de la enseñanza. En el artículo 41 de la ley se dispone que el gobierno y administración de este circuito de educación técnico-profesional “es una responsabilidad concurrente y concertada del Poder Ejecutivo Nacional, de los Poderes Ejecutivos de las Provincias y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. La ley 26058 plantea una organización institucional caracterizada por una gran cantidad de organismos (dispuestos en los artículos 42, 43, 44 y 45) que intervienen en su definición y que tienen competencias concurrentes, pero también solapadas entre unos y otros.

Por último, en el año 2004, fue aprobada la ley 26075 de Financiamiento Educativo, a través de la cual se prevé un incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología por parte del Estado nacional y las provincias de manera progresiva a partir del 2006 hasta lograr una participación del 6 % del PBI en el año 2010. Por otra parte, en el cuerpo de la ley se dispone que el Ministerio de Educación de la Nación constituye la autoridad de aplicación de la norma y por lo tanto debe acordar con las jurisdicciones, dentro del Consejo Federal de Educación la forma de implementación de las políticas tendientes al incremento de la inversión e incluso de los programas en los cuales se enmarcarán.

---

<sup>116</sup> Si bien el tema que nos ocupa refiere específicamente a los aspectos educativos de la escuela secundaria en particular, no podemos desconocer que, en los años que constituyen el período de estudio de la presente tesis se sancionaron un conjunto de leyes que tienen como objeto de protección a los sujetos de la población que deben asistir a los establecimientos educativos. En este sentido la ley 26061 de “Protección integral de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes sancionada en septiembre de 2005 derogó la antigua ley de patronato de la infancia y procuró incorporar cabalmente en el marco de la regulación normativa nacional, los conceptos de la Convención sobre los derechos del niño. Respecto del derecho a la educación, se expresan tres artículos (el 16, 17 y 18). Asimismo, fija obligaciones para las autoridades administrativas educativas. Por su parte, la ley 26150 “Ley nacional de educación sexual integral” fue sancionada en octubre de 2006 en el marco de un fervoroso debate. Esta ley dictamina que todos los educandos tienen derecho a recibir “educación sexual integral” en los establecimientos educativos públicos, de gestión estatal y privada de las jurisdicciones nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal. Por último, el Plan de Asignación Universal por hijo para la protección social, decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1602/09. Esta medida consiste en el otorgamiento de una pensión monetaria no retributiva de carácter mensual, al padre, madre, tutor, curador o pariente por cada niño menor de 18 años que se encuentre a su cargo. Para la obtención del beneficio, esta disposición establece que el niño desde los cinco y hasta los dieciocho años del niño, deberá acreditarse, entre otros requisitos, su concurrencia obligatoriamente a establecimientos educativos públicos (Scioscioli, 2015).



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

El 14 de diciembre de 2006 fue sancionada la Ley 26206, la nueva Ley de Educación Nacional (en adelante LEN) que, derogaría en lo sucesivo el anterior régimen instituido por la Ley 24195, amén de que sus efectos aún perdurarán por un largo tiempo, cuenta con 145 artículos distribuidos en 12 títulos (Scioscioli, 2015). La LEN, en principio, marca un mayor centralismo del Estado nacional dado que, al igual que su antecesora pero con diversos matices, en su artículo 4° establece que el Estado nacional y las jurisdicciones locales tienen la responsabilidad principal e indelegable de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos los habitantes de la Nación.

Según Más Rocha, Lizzio y Giménez (2013) el conjunto de leyes nacionales sancionadas a partir de la asunción de Néstor C. Kirchner en 2003 y que afectaron al conjunto del sistema educativo -particularmente a la escuela secundaria-, la extensión de la obligatoriedad del mencionado nivel y el Programa Conectar Igualdad<sup>117</sup> aparecen como la principal novedad en las políticas sobre el nivel secundario. Según los autores, el primer desafío de las políticas de reforma consistiría en hacer efectivo el derecho a la educación secundaria establecido legalmente; un segundo desafío, dictado por los objetivos generales de las políticas educativas declarados en la propia LEN, sería el de transformar el nivel de manera de convertirlo en menos segmentado socialmente, asegurando a la vez un mínimo umbral de calidad para todos los estudiantes (Gorostiaga, 2013).

En la actualidad, la normativa vigente, ley de N° 26206 presenta limitadas referencias a la dirección escolar. Esta es entendida como posibilidad en “La carrera docente admitirá al menos DOS (2) opciones: (a) desempeño en el aula y (b) desempeño de la función directiva y de supervisión. La formación continua será una de las dimensiones básicas para el ascenso en la carrera profesional (art. 69) que, a su vez, son ratificados en la Ley de Educación Provincial N° 9870 de 2010 (artículo 9). Sin embargo, la normativa provincial avanza un poco más en la definición de aspectos relativos a las atribuciones de los actores directivos en la vida institucional y en las formas de acceso a los cargos:

Cada institución educativa estará a cargo de un director que podrá ser apoyado en sus funciones por un equipo de gestión educativa conformado de acuerdo a las características de cada escuela. El acceso a estos cargos se efectúa con arreglo a las condiciones establecidas por los estatutos y normas reglamentarias que regulan la carrera docente.

---

<sup>117</sup> El Programa ConectarIgualdad.com.ar como política pública de inclusión digital educativa estuvo destinado a garantizar el acceso y uso de las TIC mediante la distribución de 3 millones de computadoras portátiles a alumnos de las escuelas estatales de educación secundaria, de educación especial y aulas digitales móviles con computadoras portátiles para los últimos años de los Institutos Superiores de Formación Docente estatales de todo el país. El decreto define al Programa como una política de Estado y gestionado por la acción articulada de cuatro organismos nacionales: el Ministerio de Educación; la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES); el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; y la Jefatura de Gabinete de Ministros. El programa Conectar Igualdad presenta entre sus fines: Disminuir las brechas de alfabetización digital de la población dado que un número significativo de computadoras portátiles estuvo destinado a alumnos de la educación secundaria (Resolución del CFE N° 123/10).



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

En las instituciones de gestión privada el director reviste el carácter de autoridad pedagógica, mientras que la entidad propietaria es la responsable del funcionamiento integral de la institución (LEP N° 9870 artículo 105).

No obstante, la normativa sobre la práctica de la función directiva no se encuentra actualizada, así como tampoco conforma un corpus unificado. En la provincia de Córdoba, según identifica Yelicich (2019) las múltiples regulaciones que atraviesan la dirección escolar provienen de memorándum, resoluciones y circulares *ad hoc* elaboradas por el Ministerio de Educación y transmitidas a las y los directores a través de los agentes de supervisión. El principal instrumento de regulación de las prácticas de dirección escolar es la resolución histórica N° 979/63 que dispone las atribuciones de las y los directores:

Resolución N° 979/63

DEL DIRECTOR:

Art 1) El Director ejerce autoridad superior de la escuela y es su representante oficial en todos los actos públicos y privados, la dirige y administra y es responsable directo ante la superioridad. Podrá delegar su representación en el vice-director si fuera necesario.

Art 2) El Director tiene facultad para tomar por cuenta propia todas las medidas que conduzcan a la buena marcha del establecimiento y el estricto cumplimiento de los decretos y resoluciones emanadas de la superioridad y las directivas de los organismos jerárquicos.

Deberes y Atribuciones

Art 3: Son sus deberes y atribuciones:

- a) Orientar el proceso formativo de acuerdo a los fines superiores de la educación y a los principios enunciados en las leyes y reglamentaciones provinciales vigentes.
- b) Asistir frecuentemente a las clases a fin de informarse del cumplimiento de los profesores dejando constancia en el cuaderno de actuación profesional de todas las observaciones
- c) Mantener y fomentar el clima moral, trabajo, respeto mutuo, compañerismo y cordialidad
- d) Estimular en el personal y alumnos el deseo de superación en el orden moral, intelectual y técnico, solidaridad
- e) Convocar con frecuencia a presidir las reuniones del cuerpo de profesores que tendrán por efecto la interpretación de directivas, correlación de planes de estudio y programas, organización didáctica de la escuela; debiendo confeccionar un acta en el libro respectivo.
- f) Procurar el acercamiento de padres para interesar a la familia en los problemas de la escuela
- g) Vigilar estrictamente que el personal docente y administrativo, en el trato y apreciación con los alumnos, prescinda en absoluto de todo concepto ajeno a la conducta y aplicación de los mismos.
- h) Disponer de la rotación de los profesores de la misma materia sin alterar el número de horas, de acuerdo a lo establecido en el Estatuto (Res. DEMES N° 128/71).
- i) Elevar a la DEMES la memoria sobre la marcha del establecimiento.
- j) Llevar el cuaderno de actuación profesional y el legajo personal de cada docente.
- k) Calificar al personal docente anualmente como lo establece el estatuto.
- l) Velar por la exacta inversión de los fondos destinados a las necesidades del establecimiento y autorizar dicha inversión.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- m) Llevar la correspondencia de la escuela con las autoridades y mantener relaciones oficiales con corporaciones e institutos científicos y de enseñanza.
- n) Aplicar sanciones disciplinarias al personal y alumnos.
- o) Proponer al personal docente interino o suplente, según el orden de mérito establecido por la junta de clasificación.
- p) Tener a su cargo el libro de reuniones.

### **La Nueva Escuela Secundaria**

Si bien la ley 26206 sentó las bases para la extensión de la obligatoriedad escolar, a partir del 2007 se comenzó a trabajar en los borradores de las resoluciones en el marco del Consejo Federal de Educación para delinear la “Nueva Escuela Secundaria”. En sintonía con los principios declarados en la LEN, en cuanto a la formación de ciudadanos desde una perspectiva integral para el desarrollo profesional y ejercicio de la ciudadanía responsable, con centralidad del Estado y garantizando el derecho a la educación de calidad e inclusiva, la implementación de la Nueva Escuela Secundaria (NES) desde la perspectiva del diseño curricular la propuesta es el acompañamiento institucional a la trayectorias escolares. En este sentido, se demanda a las instituciones educativas la elaboración de estrategias de interacción con la comunidad y una continua evaluación y revisión del proyecto institucional (Muiños y Ruiz, 2016).

El conjunto de normas emanadas del CFE que tienen por objeto introducir cambios en las la escuela secundaria -fue aprobado en su gran mayoría durante el año 2009-. Es así que, la resolución 79/09 aprueba el Plan Trienal de Educación obligatoria. En primer lugar, en la norma se describen los objetivos políticos y los principales problemas en los diferentes niveles educativos; en segundo lugar, se presenta la programación para los siguientes tres años “en torno a dos ejes centrales: las principales políticas educativas de igualdad, calidad y fortalecimiento de la gestión y los tres niveles educativos responsables de su implementación: educación inicial, educación primaria y educación secundaria” (Resolución 79/08). En función de los problemas y desafíos de la educación secundaria (cuyas dimensiones se relacionan con igualdad, calidad de la oferta educativa y el fortalecimiento de la gestión institucional) se presenta el objetivo Estratégico del Plan Trienal 2009-2011 que se basa en *Extender y mejorar la educación secundaria en todo el país para garantizar la obligatoriedad.*

El mismo año 2009 se aprobó el documento “Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria” a través de la resolución 84 del Consejo Federal de Educación. En la resolución se explicita:

Establecer que en un plazo de tres años las autoridades educativas nacionales y jurisdiccionales implementen medidas conducentes para:

- a) Dotar de unidad pedagógica y organizativa al nivel secundario a través de la concertación federal de criterios compartidos, referidos a la propuesta de educación secundaria en su conjunto y a las metas comunes para la organización del nivel.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- b) Promover la integración de los ámbitos de gobierno, cuyas decisiones tienen incidencia sobre la educación secundaria.
- c) Definir y concretar políticas de fortalecimiento de los equipos pedagógicos jurisdiccionales para el acompañamiento de las instituciones educativas (Resolución 84/09 artículo 2).

Redefinir en un plazo máximo de tres años el régimen académico que regula formas, estrategias, criterios y momentos de la evaluación y la acreditación en el nivel, mediante procesos que garanticen la participación de directivos, docentes y alumnos, y posibiliten la asunción de compromisos y responsabilidades compartidas por parte de los distintos actores implicados (Resolución 84/09 artículo 9°).

Por otro lado, se establecen las diez orientaciones del ciclo “superior” de la escuela secundaria orientada, las jurisdicciones no están obligadas a implementar todas las ofertas, pueden elegir aquellas que se consideren pertinentes para su contexto.

La cuestión del acompañamiento a las trayectorias escolares, las cuales se consideran diferentes, heterogéneas y discontinuas, se encuentra como eje transversal al conjunto de resoluciones de la época dado que, cumplir con la extensión de la obligatoriedad está en el centro de las preocupaciones. A su vez, esto se presenta como un pilar para acompañar la necesidad de cambios en el régimen académico, el currículo, la enseñanza y la evaluación. También en el 2009, se aprueba por parte del CFE la resolución 88/09 “Institucionalidad y Fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria – Planes Jurisdiccionales y Planes de mejora institucional”.

El documento aprobado junto a la resolución 88/09 “Institucionalidad y fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria–Planes Jurisdiccionales y Planes de mejora institucional” retoma la necesidad de trabajo entre los diferentes niveles de gobierno declarada en la resolución 79/09 para enfrentar los desafíos que presentan las políticas aprobadas sobre la extensión de la obligatoriedad escolar. De esta forma, se entiende que la política de fortalecimiento institucional a través de los planes jurisdiccionales y de mejora apoyan o refuerzan los cambios que se introducen a través de la normativa emanada desde el CFE. En la resolución 88/09 se entiende al fortalecimiento institucional como “una estrategia para reforzar el vínculo entre los gobiernos educativos jurisdiccionales y sus instituciones mediante el afianzamiento de equipos políticos y técnico pedagógicos que permita asistirlos para avanzar en las transformaciones acordadas”. Este acompañamiento se orienta a “brindar condiciones para renovar los proyectos pedagógicos para la igualdad y la calidad, democratizar su gobierno promoviendo la participación de los distintos actores, renovar los formatos institucionales y las condiciones pedagógicas en que se inscribe la organización del trabajo de los equipos docentes y las trayectorias escolares de los alumnos”.

La resolución 93/09, por su parte, aprobó el documento “Orientaciones para la organización Pedagógica e institucional de la educación obligatoria” y estableció que “cada jurisdicción definirá el Régimen Académico de la escuela secundaria obligatoria, entendido como un



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

instrumento de gestión que ordena, integra y articula las normas y las prácticas institucionales que regulan las trayectorias escolares continuas y completas de los estudiantes, conforme las orientaciones aprobadas en la presente medida” (Resolución 93/09 artículo 3<sup>a</sup>). Pero además se definió que “durante el transcurso del año 2010 las jurisdicciones implementarán los procesos de revisión, reformulación y/o reelaboración de las regulaciones sobre a) evaluación, acreditación y promoción de los estudiantes; b) acompañamientos específicos de las trayectorias escolares; c) condiciones de ingreso, permanencia, movilidad y egreso de los estudiantes; y d) convivencia escolar” (Resolución 93/09 artículo 4<sup>o</sup>).

Con la aprobación de la resolución 103/10 “Propuestas para la inclusión y/o regularización de las trayectorias escolares en la educación secundaria” se reconoce que hay un determinado grupo de adolescentes y jóvenes que necesitan regular su situación educativa y volver al sistema escolar, por lo que en el articulado de la resolución se expresa “Establecer que durante los años 2010 y 2011, las jurisdicciones podrán habilitar variadas alternativas y/o programas educativos que procuren que los jóvenes menores de dieciocho años, desescolarizados, ingresen y finalicen la educación secundaria obligatoria, tomando como base, las propuestas expuestas en el anexo I integrante de la presente medida u otras que estén en concordancia con los criterios que allí se plantean” (Resolución 103/10 artículo 2<sup>o</sup>). De esta forma se fomenta la implementación de acciones o estrategias diferenciadoras para la denominada *inclusión educativa* que reconozcan las diferentes trayectorias escolares e implementen acciones que contemplen tiempos y espacios diferenciados en los que se han de desarrollar estrategias pedagógicas e institucionales destinadas a alumnos del Ciclo Básico.

El impulso a estos cambios a través de normativas, que configuran la nueva escuela secundaria, deben ser interpretados en el marco de la obligatoriedad del nivel y con ello, declaran la necesidad de revisar y discutir todos aquellos dispositivos que operan como procesos de selección y exclusión de estudiantes. A su vez, lo que se intenta promover con el ciclo de reformas es una rearticulación los grandes componentes y variables que tradicionalmente funcionaron como organizadores del planeamiento: el currículum, la organización, la gestión y los recursos, así como las variables tiempo, espacio y agrupamientos como dimensiones presentes en la construcción de una propuesta escolar integrada.

En síntesis, estas resoluciones, ideadas desde el espacio de la Dirección de Educación Secundaria y la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas y luego aprobadas como normativa de carácter federal, reglamentaron los lineamientos políticos de la reforma de la escuela secundaria. Los principales puntos sobre los que se avanza tienen que ver con las condiciones pedagógicas y organizativas que el nivel debe revisar y reformular a la luz de la extensión de la obligatoriedad y en vías al cumplimiento de su efectiva universalización. Es pertinente mencionar, que en el contexto en el que se sancionaron estas resoluciones, la cuestión sobre la escuela secundaria, la terminalidad educativa y la población de adolescentes



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

y jóvenes en general se vio interpelada como prioridad por un conjunto de políticas nacionales tanto desde el Ministerio de Educación como de otros ministerios<sup>118</sup> (Rio y Schoo, 2016).

Por su parte, el Instituto Nacional de Formación Docente, en el año 2018 aprobó los Lineamientos Federales del Desarrollo Profesional en Gestión Educativa para equipos directivos y supervisores de los niveles de educación obligatoria (resolución N<sup>o</sup> 338/18). La propuesta se enmarca en la formación para el liderazgo de las comunidades educativas y la gestión directiva. Se propone el cursado de un postítulo de actualización académica que aborda los siguientes módulos:

- Eje 1. Desarrollo de la organización escolar
- Eje 2. Acompañamiento del proceso de enseñanza, aprendizaje y evaluación
- Eje 3. Liderazgo del desarrollo profesional
- Eje 4. Construcción de la comunidad educativa y vínculo con el contexto

El fundamento de la oferta formativa está centrado en la mejora escolar a través del desempeño de directivos y el liderazgo de equipos de trabajo. Coincidimos con Stoll (2009) quien establece que en el enfoque de la mejora escolar continua el principio fundamental es que la responsabilidad del cambio debe estar en manos de la propia escuela. En contraste con los proyectos impulsados a nivel central y al supuesto que hay tras algunas políticas recientes, los que promueven este enfoque consideran que nadie mejor que el/la directora/a, el personal docente y el cuerpo de gobernación de la escuela están mejor situados para decidir cómo modificar sus propias instituciones, una vez escuchados los puntos de vista y el consejo de los inspectores escolares, asesores o investigadores (Whitty y Mortimore, 2000). Este enfoque es retomado y desarrollado en varios trabajos que abordan el tema de la gestión directiva en Argentina y promueven prácticas de mejora constante y liderazgo escolar (Podestá, 2017, Gvirtz, 2017, Gore, 2017).

### **Para cerrar**

Consideramos que en la descripción realizada para reconstruir los principales cambios que afectaron a la escuela secundaria permite dar cuenta de las nuevas y múltiples demandas que se le exige a la institución. Por otra parte, el sector docente, las directoras y directores de escuelas ven sobrecargadas sus tareas diarias para implementar los cambios que le exige la normativa educacional.

---

<sup>118</sup> En enero de 2014 se creó el “Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos” (PROGRESAR) a través del decreto 84 del Poder Ejecutivo Nacional. El Programa consiste en un subsidio económico de \$600 y se encuentra destinado a todos los jóvenes argentinos de entre 18 y 24 años desocupados o trabajadores informales cuyos ingresos familiares no superen el monto del salario mínimo vital y móvil. Los requisitos consisten en estar inscriptos o asistan a instituciones educativas de gestión estatal o a centros de formación acreditados ante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social al momento de la solicitud. La finalidad de la política consiste en generar nuevas oportunidades de inclusión social y laboral a los jóvenes en situación de vulnerabilidad a través de acciones integradas que permitan su capacitación e inserción laboral.



Las normas nacionales, extendieron progresivamente la obligatoriedad escolar, pasamos de siete años de escolarización a diez años a partir de 1993; luego, a partir de la aprobación de la LEN se extendió a trece años (catorce con la reforma de la ley introducida en 2013). Por otra parte, en el marco del Consejo Federal de Educación se aprobaron un conjunto de resoluciones que delinearon una “nueva escuela secundaria”, esto implicó nuevos desafíos y demandas para los actores escolares. En este sentido, para cerrar pero dejando abierto el debate, nos preguntamos cómo se conjugan las responsabilidades “tradicionales” de las y los directores de escuelas secundarias definidas en el estatuto docente y el reglamento general de escuelas con las nuevas funciones que se derivan de la puesta en práctica de las nuevas reformas escolares, ¿de qué modo la extensión de la obligatoriedad escolar interpela a los actores directivos? ¿se producen cambios prácticas de dirección escolar?

### **Bibliografía consultada**

- Abratte, J. (2015). Leyes, políticas y educación en Córdoba: Algunas reflexiones en torno a la trayectoria de la legislación educativa provincial en una perspectiva históricopolítica. En Roitenburd, S. y Abratte, J. (comp.). *Historia, política y reforma educativa: aportes críticos, transformaciones culturales y prospectiva en el espacio educativo argentino*. Córdoba: FFyH-UNC.
- Acosta, F. (2015). Cambio y escuela secundaria: conceptos y experiencias para analizar la situación en la Argentina. *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, año 2 n° 3, pp. 46-59.
- (Almandoz, 2000). *Sistema Educativo Argentino. Escenarios y Políticas*. Buenos Aires, Santillana.
- Asprella, G. (2013). La escuela secundaria, una reflexión sobre sus definiciones. En Pini, M.; Más Rocha, S.; Gorostiaga, J.; Tello, C. y Asprella, G. (coords.). *La educación secundaria ¿Modelo en re-construcción?* (Pp. 17-34). Buenos Aires: Aique.
- Caldo, M. J. y Mariani, M. (2020). El trabajo del inspector en el marco de políticas de reforma. El caso de la provincia de Buenos Aires, Argentina, entre 2003 y 2015. *Foro de Educación*, 18 (2), p. 171-190.
- Carranza, A., Kravetz, S., Pacheco, M., Castro, A., Abratte, J. y López, V. (2006). Descentralización y relocalización de la centralidad en las políticas educativas. Algunos casos provinciales. *Cuadernos de Educación*. IV, p. 33-46.
- Ezpeleta, J. (1992). Problemas y teoría, a propósito de la gestión pedagógica. En Ezpeleta J. y Furlán, A. (Comps.). *La gestión pedagógica de la escuela*. Santiago de Chile: UNESCO / OREALC.
- Gore, E. (2017) El director de escuela como gestor del cambio. En Gvirtz, S. y Podestá, M. (2017). *Mejorar la gestión directiva en la escuela* (p. 51-68). CABA: Ed. Granica.
- Gvirtz, S. (2017). Mejorar la escuela. En Gvirtz, S. y Podestá, M. (2017). *Mejorar la gestión directiva en la escuela* (p. 29-50). CABA: Ed. Granica.
- Manziona, M. (2009). La dirección escolar en Argentina en el contexto de las tendencias gerenciales en educación: de la gestión a la redención. En Betancourt, A. y Corbalán A. (Comp.). *América y políticas* (p. 55-71). Buenos Aires: Biblos.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- Más Rocha, S.; Lizzio, G. y Giménez, P. (2013). De las amonestaciones a la convivencia escolar: un análisis desde la normativa educacional. En Pini, M.; Más Rocha, S.; Gorostiaga, J.; Tello, C. y Asprella, G. (coords.). *La educación secundaria ¿Modelo en re-construcción?* (p. 131-149). Buenos Aires: Aique.
- Muiños, C. y Ruiz, C. (2016). La educación secundaria en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: hacia la Nueva Escuela Secundaria. En Ruiz, G. (comp.). *La educación secundaria obligatoria en el marco de las reformas educativas nacionales. Regulaciones federales y políticas jurisdiccionales* (p. 247-302). Buenos Aires: EUDEBA.
- Podestá, M. (2017). La gestión: una oportunidad en la mejora escolar. En Gvirtz, S. y Podestá, M. (2017). *Mejorar la gestión directiva en la escuela* (p. 11-28). CABA: Ed. Granica.
- Scioscioli, S. (2015). *La educación básica como derecho fundamental. Implicancias y alcances en el contexto de un Estado federal*. Buenos Aires: Eudeba.
- Ruiz, G. (comp.) (2016). *La educación secundaria obligatoria en el marco de las reformas educativas nacionales. Regulaciones federales y políticas jurisdiccionales*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Ruiz, G. (2012). La institucionalización de la educación en sistemas escolares: su estructura académica. En Ruiz, G. (coord.), *La estructura académica argentina: un análisis desde la perspectiva del derecho a la educación* (p. 13-27). Buenos Aires: EUDEBA.
- Ruiz, G. (2009). La ley de educación reformada. Cuestiones problemáticas en torno a la recurrencia de reformas educativas. Parte 1”, *Revista Derecho y Ciencias Sociales*, 1, 173-194.
- Rio, V. y Schoo, S. (2016). La universalización de la educación secundaria obligatoria: políticas y acuerdos federales. En Ruiz, G. (comp.). *La educación secundaria obligatoria en el marco de las reformas educativas nacionales. Regulaciones federales y políticas jurisdiccionales* (p. 131-189). Buenos Aires: EUDEBA.
- Stoll, L. (2009). Capacity building for school improvement or creating capacity for learning? A changing landscape. *Journal of Educational Change*, 10 (2-3), p. 115-127.
- Sverdlick, I, Austral, R. y Saguier, V. (2016). La dirección escolar para una escuela secundaria democrática. III Seminario Nacional de la Red ESTRADO Argentina. Formación y trabajo docente: aportes a la democratización educativa. En: Seoane, V., (coord.). Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en: <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.464/pm.464.pdf>
- Tiramonti, M. (2007). Las transformaciones de la política educativa nacional en los años de la democracia [En línea] *Archivos de Ciencias de la Educación*, 4a. época, 1(1), p. 81-107. [http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.686/pr.686.pdf](http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.686/pr.686.pdf)
- Vior, S. (1999). Presentación. En Vior, S. (dir.). *Estado y educación en las provincias* (p.7-24). Madrid: Miño y Dávila.
- Whitty, G. y Mortimore, P. (2000). Mejora de la escuela: ¿un remedio para la exclusión social? En Whitty, G. *Teoría social y política educativa*. Ensayos de sociología y política de la educación (p. 130-144). Valencia: Ediciones Pomares-Corredor.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Yelich, C. (2019). Estrategias de regulación en la dirección escolar de escuelas secundarias. *Educación, Formación e Investigación*, 5, p. 67-88.

### **Fuentes consultadas**

Ley Federal de Educación N° 24195 de 1993.

Ley provincial N° 8525 de 1995 “Estructura del sistema de educación primaria y educación media.

Ley de educación Nacional N° 26206 de 2006.

Ley Provincial de Educación N° 8113 de 1991.

Ley de Educación Provincial N° 9870 de 2010.

Resolución N° 41/95 Consejo Federal de Cultura y Educación.

Resolución N° 43/95 Consejo Federal de Cultura y Educación.

Resolución N° 979/63. Modificatoria Decreto-Ley No 214/E/63. Dirección de Enseñanza Media y Superior. Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba.

Resolución

Resolución N°79/09 Consejo Federal de Educación.

Resolución N°84/09 Consejo Federal de Educación.

Resolución N°88/09 Consejo Federal de Educación.

Resolución N°93/09 Consejo Federal de Educación.

Resolución N°103/10 Consejo Federal de Educación.

Resolución N° 338/18 Consejo Federal de Educación.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**Presentación del PID Ciencia y Política: ¿Cómo se enseñan estos dos conceptos en las asignaturas introductorias de las carreras de Ciencia Política en América Latina?**

Mg. Lucas S. Massuco  
Dr. Diego Gantus  
Lic. Nicolás Montiel  
Mg. Maia Giancarelli

### **Resúmen**

El tardío desarrollo de la Ciencia Política en América Latina respecto del Atlántico Norte implicó que la institucionalización disciplinar sea un fenómeno relativamente reciente. Consecuencia de lo anterior es también la relativa falta de procesos de auto-reflexión sobre la práctica docente y sobre los rasgos que adquiere la formación que proveemos en nuestras aulas, procesos arraigados en otras Ciencias Sociales y/o Humanidades. Ante este panorama, el equipo de cátedra de la asignatura Introducción a la Ciencia Política de la Facultad Ciencia Política y RRII, se ha propuesto responder a la pregunta ¿Cómo se enseñan los conceptos de Ciencia y Política en las asignaturas introductorias de las carreras de Ciencia Política de América Latina? Y lo hará partir de la describir y caracterizar, con un lente de mayor aumento, lo que ocurre ya no a nivel de Planes de Estudios, sino de los programas de las asignaturas.

Por otro lado, la ruta elegida para el estudio de los programas será indagar de qué modo definen la política y la ciencia los espacios que ofician como carta de presentación disciplinar en las carreras de grado de Ciencia Política en la región y lo haremos entendiendo que Ciencia y Política no han significado lo mismo a lo largo del tiempo y que definir las aún configuran terrenos de disputa.

### **Introducción**

El tardío desarrollo de la Ciencia Política en América Latina respecto del Atlántico Norte (D'Alessandro y Gantus, 2019), implicó que la institucionalización disciplinar sea un fenómeno relativamente reciente (Altman, 2005). Consecuencia de lo anterior, es también la relativa falta de procesos de auto-reflexión sobre la práctica docente, que es propio de otras Ciencias Sociales y/o Humanidades.

En efecto, hasta 2010, sólo dos Congresos Nacionales (los de SAAP y ABCP) tenían, al menos, una mesa o panel dedicado a la Enseñanza de la Ciencia Política (Gantus, De Michele y Massuco, 2013). Durante el Congreso de ALACIP del mismo año, de las 7 áreas en que el mismo se organizaba, la de menor cantidad relativa de ponencias recibidas fue la dedicada a la Metodología y la Enseñanza de la Ciencia Política<sup>119</sup>.

En la última década, o década y media, sin embargo, este panorama se modificó notablemente, y para bien. En nuestro país, de la mano del desarrollo de la manualística

---

<sup>119</sup> Información disponible en <http://www.alacip2010.com.ar/public/programa2010.pdf>



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

(D'Alessandro et al, 2015), proliferaron los capítulos dedicados a la emergencia, consolidación e institucionalización disciplinar en nuestro país (Pinto, 2003; Aznar y De Luca, 2007; Saín, 2007; Abal Medina, 2010, por citar sólo algunos). Con ellos, la identificación de ciertos rasgos que la enseñanza de la disciplina ha ido adquiriendo desde la recuperación de la democracia en adelante.

La reflexión se tornó más específica, cuando politólogas/os comenzaron a comparar sistemáticamente Planes de Estudio, con el propósito de identificar convergencias y divergencias en la formación de grado en Argentina y/o la región (Lucca, en Suárez, 2006; Betancur y Mancebo, 2015; Lardone y Liendo, en Freidenberg, 2017). Un ángulo de entrada diferente, proveen D'Alessandro y Gantus al darle voz a las/os actuales o ex Directivas/os de Carreras de Ciencia Política, Relaciones Internacionales y disciplinas afines, respecto de ¿Para qué y Cómo formamos en Ciencia Política en la Argentina del SXXI?, y/o sobre experiencias de Reformas de Planes de Estudio (D'Alessandro y Gantus, 2019).

En algunos campos, como el de las Políticas Públicas o la Política Comparada (los de mayor crecimiento relativo en nuestro país y en la región desde hace dos o tres décadas), la pretensión de identificar tendencias en la formación, tanto en materia teórica como metodológica, generó estudios de carácter nacional o regional con mayor grado de especificidad y profundidad sobre qué enseñamos, cómo lo hacemos, y para qué lo hacemos (Geary, Pinillos, Lucca y Borrel, en Gantus, 2010; Marengo dos Santos, en Gantus, 2010; Díaz, Galano y Curti, 2014; Pliscoff, 2014).

A pesar de este incipiente interés de las/os académicas/os por reflexionar sobre la propia práctica docente, o sobre los rasgos que adquiere la formación que proveemos en nuestras aulas, creemos que aún hay mucho campo para la indagación. Describir y caracterizar, con un lente de mayor aumento, lo que ocurre ya no a nivel de Planes de Estudios, sino de los programas de las asignaturas, supondría transitar un terreno mucho menos explorado.

En esta ponencia presentaremos en sociedad el proyecto “Ciencia y Política: ¿Cómo se enseñan estos dos conceptos en las asignaturas introductorias de las carreras de Ciencia Política en América Latina?” recientemente aprobado en la convocatoria para Proyectos de Promoción Científica y Tecnológica de la Universidad Nacional de Rosario. Brevemente repasaremos las motivaciones que inspiran al proyecto, sus supuestos teóricos, el universo sobre el que trabajaremos, la metodología que nos proponemos utilizar y qué nos depara el futuro mediato de acuerdo al plan de trabajo aprobado.

### **Pensar sobre ciencia y política, investigar la Ciencia Política**

El punto de partida de esta investigación es hartamente obvio: será llevada adelante por un equipo de cátedra que lleva por denominación “Introducción a la Ciencia Política”. El interés en llevarla a cabo, así como su utilidad, quizás no lo sean tanto.

Los espacios curriculares introductorios en carreras de Ciencia Política (habitualmente denominados de alguna de estas tres formas: Introducción a la Ciencia Política, Fundamentos de Ciencia Política, Problemática o Sistemática Política), cumplen una función muy clara, al decir de Miguel de Luca (Profesor Titular de Fundamentos de Ciencia Política de la UBA, y Secretario Académico del CBC de la misma Universidad): la de una “carta de presentación” a



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

los grandes temas de la disciplina, a la evolución y estado actual de la misma, y a las características centrales de la profesión del politólogo.

En cada inicio de semestre realizamos una clase de presentación de la asignatura (la llamamos Clase 0) en la que explicitamos una mirada sobre dos de los grandes temas de la disciplina, como son la definición del término “política” y la definición del término “ciencia”. Las premisas de la cátedra que obrarán en la indagación que nos proponemos conducir, más como supuestos que como hipótesis, son:

- a. Ciencia y Política no han significado lo mismo a lo largo del tiempo.
- b. Aunque el debate en torno a ambos carece de la beligerancia y del fervor de 5 o 6 décadas atrás, y ciertos *acuerdos* parecieran existir (por caso, que la Ciencia Política es la disciplina que reclama para sí el estudio del poder político en las sociedades contemporáneas) qué es la política y qué supone o implica estudiarla científicamente aún configuran terrenos de disputa.

En la historia de nuestra disciplina estos supuestos que se acaban de mencionar pueden rastrearse extensamente, sin embargo existe un momento y un autor que los sintetizó como pocos. Norberto Bobbio al marcar una diferencia entre Ciencia Política en sentido amplio y Ciencia Política en sentido estricto aportó claridad al debate disciplinar y lo ordenó en torno a cómo se entienden los conceptos nodales de nuestra identidad. Si se concibe al trabajo politológico en un sentido amplio, englobando todo estudio sistemático y riguroso de los fenómenos y las estructuras políticas, el término “ciencia” se utilizará en el significado tradicional como opuesto a opinión (...)” (Bobbio et al., 2000: 218). Si, por otro lado, la Ciencia Política es entendida en un sentido estricto, es decir, llevando adelante estudios basados, en la medida de lo posible, en la metodología de las ciencias empíricas, “lo científico” aquí queda delimitado por los supuestos de lo que Bobbio llama designa la “ciencia empírica de la política”, o a “la ciencia de la política” conducida según la metodología de la ciencia empírica más desarrollada, como en el caso de la física, la biología, etc.” (Ibídem). Con estas coordenadas, y con la finalidad última de mapear qué es lo que se disputa concretamente, y quienes lo hacen, y qué conclusiones preliminares pueden extraerse de un ejercicio como el aquí implicado, es que nos proponemos indagar de qué modo definen la política y la ciencia los espacios que ofician como carta de presentación disciplinar en las carreras de grado de Ciencia Política en la región.

Creemos, a priori, que tanto el concepto de Ciencia como el concepto de Política pueden abordarse / presentarse / transmitirse / enseñarse, asumiendo posiciones más amplias, pluralistas; o posiciones más restrictivas. Esta afirmación no implica, no en este momento inicial al menos, un juicio de valor sobre la perspectiva elegida por cada programa de asignatura (o al menos, la predominante) sino reconocer que allí existe material relevante para investigar y reflexionar.

En lo que respecta al objeto de estudio central de la disciplina, la política como fenómeno, su definición ha evolucionado con el tiempo. Los cursos de Ciencia Política tratan siempre de dar cuenta de esa evolución aunque al llegar al tiempo presente el debate continúa. Aún hoy se carece de una definición de la política. Ello, lejos de ser una lamentación, sólo implica reconocer, como lo reconocemos en el dictado de nuestra asignatura, que la definición de la



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

política puede ser ubicada en un continuo que en un polo posee una definición *a la Shepsle* que plantea que “la política es completamente indistinguible de los fenómenos de la vida grupal en general. (...) [Ella] consiste en individuos que interactúan, maniobran, disimulan, siguen estrategias, cooperan y mucho más, en la medida que buscan lograr sus metas, cualesquiera que éstas sean, dentro de la vida en grupo” (Shepsle, 2016: 10). Esta definición lleva a pensar que “todo es político”, englobando la vida en las oficinas, las universidades, las organizaciones sindicales, religiosas y en las familias como fenómenos políticos. Mientras que en el otro polo encontraremos una definición *a la Stoker*, según la cual podemos entender nuestro objeto de estudio como el proceso de conflicto y cooperación en torno a los recursos necesarios para producir y reproducir nuestra existencia pero que posee un escenario privilegiado: allí donde interactúan la Sociedad Civil y el Estado (Stoker, 1995: 18). Así, la política es lo propio de las organizaciones estatales y las decisiones que desde ellas toman las autoridades legítimas, lo que implica pensar lo político dentro de los límites institucionales del Estado.

### **¿Cómo entendemos la ciencia y su progreso en la enseñanza de la Ciencia Política?**

Todo lo dicho implica, como es sabido, la Ciencia Política del SXXI no se caracteriza por estar guiada o configurada por un “paradigma predominante”. Antes bien, se caracteriza por la convivencia<sup>120</sup> de una pluralidad de enfoques teóricos y metodológicos, que guían la producción y reproducción de conocimiento considerado científico. No obstante, ciertos referentes del campo han visto recientemente con preocupación el ascenso de *una forma* de hacer Ciencia Política en la comunidad politológica más antigua, mejor organizada, más numerosa, más productiva, y por todo ello, la más influyente, que es la estadounidense. A partir de ello, podemos hacer una analogía con la concepción de Ciencia en los distintos programas: hay quienes sostienen que “Método hay uno solo”, así como hay quienes sostienen que para estudiar científicamente la política (sea como ésta sea definida) existe una pluralidad de métodos.

Tal aquí convenga especificar a qué se refiere con este contrapunto. Entendiendo al método como “camino para conseguir un fin”, en este caso, generar conocimiento fundamentados empíricamente sobre un fenómeno del mundo que nos rodea, esta definición básica se fue estrechando paulatinamente desde las iniciales formulaciones de Francis Bacon (1561-1626) y René Descartes (1596-1650) hasta ser asimilado “sólo con” el llamado método hipotético-deductivo y su secuencia de pasos: 1) conocimiento previo, 2) problema, 3) candidato a la solución (hipótesis, diseño experimental o técnica), 4) prueba, 5) evaluación del candidato, 6) revisión final de uno u otro candidato a la solución. Esto supone, ciertamente, y en consonancia con una adhesión extrema a la definición de Ciencia Política en sentido estricto que se tomara de Bobbio, que “hay un método científico, y sólo uno”; ese es el método de las Ciencias Naturales (el que “la ciencia” ha desarrollado y aplicado con máximo

---

<sup>120</sup> Convivencia aquí no significa, claro está, “ausencia de conflicto”, ni nada semejante. Las disputas por lo que es y no es Ciencia; si tal o cual teoría y sus técnicas de investigación y análisis son o no científicas (o si lo son, pero no están “bien hechas” o tienen fallas), y todas las consecuencias de esas discusiones y debates están a la orden del día. De allí, también, la relevancia de esta investigación.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

rigor y resultados incomparables), y que toda ciencia debe ajustarse a él (incluidas las Ciencias Sociales, claro está). Esa creencia ha sido fuertemente criticada desde los años 50's del siglo pasado, y ha perdido potencia a medida que el modelo de Ciencia fue cambiando (en las Ciencias Sociales, pero también en las Ciencias Naturales). Probar la veracidad de las hipótesis como tarea central de la Ciencia dio paso, justamente a partir del predominio conductista (y las reacciones que ese predominio generó) a la convicción en que la tarea de la Ciencia no es probar la veracidad de las hipótesis sino falsearlas.

Como consecuencia de la crítica al reduccionismo implícito en la idea de que sólo hay “un método” (y ese es científico, y los demás no lo son), se hizo cada vez más habitual considerar que “El método es, por lo tanto, algo mucho más complejo que una simple secuencia unidimensional de pasos” como los descritos en el modelo hipotético-deductivo (Marradi et al, 2010:34). Así, el método experimental, el método comparado, el método basado en la modelación por computadora de la conducta de los agentes (agent-based modelling), por citar algunos ejemplos, conviven hoy como “camino” posibles, todos ellos con un bien ganado status científico (y que tomamos de acuerdo a los objetivos de una investigación, los recursos que tenemos, el grado de conocimiento que existe sobre la pregunta de investigación, etc.).

Todo lo dicho implica reconocer que en la empresa teórica de la Ciencia Política, tal como plantea Juan Manuel Abal median (2011), siempre han existido enfoques teóricos “contradictorios”. Y que cada uno de estos enfoques tuvieron épocas de “auge”, y luego, de “decadencia”. Pero nunca desaparecen del todo. Cada uno de ellos, afirma el autor, sostiene una visión particular de la naturaleza de lo político (*ontología*), del proceso de teorización que debe llevarse a cabo (una *epistemología*) y de los medios adecuados para conocerlo (es decir, una *orientación metodológica*).

Ello, la sucesión de auges, decadencias, y regresos de distintos enfoques (regresos tal como fueron, o en versiones *Neo*) estaría perfectamente en sintonía con la forma en que las Ciencias Sociales progresan, a diferencia de lo que ocurre en las Ciencias Naturales. Estas últimas progresan, como ya sabemos, a partir de “rupturas paradigmáticas revolucionarias” en las cuales un paradigma es desbancado de una vez y para siempre cuando es reemplazado por otro que puso en evidencia sus límites o fallas, y contiene una propuesta superadora en algún sentido.

Para concluir esta sección, la existencia de “paradigmas” en sentido estricto es una rareza; esta sería otra singularidad de las Ciencias Sociales, en las que la situación más frecuente es la cohabitación de teorías o enfoques teóricos en términos tanto espaciales como temporales. Más allá de las comparaciones, es válida la afirmación de Shepsle cuando sostiene, citado por Abal Medina, que “no ha habido un cuerpo de teoría que provea de una explicación coherente a fenómenos diversos”. O como sostiene Stoker, también citado en el texto, “No existe un dogma científico comúnmente aceptado; la variedad de enfoques caracteriza la Ciencia Política” (Abal Medina, 2011: 199).

Ciertamente, y habiendo realizado estas clarificaciones, dejamos de lado lo que como equipo de cátedra creemos que debe hacerse al respecto, y elegimos poner el foco en estas dos categorías (ciencia y política), sus valores, y sus posibles combinaciones, como claves de lectura para llevar a cabo el objetivo de esta investigación. Lo que nos moviliza, en definitiva, es responder a la pregunta de investigación ¿Cómo se enseñan los conceptos de Ciencia y





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Política en las asignaturas introductorias de las carreras de Ciencia Política de América Latina? Ese es, en concreto, nuestro objetivo general.

Poder conocer en profundidad, y caracterizar los programas de asignaturas introductorias en la región, nos permitiría alcanzar los siguientes objetivos específicos:

- a. determinar si existe una mirada predominante sobre cada una de esas categorías o si lo que predomina es una pluralidad de visiones con similar peso *dentro de los distintos programas*,
- b. establecer, si ello fuera posible, predominios relativos (preponderancia) de algunas combinaciones de valores para las respectivas categorías *entre los distintos programas* (política a la Shepsle + pluralidad metodológica, por ejemplo) o si no hay nada como una tendencia regional más o menos clara
- c. caracterizar la bibliografía utilizada para abordar la presentación de estos dos conceptos (autoras/es y su nacionalidad; idioma y año de publicación, entre otros aspectos)
- d. identificar abordajes teórico-prácticos, recursos pedagógicos, y/o formas de evaluación parcial o final, que pudieran ser concebidas como *buenas prácticas* o *prácticas innovadoras* (y merecedoras, a juicio del equipo, de la difusión o socialización a través de las ponencias o publicaciones de este proyecto).

### **Equipo de investigación. Trayectorias que hacen a los antecedentes**

El proyecto será llevado adelante por un equipo compuesto por: Lucas Massuco (docente adjunto de la asignatura Introducción a la Ciencia Política y Magíster en Evaluación en Ciencia Política) en el rol de director del proyecto, Diego Gantus (docente titular del espacio curricular que da origen al proyecto y Doctor en Ciencia Política) como co-director; acompañan como integrantes Maia Giancarelli (Magíster en Criminología, Política Criminal y Sociología Jurídico-Penal), Nicolás Montiel (doctorando en Ciencia Política), Romina Córdoba (Licenciada en Ciencia Política y maestranda en Política y Gestión de la Educación Superior) y Juan Manuel Volpatti (Licenciado en Ciencia Política); y en el rol de becaria participa Francisca Appendino (estudiante avanzada de Ciencia Política). Todos integrantes de la cátedra Introducción a la Ciencia Política del primer año de la Licenciatura en Ciencia Política de la UNR.

Para los miembros del equipo del proyecto, el interés por la cuestión no es reciente. El Co-Director ha compilado en 2010 el libro “La Enseñanza de la Ciencia Política en las Universidades de América Latina” (Ed. Ciudad Gótica), en el marco de las actividades de la Red Latinoamericana de Carreras de Ciencia Política (RE.LA.CI.P.) de la que fuera coordinador de la Unidad de Gestión hasta 2014.

En 2013, Director y Co-Director presentaron, en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política SAAP – UNER (Facultad de Trabajo Social, Paraná) presentaron junto a Cecilia de Michele, la ponencia “Si no es aquí y ahora, ¿Cuándo y Dónde? La enseñanza sobre las instituciones políticas en las carreras de grado de Ciencia Política en Argentina”, en la que analizaron 33 Planes de Estudio y sus programas, para determinar a) qué lugar ocupaban los conocimientos





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

relativos a las instituciones políticas en los perfiles de graduadas/os de las respectivas carreras, y b) qué cantidad de espacios curriculares abordaban tales contenidos, respecto del total de la malla curricular. ¿El resultado? Por aquel entonces, prometíamos mucho, cumplíamos poco (2,33 espacios curriculares promedio destinaban el total de las carreras a dictar los contenidos que, de acuerdo a los perfiles de egresadas/os de los planes, eran centrales). Más aquí en el tiempo, el Co-Director compiló junto a Martín D'Alessandro el libro “La Enseñanza de la Ciencia Política en Argentina: ¿Para qué y cómo formamos en el SXXI” (EDUNER, 2019), que reúne testimonios de actuales y ex directivas/os de carreras de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, con el propósito de responder a interrogantes relacionados con el perfil de las/os egresadas/os, y las formas concretas en que esa enseñanza tiene lugar en nuestras carreras.

Por otro lado, uno de los integrantes del equipo abordó la temática en su trabajo final de licenciatura, denominado “¿Qué influencia tiene el modelo mainstream estadounidense en la enseñanza de la Ciencia Política en Argentina? Evidencia a partir de un estudio de casos”. Allí su autor busca determinar si el modelo de la Ciencia Política estadounidense, fuertemente influido por la Rational Choice y los métodos cuantitativos ha permeado, y en qué medida, la enseñanza de la disciplina en nuestro país. A tal efecto, centró su análisis en los programas de materias que brindan contenidos disciplinares específicos, explorando los temas, los métodos y la bibliografía de la que se sirven para llevar adelante los Planes Anuales de Cátedra. Complementó su trabajo de campo con entrevistas a especialistas como Mariana Colotta (Decana, USAL); Miguel de Luca (secretario académico del CBC de la UBA y ex presidente de la Sociedad Argentina de Análisis Político); Gastón Mutti (ex director de la Escuela de Ciencia Política de la UNR), entre otras/os.

Finalmente, la preocupación en torno a la relevancia pedagógica de la definición que se utilice tanto de ciencia como de política, a la hora introducir a estudiantes de primer año en los conceptos y debates fundamentales de nuestra disciplina, forma parte fundamental de la planificación que todo el equipo de cátedra realiza tanto para las instancias teóricas como prácticas del proceso de enseñanza-aprendizaje.

### **Universo de análisis y metodología**

Hemos presentado, hasta aquí, qué nos proponemos hacer, qué tema y problemas abordaremos. Nos queda pendiente responder qué casos específicos trabajaremos y con cuáles herramientas metodológicas intentaremos lograr los objetivos del proyecto.

### **Los criterios de selección**

Uno de los objetivos que nos proponemos lograr Introducción a la Ciencia Política es dar un vistazo no sólo de los orígenes y desarrollo de nuestra disciplina en términos globales sino, también, en perspectiva latinoamericana. En este sentido, la descripción que David Altman hace para principios de este siglo resulta más que útil: su principal conclusión es la existencia de “grandes disparidades” al interior de América Latina en materia de institucionalización de la disciplina (Altman, 2005: 4). El factor clave para entender esta heterogeneidad es, de



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

acuerdo al autor, los vaivenes de cada país en materia social, política y económica (en particular, los vaivenes de su régimen político, entendido aquí como las reglas que definen la forma de acceso al ejercicio del poder político), tuvieron y tienen efectos sobre la institucionalización disciplinar aún a inicios del SXXI. Altman ordena este panorama diverso a partir de una operacionalización de la idea de institucionalización y tiene por resultado tres grupos de países que tendrían “niveles” de institucionalización semejantes entre sí (Ibídem):

1. El primero, compuesto por Argentina, Brasil y México, agruparía a los países con mayor nivel de institucionalización
2. El segundo, compuesto por Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay, Venezuela, agruparía a países con un nivel de institucionalización intermedio (han mejorado mucho, sin embargo, tienen aún un camino largo por recorrer).
3. El tercero y último, compuesto por los restantes países del sub-continente, no sólo tienen aún un por delante un camino más largo: cuesta, sostiene Altman, hablar allí todavía de una Ciencia Política relativamente autonomizada de las disciplinas que tradicionalmente se ocuparon de “la política y lo político” (la filosofía, la historia, el derecho).

Teniendo estas coordenadas en nuestro mapa es que se tomaron una serie de decisiones. En primer lugar, se optó por focalizar el trabajo en la totalidad del primer grupo, el de “los tres grandes”, y en tres países del segundo grupo (Chile, Colombia, y Uruguay) por considerar, a partir de las experiencias acumuladas en Congresos, experiencias docentes y de investigación, que son los tres casos de mayor relevancia y facilidad de acceso. Luego de esta decisión se operó al interior de cada grupo realizando una selección siempre intencionada de casos que buscó tener la suficiente diversidad en términos de:

- a. tipo de gestión de la Universidad (gestión pública y gestión privada; y entre estas últimas, confesionales y laicas),
- b. antigüedad de la carrera (carreras tradicionales y carreras nuevas),
- c. y allí donde sea posible, lugar de radicación (radicadas en las capitales o en grandes centros urbanos, pero también en otras zonas de cada país).

Para llegar a la muestra definitiva de 22 casos se realizó una primera búsqueda exploratoria en cada uno de estos seis países tratando de localizar aquellas carreras que poseyeran asignaturas introductorias, ya sea con la denominación explícita de Introducción a la Ciencia Política, o con otras como Fundamentos de Ciencia Política, Problemática o Sistemática Política pero que en sus objetivos y contenidos se propusiesen ser espacios de introducción a las principales problemáticas de nuestra disciplina entendida como una ciencia social autónoma, con objeto y método propios. En esta primera búsqueda “gruesa” de Universidades y carreras se realizó la lectura de unos 48 planes de estudio. Cada país estaría representado por un piso de dos casos y un máximo de cuatro.

