

5° Jornadas de Ciencia Política del Litoral

COMPILADORES

Andrea Bolcatto

María Jimena García Puente

Esteban Germán Kaipl

María de los Milagros Sosa Sállico

Florencia Daniela Ríspolo

Andreina Colombo



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DEL LITORAL

UNL • FACULTAD
DE HUMANIDADES
Y CIENCIAS

UNL • FACULTAD
DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Universidad Nacional del Litoral

Quintas Jornadas de Ciencia Política del Litoral / compilación de Andrea Bolcatto... [et al.].- 1a ed.- Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral, 2021.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-987-692-286-9

1. Democracia. 2. Políticas Públicas. 3. Ciencia Política. I. Bolcatto, Andrea, comp. II. Título.

CDD 320.07

5° JORNADAS DE CIENCIA POLÍTICA DEL LITORAL

Compiladores

Andrea Bolcatto

María Jimena García Puente

Esteban Kaipl

Milagros Sosa Sállico

Florencia Daniela Ríspolo

Andreina Colombo

Autoridades

Universidad Nacional del Litoral

Enrique Mamarella | Rector

Facultad de Humanidades y Ciencias

Laura Tarabella | Decana

Daniel Comba | Vicedecano

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Javier Aga | Decano

Gonzalo Sozzo | Vicedecano

Departamento de Ciencia Política de FHUC

Dirección: Andrea Bolcatto

Junta Departamental: Milagros Sosa Sállico, María Jimena García Puente y Esteban Kaipl

Representantes estudiantiles: Guillermina Altamirano, Milena Zapata y Camila Boneso.

Carrera de Ciencia Política

Coordinación académica: María Jimena García Puente

Comité organizador de las Jornadas

María Jimena García Puente, Emilia Ormaechea, Martín Carné, Mariana Perticará, María Fernanda Vigil, Florencia Ríscolo, Marcelino Maina, Andreina Colombo, Andrea Bolcatto, Esteban Kaipl, Milagros Sosa Sállico, María Emilia Perri, Magdalena Candiot, Hugo Ramos, Daniel Comba, Valeria Venticinque, Sacha Lione, Anahí Acebal, Marina Martínez.

Índice

Presentación

Ponencias

Eje 1: Estado, Gobierno y Políticas Públicas

La legislación educativa en Argentina durante los gobiernos kirchneristas. Un análisis desde el planeamiento situacional

Gabriela Andretich, Lorena Romero y Emilia Sosa Passarino

Estado, innovación y desarrollo: aproximaciones al “Triángulo de Sábado” desde el siglo XXI

Andrés Bainotti

La impostergable transformación productiva en su encrucijada. Una mirada sobre la industria de bienes de capital en Argentina entre 2003 y 2019

Eros Barsotti

El marco teórico del “diseño de políticas”: antecedentes, supuestos de trabajo y aportes para el estudio de las políticas públicas con referencia a las políticas de ciencia y tecnología

Daniel A. Comba

La política educativa en el gobierno del Partido de los Trabajadores (2003-2016) en el contexto de otras políticas sectoriales

Silvina Julia Fernández

Violencia por razones de género y seguridad: Reflexiones sobre el abordaje de este tipo de delitos en Rosario

Maribel Fraire y Ayelén Posincovich

Adaptaciones municipales en materia de seguridad. Los desafíos de las localidades intermedias en contexto de pandemia

Francisco Gielis y Valentín Cañette

Proyectos de ley de educación provincial en Santa Fe (Argentina) durante el período 2003-2015

Andrea Elisabet Hernán

Violencia y narcotráfico en el Gran Rosario: La conformación de los mercados ilegales de drogas durante el periodo 2013-2019

Marco Gaiero

A legislação educacional brasileira dos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016)

Luciano Barros Húngaro da Gama

La influencia de factores informales en la implementación de políticas públicas. Reflexiones sobre el enfoque de las instituciones informales en base a un análisis de caso

Mauricio Moltó

Desafíos para el desarrollo de Argentina ante el ascenso de China y el cambio geopolítico global

Luciano Moretti, Joel Sidler y Emilia Ormaechea

La reducción de homicidios en El Salvador, ¿responsabilidad de quién?

Victoria Musto

La toma de decisiones en un contexto de incertidumbre global. El caso del Municipio de Tolhuín, positivos cero”

Gisela del Carmen Pichunman Velasquez

La trama institucional en la conformación del primer gobierno peronista: Reflexiones sobre la formulación y la ejecución de las políticas públicas y las tensiones entre lo político y lo técnico

Facundo Juarez Ritterband

Desigualdad social, territorio y delito: El Plan Incluir en clave multiagencial

Juan Cruz Simonetta

Rastreado el rol del Estado para el desarrollo en el enfoque de Cadenas Globales de Valor

Manuel Trevignani, Carolina Lauxmann y Marcos Valentinuz

Neoliberalismo y gubernamentalidad. Implicancias en la configuración e instrumentación de políticas sociales

Diego Alejandro Zehringer

Eje 2: Análisis Político, Opinión Pública y Comunicación

Elecciones en Santa Fe, Twitter, la desideologización y la personalización de las campañas