En el caso de Argentina se eligieron programas de dos universidades públicas y de dos privadas que, a su vez, cumplan con el criterio de ser dos de CABA y dos del interior del país. De esta manera se eligieron programas de la Universidad de Buenos Aires (CABA/pública), de la Universidad del Salvador (CABA/privada), de la Universidad Nacional de Cuyo



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

(provincia de Mendoza/pública) y de la Universidad Católica de Córdoba (provincia de Córdoba/privada). En Brasil, por su parte, dadas las características particulares de su sistema universitario en el que la formación de grado se compone por programas del tipo generalistas que luego en el posgrado pueden tomar una especificidad como la formación politológica, la búsqueda tomó un camino aún más intencionado priorizando lograr el máximo número de asignaturas introductorias en la formación de grado. Así, se estudiarán la Universidad Federal de Paraná, la Universidad Federal de Rio Grande do Norte, la Universidad Federal de Río de Janeiro y la Universidad de San Pablo. En México se optó por un camino similar al de Argentina con dos universidades ubicadas en la capital del país, en este caso son la Universidad Nacional Autónoma de México y el Colegio de México, y dos universidades ubicadas fuera de ese centro político (la Universidad Autónoma de Baja California y la Universidad de Monterrey). En el caso mexicano predomina el carácter público en la selección, la Universidad de Monterrey fue elegida con el objetivo de sostener la perspectiva desde la educación privada.

En lo que respecta al segundo grupo, el de institucionalización media al decir de Altman, compuesto por Chile, Colombia y Uruguay, la primera búsqueda resultó algo más dificultosa que en el primer grupo por las propias características de una comunidad menos asentada e institucionalizada. Es así que para Colombia se estudiarán los cuatro casos que lograron localizarse (la Universidad Pontificia Bolivariana, Universidad de La Sabana, la Universidad del Rosario y la Universidad Nacional de Colombia) con una composición inversa a la mexicana de tres privadas y una pública. Por el lado de Chile, las cuatro elegidas pertenecen a la capital del país, con lo cual aquí el criterio de peso fue la división “públicas-privadas” incorporando las particularidades del principio de gratuidad que se instaló el sistema educativo de ese país luego de los movimientos de protestas en la última década y media. Es así que se eligieron tres universidades privadas y una pública, pero todas poseen opciones de gratuidad para sus estudiantes: Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad Central de Chile, la Universidad Alberto Hurtado y la Universidad de Santiago de Chile. Finalmente, en Uruguay las licenciaturas de Ciencia Política son dos, una de ellas pertenece a la Universidad de la República (UdelaR) y la otra se inscribe en la Universidad Católica del Uruguay (Ucudal), con lo cual la búsqueda y elección de casos se vio restringida a esta situación.

## **Metodología**

Para lograr responder, a partir de los casos elegidos, a la pregunta “¿Cómo se enseñan los conceptos de Ciencia y Política en las asignaturas introductorias de las carreras de Ciencia Política de América Latina?” nos proponemos conducir una investigación cuyo diseño se ajuste a lo propio de los Estudios de Casos Múltiples (ECM, o de N pequeño) sobre una muestra intencionada de programas de asignaturas introductorias en carreras de Ciencia Política de Universidades de la Región. Sobre el corpus construido a partir de los criterios explicitados en el apartado anterior aplicaremos técnicas de recogida y análisis esencialmente cualitativas (Análisis de Contenido), sin resignar las oportunidades productivas de



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

triangulación metodológica con el Análisis Bibliométrico, y el Análisis de Frecuencia (Denzin, 1970; en Marradi, Archenti y Piovani, 2010:26).

El trabajo será complementado con insumos provenientes de fuentes primarias, a partir de:

- a. la organización durante 2023 de un Seminario denominado, tentativamente, “Introducciones a la Ciencia Política” en la que problematizaremos la trastienda de la elaboración de las Planificaciones Anuales de Cátedra (o Programas), junto a las/os docentes responsables de las/os programas que conforman la muestra. Abordaremos allí los criterios para la explicitación de los contenidos mínimos a dictar, para la selección de la bibliografía, y reconstruiremos los rasgos principales de su formación.
- b. la realización de entrevistas semi-estructuradas a especialistas en el desarrollo disciplinar en la región, con el propósito de contextualizar hallazgos en el marco de los procesos más amplios de emergencia, consolidación e institucionalización disciplinar, así como las tendencias de formación de las generaciones pioneras y los mecanismos de transmisión de tradiciones de investigación, perspectivas teórico-epistemológicas, etc.

### **Lo hecho hasta ahora y lo que vendrá:**

En estos primeros momentos del proyecto se realizó, como se dijo más arriba, una primera búsqueda de casos para determinar el universo de análisis. Este trabajo implicó una búsqueda en la web de Universidades, Facultades/Programas en Ciencia Política y de espacios curriculares que tengan carácter introductorio. En esta etapa se recolectaron y leyeron 48 planes de estudios y una cantidad similar de programas curriculares, porque no todas las Facultades tienen este tipo de material subido a sus páginas institucionales. De esta primera búsqueda, gruesa, se llegó al universo de 22 casos antes reseñados e implicó un análisis preliminar de lo que sucede en la enseñanza introductoria de nuestra disciplina. La tarea en la que se encuentra focalizado el equipo del proyecto hoy día corre por tres vías: por un lado, contactar y recolectar los ocho programas que no se encuentra disponible en las webs de las Facultades mediante el contacto directo con las cátedras; por el otro, comenzar a confeccionar materiales teóricos y conceptuales para las instancias de formación interna del equipo del proyecto; y, finalmente, comenzar con la lectura y sistematización, dividiendo la tarea por país, de los materiales recolectados con el objetivo de generar un fichaje que refleje si se aborda y de qué manera los conceptos de ciencia y política en las cátedras elegidas.

En 2023 se tomarán estos materiales para analizar y arribar a unas primeras conclusiones que sirvan para el armado de las entrevistas a realizar como así también para la preparación del Seminario “Introducciones a la Ciencia Política”. El análisis de contenido y bibliométrico de los programas más los insumos derivados de esas instancias servirán para responder a las preguntas ¿Cuánto espacio se le dedica a la ciencia y a la política en las asignaturas



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

introdutorias? ¿Tienen un espacio curricular equivalente cada una o son contenidos de una misma unidad o bloque? ¿Qué textos se utilizan? <sup>121</sup>.

Todo ello para llegar a los resultados esperados: en primer lugar, construir una tipología sobre la manera en que estos conceptos nodales son trabajados (monismo-pluralismo metodológico, definición amplia-definición restrictiva de la política); en segundo lugar, ubicar los casos elegidos dentro de cartografía tipológica, en tercer lugar, detectar las principales tendencias en el proceso de enseñanza-aprendizaje (textos y autores más utilizados, sus biografías y trayectorias institucionales, año de escritura, etc.); en tercer lugar, marcar las discusiones en común que sobrevuelan estos casos y las discusiones que los diferencia; y, por último, un banco de buenas prácticas o, si se prefiere, de prácticas innovadoras que pueda servir de herramienta para la comunidad politológica de la región.

## **Bibliografía**

Abal Medina, Juan Manuel (2011): “La Ciencia Política, las nubes y los relojes: el estado de la disciplina” en “PostData” N° 6 (2000), p. 197-210.

Altman, David (2005): “La institucionalización de la Ciencia Política en Chile y América Latina: una mirada desde el Sur” (p. 3-15) en “Revista de Ciencia Política”, Vol. 25, N° 1 (Universidad de Chile).

Aznar, Luis y De Luca, Miguel (2007): “Política: cuestiones y problemas” (Emecé).

Betancur, Nicolás, y Mancebo, María Ester (2015): “La enseñanza de la Ciencia Política en Iberoamérica: estudio sobre las características de la formación de grado en siete países”. Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22-24 de julio de 2015.

D’Alessandro, Martín y Gantus, Diego (2019): “La enseñanza de la Ciencia Política en la Argentina: ¿Para qué y cómo formamos en el SXXI?” (EDUNER).

Díaz, Cristina; Galano, Natalia y Curti, Guillermina (2014): “Miradas de políticas públicas. Cómo se enseña y aprende el Análisis de Políticas en América Latina” (P&G, UNR)

Lardone, Martín y Liendo, Nicolás (2017): “La enseñanza de la Ciencia Política” en Freidenberg, Flavia (Editora): “La Ciencia Política sobre América Latina: docencia e investigación en perspectiva comparada” (Fundación Global Democracia y Desarrollo, Santo Domingo).

Lucca, Juan Bautista (2006): “Evaluando la enseñanza politológica en la Argentina contemporánea. Análisis comparativo de 30 carreras universitarias”, en Suárez, Ricardo (Comp.) “La Ciencia Política en Argentina” (USAL)

Gantus, Diego; Massuco, Lucas y De Michele, Cecilia (2013): “Si no es aquí y ahora, ¿Cuándo y dónde? La enseñanza sobre las instituciones políticas en las carreras de grado de Ciencia Política en Argentina”. Ponencia preparada para el XI Congreso Nacional de Ciencia

---

<sup>121</sup> A partir de estas fichas se avanzará también con la lectura de la bibliografía que se utiliza en cada cátedra con el objetivo de detectar los microfundamentos subyacentes en la propuesta pedagógica desplegada por cada asignatura.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná, 17 al 20 de julio de 2013

Geary, Mirta; Pinillos, Cintia; Lucca, Juan Bautista y Borrel, Mariana (2010): “Qué, Cómo y Para Qué enseñamos Política Comparada en las aulas argentinas”, en Gantus, Diego (Comp.) “La Enseñanza de la Ciencia Política en las Universidades de América Latina” (Ed. Ciudad Gótica).

Gerring, John (2004): “What Is a Case Study and What Is It Good for?”, en “American Political Science Review”, Vol. 98, N° 2 (APSA – Cambridge University Press).

Marengo Dos Santos, André (2010): “Três décadas de comparação na América Latina: muitas perguntas, pocas respostas”, en Gantus, Diego (Comp.) “La Enseñanza de la Ciencia Política en las Universidades de América Latina” (Ed. Ciudad Gótica).

Marradi, Alberto; Archenti, Nélica; y Piovani, Juan Ignacio (2007): “Metodología de las Ciencias Sociales” (Emecé).

Pliscoff, Cristian (2014): “Enseñanza y aprendizaje de administración y políticas públicas en las Américas” (INPAE – RIL Editores).

Pinto, Julio (2007): “Introducción a la Ciencia Política” (Eudeba)

Saín, Marcelo F (2007): “Notas de Ciencia Política. Esbozo de una Sistemática Social de la Política” (Universidad Nacional de Quilmes).

Shepsle, Kenneth and Bonchek, Mark (1997): “Analyzing Politics” (W.W. Norton Company Inc.)

Stoker, Gerry (1995): “Introducción”, en Marsh, David y Stoker, Gerry (Comps.) “Teoría y Métodos de la Ciencia Política” (Alianza Universidad).





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**Área temática de Turismo y ciencias sociales**

**Escenarios de la producción de conocimiento sobre turismo en América Latina desde la perspectiva de las ciencias sociales. Vinculaciones con la actividad de enseñanza-aprendizaje.**

Claudia Voras

[cevoras@hotmail.com](mailto:cevoras@hotmail.com)

María Levalle

[maria.levalle@fcpolit.unr.edu.ar](mailto:maria.levalle@fcpolit.unr.edu.ar)

Nadia Alasino

[nadialasino@gmail.com](mailto:nadialasino@gmail.com)

Sofía Perotti

[sofia.perotti@fcpolit.unr.edu.ar](mailto:sofia.perotti@fcpolit.unr.edu.ar)

Mesa Redonda: La construcción del turismo como un campo de análisis en América Latina

**Resumen:**

El abordaje de un fenómeno tan complejo como el turismo implica múltiples retos para el campo de las disciplinas sociales, que hoy buscan no sólo su comprensión y análisis, sino también el desarrollo de un campo de intervención nutrido de herramientas teóricas y metodológicas adecuadas conforme los diferentes contextos. Para la región de América Latina, este desafío se entrelaza con una trayectoria que promueve, en un diálogo con las principales corrientes a nivel mundial, la generación de un conocimiento desde y para nuestra región.

En el marco de la mesa redonda titulada “La construcción del turismo como un campo de análisis en América Latina”, el presente trabajo busca dar cuenta de los principales aportes en materia de producción de conocimiento sobre turismo en América Latina, desde la perspectiva de las ciencias sociales. Particularmente nos interesa indagar las relaciones entre un campo disciplinar específico -la sociología- y el turismo. A partir de este recorte, reflexionamos también sobre las vinculaciones con la actividad de enseñanza-aprendizaje, procurando identificar la presencia del pensamiento social en la formación disciplinar de turismo con nivel universitario en nuestro país. De esta manera, buscamos generar un aporte a partir de identificar cuáles son las vacancias en el área sociológica en los espacios



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

universitarios argentinos enfocados a la investigación y formación de profesionales en el campo turístico. Por último, reflexionamos desde una perspectiva situada en la propia experiencia como docentes de Sociología del Turismo en la Licenciatura en Turismo de la UNR, desarrollando una serie de debates y decisiones tomadas por la cátedra en el proceso de construcción del propio programa de la asignatura.

## **Introducción**

El turismo tiene hoy una gran relevancia social. Es una actividad en torno a la cual se configuran prácticas vinculadas al ejercicio del derecho al ocio y del tiempo libre; es una industria generadora de ingresos para las cuentas públicas de los países y de empleo para las comunidades e impulsora de actividad en industrias conexas; es generadora de oportunidades de encuentro e intercambio cultural; crea impactos positivos y negativos de gran peso sobre los patrimonios históricos y naturales de las comunidades receptoras; y por todo ello es un tema importante de las agendas públicas y políticas (Capanegra, 2010). En otras palabras, el turismo es un potente transformador de los territorios y las sociedades.

Este desarrollo de la actividad turística no sigue un patrón homogéneo a lo largo de todo el globo. La literatura destaca que el peso del turismo sobre los territorios es desigual y diferenciado, por razones geohistóricas, culturales, económicas y políticas. E indica también que el alcance del turismo refleja las disparidades en cuanto al nivel de desarrollo socioeconómico de los países. Podemos ejemplificar la afirmación anterior a partir de analizar la evolución del turismo en el continente americano. Durante los últimos veinte años, América de Sur y América Central han ido ganando participación como destinos turísticos en la región. Sin embargo, América del Norte continúa acaparando el mayor número de turistas internacionales, con el liderazgo de Estados Unidos como el destino más elegido (Andreu-Boussut y Salin, 2018).

En correspondencia con la relevancia social del turismo, desde mediados del siglo XX asistimos a una proliferación de investigaciones que lo ubican como objeto de estudio. Esta producción es diversa por las diferentes inscripciones disciplinarias e ideológicas desde donde se origina. Sin embargo, y en correspondencia con los rasgos que adquiere el desarrollo turístico a nivel mundial, la producción de conocimiento sobre este fenómeno social es desigual. Así, se observa por ejemplo que en América Latina el campo del conocimiento turístico es muy joven y está principalmente enfocado en el estudio de casos, de prácticas sociales muy específicas, sustentado en los aportes de las disciplinas ya consolidadas (Capanegra, 2010; Dachary y Arnaiz Burne, 2006).

Este trabajo se contextualiza en este escenario de la producción de conocimiento sobre el turismo en América Latina. Particularmente nos interesa indagar las relaciones entre un campo disciplinar específico, la sociología, y el turismo, en Argentina. A partir de este recorte, buscamos generar un aporte a partir de identificar cuáles son las vacancias en el área



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

sociológica en los espacios universitarios argentinos enfocados a la investigación y formación de profesionales en el campo turístico.

El trabajo sigue la siguiente estructura. En primer lugar, se desarrolla un estado del arte acerca de los procesos de construcción del conocimiento en torno al turismo en América Latina y especialmente en Argentina. En segundo lugar, se revisan los planes de estudio de las carreras de turismo de las universidades públicas argentinas. Por último, las reflexiones finales buscan sintetizar, identificando espacios de vacancia y oportunidades para el crecimiento del turismo como tema de estudio en el sistema universitario argentino.

### **Ciencias sociales y turismo en América Latina**

Nadie hoy cuestiona que el turismo es un fenómeno y una actividad con gran relevancia social. También hay cierto acuerdo en el hecho de que el turismo es un fenómeno social complejo, que es atravesado y atraviesa muchas dimensiones de las sociedades.

Sin embargo, parece presentarse cierta brecha entre la relevancia social del turismo y la teorización sobre el mismo. En la vacancia o debilidad de la producción de reflexiones sobre el turismo podemos identificar tres cuestiones o nudos problemáticos que son consideradas por los conocedores del campo.

En primer lugar, observamos que el turismo ha sido objeto de estudio de muchas disciplinas y enfoques. Entre las principales temáticas que se han abordado podemos mencionar el desarrollo del turismo en áreas protegidas; las diversas formas de turismo rural; el desarrollo urbano resultante de infraestructuras turísticas; la gestión y supervisión de territorios a través de la toma de decisiones públicas; las consecuencias del turismo globalizado sobre las desigualdades norte-sur; la articulación entre medio ambiente, espacios protegidos e inclusión social; la internacionalización del turismo y su relación con el desarrollo capitalista en la región; la competitividad de destinos, entre otros temas (Andreu-Boussut y Salin, 2018; Douglas, 2013; Thalasselis, 2020).

No obstante esta pluralidad temática, la literatura destaca que aún persiste un predominio de los enfoques administrativos y del management. Esto quizás puede vincularse con el hecho de que, si bien el turismo articula dinámicas sociales, económicas, culturales, ambientales, políticas y simbólicas, la dimensión económica parece presentarse como la fase más visibilizada del fenómeno, lo cual se expresa en el valor monetario de la circulación global de turistas en todo el mundo (Fragelli *et al.*, 2019). El turismo es visto como una actividad con fuerte impacto sobre el crecimiento económico y sobre las formas de distribución del gasto, aún cuando su peso como impulsor del desarrollo es poco claro (Dachary y Arnaiz Burne, 2006). Este hecho puede quizás explicar la evolución de los estudios en torno al turismo.

En segundo lugar, en término de los alcances de las indagaciones, tienden a predominar los estudios disciplinares y abocados al análisis de casos singulares. Esta tendencia se encuentra visiblemente presente en la región latinoamericana (Douglas, 2013). Consideramos que este



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

resultado puede explicarse en parte por el hecho de que si bien el turismo es un fenómeno de alcance global, los principales impactos de su desarrollo se registran en los espacios locales. Fragelli *et al.* (2019) destacan un problema que puede vincularse a esta tendencia: la persistencia de lagunas estructurantes relativas a la fundamentación teórica y metodológica de la producción de conocimiento sobre el turismo. Por otra parte, los estudios acotados tienen cierta limitación ya que no pueden contextualizar la pluralidad y complejidad del fenómeno del turismo. Dachary y Arnaiz Burne (2006) destacan que la necesidad de una visión holística no supone rechazar los estudios focales; pero sí demandar de éstos un diálogo con los entornos, para poder responder a las necesidades sociales de conocimiento. En el mismo sentido, muchas líneas de trabajo desarrolladas desde la región reconocen igualmente que un anclaje global de los fenómenos locales permitiría identificar o poner a prueba las generalidades señaladas para los procesos del turismo, ya sea a través de estudios comparativos o contextualizando un problema con referencia a una teoría, marco o modelo más amplio. “Referencias a un más amplio marco teórico o conceptual no sólo ayuda a formar la pieza individual de investigación sino que al hacerlo también enlaza al estudio con cuestiones más extensas y una bibliografía más amplia. Consecuentemente, los resultados pueden ser interpretados en este contexto y la contribución del estudio y la nueva comprensión resultante puede ser demostrada y comunicada claramente” (Douglas, 2013: 7).

Asimismo, podemos identificar un conjunto de trabajos cuyos títulos muestran una ambición de abordaje regional pero que finalmente resultan el análisis de algunos casos nacionales y, muchas veces, con ausencia notoria de intención comparativa. Raymond (2004), hace casi dos décadas atrás, enfatizó en la necesidad construir categorías regionales específicas que permitieran abordar desde las ciencias sociales el complejo mundo del turismo en el marco de una realidad que no se puede explicar con categorías eurocéntricas. La autora, quien analiza prácticas en países de centroamérica y del norte de América del Sur, entiende que la desigualdad, las características del orden político, los problemas de segregación racial y social, entre otros factores, son indicadores de la necesidad de estudiar el turismo en la región con categorías propias.

Por último, queríamos resaltar que el impacto de la producción de conocimiento sobre el turismo realizada desde las distintas regiones es desigual. Pearce (2013) destaca que aún cuando las investigaciones promovidas desde Asia o América Latina generan aportes significativos a esta temática, la mayor parte de la producción de conocimiento sigue focalizada en Europa y América del Norte. También observa este autor que son débiles los procesos de integración de la producción de conocimiento a nivel global. La internacionalización de la investigación en América Latina es muy baja y está enfocada hacia la región Iberoamericana. Estudios sobre la cooperación de Aecid en América Latina, destinada a estudios turísticos corroboran lo dicho: escasa participación de proyectos tanto en cantidad como en proporción presupuestaria; los proyectos se concentran en muy pocas universidades españolas y en la mitad de los países iberoamericanos (Nel\*lo Andreu y Pérez Albert, 2012). Douglas (2013) señala también que aún cuando los investigadores tienen posibilidades de inscribir sus producciones a escala global, los trabajos de latinoamericanos



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

no tienen un peso significativo en las principales revistas sobre turismo y hospitalidad publicadas en inglés.

Entendemos que es deseable un proceso de comunicación e intercambio a escala global en toda producción de conocimiento, por el peso de los procesos de globalización en todos los aspectos de las dinámicas sociales; y aún más en el caso del turismo, por los intercambios culturales que este genera. Sin embargo, comprendemos también que las características del desarrollo del turismo, así como sus efectos son particulares, lo cual supone entonces una variación en el significado de temas asociados y problemas de investigación. Es por ello que no se deben descuidar algunas preguntas clave: “¿Hasta qué punto son equivalentes conceptos, datos y metodologías? ¿Pueden políticas, prácticas y resultados ser transferidos de un país a otro de manera significativa?” (Douglas, 2013: 12).

Estas preguntas son centrales en un campo de estudios en proceso de conformación. Algunas cifras respecto de lo que sucede en distintos países de Latinoamérica puede permitirnos visualizar más claramente el estado de situación. Según Duarte Pimentel, Costa de Carvalho y Pereira Chaves Pimentel (2019) los primeros grupos de investigación especializados en turismo en Brasil se conformaron recién entre 1993 y 1997. Estos autores observan que fundamentalmente a partir del año 2000 se expanden los estudios sobre la temática en ese país. En el mismo sentido, Capanegra (2010) destaca que en Argentina, el campo del conocimiento turístico es muy joven. Corroborando la afirmación de este autor, el CIET (Centro de Investigaciones y Estudios Turísticos), radicado en este mismo país, indica que sus orígenes en la década de 1980 se vinculan con “la falta de un cuerpo acabado de conocimientos relacionados con el funcionamiento de la actividad en el país y al constante incremento en el extranjero de estudios académicos y científicos sobre las diferentes implicancias del turismo en el orden social, político, económico, cultural y sobre el entorno físico”. Para Capanegra, esto conlleva que el campo turístico sea tratado con desdén por los otros campos del saber dominantes.

### **Reflexiones sobre los aportes del pensamiento social en la enseñanza del turismo.**

En la segunda parte del presente trabajo, nos proponemos identificar la presencia del pensamiento social en la formación disciplinar de turismo con nivel universitario en nuestro país. Consideraremos específicamente el dictado de la asignatura Sociología u otras afines en las carreras de grado dictadas en Universidades del sistema nacional, nucleadas en el CONDET (Consejo de Decanos y Directores de unidades académicas relacionadas con la enseñanza del Turismo) <http://condet.edu.ar/cndt/index.php>

Se trata de un total de quince (15) Universidades Nacionales en todo el país que alojan Licenciaturas en Turismo. Si bien identificamos que algunas de estas carreras cuentan en sus currículas con materias como psicología social, psicología del tiempo libre, psicología social o antropología, que pueden remitir al pensamiento social, en este caso pretendemos ubicar sólo las carreras que cuentan con asignaturas como Introducción a las Ciencias Sociales, Teoría



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Sociológica, Sociología, Sociología del/y Turismo, que pueden ser consideradas como parte de un área o eje sociológico de la formación. Cabe señalar que las quince (15) carreras consideradas en el presente trabajo son listadas en una matriz que incorporamos a modo de anexo.

Pudimos observar que tales materias del área sociológica tienen presencia curricular en diez (10) de las carreras analizadas. Asimismo, debe destacarse que por lo general, solo hay una materia del mencionado conjunto en todo el Plan de Estudios. Por ejemplo, no hay una teoría sociológica y una sociología aplicada después, en la mayoría de los casos. En la UNR, por su parte, hay una Introducción a las Ciencias Sociales en el primer año y luego una Sociología del Turismo en segundo. Se considera que esto puede brindar una mayor continuidad e integración en el tratamiento vertical de los contenidos entre asignaturas y en la incorporación de herramientas conceptuales y metodológicas de las ciencias sociales, en paralelo y como herramientas que permiten contextualizar el contenido de materias específicas, como los Servicios Turísticos o la Legislación Turística. Asimismo, otro dato importante es que de las diez (10) carreras con alguna asignatura del área sociológica en su plan de estudios, ocho (8) carreras sitúan dicha asignatura en el ciclo básico o los primeros años de la carrera. Entendemos así que hay un cierto consenso respecto del lugar de las herramientas propias del pensamiento social o del campo sociológico en el estadio de formación más básica o general de los profesionales de turismo en las universidades nacionales argentinas. Es una consideración presente en la formulación del plan de estudios local, que también recupera este criterio, fundamentado en la consideración de los grandes lineamientos del pensamiento social como herramientas basales del estudio y el desempeño profesional en el campo turístico. Un campo complejo, atravesado transversalmente por diversos factores, que no puede ser considerado al margen de las estructuras sociales, las desigualdades y estratificaciones, los aspectos demográficos, las transformaciones tecnológicas, las transformaciones en el mundo del trabajo, los desafíos ambientales, la perspectiva de género, las relaciones de poder en un mundo globalizado.

A su vez, cabe destacar que las Licenciaturas en Turismo en las Universidades Nacionales argentinas tienen una variada inserción en las unidades académicas. Algunas están radicadas en Facultades de Ciencias Económicas y/o Administración (cinco), otras en Facultades y/o Departamentos de Ciencias Sociales, Humanidades o afines (cinco). Asimismo se destacan cuatro Licenciaturas radicadas en Facultades o Departamentos de Turismo, y por último, el caso de la propia UNR, cuya Licenciatura consta de dos sedes académicas, la Facultad de Ciencias Económicas y la Facultad de Ciencia Política y RRII.

Puede señalarse que la variedad de esta inserción de las carreras, en tan diversas casas de estudio, da cuenta de la complejidad e interdisciplinariedad desde la cual es posible y necesario abordar la formación en el campo turístico. Ya sea desde la tradición disciplinar de las ciencias económicas o desde las ciencias sociales y humanas, desde el urbanismo y los enfoques territoriales, sin que estas miradas sean excluyentes entre sí. Podemos asumir que esta multiplicidad de miradas planteada por las Facultades de origen nos habla de un campo





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

disciplinar en construcción, y por lo tanto aún no definido en la pertenencia a tal o cual rama de las ciencias. Pero también esta multiplicidad nos habla de que el campo disciplinar del turismo puede ser abordado desde y para diferentes disciplinas y, por lo tanto, con diferentes objetivos de formación. La presente ponencia, en tanto presentación de los avances de nuestro trabajo, no indaga particularmente sobre este último punto mencionado, pero lo destaca como un interesante eje de trabajo a profundizar en futuros trabajos, donde será oportuno realizar un análisis comparado de tipo cualitativo de los perfiles de los graduados en cada plan de estudios.

Volviendo a considerar la distribución de la carrera en Facultades de diversa tradición disciplinar, un dato llamativo es que de las seis (6) carreras insertas en Facultades de Ciencias Sociales (incluyendo a nuestra carrera con sede compartida), dos (2) de ellas no tienen asignaturas dentro de lo que habíamos denominado área o eje sociológico (Introducción a las Ciencias Sociales, Teoría Sociológica, Sociología, Sociología del/y Turismo). Si consideramos las cinco (5) carreras radicadas en Facultades de Económicas, dos (2) de ellas no tienen asignaturas del campo sociológico, tres (3) por su parte sí cuentan con al menos una materia del área.

Ahora bien, hecho este recorrido más bien cuantitativo, es interesante la posibilidad de cambiar de lente para mirar en un sentido más cualitativo y preguntarnos; ¿qué se enseña cuando se enseña sociología en carreras de turismo? Este es un segundo punto que queda para desarrollar ulteriormente en un próximo trabajo abocado a la comparación entre planes de estudio sobre aspectos cualitativos como los contenidos mínimos de las asignaturas del eje sociológico, o los propios programas de las materias.

Por último, como ya fue mencionado, en el marco del *work in progress* que aquí presentamos consideramos oportuno compartir algunas de las preguntas y reflexiones que guiaron la construcción de nuestro propio programa de Sociología del Turismo en la UNR. A esta consigna nos dedicaremos brevemente en los párrafos que siguen. Si bien los lineamientos del programa de cualquier asignatura ya se encuentran establecidos en el Plan de Estudios de la carrera correspondiente, siempre consideramos un desafío encontrar el recorte adecuado. Teniendo en cuenta que nuestros estudiantes tienen como asignatura correlativa anterior una valiosa Introducción a las Ciencias Sociales, pero sabiendo también que el primer cuatrimestre del segundo año es la oportunidad que tenemos para brindarles algunas herramientas del pensamiento social que den cuenta de contenidos y temáticas específicos, pero que a su vez puedan funcionar como una lente para considerar el campo turístico en su formación y su desempeño profesional. ¿Sería necesario priorizar el desarrollo de distintas teorías sociológicas? ¿Sería mejor comenzar presentando solo algunos conceptos sociológicos centrales? ¿O sería más oportuno ir tratando distintos temas de interés turístico que posibiliten el desarrollo de distintas herramientas del pensamiento social? ¿Cómo dar cuenta de los autores clásicos de la sociología, pero a la vez dar cuenta de los aportes de la tradición latinoamericana? ¿Cómo dar cuenta del carácter necesariamente situado del pensamiento social? Cada posible respuesta a estas preguntas es capaz de dar lugar a distintas



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

aproximaciones y estrategias didácticas, válidas en su diversidad.

Creada la carrera en la UNR a fines de 2017, la primera implementación de Sociología del Turismo tuvo lugar en el año 2019, tras un intenso proceso de conformación del programa, investigación comparada de otros programas, debates, lecturas compartidas. Tomamos la decisión de elegir como punto de partida para plantear nuestro programa el objetivo de entrenar la mirada a través de aquello que Charles Wright Mills denominaba “la imaginación sociológica” (Giddens, 2000). La posibilidad de desnaturalizar, de cuestionar aquello que nos rodea, de incorporar una dimensión histórica para considerar el complejo medio social del que formamos parte, donde los fenómenos turísticos tienen lugar. Consideramos que ésta era una buena oportunidad y una buena estrategia, comenzar por promover la indagación crítica, la duda como actitud y la formulación de preguntas como habilidad que es preciso ejercitar e incorporar.

A partir de esta decisión como principio didáctico, desde una visión global de la carrera, su objeto de estudio y sus alcances, en articulación transversal con las demás asignaturas, este programa ofrece en la unidad inicial una introducción a las grandes preguntas de la tradición sociológica y las perspectivas teóricas clásicas y contemporáneas. Posteriormente, se abordan las transformaciones del mundo del trabajo, su impacto sobre el uso del tiempo y las formas del ocio, entre ellas, el turismo. En la tercera unidad se analiza el espacio público y su vinculación con la actividad turística, así como el impacto que los movimientos de personas tienen sobre el territorio. La última unidad se centra en la reflexión sobre las nuevas tecnologías de la comunicación y su impacto sobre el campo turístico. Esta propuesta pedagógica se orienta a brindar un recorrido conceptual, desde diversos caminos y corrientes, para que el estudiantado pueda, una vez finalizado el curso, disponer de las principales herramientas teórico-conceptuales e instrumentales para el abordaje sociológico de su actividad. El programa busca el involucramiento de los alumnos en el desarrollo de los debates sociales planteados, dando cuenta de sus implicancias. Se espera estimularlos a una fundamentada toma de posición, lejos de pretensiones de objetividad, pero sin abandonar la rigurosidad en la conceptualización.

### **Algunas consideraciones**

A modo de provisorio cierre, recuperamos la idea del presente trabajo como un *work in progress*, que refleja las reflexiones, preguntas, lecturas, discusiones y debates de un equipo de cátedra de reciente constitución, conformado en el año 2019. Debates atravesados en parte por los desafíos de su propia praxis, sus decisiones, sus estrategias didácticas, sus objetivos, y en parte también por las tensiones de un campo disciplinar en construcción. Tal como es el turismo, capaz de abreviar en diversas disciplinas y tradiciones, de un modo necesariamente complejo y dinámico.

Encontramos oportuno, de esta manera, participar en la mesa redonda y en el propio Simposio como ámbito específico de nuestra carrera en el Congreso sobre Democracia con el objetivo



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

de nutrirnos en el debate y promover una reflexión colectiva respecto de cuáles son las principales vacancias en el abordaje del turismo desde el campo de las ciencias sociales, así como también desde la actividad de enseñanza-aprendizaje, cuáles son las oportunidades visibilizadas frente a estos desafíos; y cómo se construye comunidad de sentidos y de prácticas desde lo social con relación al turismo.

Un debate que permanece abierto, y que consideramos promisorio retroalimentar en la diversidad de aproximaciones, contribuciones y experiencias que se compartirán en el III Simposio de Turismo y Ciencias Sociales, en el marco del Congreso sobre Democracia 2022, así como en los distintos espacios de comunicación y socialización científica: publicaciones, encuentros, redes de vinculación institucional que nuclean a los espacios de formación e investigación sobre Turismo en Argentina.

### **Bibliografía**

Andreu-Boussut, Vincent y Salin, Elolide (2018). “El turismo en las Américas: territorios, experiencias y ¿nuevos desafíos?”. En IdeAs [En línea], 12 | Automne / Hiver 2018, Publicado el 16 noviembre 2018, consultado el 10 diciembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/ideas/5721> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ideas.5721>

Capanegra, César (2010). “Sociología del turismo”. VI Jornadas de Sociología de la UNLP, 9 y 10 de diciembre de 2010, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.5782/ev.5782.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5782/ev.5782.pdf)

Dachary, Alfredo César y Arnaiz Burne, Stella Maris (2006). “El estudio del turismo. ¿Un paradigma en formación?”. En Estudios y perspectivas en turismo, vol. 15, pp. 179-192.

Douglas, Pearce (2013). “COMPROMETIÉNDOSE CON EL MUNDO. América Latina y la internacionalización de la investigación en turismo”. En Estudios y Perspectivas en Turismo Volumen 22 (2013) pp. 908 – 925

Duarte Pimentel, Thiago, Costa de Carvalho, Fabiola Cristina y Pereira Chaves Pimentel, Mariana (2019). “O Processo de Institucionalização das Estruturas Formais de Investigação em Turismo (EFIT) no Brasil”. En Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo, São Paulo, 13 (3), p. 16 – 35.

Fragelli, Claudia, de Azevedo Irving, Marta, Oliveira, Elizabeth (2019). “Turismo: fenômeno complexus da contemporaneidade?”. En Caderno Virtual de Turismo, vol. 19, núm. 3.

Giddens, A. (2000) Sociología Alianza Editorial, Madrid.

Marta Nel-lo Andreu, Yolanda Pérez Albert. El turismo como ámbito de investigación en los proyectos de cooperación de la AECID en América Latina. XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Nov 2012, Madrid, España. pp.922-938.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Raymon, Nathalie. Las interrogantes que plantea América Latina al estudio del fenómeno turístico. **Revista Trace**, [S.l.], n. 45, p. 11-31, jul. 2004. ISSN 2007-2392. Disponible en: <<http://trace.org.mx/index.php/trace/article/view/500/467>>. Fecha de acceso: 30 oct. 2022 doi:<http://dx.doi.org/10.22134/trace.45.2004.500>.

Thalasselis, Cristina (2020). Internacionalización del turismo y desarrollo capitalista en América Latina. *Revista Encuentros*, Universidad Autónoma del Caribe. Vol. 18- 3. Dossier. Doi: 10.15665/encuent.v18i3.2131

**Anexo**

**Matriz de elaboración propia - Licenciaturas en Turismo en Universidades Nacionales Argentinas**

	UNIVERSIDAD	Facultad	¿La carrera incluye alguna asignatura como SOCIOLOGÍA o afines?	Lugar de dicha materia en el Plan de Estudios	Tradición disciplinar de la Facultad Sede	Duración de la carrera	Enlaces a la info institucional (recuperados noviembre 2022)
1	UnSAM	Escuela de Economía y Negocios	NO	-	ECON	4 años	<a href="https://www.unsam.edu.ar/escuelas/economia/83/economia/turismo">https://www.unsam.edu.ar/escuelas/economia/83/economia/turismo</a>
2	UNCOMA	Facultad de Turismo	SI	3er año	TURISMO	5 años	<a href="https://www.uncoma.edu.ar/index.php/carreras/licenciatura-en-turismo/">https://www.uncoma.edu.ar/index.php/carreras/licenciatura-en-turismo/</a>
3	UNSL	Facultad de Turismo y Urbanismo	SI	3er año	TURISMO	4 años	<a href="http://tu.unsl.edu.ar/paqs/Carreras/Lic-Turismo/">http://tu.unsl.edu.ar/paqs/Carreras/Lic-Turismo/</a>
4	UNLP	Fac. de Cs. Económicas	NO	-	ECON	4 años	<a href="https://www.econo.unlp.edu.ar/licenciatura_en_turismo">https://www.econo.unlp.edu.ar/licenciatura_en_turismo</a>
5	UN del SUR	Dpto. de Geografía y Turismo	SI	3er año - ciclo básico	TURISMO	5 años	<a href="https://servicios.uns.edu.ar/grado/plan.asp?depende=12&amp;camara=145">https://servicios.uns.edu.ar/grado/plan.asp?depende=12&amp;camara=145</a>
6	UNSJ	Fac. de Filosofía, Humanidades y Arte	NO	-	SOCIALES/HUM	5 años	<a href="http://www.fiba.unsj.edu.ar/wp-content/uploads/2014/12/PLAN-DE-ESTUDIO-LIC.-EN-TURISMO.pdf">http://www.fiba.unsj.edu.ar/wp-content/uploads/2014/12/PLAN-DE-ESTUDIO-LIC.-EN-TURISMO.pdf</a>
7	UNQ virtual	Dpto Ec. y Adm.	SI	ciclo de formación inicial	ECON		<a href="http://www.unq.edu.ar/carreras/36-licenciatura-en-turismo-y-hoteler%C3%ADa.php#id">http://www.unq.edu.ar/carreras/36-licenciatura-en-turismo-y-hoteler%C3%ADa.php#id</a>
8	UNMP	Fac. de Cs. Ec. y Soc.	SI	1er año	ECON	5 años	<a href="https://eco.mdp.edu.ar/planes-de-estudio/752-plan-de-estudio-lic-turismo">https://eco.mdp.edu.ar/planes-de-estudio/752-plan-de-estudio-lic-turismo</a>
9	UNICEN	Fac. de Cs. Humanas	NO	-	SOCIALES/HUM	4 años	<a href="https://www.unicen.edu.ar/content/licenciatura-en-turismo">https://www.unicen.edu.ar/content/licenciatura-en-turismo</a>
10	UNRN	Fac. de Cs. Económicas	SI	2do año	ECON	4 años	<a href="https://www.unrn.edu.ar/carreras/Licenciatura-en-Turismo-36">https://www.unrn.edu.ar/carreras/Licenciatura-en-Turismo-36</a>
11	UNAV	Dpto de Ambiente y Turismo	NO	-	TURISMO	4 años	<a href="https://undav.edu.ar/general/recursos/adjuntos/6010.pdf">https://undav.edu.ar/general/recursos/adjuntos/6010.pdf</a>
12	UNTdf	Instituto de Desarrollo Económico e Innovación	SI	1er año	SOCIALES/HUM	5 años	<a href="https://www.untdf.edu.ar/instituto/da/turismo">https://www.untdf.edu.ar/instituto/da/turismo</a>
13	UNPatagonia	Fac. de Hum. y Cs. sociales	SI	3er año	SOCIALES/HUM	5 años	<a href="https://www.unpa.edu.ar/carreras/mostrars/61/UARG#~:text=El%20licenciado%20en%20Turismo%20degrasado,la%20preservaci%C3%B3n%20del%20medio%20ambiente.">https://www.unpa.edu.ar/carreras/mostrars/61/UARG#~:text=El%20licenciado%20en%20Turismo%20degrasado,la%20preservaci%C3%B3n%20del%20medio%20ambiente.</a>
14	UNAM	Fac. de Hum. y Cs. Soc.	SI	4to año	SOCIALES/HUM	5 años	<a href="https://www.fhycs.unam.edu.ar/portada/licenciatura-en-turismo/">https://www.fhycs.unam.edu.ar/portada/licenciatura-en-turismo/</a>
15	UNR	Fac. de Ciencia Pol y RRH - Fac. de Cs. Ec. y Estadística	SI	2do año - ciclo de Formación General	SOCIALES/HUM Y ECO	4 años	<a href="https://fcpolit.unr.edu.ar/escuelas/ii/turismo/">https://fcpolit.unr.edu.ar/escuelas/ii/turismo/</a>



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**“Una nueva forma de pensar el turismo: Compartiendo identidad. La creación del anfitrión activo como actor social en el turismo de San Fernando del Valle de Catamarca- Brigada de Anfitriones caso SFVC”**

Arrascaeta, María Laura  
[pmarrascaeta@eco.unca.edu.ar](mailto:pmarrascaeta@eco.unca.edu.ar)

Juliani, Darwin Agustín  
[ajuliani@eco.unca.edu.ar](mailto:ajuliani@eco.unca.edu.ar)

Lazarte, Gustavo Alfredo  
[glazarte@eco.unca.edu.ar](mailto:glazarte@eco.unca.edu.ar)

Facultad de Cs. Económicas y de Administración – UNCA  
Argentina

Mesa Redonda: “La Comunidad Anfitriona del Turismo en San Fernando del Valle de Catamarca”

Coordinador: Raul Mura.

**Descriptor: Políticas Públicas – Turismo – Sector Público– Estructura**

**Resumen**

Comprender al turismo como dinamizador de la economía representa una realidad reconocida, ya no solo por aquellos actores activos que conforman al sector, sino por la sociedad en general. La construcción de un destino turístico y su posicionamiento necesita del desarrollo de varias aristas, entre ellas la cimentación y sostenibilidad de una Comunidad Anfitriona; la cual precisa además de planificación de un acompañamiento en su desarrollo. Es así que, siguiendo esta línea de trabajo, ha originado la firma de acuerdos entre la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración y la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca. En este marco surge el proyecto de extensión “Compartiendo Identidad: La creación del anfitrión activo como actor social en el turismo de San Fernando del Valle de Catamarca”. El presente trabajo viene a dar cuenta sobre el proceso de construcción y accionar de la Brigada de Anfitriones Turísticos en la ciudad de Catamarca, constituyendo una primera línea de contacto que sale al encuentro del turista, permitiendo que no solo conozcan la ciudad, sino que además puedan vivirla. En la descripción de este trabajo, iremos desde la conformación de estas Brigadas por Instituciones Educativas hasta la integración de la comunidad en general; mostrando la percepción y recepción de estas tareas por parte de los turistas y del ciudadano. La metodología empleada tiene un enfoque cualitativo de carácter exploratorio y descriptivo, en un recorte temporal hasta el mes de agosto 2022. A esos



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

efectos, las herramientas de recolección de datos a utilizar serán el análisis de documentos, cuestionarios y entrevistas a informantes claves.

Palabras Claves: Comunidad Anfitriona – Municipio – Brigada de Anfitriones –Turismo – Ciudadano.

### **1.- Construyendo un Marco de Abordaje**

En la primera parte de la ponencia presentamos el marco conceptual relativo a la importancia del turismo en el desarrollo económico y la participación ciudadana en el ámbito turístico. Luego hacemos referencia al escenario actual que presenta el sector en el país, especialmente en el Norte Argentino y en particular en la ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca, para posteriormente describir las características del Proyecto “Compartiendo Identidad: La creación del anfitrión activo como actor social en el turismo de San Fernando del Valle de Catamarca”. Por último, procedemos al abordaje predominantemente cualitativo de la creación de Brigada de Anfitriones Turísticas, y para la cual se tienen en consideración: las actividades desarrolladas durante Febrero 2022 a Septiembre 2022, los modos de construcción, el alcance de la participación, y su proyección.

#### **1.1 Turismo y el Desarrollo Económico**

Considerando la amplitud y diversidad de actores que conforman la cadena de valor del turismo, este representa uno de los sectores productivos que mayor flujo de capital genera, crea empleo genuino y estimula la inversión.

*“La teoría del desarrollo local se utiliza de manera permanente en el análisis de la actividad turística porque se ajusta a la visión del turismo como actividad compleja y permite integrar la planificación tradicional a nivel de centros turísticos con el objetivo de lograr el desarrollo regional y mejorar la calidad de vida de las comunidades receptoras”. (Varisco , 2008:76)*

Jenkins (1997) sugiere que el turismo comprende tres tipos de negocios, el primario (transporte, compañías de turismo, agencias de viajes, hotelería, comidas, atracciones), el secundario (comercio minorista, bancos y seguros, actividades de entretenimiento, servicios personales) y el terciario, que provee la infraestructura básica y de soporte (servicios del sector público, comida, combustible, manufacturas).

En Argentina la actividad ha sentado un claro crecimiento, superando incluso indicadores pre pandemia pertenecientes al año 2019, de acuerdo al reporte de septiembre 2022 del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), respecto a Julio 2022, fue el sector gastronómico hotelero quien lideró el crecimiento de la actividad económica en la Argentina, con una suba del 44,3% interanual. Según el Estimador Mensual de Actividad Económica (EMAE), el crecimiento interanual de la Argentina fue del 7,4% a mayo de 2022 (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2022). Reafirmando los indicadores que marcan el crecimiento en el sector por parte de INDEC, la Confederación Argentina de Mediana Empresa (CAME), entre





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

su informes muestra como el sector durante el mes de julio, receso vacacional, tuvo un fuerte incremento con respecto al mismo periodo del año anterior, resaltando que a precios constantes, el impacto económico aumentó 102,2% ello ocurrió porque creció 24,9% la cantidad de turistas, la estadía media se incrementó 5,3% y el desembolso promedio diario, a precios constantes, subió 53,8%.

**Figura 1 Vacaciones de Invierno 2022 – Sector Turístico**

	2017	2018	2019	2021	2022	Variación 2022/2021
Turistas que se desplazaran por el país	4.893.660	5.001.321	5.126.354	4.152.346	5.186.281	24,9%
Estadía Promedio (en días)	4,0	4,4	4,0	3,8	4,0	5,3%
Gasto Promedio diario por turista (en \$)	\$ 700	\$ 810	\$ 1.200	\$ 2.190	\$ 5.830	166,2%
Gasto Total estimado (en millones de \$)	\$ 13.702	\$ 17.825	\$ 24.606	\$ 34.556	\$ 120.944	250,0%
Excursionistas que se desplazaran a pasar el día	8.600.000	9.141.800	9.626.315	9.048.736	10.740.850	18,7%
Gasto Promedio diario por excursionista (en \$)	\$ 270	\$ 350	\$ 550	\$ 1.000	\$ 2.455	145,5%
Gasto Total de excursionistas (millones de \$)	\$ 2.322	\$ 3.200	\$ 5.294	\$ 9.049	\$ 26.369	191,4%
<b>Cantidad estimada de Turistas y Excursionistas</b>	<b>13.493.660</b>	<b>14.143.121</b>	<b>14.752.669</b>	<b>13.201.083</b>	<b>15.927.131</b>	<b>20,7%</b>
<b>Gasto Total Turistas + Excursionistas (millones de \$)</b>	<b>\$ 16.024</b>	<b>\$ 21.024</b>	<b>\$ 29.901</b>	<b>\$ 43.605</b>	<b>\$ 147.313</b>	<b>237,8%</b>

Fuente: Camara Argentina de la Mediana Empresa, (2022) en base a datos propios, de la MINTURyDEP e información de Cámaras y Federaciones regionales.

Los alojamientos turísticos, todos aquellos establecimientos que regular u ocasionalmente ofrecen hospedaje para el pernocte a los turistas, ocupan un rol crucial en la medición de la actividad turística y, consecuentemente, las encuestas o relevamientos de ocupación de dichos establecimientos son la fuente de información más utilizada para medir la actividad turística en una localidad.

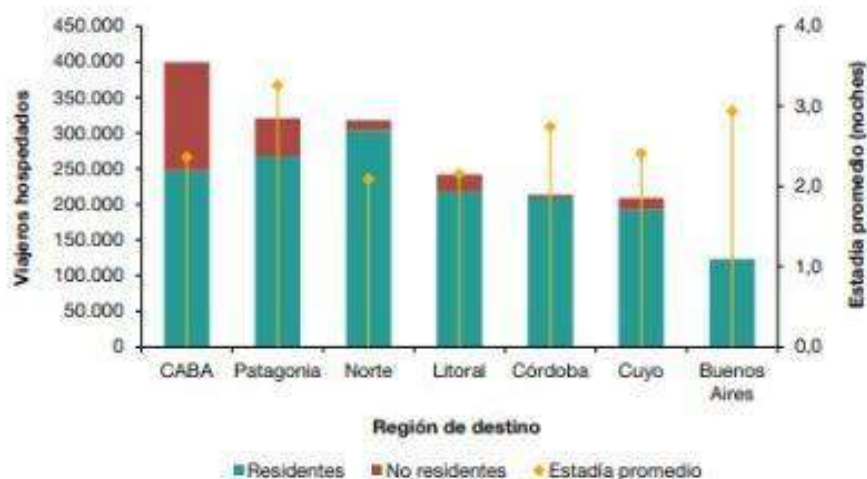
En su último informe sobre la Encuesta de Ocupación Hotelera del mes de septiembre perteneciente al mes de julio 2022 del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2022) se puede apreciar en la región norte un promedio de 2,1 noches, si bien refleja un incremento respecto a los meses anteriores, es la región con menor promedio de noches en el país, pero se encuentra entre los lugares más elegidos, como lo demuestra la figura 2, lo cual muestra claramente la importancia de poder consolidar destinos fidelizando visitantes para que el promedio de días que permanecen en un lugar incrementen y no representen lugares de paso.

**Figura 2 Viajeros hospedados y estadía promedio por región de destino, según condición de residencia. Julio de 2022**



## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



Fuente: INDEC, Dirección de Estadísticas Básicas de la Balanza de Pagos.

Si bien en San Fernando del Valle de Catamarca el turismo se polarizaba entre la temporada invernal, en la cual se celebra la Fiesta Nacional e Internacional de Poncho y en dos fechas Marianas, referentes al dogma Católico, como lo son la celebración el 08 de Diciembre de cada año de la Inmaculada Concepción y en el mes de Abril la fiesta en honor a la Virgen del Valle, actualmente la estacionalidad no es tan marcada, recibiendo permanentemente visitas de turistas pertenecientes a diversos grupos etarios o con intereses diferentes, durante todo el año, sumándose a las fechas antes determinadas como alta afluencia, los fines de semana largo y temporada de verano.

De acuerdo a relevamientos llevados a cabo por la Dirección General de Desarrollo Económico - área Laboratorio de Datos SFVC (2022), en relación a las plazas disponibles en la ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca durante el mes de abril de 2022 existían 2116 distribuidas entre 29 establecimientos habilitados, en junio las plazas pasaron a 2132 distribuidas entre 30 establecimientos habilitados y por último, en el mes de julio de 2022 (mes que históricamente representó la temporada alta en la ciudad capital) se incrementaron las plazas disponibles a 2427.

Continuando con el análisis de alojamientos en San Fernando del Valle de Catamarca, de acuerdo a los datos proporcionados por la Dirección General de Desarrollo de la Capital, se desprende que durante los meses de abril 2022 el alojamiento promedio en San Fernando del Valle de Catamarca fue del 87%, con un promedio de 3 noches, durante el mes de mayo una ocupación del 75% promedio, pernocte del 1,5 noches, durante el mes de junio el 85% de ocupación con el correspondiente promedio de pernocte de 2,5 noches de estadía, durante el mes de julio, mes de temporada turística en Capital, se ocuparon en promedio un 95% de las plazas disponibles, con una estadía promedio de 3 noches; este último promedio de noches si bien se encuentra por debajo de la estadía media de 4 días, que indica CAME (2022), durante las vacaciones de invierno, si representa un incremento para la ciudad.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

En cuanto a las localidades del resto de la provincia durante receso invernal con 90 mil turistas que recorrieron el distrito, y otros tantos excursionistas, los principales destinos turísticos trabajaron muy bien todas las vacaciones, registrando muchos de ellos picos de 100% de ocupación los fines de semana. Es así que Andalgalá, Antofagasta de la Sierra, Belén, Las Juntas, El Rodeo, Fiambalá, Paclín, Santa María, Santa Rosa y Tinogasta, fueron polos muy concurridos, con estadías promedio de 4 noches.

## **1.2 Comunidad Anfitriona**

Entendiendo por Comunidad, desde una perspectiva social y antropológica, mucho más allá de los aspectos territoriales, podemos distinguir que la comunidad no sólo abarca el espacio geográfico y sus habitantes, sino también las características propias de éstos y las relaciones y manifestaciones que se generen entre los habitantes de las mismas. En otras palabras, como lo indica Singh et al. (2003) en *Tourism in Destination Communities*, la comunidad implica los aspectos tangibles e intangibles de la misma. Mientras que identificaremos por Comunidad Receptiva o Comunidad Anfitriona a los habitantes de un destino turístico que quieren recibir a los visitantes y se organizan para ofrecer un servicio de calidad y trato amigable, identificando que la actitud que esta tiene hacia el visitante es parte de la experiencia que el mismo vive y esta vivencia y contacto es un vínculo que queda en su memoria.

“Los visitantes tienen la oportunidad de conocer y compartir sus riquezas culturales (danzas, música, fiestas); sus productos (artesanías, alimentos de la región, producción agrícola, ganadera, etc.) y los lugares de interés (sitios naturales, arqueológicos de valor histórico y cultural entre otros). Es decir, la comunidad anfitriona son todas las personas que viven en un destino turístico”. (Facultad de Ciencias Economicas y Administración UNCa, 2022:1)

Los nuevos paradigmas incluyen a la comunidad como un elemento clave para lograr el desarrollo sustentable y sostenible de un destino turístico, es la comunidad quien puede facilitar u obstaculizar el desarrollo de San Fernando del Valle como destino turístico. El producto turístico, desde una perspectiva integral de naturaleza compuesta, incluye tres elementos distintivos. El primero es la experiencia turística, que comprende todo lo que el turista ve, usa y experimenta como parte de su encuentro, el segundo es el lugar turístico, el destino y punto de consumo de ciertos componentes de la experiencia, y tercero está conformado por los productos turísticos, es decir aquellos prestadores que de una manera directa conforman la cadena de valor del turismo, transversal a estos elementos se encuentra la comunidad receptora, tal como lo indica Gursoy et al. (2010).

Ahora bien, ¿Es posible lograr mejorar las experiencias de los turistas? ¿Cómo se introduce la cotidianeidad en la construcción de la experiencia? ¿es viable la construcción social de la experiencia turística desde el punto de vista de quienes reciben a los viajeros en los sitios de destino turístico? ¿Cómo diseñar estas experiencias? (Campos, 2015), proponen que la



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

co-creación de la experiencia turística es la suma de eventos psicológicos a través de los cuales el turista contribuye activamente a través de su participación física y/o mental en interacción con otros sujetos en un entorno de experiencia o más ampliamente entendido “paisaje experiencial”, es aquí donde la comunidad resulta esencial para lograr la construcción de ello con el objetivo de alcanzar la sostenibilidad de los destinos turísticos, es por ello que la construcción de la Cultura de Hospitalidad en la Comunidad Anfitriona resulta imprescindible para lograr la fidelización del turista en todos los destinos turísticos, ya que si el turista se siente correctamente atendido en el lugar que visita, buscará regresar y realizará una promoción eficaz del destino, de igual manera incrementa las probabilidades que de esa acción promotora genere la visita de más turistas en busca de un destino con una experiencia cálida y cordial.

El papel de anfitrión lo desempeñan diferentes actores sociales, Gonzalez Damian, (2004) señala que en primera instancia, quienes desempeñan el rol de manera activa, con el conocimiento de que su función se desarrolla en la interacción turística: los empresarios del turismo y de actividades económicas vinculadas a él, como los hoteleros, gastronómicos, agencias de viajes, operadores turísticos y atracciones turísticas, parques temáticos y museos; empleados que pertenecen al sector, y aquellos vinculados directa o indirectamente con él; dependencias de gobierno que fomentan y regulan la actividad; instituciones educativas, organismos de investigación, las organizaciones ciudadanas, entre otros.

La construcción y fortalecimiento de la Comunidad Anfitriona, necesita del trabajo pormenorizado y paralelo en varias aristas, entre ellas la sensibilización hacia la importancia que tiene el sector turístico en el desarrollo económico y la inserción de capacidades del buen anfitrión desde el Sistema Educativo Formal e Informal, transferencias de conocimientos y habilidades a los Prestadores que conforman el sector turístico, a los integrantes del Sector Público y de la Comunidad en general, por lo que necesita de estrategias adaptadas a la realidad y características que presentan cada una de ellas.

## **2.- Compartiendo Identidad: Brigada de Anfitriones Turísticos**

Encontrado en el Acuerdo Particular N° 1 en el marco del Convenio Marco firmado entre la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad Nacional de Catamarca y la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca surge la creación e implementación de Brigada de Anfitriones Turísticos, proyecto denominado “Compartiendo Identidad: La Creación del anfitrión activo como actor social en el turismo de San Fernando del Valle de Catamarca”

Si bien dicho proyecto tiene por objetivo contribuir al Fortalecimiento del Turismo y Desarrollo Económico de SFVC, mediante la creación y desarrollo de talleres y capacitaciones dirigidas a la conformación de Anfitriones Activos y Brigadas Turísticas, forma parte de la Creación de Comunidad Anfitriona, proyectos que tiene por finalidad el posicionamiento y fidelización del destino SFVC, para ello se han desarrollado diferente



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

líneas de abordaje, con sus respectivas estrategias, Línea Comunidad Anfitriona – Educación, Comunidad Anfitriona – Centro Vecinales, Comunidad Anfitriona – Prestadores Directos y Primera Línea de Contacto con el Turista, y Comunidad Anfitriona – Brigada de Anfitriones.

Centrando nuestro trabajo en la conformación de brigadas, las cuales tienen como finalidad ser la primera línea de contacto con el turista, mejorando la calidad del servicio, en miras de posicionar a la ciudad Capital como un destino turístico; en las diferentes actividades ya desarrolladas, se encontraron constituidas por grupos de tres personas, coordinadas por un líder, dichas brigadas salen al encuentro del turista, actuando como facilitadores, brindando asistencia y acompañamiento a los turistas, en fechas de alta afluencia, sobre toda información referida a eventos de esparcimiento, gastronomía, zonas de interés e información general creando lazos comunidad-visitante y sirviendo de nexo con las oficinas de informantes turísticos.

Estas son las instituciones vinculadas al proyecto:

- Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico, perteneciente a la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca.
- Facultad de Ciencias Económicas y Administración, de la Universidad Nacional de Catamarca.
- En una segunda etapa se incluyó a Institutos donde se dictan carreras pertenecientes al sector turístico, como son el Instituto de Enseñanza Superior Juan Manuel Chavarría y el Centro de Educación Superior de FASTA.
- La intención para el año 2023 es que las Brigadas se encuentren integradas por la Comunidad en general.

En cuanto a las fechas de interacción, se eligieron como las fechas donde se esperaba una alta demanda; como ser, feriados extra largos, fiesta del poncho, fiestas marianas, y eventos de gran concurrencia por parte de los visitantes.

Para llevar a cabo la creación de las Brigadas en primer lugar fue necesario trabajar en la sensibilización y transferencia de habilidades blandas hacia Actores Estratégicos y la Comunidad en general para ello resultó necesario conocer la percepción que la comunidad tiene sobre el turismo, los posibles impactos positivos y negativos que este puede tener hacia la comunidad y la ciudad, como así también el autoconocimiento que tienen sobre el rol que actualmente desempeñan como Anfitriones Turísticos de San Fernando del Valle de Catamarca, sin distinguir si forman parte o no de la cadena de valor del turismo, ya que ello permite reflexionar sobre el escenario inicial con el cual se encuentra la propuesta, junto con la importancia en su rol de ciudadanos hacia el turista, comprender las expectativas, las necesidades y el nivel de satisfacción de la comunidad local es un factor esencial para el éxito de cualquier forma de desarrollo turístico (Jennings, 2010).

Sobre esta primera etapa exploratoria-descriptiva, la Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico de la ciudad, llevó a cabo de manera virtual relevamientos para conocer la percepción que la comunidad tiene sobre el turismo y los turistas, los resultados pueden

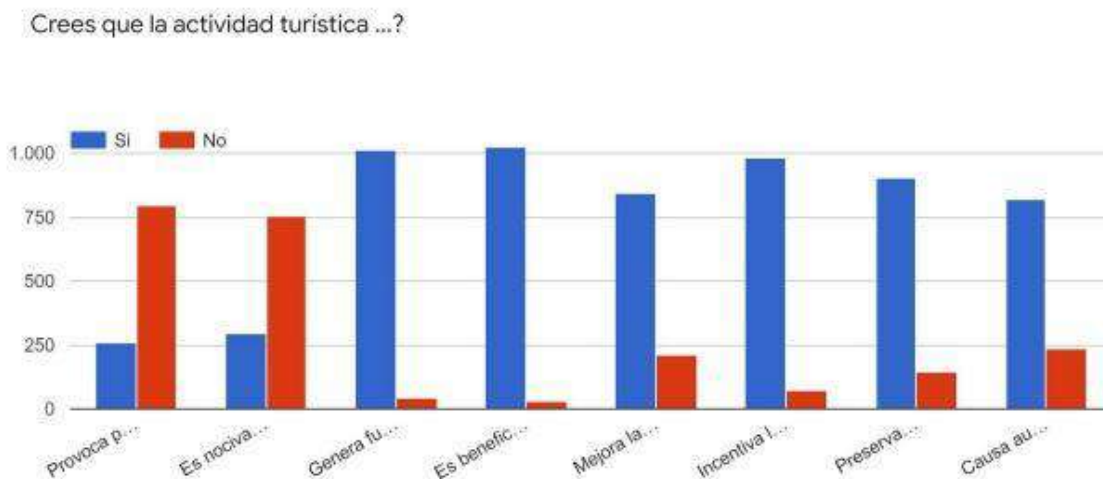


**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

observarse en la Figura 3, de acuerdo a dicho relevamiento los encuestados manifestaron que genera fuentes de trabajo (96,1%), es beneficiosa económicamente para la localidad (97,3%), mejora la calidad de vida de los residentes (80%), incentiva la inversión y el mejoramiento de obras (93,2%), y por último preserva el patrimonio cultural y la tradición (77,7%). Por otro lado, en cuanto a los aspectos negativos los encuestados no creen que la actividad turística provoque problemas de tránsito (76%) o que sea nociva para el medio ambiente (72%); aunque sí manifiestan que causa aumento de precios en temporada (78%). (Secretaría de turismo y desarrollo económico, 2020)

**Figura 3 Percepción de la Comunidad de SFVC -Sobre el Turismo y los Turistas**



Fuente: Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico (2020)

Asimismo, durante el año 2022, se realizaron diferentes encuentros referidos a sensibilización hacia el turismo e identificación de ideas de negocios asociadas a la cadena del valor del turismo en Centros Vecinales pertenecientes a la ciudad Capital de la provincia de Catamarca, en los cuales se pudo identificar la percepción que poseen sobre el rol que cumple la comunidad:

- Los asistentes consideran al turismo muy importante para el desarrollo económico;
- Fue posible identificar actitud positiva por parte de ellos hacia el turista, sin considerarlo nocivos;
- Si bien todos los asistentes reconocen la mayoría de Atractivos Turísticos que se encuentran en Capital, reconocen no haberlos visitados ni conocer las actividades que se realizan, lo cual dificulta la apropiación y el sentido de pertenencia de los mismos, lo cual repercute en mala prestación de servicio a los turistas, (dichos encuentros culminaban con





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

una visita guiada a los atractivos turísticos, vivenciando la experiencia turística que posee la ciudad);

- Todos demostraron sentirse orgullosos de los atractivos naturales que posee la provincia;
- Reconocen las características que debe poseer un buen anfitrión turístico, y han podido vincularlo con algunos destinos pertenecientes a otras provincias;
- No reconocen que el capitalino posea todas las características de un buen anfitrión, encontrando falencias en la comunicación fluida más que en el trato;
- En algunos pocos casos, se ha encontrado entre los asistentes personas que han experimentado pertenecer a Brigada de Anfitriones Turísticas durante la época del 90', pero solo en la Fiesta Nacional e Internacional del Poncho.

**Figura 4 Talleres de Sensibilización a Centros Vecinales.**



Dichos encuentros también han servido para la creación de base de datos, de personas que de una manera espontánea y sin interés económico, desean integrar brigadas, recibir al turista y ayudarlos a conocer la ciudad desde su visión y a vivirla desde otro enfoque.

En una etapa casi solapada se fueron desarrollando encuentros entre la Facultad de Ciencias Económicas y la Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico, las cuales tuvieron como finalidad lograr la operatividad de Brigada de Anfitriones Turísticas, presentándose en diferentes pruebas pilotos y estableciendo Brigadas Estable durante los diez días en los cuales se vivió la Fiesta Nacional e Internacional del Poncho, fiesta por excelencia convocante que posee la ciudad durante el receso invernal.

Hasta el mes de septiembre de ese año, la Brigada de Anfitriones tuvo tres actividades, todas ellas conformadas por alumnos pertenecientes a las carreras de Contador Público Nacional y Licenciatura en Administración de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración UNCa, en todos los casos fueron muy bien recepcionada por los turistas, los cuales se



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

encontraban sorprendidos por la cordialidad y la innovación al añadir un actor complementario al informante turístico, actuando incluso en varias oportunidades descomprimiendo los centros de informantes, si bien Brigadas no brinda información turística específica, si orienta a los turistas sobre diferentes aspectos de la ciudad como ser la ubicación de los cajeros automáticos, corredores gastronómicos y horarios de atención, calles, tránsito, seguridad, centros de salud, aspectos socioculturales de la ciudad, eventos, además de actuar como nexo entre turistas y centros de información que posee la Dirección de Turismo, en el caso de buscar información específica sobre atractivos; en cuanto a la recepción que tuvo por parte de la comunidad en general, también fueron muy positivos.

En una primera instancia de prueba piloto la brigada se encontró conformada por seis parejas de alumnos de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración, teniendo una prueba piloto en los días jueves, viernes y sábado pertenecientes a Pascua 2022, recorriendo la plaza 25 de mayo (principal de la ciudad), plaza la alameda y zonas aledañas, en el horario de 09 a 13 hs, notándose una repercusión positiva por parte de los turistas y de la comunidad en general, con mucha interacción brigada-turista.

**Figura 5** Prueba Piloto Semana Santa



En base a la prueba piloto se pudo identificar horarios, corredores con mayor afluencia y la necesidad que mostraban los turistas, entre ellas contar con mayor información sobre eventos culturales y sociales, como así también aspectos operativos como mejorar la articulación entre Brigada de Anfitriones e Informantes Turísticos.

Considerando los aspectos identificados por los alumnos integrantes de Brigada, se llevaron a cabo modificaciones para una segunda intervención durante fiestas marianas, el día sábado 30 de abril 2022, la cual coincidió con el fin de semana largo, cubriendo de manera estratégica



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

un mayor rango horario, como así también ubicándose en zonas de mayor afluencia, siguiendo con estos lineamientos se distribuyeron las parejas, conformadas por los mismos integrantes de la primera actividad, en:

- Terminal de ómnibus, horario de 06 a 10 hs.
- Plaza 25 de mayo - plaza Alameda, horario de 10 a 14 hs.
- Plaza 25 de mayo - peatonal, horario de 19 a 21 hs.

**Figura 6 Brigada de Informantes – Fin de semana largo Fines de Abril.**



Fuente: Diario El Ancaesti, (2022)

Si bien en esta intervención el escalonamiento de horarios y la mejora en la articulación permitió una mejora en la eficacia en la actividad, se determinó que no fue correcta la elección de sitios donde se encontraron los Brigadistas, observación que fue considerada para la tercera actividad durante receso invernal. Dicha actividad contó con una mayor extensión de tiempo, ya que Brigadas estuvieron por el termino de diez días, desde el 15 al 24 de julio, fechas donde se desarrolló la fiesta mayor de los catamarqueños, la Fiesta Nacional e Internacional del Poncho. Durante esta actividad la Brigada tuvo turnos rotativos cubriendo horarios desde 09 a 19 horas, ubicados en la plaza principal.



## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Luego de pruebas pilotos desarrolladas y el posicionamiento de Brigadas en la ciudad, actualmente se encuentra en progreso la segunda instancia, en la cual se articula para el fin de semana XL (extra largo) de Octubre de los días 7, 8, 9 y 10, donde la conformación de brigadas estará esta vez integrada por los institutos donde se dictan carreras pertenecientes al sector, los cuales son el Instituto de Educación Superior Juan Manuel Chavarría y el Centro de Educación Superior FASTA, con la finalidad de que los estudiantes de carreras afines puedan integrar los grupos y tener la experiencia de tener prácticas con turistas. En esta última instancia, en cuanto a la conformación de brigadas, se prevé para el año 2023 la apertura al público en general, utilizando y mejorando para ello la base de datos que surgió de los encuentros en Centros Vecinales, planificando que dichas patrullas se encuentren coordinadas por un líder, el cual será la persona que tenga una mayor experiencia en el desempeño dentro de la Brigada y, además, cumpla con las condiciones esperadas referidas al trato y comunicación con el turista.

### **3.- Conclusión**

El claro crecimiento del sector turístico en valores superiores a pre-pandemia en Argentina y el posicionamiento que va logrando la provincia de Catamarca como destino emergente, representan escenarios por demás auspiciosos para poder lograr la consolidación de la ciudad como destino turístico. Los relevamientos demuestran un promedio hotelero casi sostenido del 80%, números altos que demuestran una tendencia hacia la desestacionalización de la ciudad, pero se continua mostrando como un gran desafío la ampliación en el promedio pernocte, es decir un incremento en la cantidad de noches de alojamiento, ya que ello es un indicador de que el destino deja de ser una “ciudad de paso” con pernoctes históricos alcanzando las dos noches, además de que puede ser un importante indicador de alcanzar la fidelización del destino.

En cuando a la percepción que la comunidad y los diferentes actores poseen del turismo en SFVC, se considera positivo el hecho de que el fomento de la actividad y recibir más turistas es valorado positivamente; pero, dentro de los aspectos negativos aparecen el poco conocimiento de las actividades que desarrollan en la ciudad, el recorrido por sus atractivos, como también la percepción de no encontrarse capacitado como ciudadano para brindar información que pueda ayudar al turista. Para contrarrestar ello, se realizaron acciones en miras de reflexionar y sensibilizar sobre el rol que posee la comunidad en la hospitalidad y fidelización de los turistas, por medio de capacitaciones y acciones en conjunto con la oficina de turismo y desarrollo económico de la municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca hacia alumnos de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración, con la finalidad de crear brigadas de anfitriones.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

El desarrollo de las actividades de Brigadistas fue muy positiva para los turistas, quienes señalan haberse sentido muy a gusto con la recepción, cordialidad, y por encontrar un actor nuevo entre la comunidad y los turistas, posibilitando la interacción cultural entre ambas partes, y actuando en varias oportunidades facilitadores de información propias del “vivir de la ciudad”, por otro lado la comunidad se sintió muy a gusto ya que consideran que es una buena oportunidad para que el turista pueda reconocer la calidez que tiene el ciudadano común.

En cuanto a la sostenibilidad del proyecto es importante mencionar que trata de un proceso continuo y lento, el cual requiere de un seguimiento constante de la relación turistas-comunidad, para introducir las medidas preventivas o correctivas que resulten necesarias, por lo cual el proyecto se desarrolla por el periodo de cinco años, sentando las bases iniciales el año 2022, si bien hasta el mes de julio los coordinadores de las brigadas son estudiantes de la universidad, se planificó la transferencia de conocimientos al resto de integrantes de brigadas para el mes de octubre, con el fin de lograr la sostenibilidad del proyecto y posibilitar la mejora continua de la hospitalidad y atención hacia los visitantes.

### **Bibliografía**

- Camara Argentina de la Mediana Empresa. (31 de Julio de 2022). *Vacaciones de Invierno 2022: viajó un 20,7% más de turistas y excursionistas que en 2021*. Obtenido de <https://www.redcame.org.ar/novedades/12316/vacaciones-de-invierno-2022-viajo-un-207-mas-de-turistas-y-excursionistas-que-en-2021#:~:text=Entre%20excursionistas%20y%20turistas%2C%20viajaron,a%202021%20a%20precios%20constantes>
- Campos, A. C. (2015). *Co-creation of tourist experiences: a literature review*.
- Diario El Ancaesti. (17 de Abril de 2022). *Se puso en marcha la "Brigada de Anfitriones"*. Obtenido de <https://www.elancaesti.com.ar/edicion-impresa/se-puso-marcha-la-brigada-anfitriones-n495517>
- Dirección General de Desarrollo Económico - área Laboratorio de Datos. (2022). *Informe Turístico- Fin de Semana 15 a17 de Junio 2022*.
- Dirección General de Desarrollo Económico - área Laboratorio de Datos SFVC. (2022). *Informe Turístico Semana Santa 2022*.
- Facultad de Ciencias Economicas y Administración UNCa. (2022). *Guia para la Atención al Turista: Manual de buenas practicas para el anfitrión turístico*.
- Gonzalez Damian, A. (2004). El Anfitrión como actor social en el turismo. Reflexiones desde el caso de Ixtapan de la Sal, Mexico. *Revista de Ciencias Sociales*.
- Gursoy, D., Chi, C., & Dyer, P. (2010). *Locals' attitudes toward mass and alternative tourism: the case of Sunshine Coast, Australia*. *Journal of Travel Research*.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos . (2022). *Informes técnicos. Vol. 6, n° 180*  
*Estimador mensual de actividad*. Obtenido de  
[https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ema\\_e\\_09\\_22C7B00141AD.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ema_e_09_22C7B00141AD.pdf)
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2022). Encuesta de ocupación hotelera -  
Informes técnicos / Vol. 6, n° 177. 6(10).
- Jennings, G. (2010). *Tourism research (2ª ed.)*. John Wiley y Son.
- Secretaría de turismo y desarrollo económico. (2020). *ESTUDIO DE MERCADO:  
ENCUESTA RESIDENTES SFVC*.
- Singh, S., Timothy, D., & Dowling, R. (2003). *Tourism is Destination Communities*. Oxon,  
CABI Publishing.
- Varisco , C. (2008). *Turismo y Desarrollo Economico Local*. Tesis, Universidad Nacional de  
Mar del Plata. Obtenido de [http://nulan.mdp.edu.ar/550/1/varisco\\_c.pdf](http://nulan.mdp.edu.ar/550/1/varisco_c.pdf)

**“LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD ANFITRIONA COMO FACTOR  
ESTRATÉGICO PARA EL DESARROLLO TURÍSTICO DE SAN FERNANDO DEL  
VALLE DE CATAMARCA”**

Edna Natalia Burgos  
[natiburgos1979@gmail.com](mailto:natiburgos1979@gmail.com)  
Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. UNCA

Romina Natalia Rearte  
[rominan.rearte@gmail.com](mailto:rominan.rearte@gmail.com)  
Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. UNCA

Cristina Noeli Zamora  
[czamora@trabajo.gob.ar](mailto:czamora@trabajo.gob.ar)  
Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. UNCA

Mesa: “La Comunidad Anfitriona del Turismo en San Fernando del Valle de Catamarca”  
Coordinador: Mura, Raúl

**Descriptores: Turismo – Educación – Políticas Públicas – Participación ciudadana**





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## **RESUMEN**

En el marco del Proyecto “Desarrollo del Turismo y la Economía local en San Fernando del Valle de Catamarca (2021-2023)” y el Proyecto de extensión “Estrategias de construcción de la comunidad anfitriona en San Fernando del Valle de Catamarca” se trata de dar cuenta del avance que presenta la intervención conjunta con la Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico del municipio en el proceso de formación de la comunidad anfitriona en la ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca. La propuesta se enmarca a través de un convenio entre la UNCA y la MSFVC para capacitar a los docentes a través de una sensibilización sobre diferentes aspectos del turismo local materializados en los atractivos turísticos que conforman la oferta del destino. La metodología de trabajo aplicada se plantea como exploratoria descriptiva utilizando como base el aparato ideológico de la educación en el fortalecimiento de la sociedad local. Se diseñaron manuales orientativos considerando las edades de los destinatarios aplicándose la Teoría de Desarrollo Cognitivo de Jean Piaget. Estas constituyen herramientas de trabajo para los docentes, encargados de la transposición didáctica en el aula, promoviendo la incorporación de habilidades de comunicación para interacción con el turista brindándole una cálida y cordial recepción.

Palabras Claves: Comunidad Anfitriona – Municipio – Educación – Turismo – Ciudadano

## **INTRODUCCIÓN**

El sistema turístico, como un ente complejo, se fundamenta en la funcionalidad, la activa participación y en la articulación de diversos actores pertenecientes al sector público, sector privado, como también turistas y la comunidad residente. Este último elemento, muy poco estudiado o tenido en cuenta dentro del contexto de la planificación y gestión, posee un papel simple, pero de gran relevancia en el turismo ya que el grado de motivación para interactuar que presente el residente ante el turista y su postura ante la actividad constituye un factor determinante en la experiencia global del visitante y, por lo tanto, en la imagen que se puede crear sobre el destino.

La interacción que se establece entre los actores mencionados permite entender al turismo, en términos de Luhman, como “una distinción social comunicativa” (Osorio García: 2007) en el que se configuran diferentes posibilidades de comunicación que va a depender de la relación intersubjetiva que se establezca entre los actores.

El encuentro turista – residente se origina de modo circunstancial en un tiempo y en un espacio determinado, De Kadt (1991) (citado por Gutierrez Taño; 2009: 59) nos dice que “...*existen tres contextos básicos de encuentro entre turista y residente: cuando el turista adquiere un bien o servicio del residente; cuando el residente y el turista se encuentran uno junto al otro en lugares de ocio; cuando las dos partes se encuentran cara a cara con objeto de intercambiar información que facilite su entendimiento.*”. Nuestro trabajo se centra en este último contexto, fortaleciendo dicho intercambio a través de la transferencia de conocimiento o educación impartida al residente.

Asimismo, en todas las sociedades existen organismos estatales que consideran al turismo una herramienta de desarrollo y crecimiento, para ello, crean políticas públicas que tienen como



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

objetivo posicionar al territorio como un destino turístico generando beneficios para residentes y turistas. En este contexto, pensar en una comunidad receptora que se convierte en anfitriona, es pensar en fomentar y desarrollar la concientización y sensibilización turística de la población residente sobre la importancia del turismo como una actividad socioeconómica, para que el anfitrión, desde su lugar, forme parte del conjunto de gestores responsables del desarrollo turístico del destino a través de la atención a las necesidades del turista, sobre todo, a aquellas centradas en la falta de información lo cual genera en el visitante sensación de confusión e inseguridad.

El presente trabajo tiene como objetivo dar a conocer el avance que presenta el proceso de formación de la comunidad anfitriona a partir de la educación formal perteneciente al proyecto de Extensión Universitaria “Estrategias de construcción de la comunidad anfitriona en San Fernando del Valle de Catamarca”. Dicha propuesta se enmarca a través de un convenio entre la UNCA y la Municipalidad SFVC para capacitar a los docentes a través de una sensibilización sobre diferentes aspectos del turismo local materializados en los atractivos turísticos que conforman la oferta del destino.

La construcción del modelo de abordaje propuesto fue la generación de un proyecto de extensión construido en forma conjunta con la Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico de la MSFVC, a través del mismo definimos una etapa de construcción de estrategias con los actores del sector para la aplicación de las propuestas diseñadas, por un lado, y, la evaluación y sistematización para lograr darle continuidad y sostenibilidad a la propuesta.

La ventana de oportunidad se logró a partir de que la nueva gestión de gobierno municipal (MSFVC) incorporó a su agenda, como una de sus políticas activas, enfocarse en el turismo como uno de los ejes de intervención orientado al desarrollo económico, esta intencionalidad se ve reforzada con las políticas nacionales orientadas a esta actividad con oportunidades de financiamiento, apoyos fiscales y mecanismos de reconversión a través de la capacitación de los recursos humanos.

Los últimos indicadores publicados en los medios de difusión masiva indican la reactivación de la actividad generando esperanza en la actividad del sector turismo. El posicionamiento de la ciudad como un destino emergente que se apoya en una fuerte campaña de difusión desde la Provincia de Catamarca y desde la Nación hace que la demanda sea creciente en cuanto a visitantes, para ello entendemos como condición necesaria el fortalecer al destino generando una sólida comunidad anfitriona que haga que la actividad sea sostenible en el tiempo, los indicadores de ocupación del último año (estadísticas julio – 2021 a Julio – 2022 de la Secretaría de Turismo provincial) de alojamientos dan una perspectiva alentadora sobre la actividad. El reciente fin de semana largo (turístico) presentó una ocupación plena a lo largo de los cuatro días lo que significa que Catamarca es un destino elegido por los centros emisores.

La metodología de trabajo aplicada se plantea como exploratoria descriptiva utilizando como base el aparato ideológico de la educación en el fortalecimiento de la sociedad local. Se diseñaron manuales orientativos considerando dos aspectos muy importantes asociados al constructivismo: las edades de los destinatarios siguiendo la Teoría de Desarrollo Cognitivo de Jean Piaget y la construcción del conocimiento a través de su experiencia previa y la interacción del anfitrión con el docente y con el medio.



Estos manuales constituyen herramientas de trabajo para los docentes, encargados de la transposición didáctica en el aula, promoviendo la incorporación de actitudes y habilidades de comunicación para interacción con el turista brindándole una cálida y cordial recepción.

## **LA INFLUENCIA DE LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD RESIDENTE EN LA EXPERIENCIA TURÍSTICA**

El turista cuando decide desplazarse a otro lugar diferente al de su entorno habitual lo realiza con expectativas de satisfacción de necesidades en cuanto a descanso, ocio, recreación y revelación de entornos ajenos a su cotidianeidad. En este contexto el tiempo del turista se efectúa durante su descanso y el del anfitrión en sus diversas formas de tiempo habituales.

El turismo se construye en el encuentro turista - residente. En términos del Marketing este encuentro constituye un momento de la verdad definido como aquel punto de contacto entre el destino y el turista donde entran en juego las funciones cognitivas estrechamente vinculadas al lado emocional de las personas, en este sentido una importante plataforma turística Nery Sarabia (2018) nos dice *“El turismo son historias, las historias son emociones, las emociones son personas”*, es decir el turista genera a partir de la experiencia, una gran carga subjetiva.

Gama Gardullo y Fávila Cisneros (2018 p. 204) mencionan a la experiencia turística como *“...un proceso que no sólo corresponde al momento de viajar, sino que inicia anticipadamente, desde el momento de planear el viaje y no termina al concluir este, sino que se alarga a aquellos momentos de recuerdo y reflexión posteriores al mismo.”*

Esto significa que, en el momento de evaluar la experiencia, la misma estará marcada por la sumatoria de encuentros y comunicación con diferentes personas, donde cada uno cumple un rol determinante a la hora del encuentro con el turista. En esta experiencia, la actitud y el buen trato, constituyen un factor importante que influyen en la formación y percepción de la imagen y definen la atracción y mantenimiento del flujo de visitantes hacia el destino.

Ser comunidad anfitriona implica poseer una cultura turística generando un entorno agradable para el turista: donde la calidez y amabilidad en el trato al visitante, la empatía, el conocimiento de los atractivos y demás servicios, el cuidado del patrimonio, entre otros, sean los principios fundamentales para satisfacer la necesidad de falta de información que posee el turista brindándole seguridad y confianza. Asimismo, constituye una herramienta que fortalece el sentido de pertenencia, el aprecio y la valoración por los bienes culturales tangibles e intangibles de dicha comunidad.

## **FORMACIÓN DE LA COMUNIDAD ANFITRIONA A PARTIR DE LA EDUCACIÓN FORMAL**

Históricamente la educación ha sido la herramienta a la cual ha recurrido el ser humano para promover su perfección, superación, crecimiento, desarrollo, es decir, para alcanzar su máximo bienestar mejorando su condición de vida e ir transformando y reconstruyendo una mejor sociedad donde vivir. Se la concibe como un elemento transformador de la realidad social, a partir de acciones que permiten afrontar y dar respuesta a los desafíos que han ido surgiendo y que responden a determinados contextos históricos.

La escuela actúa de facilitadora de la interacción como un espacio democrático de construcción del conocimiento. En la formación de anfitriones durante el proceso didáctico, la



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

experiencia adquiere un papel relevante, el docente debe partir de los conocimientos previos del alumno guiando ese aprendizaje y cuando el individuo lo asimila se apropia y logra un desarrollo cognitivo personal que luego podrá transmitir a quien lo demande como sujeto activo del conocimiento.

Uno de los ámbitos prioritarios para la educación y formación del talento humano es la educación formal, por ser el sistema que forma a las actuales y futuras generaciones. Esto permitirá empoderar al residente- anfitrión como receptor del turista logrando seguridad y confianza para contribuir al desarrollo de las localidades mediante la educación formativa que luego será transmitida a los círculos más cercanos del alumno (niño/a- adolescentes). La conformación de una comunidad de aprendizaje en la que alumnos, docentes y organismos responsables directos de la gestión y planificación turística interactúen asegura un aprendizaje significativo y pertinente, es un importante paso para contribuir con la formación de la comunidad receptora en temas claves vinculados a este sector.

Para lograr esta comunidad anfitriona la propuesta versa en la educación de la misma, para ello se diseñaron manuales que servirán de guía a los docentes de los distintos niveles pertenecientes al Sistema Educativo Municipal de San Fernando del Valle de Catamarca. Dichos manuales se orientan en el aprendizaje a partir de la experiencia. Históricamente la práctica educativa se fundamenta en diferentes teorías o enfoques educativos que proporcionan fundamentos sobre el aprendizaje del sujeto: el conductismo, cognitivismo, constructivismo y los enfoques humanista y sociocultural. Si bien en el aula, actualmente, pueden converger diferentes teorías, los manuales orientativos apuntan a la teoría constructivista, teoría donde el aprendizaje y la enseñanza van nutriéndose una de la otra, que permite a través de la experiencia ir construyendo el proceso cognitivo en el alumno de manera reflexiva, adoptando para sí y de acuerdo a sus conocimientos previos la construcción de la realidad que lo rodea.

### **COMUNIDAD ANFITRIONA EN LA ESCUELA**

Teniendo en cuenta la importancia de la participación activa de la comunidad receptora como agente del desarrollo turístico de la ciudad SFVC y la necesidad de generar una estrategia participativa para la formación y fortalecimiento de la cultura turística, es que se presenta dicho trabajo, fundamentado en la creación de una comunidad anfitriona desde la perspectiva educativa como aparato ideológico en la formación de ciudadanos. El destino debe contar con una comunidad anfitriona que sea capaz de satisfacer la necesidad que posee el turista en cuanto a información generando en él sensaciones de seguridad, confianza y calidad.

La población objetivo del proyecto está conformada por personal del sistema educativo municipal: directivos y docentes pertenecientes a los tres niveles educativos: inicial, primario y secundario. La línea de trabajo se centra en la incorporación y fortalecimiento en el proyecto curricular de los contenidos conceptuales y estrategias didácticas relacionadas a la actividad turística como modelo prototípico a desarrollar para su socialización, que posibiliten que los alumnos se informen y se formen como anfitriones del turismo y lo transmitan a sus círculos de socialización primaria (familias). En este contexto es importante destacar la existencia del acompañamiento de la gestión del intendente actual quien anunció al turismo



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

como una de sus políticas activas, el turismo como uno de los ejes de intervención orientado al desarrollo económico.

Dichos contenidos se imparten a través de manuales orientativos, los mismos fueron diseñados teniendo en cuenta la teoría del desarrollo cognitivo desarrollada por Jean Piaget, uno de los primeros teóricos del constructivismo en la rama científica de la Psicología. Esta teoría considera los diferentes estadios en los cuales el niño va construyendo su comprensión acerca del mundo que los rodea: etapa sensoriomotora, etapa preoperacional, etapa de las operaciones concretas y etapa de las operaciones formales, cada una representa la transición a una forma más compleja y abstracta de conocer.

Cada manual, destinado al nivel educativo correspondiente, responde a las edades y etapas que indica la teoría piagetiana ya mencionada, basados en esto se formulan también objetivos específicos y actividades (ver tabla 1):

**Tabla 1: Objetivos específicos y actividades principales de acuerdo al nivel educativo**

Nivel Educativo	Objetivos	Actividad principal
Maternal	Aprender jugando. Desarrollar la motricidad fina y gruesa. Desarrollar la creatividad.	- Recorrido regional. - Dibujo guía. - Merienda regional.
Inicial	Conozca y valore diferentes manifestaciones de la cultura catamarqueña. Conozca lugares icónicos de la ciudad de SFVC. Sea cuidadoso con el medio ambiente.	-Baúl Cultural: Yo nací en Catamarca.
Primaria (1er ciclo)	Reconozca que la ciudad de SFVC es un destino turístico. Reconozca los lugares de interés turístico. Respete al turista. Sea cuidadoso con el medio ambiente.	- Manipulación de folletos. - Diseño de un Diario de Salidas. - Lectura de leyendas de Catamarca. - Reconocimiento de comidas típicas. - Juego de roles.
Primaria (2do ciclo)	Reconozca que la ciudad de SFVC es un lugar que recibe turistas. Reconozca los lugares y actividades de interés turístico. Reconozca las principales calles de la ciudad. Respete al turista. Sea cuidadoso con el medio ambiente. Sepa interactuar con el turista.	- Manipulación y diseño de folletos. - Diseño de un Diario de Salidas (mayor complejidad). - Lectura de leyendas de Catamarca - Trabajo con planos urbanos. - Juego de roles con situaciones problemáticas. - Función de un anfitrión.
Secundaria (ciclo básico)	Reconozca SFVC como un destino turístico Reconozca los lugares y actividades de interés turístico. Reconozca las principales calles de la ciudad Respete al turista Sea cuidadoso con el medio ambiente	Todas las actividades se centralizan en las experiencias adquiridas en las salidas recreativas: - Diseños de maquetas. - Investigación de temas específicos. - Expresión artística.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

	Sepa interactuar con el turista	- Resolución de situaciones problemáticas.
Secundaria (Ciclo Orientado)	Educación a los futuros anfitriones turísticos de nuestra ciudad, desarrollando valores centrales como la empatía y la solidaridad. A su vez de estar informados. Conocer la flora y fauna de nuestra ciudad, su historia, sus atractivos, las regiones, es decir tener un conocimiento básico de lo que los rodea. Saber conectarse con el turista, conocerlo, poder empatizar con él.	- Actividades de acuerdo a las diferentes materias (Historia, Lengua, Geografía, Lengua Extranjera, etc.).

Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída de los manuales de orientación

Como observamos en estos objetivos propuestos, buscamos trabajar los tópicos más importantes en una comunidad, aquellos que hacen a la cultura turística:

- Construcción y fortalecimiento de la identidad cultural
- Aporte al sentido de pertenencia hacia la ciudad donde el habita
- Conocimiento de los principales atractivos turísticos y las experiencias que en cada uno se vive con el fin de valorar las manifestaciones culturales
- Ser un buen anfitrión turístico
- Concientización sobre el cuidado del medio ambiente

Creemos que una sociedad que reconozca y revalorice su origen, su cultura y sus tradiciones puede transmitir al otro, al turista, su bagaje de conocimientos logrando de esta manera mejorar la comunicación minimizando impactos adversos que devengan de la relación que se establece entre ambos. Al mismo tiempo, favorecerá los saberes relativos al patrimonio de valor turístico, su valoración y conservación. También se tiene en cuenta la concientización sobre el cuidado del medio ambiente pensando estrategias que permitan el actuar responsable de quienes visiten los distintos atractivos que ofrece la ciudad.

Se pretende que el/la alumno/a pueda construir sus ideas y/o conceptos a partir de la conexión entre la información preexistente en su estructura cognitiva con las actividades que le brindará el/la docente en clases, además, se proponen salidas recreativas a los diferentes atractivos que se encuentran incluidos en la oferta turística de la ciudad con la activa participación en la organización de la Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico. Siguiendo a Dewey en Scoto D'Abusco y Suarez (2013 p. 179) quien habla de la teoría de la experiencia nos dice "toda auténtica educación se efectúa mediante la experiencia" menciona también que este tipo de aprendizaje es activo y generador de cambios en las personas y sus entornos.

Las salidas recreativas para el reconocimiento y experimentación en los atractivos turísticos que se presentan en los manuales se convierten en la estrategia más importante para el logro de un aprendizaje significativo en los estudiantes, ya que conocer los mismos los llevará a ser agentes promotores a través de sus relaciones y, los contenidos vinculados a estos, aportarán





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

en la formación de un buen anfitrión, asumiendo de alguna manera un compromiso con el turista desde el lugar de residencia.

## **CONCLUSIÓN**

Consideramos a la educación como uno de los pilares fundamentales de una sociedad cuya aspiración es alcanzar una óptima calidad de vida, un derecho que proporciona capacidades y conocimientos necesarios que llevan al sujeto al empoderamiento, que se adapte a los cambios y contribuya a su sociedad.

Es a través de la educación formal que podemos contribuir a la concientización sobre la importancia de ser partícipes activos del desarrollo turístico. La propuesta de formación de anfitriones aporta al buen funcionamiento de todo el sistema turístico en la búsqueda de lograr el posicionamiento del destino generando beneficios a ambas partes: los residentes y al turista y logrando la competitividad turística de San Fernando del Valle de Catamarca.

Se espera que los docentes sean el puntapié inicial en difundir conciencia y responsabilidad sobre el ser anfitrión. Ser anfitrión turístico significa ser aquella persona que interacciona con el turista logrando que éste experimente sensaciones agradables. Es quien posee conocimientos de atractivos, de servicios de interés y es promotor de su lugar, brinda seguridad, confianza y amabilidad en el trato, es quien respeta y promueve el respeto, cuidado y preservación de su patrimonio natural y cultural desde una óptica sustentable y sostenible.

La formación de anfitriones en las instituciones educativas debe ser considerada un ciclo constante, ya que debe garantizar la transmisión continua de conocimientos. Teniendo en cuenta esto se pensó en una intervención donde se capacite al docente para que pueda transmitir la comunicación turística de manera didáctica al alumno, partiendo de los manuales orientativos como base para la intervención pedagógica, y que el niño/a, en su encuentro con el turista, tenga un buen desenvolvimiento brindándole una cálida y amable recepción, además de fortalecer los puntos más atractivos del lugar donde viven y respetar el medio ambiente.

Los manuales orientativos que se distribuyen a los docentes de los distintos niveles educativos tomaron la teoría cognitiva de Piaget en las distintas etapas de crecimiento del niño donde se aborda la de jardín maternal como un niño activo y sensoriomotora (del nacimiento a 2 años), el jardín de infantes desde la intuición en su etapa preoperacional (de 2 a 7 años) en esta etapa se plantea la participación de la familia como el primer grupo con el que se vincula el niño/a permite aprender de valores y cultura, la primaria en el niño/a práctico en la etapa de operaciones concretas, se puede brindar mayor información junto a lo que pueda experimentar y en la secundaria el niño reflexivo con operaciones formales, en esta etapa se propone abordar en los distintos espacios curriculares temas que traten de turismo, atractivos turísticos, como dialogar con el turista y ser un buen anfitrión logrando a través de las acciones la formalización del residente.

Con la implementación de los manuales en la currícula educativa se puede lograr:

- Identificar los distintos paisajes, regiones, historia de nuestra provincia, y así ofrecer a los docentes contenidos para el desarrollo de su currícula áulica.
- Cooperar en la formación de ciudadanos responsables y comprometidos con el desarrollo del turismo sustentable en nuestra provincia desde temprana edad.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- Brindar herramientas que demuestran la importancia de preservar nuestro patrimonio histórico, arquitectónico, natural, cultural y social.
- Propiciar que los alumnos en sus diferentes etapas de crecimiento y aprendizaje se conviertan en agentes multiplicadores de la cultura
- Transmitir estos saberes a los hogares para que la familia también se interese por el turismo y desarrolle su capacidad anfitriona.
- Contribuir al desarrollo de perfiles humanos dotados de conocimiento, empatía y habilidades necesarias en el trato con el turista.

La autenticidad, la identidad cultural, tópicos que se trabajan fuertemente en los manuales, constituyen el valor añadido en la interacción: anfitrión - turista.

Creemos firmemente que, desde la educación, en sus tres niveles: inicial, primaria y secundaria, se pueden abrir puertas para la formación de ciudadanos participativos, generadores de cambios para el desarrollo turístico y que en cierto plazo sean también ellos quienes sean parte de la cadena de valor turística.

## **BIBLIOGRAFÍA**

**Damián, A. G.** (2004). El anfitrión como actor social en el turismo. Reflexiones desde el caso de Ixtapan de la Sal, México. *Revista de Ciencias Sociales (CR)*, 3(105), 155-168.

**Gama Garduño, M. G.; Favila Cisneros, H.** (2018). *“Una aproximación a la experiencia turística desde la Antropología del Turismo: una mirada mutua al encuentro entre turistas y locales”*. PASOS. *Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, vol. 16, núm. 1, 2018 Universidad de La Laguna, España.

**González, A.** (2004). *“El anfitrión como actor social en el turismo. Reflexiones desde el caso de Ixtapan de la Sal, México”*. *Revista de Ciencias Sociales (Cr)*, III (105), 155-168. [fecha de Consulta 26 de Mayo de 2022].

**Gutiérrez Taño, D.** (2009). Las actitudes del residente ante el turismo. Tesis Doctoral Universidad de La Laguna (España). Publicado en <https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/9781/cs256.pdf?sequence=1>

**Mura, R. (Director y Compilador)** (2021). Políticas Públicas y desarrollo del turismo en la Provincia de Catamarca. Editorial Científica Universitaria.

**Mura, R.; Juliani, D. A.; Martini, N. D.** (2021). *“Las nuevas formas de gestión de la política pública en San Fernando del Valle de Catamarca: El caso de la Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico”*. Ponencia preparada para el XV Congreso Nacional de Ciencia Política, XIV Congreso Nacional y VII Congreso Internacional sobre Democracia “La democracia en tiempos de desconfianza e incertidumbre global. Acción colectiva y politización de las desigualdades en la escena pública”, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 10 al 13 de noviembre.

**Osorio García, M.** (2007) El carácter social del turismo: Un análisis sistémico sobre su complejidad. En *Educación y Perspectivas en Turismo Vol 16* (2007) pp 464 – 492.

**Sarabia, N.** (2018). *“Aspectos subjetivos del turismo: fantasías y realidades del ser turista”*. Entorno Turístico: Hablemos del turismo. <https://www.entornoturistico.com/el-turismo-son-personas-la-importancia-de-la-experiencia-turistica/>



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**Scoto D'Abusco D.; Suarez, I.** (2013). *“Educación y Turismo: Una herramienta para la transformación social”*. Documento en línea. Disponible en <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/43606/...=1&isAllowed=y>

**Socorro Martínez, L.** (2009). *“Sistema de acciones para propiciar la interacción social turista-anfitrión en el consejo popular centro histórico urbano de la ciudad de Caibarién”*. Tesis Licenciatura en Sociología, Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas (Cuba).

## **ANEXO**

Imágenes correspondientes a los manuales orientativos. Se presentan a modo de ejemplo:

Imagen 1. Ejemplo del manual orientativo destinado al segundo ciclo del nivel primario.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**Manual de buenas prácticas para  
el Anfitrión Turístico  
Primaria | 2° Ciclo**



Facultad de Ciencias Económicas  
y de Administración



Secretaría de  
Educación  
y Cultura

Secretaría de  
Turismo y  
Desarrollo Económico



## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

# Introducción

## NIVEL: PRIMARIO (9 a 11 AÑOS)

**GRADOS: 4to, 5to y 6to grado**

De acuerdo a las Etapas del desarrollo cognitivo de Jean Piaget los/as niños/as de este ciclo se encuentran transitando por la Etapa de Operaciones concretas, donde presentan un avance cognitivo que se refleja en el incremento de procesos como ser la memoria y el lenguaje. Usan la lógica para llegar a conclusiones válidas por lo que necesitan situaciones concretas.

Creemos que la vivencia de experiencias directas influye directamente en el proceso vinculado a la adquisición de conocimientos de los y las estudiantes logrando un aprendizaje significativo a través de la observación reflexiva, el juego y la estimulación sensorial.

**El objetivo principal para este ciclo se fundamenta en fortalecer la identidad del niño y de la niña como ciudadano/a catamarqueño/a reconociendo y valorando los principales atractivos turísticos de SFVC.**

Buscamos que el/la estudiante de este ciclo:

- Reconozca que la ciudad de SFVC es un lugar que recibe turistas
- Reconozca los lugares y actividades de interés turístico.
- Reconozca las principales calles de la ciudad
- Respete al turista
- Sea cuidadoso con el medio ambiente
- Sepa interaccionar con el turista





## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

### El anfitrión

#### Ahora sí. ¿Qué es ser anfitrión?

Cuando uno viaja a un lugar busca calidad en el mismo, esto se traduce en bienestar, confort, seguridad no solo en los servicios sino en todo el destino en sí, la diferencia entre un turista satisfecho y otro que no lo está se encuentra en esta calidad brindada y es allí donde el papel del anfitrión tiene gran importancia.

La RAE define al término **anfitrión** como aquella persona o entidad que recibe en su país o en su sede habitual a los invitados o visitantes.

Cuando un anfitrión no está preparado puede generar experiencias negativas ya que los detalles marcan la memoria. Un destino conformado por una comunidad anfitriona se torna más competitivo y a largo plazo atraerá más visitantes.

Este proyecto busca generar una **comunidad anfitriona**. ¿Qué significa esto? Que toda la comunidad receptora haga sentir bien al turista, que lo haga vivir lindas experiencias al ayudarlo en cualquier inquietud que tenga. Su objetivo principal se fundamenta en satisfacer la necesidad del turista que busca información acerca de algún atractivo, busque la ubicación de algún lugar y que en esa interacción con el residente sienta seguridad, confianza y bienestar.

#### ¿Cómo ser un buen anfitrión turístico?

Es importante trabajar con los niños de este ciclo en la construcción y fortalecimiento de la identidad cultural haciendo uso de los recursos que proponemos.

El siguiente cuadro nos enseña lo que debe hacer un anfitrión turístico. Como docentes podemos elegir uno o dos de estos ítems y trabajar en ello.



(6)





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

# ¡SOMOS ANFITRIONES!

**ACTIVIDADES PARA NIÑAS Y NIÑOS DE 4to a 6to GRADO  
(9 a 11 años)**

## Propuesta principal

**Salidas recreativas:** Proponemos que el/la docente planifique salidas recreativas experimentales a los principales atractivos: Pueblo Perdido de la Quebrada donde los/las niños y niñas podrán observar el lugar que fue el hábitat de nuestras sociedades pretéritas. Asimismo, experimentarán ser arqueólogos. Como parte de esa visita también debe incluir al Museo Adán Quiroga donde podrán observar todas las piezas que estas sociedades produjeron.