Gerardo Andrés Alaniz Cardoso e Ivana Soledad Soria

Será ley: desde el llano al Congreso de la Nación. Análisis del discurso de Gabriela Estévez en el marco del debate por la legalización de la Interrupción Voluntaria del Embarazo (2018)

María Agustina Bertero

La comunicación y la política. La construcción de la palabra en el discurso político de Cambiemos: articulaciones y tensiones

Ivana Andrea Bridarolli

La lupa digital sobre el gabinete nacional. Análisis del tratamiento de medios digitales entre septiembre 2020 y marzo 2021

Manuel Iglesias, Joaquín Lovizio Ramos, Manuela Meichtri y Facundo Juárez Ritterband

Elecciones, Candidatos y Redes: un estudio al uso de Facebook en la elección a Intendente en una ciudad intermedia

Ramón O. Monteiro

Pujas ideológicas en la sociedad por el aborto: polarización y el discurso legislativo de Victoria Donda en el Congreso Nacional (2018)

Mateo Luciano Piugh

La comunicación política en Twitter: análisis de la estrategia del presidente de El Salvador durante el primer período de la pandemia del Covid-19

Leandro Soto y Álvaro Fernández Castex

Eje 3: Teoría, Filosofía e Historia Política

Lo político en Jacques Rancière y Ernesto Laclau. Una mirada comparativa

Irina Almirón Giménez

El soberano desatado: la autoobligación en el pensamiento de Jean-Jacques Rousseau

Federico Aranda

Arte y política: la tragedia griega en la cosmovisión democrática ateniense del siglo V a.C.

Los casos de Edipo Rey y Antígona como reflejos del imaginario social de una época

Julia Picatto

Honorables ciudadanos. Algunas relaciones entre el código de honor y el republicanismo en la modernidad

Javier Rodrigo

Anarquismo y sufragio ampliado: debates, tensiones y conflictos

Leila Romero

Construcción de subjetividades en situación de vulnerabilidad laboral. Estudio de casos en localidad intermedia argentina

María Alejandra Steigerwald

La articulación de la represión legal e ilegal en el tercer peronismo (1973-1976) analizada desde la categoría “Estado integral”

Julia Tessio

La Rebelión de los Barbijos y la irrupción de un nuevo individualismo autoritario

Rafael Zamarguilea

Eje 4: Democracia, Partidos Políticos y Movimientos Sociales

Mucho ruido y pocas leyes. La actividad legislativa de los senadores provinciales por el Departamento Constitución, Santa Fe (1999-2015)

Marcelo L. Adriani

Provincialización y nacionalización de estrategias electorales de oficialismos subnacionales en la Argentina (1985-2019)

Andrés Lacher

Sistema Electoral y sistema político de la Provincia de Santa Fe (1983-2020): principales aportes y vacancias

María Cecilia Lascurain, Hugo Ramos y Mariano Vaschetto

El peronismo santafesino en la postdictadura. Reinención, tensiones organizacionales e identitarias y elecciones

Marcelino Maina y Mariano Rinaldi

Actores civiles y partidos políticos en el proceso de reforma electoral. Santa Fe, 2003-2004

Corina Marenoni

La Resistencia peronista en Santa Fe (1955-1960)

Elías Papili

Los recursos de poder de la Federación aceitera: las huelgas de 2015 y 2020

Marcos Javier Pereyra

Neoliberalismo y Partidos Políticos en Argentina: una aproximación al concepto de clientelismo político

Emanuel Maximiliano Ruiz

Sistemas de partidos en los consejos deliberantes de los municipios del Chaco en la transición democrática

Sergio David Valenzuela

Eje 5: Estudios Latinoamericanos y Relaciones Internacionales

El rol de los condicionantes externos en la política exterior de Mauricio Macri (2015-2019) hacia Venezuela

Delfina Sol Campanella

La Dictadura de los Duvalier en Haití

Rodrigo Curto

De pie y en movimiento: el Partido de los Trabajadores de Brasil en su fase formativa (1979-1989). Características y particularidades

Manuel José Dayer

Construcción de poder chino a partir de su presencia económica en la Argentina y América Latina

María Ana Leal

Antártica desde una perspectiva geopolítica. La visión de los especialistas en Chile, Argentina y Brasil entre 1940 y 1960

Karen Manzano Iturra

Continuidad y cambio en las relaciones bilaterales entre Uruguay y Argentina en tiempos de pandemia

Sylvia Amalia Ruiz Moreno

Eje 6: Estudios de Género y Feminismos

Prostitución en Argentina: entre el empoderamiento y la desigualdad

Rocío Micaela Berlanga

Análisis del colectivo #Ni Una Menos# en las noticias: actores, situaciones y acciones en la Ciudad de Río Cuarto

Julieta Capelari

Feminismos de aquí y de allá: desde las calles a lo planetario sin escalas

Silvina D'Arrigo

Imposición de soberanía y los sentidos de la muerte, disputas en términos de la significación del asesinato de Silvia Suppo

Silvia Dejon

Habitar siendo mujeres: coordenadas teóricas para pensar la relación del río, las mujeres y el espacio