El objetivo de visitar el Museo es:

- Aprender algunas características de la CULTURA AGUADA
- Conocer los vestigios y saber relacionarlo con el Sitio A. Pueblo Perdido de la Quebrada.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## LENGUA

Trabajo con folletos, diarios de salidas y leyendas (tipos de textos)

### Folletos:

- Aprender a manipular y manejar los folletos: Ubicar, Reconocer calles, lugares o atractivos turísticos y otros lugares de importancia para el turista.
- Crear folletos haciendo uso de imágenes de atractivos de SFVC y logos.
- Pasaporte SFVC: Diseño de un pasaporte o diario de salida donde sepa describir los atractivos turísticos, cuente sus experiencias, consejos



### Leer leyendas de Catamarca

Para el 1 de agosto se puede celebrar en la escuela el día de la Pachamama, revalorizando una costumbre ancestral donde se pide y se agradece a la Pachamama todos los alimentos que nos brinda.

En el patio de la escuela se construye una apacheta (con piedras que cada alumno lleve) y al lado de ella se realiza una CORPACHADA que consiste en cavar un pozo cerca del mismo, donde deposita alimentos que dan de comer y beber (lo que tenga el/la alumno/a en su hogar) agradeciendo a la Pachamama la vida. Por último, se tapa el pozo dándose las manos todos juntos acompañados con alguna frase u oración

**"PACHAMAMA KUSILLA KUSILLA"** Que significa, Pachamama ayúdame y protégame. Puede acompañar esta oración:

*"Madre Tierra Pachamama, te pedimos con respeto perdón por contaminar tus ríos, envenenar tus océanos, por verter al aire tóxicos, por no escuchar tus sollozos"*



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

### **El anfitrión debe:**

- Conocer el nombre de las calles de la ciudad
- Saber dónde están ubicados los principales organismos de salud o seguridad (policía, bomberos, hospitales).
- Saber los números de emergencia
- Conocer y valorar los atractivos turísticos de la localidad.
- Identificar los lugares en donde se prestan servicios que apoyan la actividad turística.
- Enseñar a su entorno (familiar y de amigos/as) a respetar y amar el lugar donde viven.
- En el contacto con el turista sea amable, simpático y tenga empatía
- Contribuir con el cuidado y aseo de la ciudad, del entorno natural, de las rutas y del patrimonio cultural y natural de la localidad
- Ser franco y respetuoso en las respuestas que otorgue a los visitantes.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## Turismo Rural en el Sur de la provincia de Santa Fe

Silvia Beatriz Gómez

[sibegomez@hotmail.com](mailto:sibegomez@hotmail.com)

Carina Inés Valsagna

[carivalsa@hotmail.com](mailto:carivalsa@hotmail.com)

Elián Gabriel Babini

[elianbabini@yahoo.com.ar](mailto:elianbabini@yahoo.com.ar)

### Resumen

A partir de la práctica del turismo se comenzó a considerar al medio rural como un espacio integrado y funcional, entendiendo que el turismo rural se ha convertido en una actividad transformadora para muchas localidades de la República Argentina y en particular en el Sur de la provincia de Santa Fe, contribuyendo a la revalorización de este espacio.

Como parte de la estrategia de un desarrollo territorial que se fue incrementando, los gobiernos locales comenzaron a proponer una variada oferta de recursos y atractivos en los espacios rurales como un turismo alternativo, buscando destinos no explotados y apostando al desenvolvimiento de nuevas estructuras.

Este trabajo tiene como objetivo analizar las potencialidades del territorio rural santafesino como parte de las nuevas estrategias de desarrollo turístico que intenta potenciar la relación ocio-Naturaleza a partir de la generación de variadas propuestas, que incluyen la participación de la población local en la gestión y la revalorización del patrimonio cultural y natural en consonancia con las actividades económicas.

**Palabras clave:** Turismo Rural, Santa Fe, territorio, desarrollo local.

### Introducción

Delimitar la noción de turismo rural nos interpela en muchos sentidos ya que no existe una definición generalmente aceptada de lo que dicha idea implica y que se traduce en una complejidad propia de lo que suele acontecer en un país o región determinada.

Enrique Leff (2005, p.4) realiza un interesante planteo partiendo de la idea de que el proceso de expansión de la racionalidad económica, a través de su dogma fundamentalista y autoritario, se enclava en el mundo destruyendo el ser de las cosas- la Naturaleza, el hombre y la cultura- al intentar reconvertirlas a su forma universal. Afirma que la Naturaleza es cosificada y desnaturalizada de su complejidad ecológica para ser transformada en materia





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

prima de un proceso económico, en donde los recursos naturales se vuelven simples objetos para la explotación del capital. El autor se pregunta bajo qué principios se establecen las nuevas formas de apropiación de las riquezas biológicas del planeta profundizando su análisis en la lógica de la racionalidad económica.

Sostiene que “pensar globalmente y actuar localmente”, tan propio del discurso del desarrollo sostenible, ha sido sólo un ardid para generar un pensamiento único sobre “nuestro futuro común” frente a los desafíos del desarrollo sustentable alternativo alegando que el reto de la sustentabilidad es pensar las singularidades locales y construir una racionalidad capaz de integrar sus diferencias.

Las problemáticas ambientales tienen en el espacio social y político un elemento central. Ante la lógica de la globalización, aparece privilegiada por los actores lo regional como un nuevo espacio social que permite establecer una racionalidad ambiental.

El presente trabajo intenta dar cuenta de la creciente revalorización del medio rural como atractivo turístico y su crecimiento a partir de propuestas naturales y sustentables que sumaron adeptos en los últimos años haciendo referencia al sur de la provincia de Santa Fe que brinda una variada oferta.

Diferentes investigaciones llevadas adelante muestran, el ascenso a nivel mundial del crecimiento en los arribos a los destinos turísticos no tradicionales, y con un turismo menos estacional. El turismo rural se revela como la revalorización del entorno natural y cultural, y las condiciones que presenta la geografía de nuestra provincia, provocan que este turismo se encuentre en un período de auge, consumido tanto por el turismo internacional como por el turismo interno.

### **Conceptualizaciones y posibles vínculos entre el territorio y el turismo rural.**

En el presente análisis acerca del turismo rural, es importante destacar algunas de las conceptualizaciones adoptadas que intentan concebir la relación entre turismo y territorio.

En una primera aproximación y parafraseando a Milton Santos, este autor toma al territorio como el espacio socialmente construido sobre historias naturales y sociales previas, como un proceso de construcción social que está dando lugar a una triple hibridación de la sociedad en tiempo-espacio. A partir de aquí se podrá establecer una relación entre el turismo y la dimensión espacial en la cual se materializa como práctica social.

Considerando al turismo “como el conjunto de actividades que realizan las personas durante sus viajes a lugares distintos a su contexto habitual, por un periodo inferior a un año” (OMT, en Vera, 2013, p.19) Esta concepción brinda una amplia potencialidad del fenómeno y por lo tanto de la capacidad que ofrece en su estudio, permitiendo así aplicarlo en el escenario del ámbito rural.

Por otra parte, Dunjo plantea “el turismo, como producto de la interacción de sus elementos constitutivos, es generador de afectaciones sobre medios naturales, culturales, políticos, sociales, económicos y psicológicos” (2013, p 3)

La interacción que se genera entre Turismo y Territorio nos permite plantear una pluralidad de dimensiones en la actividad misma, siendo la actividad turística -en este caso el turismo rural-



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

una expresión de la complejidad de vivencias de los grupos que la practican dentro de un espacio social cambiante y la conformación del espacio territorial que sigue el ritmo de cambios que infieren las sociedades que lo habitan.

Lo expresado anteriormente deja en claro la relación entre turismo y territorio como una construcción social que se presenta a través del tiempo y el espacio, según las diferentes lógicas que toman los actores sociales intervinientes en la lucha por la disposición del tiempo y el espacio. La misma se concibe en un posible diálogo en función de que el “turismo no es una actividad espontánea y el territorio no es un espacio indiferenciado, sino que turismo y territorio resultan de la incidencia de las relaciones sociales” (Mantero, 2010, p 23) siendo la expresión de las tensiones que se puedan generar entre las aspiraciones y lógicas que se presentan entre el interés de los grupos y la política a llevar adelante en función del poder de los actores intervinientes.

El turismo es entendido entonces como la puerta para que los grupos sociales, provenientes de los centros urbanos y rurales se encuentren, se valoren y se conozcan.

Además se deberá considerar la concepción demográfica acerca de los espacios urbanos y rurales. Teniendo presente que esta varía según los países, se tomará para definir estos espacios la planteada por el INDEC, organismo que establece como rural a la población de localidades de menos de 2.000 habitantes (Síntesis N°4) pudiendo ser compacta o dispersa y en consecuencia a la que lo supere, dicha cifra, como urbana.

E. Barrera define al turismo rural como “la actividad turística realizada en el espacio rural, compuesta por una oferta integrada de ocio dirigida a una demanda cuya motivación es el contacto respetuoso con el entorno natural y que tiene interrelación con la población local” (Barrera, 2003, p.85)

Debemos soslayar que el análisis del término turismo rural genera una variedad de posturas y apreciaciones en relación a cómo puede llegar a ser aplicado, así según la Comisión de las Comunidades Europeas, se define como “como cualquier actividad turística implicada en el medio rural” (Vera, p. 135) Tomando esta definición se infiere que dicho concepto va más allá de la una posible vinculación con el agroturismo, con el cual frecuentemente se lo confunde, por lo cual entendemos que el turismo rural es una actividad compleja con múltiples facetas y polisémico, según el uso que se hace de esta acepción. El término turismo rural se instala en ámbitos y contextos diferentes, que le brindan significados específicos y no siempre coincidentes.

Analizar las propuestas sobre la definición, en estudio, permite identificar tres tipos de acepciones, dentro de una apreciación general e imprecisa que presenta el término.

Aludiendo a estas acepciones, se toma como referencia lo planteado en Análisis Territorial del turismo y planificación de destinos turísticos, (2013 p. 136) donde se expresa:

Definición del turismo rural fundamentada en la consideración de la condición geográfica del espacio en el que se desarrolla la actividad turística: el carácter geográfico como contenedor, como también por el hecho que este atributo, da atractivos diferentes.

Definición del turismo rural fundamentada en la consideración integrada de sus componentes o en su dimensión socioeconómica como criterio predominante. En esta apreciación la consideración del entorno rural no es determinante.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Definición de turismo rural fundamentada en el uso operativo e institucional del propio concepto. Esta acepción es formulada por distintos organismos que pueden analizar el Turismo Rural y definiciones aplicadas por instituciones públicas en el régimen jurídico.

Creemos necesario destacar aquí que en muchos de los espacios rurales de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe o Entre Ríos, entre otras, el espacio rural ha pasado a tener nuevos usos y uno de ellos es el turístico. Si bien es una actividad que se viene practicando desde el siglo XIX, la innovación radica en la generalización del fenómeno y la posibilidad de incorporarlo al mercado que presenta el turismo.

Parafraseando a Cánoves, (2003) esta reconversión para el uso turístico está acompañada por la revalorización de aspectos como la autenticidad, la identidad cultural de los lugares, la revalorización de los orígenes y una mirada del medio ambiente de los ámbitos urbanos.

Según el Proyecto Nacional de Turismo Rural (2008), también conocido como PRONATUR, define al turismo rural como toda modalidad turístico-recreativa que se desarrolla en establecimientos del ámbito rural o en sus inmediaciones, que permite al visitante conocer, compartir y aprender otras costumbres y tradiciones, a través de actividades cotidianas, productivas y culturales, sensibilizando sobre el respeto y valor de la identidad cultural de las comunidades y pueblos rurales. Incluye toda actividad que desarrolla el turista en el medio rural y por la que abona un precio.

El turismo rural se concibe como elemento en crecimiento en el espacio rural y esta actividad es el componente esencial del desarrollo local al generar una valoración del patrimonio cultural y natural, donde la población tiene una participación fundamental. Es así que el turismo rural muestra su potencialidad como estrategia para favorecer la visibilización de la identidad territorial de productos y servicios, para revalorizar la multidimensionalidad de un territorio (dimensiones económico-productiva, sociocultural, político-institucional y ambiental), favoreciendo procesos de Desarrollo Local.

### **Efectos del Turismo Rural**

Desde el marco conceptual del PRONATUR se sostiene que el turismo rural debe fundamentarse sobre criterios de sustentabilidad, es decir, perdurar ecológicamente en el largo plazo respondiendo a los intereses de las poblaciones locales de modo que el impacto sobre el medio ambiente garantice un destino turístico sostenible; constituyéndose en una actividad sostenible para los territorios rurales, a través de la permanencia y el aprovechamiento óptimo de los recursos, la integración de la población local, la preservación y mejora del entorno y la valorización de las culturas locales; todo en armonía con adecuados criterios de rentabilidad para el sector privado involucrado.

Para ello, se califican a las afectaciones ya sean positivas y/o negativas en función de la posición de los diferentes actores que intervienen (visitantes, comunidades anfitrionas, gobiernos, privados y ONG).

Los efectos positivos que pueden mencionarse son:



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- \* Revalorización de la identidad territorial que aportan a la recuperación de la autoestima de la población local y al mejoramiento de su calidad de vida a partir del rescate de oficios y actividades económicas tradicionales.
- \* Mejoras en la infraestructura (camino, cuidado del patrimonio natural con uso equilibrado de los recursos);
- \* Revalorización del patrimonio rural.
- \* Diversificación de las actividades económicas en general con menor dependencia de la actividad agropecuaria.
- \* Diversificación de los ingresos locales, incremento de los mismos y reinversión de las ganancias en el territorio.
- \* Creación de fuentes de trabajo, en especial para mujeres y jóvenes, contribuyendo al arraigo rural.

En tanto que los efectos negativos son:

- \* Alteración del paisaje local por la incorporación de exceso de infraestructura para atender la demanda o por uso de materiales ajenos a la zona y diseños exóticos.
- \* Especulación en el uso del suelo, orientada a la promoción inmobiliaria antes que a la conservación del paisaje o la producción para consumo local.
- \* Aumento de residuos domiciliarios, contaminación ambiental (química, sonora, visual), alteración en poblaciones vegetales y/o animales autóctonos.
- \* Peligro de abandono paulatino de las actividades agrarias por actividades de servicios.

### **Cambios y consideraciones del entorno rural**

El espacio rural en los últimos años, se constituyó en un sitio más atractivo para la realización de actividades turísticas y recreativas, esto gracias a los elementos que lo constituyen, como lo son los físicos-ecológicos y culturales, como así también el potencial que presenta el aprovechar las opciones recreativas de disfrutar de la Naturaleza y el patrimonio.

Al plantearse la distinción de los espacios rurales -entre rural compacto y disperso- esta diferenciación permite considerar a la naturaleza patrimonial, donde el componente cultural se presenta en dos grandes tipos de localidades:

- \* las poblaciones (de dimensiones variables) que ocupan una posición intermedia en el sistema provincial, ya que se trata de localidades que tuvieron importancia en una etapa histórica, potenciada por el patrimonio monumental destacado que poseen y por otro lado,
- \* los espacios que presentan una arquitectura “tradicional o autóctona” las cuales cuentan con cierta arquitectura anónima, resultado de diferentes generaciones y adaptada a las condiciones locales, viviendas y establecimientos productivos donde prima el valor del conjunto arquitectónico y se integra paisajísticamente con el entorno.

Esta es la característica más notable que se puede evidenciar en los diferentes lugares destinados a la actividad turística rural del sur provincial. Más allá de las edificaciones patrimoniales, “el atractivo turístico de los núcleos rurales se basa en la existencia de un patrimonio inmaterial asociado por los visitantes con las tradiciones del mundo rural” (Pulido-Fernández, 2013. p 225) pudiendo considerarse la gastronomía y las fiestas



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

declaradas de interés turístico, en general aprovechadas por excursionistas, quienes llevan adelante estadías de corta duración.

Poner la mirada en estos aspectos por potenciar, será una alternativa debido a la situación que fue viviendo el sector rural en las últimas décadas, la cual se vio agudizada para los pequeños productores agrícolas ganaderos quienes vieron dificultado el desarrollo de sus actividades productivas tradicionales, debido a los costos que implican aplicar nuevas tecnologías.

Es por ello que la modernización agrícola, de muchos de estos espacios, impulsó a una situación de mayor marginalidad a amplios sectores del ámbito rural, lo cual ha llevado a repensar el futuro de este sector, debiéndose focalizar en uno de los mayores atributos con que cuenta, el cual es la alta calidad ambiental y riqueza arquitectónica. Esto generará el interés del visitante (fundamentalmente de áreas urbanas) por las posibilidades del desarrollo de varias actividades turísticas de ocio y esparcimiento.

Otro aspecto que se suma a lo antes expresado, es lo planteado por Barrado y Calabuig (2009, p. 187) quienes abordan otra posible situación que se observa en varios de estos espacios, los cuales han sido abandonados ante la escasa rentabilidad económica y ha dejado de ser la ocupación primordial de los propietarios de las tierras.

Abrir los establecimientos rurales al público comienza a ser visto como una nueva fuente de ingreso para los titulares de los cascos de los grandes complejos agroganaderos, lo cual abre la posibilidad de pensar en prácticas o modalidades de explotación rural diferentes, como el agroturismo entre otros.

### **Modalidades de Turismo Rural**

Las autoras Roman y Ciccolella (2009; p. 16-17, en Barrera, E.; Muñoz, R. 2003) plantean que el turismo rural en la Argentina puede asumir diversas modalidades, que pueden combinarse, de acuerdo a la demanda de los turistas y a las posibilidades de los oferentes. A continuación, se expresan las principales:

1. Agroturismo: Esta modalidad se presenta como un complemento de la actividad principal del establecimiento agropecuario. El visitante participa activamente de las actividades productivas (cosecha, laboreo del suelo, etc.). La familia debe participar activamente en la acogida de los turistas y compartir con ellos las actividades que se ofrecen.
2. Ecoturismo: Es una actividad en la que participan distintos grupos de interés y tiene lugar en sitios ambiental y económicamente frágiles. Tiene como principal objetivo la inserción del visitante en el medio natural, en el que se educa sobre las particularidades de cada ambiente y disfruta de actividades donde se aprecia la belleza de sitios incontaminados y puros, siendo respetuoso con el medio ambiente.
3. Turismo cultural: se privilegia el respeto al patrimonio natural y cultural. Es ambientalmente responsable y consiste en visitar áreas naturales sin disturbar, con el fin de disfrutar, apreciar y estudiar los atractivos naturales de dichas áreas, así como cualquier manifestación cultural, a través de un proceso que promueve la conservación, tiene bajo impacto ambiental y propicia un compromiso activo y socioeconómicamente benéfico para las poblaciones locales. Su principal sustento es la riqueza histórica que se atesora en el seno de muchas familias criollas.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

4. Turismo aventura: Es aquel viaje o excursión con el propósito de participar en las actividades para explorar una nueva experiencia, por lo general supone el riesgo advertido o peligro controlado asociado a desafíos personales, en un medio ambiente natural, para producir sensaciones de descubrimiento.
5. Turismo deportivo: Por ejemplo, la caza y la pesca, aunque los establecimientos rurales pueden acondicionarse para la práctica de variados deportes.
6. Turismo técnico científico: Se trata de aquellas propuestas turísticas que surgen de la iniciativa de explotaciones agropecuarias o cadenas agroalimentarias que se destacan por su modalidad de producción o nivel tecnológico, y que tienen un fuerte atractivo para productores e investigadores de otras regiones y países.
7. Turismo educativo: Se realiza en granjas y establecimientos rurales. Pueden ser desde visitas hasta cursos acerca de distintas tareas agropecuarias, saberes del lugar, etc.
8. Turismo salud: Es el que se realiza, por ejemplo, en zonas termales, o en establecimientos rurales donde se realizan terapias antiestrés, equinoterapia, hipoterapia, etc.
9. Turismo gastronómico: Es aquel en que los productores ofrecen su propia producción en los servicios de gastronomía que le ofrecen al turista.
10. Turismo étnico: Es llevado a cabo por diferentes comunidades étnicas, desde colonias de inmigrantes hasta comunidades de pueblos originarios.
11. Turismo en pueblos rurales: Este tipo de turismo rural se realiza en pueblos que se abren a la actividad a pesar de carecer de atractivos turísticos naturales.
12. Turismo religioso: Es aquel donde los productores agropecuarios dedicados al turismo rural, en zonas donde el elemento religioso adquiere gran relevancia,
13. Turismo esotérico: Es realizado en zonas donde se pueden apreciar costumbres y creencias de culturas ancestrales, así como sus cosmovisiones.
14. Comunidades de recreación y retiro: Son emprendimientos residentes destinados tanto a personas mayores que desean retirarse de la vida activa en ambientes bucólicos, como a familias jóvenes con hijos como destino de residencia.

### **Caracterización del Turismo de los espacios Rurales**

Principales requisitos que se toman para considerar como tal a estos espacios:

- alojamiento de pequeñas proporciones,
- puesta en valor y aprovechamiento del patrimonio construido,
- comercialización de productos propios del lugar,
- contacto entre el turista o excursionista y el habitante rural,
- implicancia de la población del lugar en la actividad,
- revalorización del patrimonio cultural y natural, de manera armónica con el resto de las actividades.

**Imagen 1-2:** Postales de campo y sus espacios únicos.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



Fuente: Imágenes de campo argentina.

Todo esto remite a pensar en un turismo que aproveche los potenciales desarrollos internos, contribuyendo a estimular el desarrollo local, el mantenimiento de la población, y también la posibilidad de sostener las actividades tradicionales.

Será de esta forma el turismo rural una actividad complementaria y generadora de nuevos ingresos a la tradicional actividad desempeñada en estas áreas, generando la posibilidad de diversificación de las actividades económicas y la implícita participación de la población local. Se plantea como una forma diversificada de la economía regional saliendo de las prácticas de mayor especialización, sobre todo las relacionadas con la dependencia agrícola ganadera.

La práctica del Turismo Rural puede presentar riesgos, el más frecuente que se suele presentar es llevarla adelante de manera que pueda convertirse en una práctica de “monocultivo” al llevar adelante casi exclusivamente una única actividad, lo que llevaría a un exceso comercial y la pérdida de posibles prácticas que lo distinguen de lo masivo y de la aculturación que se ve en las actividades tradicionales.

Para el desarrollo de la actividad turística dentro el ámbito rural se plantean una serie de posibles metas que se deben considerar al momento de pensar en un lugar para la práctica del mismo, en función de los objetivos básicos que tienen quienes van a practicarlo. Estos podrían ser:

- búsqueda de tranquilidad,
- contacto con la Naturaleza y el aire libre,
- posibilidad de precios más asequibles,
- evitar grandes congestiones de personas,
- práctica de actividades culturales tradicionales del lugar visitado.

La posibilidad de concretar esta práctica turística está asociada con las posibilidades de llevarlas adelante en periodos cortos de tiempo destinados al ocio aprovechando la poca distancia que puede presentar el arribo al lugar de destino. Las mismas pueden implicar una distancia, promedio, de 120 km desde las áreas metropolitanas que actúan como grandes



## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

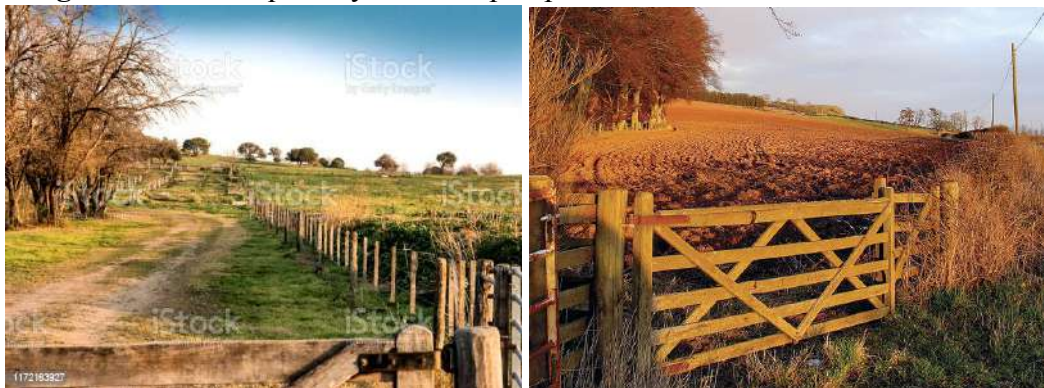
Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

generadoras de flujo de visitantes, siendo factible la posibilidad de concretarlo en fines de semanas largos que se presentan durante todo el año.

### **Nuevas puertas para diferentes opciones de prácticas turísticas**

Haciendo alusión a otras formas de comenzar el recorrido de una actividad turística, como la que puede darse en el sur de la provincia de Santa Fe, lo serán los extensos caminos de campos con sus alambrados y antiguas tranqueras, Imágenes 3 y 4, las cuales son la puerta de entrada a escenarios que guardan una rica historia y tradición de pampa santafesina la cual sigue siendo una oportunidad de crecimiento para realidades culturales que cambian. El turismo que se comienza a ver más cercano es aquel que no habla de ciudades abarrotadas y multitudinarias. Como se planteó en párrafos anteriores, las propuestas naturales y sustentables comienzan a ganar adeptos y en caso del Sur de la provincia, tiene una gran oferta.

### **Imágenes 3-4: Tranqueras y caminos pampeanos**



Fuente: iStock by Getty Images

### **Características Geográficas de la región**

El área en estudio se encuentra ubicada en la porción Sur del extenso territorio de la provincia de Santa Fe, en la región llamada Pampa, donde se distinguen dos ambientes geográficos diferenciados:

- La Pampa Oriental o Pampa Húmeda, en la cual se ubica el sector analizado para el desarrollo de turismo rural, y
- La Pampa Occidental o Estepa.

Los rasgos generales que destacan a la Pampa Húmeda, coincidiendo con lo expresado por Daus son:

- \* Su posición geográfica dentro del territorio hace que esté en contacto directo con todas las otras regiones: su extenso frente fluvial y marítimo, facilita su comunicación con el resto del mundo.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- \* La uniformidad de su clima templado sin estación seca,
- \* La fertilidad del suelo de pradera (1978 p.50), color negro aptos para la agricultura.

El sector se extiende con gran continuidad, sólo interrumpida por el sistema serrano del sur de la provincia de Buenos Aires, desde el río Salado al Norte hasta el Colorado y desde el borde Paraná-Plata-Atlántico hacia el meridiano 65° Oeste.

A su vez este gran sector está sujeto a subdivisiones, dentro de estas, dos serán las que comprende la porción en la cual se ubican los sitios mencionados en el presente trabajo: Pampa Ondulada y Alta.

La Pampa Ondulada, con inclinación al sector Este, esta franja se encuentra comprendida entre dos porciones en forma de arco concéntricos de los cuales uno de ellos abarca desde las orillas del río Paraná y de La Plata, mientras el siguiente se extiende por el curso superior del río Salado de Buenos Aires. Toda esta subregión se ubica a menos de 100 mts. sobre el nivel del mar.

Algunas de sus particularidades pueden ser resumidas en barrancas y ondulaciones, estas últimas se extienden como valles anchos entre los ríos y arroyos que desaguan en los ríos mencionados. Las primeras se presentan como estructuras variables en algunos sectores siendo más abruptas y escarpadas, mientras que en otros sectores son suaves casi borradas facilitando las inundaciones.

En la Pampa Alta, la misma se encuentra al Oeste de la Pampa Deprimida, aproximándose a las sierras de Córdoba, donde va ganando altura de manera paulatina. Considerando lo expuesto por Daus F, se plantea al sector como una planicie preserrana, elevada y abarrancada en el lecho de los ríos. En muchos sectores el suelo (...) presenta guijarros desprendidos de las sierras hacia las que esta Pampa Alta se eleva. (1978 p. 52)

### **Turismo Rural en el sector Sur de Santa Fe**

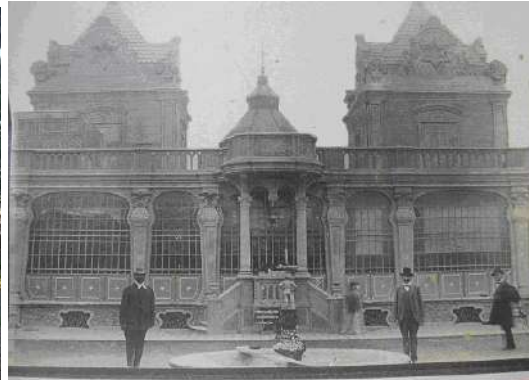
Nuestra provincia ofrece a sus visitantes, numerosos establecimientos dedicados al turismo rural, los cuales ofrecen actividades recreativas y prometen días de campo inolvidables. Rodeadas de naturaleza virgen, y preparadas con las más confortables comodidades, las estancias y granjas del sur de Santa Fe permiten al turista realizar caminatas, paseos a caballo y admirar las bellezas de la flora autóctona, valorando así la naturaleza y los paisajes agrarios. Tomaremos un caso a modo de ejemplo, la Estancia “La Cautiva” (Imagen 5-6) la cual es un antiguo casco de estancia próxima a la localidad de Los Molinos (departamento Caseros), distante 80 km al SO de la ciudad de Rosario.

#### **Imágenes 5-6: Estancia La Cautiva**



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



Fuente: <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2009/05/02/nosotros/NOS-10.html>

La misma es una de los primeros palacetes construidos a mitad del siglo XIX en el sur santafesino, conformando un edificio de gran valor arquitectónico e histórico, incluso se estima que por esas épocas pasaba el Camino Real que conectaba Buenos Aires con el Alto Perú. Hoy sus actuales propietarios realizan una puesta en valor del edificio con el propósito de convertirlo en una oferta turística para la región.

No será la única opción que se puede encontrar en este sector del sur de Santa Fe, como se puede observar en el Cuadro 1, podemos observar un listado de lugares, que podría sumar mucho más ejemplos como estos, que ofrecen una amplia posibilidad de practicar el turismo rural. Los mencionados se encuentran ubicados en los departamentos General López, Caseros, Iriondo y Constitución entre otros.

**Cuadro 1: Estancias para la Actividad Turística.**

**Cascos de Estancias para la práctica del Turismo Rural (Sur de Santa Fe)**

<ul style="list-style-type: none"> <li>Red de Agroturismo en Casilda: El Portal, Establecimiento Candelaria, Establecimiento Don Alberto, In Campagna.</li> </ul>	Casilda, 50 km de Rosario, por RN 33.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Estancia El Mirador.</li> </ul>	San José de la Esquina, 100 km de Rosario, por RP 92
<ul style="list-style-type: none"> <li>La Chacra de Elida</li> </ul>	Soldini, 10 km de Rosario RP 14.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Las Glicinas</li> </ul>	Carcarañá, a 50 km de Rosario. RN 9
<ul style="list-style-type: none"> <li>Casa de campo El Árbol</li> </ul>	Totoras, a 70 km de Rosario, por RN 34.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

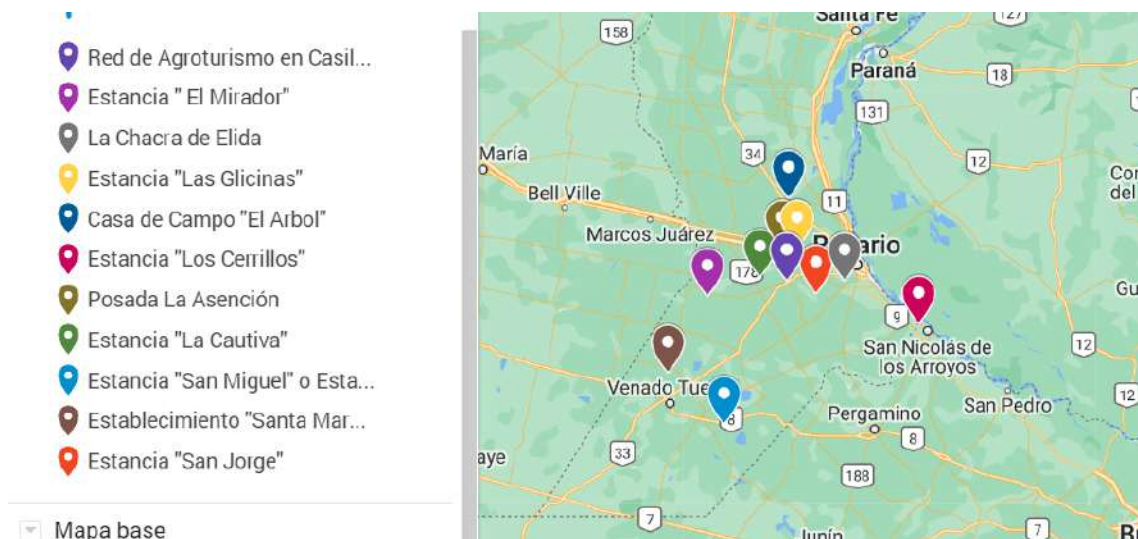
Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

● Estancia los Cerrillos	Villa Constitución, a 50 km de Rosario, por RN 9.
● La Ascensión	Correa, a 60 km de Rosario, por RN 34
● La Cautiva	Los Molinos, a 80 km de Rosario, por RP 92
● Estancia San Miguel también llamada Estancia De Rueda	Santa Isabel, a 160 km de Rosario, por RP 94
● Establecimiento Santa Margarita	La Chispa, a 180 km de Rosario por RP 94 y RN 33
● Estancia San Jorge	Coronel Arnold, al noroeste de Cañada Fuentes, por RP 17

Fuente: elaboración propia.

**Mapa:** Ubicación de los establecimientos

[https://www.google.com/maps/d/u/0/edit?mid=12A1Z7IRcTAIIZWMo5N\\_UDIrF38etnrY&usp=sharing](https://www.google.com/maps/d/u/0/edit?mid=12A1Z7IRcTAIIZWMo5N_UDIrF38etnrY&usp=sharing)



Fuente: [www.google](https://www.google.com/maps/d/u/0/edit?mid=12A1Z7IRcTAIIZWMo5N_UDIrF38etnrY&usp=sharing) maps, adaptación de los autores.

Varios de los citados establecimientos, poseen una estrategia de comercialización particular. Algunos están adscritos a cadenas de operadores turísticos especializados, este aspecto tras la pandemia se incrementó y otros se manejan con autonomía. Los mismos poseen variada capacidad de alojamiento y recepción de flujos de excursionistas, varios son atendidos por sus propios dueños, con distinción y servicio personalizado.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Cabe destacar que en los tiempos de pandemia el sector turístico sintió el impacto de las restricciones que se generaron ante esta situación.

Si bien las alternativas del turismo rural de la región no se encontraban, en general, dentro de las opciones de muchas agencias, ante el panorama de vuelos cancelados y el desplome de la demanda del turismo convencional desde la Secretaría de Turismo provincial y las agencias de turismo se comenzaron a aunar fuerzas para revertir esta situación y dar un nuevo empuje a esta forma de turismo regional.

Las diferentes prácticas llevadas adelante por inversionistas privados del sur santafesino tras la pandemia, buscaron exaltar nuevamente las actividades que se venían llevando adelante, apostando además a generar nuevas propuestas gastronómicas como así también a mayores actividades al aire libre sostenibles en pos de recuperar los niveles prepandémicos de actividad rural.

Esta forma de practicar el turismo permite desarrollar esa actividad generando un impacto mínimo sobre el medio ambiente. La clave principal es que la explotación del recurso sea por debajo del límite de renovación del mismo. Este aspecto se asocia con lo planteado al principio del presente análisis, es decir que se trata de fomentar un turismo respetuoso con el ecosistema, con mínimo impacto sobre el medioambiente y la cultura local. Además, el aspecto económico busca la generación de empleo e ingresos de la población autóctona. Para ello se hace necesario mantener los procesos ecológicos esenciales y ayudar a conservar la biodiversidad y los recursos naturales, sumando la autenticidad de la cultura local entendiendo el lugar que juegan las comunidades anfitrionas, su cultura y riquezas arquitectónicas. Estos aspectos dan forma a la cultura y deben considerarse de forma respetuosa para que pueda pensarse en un turismo sostenible.

Los principales motivos por los que éste ha ganado mayor relevancia se puede deber, en mayor parte, al impacto negativo que ha tenido en el tiempo un turismo desestructurado y masificado. La destrucción del medio ambiente o la estacionalidad laboral son algunos de los impactos que el turismo sostenible puede solucionar. Es fundamental pensar en nuevas formas de llevar adelante las prácticas turísticas presentes mirando al futuro, siendo el turismo rural una de las alternativas por seguir incentivando en todo el sur de Santa Fe.

En una nota publicada en Agroclave, Turismo Rural, se plantea otro aspecto importante dentro de la temática asociada en este caso a la distribución de la riqueza. La economía es otro de los factores fundamentales dentro del turismo ya que debe garantizar actividades económicas que perduren con el paso de los años y que permita el equilibrio en la distribución de los beneficios socioeconómicos. Uno de sus objetivos es generar oportunidades de empleo estable, obtener ingresos y servicios sociales, y reducir la pobreza en las comunidades locales. (2021)

## **Aproximaciones finales**





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

El turismo rural a partir de la posibilidad que nos brinda de conocer e interactuar con los ámbitos naturales que se combinan con una gran variedad de saberes y expresiones culturales, es una alternativa interesante que permite unir a grupos sociales diversos, locales de cada región y de regiones próximas, constituyendo una oportunidad de conectar y compartir con las comunidades anfitrionas experiencias enriquecedoras que suman a la actividad turística no tradicional nuevas aristas.

Dar a conocer lo próximo o cercano con una mirada puesta en poder realizar un verdadero disfrute de cada espacio, en este caso, rural como alternativa económica y de vinculación responsable con el ambiente permitirá llevar adelante una educación formativa para las generaciones futuras. Esto contribuirá al desarrollo integral de las áreas anfitrionas, mejorando su calidad de vida y dando mayor impulso a las economías locales en general.

Siendo el turismo rural una actividad relativamente nueva para el país y del sur santafesino, brinda la posibilidad de continuar generando estudios en la temática, incentivar la apertura de nuevas alternativas que se integren a un espectro de opciones ya existentes y abrir nuevas líneas de investigación, todo esto con el propósito de lograr fortalecer y divulgar propuestas turísticas vinculadas con la ruralidad regional, la diversidad de productos, servicios y acciones que generen un abanico de posibilidades al intentar posicionarse en un mercado creciente a todos los actores sociales que deseen formar parte del sector.

Pensar al turismo rural como un dinamizador de la economía local es también un desafío de cara a los nuevos tiempos ya que tanto la inversión como la creación de fuentes de trabajo más estables y de mayor estacionalidad provoca el arrastre de otros sectores y diversifica los procesos económicos permitiendo una mejora significativa en la revalorización de los recursos del territorio. Parafraseando a Galmarini, la formación y capacitación de los recursos humanos que trabajan en los establecimientos vinculados a la actividad turística es de vital importancia. (2021, 29)

Si concebimos al turismo rural como una actividad transformadora -en nuestro análisis- del sur santafesino y como parte esencial de una estrategia de desarrollo territorial, se puede inferir que esta actividad puede ser pensada como alternativa viable para enfrentar los actuales procesos de crisis económica que la pandemia y las políticas inadecuadas implementadas provocaron de manera tal que pueda ser pensada como una oportunidad generadora de nuevas funciones del sector agropecuario revalorizando prácticas y saberes locales. Para ello serán necesarios procesos de articulación entre actores e instituciones intervinientes y un compromiso importante que permita su cabal desarrollo.

### **Bibliografía:**

Barrado D. A., Calabuig J, editores. (2009) “Geografía mundial del turismo”, ed. Síntesis. España.

Barrera, E. (2012) “Política Agropecuaria: multifuncionalidad y turismo rural van de la mano”. Agropost 122, Comunicación Bimestral del CPIA (Consejo Profesionales del Agro, Agroalimentos y Agroindustria)

Daus, F (1978) Geografía de la Argentina: física y humana. Editorial Estrada. Argentina.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Dunjo, J.(2013) “Características del turismo en las regiones turísticas argentinas”, Congreso de Turismo: El turismo y los Nuevos Paradigmas Educativos, Ushuaia.

Galmarini, M.(2021), “El turismo rural como estrategia para el desarrollo territorial: algunas consideraciones para los casos de Lobos y general Belgrano, provincia de Buenos Aires”, Universidad Nacional de Quilmes.

Gliemmo, F y Moscoso, F. (2019) “Geografía Turística Argentina: aportes y reflexiones hacia la construcción de territorios turísticos sostenibles”; UNLP; Argentina, Capítulo 2

Guastavino, M., Rozenblum, C. Trimboli, G. (2009) “El Turismo Rural en el INTA. Estrategias y experiencia para el trabajo en extensión”; Ediciones INTA.

Leff, E. (2005) “La Geopolítica de la Biodiversidad y el Desarrollo Sustentable: economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza”, Biblioteca Virtual Clacso.

Pellizzón, I (2021) Turismo rural: el plan de Santa Fe para reactivarlo. en <https://www.agroclave.com.ar/edicion-impres/turismo-rural-el-plan-santa-fe-reactivarlo-n2660938.html>

PROYECTO NACIONAL DE TURISMO RURAL (PRONATUR)  
<http://www.prosap.gov.ar/Docs/MAGyPTurismoRural.pdf>

Pulido Fernández J, (coord). (2009) “Turismo cultural”, ed. Síntesis, España.

Roman, M.F. y Ciccolella, M.(2009) “Turismo rural en la Argentina: concepto, situación y perspectivas. Programa hemisférico de Agroturismo”, Buenos Aires.

Vera, F., coord. (2003) “Análisis Territorial del turismo y planificación de Destinos Turísticos”, ed. Tirant Humanidades. España.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**Conoce tu futuro. Circuito turístico por la Ciudad Universitaria.**

Louis, Louise Merline Lourdie.

[lourdielouis96@gmail.com](mailto:lourdielouis96@gmail.com)

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

Rizzardo, Lorencina.

[lorenrizzardo@gmail.com](mailto:lorenrizzardo@gmail.com)

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

Tobias, Aylén.

[aylentobias01@gmail.com](mailto:aylentobias01@gmail.com)

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

**Resumen**

Como estudiantes de la Licenciatura en Turismo y desde la cátedra Turismo y Accesibilidad dictada en el año 2022, se propuso realizar un circuito turístico en la ciudad de Rosario. Es en este caso que propusimos un circuito por el CUR llamado "conoce tu futuro", el mismo pretende acercar a los alumnos con discapacidad motriz no procedentes de Rosario a un recorrido por las diferentes Facultades que conforman la Ciudad Universitaria, sus diferentes unidades académicas y los lugares de paso frecuentados por los alumnos, con el objetivo de que conozcan y se informen acerca de la que en un futuro podría ser la facultad que elijan para realizar sus carreras universitarias y demás instalaciones que concurrirán a lo largo de su recorrido por la universidad.

El presente trabajo pretende presentar un proyecto realizado durante el primer cuatrimestre de la cátedra de Turismo y Accesibilidad tiene como finalidad realizar un circuito turístico accesible por ciudad universitaria.

Durante el desarrollo del mismo se expondrán las etapas atravesadas y necesarias para desarrollar el proyecto.

**Etapas diagnóstica.**

Anteriormente a la propuesta de emplazar el circuito y llevarlo a cabo, se tuvo que:

- Elegir una zona de la ciudad potencialmente turística o turística. Delimitar un sector.
- Reflexionar acerca de la elección y señalar cuáles son las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades de la misma.
- Reconocer los principales atractivos (ferias, monumentos, museos, etc.) y servicios turísticos. Registrar días y horarios de funcionamiento.
- Recorrer ese espacio pensando en las posibilidades y limitaciones que puede presentar a personas con diferentes discapacidades.



## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- Observar veredas, cruces de calles, infraestructura y equipamiento urbano, señalética, existencia o ausencia de rampas, semáforos sonoros, y cualquier otro elemento que consideren relevante.

El sector elegido se ubica en la Ciudad Universitaria de la ciudad de Rosario, Santa Fe. En el circuito elegido se proponen como atractivos turísticos:

1. Comedor Universitario
2. Oficinas de Bienestar Estudiantil
3. Escuela de Música UNR
4. Facultad de Psicología (FPsico UNR)
5. Facultad de Ciencia Política y RRII (FcPolit UNR)
6. Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño (FAPyD UNR)
7. Aulario (dependiente de FcPolit y FAPyD UNR)

Al recorrer la Ciudad Universitaria UNR, pudimos observar tanto ventajas y desventajas que se encuentran dentro de la misma.

### **Fortalezas**

- De los lugares visitados, en su mayoría todos cuentan con una rampa de acceso
- También gran parte de las facultades y dependencias construidas en edificios de más de un piso cuentan con ascensores (Escuela de Música, Facultad de Psicología, Facultad de Ciencia Política y RRII, Facultad de Arquitectura)
- A su vez, la mayoría de los lugares cuentan con baños adaptados (Escuela de Música, Facultad de Psicología, Facultad de Ciencia Política y RRII, Facultad de Arquitectura, Aulario)
- Existencia de baldosas podotáctiles en Psicología, dentro y fuera del Aulario, en la entrada de la Facultad de Arquitectura y también se pueden encontrar en algunos lugares del espacio público dentro de la Siberia.
- Presencia de cintas antideslizantes en Psicología
- Existencia de escaleras y entornos delimitados de color amarillo en los espacios públicos de la Siberia, en Psicología
- Estacionamientos delimitados para Personas con Discapacidad (PcD) en Facultad de Arquitectura y Facultad de Ciencia Política y RRII.

### **Oportunidades**

- Próxima construcción de una dársena de colectivos en la entrada la CUR
- Mejora general de la entrada al CUR.
- Búsqueda del logro de mayor concientización en las personas para no obstruir el paso en los espacios destinados a las PcD.



## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

### **Debilidades.**

- Mal estado en las rampas en los espacios públicos del CUR (como en la entrada de la fcpolit)
- Mal estado general de los caminos que llevan a las facultades y dependencias del CUR, exceptuando el Aulario.
- Rampa para acceder a la vereda de Psicología distante a la rampa de acceso a la facultad.
- Rampas de acceso de Arquitectura y Psicología mal ubicadas.
- Ausencia estacionamiento para PcD en la mayoría de las instituciones salvo Facultad de Ciencia Política y RRII y Arquitectura

### **Amenazas.**

- Escasa concientización sobre uso de espacios destinados a PcD como bicicletas estacionadas frente a rampas de acceso obstruyen las o autos de personas sin ningún tipo de discapacidad estacionados en el lugar destinado a PcD.
- Vereda en mal estado por la calle Riobamba para llegar a las paradas de colectivos aledañas.
- Poca frecuencia de colectivos que llegan a Siberia.
- Colectivos Interurbanos no adaptados para personas con discapacidad.

### **Etapa propositiva**

En esta etapa los procedimientos llevados a cabo fueron los siguientes:

- A partir de la población objetivo elegida y según la discapacidad a trabajar elaborar un listado de las barreras presentes en el circuito y sus nodos.
- Elaborar propuestas accesibles basadas en el diseño universal y apropiadas para cada punto/nodo del circuito. Considerar para este punto la cadena de accesibilidad y las capas trabajadas en la unidad.
- Realizar una entrevista con algún actor clave: persona con discapacidad o responsable de alguna institución vinculada a la discapacidad elegida en la cual se pueda dar cuenta de la usabilidad de los espacios/servicios/entornos en cuanto a sus propuestas.

Al recorrer el CUR se detectaron las siguientes barreras:

### **BARRERAS**

#### ***1. Barreras Físicas***

- Rampas en mal estado
- Veredas rotas
- Faltan de ascensores y los que hay son muy pequeños
- Faltan más rampas
- Faltan más caminos pavimentados (en el nuevo Edificio de Ingeniería, Max Planck y Edificio INNOVA)



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- Las puertas de doble hoja tendrían que estar siempre abiertas (como en el caso de la Escuela de Música)
- Rampas demasiado inclinadas (como la que está en el Patio de Psicología y en el Aulario)
- Esqueleto para guardar bicicletas mal ubicado, muy cerca de la rampa de ingreso a la Facultad de Arquitectura
- Mucho desnivel en el cordón en algunas rampas que requiere mucha esfuerzo de las PcD para poder subir
- Faltan estacionamientos reservados en la mayoría de los edificios salvo la Facultad de Arquitectura y la Facultad de Ciencia Política y RRII
- Faltan más baños accesibles (en la Facultad de Ciencia Política y RRII hay 5 baños en el edificio principal y solo uno es accesible)
- Falta señalética de presencia de rampas y prohibición para estacionar bicicletas sobre las rampas
- Terraza del aulario prácticamente inaccesible para una PcD

## **2. Barreras Actitudinales**

- Bicicletas que obstruyen el paso en la rampa de Arquitectura y en diferentes caminos a lo largo del trayecto.
- Ocupación de los estacionamientos reservados a PcD
- Ocupación de los baños reservados a PcD
- Necesidad de una llave para ingresar a los baños reservados a PcD para que las personas sin discapacidad no los usen.

## **3. Barreras Sociales**

- Necesidad de integrar el baño para PcD al baño de hombres y mujeres y no excluirlo como un tercer género, caso que se da en la FCPOLIT y en el Nuevo Edificio de Ingeniería.

Una vez detectadas las barreras se propusieron soluciones siguiendo el Manual de directrices de accesibilidad en servicios turísticos, el Manual de accesibilidad de la Municipalidad de Rosario “PAUTAS Y EXIGENCIAS PARA UN PROYECTO ARQUITECTÓNICO DE INCLUSIÓN” y la Ordenanza 6.875

Las soluciones propuestas fueron las siguientes:

### **1. Soluciones a barreras físicas**

Según el Manual de Directrices de Accesibilidad en Servicios Turísticos (2010):

- **De acuerdo al entorno inmediato urbano**

- a) Evitar y/o resolver la presencia de obstáculos o peligros que puedan impedir la circulación horizontal en los recorridos alrededor del establecimiento.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- b) Salvar el desnivel de cordón mediante el rebaje del mismo, para poder generar un nexo accesible entre la vereda y la calle.
- c) Contemplar que las veredas sean antideslizantes y sin desniveles (sin baldosas de piedritas de vidrio)
- d) Evitar la utilización de gravas, arenas, tierras sueltas, tierra compactada, césped y cualquier otro material que pueda provocar deslizamiento en el recorrido hasta el ingreso principal del establecimiento (como es el caso del ingreso al Laboratorio Max Planck)

- **Estacionamiento**

- a) Prever que el módulo de estacionamiento para personas con discapacidad y/o movilidad reducida tenga las medidas de un módulo y medio de los convencionales, para el descenso de las mismas.
- b) Establecer que la zona de estacionamiento esté ubicada tan cerca como sea posible de los accesos peatonales, debiendo tener reducción de cordón o rampa.
- c) Prever como mínimo un módulo de estacionamiento reservado para personas con discapacidad y/o movilidad reducida.

- **Puertas en áreas comunes**

- a) Prever un espacio de aproximación libre anterior y posterior a las puertas de 1,20m
- b) Evitar que las puertas invadan los espacios de circulación.

- **Sanitarios**

- a) En el caso de contar con un área de recepción, administración o similar, colocar en el sanitario un timbre conectado a dichas áreas, que tendrá como fin solicitar asistencia de otras personas por eventual necesidad del usuario

- **Circulación vertical y horizontal accesible.**

- Escaleras

- a) Contemplar que las escaleras principales estén provistas de barandas a ambos lados siendo parte integrante de las mismas los rellanos o descansos; además la forma de fijación no interrumpirá la continuidad del deslizamiento de la mano y su anclaje será firme.
- b) Ubicar las barandas a una altura de 0,75m (para niños y personas de baja talla) y 0,90m, debiéndose prolongar 0,30m del primer y segundo escalón y rematar en curva.
- c) Prever que los escalones sean antideslizantes, o en caso contrario, colocar bandas de prevención texturadas.
- d) Señalizar las escaleras suspendidas o con bajo escalera abierto hasta la altura de paso (2,10m), mediante cambio de piso con textura y con color contrastante.

- Rampas

- a) Prever que la rampa sea construida con material antideslizante.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- b) Contemplar al principio y fin de la rampa una superficie libre que debe permitir el giro de una silla de ruedas en un diámetro no inferior a 1,50m.
  - c) En caso de tener descanso intermedio, el mismo tendrá que permitir el giro de una silla de ruedas.
  - d) Instalar en las rampas, barandas a ambos lados, siendo continuas y dobles
  - e) Prever en caso de tener rampas con derrame lateral libre (vacío), además de las barandas, la colocación en el o los lados de un bordillo o zócalo de 0,10m
- Ascensores
    - a) Establecer en caso de obra nueva, un ascensor cuyas dimensiones interiores de la cabina permite el giro de una silla de ruedas en un diámetro no inferior a 1,50m.
    - b) Prever en caso de tener un ascensor de dimensiones pequeñas (mínimo de 0,90m 1,30m) con puerta placa exterior, la incorporación de un herraje tipo tirador (al centro de la puerta), ya que una persona en silla de ruedas no puede girar para cerrar o abrir la puerta del mismo.
    - c) Colocar un pasamano a 0,75m y 0,90m de altura en los tres lados, con una separación de 0,05m de la pared.
    - d) Contemplar que la separación entre el piso del ascensor y el nivel de piso exterior, no supere los 0,02m y que ambos estén a nivel.
  - **Circulación horizontal accesible**
  - Pisos
    - a) Prever tanto en solados interiores o exteriores, el uso de materiales antideslizantes, sin resaltos ni elementos que provoquen el tropiezo de las personas.
  - Senderos/Caminos
    - a) Garantizar que en los senderos/caminos accesibles se utilice caminerías de madera o tierra suficientemente compactada y tratada convenientemente, previendo el uso de materiales antideslizantes, sin resaltos ni elementos que provoquen tropiezos. Evitando el uso de arenas sin compactar, grava suelta, lascas de madera o materiales sin un alto grado de compactación.
    - b) Resolver los desniveles que existieren a través de plataformas, rebajes o rampas de pendientes adecuados.
    - c) Prever que el sendero/camino natural accesible cuente con un ancho mínimo de 1,50 m, siendo lo ideal 1,80 m. Se admitirán estrechamientos puntuales en el sendero accesible no inferiores a 0,90 m. en una longitud máxima de 10m.

Para considerar el circuito propuesto como un Circuito Turístico, el mismo debe contemplar las directrices expuestas anteriormente y las consideradas a continuación.

- Incluir planos de localización en puntos específicos del itinerario para indicar las sendas peatonales, espacios, servicios accesibles y ubicación actual. Los mismos



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

deberían contar con alto relieve y/o información en Braille. (Ver directriz 10.- Señalización accesible)

- Concientizar e informar al personal de los sitios que integren el circuito turístico para la atención a las personas con discapacidad y/o movilidad reducida.
- Contar con solados hápticos (baldosas texturadas) en las esquinas desde la línea municipal de edificación en dirección a las rampas.
- Prever que el ancho mínimo de la senda/camino/vereda sea de 1,50m. para garantizar la circulación simultánea de una persona en silla de ruedas y una caminando.

## **2. Solución a Barreras actitudinales y sociales**

De acuerdo a la entrevista con Mónicas Miras consideramos que la solución a este tipo de barreras devienen de la educación y la cultura de las personas, en respetar los espacio reservados a personas con discapacidad.

*Lo que pasa con los estacionamientos que están ocupados es un **problema cultural**. Es un problema de la falta de conciencia de la gente. De la gente que va en auto y no le interesa la persona que va en silla de ruedas o no puede caminar. Eso es cultural y hay que trabajarlo desde otro lugar. Yo por ahí no culpo tanto a la gente, porque en realidad hay falta de conciencia en general, ese es el problema.*

*Vos pensá que **una persona con discapacidad es autónoma, no tiene porque tener un lazarillo, porque casualmente cuando una persona puede llegar a quedar discapacitada o transitoriamente discapacitada lo que se dice es que se tiene que valerse por sí misma.***

***Cuesta que la gente entienda eso, que somos autónomos, pero vamos otra vez a lo mismo, la cultura.***

---

*Lo que pasa con los estacionamientos que están ocupados es un **problema cultural**. Es un problema de la falta de conciencia de la gente. De la gente que va en auto y no le interesa la persona que va en silla de ruedas o no puede caminar. Eso es cultural y hay que trabajarlo desde otro lugar. Yo por ahí no culpo tanto a la gente, porque en realidad hay falta de conciencia en general, ese es el problema.*

*Vos pensá que **una persona con discapacidad es autónoma, no tiene porque tener un lazarillo, porque casualmente cuando una persona puede llegar a quedar discapacitada o transitoriamente discapacitada lo que se dice es que se tiene que valerse por sí misma.***

***Cuesta que la gente entienda eso, que somos autónomos, pero vamos otra vez a lo mismo, la cultura.***

Como conclusión de las barreras observadas en el CUR, de lo expuesto por Monica Miras en la entrevista, elaboró una propuesta general basadas en el diseño universal y apropiadas para cada punto/nodo del circuito.

### **Propuesta**



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- Añadir en la página web de la facultad un apartado con información sobre las de condiciones de accesibilidad en la facultad. Como la disponibilidad de rampas, ascensores, estacionamientos, estrategias de apoyo, de accesibilidad a documentos, requisitos para exámenes. A su vez sumar un mapa con la ubicación de la facultad y sus condiciones arquitectónicas accesibles.  
Según “Pautas de Accesibilidad para el Contenido de la Web (WCAG)”, al momento de diseñar páginas Web para reducir las barreras de acceso a la información, se deben tener en cuenta 4 principios: Perceptibilidad, Operabilidad, Comprensibilidad y Robustez.  
<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pautas-de-accesibilidad-para-el-contenido-de-la-web.pdf>
- Colocar un cartel con un mapa en la entrada de la Ciudad Universitaria donde el mismo muestre cuales son las condiciones de accesibilidad que presenta la misma, y también un cartel con un mapa en cada facultad donde cuente también la condiciones de accesibilidad. Teniendo en cuenta la Directriz 10 del Manual de Directrices sobre Accesibilidad en Servicios Turísticos, se propone el uso de “señalización accesible”, la Directriz 10.1 y la 10.1.1 del Manual de Directrices de Accesibilidad en servicios turísticos.
- Reparar las condiciones de las rampas y escaleras, construir rampas en lugares donde no hay (ejemplo : Reactor), agregar nuevas señalizaciones (en el caso de no estacionar las bicis en las rampas, no obstruir el paso con objetos, bicis etc). Según la Directriz 4.2 Rampas del Manual de Directrices de Accesibilidad en servicios turísticos.
- Rever la ubicación de los baños para personas con discapacidad, en el caso de unirlos al baño de mujeres u hombres y agregar un baño más por piso. Según la Directriz 3.1 Sanitarios Públicos del Manual de Directrices de accesibilidad en servicios turísticos.
- Pavimentar los caminos, sustituir el material de los pisos del espacio público (caminos con baldosas de piedras) y construir nuevos que lleguen al Laboratorio, INNOVA y Nueva Escuela de Ingeniería. Según la Directriz 5.3 del Manual de Directrices de Accesibilidad de servicios turísticos y la Directriz 7.5 del mismo manual

Una vez atravesadas y resultas la etapa de diagnóstico y la propositiva, las siguientes instancias fueron la etapa de formulación y evaluación del proyecto.

En estas dos etapas, se propuso:

- A partir del circuito diseñado construir un proyecto para acercar a un organismo (público y/o privado, o convocatoria de financiación) como propuesta de intervención de la ciudad.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- Redactar la propuesta siguiendo los siguientes aspectos:
  - Breve fundamentación (máximo 200 palabras)
  - Definir una misión, visión y objetivos generales y particulares consecuentes con las dos primeras.
  - Desarrollar el plan: localización, beneficiarios, institución ante la cual se presentará la propuesta, incluyendo los recursos materiales y humanos necesarios para alcanzar el propósito.
  - Establecer un cronograma de actividades
  - Establecer las metas (cuantificables, indicadores)
  - Algún factor a considerar particular del territorio que podría poner en riesgo el proyecto.
  - Mecanismos de seguimiento y monitoreo.

**Fundamentación:**

El circuito propuesto se desarrolla por La Ciudad Universitaria ubicada en la ciudad de Rosario, Santa fe, conocida popularmente como “La Siberia”. El mismo pretende acercar a los alumnos no procedentes de Rosario a un recorrido por las diferentes Facultades que conforman la Ciudad Universitaria, sus diferentes unidades académicas y los lugares de paso frecuentados por los alumnos, con el objetivo de que conozcan y se informen acerca de la que en un futuro podría ser la facultad que elijan para realizar sus carreras universitarias y demás instalaciones que concurrirán a lo largo de su recorrido por la universidad.

El mismo se llevará a cabo durante la semana que se realiza la Expo Carreras, ya que recurren muchos estudiantes de pueblos cercanos a la ciudad. A su vez, el recorrido propone poner en valor el sitio tanto como atractivo de interés educativo y como un atractivo turístico más de la ciudad.

**Misión:**

Se busca realizar un recorrido guiado por las instituciones académicas emplazadas dentro del CUR y las dependencias ubicadas adyacentes a éste para que los estudiantes conozcan su futuro establecimiento académico.

**Visión:**



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Bregar por un circuito donde las personas con discapacidad motriz experimenten un recorrido amigable por La Siberia, donde se sientan incluidos y parte de la comunidad académica junto con los demás estudiantes.

## **Objetivos**

### Objetivo General:

-Promover el acceso de personas con discapacidad motriz al circuito turístico por el CUR durante la semana de la Expo Carreras.

### Objetivos Específicos:

-Contemplar una propuesta de turismo educacional en La Siberia, ya que la misma no solo puede tener fines educativos sino también turísticos.

-Contribuir al mejoramiento general de las condiciones de accesibilidad en el CUR.

## **Localización:**

El Circuito se realizará en la ciudad de Rosario, Santa Fe, Argentina, más específicamente dentro de la Ciudad Universitaria de Rosario (CUR) y sus dependencias adyacentes.

## **Descripción de la propuesta:**

Se propone realizar un circuito turístico denominado “CONOCE TU FUTURO” por la Ciudad Universitaria ubicada en Rosario, Santa fe, Argentina dirigido hacia personas con discapacidad motriz, bajo los criterios del diseño universal establecidos en la Ley 24.314 y decreto reglamentario 914/97, establecidos en la Ley 25.643 “Ley de Turismo Accesible” al referirse a la adecuación de las prestaciones de los servicios turísticos.

Se concibe al Circuito bajo la Ley de Turismo Accesible ya que la misma lo define como:

Complejo de actividades originadas durante el tiempo libre, orientado al turismo y la recreación, que posibilitan la plena integración —desde la óptica funcional y psicológica— de las personas con movilidad y/o comunicación reducidas, obteniendo durante las mismas la satisfacción individual y social del visitante y una mejor calidad de vida.

Tal y como se sostiene en la definición citada, el disfrute del turismo debe ser concebido por todas las personas por igual, sin importar su discapacidad ya que el turismo es un derecho para todos y todas.

A su vez, para la implementación del circuito se consideró la Ordenanza 6875 (Rosario Santa Fe), donde la misma presenta un Plan de Adaptabilidad para personas con Movilidad Reducida y Discapacidad Motriz, donde el mismo tiene como función alcanzar niveles de bienestar general para el conjunto de personas que sufren algún tipo de discapacidad a través de la implementación de las medidas necesarias para adaptar el medio físico y material existente.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**Beneficiarios:**

Los beneficiarios directos de este proyecto serán las personas con discapacidad motriz que tengan como objetivo comenzar una de las carreras comprendidas en la oferta académica de las universidades ubicadas dentro del CUR y el beneficiario indirecto es la ciudadanía en general.

**La propuesta se presentará a:**

-La Universidad Nacional de Rosario (UNR) en carácter de institución donde se desarrollará el recorrido. También se presentará, en un nivel más específico, a las instituciones académicas ubicadas dentro del CUR y en especial al área de gestión económica y financiera, ya que tiene la función de administrar los recursos económicos de la UNR, presentar alternativas financieras para facilitar la toma de decisiones, ejecutar el presupuesto, definir las contrataciones con transparencia en el marco de la normativa interna y las leyes nacionales vigentes.

-Secretaría de Deporte y Turismo, más específicamente a la Subsecretaría de Turismo.

**Actores que intervienen:**

-CILSA: quien revisará las condiciones de accesibilidad del recorrido mediante visitas de reconocimiento de campo.

-UNR: específicamente el ECU, el Consejo Superior y los decanos de las diferentes facultades emplazadas dentro del CUR.

-ETUR: en carácter de ente autárquico encargado de la promoción turística de la ciudad, y, por ende, del recorrido en cuestión.

-ARGUITUR: En carácter de asociación que nuclea los guías turísticos habilitados en la ciudad de Rosario, teniendo en cuenta la necesidad de que el recorrido sea acompañado por una persona capacitada, especializada y habilitada en caso de cualquier contingencia que ocurra durante el recorrido.

**Recursos materiales:**

En carácter de recursos materiales, se propone:

-Mejora de rampas de ingreso de las instituciones educativas y el espacio público tanto dentro del CUR como adyacente a este.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

-Apartado “accesibilidad” dentro de las páginas de las diferentes instituciones académicas del CUR incluídas dentro del circuito que enuncie la presencia tanto de condiciones de accesibilidad físicas (como la disponibilidad de ascensores, rampas y estacionamientos destinados a PcD) como condiciones de accesibilidad intangibles (como estrategias de apoyo, intérpretes, accesibilidad a documentos y requisitos de exámen y cursada para PcD)

-Mejora integral en la señalética.

-Mejorar y aumentar la disponibilidad de baños adaptados a personas con discapacidad.  
-Incluir al baño de personas con discapacidad dentro de los mismos y no como “tercer género”.

-Pavimentar y sustituir materiales de los caminos por baldosas antideslizantes y podotáctiles.

**RRHH:**

En carácter de RRHH, se propone:

-Redactores de guiones para la visita guiada.

-Guía turístico habilitado, perteneciente al ARGUITUR.

-Acompañante, que preferentemente forme parte de una organización que trate con personas con discapacidad o esté capacitada para ello.

**Factores de Riesgo:**

-Suspensión de la Expocarreras

-Nueva ola de COVID-19 que genere la necesidad de volver atrás las actividades presenciales actuales

-La inseguridad presente tanto en la ciudad como en el barrio donde está emplazado el CUR.

**Metas:**

-A los 3 meses se pretende poseer un boceto del proyecto para presentar al rector de la UNR. En el mes siguiente se presentará al ETUR y a la Subsecretaría de Turismo de Rosario.

-A los 9 meses se pretenden estar establecidas las condiciones para que el circuito sea un circuito accesible gracias a las entrevistas, reuniones y capacitaciones realizadas a los diferentes actores intervinientes.

-A los 10 meses se espera contar con el proyecto organizado y concluido.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

-A los 12 meses se planea promocionar y presentar el proyecto.

Para alcanzar las metas y objetivos del recorrido, se propone el uso de los siguiente **indicadores:**

-Capacitaciones constantes a los RRHH

-Entrevistas a actores centrales

-Encuestas de satisfacción para las personas que realizan el recorrido, o cualquier herramienta que tenga como objetivo compartir su experiencia personal sobre este.

-Presentación del proyecto ante CILSA, UNR y Subsecretaria de Turismo.

-Publicaciones en redes sociales, y páginas de Rosario Turismo, ARGUITUR y UNR.

**Mecanismos de seguimiento y monitoreo:**

Para poder continuar el proyecto una vez puesto en marcha, se propone:

-Realizar reuniones de seguimiento para examinar cómo se está implementando el recorrido.

-Observar y revisar el mantenimiento de las instalaciones del CUR cada seis meses.

-Observar y ejecutar las intervenciones que sean necesarias para mejorar el circuito en base a los resultados de los indicadores enunciados en el punto anterior.

**Referencias bibliográficas**

-Equipo de Accesibilidad, Dirección General de Obras Particulares, y Municipalidad de Rosario. (2005, Octubre). Pautas y exigencias para un proyecto arquitectónico de inclusión. [https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/manual\\_accesibilidad\\_edilicia.pdf](https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/manual_accesibilidad_edilicia.pdf)

-Ministerio de Turismo de la Nación y Servicio Nacional de Rehabilitación- Ministerio de Salud de la Nación (Eds.). (n.d.). Directrices de Accesibilidad en Servicios Turísticos. [https://cdn.tierradelfuego.org.ar/descargas/Directrices\\_Accesibilidad\\_Servicios\\_Tur%C3%A1Dscos.pdf](https://cdn.tierradelfuego.org.ar/descargas/Directrices_Accesibilidad_Servicios_Tur%C3%A1Dscos.pdf)

-Ordenanza 6.875 de 2000. Consejo Municipal de Rosario. Creación del Plan de Adaptabilidad para personas con movilidad reducida-discapacitadas. 23 de marzo del 2000. <https://www.rosario.gob.ar/normativa/verArchivo?tipo=pdf&id=18289>



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## **2. Estado, D**

### **Mesa redonda: Turismo Accesible, la brecha entre la imagen y la realidad**

Según la Organización Mundial del Turismo el acceso al ocio y el tiempo libre es un derecho para todas las personas más allá de su situación o condición. La accesibilidad representa un dispositivo conceptual y material para garantizar el acceso a productos y servicios turísticos en condiciones de igualdad de todas las personas.

Es responsabilidad de las políticas públicas desarrollar la accesibilidad transversal e intersectorialmente, a los fines de que los entornos materiales y virtuales cuenten con condiciones necesarias para una amplia variedad de usuarios.

Desde hace tiempo las tecnologías, como plataformas discursivas, reconfiguran las dinámicas y modos de desarrollo del turismo en términos globales y particulares, generando modificaciones en los modos de consumo, producción y comunicación.

Esta mesa de trabajo se propone reflexionar acerca de las formas de promover el turismo accesible, en una intersección de tecnologías y materialidades, poniendo en tensión la realidad y la imagen que la sustenta.

### ***“Turismo accesible: palabras mayores”***

Lic. Marchetti, Viviana.  
Universidad Nacional de Rosario. Argentina.  
[marchetti.viviana@gmail.com](mailto:marchetti.viviana@gmail.com)

Dra. Brarda, Analía.  
Universidad Nacional de Rosario. Universidad Abierta Interamericana. Argentina.  
[abrarda@gmail.com](mailto:abrarda@gmail.com)

**Palabras claves:** Turismo accesible-Discapacidad- Derechos - Tecnologías

### **Introducción**

El acceso al turismo para el colectivo de personas con discapacidad es declarado como un derecho según la OMT. Por esto se hace necesario poner en foco la importancia del análisis de la accesibilidad en el campo del turismo, como una problemática social, ya que este proceso crea nuevas experiencias y modos de accesos a la información y consumo de productos y servicios turísticos.

Desde hace tiempo las tecnologías reconfiguran las dinámicas y modos de desarrollo del



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

turismo en términos globales y particulares.

El estudio de la accesibilidad, en particular la digital, cobra mayor relevancia en la actualidad debido a los cambios de hábitos que trajo aparejada la pandemia del COVID y la adopción de tecnologías por parte de todos los sectores de la cadena de valor del turismo.

Teniendo en cuenta que todas las personas experimentan alguna forma de discapacidad –temporal o permanente– en algún momento de su vida, es necesario reconsiderar las tecnologías y el turismo como dispositivos para facilitar el acceso a derechos.

**Turismo accesible: un cambio de mirada**

La problemática de la discapacidad y de los adultos mayores sin duda alguna convoca a distintas disciplinas, perspectivas y metodologías. Acerca de esto, se propone una reflexión sobre la relación que se establece entre las tecnologías sociales, el diseño de interfaces narrativas accesibles, los derechos de las Personas Con Discapacidad (PCD), adultos mayores y las políticas públicas.

En un espacio/tiempo de convergencia tecnológica que conlleva prácticas socio-culturales propias, asimétricas para el colectivo de las PCD y adultos mayores quienes evitan viajar por falta de servicios y de información turística para visitar de forma confiable los destinos, el énfasis se ha puesto en el análisis de interfaces para el acceso a la información turística con condiciones de accesibilidad y el desarrollo del turismo accesible en el destino.

A lo largo del trabajo se muestra también la necesidad de articulación entre el sector público y privado y las universidades de la ciudad de Rosario para posibilitar el desarrollo de herramientas tecnológicas que promuevan el derecho al turismo.

La Organización Mundial de Turismo (O.M.T.), en la Asamblea General celebrada en Manila en 1980, reconoce que *"...el derecho a la utilización del tiempo libre y en particular el derecho de acceso a las vacaciones y a la libertad de viajar y de turismo, es consecuencia natural del derecho al trabajo"* (AAVV,1980).

El turismo accesible ofrece oportunidades para que el turista y/o visitante pueda disfrutar en cualquier destino. Se trata del diseño de experiencias turísticas que atiendan las necesidades específicas de una amplia variedad de usuarios/as , *"...incluye esencialmente a personas con discapacidades físicas, sensoriales o intelectuales, así como otras que se encuentren en condiciones de salud y de edad que requieren cuidados especiales, temporal o permanentemente"* (OMT, 2005). Es decir que no sólo beneficia a personas con discapacidad sino a quienes presenten movilidad y/o comunicación reducidas como adultos mayores.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2020):

- El 15% de la población mundial tiene algún tipo de discapacidad, lo que implica hoy 150 millones de personas, mientras que las personas mayores de 60 años sin discapacidades y los discapacitados temporales representan el 40% de la población.





## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- El número de personas con discapacidad va en aumento, debido a las tendencias demográficas y al crecimiento de la prevalencia de enfermedades crónicas.
- Por lo general en algún momento de la vida, casi todas las personas experimentan alguna forma de discapacidad temporal o permanente.

Por otro lado los y las adultos/as mayores de hoy poseen un perfil diferente a los de hace veinte o treinta años atrás. Si bien forman un grupo heterogéneo en cuanto a sus intereses, han viajado mucho más que los jubilados de hace unas décadas. Son personas más activas, reconocen que están transitando la última etapa de su vida y desean aprovecharla. Los viajes proporcionan múltiples oportunidades de relacionarse con otros y otras; y está demostrado que suelen ser muy exigentes y eligen destinos que ofrezcan seguridad, accesibilidad y servicios de calidad.

Preparar el destino para recibir a este tipo de turismo contribuye al crecimiento sostenible del mismo, aquel que permite el desarrollo social, ambiental y económico, con especial atención en la mejora de la accesibilidad de las ciudades. El mayor desafío es poder eliminar los obstáculos a la hora de viajar, con información clara y fiable, un transporte y un entorno físico sin obstáculos.

### **Ventajas del turismo accesible**

El turismo accesible /turismo para todos y todas, ha alcanzado una gran relevancia en las dos últimas décadas impulsado a los estados y a las empresas del sector turístico a mejorar la accesibilidad entendida no sólo desde la perspectiva económica sino también desde los derechos.

En este sentido, desde el punto de vista social, la mejora de la accesibilidad contribuye a eliminar las desigualdades en el acceso al turismo, permitiendo también que adultos mayores, disfruten y accedan a los servicios turísticos; lo que redundará en un incremento en su calidad de vida en tanto implica reducir el esfuerzo que conllevan las movilidades, hospedaje, gastronomía y ocio durante su viaje.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que las personas con discapacidad y los adultos mayores, en su mayoría viajan acompañadas, y que a nivel mundial los servicios de turismo accesible hasta el momento, son prestaciones de una gama media/superior, lo que impacta en su costo.

Esto trae aparejado una gran incidencia en las economías y se presenta como un desafío para las administraciones público/privadas incluir la temática de la accesibilidad turística a la hora de planificar sus estrategias de comunicación y urbanización ya que constituye una oportunidad de brindar mejor calidad de vida para turistas y ciudadanos.

Como consecuencia de lo anterior, el destino que ofrece este tipo de turismo, goza de una mejor imagen social al no limitar a ningún tipo de turista y/o visitante en el disfrute de su tiempo libre, garantizando derechos.

### **Tecnología y Turismo**



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

La modernidad líquida trajo aparejada un consumo simbólico de bienes y servicios en una sociedad líquida que tiende al nomadismo (Bauman, 2003). En este contexto la actividad turística ha tomado una relevancia nunca antes vista. En la era del conocimiento y la economía digital la tecnología y la innovación han generado importantes cambios en el mundo turístico.

Esto surge no sólo por la evolución tecnológica, sino también como un cambio profundo de paradigma que plantea una nueva forma de vinculación entre la economía, el Estado y la sociedad.

El turista del siglo XXI, navega en buscadores especializados, reserva vuelos, realiza el check-in en algún hotel, consulta mapas digitales, utiliza apps, plataformas de reservas y/o de compra y muchas veces, deja su opinión sobre el destino o servicio recibido. En el contexto de pandemia, aprendió a recorrer destinos y museos a través de las pantallas, asistió a recitales virtuales y disfrutó de la gastronomía con un simple click.

En un espacio/tiempo de convergencia tecnológica que conlleva prácticas socio-culturales propias, asimétricas para el colectivo de las PCD y adultos mayores quienes evitan viajar por falta de servicios y de información turística para visitar de forma confiable a los destinos, estimamos que se debería poner el énfasis en el diseño de interfaces para el acceso a la información turística con condiciones de accesibilidad.

El concepto de accesibilidad web, se refiere a la capacidad de los sitios, de ser utilizables por el mayor número de personas, independientemente de su condición, garantizando la aplicación de las normativas vigentes, no como una mejora a la hora de pensar el diseño y desarrollo de un sitio, sino como un requisito.

Según Thomas y Becerra (s/f) las tecnologías desempeñan un papel central en los procesos de cambio social, afirmando que las mismas suponen un dimensión fundamental para la comprensión de dinámicas de inclusión y exclusión social.

Según los autores, el concepto de tecnología es comprendido desde el “*sentido común*” como algo neutro -que no lo es- que determina su propio camino de desarrollo, con el agravante además, de que muchos actores claves en las tomas de decisión, adhieren a esta visión lineal.

En este sentido, afirman que la mirada socio-técnica intenta superar las limitaciones de los determinismos lineales y consideran que las sociedades son tecnológicamente construidas al mismo tiempo que las tecnologías son socialmente configuradas. Actores sociales y artefactos se co-construyen mutuamente.

Desde el punto de vista técnico, la accesibilidad web se vincula a una serie de lineamientos a cumplir al momento de la producción de un sitio, donde usuarios y desarrolladores cumplen un rol decisivo dentro del proceso socio-tecnológico.

En relación a los usuarios, es importante conocer el tipo de discapacidad sobre el cual se trabaja así como también las tecnologías asistivas que facilitan su acceso a internet.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

En lo que respecta a los desarrolladores, vale aclarar que en el proceso de producción pueden participar diversos profesionales vinculados tanto al área de la informática como del diseño.

Una web accesible es aquella en la que las personas con discapacidad, baja visión y adultos mayores, puedan percibir, entender, interactuar y generar contenido.

Sobre estos principios en general, se sostiene que la comunicación inclusiva debe contemplar todos los lenguajes: sonoros, táctil, la visualización de textos, los macrotipos y los dispositivos multimedia de fácil acceso, así como los sistemas auditivos, de voz digitalizada y otros modos, medios y formatos aumentativos o alternativos de comunicación, incluidas las TICs de fácil acceso.

Hasta aquí es claro que cualquier diseño o desarrollo supera lo puramente tecnológico. En este sentido, los productos web, app, audiovisuales, se apoyan en el concepto de Scolari (2017) referido a la interfaz narrativa, es decir aquella tecnología al servicio de una narrativa particular.

A su vez, y atendiendo a las diferentes discapacidades, las interfaces narrativas inclusivas requieren de soluciones donde convergen distintos tipos de relatos, tales como el textual, el sonoro, el audiovisual, el gráfico. El diseño de estas interfaces narrativas es la creación de un “lugar” para la interacción de actores humanos y tecnológicos. De este modo, pensar en estas narraciones como interfaces, evidencia el carácter arquitectónico del proceso, anclando el concepto de relato al de diseño (Scolari, 2017). Así, las interfaces narrativas y accesibles, vuelven a emparentarse con el concepto de tecnologías sociales. En este sentido, no hay tecnología que no sea social, por lo tanto se comporta como una dimensión clave en el diseño y en la aplicación de políticas públicas.

La vigencia de nuestro objeto de estudio se debe a la importancia que ha tomado la virtualización de las interacciones desde el e-commerce y el post-turismo, que proponen una hibridación entre lo presencial y lo virtual y la supresión de las fronteras entre el aquí y el allá.

La accesibilidad digital ha propuesto cambios en el diseño de las páginas web de información turística para mejorar el acceso a la comunicación e información para las personas con discapacidad y adultos mayores.

Frente a este nuevo paradigma donde el protagonismo lo tienen las pantallas, que se ha profundizado en el contexto de pandemia mundial, cabe preguntarse ¿cómo son los consumos turísticos de las personas con discapacidad visual y adultos mayores hoy?

Caracterizando a estos colectivos, podemos decir que las personas con discapacidad visual son aquellas que tienen deficiencias visuales: como ceguera, baja visión o reducida y las que



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

presentan dificultades en la percepción de los colores ya que en web predominan los códigos visuales respecto de los sonoros, siendo muy desfavorecidos en materia de accesibilidad digital.

Los adultos mayores son reconocidos por la Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (CDHPM), Ley 27.360, como *“aquellas personas de 60 años o más, salvo que la ley interna determine una edad base menor o mayor, siempre que esta no sea superior a los 65 años”*.

Si bien estimamos que no son muchas las personas que consultan las web oficiales de los destinos turísticos a la hora de seleccionar uno, sabemos que las turistas con discapacidad y movilidad y visión reducidas, debido a necesidades específicas inherentes a su situación, suelen recurrir a dichas páginas, ya sea para conocer lugares y atractivos, recorrerlos virtualmente, así como relevar servicios especiales de traslado, alojamiento y gastronomía que cuenten con condiciones de accesibilidad. Es decir que el sitio, constituye un facilitador a la hora de pensar en la selección de un destino turístico.

Esta problemática involucra también a las organizaciones públicas y privadas proveedoras de servicios turísticos que a la hora de promocionar los mismos no cuentan con sitios web, apps y folletería en formatos accesibles.

A pesar de lo que sostienen numerosos diseñadores e investigadores, la interacción con las máquinas digitales está lejos de ser una actividad automática, natural y transparente, sino que esconde relaciones asimétricas con colectivos vulnerados, privándolos de ejercer el derecho a la comunicación y al turismo; así como la posibilidad que ese destino pueda crecer y promocionarse como amigable.

### **La necesidad de planificar un destino accesible**

Con frecuencia se olvida que la accesibilidad debe ser entendida integralmente, abarcando al conjunto de instalaciones y servicios que configuran la oferta turística (agencias de viaje, oficinas de información, alojamientos, medios de transporte, estaciones, puertos, aeropuertos, restaurantes, etc.)

¿De qué sirve que un destino cuente con un balneario accesible si los medios de transporte o los alojamientos, no lo son?

La accesibilidad universal debe ser un objetivo a cumplir por el sector turístico y sólo la articulación de todos sus integrantes (público y privado), permitirá crear un entorno que beneficie a todos y todas.

Tanto el Estado como las ONGs juegan un rol fundamental en el devenir turístico de un destino accesible. El primero desarrollando normativas y exigiendo su cumplimiento, generando los mecanismos de control y las segundas participando en la elaboración de propuestas innovadoras, monitoreando las acciones y el cumplimiento de las normativas.



### **La importancia de las políticas públicas y privadas**

Como es sabido, los cambios tecnológicos han impactado en las distintas esferas. Según Joan Subirats (2012), la política ha ido sufriendo modificaciones, afectando incluso sus estructuras de relación entre instituciones, ámbitos de decisión y el conjunto de la población. El autor sostiene que no debiera confundirse Internet y las TIC con nuevas versiones de los antiguos instrumentos de comunicación, ya que se trata fundamentalmente de otros escenarios sociales.

Entre las características más relevantes de las nuevas sociedades en las que Internet y las TIC se desarrollan, este autor señala la creciente aparición y existencia de espacios de autonomía y de nuevas redes relacionales, que requieren de una reconstrucción de la política desde parámetros distintos a los habituales. Así, en este contexto de gran demanda de autonomía, surgen también mercados alternativos, aparecen otras redes, agregados sociales y emergen nuevas culturas. Esto en sí mismo, supone el marco natural que facilita constantes posibilidades de innovación y articulación.

Siguiendo esta línea, Subirats (2012) afirma que en este marco, la ciudadanía social encuentra sus propios valores en la urdimbre asociativa y cívica que se va tejiendo, más allá de una respuesta instrumental a problemas de sostenibilidad de las políticas de bienestar.

Retomando aquellos aspectos que vinculan a las políticas públicas con la diversidad funcional, es de destacar la propuesta del paradigma social que plantea que la discapacidad es el resultado de la interacción entre las personas con el medio, siendo éste el que debe adaptarse a sus necesidades y no a la inversa. Es decir que más allá de la condición de las personas, existen -lo que en términos de la OMS y el Banco Mundial (2011) - los “obstáculos discapacitantes”

Sobre esto, la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF) hace especial hincapié en la importancia del entorno para facilitar o restringir la participación de PCD, señalando que los principales “*obstáculos discapacitantes*” son las políticas y normas insuficientes.

En esta dirección sostiene que, la formulación de políticas no siempre tiene en cuenta las necesidades de las PCD, o bien no se hacen cumplir las normas existentes. En relación a lo anteriormente expresado, el informe de la OMS y el Banco Mundial (2011) menciona también como obstáculos a la prestación insuficiente de servicios, y a la escasa financiación para poner en práctica políticas y planes. El mismo también afirma que incluso aquellos países que tienen leyes sobre accesibilidad, dan cuenta de un muy bajo nivel de cumplimiento.

La Convención Internacional de los Derechos de la Personas con Discapacidad que en Argentina tiene rango constitucional desde 2014, reconoce que “*la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en*



*la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”.*

En relación al entorno, entre los “*obstáculos discapacitantes*”, se menciona la falta de consulta y participación de estos colectivos y la escasez de datos rigurosos y comparables sobre discapacidad. Acuña y Bulit Goñi (2010) plantean que las políticas públicas eficientes e igualitarias son condiciones imprescindibles para construir sociedades equitativas, especialmente si se trata de colectivos complejos y heterogéneos como los de las PCD y adultos mayores.

Joan Subirats (2012) plantea que en estos nuevos escenarios, las instituciones políticas ya no ocupan el centro o vértice de las condiciones de ciudadanía y bienestar, ya que por debajo y en sus periferias se teje un entramado cívico basado en lógicas y bienes relacionales lleno de potencialidades. Por esto mismo, es que sostiene que el reto de la política está en poder y saber gestionar legitimidad a través de las acciones de intervención pública.

En relación a la Provincia de Santa Fe y la ciudad de Rosario, desde hace años se trabaja de modo sostenido en la gestión de políticas públicas integrales que promueven la creación de condiciones para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos con diversidad funcional.

Por su parte, la ciudad de Rosario, se considera pionera en la defensa de los derechos de PCD, sosteniendo sus políticas de participación e inclusión en los diversos aspectos de la vida en comunidad. Para ello, establece lazos y articula acciones con organizaciones de la sociedad civil y organismos del Estado. Si bien resta mucho por hacer, se observan acciones concretas en favor de este colectivo.

La accesibilidad a los entornos (físico o virtual) es un requisito ineludible para la consecución de la universalidad y una exigencia legal en el ámbito público.

El vertiginoso avance tecnológico es un dinamizador del turismo a través de acciones responsables que utilicen el potencial comunicacional de las tecnologías a los fines de generar mayores oportunidades en el acceso a derechos.

En este sentido, en Argentina se han promulgado leyes<sup>122</sup> que proponen un modelo inclusivo y pluralista con miras a promover una sociedad más equitativa y a proteger los derechos humanos y la autonomía. Las mismas refieren al compromiso de los diferentes actores como los Estados, las empresas prestadoras de servicios turísticos, las agencias de viajes entre otros, para garantizar el disfrute sin ningún tipo de distinción.

---

122

Ley N° 25643/2002 que define al Turismo accesible como el complejo de actividades originadas durante el tiempo libre, orientado al turismo y la recreación, que posibilitan la plena integración —desde la óptica funcional y psicológica— de las personas con movilidad y/o comunicación reducidas, obteniendo durante las mismas la satisfacción individual y social del visitante y una mejor calidad de vida.

En sus artículo 2° entiende por persona con movilidad y/o comunicación reducidas a las comprendidas en el artículo 2° de la Ley 22.431, como también aquellas que padezcan alteraciones funcionales por circunstancias transitorias, cronológicas y/o antropométricas; en el 3° refiere a la obligación de las Agencias de Viajes informar a las personas con movilidad y/o comunicación reducidas y/o grupo familiar y/o acompañante sobre los inconvenientes e impedimentos que pudiere encontrar en la planificación de un viaje ... y a su vez, comunicar a los prestadores de servicios turísticos acerca de las necesidades de los/las pasajeros, a los fines de que adopten las medidas que los/las mismos/as requieran. Es de destacar que en su artículo 4° señala que las prestaciones de servicios turísticos deberán adecuarse de conformidad con los criterios del diseño universal fijando un plazo de adecuación. Finalmente en su artículo 5° se señala que se deberá adecuar el material institucional de difusión de la República Argentina para la comprensión gráfica, visual y/o auditiva por parte de las personas con movilidad y/o comunicación reducidas.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad reconoce la necesidad de promover y proteger los derechos humanos de todas las personas, incluidas aquellas que necesitan un apoyo más intenso. A su vez, considera importante que sean autónomas para<sup>123</sup> tomar sus propias decisiones en materia de ocio, recreación y tiempo libre, pudiendo acceder a instalaciones deportivas, recreativas y turísticas.

La CDHPM, en su Art. 3° postula la dignidad, independencia, protagonismo y autonomía de la persona mayor y la igualdad y no discriminación (4) y en su Art. 8° establece que la persona mayor tiene derecho a la participación activa, productiva, plena y efectiva dentro de la familia, la comunidad y la sociedad para su integración en todas ellas.

En materia de comunicación tanto las Convenciones como la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual<sup>124</sup> consagran el derecho de accesibilidad a los medios de comunicación. En este sentido además, la ley 26.653, provee el marco normativo sobre los modos de garantizar la misma a los sitios webs de páginas oficiales del Estado en sus tres niveles, de las empresas concesionarias del mismo y de organizaciones de la sociedad civil que reciban subsidios, a los fines de promover avances significativos en el desarrollo económico, social y humano de la sociedad, ofreciendo la capacitación en los casos que fuera necesaria<sup>125</sup>.

Además, entre las causas que han llevado a esta situación debemos destacar la existencia de un mayor número de ayudas técnicas para prevenir, compensar, controlar, mitigar o neutralizar deficiencias, limitaciones en la actividad y restricciones en la participación, aumentando las posibilidades de las personas a la hora de materializar sus deseos de viajar.

Por otro lado, uno de los problemas más destacados del sector turístico es la estacionalidad de su demanda, es decir, la concentración de la afluencia de turistas en determinadas épocas del año. Las consecuencias de esta son diversas, el cierre de los alojamientos en las denominadas épocas bajas, la subutilización de los recursos, la disminución en las ventas de los comercios del destino, entre otras. De ahí la necesidad de buscar alternativas que contribuyan a paliar el problema de la estacionalidad.

En la medida en que las personas que padecen algún tipo de discapacidad y adultos mayores

---

<sup>123</sup>

Convención internacional de las personas con discapacidad (2006) art.30: "*Participación en la vida cultural, actividades recreativas el esparcimiento y el deporte*".

<sup>124</sup>

Ley 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual que en su Art. 66 consagra el derecho de accesibilidad a los medios de comunicación.

<sup>125</sup>

El organismo encargado del cumplimiento de estas pautas en Argentina es la Oficina Nacional de Tecnologías de la Información (ONTI).



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

contribuyan a reducir este problema, el desarrollo de propuestas de turismo accesible, resultará estratégico para la sostenibilidad del destino. La realidad demuestra que son muchas las personas de estos grupos que no viajan por no tener información fidedigna en materia de calidad y seguridad.

Las razones por las que los destinos no desarrollan ofertas para este segmento de turistas se debe en parte a la escasa atención que se les ha prestado a quienes tienen diversidad funcional, como posibles dinamizadores de lo económico en lo local y regional.

La oportunidad de los destinos para un crecimiento inclusivo es el desarrollo de la accesibilidad de manera transversal. Esto posibilitará el turismo accesible, siempre y cuando el Estado promueva políticas públicas articuladas con el sector empresarial y las ONGs, lo que permitirá pensar el diseño de productos y servicios para todos y todas.

### **Conclusiones que abren nuevos interrogantes**

En la investigación que venimos desarrollando donde se aborda la accesibilidad web de los sitios turísticos oficiales de las ciudades puertales de las distintas regiones de Argentina, definidas desde el Plan Federal estratégico de Turismo Sustentable de la Nación, pudimos reconocer la existencia de un desconocimiento del turismo accesible no sólo como derecho a garantizar y como dinamizador de la economía local.

Este desconocimiento generalizado de la temática por parte de los actores claves, se manifiesta en la falta de la puesta en valor de los atractivos y servicios turísticos con condiciones de accesibilidad, y en la potencialidades del desarrollo de un sitio web capaz de ser navegado por una amplia variedad de usuarios.

Podemos inferir también que la mayoría de los sitios oficiales de turismo no incluyeron a personas con discapacidad como informantes claves a la hora de diseñarlos, si bien el Organismo Nacional de Tecnologías de la Información (ONTI) recomienda la aplicación de test de usuarios de los sitios web, afianzando a nuestro entender el postulado del paradigma social de la discapacidad: *“nada acerca de nosotros sin nosotros”*.

Garantizar el derecho al turismo para todas las personas y universalizar el acceso a la información web es un desafío para los tiempos post pandémicos, en los que las pantallas tienen un protagonismo central en la vida de los ciudadanos y en las políticas públicas de gobierno abierto. Pero a su vez, es importante pensar al concepto de interfaz en un sentido más amplio, presente tanto en el entramado de las organizaciones que participan de las acciones, como en cada normativa y en cada política pública.

De este modo, normas, decisiones, políticas se presentan como una interfaz entre los turistas con discapacidad y adultos mayores y los entornos, que puede potencialmente convertirse en *“obstáculos discapacitantes”* o ser facilitadores de la plena participación.

Para ello será necesario equipos de trabajo que se formen y actualicen en la temática de la accesibilidad, a los fines que a la hora de intervenir tanto en los entornos físicos como



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

digitales, puedan incluir a todos los y las ciudadanas, promoviendo el derecho al turismo accesible.

De alguna manera son estos actores lo que deben transmitir a los responsables de las políticas públicas, así como a los empresarios del sector, la necesidad de diseñar entornos accesibles que permitan el ejercicio de derechos para beneficio de la comunidad en general y del destino turístico en particular.

Confiamos que algunas soluciones vendrán de la mano de los propios usuarios con discapacidad, de los adultos mayores, de las asociaciones a las que pertenecen y de gobiernos dispuestos a escuchar sus demandas; así como de los nuevos profesionales de la arquitectura y la comunicación, con una visión más sostenible de las ciudades y de la vida.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACUÑA C.; BULIT G. L. (2010). Políticas Sobre la Discapacidad en la Argentina. El Desafío de Hacer Realidad los Derechos. (S. 21, Ed.) Buenos Aires. Recuperado el abril de 2018, de [http://www.academia.edu/31051660/Cap\\_1\\_y\\_5\\_en\\_libro\\_Pol%C3%ADticas\\_sobre\\_la\\_discapacidad\\_en\\_la\\_Argentina\\_El\\_desaf%C3%ADo\\_de\\_hacer\\_realidad\\_los\\_derechos\\_.Carlos\\_H.\\_Acu%C3%B1a\\_y\\_Luis\\_G.\\_Bulit\\_Go%C3%B1i\\_compiladores\\_Siglo\\_XXI\\_Editores](http://www.academia.edu/31051660/Cap_1_y_5_en_libro_Pol%C3%ADticas_sobre_la_discapacidad_en_la_Argentina_El_desaf%C3%ADo_de_hacer_realidad_los_derechos_.Carlos_H._Acu%C3%B1a_y_Luis_G._Bulit_Go%C3%B1i_compiladores_Siglo_XXI_Editores)
- ARAGALL, F. (2008) *Diseño para todos: un conjunto de instrumentos*. Recuperado de: <https://www.fundaciononce.es/es/publicacion/disenio-para-todos-un-conjunto-de-instrumentos>.
- ARCHER, B. (1979): *Design as a discipline*. Design Studies, Volume 1, Issue 1, Londres. Recuperado de [https://doi.org/10.1016/0142-694X\(79\)90023-1](https://doi.org/10.1016/0142-694X(79)90023-1)
- AAVV (2006) Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.. Recuperado el abril de 2018, de <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>
- AAVV (2001) Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF). Recuperado en 2021 [www3.paho.org](http://www3.paho.org).
- AAVV (2018) Decreto 160/2018 Agencia Nacional de Discapacidad. (s.f.). Recuperado el abril de 2018, de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/307251/norma.htm>
- BARTHES, R., (1985). *Elementos de semiología* en “La aventura semiológica”(1993). Paidós. Buenos Aires
- BAUMAN, Z. (2003) *Comunidad. En busca de la seguridad en un mundo Hostil*. Madrid: Siglo XXI.
- BERNERS-LEE, Tim, Director del W3C e inventor de la World Wide Web. Recuperado [World Wide Web Consortium Launches International Program Office for Web Accessibility Initiative](https://www.w3.org/2018/03/25/wwwc-launches-international-program-office-for-web-accessibility-initiative). 25/03/2021
- LEDESMA, M (2003) *El diseño gráfico una voz pública* . Buenos Aires: Ergonauta
- Ley 24.314 Sistema Integral de los Discapacitados. (1994). Recuperado en 2021 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=713>
- Ley 25.643 Turismo Accesible para Personas Discapacitadas. (2002). Recuperado en 2021 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=77719>
- Ley 26.378 Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo. (2008) Recuperado en 2021, de



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/141317/norma.htm>  
Ley 26.522 Servicios de Comunicación Audiovisual. (2009). Recuperado en 2021, de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158649/texact.htm>  
Ley 26.653 Accesibilidad de la Información en las Páginas Web. (2010). Recuperado en 2021, de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=175694>  
Organización Mundial de la Salud; Banco Mundial. (2011). Informe Mundial Sobre la Discapacidad. Recuperado en 2021, de [http://www.who.int/disabilities/world\\_report/2011/summary\\_es.pdf](http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/summary_es.pdf)  
Organización Mundial de la Salud; Organización Panamericana de la Salud. (s.f.).

OMT: Turismo Sostenible Recuperado:

[https://www.sostenibilidad.com/desarrollo-sostenible/el-turismo-accesible-y-sostenible-para-todos/?\\_adin=02021864894](https://www.sostenibilidad.com/desarrollo-sostenible/el-turismo-accesible-y-sostenible-para-todos/?_adin=02021864894)

Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2025. Recuperado en 2021 de <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Plan-Federal-Estrategico-Turismo-Sustentable-2025.pdf>.

RODRIGUEZ GAUNA, M. C. (2014). Red Iberoamericana de Expertos en la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad. Recuperado el abril de 2018, de la Primera Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad (ENDI) de Argentina. Su potencialidad para el estudio de la población con discapacidad: <http://repositoriocdpd.net:8080/handle/123456789/35>

SCOLARI C. (2003) *La sintaxis interactiva aportes de la semiótica a una teoría de la interacción social*. *Razón y Palabra* (35). Recuperado: <http://www.razonypalabra.org.mx/a>

SCOLARI, C. (octubre de 2017). Hipermediaciones. Recuperado el 2021, de <https://hipermediaciones.com/2017/10/28/transmedia-is-dead/>

SCOLARI C. (2005) *Hacer Click: hacia una sociosemiótica de las interacciones digitales*. Gedisa. Barcelona.

SUBIRATS, J. (2012). Algunas ideas sobre política y políticas en el cambio de época: Retos asociados a la nueva sociedad y a los movimientos sociales emergentes. *Interface: a journal for and about social movements*. Recuperado el 2021, de Algunas ideas sobre política y políticas en el cambio de época: Retos asociados a la nueva sociedad y a los movimientos sociales emergentes: <http://www.interfacejournal.net/wordpress/wp-content/uploads/2012/05/Interface-4-1-Subirats.pdf>

THOMAS H.; BECERRA L. (s.f.). Recuperado el 2021, de SCOLARI C. (2003) *La sintaxis interactiva aportes de la semiótica a una teoría de la interacción social*. *Razón y Palabra* (35). Recuperado: <http://www.razonypalabra.org.mx/antiores/n35/cscolari.html>

SPENCER, H. (2011) *Diseño para la Democracia: Modelos para la Deliberación y la Convergencia*. Recuperado en 2021 de <http://www.ead.pucv.cl:8080/servlet/SBReadResourceServlet?rid=1JN5LBYNH-1PPPKVG-27F&partName=htmltext>



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**“La creación del anfitrión en el turismo de San Fernando del Valle de Catamarca: Los vecinos Anfitriones en SFVC”**

Mura, Raúl

[raulmura@eco.unca.edu.ar](mailto:raulmura@eco.unca.edu.ar)

Chacur, Walter Edgardo

[pwchacur@eco.unca.edu.ar](mailto:pwchacur@eco.unca.edu.ar)

Pozywilko, Susana Marilyn

[mpozywilko@eco.unca.edu.ar](mailto:mpozywilko@eco.unca.edu.ar)

Facultad de Cs. Económicas y de Administración – UNCA

Argentina

Mesa: “La Comunidad Anfitriona del Turismo en San Fernando del Valle de Catamarca”

Coordinador: Mura, Raúl

**Descriptor: Políticas Públicas – Turismo – Sector Público – Centros Vecinales**

**Resumen**

La construcción de un destino turístico y su posicionamiento necesita del desarrollo de varias aristas, entre ellas la cimentación y sostenibilidad de una Comunidad Anfitriona; la cual precisa además de planificación de un acompañamiento en su desarrollo cuando los ciudadanos del destino no lo toman como una práctica social definida. Es así que, siguiendo



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

esta línea de trabajo, en conjunto, la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración y la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca se ocupan de esta tarea. En este marco surge el proyecto de extensión “Estrategias de construcción de la comunidad anfitriona en San Fernando del Valle de Catamarca”. El presente trabajo viene a dar cuenta sobre el proceso de construcción en los Centros Vecinales de ciudad de la cultura del Vecino Anfitrión Turístico que posibilite potenciar la imagen del destino desarrollando su pertenencia conociendo la ciudad, vivirla aprovechando sus atractivos y abreviar en la cadena de valor del turismo potenciando la economía local. En la descripción de este trabajo, iremos desarrollando la estrategia de abordaje utilizada y los resultados alcanzados en los Centros Vecinales de la MSFVC. La metodología empleada tiene un enfoque cualitativo de carácter exploratorio y descriptivo, en un recorte temporal hasta el mes de agosto 2022. A esos efectos, las herramientas de recolección de datos a utilizar serán el análisis de documentos, cuestionarios y entrevistas a informantes claves y participantes de los Centros Vecinales.

Palabras Claves: Comunidad Anfitriona – Municipio – Vecinos Anfitriones – Turismo – Economía Local.

## **INTRODUCCIÓN**

Partimos en el presente trabajo de la conceptualización de que la construcción de un destino turístico y su posicionamiento necesita del desarrollo de varias dimensiones, entre ellas, la Comunidad Anfitriona. En la situación de la línea de base construida a través de trabajos anteriores (Mura: 2021) identificamos que los vecinos del destino no lo toman como una práctica social definida y naturalizada. A partir de esta situación problematizada, en forma conjunta entre la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración y la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca (Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico), se definieron líneas estratégicas a desarrollar en la construcción de la Comunidad Anfitriona del destino.

La operacionalización de estas líneas estratégicas permitió la emergencia, entre otros, del proyecto de extensión “Estrategias de construcción de la comunidad anfitriona en San Fernando del Valle de Catamarca” que nos ocupa en el presente trabajo. La propuesta fue presentada a la Convocatoria de Proyectos de Extensión Universitaria “Universidad, Cultura y Territorio” - 2021 lanzada por la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación, de la evaluación realizada fuimos seleccionados y se iniciaron las actividades en marzo del año 2022. El Proyecto N° 15180 resultó aprobado por Resolución SPU N° RESOL-2022-32-APN-SECPU#ME asignándole el financiamiento para su ejecución en forma conjunta con el Municipio.

A partir de lo expuesto pretendemos dar cuenta sobre el proceso de construcción en los Centros Vecinales de ciudad de la sensibilización necesaria para la instalación del Vecino Anfitrión Turístico que posibilite potenciar la imagen del destino desarrollando su





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

pertenencia, conociendo la ciudad, vivirla, aprovechando sus atractivos y abreviar en la cadena de valor del turismo potenciando la economía local.

Partimos del reconocimiento de que los efectos que nos dejó la Pandemia COVID19 dan cuenta de transformaciones en el mundo real que conocimos en las etapas previas vividas, en este sentido, el turismo como lo fueron configurando estos sucesos aparece como una actividad – experiencia distinta, reconfiguró al turista en su perfil, en sus demandas; a las empresas turísticas en su refundación como organización, interpelando su existencia misma y generando nuevas competencias al empresario y sus empleados para poder hacer frente a estos nuevos escenarios condicionados; finalmente, al estado en sus diferentes niveles, debiendo buscar un nuevo equilibrio, nuevas formas de intervenir y una fuerte impronta de reconstruir la mirada a mediano y largo plazo de la sociedad que queremos en la medida de lo posible.

La pandemia de COVID-19 ha tenido un impacto social y económico colosal. Economías desarrolladas y en desarrollo han sido golpeadas, y la peor parte se la han llevado los grupos marginados y las personas más vulnerables. La reactivación del turismo ayudará a impulsar la recuperación y el crecimiento, pero es esencial que los beneficios que se generen se distribuyan de manera amplia y justa expresa la Organización Mundial del Turismo en su comunicado de setiembre de 2021.

La complejidad del turismo puede considerarse desde tres perspectivas: la diversidad de actores que intervienen en la actividad; la complejidad de los impactos que el turismo produce en la sociedad; y los diferentes modelos de desarrollo turístico. Para analizar la contribución del turismo al desarrollo local, es necesario identificar las formas en que estos aspectos se presentan en un contexto determinado, con especial atención de las interrelaciones que se producen. No obstante, es factible realizar algunas generalizaciones, entre ellas, la estrategia de construcción de la comunidad anfitriona.

El contexto macroeconómico de Argentina pos-pandemia ha revitalizado el turismo y ha instalado la actividad entre las estrategias de crecimiento económico. Desde un punto de vista académico y según se ponga el énfasis en los diferentes efectos del turismo y en especial en su signo positivo o negativo, surgen posiciones muy favorables al turismo o serias advertencias respecto de sus costos. Desde los sectores políticos, el turismo aparece cada vez más como opción de desarrollo local en niveles municipales y regionales.

El desarrollo turístico de una determinada zona requiere de la interacción de una serie de agentes, en este marco no hay duda de que los residentes ocupan un rol necesario en el desarrollo turístico, de ahí la importancia de formarlos como anfitriones, dado que, si el turista es bien atendido en el lugar que visita, realizará una promoción eficaz del destino. Esto generará que el turista vuelva, y asimismo vengan más turistas en busca de una cálida y cordial recepción.

En este sentido, el presente trabajo entiende como residentes al ciudadano, al personal de las fuerzas de seguridad, a los agentes de tránsito del municipio, es decir todos los actores en contacto con el sector turístico, quienes imprimen con su carácter, cultura y personalidad la experiencia turística, por ello pretendemos como estrategia formar al ciudadano para generar desde estos agentes promotores la creación de la cultura turística; en el ámbito de la ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca (MSFVC) de la Provincia de Catamarca se articuló desde el Municipio con los Centros Vecinales sensibilizando a los vecinos, trabajando talleres



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

formativos – informativos con los actores de otras formas de atención al turista; ellos serán, quienes en definitiva recibirán con agrado o no a los turistas.

La construcción del modelo de abordaje propuesto fue la generación de un proyecto de extensión construido en forma conjunta con la Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico de la MSFVC, a través del mismo definimos una etapa de construcción de estrategias con los actores del sector para la aplicación de las propuestas diseñadas, por un lado, y, la evaluación y sistematización para lograr darle continuidad y sostenibilidad a la propuesta.

La ventana de oportunidad se logró a partir de que la nueva gestión de gobierno municipal (MSFVC) incorporó a su agenda, como una de sus políticas activas, enfocarse en el turismo como uno de los ejes de intervención orientado al desarrollo económico, esta intencionalidad se ve reforzada con las políticas nacionales orientadas a esta actividad con oportunidades de financiamiento, apoyos fiscales y mecanismos de reconversión a través de la capacitación de los recursos humanos. Los últimos indicadores publicados en los medios de difusión masiva indican la reactivación de la actividad generando esperanza en la actividad del sector turismo.

El posicionamiento de la ciudad como un destino emergente que se apoya en una fuerte campaña de difusión desde la Provincia de Catamarca y desde la Nación hace que la demanda sea creciente en cuanto a visitantes, para ello entendemos como condición necesaria el fortalecer al destino generando una sólida comunidad anfitriona que haga que la actividad sea sostenible en el tiempo, los indicadores de ocupación del último año (estadísticas julio – 2021 a Julio – 2022 de la Secretaría de Turismo provincial) de alojamientos dan una perspectiva alentadora sobre la actividad.

## **TURISMO Y COMUNIDAD ANFITRIONA**

Según la Organización Mundial de Turismo (1988: 45) reconoce que la naturaleza de la actividad turística es el resultado de interrelaciones entre diferentes factores que hay que considerar desde una óptica sistémica y propone un modelo de mercado con cuatro elementos: la oferta, la demanda, el espacio geográfico y los operadores.

Basándonos en ello y, enfocándonos en el funcionamiento como un sistema abierto, es posible identificar actores heterogéneos en constante intercambio, turistas, empresarios, trabajadores, representantes de instituciones y los residentes, para Andriotis & Vaughan (2003) comprender la heterogeneidad de estos grupos resulta significativamente importante para percibir las actitudes en el turismo y desarrollar estrategias viables para el compromiso de la comunidad.

La noción de participación activa que pretendemos incluir dentro del concepto de anfitrión está relacionada con la actitud de apoyo a la actividad turística que, según algunos autores, se basa en la teoría del intercambio social. O sea que la relación entre los diferentes actores del sector es un intercambio que implica costos y beneficios (Homans, 1961; Pearce & Ross, 1996 citado por Andriotis, 2005). Si los actores perciben al turismo como algo que les dará ganancias lo apoyarán, si no el intercambio no se realizará.

Es válido entonces preguntarnos ¿nos identificamos como anfitriones? ¿Sabemos que somos anfitriones desde el punto de vista de los turistas que nos visitan?, la dificultad de esta identificación reside en que es el anfitrión quien habita el mundo de vida que el turista solo



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

visita, es quien realiza actividades que pueden calificarse como cotidianas o “normales” en los espacios y tiempos que el turista comparte sólo en un nivel de referencia. Partiendo de un enfoque tradicional de sistema turístico pretendemos adicionar y enriquecerlo con un enfoque interdisciplinario donde la transversalidad de conocimientos permita la construcción y la sostenibilidad de la actividad a través de un papel activo desde el anfitrión visto ya no como una planificación a un sector sino como la integración de toda la comunidad en la propuesta sectorial.

Como estrategia buscamos que oferentes (personas) y demandantes (personas) coincidan en valores respecto a lo que permite la existencia del turismo como actividad, y por ello deciden llevar adelante juntos la producción de lo que el demandante consumirá, ambos se sentirán reflejados en su resultado, y aunque cambien algunas variables de lo que están produciendo (cantidad, fecha, hora, inclusive en algunos casos el precio) estarán dispuestos a continuar con la relación. De esta manera habremos logrado darle al producto turístico una dimensión simbólica altamente apreciada por nuestro cliente y también por el habitante del centro turístico. Ambas partes se sentirán identificadas con el producto logrado.

Nuestro objetivo es un turismo sustentable de largo plazo y armónico. Lo concreto es que una relación afectiva de signo positivo entre las personas, entre una persona y un objeto o entre una persona y un servicio permite concretar un turismo sostenible, armónico y genera ventajas competitivas. Este sentimiento de identificación puede no darse cuando la relación se basa sólo en intereses en lugar de valores, ya que en este caso lo que primará será la conveniencia. Según la conformación, actividad y poder relativo de estos actores, se producirán efectos positivos o negativos en la sociedad, aunque la relación con el contexto puede visualizarse como influencias recíprocas.

El turismo, surge de las interacciones tipificadas entre individuos que prefiguran, desempeñan, prevén o suponen los roles de turista y anfitrión, cuyo carácter histórico está ligado a la forma en que la sociedad da sentido a ambos roles y a la interacción entre ellos, por lo tanto, adquiere significados distintos en función del contexto histórico temporal y espacio territorial en el que se ubique. Puesto que en esta perspectiva el turismo depende de la construcción social de los roles de turista y anfitrión, es entonces un producto de la sociedad, aunque deberíamos que los "turismos" dependen de las diversas construcciones sociales de los roles de turista y anfitrión en diversas comunidades y se reconstruyen, se recrean, se reproducen con cada momento de interacción.

El rol de turista sólo se puede asumir en el nivel individual a partir de la interacción con algún anfitrión, sea algún individuo, grupo de personas, organismo o empresa, incluso con la simple presencia del turista en un espacio que se reconoce como propio de otros. En general, el rol de turista es una tipificación de las acciones que lleva a cabo un individuo de frente al anfitrión. Por su parte, el rol de anfitrión sólo se puede asumir individualmente en el momento de la interacción con el turista, sea éste un individuo, grupo de individuos, organización, incluso la previsión de la futura o posible presencia de individuos que provienen de comunidades distintas a la propia.

En general, el rol de anfitrión en lo que respecta a la actividad turística es una tipificación de las acciones que lleva a cabo un individuo frente al turista.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

El turismo se construye en la interacción entre los roles de turista y anfitrión, por lo tanto, en la perspectiva que se ha venido desarrollando, el turismo se efectúa para el turista durante su tiempo de descanso y para el anfitrión en sus diversas formas de tiempo. (Capece; 2007: 114)

Cuando hablamos de turistas que visitan una ciudad, nos referimos también al hecho de que ese turista va a tener contacto con los habitantes de esa ciudad, su idioma, su cultura, su gastronomía, y sus tradiciones. Es decir, el turista tiene contacto con la comunidad local y ésta desempeña un papel fundamental en el sistema turístico como lo hemos expuesto.

Hablar de comunidad anfitriona, es hablar de los habitantes de un destino turístico que quieren recibir a los visitantes y se organizan para ofrecer un servicio de calidad y un trato amigable. Los visitantes tienen la oportunidad de conocer y compartir sus riquezas culturales (danzas, música, fiestas); sus productos (artesanías, alimentos de la región, producción agrícola, ganadera, etc.) y los lugares de interés (sitios naturales, arqueológicos de valor histórico y cultural entre otros). Es decir, la comunidad anfitriona somos todas las personas que vivimos en un destino turístico y que deseamos ver crecer nuestra ciudad a través del turismo.

¿Cómo puedo yo aportar desde mi lugar al desarrollo del turismo en mi ciudad? Tan solo se necesita ponernos en el lugar del otro y preguntarnos ¿cómo me gustaría que me contesten cuando pregunto por una dirección? o ¿cómo me gustaría que me traten al subirme a un taxi en otra ciudad? Es responsabilidad de todos ser anfitriones, recibir, ayudar y cuidar al turista, para que tenga una buena experiencia, y lo más importante, luego desee volver y nos recomiende con sus amigos y conocidos.

El anfitrión es aquel que recibe a una persona ya sea, un visitante de otra ciudad o de la misma, en su propio territorio, es decir, atender de la mejor manera a los invitados en nuestra propia casa. Un buen anfitrión turístico debe atender, recibir, socializar y agasajar al visitante, por lo tanto, ser locuaz, simpático y extrovertido es una muy buena herramienta para lograrlo. Es importante tener en cuenta que poseer estas características no quiere decir que no haya un trabajo previo, organizado y planificado ya que improvisar podría llevarnos a no cumplir con las expectativas de los turistas. Un buen anfitrión planifica lo que va a contar y ofrecer, disponiendo de toda la información necesaria para poder brindarla con éxito.

Adoptamos como principios de una comunidad anfitriona:

- a) Recibe al visitante con calidez y amabilidad.
- b) Trátalo como a ti te gustaría que te traten.
- c) Promueve con orgullo y mucho amor los atractivos de tu ciudad.
- d) Conoce la ciudad y sus atractivos.
- e) Ten siempre una actitud proactiva y atenta para resolver cualquier inquietud.
- f) Ofrece siempre un servicio o apoyo rápido y confiable.
- g) Comenta con tus conocidos que atender bien al turista es tarea de todos.
- h) Tu mejor cara será siempre una SONRISA.
- i) Cuida los espacios verdes, el vecindario y zonas de interés de tu barrio.

También resulta necesario definir una línea de base del manejo de la información útil que debería tener el vecino anfitrión en el destino:



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- 1) Ubicación de las Salas de Primeros Auxilios y Servicios de Salud que atiendan urgencias.
- 2) Ubicación de Farmacias y modo de verificar cuáles están de turno.
- 3) Ubicación de Comisarías y Puestos policiales.
- 4) Ubicación de Organismos públicos y privados relacionados con el Turismo a los que se puedan remitir los turistas por necesidades de información o bien por quejas: Sede de la Municipalidad, Oficinas de Turismo, Oficina de Derechos del Consumidor, asociaciones, entre otras.
- 5) Ubicación de Estaciones de Servicio.
- 6) Llamadas telefónicas e Internet: ubicación de locutorios y sitios de Internet.
- 7) Transporte público: Líneas y recorridos por sitios turísticos. Sistema de pago de boleto.
- 8) Información sobre Casas de cambio y bancos en el radio turístico.
- 9) Números para emergencias (bomberos, policía).

### **MODELO DE ABORDAJE**

La población objetivo, el vecino anfitrión, presentaba un desconocimiento de la actividad turística en el destino, la ausencia de contenidos en la educación y en los medios de comunicación en general, sobre la actividad turística del destino en particular generó este impacto en la comunidad. Esto genera que la población en general, como comunidad anfitriona, no se encuentra identificada con los esfuerzos del estado municipal en posicionar a la ciudad como destino turístico, la puesta en valor de los atractivos de la ciudad, los medios de información en los medios electrónicos (redes, páginas, etc.) entre otras inversiones realizadas por el municipio resultan necesario instalarse como herramientas en el anfitrión.

En síntesis, se identificó; en proyectos anteriores (Mura: 2021); el desconocimiento sobre los atractivos turísticos y las prácticas habituales de interacción con los visitantes. En consecuencia, el proyecto buscó subsanar lo planteado. En ese contexto definimos que resulta de importancia identificar y posicionar a los residentes como un actor esencial, ya que son ellos quienes acogen al sector turístico, quienes además de ofrecer sus productos, dentro de la cadena de valor, imprimen con su carácter, cultura y personalidad la experiencia turística, son aquellos que ocuparan en el presente y en el futuro puestos de trabajo que emerjan del propio sector, quienes en definitiva recibirán con agrado o no a los turistas.

Podemos distinguir entre la comunidad receptora aquellos que están en contacto directo con los turistas (trabajadores del sector); los empresarios turísticos locales y de otras empresas que indirectamente dependen de él; los residentes que aun manteniendo contacto directo con los visitantes no dependen totalmente de ellos para obtener sus ganancias; los habitantes que no mantienen ningún contacto; y, los políticos y gobernantes que ven en el turismo la oportunidad de elevar el nivel de vida de la población local; estos actores se presentan como sujetos proactivos en el desarrollo de la actividad.

La presente propuesta buscó que la población objetivo del proyecto, los vecinos residentes en San Fernando del Valle de Catamarca, en general, a través de una intervención en los sectores de educación municipal y en la población residente en general a través de los Centros





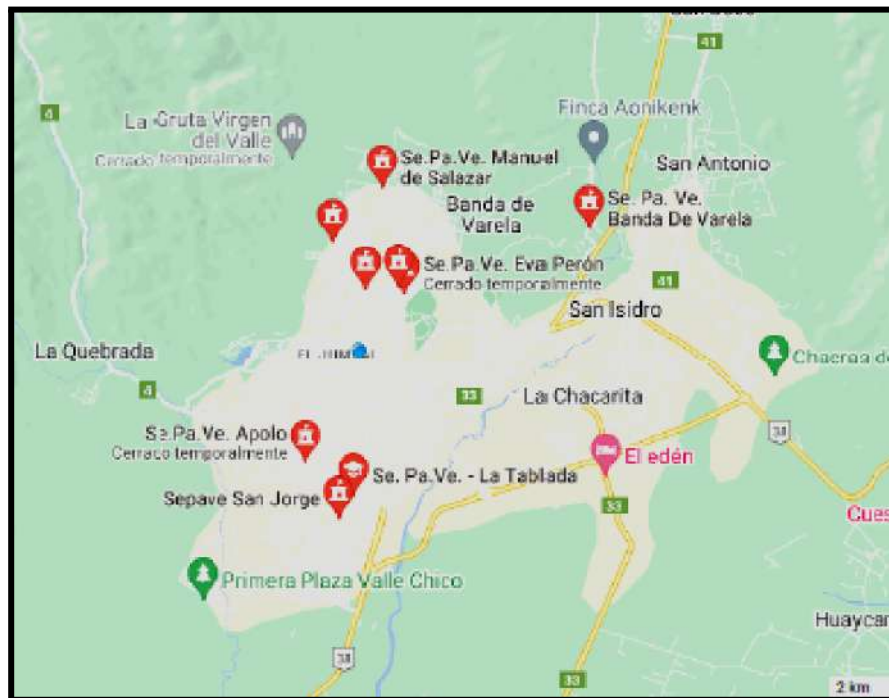
**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Vecinales se posicionen como agentes proactivos en el desarrollo del turismo a nivel del destino.

La intervención sobre la comunidad en general a través de las Sedes de Participación Vecinal (Se.Pa.Ve.s) y Centros Vecinales; que se distribuyen en toda la ciudad como modalidad de organización social en el Municipio Capital; nos planteamos un alcance acotado a los dirigentes como agentes de trasmisión a fin de poder convocar a un número adecuado de vecinos; se generó el proceso a través de talleres de sensibilización donde se desarrollaron dos módulos o materiales para la sensibilización e información, uno relacionado con la importancia de ser un anfitrión del turismo y por el otro los atractivos que plantea la ciudad.

**Figura N° 01: Ubicación de los Se.Pa.Ve.s en la Ciudad SFVC.**



Fuente: Google maps.

Como complemento a lo presentado se elaboró un tercer módulo para inducir una estrategia de identificación de emprendimientos relacionados con la cadena de valor del turismo en el área de influencia del Centro Vecinal que pretende favorecer el proceso de identificación de ideas de negocios en el marco de la actividad orientándose el desarrollo local, por un lado, por el otro identificar proyectos de mejoramiento del barrio para mejorar la imagen del mismo para la visita del turista. En síntesis, la propuesta presentó como líneas de trabajo:

a) Desarrollar Talleres de aplicación de los Módulos de Concientización Turística para la comunidad anfitriona de San Fernando del Valle de Catamarca en los diferentes barrios de la Ciudad a través de los Centros Vecinales instalados en el Municipio del Departamento Capital.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

b) Promover la construcción de la cadena de valor del turismo a través de la promoción e identificación de ideas de negocio en los vecinos emprendedores para la provisión de productos y servicios turístico en actividades de reducida inversión inicial como el merchandising de los atractivos locales del turismo y otros servicios similares.

En este marco, se propondrá que los vecinos identifiquen aquellos atractivos potenciales tangibles (espacios emblemáticos o de carácter patrimonial), e intangibles (emprendedores, expresiones culturales, artísticas, culinarias, productivas etc.) que tienen en su barrio, recuperando nuevos atractivos o fortaleciendo aquellos más desarrollados, con la intención de construir en forma participativa un mapeo de “barrios turísticos”. El proyecto contempla la evaluación de los atractivos tangibles identificados, para su posterior puesta en valor, y los intangibles para su fortalecimiento desde la Dirección de Desarrollo Económico, incluyendo su incorporación en el corto o mediano plazo a los circuitos turísticos que se oferten en la ciudad.

La formación de agentes proactivos con el turismo pretende una identificación del residente como anfitrión de los visitantes (turistas). Para ellos se toman actividades que en forma directa construyen ciudadanos (la educación) y aquellos agentes del Estado relacionados con la actividad del turismo mediando para ello el aporte de la Universidad en la construcción de módulos de información – formación orientada a los anfitriones locales del turismo.

Conforme a la teoría del desarrollo local, el territorio puede considerarse como actor en tanto no se lo refiera exclusivamente a los recursos naturales o la infraestructura, sino a la compleja trama de relaciones que el resto de los actores produce en su interacción, y que determina una identidad local. Mientras los turistas provienen por definición de otros centros emisores, y los residentes conforman la comunidad anfitriona, los otros subsistemas pueden tener su centro de actividad e interés tanto en el territorio como fuera de él.

### **LA CONFIGURACIÓN DE LOS ACTORES DE LA ACTIVIDAD**

La organización de la sociedad civil planteada desde el Municipio de San Fernando del Valle de Catamarca se construye principalmente desde las Sedes de Participación Vecinal (Se.Pa.Ve.s) y los Centros Vecinales.

**Figura N° 02: Se.Pa.Ve.s en la Ciudad SFVC.**





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Existen en la Ciudad once (11) SE.PA.VE.s, concebidas como espacios propicios para el desarrollo de actividades, talleres recreativos, deportivos y culturales también se generan intercambios de ideas, planteo de necesidades, propuestas de soluciones, se desarrollan acciones de interacción social que contempla los gustos y necesidades de todos los vecinos, quienes son los destinatarios de tan importante obra. En la mayoría de las sedes de participación vecinal funcionan comedores comunitarios, centro de estimulación infantil, centros de salud, apoyo escolar para niños y jóvenes, talleres recreativos, deportivos y culturales, cursos de capacitación en manualidades, reciclado, peluquería, cocina y repostería, entre otras.

Además de las Sedes de Participación Vecinal (SE.PA.VE.s), el municipio de la Capital cuenta con los Centros Integradores Comunitarios (CIC), lugares donde se concentran distintas actividades y servicios. Uno en la zona sur y otro en la zona norte de la ciudad. Por otro lado, se encuentran constituidos once (11) Centros vecinales,

### **LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN**

La primera etapa del proceso se inicia con la definición de la Política Pública de la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca de potenciar la actividad turística consolidando a la ciudad como destino turístico. A partir de las reuniones realizadas se logró la firma de una Convenio Marco de Cooperación y Asistencia Técnica entre el Municipio y la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEyA) de la Universidad Nacional de Catamarca. En Octubre de 2021 se presenta un proyecto a la Convocatoria de Proyectos de Extensión Universitaria “Universidad, Cultura y Territorio” - 2021 lanzada por la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación, de la evaluación realizada fuimos seleccionados y se iniciaron las actividades en marzo del año 2022. El Proyecto N° 15180 resultó aprobado por Resolución SPU N° RESOL-2022-32-APN-SECPU#ME asignándole el financiamiento para su ejecución en forma conjunta con el Municipio.

A partir de marzo de 2022 se iniciaron las actividades del proyecto a partir de la planificación de las acciones organizando las actividades en el grupo de trabajo conjunto con la participación de la Dirección de Centros Vecinales, SEPAVES y Asociaciones Civiles de la Secretaría de Gobierno del Municipio, la Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico y la FCEyA.

**FIGURA N° 03: MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS PARA EL ANFITRIÓN TURÍSTICO.**



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



Esta etapa consistió en acordar el lanzamiento, los espacios de aplicación de los talleres y el contenido de las cartillas a ser utilizada en los mismos. Se encomendó la tarea a un grupo de docentes y becarios del proyecto de extensión mencionado generándose una versión borrador que se consensuó con los referentes de la propuesta y se contrató a un diseñador gráfico para definir un formato amigable para los destinatarios de la actividad.

El diseño de la cartilla se planteó como un instrumento orientador que permitiera al Vecino Anfitrión contar con las nociones básicas de como atender al turista presentándolo como un “Manual de buenas prácticas para el Anfitrión Turístico”, se dividió en tres partes: Comunidad anfitriona, destino seguro y emprender en turismo.

De esta manera se generaron las condiciones para el lanzamiento de la propuesta acordando una instancia de presentación acompañada de las autoridades del Municipio y de la FCEyA para darle solidez a la propuesta desde el apoyo político de ambas instituciones.

La propuesta fue denominada “Vecinos Anfitriones” y fue presentada para su aplicación el 06 de agosto de 2022, el intendente de la Capital Gustavo Saadi presentó la propuesta expresando que:

“Es excelente que cada barrio pueda trabajar sobre sus propios atractivos turísticos. Además, con la posibilidad de establecer alianzas con el sector privado para desarrollar circuitos turísticos en los barrios, y que la Municipalidad pueda estar a disposición para restaurar algunas obras o intervenir en algunos lugares emblemáticos de la ciudad si es necesario. Tenemos que usar la imaginación para hacer una ciudad más turística, entre todos y todas”.

**Figura N° 04: Lanzamiento de “Vecinos Anfitriones”.**





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**Fuente: Catamarca te informa (2022)**

Además del Intendente Dr. Gustavo Saadi, estuvieron presentes el Secretario de Gobierno y Coordinación de la comuna Dr. Fernando Monguillot, la Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico CPN Inés Galíndez junto a sus colaboradores, el Director de Turismo Lic. Gustavo Yurquina y la Directora de Desarrollo Económico Lic. Natalia Martini; por la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Unca., con quién el Municipio trabaja de manera conjunta este proyecto, participaron su Vicedecano CPN Jorge Omar Zafe y el Director del Proyecto Lic. Raúl Mura, con su equipo técnico; también se contó con la presencia del Director de Centros Vecinales, SEPAVES y Asociaciones Civiles, Señor Denis Zanazzi.

Por otra parte, la Secretaria de Turismo y Desarrollo Económico, Inés Galíndez, habló de la importancia de generar nuevos atractivos turísticos en la ciudad, más allá de los existentes:

“Naturalmente se piensa que el casco céntrico y los atractivos tradicionales que tiene una ciudad son los únicos que se puede mostrar a un turista, pero hay muchos barrios que están fuera de los circuitos turísticos actuales que pueden ser muy interesantes para el visitante”. Galíndez remarcó que, mediante esta iniciativa, “se pueden poner en valor los espacios verdes con actividades recreativas para todas las edades, casas de personalidades históricas, lugares emblemáticos, artistas, vecinos destacados en concursos gastronómicos, y muchas ideas más, según lo que se detecte en cada lugar. Además, la tendencia del turismo actual indica que los turistas quieren interactuar con la comunidad local, por ello es muy importante trabajar con el turismo comunitario como una alternativa del turismo urbano. Lo que hace inolvidable a un destino turístico, es su gente”.

**FIGURA N° 05: LANZAMIENTO DE “VECINOS ANFITRIONES”**





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Fuente: El Ancastrí (2022)

En el evento de lanzamiento de la actividad, participaron los presidentes y demás referentes de los centros vecinales de la ciudad a quienes se les explicó la metodología de los talleres propuestos desarrollando ejemplos de las propuestas a elaborar; los mismos, motivados por el encuentro, comenzaron a idear nuevas propuestas para trabajar el turismo a partir del gran potencial que tienen sus comunidades presentando algunos de ellos actividades a desarrollar en su barrio.

Durante los meses de agosto y setiembre de 2022 se trabajó en los encuentros en los Centros Vecinales o SEPAVES de acuerdo a la siguiente programación:

- a. Sector Norte – Miércoles 24/08 - 15:00 hs; lugar: Se.Pa.Ve Manuel de Salazar –Federico Pais y Reyna de los Humildes.
- b. Sector Sur – Pueblo Perdido de la Quebrada - Miércoles 31/08 – 15:00 hs; lugar: Se.Pa.Ve Ojo de Agua – Teodulfo Barrionuevo y Romualdo Ardizzone.
- c. Sector Jumeal – oeste - Miércoles 07/09 -15:00 hs; lugar: CV B. Ramón S. castillo – Maximinio Victoria 580.
- d. Casa de la Puna – Este - Miércoles 14/09 – 15:00 hs. Lugar: Predio Ferial.
- e. Centro – Miércoles 21/09 – 15:00 hs. Lugar: Concejo Deliberante.

Finalmente se realizaron tres (3) encuentros que se materializaron de la siguiente manera:

- a) **Primer Encuentro: Sector Norte** – Martes 30/08 - 15:00 hs, Lugar: Se.Pa.Ve Manuel de Salazar –Federico Pais y Reyna de los Humildes; diez (10) Centros Vecinales; cuarenta (40) personas.
- b) **Segundo Encuentro: Sector Sur – Pueblo Perdido de la Quebrada** - Martes 06/09 – 15:00 hs, Lugar: Se.Pa.Ve Ojo de Agua – Teodulfo Barrionuevo y Romualdo Ardizzone. Ocho (8) Centros Vecinales; cuarenta (40) personas.
- c) **Tercer encuentro: Sector Jumeal – oeste , este y centro** - Martes 20/09 -15:00 hs, Lugar: CV B. Ramón S. castillo – Maximinio Victoria 580. Catorce (14) Centros Vecinales y Se.Pa.Ve.s; cuarenta (40) personas.

Los participantes fueron agrupados en cupos de cuarenta (40) personas por la capacidad de los lugares de encuentro. La convocatoria para esta etapa se realizó en función de la cercanía con atractivos turísticos de la Ciudad a fin de consolidar la estrategia de anfitriones. La definición de los encuentros y su agrupamiento se decidió en función de las agendas de los Centros Vecinales y Se.Pa.Ve.s participantes.

**FIGURA N° 06: ENCUENTRO EN CENTROS VECINALES – SENSIBILIZACIÓN SOBRE EL TURISMO Y BUENAS PRACTICAS.**







**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**FIGURA N° 07: ENCUENTRO EN CENTROS VECINALES- IDENTIFICACIÓN DE IDEAS DE NEGOCIO.**



Los encuentros se desarrollaron en dos partes, la primera, se desarrolló el Manual de Buenas Prácticas del Anfitrión Turístico y la Identificación de Propuestas para desarrollar el Barrio como atractivo turístico con las ideas de negocio de emprendedores residentes en el barrio; la segunda, se desarrolló con una visita a atractivos de la Ciudad utilizando el servicio del Bus Turístico con que cuenta el destino.

Como resultado del taller y complementando las actividades del Proyecto “Brigada de Anfitriones Turísticos” en el marco de “Vecino Anfitriones” se habilitó un registro de voluntarios para integrar las brigadas a través de un código QR que posibilitará la carga de la base de datos generada que administrará la Dirección de Turismo del municipio y posibilitar brindar este servicio al turista.

Las ideas de negocio se remitieron a la Dirección de Desarrollo Económico del Municipio a fin de generar el proceso de asistencia técnica para el desarrollo de las mismas, las propuestas de mejoras del barrio para desarrollarlo como atractivo turístico se remitieron a la Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico para su evaluación y presentación al Intendente de la Ciudad.

## **CONCLUSIONES**





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Planteamos al inicio de este trabajo la complejidad del turismo desde tres perspectivas: la diversidad de actores que intervienen en la actividad; la complejidad de los impactos que el turismo produce en la sociedad; y los diferentes modelos de desarrollo turístico. La configuración de un destino emergente como el que nos ocupa presenta la característica y complejidad de la construcción de una planta turística con productos que sean atractivos para los segmentos de demandas que se pretenden atraer, la conjunción del trabajo mancomunado entre Estado, Sector Privado y Sociedad Civil potencia la capacidad de desarrollo del territorio como destino turístico.

En nuestro caso, tal lo expuesto en los diferentes apartados, se trabajó en forma conjunta entre el Municipio y la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la UNCA, por el Municipio participaron la secretaría de Turismo y Desarrollo Económico en forma integral y la Secretaría de Gobierno a través de la Dirección de Centros Vecinales, SEPAVES y Asociaciones Civiles; de esta manera se fue convocando a los actores de la Sociedad Civil permitiéndonos sensibilizar a la comunidad como anfitriones turísticos.

Nos deja la experiencia vivida el conocimiento de un proceso de cambio cultural que se construirá en el mediano plazo en la medida de que los vecinos, en forma colectiva, se apropien de la actividad turística como herramienta para el desarrollo de su hábitat natural, el barrio, y lo posicionen como un lugar a ser visitado, por un lado, por el otro, la generación de ideas de negocio que puedan aprovechar la construcción de la cadena de valor del turismo refleja la necesidad de un acompañamiento a los emprendedores por parte del Municipio para la generación de planes de negocio sólidos y la consolidación de los emprendimientos como productos turísticos que contribuyan a la apropiación de la actividad ajustándose a las demandas emergentes de los segmentos que el destino decida promover. Ambos procesos resultan una condición necesaria para la consolidación de la Comunidad Anfitriona.

Lograr la sensibilización de los Vecinos para constituirse como anfitriones se inició a través de los talleres realizados en las diferentes zonas de la Ciudad, se instaló en los mismos una expectativa de participación y de voluntad proactiva en el desarrollo del destino. La continuidad de las propuestas debería ser una estrategia del municipio que consolide el trabajo conjunto realizado con la universidad permitiendo consolidar el interés manifestado como resultado de la presente actividad.

Desde el punto de vista del equipo de la Facultad de Ciencias Económicas la continuidad del trabajo debería orientarse a promover que las iniciativas de incorporación de los vecinos emprendedores y la continuidad de presentación de propuestas de mejoras al barrio se consoliden en el año 2023 con actividades que vayan profundizando el abordaje realizado en los lugares seleccionados en esta propuesta, y, con otros barrios que aún no fueron incorporados en el abordaje de la presente propuesta.

En este sentido se están preparando nuevas propuestas en forma conjunta con la Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico del municipio de SFVC a implementarse en el año 2023. La consolidación de un destino emergente puede concebirse como una tarea sin prisa, pero sin pausa, la comunidad de San Fernando del Valle de Catamarca lo merece.

## **BIBLIOGRAFÍA**



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**Damián, A. G.** (2004). El anfitrión como actor social en el turismo. Reflexiones desde el caso de Ixtapan de la Sal, México. *Revista de Ciencias Sociales (CR)*, 3(105), 155-168.

**Gama Garduño, M. G.; Favila Cisneros, H.** (2018). “*Una aproximación a la experiencia turística desde la Antropología del Turismo: una mirada mutua al encuentro entre turistas y locales*”. PASOS. *Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, vol. 16, núm. 1, 2018 Universidad de La Laguna, España.

**González, A.** (2004). “*El anfitrión como actor social en el turismo. Reflexiones desde el caso de Ixtapan de la Sal, México*”. *Revista de Ciencias Sociales (Cr)*, III (105), 155-168. [fecha de Consulta 26 de Mayo de 2022].

**Gutiérrez Taño, D.** (2009). Las actitudes del residente ante el turismo. Tesis Doctoral Universidad de La Laguna (España). Publicado en <https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/9781/cs256.pdf?sequence=1>

**Mura, R. (Director y Compilador)** (2021). Políticas Públicas y desarrollo del turismo en la Provincia de Catamarca. Editorial Científica Universitaria.

**Mura, R.; Juliani, D. A.; Martini, N. D.** (2021). “*Las nuevas formas de gestión de la política pública en San Fernando del Valle de Catamarca: El caso de la Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico*”. Ponencia preparada para el XV Congreso Nacional de Ciencia Política, XIV Congreso Nacional y VII Congreso Internacional sobre Democracia “La democracia en tiempos de desconfianza e incertidumbre global. Acción colectiva y politización de las desigualdades en la escena pública”, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 10 al 13 de noviembre.

**Osorio García, M.** (2007) El carácter social del turismo: Un análisis sistémico sobre su complejidad. En *Educación y Perspectivas en Turismo Vol 16* (2007) pp 464 – 492.

**Sarabia, N.** (2018). “*Aspectos subjetivos del turismo: fantasías y realidades del ser turista*”. Entorno Turístico: Hablemos del turismo. <https://www.entornoturistico.com/el-turismo-son-personas-la-importancia-de-la-experiencia-turistica/>

**Scoto D’Abusco D.; Suarez, I.** (2013). “*Educación y Turismo: Una herramienta para la transformación social*”. Documento en línea. Disponible en <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/43606/...=1&isAllowed=y>

**Socorro Martínez, L.** (2009). “*Sistema de acciones para propiciar la interacción social turista-anfitrión en el consejo popular centro histórico urbano de la ciudad de Caibarién*”. Tesis Licenciatura en Sociología, Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas (Cuba).



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**ANEXO:  
MANUAL DE BUENAS PRACTICAS DE LA COMUNIDAD ANFITRIONA**





## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



### Comunidad Anfitriona

#### ¿Qué es una comunidad anfitriona?

Cuando hablamos de turistas que visitan una ciudad, nos referimos también al hecho de que ese turista va a tener contacto con los habitantes de esa ciudad, su idioma, su cultura, su gastronomía, y sus tradiciones. Es decir, el turista tiene contacto con la comunidad local y ésta desempeña un papel fundamental en el sistema turístico.

Mayor de comunidad anfitriona, se habla de los habitantes de un destino turístico que quieren recibir a los visitantes y se organizan para ofrecer un servicio de calidad y un trato amigable.

Los visitantes tienen la oportunidad de conocer y compartir sus riquezas culturales (danzas, música, fiestas), sus productos (artesanías, alimentos de la región, producción agrícola, ganadera, etc.) y los lugares de interés (sitios naturales, arqueológicos de valor histórico y cultural entre otros).

**Es decir, la comunidad anfitriona somos todas las personas que vivimos en un destino turístico y que deseamos ver crecer nuestra ciudad a través del turismo.**

(1)



## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

### Principios de una Comunidad Anfitriona

- ✓ Recibe al visitante con calidez y amabilidad.
- ✓ Trátalo como a ti te gustaría que te trataran.
- ✓ Promueve con orgullo y mucho amor los atractivos de tu ciudad.
- ✓ Conoce la ciudad y sus atractivos.
- ✓ Ten siempre una actitud proactiva y atenta para resolver cualquier inquietud.
- ✓ Ofrece siempre un servicio o apoyo rápido y confiable.
- ✓ Comenta con tus conocidos que atender bien al turista es tarea de todos.
- ✓ Tu mejor cara será siempre una SONRISA.
- ✓ Cuida los espacios verdes, el vecindario y zonas de interés de tu barrio.

### Información útil que debemos tener

- ✓ Ubicación de los salas de primeros auxilios y servicios de salud que atiendan urgencias.
- ✓ Ubicación de farmacias y modo de verificar cuáles están de turno.
- ✓ Ubicación de comisarías y puestos policiales.
- ✓ Ubicación de organismos públicos y privados relacionados con el Turismo a los que se puedan remitir los turistas por necesidades de información o bien por quejas.
- ✓ Ubicación de estaciones de servicio.
- ✓ Llamadas telefónicas e Internet: ubicación de locutorios y sitios de Internet.
- ✓ Transporte público: Líneas y recorridos por sitios turísticos, sistema de pago de boleto.
- ✓ Información sobre Casas de cambio y bancos en el radio turístico.





## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



### Ser un buen anfitrión

#### ¿Cómo puedo ser un buen anfitrión?

El anfitrión es aquel que recibe a un visitante de otra ciudad o de la misma, en su propio territorio, por lo tanto, podríamos decir que debemos atender de la mejor manera a los invitados en nuestra propia casa. Un buen anfitrión turístico debe recibir, socializar y agasajar al visitante. Para cumplir con este objetivo, debe haber un trabajo previo, organizado y planificado ya que improvisar podría llevarnos a no cumplir con las expectativas de los turistas. Un buen anfitrión planifica lo que va a contar y ofrecer, disponiendo de toda la información necesaria para poder brindarla con éxito.

¿Cómo puedo yo aportar desde mi lugar al desarrollo del turismo en mi ciudad?  
Tan solo se necesita ponernos en el lugar del otro y preguntarnos: ¿cómo me gustaría que me contasen cuando pregunto por una dirección?  
O ¿cómo me gustaría que me traten al subirme a un taxi en otra ciudad?

**Es responsabilidad de todos ser anfitriones: recibir, ayudar y cuidar al turista para que tenga una buena experiencia, y lo más importante, desee volver y nos recomiende con sus amigos y conocidos.**

(8)





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario





## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

### Turismo en la ciudad



En este sentido, podemos decir que la ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca es un destino turístico, con distintos atractivos como la Catedral Basílica Nuestra Señora del Valle, o la Fiesta del Pancho, que generan un interés en personas de otras provincias y por lo cual deciden viajar y visitar nuestra ciudad. En esta experiencia de viaje, lo más importante sobre lo cual el turista va a crear una opinión sobre el destino, es el factor humano: la conexión que se logra con el turista va a permitir diferenciarnos de otros destinos y ganar el afecto de los turistas que nos visitan.

#### ¿Cómo puedo ayudar al turista?

Ten en cuenta estos consejos en el momento de interactuar con un turista que se encuentra en la ciudad. Todos podemos ayudar a que la experiencia del turista sea positiva.



- ✓ Saluda de forma cordial y sé lo bienvenido a la ciudad. Recuerda que quizás eres la primera persona con la que el turista tiene contacto a su llegada.
- ✓ Presentate con tu nombre, ya que será más fácil de crear amistad y conectar con el turista.
- ✓ Sé sincero: "lo siento, no lo sé", "no lo averiguaré", "perdón, no sé qué qué".
- ✓ No generes expectativas sobre cuestiones que no están a tu alcance resolver.
- ✓ Escucha siempre atentamente.
- ✓ Responde cordialmente.

(5)



## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

### Turismo en la ciudad



#### Tips para una comunicación exitosa

Por lo general, el encuentro con un turista es espontáneo, por lo que no da tiempo a pensar y preparar las respuestas. Por lo tanto, es importante tener en cuenta los siguientes tips para que ese encuentro con el turista sea satisfactorio:

##### Comunicación Verbal

- Ser preciso y creíble: si dice que le responderá en un minuto, intenta cumplirlo.
- Sé amable y proactivo, intentando siempre dar una solución al turista.
- Evitar el uso de frases "contanteo": en vez de decir "Todavía no llegó", puedes reemplazar por "No se encuentra, pero en unos minutos estará acá. Si quiere puede dejarme un mensaje".
- No hablar mal de nadie: si hubo algún problema intentar brindar una solución.
- Mantener un tono de voz intermedio que permita poner énfasis sin gritar.

##### Comunicación No Verbal

- Contar con vestimenta acorde y cuidado en la presentación personal: uno comunica más de lo que cree por medio de su presentación personal.
- Mantener el decoro: cuidar las formas de pensar, de estar, disposición para la escucha, evitar mostrar malestar ante consultas, aunque sea un proveedor, mantener la calma.
- Tener una mirada atenta, dirigida a la persona que realiza la consulta.
- Evitar hacer gestos o distraerse con el celular.
- Ante una situación de crisis, mantener el autocontrol, en ese momento no hay nada más importante que quien tenemos delante.
- Ser puntuales y mostrar respeto por las normas de convivencia.

(6)



## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

### Emprender en Turismo



#### El turismo lo hacemos entre todos

Como vimos, cada uno desde nuestro lugar, podemos aportar para desarrollar una ciudad turística y que cada vez más turistas nos elijan como su destino de vacaciones.

Para ello, debemos estar preparados para ofrecer opciones, productos y servicios turísticos para los visitantes, esto puede contribuir a incrementar los ingresos y aportar al desarrollo de nuestra ciudad como un destino lleno de opciones para disfrutar.

#### Lluvia de ideas

Si tienes algún emprendimiento podés registrarlo y formalizarlo para formar parte de la comunicación e informaciones oficiales en los centros de información turística. Y si necesitás apoyo, debes estar atento a la convocatoria del programa **Capital para tu Desarrollo y Muncubica** en el caso que desees desarrollar un proyecto desde cero, ambos son programas de la Municipalidad de la Capital que deberán postularse cuando se realicen los llamados.

Te dejamos algunas ideas u opciones de productos turísticos que podrían implementar en tu barrio: proyectos culturales, paseos y ferias, eventos deportivos, ferias gastronómicas, artesanales, teatro, atracciones de aventura, circuitos turísticos, visitas a lugares, trekking, cicloturismo, recorridos, experiencias turísticas y/o culturales, peñas folclóricas, casas de té, propuestas gastronómicas de productos regionales, dulzinas catariniquiñas, mullidos uruguayos, embalsamamiento del espacio público, festivales culturales, entre otros.

(8)





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## **La accesibilidad digital en las páginas oficiales de turismo: la brecha entre la imagen y la realidad en las regiones Norte, Córdoba, Buenos Aires, Cuyo, Litoral y Patagonia de Argentina.**

Arianna Piccioni Luna

[aripiccioni@gmail.com](mailto:aripiccioni@gmail.com)

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales - Universidad Nacional de Rosario  
Mesa redonda “Turismo Accesible, la brecha entre la imagen y la realidad”

### **Resumen**

La accesibilidad web implica el cumplimiento de estándares y la aprobación de protocolos internacionales que garanticen el acceso a la información en la web para todas las personas, independientemente de si poseen o no una discapacidad.

Este trabajo forma parte de la investigación “Niveles de accesibilidad a la información en la web para personas con discapacidad visual. Estudio comparativo de los destinos turísticos de las regiones Norte, Córdoba, Buenos Aires, Cuyo, Litoral y Patagonia de Argentina” en la que se relevaron los sitios web de las Ciudades Puerta con el objetivo de comprobar si las condiciones de producción de ellos contemplan condiciones de accesibilidad y en qué medida, considerando un análisis técnico y un análisis comunicacional centrado en elementos de contacto visual.

A partir de la aplicación de los protocolos propuestos por el World Web Wide Consortium (W3C) se obtuvo como resultado que sólo una web (Rosario Accesible) cumple con el puntaje mínimo establecido por la Ley argentina N°26.653 de Accesibilidad de la Información en la web.

A partir de la implementación de una matriz de comunicación visual diseñada por el equipo se obtuvieron resultados diversos en los que ninguna de las páginas del corpus cumple criterios de accesibilidad.

### **Introducción**

Al pensar en la accesibilidad web desde una mirada tecnológica, es necesario conocer aquellos softwares y dispositivos mediante los cuales las Personas con Discapacidad Visual pueden acceder a los sitios web.

Dentro de las tecnologías más utilizadas se pueden encontrar lectores de pantalla, magnificadores, dictado por voz, teclados virtuales, entre otros. Cada uno de estos recursos sirven como apoyos técnicos para poder navegar y utilizar los sitios web de manera fluida y autónoma. La denominación utilizada para ellos es Tecnologías Asistivas.





## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

En este sentido, cuando un sitio web no posee condiciones de accesibilidad, los usuarios con algún tipo de discapacidad no van a poder acceder a los contenidos o lo harán de forma parcial y sesgada. Es por este motivo que se vuelve vital y muy importante la concepción de un sitio web accesible desde sus inicios.

Para este trabajo se propuso un análisis de las condiciones de accesibilidad de los sitios web de las regiones Norte, Cuyo, Buenos Aires, Córdoba, Litoral y Patagonia considerando las pautas propuestas por el protocolo del World Web Wide Consortium (W3C) a través de su iniciativa de accesibilidad (denominada WAI por sus siglas en inglés) y según la normativa vigente en Argentina al inicio del trabajo (Ley 26.653 de Accesibilidad a la Información en las páginas web).

Además, el equipo de investigación realizó una matriz propia de análisis mediante la cual se produjeron diversos criterios de comunicación y contacto visual, tales como uso de imagen, tipografía, color y composición con el objetivo de comprobar la accesibilidad para personas con baja visión y daltonismo/ceguera del color dentro de los sitios propuestos en el corpus.

### **Desarrollo**

Para comenzar, es importante aclarar que las personas con discapacidad visual severa (ceguera parcial o total) pueden acceder a la información en la web a través la utilización de software especializado que incluye sintetizadores de voz para leer y explicar lo que se visualiza en la pantalla.

Estos lectores de pantalla no solo recorren aquellos contenidos que están presentes visualmente sino que además se encargan de la navegación considerando los parámetros establecidos en el código de las páginas. Esto incluye la estructura, el idioma y los elementos relacionados con contenido no textual (como descripción de imágenes y videos).

Como mención aparte, los lectores de pantalla no son exclusivos de computadoras sino que existen también para el uso de dispositivos móviles (como celulares y tabletas) de manera nativa.

Algunos de los más utilizados son:

- NVDA: se considera el lector de pantalla para Microsoft Windows por excelencia. Además, es gratuito.
- JAWS: considerado como uno de los mejores lectores de pantalla, incluye el castellano entre sus idiomas.
- BrowseAloud: es un lector de pantalla destinado específicamente a leer el contenido de las páginas web. Está disponible para Windows y para Mac.
- CLiCk, Speak: es un lector que se instala como complemento en el navegador Mozilla Firefox.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- Dolphin Hal: además de ser un lector de pantalla cuenta con soporte para línea Braille.
- Dolphin SuperNova: este lector de pantalla cuenta con un magnificador de pantalla que cumple la función de ampliar los sectores para personas con baja visión y soporte para línea braille.
- MexVox: es un lector de pantalla para Microsoft Windows gratuito.
- VoiceOver: es el lector de pantalla del sistema operativo iOS y se activa desde las funciones de accesibilidad de iPhone o iPad.
- Talkback: es el lector de pantalla que está incluido en los dispositivos móviles con Android.

Además de todos los mencionados en la lista previa, hay algunas extensiones de los navegadores web como Google Chrome, Mozilla Firefox o Microsoft Edge que cumplen funciones similares para las webs, proporcionando versiones habladas de ellas.

Dos ejemplos que permiten escuchar una página web en castellano son SonoWebs y vozMe. Ambas permiten elegir entre una voz masculina o femenina para la lectura además de descargar un archivo en formato MP3 con el audio correspondiente.

Como se mencionó anteriormente, pensar un sitio web accesible desde su concepción permite que los softwares lectores de pantalla puedan funcionar correctamente, minimizando los posibles errores vinculados solo con traducciones parciales o dificultades en la lectura de los contenidos presentes.

Esta cualidad está íntimamente relacionada con la usabilidad. Técnicamente, la accesibilidad se implementa mediante pautas de lógica estructural de documentos, contenido auto explicativo y semántica adicional, con la intención de permitir a una audiencia lo más extensa posible de usuarios con distintos niveles de dotación tecnológica y capacidad sensorial, acceder a la información que se intenta representar y transmitir.

Con este propósito, el W3C ha establecido las Pautas de Accesibilidad para el Contenido Web 2.0, necesarias para garantizar el derecho a la información de las personas con discapacidad.

Dentro de ellas, se establecen tres diferentes niveles de accesibilidad denominados Nivel A, AA y AAA que corresponden a criterios mínimos, extendidos y de accesibilidad máxima.

El W3C tiene como propósito guiar un diseño para todos para crear sitios web accesibles. En este sentido, se desarrollan cuatro principios generales en los que los sitios web deben ser:

- Perceptibles: todos los componentes de la interfaz, así como la información presente, deben ser presentados de modo que puedan ser percibidos por cualquier usuario, independientemente de si posee o no alguna discapacidad. Para ello, son necesarias alternativas textuales para todo contenido no textual (como imágenes, videos, mapas).

- Operables: la navegación del sitio web debe ser posible y permitir el acceso a todas las funcionalidades utilizando solo teclado. Para ello, los usuarios deben poder encontrar el



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

contenido y determinar dónde se encuentran, así como interactuar con todos los elementos presentes en cualquier página del sitio.

- **Comprensibles:** el contenido brindado en el sitio debe ser accesible para cualquier usuario sin importar sus competencias sensitivas, siendo legible para software de asistencia para navegación (como los lectores de pantalla que fueron mencionados anteriormente). En este punto, el idioma del sitio debe estar correctamente programado, así como también debe contar con una estructura de la información lógica para evitar confusiones.

- **Robustos:** el contenido de los sitios debe ser interpretado de forma fiable por muchas aplicaciones de usuarios. Esto incluye contar con compatibilidad con tecnologías actuales y futuras, ayudas técnicas y actualizaciones.

A través de estos cuatro principios, se pueden establecer las pautas para los tres niveles de conformidad que mencionamos antes (A, AA y AAA). En Argentina este cumplimiento se da a partir de la Ley N° 26.653 de Accesibilidad de la Información en las Páginas Web.

Mediante su reglamentación se establece que, considerando las Pautas de Accesibilidad de Contenido Web 2.0, el nivel mínimo de conformidad a ser cumplimentado por las organizaciones deberá ser de veinte (20) criterios para el primer año de vigencia de esta disposición y de treinta (30) criterios para períodos subsiguientes. A tales efectos se debe considerar como total los treinta y ocho (38) criterios de conformidad.

En este sentido, el nivel mínimo de conformidad a ser cumplimentado por los organismos afectados por la ley se establecerá en ochenta (80) puntos, considerando que cada criterio de conformidad tiene un valor de cuatro (4) puntos para el nivel que alcanza la ley (Nivel A).

Dicho esto, cabe aclarar que a partir del año 2020 dicha Ley se actualizó, estableciendo como base de cumplimiento el Nivel AA, siguiendo las Pautas 2.1 del W3C. Para ello, la Oficina Nacional de Tecnologías de la Información (ONTI) es el organismo local que regula el cumplimiento de los criterios vinculados con Accesibilidad en todo el territorio nacional.

Al haber comenzado previamente a la actualización de dicha normativa, el trabajo realizado en esta investigación se circunscribió a las Pautas 2.0 del W3C y al cumplimiento del Nivel A que establecía la ley hasta 2020.

En esta instancia, la metodología de trabajo de esta investigación ha propuesto un abordaje cuantitativo que permitiera diagnosticar los niveles de accesibilidad de las Ciudades Puertas de las diversas regiones de Argentina.

Para ello se implementó el protocolo con un recorte temporal que permitiera generar un informe crítico del estado de situación de cada uno de los sitios para luego ser elevado a los responsables turísticos de dichas ciudades.

Se realiza una marcación temporal porque los sitios web se caracterizan por su fluidez y cambian constantemente (tanto a nivel del uso de lenguajes de programación, así como



## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

también en el contenido propiamente dicho, tal como imágenes, videos, información textual y diseño). Es por esto que cada reporte generado se sitúa en el momento particular en el que se lleva a cabo.

A continuación se definirán los conceptos más relevantes para el análisis de los sitios desde esta perspectiva técnica.

### *Sobre las pautas*

Las Pautas de Accesibilidad de Contenido Web 2.0 definen cómo crear un contenido web más accesible para personas con discapacidades. Estas han sido desarrolladas por el W3C en cooperación con individuos y organizaciones de todo el mundo, con el objetivo de proporcionar un estándar compartido para lograr la accesibilidad de contenidos web que satisfaga las necesidades de individuos, organizaciones y gobiernos a nivel internacional.

Las Pautas 2.0 se basan en las Pautas 1.0 y se han diseñado para ser aplicadas a una amplia gama de tecnologías web ahora y en un futuro, y para ser verificables con una combinación de pruebas automatizadas y evaluación humana.

La accesibilidad considera un amplio rango de discapacidades, tales como sensoriales (visual, auditiva), físicas, del habla, cognitivas, relativas al lenguaje, de aprendizaje y neurológicas.

A pesar de que estas pautas cubren un amplio espectro de cuestiones relacionadas, no son capaces de cubrir las necesidades de las personas de todos los tipos, grados y combinaciones de discapacidades. Sin embargo, el principal propósito es que los contenidos web sean más usables para la mayor cantidad de personas posible, incluyendo adultos mayores que sufren mermas de sus capacidades como efecto de la edad.

El relevamiento llevado a cabo en esta investigación contempla a personas con discapacidad visual severa. Es decir ceguera total o parcial que requiera el uso de Tecnologías Asistivas para la navegación.

### *Sobre los validadores*

El relevamiento del cumplimiento de pautas se basa en herramientas validadoras automáticas y manuales. Se aplican ambas técnicas ya que pueden arrojar resultados muy disímiles, calificando la accesibilidad de un sitio con diferentes criterios.

Los validadores automáticos pueden arrojar resultados denominados falsos positivos en los que los criterios no se cumplen adecuadamente. Es por esto que se usan herramientas manuales ya que permiten ratificar o rectificar dichos resultados, siendo más precisas y más críticas en la implementación.

Un ejemplo de esto sucede con las alternativas textuales de las imágenes. Para los validadores automáticos el criterio se cumple si poseen una etiqueta, independientemente del contenido.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

En cambio, mediante un relevamiento manual, se puede considerar si dicha descripción es pertinente y útil para el usuario que navega.

De esta manera, queda en evidencia la necesidad de considerar la importancia de la inclusión de recursos humanos capacitados que puedan llevar adelante las evaluaciones de accesibilidad web de forma manual ya que hay ciertos grises que no se logran captar a la hora de aplicar protocolos automatizados.

*Sobre los niveles de análisis*

A partir de la propuesta del W3C, existen tres diferentes niveles dentro del análisis de los sitios web. Cada uno de ellos tiene como marco las características a estudiar en cada instancia de la contemplación de accesibilidad en la construcción de los sitios. Estos tres niveles son principios, pautas y criterios.

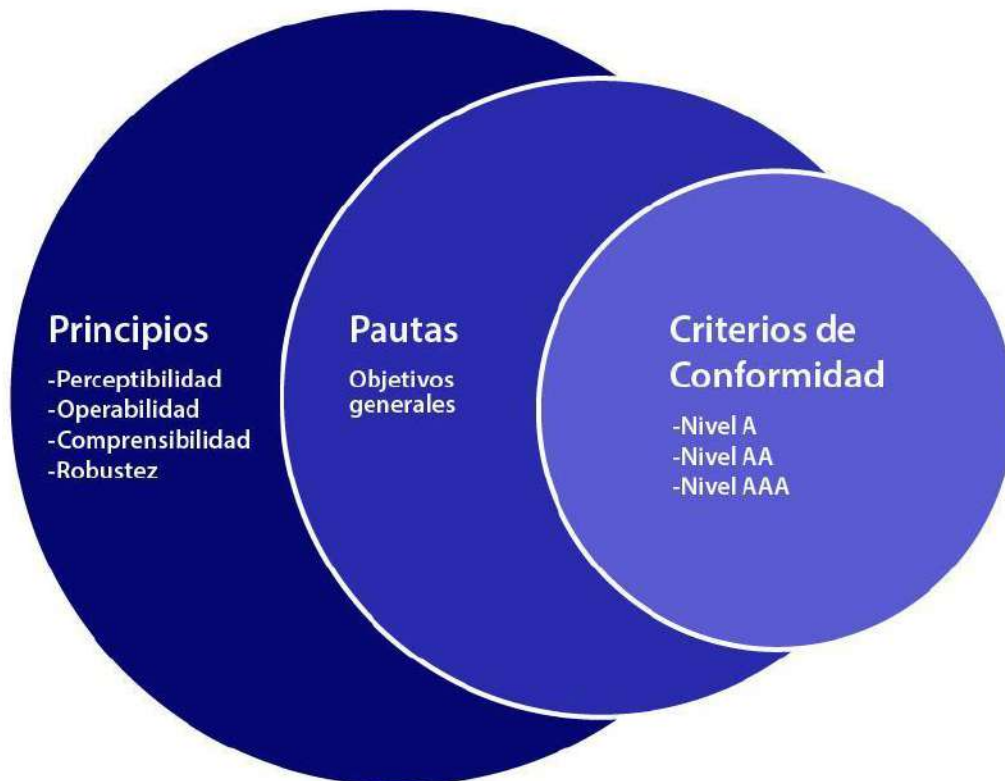
-Principios: en el nivel más alto se sitúan los cuatro principios que fueron detallados anteriormente y que proporcionan los fundamentos de la accesibilidad web: perceptibilidad, operabilidad, comprensibilidad y robustez.

-Pautas: por debajo de los principios están las pautas. Las doce pautas proporcionan los objetivos básicos que los autores de los sitios deben lograr con el objetivo de crear un contenido más accesible para los usuarios con discapacidades. Estas pautas no son verificables pero proporcionan el marco y los objetivos generales que ayudan a comprender los criterios de éxito y a lograr una mejor implementación de las técnicas.

-Criterios de conformidad: para cada pauta se proporcionan los criterios de conformidad que son verificables a partir de los protocolos mencionados. Con el fin de cumplir con los requisitos de los diferentes grupos y situaciones, se definen los tres niveles de conformidad: A (el más bajo), AA y AAA (el más alto).



## Pautas de Accesibilidad para el Contenido Web



### *Sobre las herramientas técnicas*

Los sitios web pueden ser relevados de forma automática o de forma manual. En ambos casos se utilizan herramientas validadoras que sirven para poder evaluar cada criterio de conformidad y su correcta aplicación según las pautas que fueron detalladas en el apartado anterior.

Las herramientas automáticas más usadas son:

- Validator (disponible en <https://validator.w3.org/>)
- AccesAr (desarrollado por la ONTI y disponible en <http://accesar.ontti.argentina.gob.ar/>)
- Examiner (disponible en <http://examinator.net/>)

Por su parte, las herramientas para evaluaciones manuales más usadas son:





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- WAVE Evaluation tool (disponible en <https://wave.webaim.org/> o como extensión de Chrome y Firefox).
- Web Developer Tool Bar (disponible como extensión de Chrome y Firefox)

En el proceso que se llevó adelante para este trabajo se aplicaron los protocolos manuales con estas dos últimas herramientas. Toda la evaluación del sitio se realizó utilizando la herramienta oficial de reporte del W3C (disponible en su sitio web: <https://www.w3.org/WAI/eval/report-tool/#/>)

Además de las mencionadas, varios complementos de los navegadores web sirven para poder corroborar algunos de los principios que afectan a la accesibilidad. En este sentido, en el equipo se trabajó con simuladores de discapacidades y validadores de color para poder corroborar cómo funcionan ciertos aspectos del diseño web.

Este punto es de vital importancia ya que los elementos que se relevan tienen una incidencia directa con el funcionamiento de las páginas y afectan a la experiencia de los usuarios. Un ejemplo de esto se da cuando se ejecutan lectores de pantalla incorporados en los navegadores para poder verificar si los criterios de navegabilidad se cumplen adecuadamente.

#### *Sobre la matriz de contacto y comunicación visual*

A partir del diseño de una matriz propia de contacto y comunicación visual, se propuso un relevamiento de los elementos dentro de cada sitio web correspondiente al corpus de las ciudades puertas de las regiones estudiadas.

Dentro de estos elementos se consideraron:

- Imágenes: las imágenes presentes en los sitios web son consideradas como centrales a la hora de pensar el diseño de cada página. El contenido visual en ellas determina dos tipos de funciones: informativa (cuando aporta datos relevantes para el usuario) y decorativa (cuando solo cumple una función estética que no aporta datos extra al contenido textual).

Dentro de este elemento, se consideró, además de la función, el tipo de imagen (fotografía o ilustración), el plano con la que fue encuadrada y el tamaño. Estos últimos dos aspectos son relevantes para la accesibilidad ya que las personas con baja visión utilizan lupas y magnificadores para navegar y el contenido visual debe ser posible de ser ampliado sin que pierda calidad para que se distingan los elementos que contiene.

En este punto también se evaluó si las imágenes eran estáticas o dinámicas ya que aquellas en movimiento como GIFs y animaciones pueden producir efectos estroboscópicos que afectan a personas fotosensibles.

- Tipografía: la tipografía presente en los sitios web representa un elemento muy importante debido a que todas las funciones que se operan en una página dependen en gran parte del contenido escrito.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Dentro de las características tipográficas que se evaluaron en los sitios, se tuvo en cuenta la familia tipográfica, el tamaño, la alineación y el contraste con el fondo. Un sitio web accesible debe considerar familias tipográficas sin serifas (o en otras palabras, de palo seco) ya que son óptimas para la legibilidad en pantallas. Con respecto a la alineación, la mejor forma de garantizar que el contenido textual se entienda es alineando a la izquierda con un tamaño de no menos de 13 puntos.

En cuanto al contraste con el fondo, la tipografía no debe estar ubicada sobre fondos texturados o con imágenes ya que esto hace que no se distingan claramente las palabras presentes y, por ende, no se garantiza el contacto visual con esa información.

- Color: si bien en los criterios de conformidad del W3C (para el nivel AA) se establece que el contraste de color desde un aspecto técnico debe estar garantizado, en cuanto al contacto visual se evaluó, además, la pertinencia de los colores presentes en relación a cómo son percibidos. Esto implica tener en cuenta a las personas con daltonismo y ceguera del color quienes necesitan que la elección de la paleta de colores tanto de tipografía como de otros elementos no condicione la recepción de la información presente en la página.

#### *Relevamiento y resultados técnicos*

Para el análisis técnico se implementó un proceso manual en el que se consideraron muestras representativas para poder evaluar diversas cuestiones referidas a la estructura y diseño de página, como así también a las funcionalidades que brinda cada una de ellas.

Se tomaron como referencia las páginas web que cumplan funciones distintas y que tengan variedad de diseños o estructuras con el fin de ser lo más abarcativos y exhaustivos en el análisis de las condiciones de accesibilidad. Es decir, que la muestra sea lo más representativa posible.

En este caso para cumplir con este fin, se tomaron tres páginas de cada sitio: el Inicio o Home (que ocupa el primer puesto entre las páginas consideradas como relevantes para el muestreo) y dos páginas adicionales que cumplan con los requisitos mencionados anteriormente.

Cabe aclarar que aquellos destinos en los cuales sus sitios no poseen suficiente información o que directamente no tienen página de turismo quedaron por fuera de la aplicación del protocolo, considerándose sin resultados.

Como se planteó al inicio, se llevó adelante un relevamiento de todas las Ciudades Puerta de las regiones Norte, Buenos Aires, Córdoba y Cuyo, encontrando que de las 30 presentes solamente 17 cuentan con información suficiente para ser relevada.

Los resultados que se obtuvieron de la aplicación de protocolos manuales de relevamiento en estas ciudades mostraron algunas apreciaciones a tener en cuenta. Entre ellas quedó evidenciado que:



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- Uno solo de todos los sitios web cuenta con condiciones de accesibilidad para alcanzar el mínimo exigido por la Ley argentina (80 puntos). Este sitio corresponde a la ciudad de Rosario (<http://www.rosarioturacesible.com/es/>)
- Algunas ciudades ofrecen varios idiomas para su navegación, pero solo se encuentran programados en español, lo cual hace que los lectores de pantalla las recorran con errores en la pronunciación.
- Algunas ciudades no cuentan con páginas de turismo autónomas sino que se encuentran alojadas dentro de los sitios del municipio o gobierno provincial. En esos casos, se analizó como Home la página de Inicio de este y la página correspondiente a dicha secretaría o ente.
- Uno de los hallazgos significativos fue una herramienta de accesibilidad incorporada en una barra lateral del sitio web de la ciudad de Mendoza. Esta tiene como principal objetivo resolver algunas cuestiones visuales tales como tamaño de tipografía y contrastes de color. Sin embargo, los resultados de su relevamiento lo muestran como inaccesible aun contando con ella.
- Las imágenes presentes en varios sitios no poseen un etiquetado correcto ya que cuentan con descripciones vacías o imprecisas. En comparación con los procedimientos automáticos, se pudo relevar esta falla ya que estos daban como bueno este criterio.

Si bien en esta instancia se relevaron las regiones mencionadas, el proyecto es una continuación de dos investigaciones previas en las que se relevaron los sitios web de las Ciudades Puertas de las regiones Litoral y Patagonia. Los resultados en su conjunto componen una comparativa pertinente y necesaria entre todas las regiones de Argentina.

A continuación se detallan los resultados de cada una de ellas.

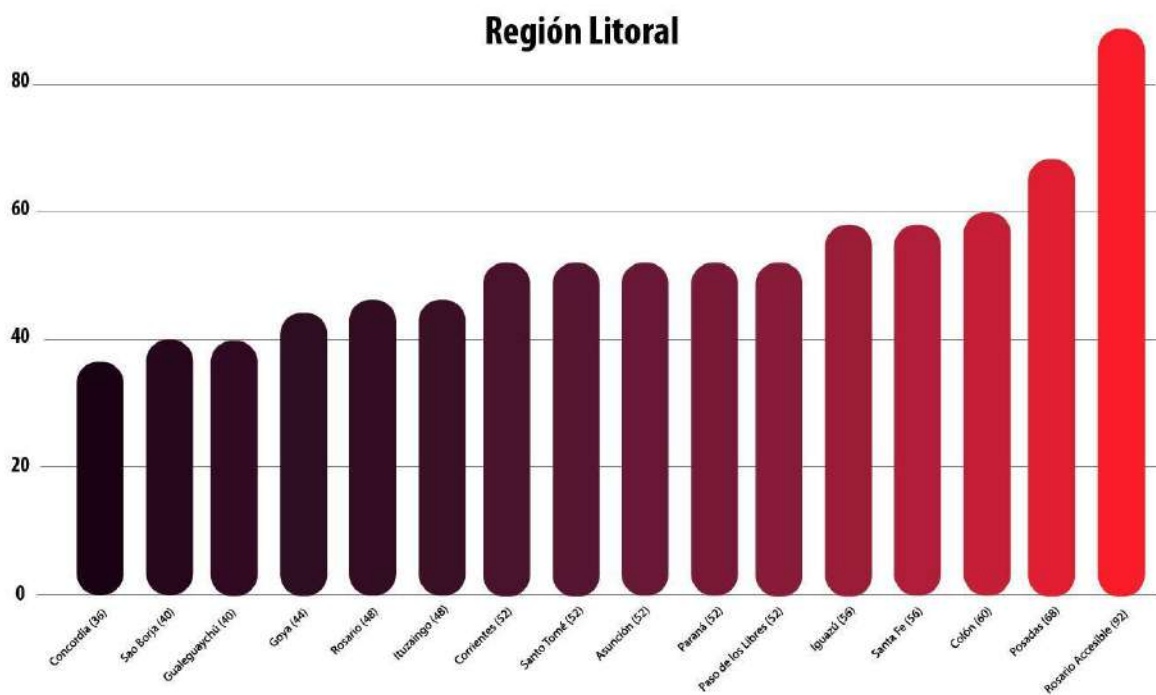
- **Región Litoral**

Esta región cuenta con 20 Ciudades Puerta de las cuales cuatro de ellas no cuentan con sitio web que tenga información turística para ser relevada. La ciudad de Rosario, en cambio, posee dos sitios web para analizar. De este modo, se analizaron 16 ciudades y 17 sitios arrojando los resultados que se pueden ver en el gráfico incluido a continuación.



## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario



- Región Patagonia

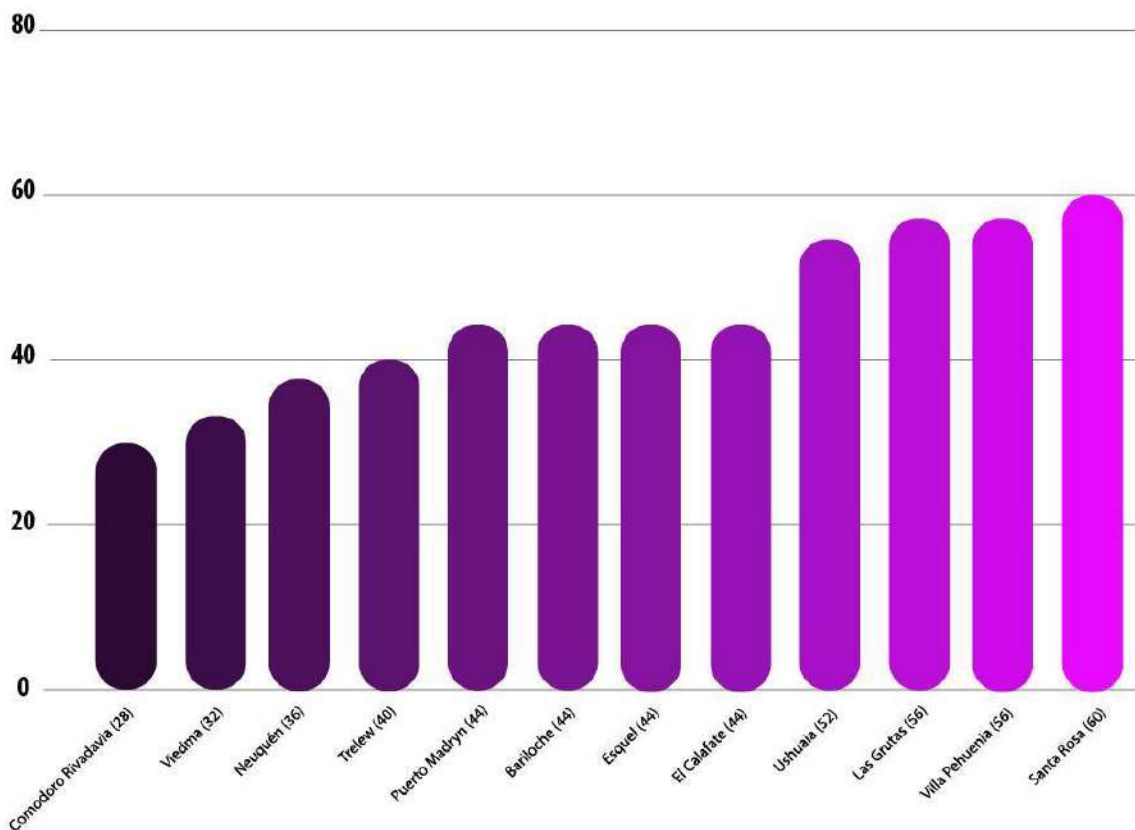
La Región Patagonia cuenta con 19 Ciudades Puerta de las cuales siete de ellas no poseen sitio web turístico o no cuentan con información suficiente para ser relevada. Se analizaron, de esta manera, 12 sitios de las 12 ciudades restantes. Ninguno de ellos cumple con el mínimo de puntaje necesario para cumplir con la ley, arrojando los resultados que se pueden ver en el gráfico a continuación.



## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

### Región Patagonia



- Región Norte

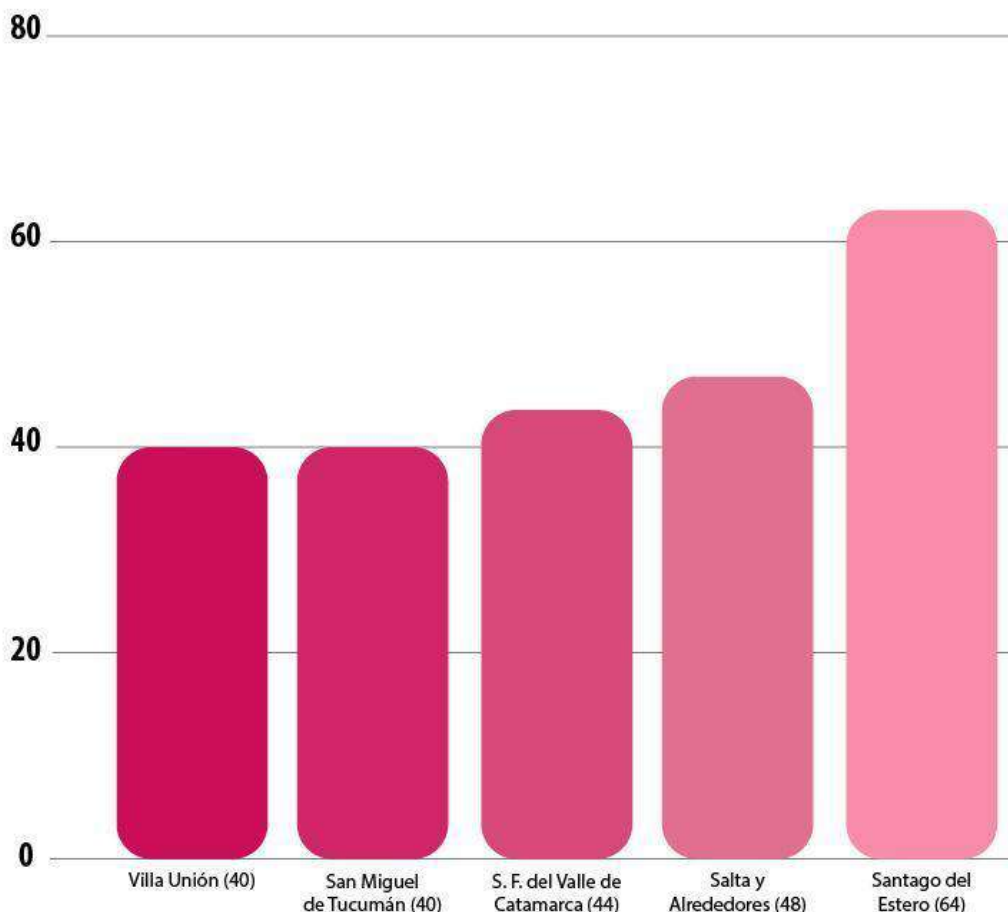
De las 10 Ciudades Puerta incluidas en esta región, cinco no poseen sitio web turístico o no cuentan con información suficiente para ser relevada. Se analizaron, de esta manera, cinco sitios de las cinco ciudades restantes. Al igual que en la Región Patagonia, ninguno de los sitios cumple con el puntaje mínimo para ser accesibles y, de hecho, cuatro de los cinco sitios relevados están por la mitad de lo establecido en la ley.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## Región Norte



- Región Buenos Aires

De las siete Ciudades Puerta incluidas en esta región, solo una no cuenta con información suficiente para ser relevada. Se analizaron, de esta manera, seis sitios de las seis ciudades restantes, obteniendo puntajes apenas por encima de los 40 puntos.

En este sentido, resulta preocupante el nivel de accesibilidad encontrado en ellos contemplando que se encuentra presente la ciudad de Buenos Aires, capital y entrada principal de turismo internacional del país.

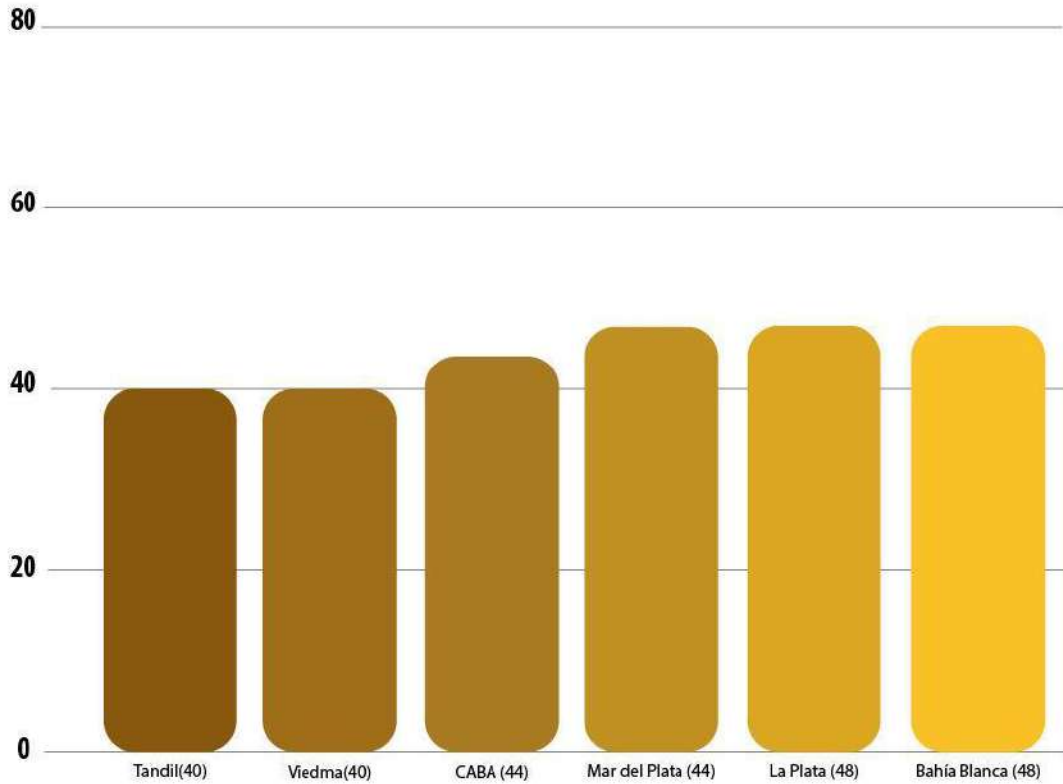




**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## Región Buenos Aires



- Región Córdoba

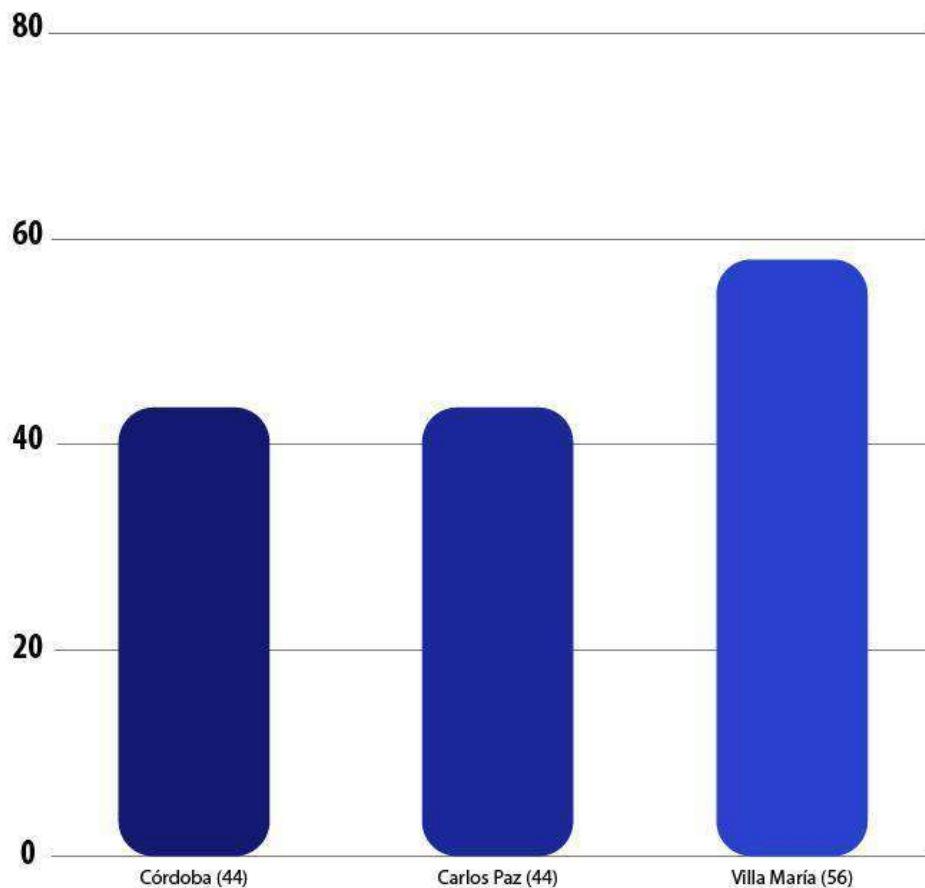
De las cuatro Ciudades Puerta incluidas en esta región, solo una no cuenta con información suficiente para ser relevada. Se analizaron, de esta manera, tres sitios de las tres ciudades restantes.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## Región Córdoba



- Región Cuyo

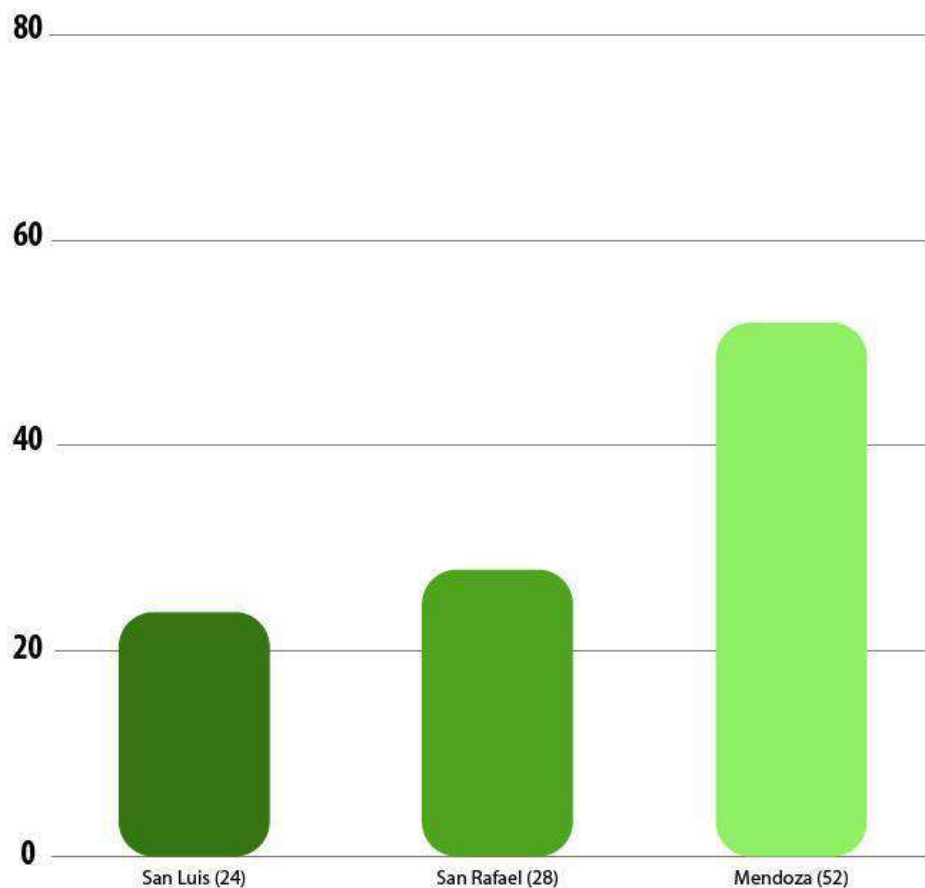
De las nueve Ciudades Puerta incluidas en esta región, seis no poseen sitio web turístico o no cuentan con información suficiente para ser relevada. Se analizaron, de esta manera, tres sitios de las tres ciudades restantes. Esta región es la que cuenta con menores puntajes de todas las analizadas, a pesar de que en ella hay puertas de turismo internacional como la ciudad de Mendoza.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## Región Cuyo



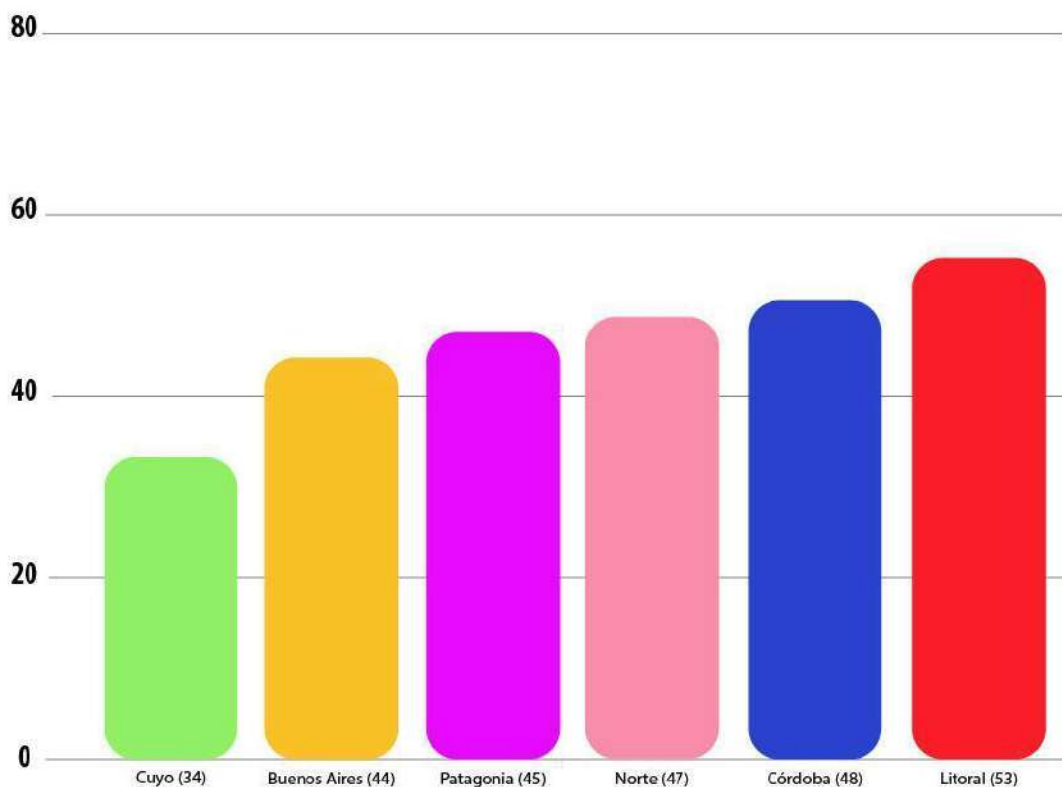
A partir de los relevamientos de todas las regiones, se puede visualizar cómo se distinguen las regiones entre sí según un promedio de los resultados obtenidos a nivel general:



## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

### Comparativa entre Regiones (promedio)



#### *Relevamiento y resultados de comunicación visual*

Para el relevamiento con la matriz de trabajo propuesta, se analizaron las mismas muestras que se consideraron para el análisis técnico, siempre que hubiera información suficiente para ser relevada.

Los resultados por región son los siguientes:

- Región Cuyo

Sobre las imágenes la mayoría tienen función decorativa y son de tamaño pequeño. Tanto en el encabezado como en el cuerpo son dinámicas ya que son botones que se desplazan en un carrusel. En el sitio de San Luis se observan imágenes dinámicas que dificultan el contraste de lectura con la tipografía.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Sobre la tipografía se observó que el fondo del encabezado y las imágenes de un carrusel tienen textura aunque cumplen el criterio de la familia tipográfica de palo seco en todos los sitios. La fuente no tiene la posibilidad de cambio de tamaño en ningún caso.

Respecto al color, solamente en el cuerpo del home del sitio de Villa Unión se observa un buen contraste de color. Sin embargo, el contraste no es idóneo en otros elementos como carruseles de fotos.

- **Región Buenos Aires**

Sobre las imágenes relevadas, la mayoría tiene una función decorativa (más del 57% del total), con planos abiertos. No hay imágenes dinámicas en ningún caso aunque sí se encuentran carruseles de fotos en el sitio de Bahía Blanca.

Sobre la tipografía, la mayoría de los sitios de la región (80%) tienen familias sin serifa y con fondos de colores plenos, con buen contraste. Como contra, el peso tipográfico es muy liviano por lo que se dificulta la legibilidad.

Sobre el uso del color, en los sitios de la región se observó que el contraste es limitado y no adecuado entre los elementos de las páginas relevadas.

- **Región Norte**

Sobre las imágenes relevadas, tienen una función decorativa con un tamaño grande y planos abiertos. En algunos sitios como San Miguel de Tucumán, presentan imágenes dinámicas que tienen como función actuar como botones para redirigir al usuario a otras páginas o secciones. En estos casos, el contraste con la tipografía no es accesible.

Sobre la tipografía se pudo observar que las familias varían mucho en un mismo sitio, teniendo en párrafos similares una mezcla entre tipografía con y sin serifa y decorativas o de fantasía (como cursivas o “hechas a mano”).

Sobre el color, los contrastes no cumplen con el mínimo para ser accesibles.

- **Región Córdoba**

Sobre las imágenes, la mayoría en la región tienen una función informativa aunque los planos usados no son suficientemente abiertos como para poder visualizarse con magnificadores y lupas.

Sobre la tipografía, se encuentran en su mayoría sin serifa y con un peso liviano, lo cual dificulta la legibilidad. Además no tienen posibilidad de ser ampliadas sin que se deformen.

Sobre el uso del color, en los sitios de esta región los contrastes entre elementos solo cumplen en los pies de página donde se evidencian fondos de color plenos y con buen contraste.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## **Conclusiones**

A partir de los resultados obtenidos, la comparativa entre regiones deja como conclusión parcial una falta de accesibilidad en prácticamente todos los sitios de todo el país, tanto en el aspecto técnico como en el comunicacional y de contacto visual.

Si bien la normativa está vigente (y con un órgano encargado de garantizar su cumplimiento), los equipos de comunicación de las ciudades puerta no contemplan en la producción de sus sitios web las condiciones mínimas para que estos cumplan con los estándares internacionales que fueron mencionados al inicio de este trabajo.

Esta situación se vuelve más compleja si se contempla que la Organización Mundial de la Salud (OMS) prevé que para 2050 el número de adultos mayores será de más del 20%, lo que conlleva la posibilidad de discapacidades producidas por el envejecimiento (como baja visión o pérdida auditiva). Esto tiene relevancia ya que este grupo de personas es, a su vez, el que mayor crecimiento como consumidores de prácticas turísticas.

La necesaria implementación de buenas prácticas para un turismo accesible se vuelve materia de discusión en la agenda actual para poder incorporar las pautas y criterios necesarios para que los sitios web de las dependencias del Estado sean accesibles e inclusivos.

## **Bibliografía**

Accesibilidad digital en la era del COVID-19 y sus efectos en las Américas. Serie de notas técnicas sobre inclusión social y acceso a derechos. Organización de los Estados Americanos (OEA). Disponible en: [https://www.oas.org/es/sadye/documentos/Serie\\_NotasTecnicasAccesibilidad.pdf](https://www.oas.org/es/sadye/documentos/Serie_NotasTecnicasAccesibilidad.pdf) (consultado en Septiembre 2022).

Agencia Nacional de Discapacidad. Pautas de Accesibilidad para el contenido en la web. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pautas-de-accesibilidad-para-el-contenido-de-la-web.pdf> (consultado en Septiembre 2022).

Organización Mundial de la Salud. Informe mundial sobre la visión. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331423/9789240000346-spa.pdf> (consultado en Octubre 2022).

World Web Wide Consortium. Estándares de accesibilidad. Disponible en: <https://www.w3.org/WAI/standards-guidelines/es> (consultado en Septiembre 2022).

## **Anexos**





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

[Pautas 2.0 de Accesibilidad para el Contenido Web](#)



XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## **“La creación del anfitrión en el turismo de San Fernando del Valle de Catamarca: Desarrollo como anfitrión turístico de la primera línea de contacto”**

Rodríguez, Gustavo Alberto  
[grodriguez@eco.unca.edu.ar](mailto:grodriguez@eco.unca.edu.ar)

Miranda, Noelia Mercedes  
[nmiranda@eco.unca.edu.ar](mailto:nmiranda@eco.unca.edu.ar)

Maldonado, Baleria Liza  
[bmaldonado@eco.unca.edu.ar](mailto:bmaldonado@eco.unca.edu.ar)

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración Universidad Nacional de Catamarca  
Mesa: “La Comunidad Anfitriona del Turismo en San Fernando del Valle de Catamarca”  
Coordinador: Mura, Raúl

### **Resumen**

La construcción de un destino turístico y su posicionamiento necesita del desarrollo de varias aristas, entre ellas la cimentación y sostenibilidad de una Comunidad Anfitriona; la cual precisa además de planificación de un acompañamiento en su desarrollo cuando los ciudadanos del destino no lo toman como una práctica social definida. Es así que, siguiendo esta línea de trabajo, en conjunto, la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración y la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca se ocupan de esta tarea. En este marco surge el proyecto de extensión “Compartiendo Identidad: La creación del anfitrión activo como actor social en el turismo de San Fernando del Valle de Catamarca”. El presente trabajo viene a dar cuenta sobre el proceso de construcción del desarrollo del anfitrión turístico en la primera línea de contacto que posibilite potenciar la imagen del destino desarrollando armónicamente la empatía y la buena información sobre la ciudad que brindan mozos y recepcionistas de los alojamientos de la ciudad. En la descripción de este trabajo, iremos desarrollando la estrategia de abordaje utilizada y los resultados alcanzados en las acciones realizadas. La metodología empleada tiene un enfoque cualitativo de carácter exploratorio y descriptivo, en un recorte temporal hasta el mes de agosto 2022. A esos efectos, las herramientas de recolección de datos a utilizar serán el análisis de documentos, cuestionarios y entrevistas a los actores identificados de la primera línea de contacto.

Palabras Claves: Comunidad Anfitriona – Municipio – Primera línea – Turismo – Economía Local.

### **INTRODUCCIÓN**

Tras la pandémica de COVID-19 los destinos se encuentran en proceso de refuncionalización, generando estrategias de recuperación y crecimiento que les permita posicionarse o reposicionarse como tal en el mercado turístico. Dentro de las medidas que el Estado debe



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

implementar destacamos la recuperación de la confianza del turista quien busca además de seguridad la personalización en la experiencia.

En una importante plataforma turística Nery Sarabia (2018) nos dice “El turismo son historias, las historias son emociones, las emociones son personas”. Leer este pensamiento quizás a muchos los transporta a una experiencia vivida en algún viaje realizado a lo largo de sus años, sea negativa o positiva, son momentos donde entran en juego las funciones cognitivas que se encuentran estrechamente vinculadas a lado emocional de las personas y que posteriormente inciden en futuras decisiones.

La experiencia del turista no solo se constituye por el producto o servicio, sino por lo que vive y esto ocurre por la interacción social entre las dos partes: el turista que visita el lugar y la comunidad receptora desde la planeación del viaje, la vivencia y cuando éste se transforma en un recuerdo. En esta interacción la comunidad receptora cumple el rol de anfitrión y esto lleva a que los residentes deban encontrarse formados, con un cúmulo de conocimientos, para poder generar una buena imagen del destino y aportar a una experiencia positiva en el turista.

El residente forma parte del sistema turístico a través de la comunidad receptora.

Es el espacio geográfico quien sostiene el sistema y la comunidad quien habita este espacio y es quien recibe y atiende al turista de manera directa o indirecta, de forma pasiva o activa. A pesar de la importancia que tiene la comunidad local en el desarrollo turístico, son muy escasas las políticas tendientes a priorizar la formación del anfitrión turístico a partir de las primeras líneas de contacto turista-comunidad.

Por ello que creemos necesario que la formación de la cultura turística de la comunidad anfitriona también debe integrar junto con otros tópicos los ejes centrales en el proceso de la planificación y de la gestión turística del destino para aportar ventajas competitivas que lo posicionen estratégicamente. En la situación de la línea de base construida a través de trabajos anteriores (Mura: 2021) identificamos que los vecinos del destino no lo toman como una práctica social definida y naturalizada.

A partir de esta situación problematizada, en forma conjunta entre la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración y la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca (Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico), se definieron líneas estratégicas a desarrollar en la construcción de la Comunidad Anfitriona del destino.

El desarrollo turístico de una determinada zona requiere de la interacción de una serie de agentes, en este marco no hay duda de que los residentes ocupan un rol necesario en el desarrollo turístico, de ahí la importancia de formarlos como anfitriones, dado que, si el turista es bien atendido en el lugar que visita, realizará una promoción eficaz del destino. Esto generará que el turista vuelva, y asimismo vengan más turistas en busca de una cálida y cordial recepción.

En este marco surge el proyecto de extensión “Compartiendo Identidad: La creación del anfitrión activo como actor social en el turismo de San Fernando del Valle de Catamarca” el objetivo principal trata de dar cuenta del proceso de formación de la comunidad anfitriona en un destino emergente como lo es San Fernando del Valle de Catamarca, capital de provincia.

El posicionamiento de la ciudad como un destino emergente que se apoya en una fuerte campaña de difusión desde la Provincia de Catamarca y desde la Nación hace que la demanda sea creciente en cuanto a visitantes, para ello entendemos como condición necesaria el



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

fortalecer al destino generando una sólida comunidad anfitriona que haga que la actividad sea sostenible en el tiempo, los indicadores de ocupación del último año (estadísticas julio – 2021 a Julio – 2022 de la Secretaría de Turismo provincial) de alojamientos dan una perspectiva alentadora sobre la actividad.

Según la Organización Mundial de Turismo (1988: 45) reconoce que la naturaleza de la actividad turística es el resultado de interrelaciones entre diferentes factores que hay que considerar desde una óptica sistémica y propone un modelo de mercado con cuatro elementos: la oferta, la demanda, el espacio geográfico y los operadores.

Basándonos en ello y, enfocándonos en el funcionamiento como un sistema abierto, es posible identificar actores heterogéneos en constante intercambio, turistas, empresarios, trabajadores, representantes de instituciones y los residentes, para Andriotis & Vaughan (2003) comprender la heterogeneidad de estos grupos resulta significativamente importante para percibir las actitudes en el turismo y desarrollar estrategias viables para el compromiso de la comunidad.

La noción de participación que pretendemos incluir dentro del concepto de anfitrión está relacionada con la actitud de apoyo a la actividad turística que, según algunos autores, se basa en la teoría del intercambio social. O sea que la relación entre los diferentes actores del sector es un intercambio que implica costos y beneficios (Homans, 1961; Pearce & Ross, 1996 citado por Andriotis, 2005). Si los actores perciben al turismo como algo que les dará ganancias lo apoyarán, si no el intercambio no se realizará.

El rol de turista sólo se puede asumir en el nivel individual a partir de la interacción con algún anfitrión, sea algún individuo, grupo de personas, organismo o empresa, incluso con la simple presencia del turista en un espacio que se reconoce como propio de otros. En general, el rol de turista es una tipificación de las acciones que lleva a cabo un individuo de frente al anfitrión. Por su parte, el rol de anfitrión sólo se puede asumir individualmente en el momento de la interacción con el turista, sea éste un individuo, grupo de individuos, organización, incluso la previsión de la futura o posible presencia de individuos que provienen de comunidades distintas a la propia.

En general, el rol de anfitrión en lo que respecta a la actividad turística es una tipificación de las acciones que lleva a cabo un individuo frente al turista.

*“El turismo se construye en la interacción entre los roles de turista y anfitrión, por lo tanto, en la perspectiva que se ha venido desarrollando, el turismo se efectúa para el turista durante su tiempo de descanso y para el anfitrión en sus diversas formas de tiempo.” (Capece; 2007: 114)*

El anfitrión es aquel que recibe a una persona ya sea, un visitante de otra ciudad o de la misma, en su propio territorio, es decir, atender de la mejor manera a los invitados en nuestra propia casa. Un buen anfitrión turístico debe atender, recibir, socializar y agasajar al visitante, por lo tanto, ser locuaz, simpático y extrovertido es una muy buena herramienta para lograrlo. Es importante tener en cuenta que tener estas características no quiere decir que no haya un trabajo previo, organizado y planificado ya que improvisar podría llevarnos a no cumplir con las expectativas de los turistas. Un buen anfitrión planifica lo que va a contar y ofrecer, disponiendo de toda la información necesaria para poder brindarla con éxito.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

El presente trabajo viene a dar cuenta sobre el proceso de construcción del desarrollo del anfitrión turístico en la primera línea de contacto que posibilite potenciar la imagen del destino desarrollando armónicamente la empatía y la buena información sobre la ciudad que brindan mozos y recepcionistas de los alojamientos de la ciudad. En la descripción de este trabajo, iremos desarrollando la estrategia de abordaje utilizada y los resultados alcanzados en las acciones realizadas. La metodología empleada tiene un enfoque cualitativo de carácter exploratorio y descriptivo, en un recorte temporal hasta el mes de agosto 2022.

## **DESARROLLO**

El anfitrión es aquel que recibe a una persona ya sea, un visitante de otra ciudad o de la misma, en su propio territorio, es decir, atender de la mejor manera a los invitados en nuestra propia casa. Los mozos y recepcionistas que forman parte del destino turístico local son los primeros en tener contacto con los turistas una vez llegados a la ciudad.

Un buen anfitrión turístico debe atender, recibir, socializar y agasajar al visitante, por lo tanto, ser locuaz, simpático y extrovertido es una muy buena herramienta para lograrlo. Es importante tener en cuenta que tener estas características no quiere decir que no haya un trabajo previo, organizado y planificado ya que improvisar podría llevarnos a no cumplir con las expectativas de los turistas.

La primera línea de contacto debe tener muy en claro lo que va a contar y ofrecer, disponiendo de toda la información necesaria para poder brindarla con éxito.

Adoptamos como principios de una comunidad anfitriona:

- a) Recibe al visitante con calidez y amabilidad.
- b) Trátalo como a ti te gustaría que te traten.
- c) Promueve con orgullo y mucho amor los atractivos de tu ciudad.
- d) Conoce la ciudad y sus atractivos.
- e) Ten siempre una actitud proactiva y atenta para resolver cualquier inquietud.
- f) Ofrece siempre un servicio o apoyo rápido y confiable.
- g) Comenta con tus conocidos que atender bien al turista es tarea de todos.
- h) Tu mejor cara será siempre una sonrisa.
- i) Cuida los espacios verdes, el vecindario y zonas de interés de tu barrio.

También resulta necesario definir una línea de base del manejo de la información útil que debería tener el vecino anfitrión en el destino:

- 1) Ubicación de las Salas de Primeros Auxilios y Servicios de Salud que atiendan urgencias.
- 2) Ubicación de Farmacias y modo de verificar cuáles están de turno.
- 3) Ubicación de Comisarías y Puestos policiales.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

- 4) Ubicación de Organismos públicos y privados relacionados con el Turismo a los que se puedan remitir los turistas por necesidades de información o bien por quejas: Sede de la Municipalidad, Oficinas de Turismo, Oficina de Derechos del Consumidor, asociaciones, entre otras.
- 5) Ubicación de Estaciones de Servicio.
- 6) Acceso a Internet: sitios con conexión gratuita o disponibilidad del servicio.
- 7) Transporte público: Líneas y recorridos por sitios turísticos. Sistema de pago de boleto.
- 8) Información sobre Casas de cambio y bancos en el radio turístico.
- 9) Números para emergencias (bomberos, policía).

### **MODELO DE ABORDAJE**

El acercamiento que realizamos a la primera línea de contacto turístico en San Fernando del Valle de Catamarca, acotándolo a mozos y recepcionistas de hotel, presentaba en ellos un desconocimiento de la actividad turística en el destino debido a la falta de acceso a una información fluida y constante sobre la actividad turística local.

El no acceso a la información turística de estos actores generó un desconocimiento sobre los esfuerzos del estado municipal en posicionar a la ciudad como destino turístico, la puesta en valor de los atractivos de la ciudad, los medios de información en los medios electrónicos (redes, páginas, etc.) entre otras inversiones realizadas por el municipio para que sean utilizadas como herramientas en la comunicación con el turista.

Durante la pandemia se decidió desde la Municipalidad de SFVC invertir en la mejora y desarrollo de nuevos productos turísticos en la ciudad. El siguiente cuadro presenta cada una de ellas.

**TABLA 1: Mejoras y puestas en valor & Nuevos productos turísticos**

<b>Mejoras y puestas en valor</b>	<b>Nuevos productos</b>
Pueblo Perdido de la Quebrada	Excursiones en asociación con AVVYTCA
Casa de la Puna	Bus Turístico
Apoyo al Buró de Eventos	Walking Tours
Apoyo político con municipios vecinos	Centro de Información Turística
Acercamiento y asociación con el sector privado	Bicitur
Reapertura cabina de información turística en la plaza 25 de mayo.	Folleto turístico único con accesos QR
	Desarrollo de eventos
	Marca Turística
	Página web turística del municipio

Fuente: elaboración propia en base a información de la Dirección de Turismo de SFVC

Dentro de la lógica en contexto pandemia no se priorizó la promoción turística en ninguna de sus formas. En el área de promoción turística se trabajó en el desarrollo de la nueva marca





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

turística SFVC #DefineTuNorte finalizada en diciembre de 2020 pero no se difundió ni comunicó a la comunidad hasta el 9 de julio de 2022 (apertura al turismo).

Como se identificó en proyectos anteriores (Mura: 2021) el desconocimiento sobre los atractivos turísticos y las prácticas habituales de interacción con los visitantes es generalizado profundizándose la problemática en las primeras líneas de contacto. Claramente es un problema cultural que tiene la posibilidad de subsanarse desde las nuevas iniciativas en políticas turísticas que se están implementando desde la municipalidad.

“Sin aguardar mucho, y a pesar de que el entorno no sea favorable la población de los centros turísticos, perfectos e intermedios, deberían convencerse de que suerte como empresa colectiva y como marca en el mercado depende de que todos aprendan a cuidar su patrimonio y, más aún, a mejorar y embellecerlo. Ese será el factor que atraiga a los turistas.” (Boullon; 2009:161).

### **PRIMERA LÍNEA DE CONTACTO: MOZOS Y RECEPCIONISTAS DE HOTEL.**

Se definió que resulta de importancia identificar y posicionar a los actores de la primera línea presentados como un actor esencial ya que son ellos los que tienen el primer contacto con el turista ya que ellos además de ofrecer el servicio imprimen con su carácter, cultura, personalidad e información parte de la experiencia turística en el destino. Son quienes, en definitiva, en el presente y en el futuro, recibirán a los turistas y dejarán la primera huella del destino en ellos.

En este contexto los mozos no solo deben cumplir con sus tareas habituales, sino que también deben conocer o tener acceso a la información turística del destino congruentes a los principios turísticos de todo anfitrión turístico.

En el caso de los recepcionistas de hoteles, también deben cumplir con sus tareas específicas sino también brindar y ofrecer proactivamente al huésped la información de los atractivos y actividades turísticas que se desarrollan en el destino, para ello debe tener acceso directo a la información en forma constante y actualizada.

Como primera intervención se identificaron las zonas gastronómicas y actualizó el listado de alojamientos de la ciudad teniendo en cuenta bajas y altas en ellos debido a la pandemia.

#### **Zonas gastronómicas**

Como parte del relevamiento se le solicitó a la Dirección de Turismo si ya tenían zonas gastronómicas identificadas. A mediados del año 2021 nos informaron sobre tres zonas.

Zona Centro, Zona Altos, Zona Fariñango.

En estas zonas se encuentran los principales restaurantes, bares y pubs de la ciudad que tienen muy buena percepción de servicio por parte de la comunidad misma.

#### **Hoteles**

La Dirección de Turismo informa sobre 27 alojamientos habilitados, de los cuales 11 son hoteles, se encuentran en el casco céntrico de la ciudad y todos cuentan con servicio de recepción las 24hs.



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

El siguiente cuadro nos muestra los resultados de la encuesta realizada a mozos y recepcionistas durante el año 2022 en forma aleatoria indagando con respecto al manejo de información útil que pueda necesitar el turista. Confirma los resultados de trabajos anteriores (Mura;2021) sobre el desconocimiento de información turística específica o donde encontrarla.

**TABLA 2: Manejo de la información útil de recepcionistas y mozos**

<b>Manejo de información útil</b>	<b>Recepcionistas</b>	<b>Mozos</b>
1-Ubicación de las Salas de Primeros Auxilios y Servicios de Salud que atiendan urgencias.	Si	Si
2-Ubicación de Farmacias y modo de verificar cuáles están de turno.	Si / No	Si / No
3-Ubicación de Comisarías y Puestos policiales.	Si	Si
4-Ubicación de Organismos públicos y privados relacionados con el Turismo a los que se puedan remitir los turistas por necesidades de información o bien por quejas: Sede de la Municipalidad, Oficinas de Turismo, Oficina de Derechos del Consumidor, asociaciones, entre otras.	No	No
5-Ubicación de Estaciones de Servicio.	Si	Si
6-Acceso a Internet: sitios con conexión gratuita o disponibilidad del servicio.	No	No
7-Transporte público: Líneas y recorridos por sitios turísticos. Sistema de pago de boleto.	Si	No
8-Información sobre Casas de cambio y bancos en el radio turístico.	No	No
9-Números para emergencias (bomberos, policía).	Si	Si
10-Recibe información sobre atractivos y/o productos turísticos de la municipalidad o del sector privado?	No	No

Fuente: elaboración propia

El análisis de los resultados expuestos nos muestra claramente que la información básica sobre seguridad, sanidad y servicios como estaciones de servicio forma parte de los conocimientos de los actores, pero desde el punto de vista turístico desconocen las novedades que puedan presentarse tanto en el sector público como en el privado.

Indagados informalmente por el entrevistador la gran mayoría sólo conoce los atractivos turísticos históricos de SFVC (Dique El Jumeal, Catedral, Gruta de la Virgen del Valle y en algunos casos Pueblo Perdido de la Quebrada y Casa de la Puna), no mencionan las nuevas experiencias que se han desarrollado dentro de estos atractivos ni los nuevos productos turísticos desarrollados en la Dirección de Turismo como el Bus Turístico, los Walking Tours y el Bicitur.

En el informe de gestión del año 2021 emitido desde la Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico de la Municipalidad nombra los nuevos productos ofrecidos y como fue realizada su difusión y comunicación en diarios tradicionales, diarios online, redes sociales, radio y televisión, a fines de agosto 2022 comenzó también la difusión de estos productos a partir de gráficas y gigantografías en lugares estratégicos de SFVC y en todos los casos gráficos se complementa incorporando un código QR que permite profundizar sobre la información a partir de la página web institucional turística de la Municipalidad [www.sfvc.travel](http://www.sfvc.travel).



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Parte de la difusión también es en papel, primero con un folleto totalmente renovado con toda la información turística y luego con flyers más pequeños, y la colocación de banners de 1,90mts de alto con la marca turística y acceso desde QR a toda la información, estos banners fueron colocados en los principales hoteles, museos, y en el aeropuerto. La última acción de promoción fue la colocación de gigantografías y prismas en la estación terminal de ómnibus y en el sector comercial de La Gruta.

Nos encontramos con una dicotomía interesante, por un lado, tenemos gran difusión turística desde la municipalidad, pero por otro lado los actores de la primera línea de contacto no tienen toda la información necesaria.

Desde la Dirección de Turismo nos informan que todos los hoteles tienen la información en papel u online y con respecto a los mozos, los principales restaurantes tienen información de acceso desde código QR colocados en mesas y ventanales.

El problema es cultural. Nery Sarabia (s/d 2018) nos dice “*El turismo son historias, las historias son emociones, las emociones son personas*”. Sarabia lo reflexiona desde la experiencia turística, consideramos que también hay que vivir la experiencia desde el anfitrión.

De esta manera, en el contexto cultural de SFVC, convertimos un mozo en un mozo anfitrión y a un recepcionista en un recepcionista anfitrión.

La propuesta busca que la población objetivo de este estudio, mozos y recepcionistas de hotel, se posicionen como agentes proactivos en la buena experiencia turística a través de vivir la experiencia ellos mismos.

Acciones propuestas para el desarrollo de mozos y recepcionistas anfitriones:

- Excursiones guiadas a los museos
- Excursiones guiadas a la catedral
- Excursiones guiadas a La Gruta y su sector comercial
- Visitas completas guiadas a La Casa de la Puna
- Visitas completas guiadas a Pueblo Perdido de la Quebrada
- Recorrer juntos a los guías turísticos los Walking Tours en la ciudad.
- Paseo en bicicletas del Bicitur visitando lugares históricos de la ciudad.
- Paseo en el Bus Turístico.
- Visita a la Casa de Turismo SFVC y a la cabina de informes, conociendo sus servicios y a los informantes turísticos.
- Visita a los artesanos y a la única bodega de la ciudad.
- Capacitación en uso de internet, uso de la página web turística de la municipalidad, uso de códigos QR, búsqueda de información.
- Capacitación en la historia de la ciudad y en la renovación constante de los atractivos y productos turísticos.
- Invitación al sector privado para presentar sus servicios y productos.

## CONCLUSIÓN



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Durante la pandemia COVID-19 desde la Dirección de Turismo de SFVC se comenzó a trabajar en la planificación del desarrollo y mejora de los atractivos y productos turísticos de la ciudad, por un lado, y en la planificación del diseño y desarrollo de la nueva marca turística del destino y de los nuevos productos, por el otro. Bajo la premisa de la experiencia turística como emoción que genera en las personas y que posteriormente incide en decisiones futuras. Se priorizó el desarrollo por sobre la promoción por obvias razones de pandemia. Durante el año 2020 se trabajó en la planificación y a principios del año 2021 comenzaron a ofrecerse los nuevos productos y las mejoras en los atractivos. Se generó y presentó una nueva marca turística, un nuevo Centro de Información Turístico, nuevo folleto turístico y una página web institucional turística. A pesar de la promoción realizada en todos los medios de comunicación disponibles los actores en la primera línea de contacto turísticos que estamos estudiando, mozos y recepcionistas de hotel aún no tienen incorporado en sus hábitos de trabajo la información turística actualizada. Teniendo en cuenta la importancia que tiene la comunidad local en el desarrollo turístico, son muy escasas las políticas tendientes a priorizar la formación del anfitrión turístico a partir de las primeras líneas de contacto turista-comunidad. Por ello que creemos necesario que la formación de la cultura turística de la comunidad anfitriona también debe integrar junto con otros tópicos los ejes centrales en el proceso de la planificación y de la gestión turística del destino. La noción de participación que se pretende incluir dentro del concepto de anfitrión está relacionada con la actitud de apoyo a la actividad turística que se basa en la teoría del intercambio social. O sea que la relación entre los diferentes actores del sector es un intercambio que implica costos y beneficios. Si los actores perciben al turismo como algo que les dará ganancias lo apoyarán, si no el intercambio no se realizará.

El anfitrión es aquel que recibe a una persona ya sea, un visitante de otra ciudad o de la misma, en su propio territorio, es decir, atender de la mejor manera a los invitados en nuestra propia casa. Los mozos y recepcionistas que forman parte del destino turístico local son los primeros en tener contacto con los turistas una vez llegados a la ciudad. Adoptamos principios de comunidad anfitriona basados en la calidez y la amabilidad como así también en tener la capacidad de brindar información turística correcta, o como acceder a la misma, que todo vecino anfitrión debería conocer.

Luego de realizar un relevamiento de los nuevos productos turísticos, las mejores y puestas en valor de los atractivos y la difusión y comunicación de estas en SFVC se lo presentamos a los mozos y recepcionistas del área céntrica de la ciudad. El desconocimiento de las nuevas propuestas turísticas de la municipalidad que reveló la encuesta supuso una mala promoción de las mismas. En el relevamiento promocional se utilizaron todos los medios disponibles dentro de SFVC incluyendo gigantografías callejeras, apertura de la cabina de informes en la plaza central, videos, uso de redes sociales, etc.

El acercamiento a una solución a este problema se propone desde la emoción. Teniendo en cuenta el acervo cultural de la ciudad la propuesta invita a vivir la experiencia turística en primera persona, donde mozos y recepcionistas absorban desde la emoción cada una de las actividades y productos turísticos renovados. Las vivencias que generara en cada uno de los actores pueden ser buenas o malas, pero serán únicas y posibilitarán incorporar la información turística desde los sentimientos y no desde la lectura de un flyer o un código QR en una gráfica.



## BIBLIOGRAFIA

- Boullon, Roberto** (2009). Marketing Turístico. Una perspectiva desde la planificación. Buenos Aires. Argentina.
- Damián, A. G.** (2004). El anfitrión como actor social en el turismo. Reflexiones desde el caso de Ixtapan de la Sal, México. *Revista de Ciencias Sociales (CR)*, 3(105), 155-168.
- Damián, A. G.** (2004). El anfitrión como actor social en el turismo. Reflexiones desde el caso de Ixtapan de la Sal, México. *Revista de Ciencias Sociales (CR)*, 3(105), 155-168.
- Damián, A. G.** (2009). El turismo desde un enfoque de sociología constructivista. *Teoría y praxis*, (6), 107-122.
- Gama Garduño, M. G.; Favila Cisneros, H.** (2018). “Una aproximación a la experiencia turística desde la Antropología del Turismo: una mirada mutua al encuentro entre turistas y locales”. PASOS. *Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, vol. 16, núm. 1, 2018 Universidad de La Laguna, España.
- González, A.** (2004). “El anfitrión como actor social en el turismo. Reflexiones desde el caso de Ixtapan de la Sal, México”. *Revista de Ciencias Sociales (Cr)*, III (105), 155-168. [fecha de Consulta 26 de Mayo de 2022].
- Gutiérrez Taño, D.** (2009). Las actitudes del residente ante el turismo. Tesis Doctoral Universidad de La Laguna (España). Publicado en <https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/9781/cs256.pdf?sequence=1>
- INDEC** (2021). Condiciones de vida, Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Vol 5,13. INDEC.
- INDEC** (2021). Turismo, encuesta de ocupación hotelera. Vol 5,18. INDEC.
- Marins, S. R., Mayer, V. F., & Fratucci, A. C. (2015). Impactos percibidos del turismo. Un estudio comparativo con residentes y trabajadores del sector en Rio de Janeiro-Brasil. *Estudios y perspectivas en turismo*, 24(1), 115-134.
- Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca.** (2021). Informe de gestión 2021. Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico. San Fernando del Valle de Catamarca.
- Mura, R. (Director y Compilador)** (2021). Políticas Públicas y desarrollo del turismo en la Provincia de Catamarca. Editorial Científica Universitaria.
- Mura, R.; Juliani, D. A.; Martini, N. D.** (2021). “Las nuevas formas de gestión de la política pública en San Fernando del Valle de Catamarca: El caso de la Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico”. Ponencia preparada para el XV Congreso Nacional de Ciencia Política, XIV Congreso Nacional y VII Congreso Internacional sobre Democracia “La democracia en tiempos de desconfianza e incertidumbre global. Acción colectiva y politización de las desigualdades en la escena pública”, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 10 al 13 de noviembre.
- Osorio García, M.** (2007) El carácter social del turismo: Un análisis sistémico sobre su complejidad. *En Educación y Perspectivas en Turismo Vol 16 (2007) pp 464 – 492.*
- Sarabia, N.** (2018). “Aspectos subjetivos del turismo: fantasías y realidades del ser turista”. Entorno Turístico: Hablemos del turismo. <https://www.entornoturistico.com/el-turismo-son-personas-la-importancia-de-la-experiencia-turistica/>



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

**Scoto D'Abusco D.; Suarez, I.** (2013). *“Educación y Turismo: Una herramienta para la transformación social”*. Documento en línea. Disponible en <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/43606/...=1&isAllowed=y>

**Socorro Martínez, L.** (2009). *“Sistema de acciones para propiciar la interacción social turista-anfitrión en el consejo popular centro histórico urbano de la ciudad de Caibarién”*. Tesis Licenciatura en Sociología, Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas (Cuba).

**Área temática de Reforma universitaria y movimientos estudiantiles en América Latina.**

**“La Toma”: La Universidad Nacional de La Rioja como escenario de la emergencia de un nuevo Sujeto Político**

Alvarez Gómez, Natalia

(IAPP-UNLaR)

[nataliaalvarezgomez@hotmail.com](mailto:nataliaalvarezgomez@hotmail.com)

Sanchez, Ivan

(IAPP-UNLaR)

[sanchezivan@unlar.edu.ar](mailto:sanchezivan@unlar.edu.ar)

Verón Alvarez, Brisa Milagros

(IAPP-UNLaR)

[brisaveronalvarez@gmail.com](mailto:brisaveronalvarez@gmail.com)

**Resumen**

El presente trabajo aborda el suceso histórico para la Universidad Nacional de La Rioja (UNLaR) que llevó al fin del gobierno de Enrique Tello Roldán con más de 20 años en el poder. Este artículo, presenta los resultados parciales del Proyecto de Investigación titulado “‘La Toma’ en la UNLaR como proceso contra-hegemónico: articulaciones, emergencias y continuidades. Un análisis pos-fundacionalista”.

“La Toma” de la UNLaR tuvo como objetivo la renuncia del rector con todos sus funcionarios, se reclamaba la democracia y mayor participación de todos los estamentos, un auténtico cogobierno, mejorar la situación laboral de los docentes, entre otras cuestiones que





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

formaron parte las características del Discuso Tellista. Este fue el escenario donde emergió un nuevo Sujeto Político universitario, los miembros de la comunidad universitaria articularon las demandas en torno a un proceso contra-hegemónico que no solo se circunscribió al ámbito universitario, sino que también se sumó toda la sociedad riojana a las multitudinarias marchas en apoyo a los universitarios.

La investigación se realiza teóricamente desde el Posestructuralismo y Antiesencialismo, principalmente desde la Teoría del Discurso de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe.

**Palabras Claves:** UNLaR, Hegemonía, Discurso.

## **Introducción**

Las Universidades han sido vastamente estudiadas en términos generales en todos sus aspectos, desde distintas disciplinas. En la particularidad de esta investigación, también tomamos a la Universidad como ámbito de estudio, haciendo foco en los procesos democratizadores del contexto universitario, específicamente el caso acontecido en la Universidad Nacional de La Rioja, donde tuvo lugar el proceso contrahegemónico de “La TOMA”.

En orden a lo descripto se propone realizar esta pesquisa desde la teoría del discurso que posibilita un análisis, político, histórico y social del proceso, haciendo hincapié en las articulaciones que lo hicieron posible, la emergencia del sujeto político universitario, y la negación al régimen tellista que gobernara durante 26 años. Cabe aclarar que la teoría del discurso postula la idea de que los discursos y su importancia en el ámbito del análisis político y social no se reduce a la explicación de meras prácticas lingüísticas sino comprenden universos más amplios en donde se pueden representar sistemas de significado que abarcan a diversas prácticas sociales como políticas, instituciones y organizaciones.

Existen antecedentes de estudios sobre el tema. Podemos citar de los encontrados un texto realizado por un comunicador social que agrupa testimonios: “Crónicas de la toma. Por una UNLAR democrática”. Una tesis de grado de la Licenciatura en Ciencia Política, planteada desde la teoría gramsciana y un proyecto de investigación estructurado desde el análisis crítico del discurso. En orden a la tesina se considera que el análisis gramsciano limita la posibilidad de mirar un sujeto político distinto al sujeto trabajador, que es quien según esta teoría es el sujeto transcendental. Con respecto al proyecto de investigación y al análisis del discurso, el mismo busca analizar las estructuras discursivas sin mirar las articulaciones que hicieron posible el proceso contra-hegemónico, la investigación está en curso y problematiza un aspecto sustancialmente distinto al que se presenta en este trabajo: analizar y comprender



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

las condiciones políticas, sociales y económicas que hicieron posible el proceso contra-hegemónico democratizador.

De la misma manera, se analizarán en profundidad todos los actores involucrados en el proceso de La Toma, revalorizando el rol activo y decisivo que han tenido los jóvenes estudiantes para visibilizar las demandas e incluirlas en la agenda pública local y nacional.

Las nuevas formas de participación política han sido determinantes para el desarrollo de este proceso: la inclusión de la "política con el cuerpo" y otras formas de participación política no tradicionales que han sabido cuestionar críticamente el sistema educativo y deconstruir sus prácticas, para visibilizar demandas y canalizarlas mediante acciones y objetivos políticos concretos.

En este sentido, el presente trabajo de investigación se propone indagar estas nuevas formas de participación colectiva, en consonancia con los tiempos políticos que atraviesa nuestra realidad local, nacional y latinoamericana.

### **Lineamientos Teóricos**

La investigación se realiza teóricamente desde el Posestructuralismo y Antiesencialismo, principalmente desde la Teoría del Discurso de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe con los fines de analizar la lógica que permeaba el Discurso tellista y comprender como se constituye el Discurso Democratizador de la UNLaR. En este enfoque no se entiende al Discurso como un dispositivo de enunciación, sino como una estructura que establece el sentido de las prácticas, para entender esta constitución se estudia el proceso de articulación de elementos de una manera histórica y contingente.

El análisis político aplicado al caso de estudio nos lleva a comprender a la categoría de Discurso, según Laclau (2005), como “un complejo de elementos en el cual las relaciones juegan un rol constitutivo. Esto significa que esos elementos no son preexistentes al complejo relacional, sino que se constituyen a través de él” (p. 92). El andamiaje teórico nos permite comprender el contexto histórico y la contingencia en el que fue posible la articulación de Elemento convertidos a Momentos del Discurso, así “a la teoría del discurso le interesa el papel que representan las prácticas e ideas sociales significativas en la vida política” (Howarth, 1995, p. 125). En efecto, se estudia de la forma en que los Discursos moldean el razonamiento e influencias de los individuos en la actividad política en la sociedad.

El concepto de Hegemonía es fundamental, la investigación no la entiende en término monopólico del poder, sino que comprende a las prácticas sociales, Hegemonía “supone un campo teórico dominado por la categoría de articulación. Y ésta supone la posibilidad de



especificar separadamente la identidad de los elementos articulados” (Laclau & Mouffe, 1987, p. 157). Así los elementos en los que se hace foco formaban parte de una totalidad estructural hegemónica.

Los cimientos teóricos en este estudio estriban las categorías de Articulación, Discurso, Momentos y Elementos, que construyeron Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, así entendemos Articulación como “toda práctica que establece una relación tal entre elementos, que la identidad de éstos resulta modificada” (1987, pp. 175-176), por lo tanto, el Discurso es “toda estructura resultante de la practica articulatoria” (1987, pp. 175-176); a nivel de articulación estructurante se encuentra los Elementos y Momentos, a estos Laclau y Mouffe (1987) los entienden, por un lado a los Elementos como “toda diferencia que no se articula discursivamente” (pp. 175.176), por otro lado, a los Momentos como “posiciones diferenciales, en tanto aparecen articuladas en el interior de un discurso” (pp. 175.176).

Los significados de los objetos y prácticas son de acuerdo a los diferentes discursos que constituyen, Howarth con respecto a las identidades en la Teoría del Discurso sostiene que “para que las cosas y actividades tengan significado deben formar parte de discursos concretos. Esto no quiere decir que todo sea discursivo o lingüístico, sino que (...) para ser inteligibles, deben existir dentro de un marco de significado más amplio” (Howarth, 1995, p. 126). De este modo se construye el carácter relacional de la significación de las practicas u objetos según el contexto. Con respecto a esto es fundamental abordar las prácticas constitutivas del Discurso que llevó a cabo la comunidad universitaria que terminó con el régimen tellista, es preciso analizar los significantes que constituyeron su identidad.

Para que sea posible una práctica hegemónica del Discurso Democratizador de la UNLaR, es menester la existencia de relaciones entre elementos que propicie la subversión de la identidad mediante la práctica articulatoria. Vale decir que la identidad, en este caso, tiene un carácter relacional a lo histórico y contingente del contexto del campo discursivo. Así lo expresan Laclau y Mouffe:

(...) en una totalidad discursiva articulada, en la que todo elemento ocupa una posición diferencial —en nuestra terminología: en la que todo elemento ha sido reducido a momento de esa totalidad— toda identidad es relacional y dichas relaciones tienen un carácter necesario (Laclau & Mouffe, 1987, p. 178)

Laclau y Mouffe desarrollan la contrapartida del pensamiento estructuralista y esencialista de un discurso cerrado y de significados fijos:

En tal sentido, ninguna relación puede ser contingente o de exterioridad, ya que pensar una relación como contingente implica especificar la identidad de sus elementos intervinientes al margen de las relaciones. Pero esto no es otra cosa que afirmar que, en una formación discursivo—estructural constituida de este modo, la práctica de la articulación es imposible, ya que ésta supone operar sobre elementos, mientras que aquí nos encontramos con momentos de



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

una totalidad cerrada y plenamente constituida, en la que todo movimiento es subsumido de antemano bajo el principio de la repetición (Laclau & Mouffe, 1987, p. 178)

David Howart (1995) sostiene que “el postestructuralismo señala que el lenguaje siempre contempla la posibilidad de que los significantes sean independientes de un determinado significado” (p. 130). En este sentido la ideología expresa la posibilidad de una sutura incompleta, así “si la contingencia y la articulación son posibles es porque ninguna formación discursiva es una totalidad suturada, y porque, por tanto, la fijación de los elementos en momentos no es nunca completa” (Laclau & Mouffe, 1987, p. 179).

### Articulación

La construcción teórica de esta categoría requiere dos pasos: fundar la posibilidad de especificar los elementos que entran en la relación articuladora y determinar la especificidad del momento relacional en que la articulación como tal consiste. (Laclau & Mouffe, 1987, p. 162)

La teoría relacional del discurso que desarrollan Laclau y Mouffe supone que los discursos no solo reflejan procesos que tienen lugar en otros ámbitos de la sociedad, como la economía, sino que incorporan elementos y prácticas de todos ellos. (Howarth, 1985, p. 129)

Esto nos lleva al proceso de construcción de los discursos. Laclau y Mouffe introducen aquí el concepto de articulación, que se refiere a la práctica de juntar diferentes elementos y combinarlos para constituir una nueva identidad.

### **Antecedentes históricos: universidades y universitarios/as**

El espíritu nacionalista enfatizaba en sus líneas el sentir del pueblo profundo que permeaba un tiempo de cambio, desplazando las ideas oligárquicas precedentes, a su vez, marcaba un rumbo con gran amplitud hacia todos los estratos de la nación, especialmente en esa masa nacida en las zonas distantes de los núcleos desarrollados y cuna del orden oligárquico reinante. Deodoro Roca (1918) trajo a la escena a estos actores: “unos pocos espíritus de escritores salieran cantando de la selva con el hacha al hombro. En los ojos traían copiadas las líneas esbeltas y ágiles de montañas nativa; el corazón venía hecho paisaje de campo” (p.8), es palpable el impacto de las culturas en el ingreso a las urbes, pues “llegó con ellos la fe de los destinos de la nacionalidad (...) irrumpieron en las ciudades, cuando la turba cosmopolita era clamorosa, y nuestros valores puramente bursátiles” (Roca, 1918, p.8). Penetraron en las aristas de la estructura de valores pertenecientes a la cultura nacional, en esta acción de presencia con una brusca maniobra de entrada que se llevó a cabo:

A codazos. De escándalo en escándalo, de pugilato en pugilato, llamaron sobre si la atención. Y en todos los campos se inició la reacción (...). Las penúltimas generaciones estaban espesas



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

de retórica, de falacia verbal, que trascendía a las otras falacias, pues lo que en el campo literario era grandilocuencia inútil, en el campo político era gesticulación pura, en el campo religioso rito puro, en el campo docente simulación clínica o pedantería hueca, en la vida comercial fraude o escamoteo, en el campo de la sociabilidad ostentación brutal, vanidad cierta, ausencia de real simpatía, en la vida familiar duplicidad de enseñanza, y en el primado moral enajenación de rancias virtudes en favor de vicios ornamentales (Roca, 1918, p.8).

Roca trajo la esencia de ese pueblo, se hizo explícito el choque cultural, e incitó a volver a conectar con la nacionalidad, con la patria y el sentimiento de unidad. Fue una muestra de empatía, solidaridad con nuestros hermanos excluidos y explotados bajo el sol en los campos, no fue tan solo una alianza de clase, sino también la recuperación misma, de una identidad perdida entre las culturas importadas.

Los americanos comenzaron a recuperar la fuerza identitaria, la empatía por los demás compatriotas, la siguiente frase de la Nueva Generación Americana da cuenta de ello: “Andamos entonces, por la tierra de América, sin vivir en ella. Las nuevas generaciones empiezan a vivir en América, a preocuparse por nuestros problemas” (Roca, 1918, p.9). El periodo que nació fue con una sociedad que paulatinamente tomaba conciencia y sentía el sufrir, por ende, se empezaron a derrumbar los cimientos de una estructura social que permitía el sometimiento de las clases bajas y excluidas.

En las líneas de Deodoro Roca su brío estaba el sentido de la Democracia, producto de una simbiosis revolucionaria entre la masa subyugada y los estudiantes universitarios, nacida en los claustros dominados por el Clérigo y se expandió por las calles de la patria dominada por la oligarquía gobernante, Roca (1918) enunció “Se suprime la plebe tallándola en hombres. A eso va la democracia” (p. 9) en el mismo sentido exclamó “¡Crear hombres y hombres americanos, es la más recia imposición de esta hora!” (Roca, 1918, p.9). En la creación de los nuevos valores, en la Universidad será preponderante, su irreverencia hacia el poder despótico de las autoridades y docentes universitarios, determinó su característica de la mediocridad, en este sentido:

En la universidad está el secreto de la futura transformación. Ir a nuestras universidades a vivir, no a pasar por ellas; ir a formar el alma que irradie sobre la nacionalidad; esperar que de la acción recíproca entre la Universidad y el Pueblo surja nuestra real grandeza. (Roca, 1918, p.9).

El corazón de masa empezó a latir fervor y ansias de un cambio cultural por el que estuvo dispuesto a someterse al cisco que sería el clivaje de la cultura decimonónica.

Ramaglia (2018) aborda las cuestiones ideológicas que impregnaron la movilización cordobesa en la escena política y social de nuestro país y Latinoamérica, para el autor “esto permite entender cómo se insertó el movimiento reformista en una etapa de democratización política y de transformaciones sociales que se reflejaron, con avances y retrocesos, en el



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

ámbito universitario” (Ramaglia, 2018). Los actores políticos intervienen mediante el establecimiento de Federaciones universitarias, a su vez se relacionan con grupos trabajadores, ampliándose a lazos con partidos políticos y el emerger de entidades que nucleaban a intelectuales de la época. El artículo se titula Fuentes ideológicas de la Reforma Universitaria de 1918: sus repercusiones en los textos programáticos de Deodoro Roca, en primer lugar, toma la idea central de Roca ya que según el investigador él fue el ideólogo de los temas centrales que abarca el reformismo:

en los cuales se registran igualmente variantes, que van desde las ideas que plasmaría en el conocido Manifiesto liminar de 1918 y otros escritos de esos años inaugurales, hasta la revisión y propuestas más críticas elaboradas después del golpe militar de 1930 (Ramaglia, 2018, p. 101)

Además, se agrega el ímpetu del juvenilismo y el latinoamericanismo en las ideas de Deodoro Roca.

Las convicciones de los reformistas estribaban en los pensamientos de José Enrique Rodó y José Ingenieros. Con respecto al primero, sus ideas fueron vertidas en su libro Ariel del año 1900, tenía como público destinatario a la juventud, ya que “desde este punto de vista, se contemplaba a los jóvenes como portadores de un conjunto de ideales que podían renovar la cultura imperante en ese momento de transición que se iniciaba con el nuevo siglo” (Ramaglia, 2018, p. 102). Con respecto al segundo, Ingenieros, contiene una dualidad en su pensamiento que convergieron en la fuerza del reformismo, por un lado, un principio ético -devenido consecuentemente de su fallida disputa con Roque Sáenz Peña por un concurso universitario- plasmado en El Hombre Mediocre publicado en 1911, aquí según el investigador “se dirigía principalmente a cuestionar en la figura del ‘mediocre’ a las formas de domesticación humana, la caída en una vida rutinaria y la ausencia de objetivos éticos elevados” (Ramaglia, 2018, p. 103), la restauración de los valores con una nueva concepción para sus tiempos era lo que motivaba a la juventud; por el otro lado, en el espíritu latinoamericanista, Ingenieros aporta una visión antiimperialista y una crítica culturalista ante el avance de Estados Unidos en la región, a nivel institucional se conformó la Unión Latinoamericana a la que se incorporaron intelectuales para aunar fuerzas en contra del panamericanismo producto de la salida de posición aislacionista estadounidense.

Desde una mirada estructuralista, en discrepancia la teoría laclausiana, Dante Ramaglia sostiene que el Manifiesto Liminar tiene un sujeto de enunciación que sería la juventud de Córdoba y otro sujeto destinatario en los hombres libres de Sudamérica.

En el diagnóstico del que parte la lucha contra la mediocridad se dio en el contexto de docentes universitarios que se perpetuaban en los cargos, además, de reservarse el monopolio del gobierno. En efecto, los reclamos de los estudiantes fueron principalmente el cogobierno de la universidad, sumado a la autonomía universitaria, la libertad de cátedra, régimen de





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

concurso y periodicidad de docentes, también se exigían las actividades de extensión, entre otros reclamos más.

Por otro lado, César Teach (2012) realizó un análisis del movimiento universitario cordobés, el periodo histórico que abarca es desde 1918 hasta 1946, año del auge del peronismo. El artículo de tipo historiográfico, tiene como hipótesis que:

el movimiento estudiantil de la Reforma Universitaria que se gestó en Córdoba, Argentina, a partir de 1918, lejos de expresar un mero conflicto de orden académico, constituyó –en el sentido de generar– un movimiento social que se extendió hasta 1945. Su final como movimiento social fue el correlato de la superposición de dos fenómenos: el fin de la segunda guerra mundial y la irrupción del peronismo. A partir de entonces, el reformismo pervivió como corriente del movimiento estudiantil. (hasta nuestros días), pero no como movimiento social. (Teach, 2012, p. 132).

El trabajo es abordado desde el concepto de movimiento social de Alain Touraine (1987) , así sostiene “cuando las acciones conflictivas tratan de transformar las relaciones de dominación ejercidas sobre los principales recursos culturales –la producción, el conocimiento, las reglas éticas– utilizaré la expresión movimiento social” (pp. 96-97). Las acciones llevadas a cabo por los reformistas pusieron en conflicto y controversia los recursos culturales como lo eran los valores e institucionalidad imperante. Los reformistas incorporaron las miradas soviéticas provenientes de la Rusia revolucionaria de la época, incorporaron a otros actores en su lucha como fueron los sectores obreros, así se fueron expandiendo las ideas que originalmente habían nacido en la cuna anticlerical.

A un poco más de una década del levantamiento de 1918, en 1930 el movimiento encontró otro obstáculo en su objetivo de establecer universidad que no estén sometidas a los intereses del poder político, es por esto con el comienzo de la década infame, en este periodo se dejó de lado la autonomía universitaria y se imposibilitó el funcionamiento de Centros de Estudiantes. El efecto que tuvieron las políticas aplicadas por el gobierno fue el éxodo de los intelectuales a la política partidaria, así Teach (2012) describe este fenómeno “se incorporaron al Partido Socialista, Deodoro Roca, Gregorio Bermann, Saúl Taborda, Ceferino Garzón Maceda y Raúl Orgaz” (p. 140). Participaron en contiendas electorales y la propia vida política foránea a la universidad.

En 1943 empieza el ocaso del ímpetu reformista, con la revolución de ese año y la llegada concatenada al poder de Rawson, Ramírez y Farrel, lo llevó al ocaso de su vida como movimiento social.

El opúsculo analizado llega a la conclusión sobre la lucha estudiantil convertida a movimiento social: “entre 1918 y 1945 disputa la hegemonía cultural en la sociedad argentina, y pervive tras sufrir el impacto combinado del fin de la segunda guerra mundial y la génesis del peronismo como corriente del movimiento estudiantil” (Teach, 2012, p. 157).



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Por su parte Bustelo (2013) publicó *La Reforma Universitaria como Kulturkampf: La lectura Gramsciana de Juan Carlos Portantiero* en la *Revista Sociohistórica* perteneciente a la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE) de la Universidad Nacional de La Plata.

En el artículo se realizó un análisis de los escritos de Portantiero en su obra titulada *Estudiantes y política en América Latina*. El proceso de la reforma universitaria (1918-1938) publicada en la década de los 70 de S XX.

En el apartado de Aproximaciones teóricas a la Reforma Universitaria, Bustelo redactó una descripción de los diferentes autores que trabajaron en el pensar del movimiento de La Reforma, como por ejemplo Julio V. Gonzalez (1927) quien ve al movimiento más allá del ámbito estudiantil, como algo que trasciende a la sociedad en su conjunto.

También se postuló la cuestión de los generacionalitas de 1923, esta línea no fue compartida por Adolfo Korn Villafañe y Carlos Cossio “dos activos jóvenes que promovían un idealismo de entonaciones aristocratizantes y nacionalistas (...), fines de los veinte la teoría de las generaciones fue firmemente resistida por quienes adherían al materialismo histórico” (Bustelo, 2013).

Avanzando con la lectura, Bustelo, introduce algunos lineamientos de la obra de Berman (1946) que serán tomadas por Portantiero posteriormente, como por ejemplo los siguientes apartados de la Capitulo XI: “Teoría de la nueva generación americana; Las interpretaciones idealistas; Limitaciones a los aspectos Docentes y Culturales; El Punto de Vista Aprista; La Interpretación Dialéctica” (Bermann, 1946, p. 191 – 203 como se citó en Bustelo, 2013).

Ante la irrupción de la revolución Bolchevique en la Rusia Zarista, y el advenimiento de las luchas de los campesinos, Portantiero pone su atención de manera colectiva tanto en sus actores como en su evolución, esto es “la modernización de las sociedades y al surgimiento de una pequeñoburguesía que buscaba incorporarse a la vida política; y termina por enfatizar que el desarrollo del capitalismo es el factor interno decisivo para explicar la emergencia de la Reforma” (Bustelo, 2013), de este modo tuvo impacto en todo Latinoamérica.

El texto enfoca el análisis desde la perspectiva Gramsciana llevada a cabo por Portantiero, donde estudia el éxito de los movimientos reformistas desde su nacimiento en Córdoba, Argentina, y como los contextos de los demás países de América Latina fueron propicios para levantamientos similares.

Según la autora, partiendo de la división temporal tripartita, en primer término, de 1918 hasta 1922 con las demandas estudiantiles; en segundo término, de 1922 a 1928 con la presidencia de Alvear y el embate contrarreforma; en último y tercer término, se ubica el periodo que abarca desde 1928 hasta 1930 con la caída de Yrigoyen:



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

Portantiero retoma esta periodización, pero –orientándose implícitamente los análisis de Gramsci- subraya que el criterio de demarcación es el tipo de alianzas que entablan los estudiantes y su capacidad de producir presión ante la oligarquía clerical que se opone a los reclamos universitarios. De ahí que –coincidiendo con el diagnóstico de González- se detenga en algunos sucesos que muestran que el movimiento logra mayor fuerza cuando enfatiza el elemento anticlerical y conecta la cuestión universitaria con los problemas sociales y nacionales. (Bustelo, 2013).

En esta reconstrucción, se hizo énfasis en la jugada de victorioso resultado, por la alianza de la estructura económico-social para llevar a cabo el proceso revolucionario. En efecto, el estamento estudiantil, percibe con claridad que solo el éxito de su proceso de cambio estaría en la radicalización del movimiento y la incorporación de otros actores sociales.

Por su parte Cancino (2004) analizó el Discurso del Manifiesto de Córdoba en su base ideológica donde se expresan “los objetivos y reivindicaciones del movimiento estudiantil y de un modo decisivo, la ideología y el proyecto histórico de la élite que se constituyó en dirección del movimiento” (p.2). Aún es las antípodas conceptuales a nuestro trabajo, en este opúsculo nos permite comprender como se abordó en la literatura del análisis discursivo el fenómeno de los procesos democratizadores y sus fuentes ideológicas.

Se toma del pensamiento de Antonio Gramsci la visión de Ideología, que el italiano la entiende como “una concepción del mundo, que se manifiesta implícitamente en el arte, en el derecho, en la actividad económica, en todas, las manifestaciones de la vida individual y colectiva” (Gramsci, 1970, p. 17 como se citó en Cancino, 2004).

El texto utilizó categorías como Sujeto Colectivo para referirse al conjunto de estudiantes que formularon el Discurso del Manifiesto de Córdoba, como así también a algunos referentes históricos, que entre todos sentaron el acervo ideológico del movimiento y su nueva generación que cristalizaron la Hora Americana desde Argentina al territorio continental. Es de pertinencia al trabajo, el concepto de Ortega y Gasset de Generación en un sujeto colectivo, para ir más allá de una cuestión témporo-espacial sino el designo de un “quehacer y horizonte vital” (Ortega y Gasset, 1956).

### **La Toma: el Caso de la Universidad Nacional de La Rioja**

el gobierno de Enrique Tello Roldan duró más de 20 años. Muchos caracterizaron pos-toma de dictadura a tal régimen, signado por la inamovilidad política, cuyo discurso era presentado como Celeste, color que identificaba su gobierno y teñía la actividad universitaria en el espacio público. Así, los hechos que relatan integrantes de los cuatro estamentos tienen q ver con persecuciones y actitudes autoritarias, por ejemplo, los docentes cobraban ocho meses (sin vacaciones, ni aguinaldo), tenían contratos por dos o tres meses, que se renovaban permanentemente y los tenían sujetos a posibles despidos, situación que los enmudecía, como



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

así también, disciplinaba. Los concursos eran dudosos y si se actuaba contra las autoridades no eran garantías de seguir ejerciendo la docencia en la UNLaR. En otros casos era motivo de despido, por ejemplo, quedar embarazada ya que esto significaba un elevado costo para la obra social. También tener una enfermedad como el cáncer era motivo de despido por las erogaciones económicas que esto significaba para la cobertura médica de universidad. Todos los centros de estudiantes se encontraban identificados con el color celeste y, por supuesto, su actuación estaba limitada a lo que el régimen viera posible y agradable a sus ojos. Ser oposición implicaba dos posibilidades extremas: no recibirse nunca, o que se acelere el proceso de graduación para excluir del territorio universitario a los revoltosos. Por su parte, los Nodocentes eran sujetos administrativos sin ninguna posibilidad de acción política, salvo el gremio ATUR, liderado por Alicia Luna, que era para ese entonces, una voz en el desierto. En última instancia, los Egresados se convertían en egresados de la universidad sin vuelta. Los padrones para las elecciones eran confeccionados según simpatizantes, lo que daba un número minúsculo, integrado por aquellos que eran afines al régimen. En este contexto se celebraban los comicios universitarios que sostenía a la cúpula gobernante, con prácticas sostenidas durante años.

Es importante destacar que hacia los últimos años de gobierno tellista, la familia tuvo un protagonismo predominante. Los progenitores tellistas, tomaron gran protagonismo y autoridad, se puede graficar con el ingreso de una de sus hijas y despedir a un docente en el aula que estaba dando clases. Mediante actos de autoritarismo, el gobierno de Tello Roldan se fue debilitando, hasta que el temor se transformó en hartazgo generalizado.

El discurso tellista configuraba una universidad aparte de la sociedad riojana. Cerrada con paredes y rejas, no era permitido el ingreso ni de movimientos sociales, ni de partidos políticos, ni de nada ajeno al régimen. Estas posibles intromisiones eran consideradas peligrosas para el gobierno universitario. Puertas adentro, los cuatro estamentos se mostraban como compartimentos estancos, sin ninguna relación ni participación política trascendente. Era impensable una articulación entre los mismos. El sujeto político universitario no existía, los estudiantes, egresados y trabajadores de la universidad no tenían voz en el espacio político universitario, estaban acallados.

La UNLaR, se divide en cinco departamentos académicos, respectivamente son Ciencias y Tecnologías Aplicadas a la Producción, al Ambiente y al Urbanismo; de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales; de Ciencias Humanas y de la Educación; de Ciencias de la Salud y de Ciencias Sociales, Jurídicas y Económicas. El hecho que desencadenó la conflictividad tuvo lugar en el Departamento de Aplicadas. Allí comenzaron a sancionar y jubilar de facto a algunos docentes con años de prestigio y trayectoria. La Secretaria Académica del departamento debía comunicarles. Ante esto, la funcionaria mencionada se niega. Hizo un llamado a los directores de carrera y los convocó a una reunión en la escuela de arquitectura para tratar el tema. La misma se desarrolló en un ámbito caracterizado por temores. Algunos



**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

profesores expresaban que, si uno firmaba, ellos también firmarían, temiendo a un posible despido.

Por otra parte, el director y la coordinadora de Arquitectura propusieron tomar la escuela de Arquitectura. La mayoría de los docentes se negaron, pero quedaron algunos de ellos y la Secretaria Académica. En tanto ocurrían estos hechos, se cruzaban llamadas propiciadas por el secretario del rector y sus hijas. En ellas, solicitaban a la Secretaria Académica que fuera hablar, que iban a rever la situación e incorporarían a los docentes desafectados. Ella les dice que renunciaría, pero no que tomarían la escuela. Un docente provee la información y el conflicto se acentúa. La toma que estaba planificada para las tres de la tarde, se adelanta media hora. Pronto llegarían los estudiantes y concurrían al lugar entre 150 y 200 personas en su pico máximo. A las seis de la tarde, llegó el Decano al lugar, pero los estudiantes lo echan, estableciendo que la escuela estaba tomada. Por la noche entran a robar expedientes en la oficina de la Secretaria Académica y reciben amenazas que por la mañana irían barrabravas a sacarlos. En esa trama de cuestiones, se llama a una primera marcha. También decidieron rodear el rectorado porque los funcionarios estuvieron adentro toda la noche, al amanecer los dejan salir pacíficamente y en señal de protesta les dan la espalda.

La crisis orgánica del tellismo, llevó a la articulación de las demandas de la comunidad universitaria, gestó el fin de su hegemonía y en efecto el proceso iniciado que se significó en la democratización de la universidad.

Dado que esta totalidad o universalidad encarnada es un objeto imposible, la identidad hegemónica pasa a ser algo del orden del significante vacío. La única posibilidad de que un significado estuviera desprendido de todo vínculo con un significante determinado y que continuara siendo un significante, sería que:

A través de la subversión del signo que la posibilidad de un significado vacío implica, se realizara algo que es un requerimiento interno del proceso de significación como tal... Un significante vacío sólo puede surgir si la significación en cuanto tal está habitada por una imposibilidad estructural, y si esta imposibilidad solo puede significarse a sí misma como interrupción (subversión, distorsión etc) de la estructura del signo (Laclau 1996, pp. 69-70)

Por lo tanto, según el mismo Laclau, “solo privilegiando la dimensión de equivalencia hasta el punto en que su carácter diferencial es casi enteramente anulado- es decir vaciándose de su dimensión diferencial- que el sistema puede significarse a sí mismo como una totalidad” (Laclau 1996, p. 75).

En tanto emergía el conflicto, la cadena de equivalencias comenzaría a operar en torno a la significante democratización de la UNLAR. Este discurso se presentaba reivindicando los derechos de los integrantes de los cuatro estamentos, presentando una universidad de todos colores, donde primaba la diversidad y la inclusión. El sujeto universitario se performaba



## XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

mediante el proceso y así, emergía el sujeto político universitario, el que antes no era, el que no existía como tal por estar excluido del ámbito público.

Al compás de estos sucesos, Democratizar la UNLAR fue tomando diversas significaciones, según el Estamento: para los Nodocentes el Cogobierno y la participación política sin persecución; para los docentes la posibilidad de concursos, excelencia académica, libertad de cátedra, derechos laborales; los estudiantes solicitaban poder participar en la política universitaria y excelencia académica en un sentido amplio (extensión, investigación, concursos); el estamento de los egresados demandaba inclusión, participación. Más allá de cada significado particular, una imagen aglutinante aparece y es la de que todos querían ser parte de la política universitaria, actuar en el terreno público con libertad: poder reclamar, decir, solicitar.

Así los cuatro estamentos construyeron el sujeto político universitario acallado durante años. La Democratización de la UNLAR se constituía como significativo vacío, como esa universalidad donde se instituían distintas particularidades articuladas en aquél discurso que prometía dignidad e inclusión, que prometía democracia como cierre ilusorio. Este discurso logró ocupar el centro como movimiento por la articulación de una nueva hegemonía, La Toma tuvo éxito, siendo el tellismo el exterior constitutivo de esa nueva identidad que se conformaba en torno al discurso de la democratización del UNLAR.

### **Consideraciones finales**

El presente trabajo se centró en indagar el proceso articulador que constituye el discurso de la “democratización de la UNLaR”. En esta dirección, concluimos en que el escenario de los últimos años del régimen tellista fue delimitando un antagonismo marcado en torno a los mecanismos de exclusión llevados adelante por el Rector en términos de corroer la estabilidad en los cargos docentes, como también en la nula implementación de los derechos sociales y laborales de sus trabajadores. Sumando, además, el proceso continuo de unificar y homogeneizar la participación gremial en los diversos estamentos, para evitar la generación de alternativas de participación política a nivel universitario.

De ahí que el análisis deviene en la indagación de la articulación de las diversas demandas de los cuatro estamentos, a partir del estallido conflictivo en la Escuela de Arquitectura. Momento en el cual las demandas de los respectivos claustros comienzan a articularse en una cadena equivalencial, en torno a un significativo que condensó dichas demandas: la democratización de la UNLaR.

De esta manera, aunamos en nuestro análisis la importancia del proceso democratizador que se dio en dicho espacio universitario, en tanto vino a poner en jaque la Hegemonía vigente hasta entonces. Y, en el mismo momento, articulando la emergencia de una nueva Hegemonía que supuso un claro efecto antagonista frente a casi 25 años de un orden autoritario y de escasa participación democrática.





**XV Congreso Nacional y  
VIII Internacional sobre Democracia**

Del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022  
Universidad Nacional de Rosario

## **Referencias**

- Bustelo, N. (2013). La Reforma Universitaria como Kulturkampf: La lectura gramsciana de Juan Carlos Portantiero. *Sociohistórica*, 31.  
[http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.5745/pr.5745.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5745/pr.5745.pdf)
- Cancino, H. (2004). El movimiento de reforma universitaria en Córdoba, Argentina, 1918. Para una relectura de su discurso ideológico. *Sociedad y discurso - Aalborg University*.
- Gramsci, A. (1970). *Introducción a la Filosofía de la Práxis* (Península).
- Howarth, D. (1995). Capítulo 6: La Teoría del Discurso. En D. Marsh & G. Stoker, *Teoría y Métodos de la Ciencia Política* (pp. 125-142). Alianza.
- Howarth, D. (1997). *Aplicando la Teoría del Discurso: El Método de la Articulación*.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Fondo de Cultura Económica
- Laclau, E., & Mouffe, C. (1987). *Hegemonía y Estrategia Socialista: Hacia una radicalización de la democracia*. Siglo XXI Editores.
- Ortega y Gasset, J. (1956). "En Torno a Galileo". *Revista de Occidente*, 25-89.
- Ramaglia, D. (2018). Fuentes ideológicas de la Reforma Universitaria de 1918: Sus repercusiones en los textos programáticos de Deodoro Roca. *Questiones de Ruptura*, 2(1).
- Roca, D. (1918). La Nueva Generación Americana. *Integración y Conocimiento*, 1(2017), 7-10.
- Tcach, C. (2012). MOVIMIENTO ESTUDIANTIL E INTELECTUALIDAD REFORMISTA EN ARGENTINA (1918-1946). *CUADERNOS DE HISTORIA*, 37.