Marina Martínez

Investigar y comunicar las desigualdades de género en el trabajo. Aportes a partir de una práctica de comunicación pública de la ciencia en clave feminista

María Fernanda Pagura, Julieta Arcaya, Lucía Marioni y Nicolás Vasallo

La política del sujeto: el sujeto singular y colectivo en la teoría económica de la política de Buchanan y Tullock y en la teoría queer de Judith Butler. Aportes para pensar la subjetividad neoliberal

Antonella Saboldelli y Juan Franco Ronconi

Hallazgos sobre la feminización del Trabajo Social en los inicios de su profesionalización en Santa Fe

María Teresa Tempo

Paneles

Panel 1: Políticas educativas y dispositivos legales en Brasil y Argentina: un estudio comparado del periodo 2003-2016

Política Educativa de Entre Ríos para la implementación de la obligatoriedad de la escuela secundaria como construcción desde y entre los textos normativos nacionales y provinciales durante el 2003-2015

Bárbara Isabel Correa y Antonella D'Amelio

La legislación educativa en Argentina durante los gobiernos kirchneristas. Un análisis desde el planeamiento situacional

Gabriela Andretich, Lorena Romero y Emilia Sosa Passarino

Proyectos de ley de educación provincial en Santa Fe (Argentina) durante el período 2003-2015

Andrea Elisabet Hernán

La política educativa en el gobierno del Partido de los Trabajadores (2003-2016) en el contexto de otras políticas sectoriales

Silvina Julia Fernández

A legislação educacional brasileira dos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016)

Luciano Barros Húngaro da Gama

Panel 2: Estado, violencias y seguridad pública

Violencia por razones de género y seguridad: Reflexiones sobre el abordaje de este tipo de delitos en Rosario

Maribel Fraire y Ayelén Posincovich

Adaptaciones municipales en materia de seguridad. Los desafíos de las localidades intermedias en contexto de pandemia

Francisco Gielis y Valentín Cañette

La reducción de homicidios en El Salvador, ¿responsabilidad de quién?

Victoria Musto

Violencia y narcotráfico en el Gran Rosario: La conformación de los mercados ilegales de drogas durante el periodo 2013-2019

Marco Gaiero

Desigualdad social, territorio y delito: El Plan Incluir en clave multiagencial

Juan Cruz Simonetta

Panel 3: El Estado y el desarrollo de la periferia en un mundo en transformación

Aproximaciones teóricas para abordar la problemática del Estado y el desarrollo en la periferia latinoamericana

María Jimena García Puente y Carolina Lauxmann

Rastreado el rol del Estado para el desarrollo en el enfoque de Cadenas Globales de Valor

Manuel Trevignani, Carolina Lauxmann y Marcos Valentinuz

Desafíos para el desarrollo de Argentina ante el ascenso de China y el cambio geopolítico global

Luciano Moretti, Joel Sidler y Emilia Ormaechea

La impostergable transformación productiva en su encrucijada. Una mirada sobre la industria de bienes de capital en Argentina entre 2003 y 2019

Eros Barsotti

Panel 4: Pandemia, Estado y Comunicación: presencias y ausencias en tiempos de incertidumbre

Los medios masivos de comunicación y su rol frente a la Pandemia

Rosaura Barrios

Una retórica estatal de protección, cuidado y estrategia agonista

Cristian Secul Giusti

La política en pandemia: entre la democratización de los cuidados y la necropolítica

Cecilia B. Díaz

Panel 5: Comunicación de riesgos, prácticas discursivas e información pública ante la pandemia por Covid 19

Comunicación pública y gestión de riesgos: un enfoque ausente en la gestión de la pandemia en Argentina

Andrea Valsagna

El uso de datos e indicadores en la comunicación pública digital: análisis comparativo de provincias argentinas ante la pandemia por Covid-19

Laura Boncompagni

Comunicación gobierno y la relación con los medios durante los primeros meses de la pandemia en la provincia de Santa Fe

Ma. Fernanda Vigil y Mariana Perticará

La relación entre Estado y ciudadanía en la comunicación digital durante la pandemia por Covid19: análisis del caso Santa Fe

Carola Orduna

Panel 6: Populismo: perspectivas y casos para una redefinición del debate

Populismo y derechas en Argentina: el problema de la acción colectiva

Esteban Iglesias

El populismo subnacional en Argentina

Juan Bautista Lucca

El populismo como un fenómeno global

Gisela Pereyra Doval

Panel 7: El pluriverso de las derechas políticas

Usos y problemas de un concepto. El par izquierda-derecha y su utilización para analizar procesos sociales

Andrés N. Funes

Los pensamientos políticos de Alain de Benoist y Alexandr Dugin: dos rara avis en el seno del pluriverso de las derechas

Bruno Rossi Pizzi

La Rebelión de los Barbijos y la irrupción de un nuevo individualismo autoritario

Rafael Zamarguilea

Panel 8: (DES)OBEDECER: Políticas de la resistencia y de lo reivindicativo

Lecturas críticas de Rousseau y Hobbes: desobedecer el neoliberalismo autoritario. La libertad positiva en Wendy Brown y Judith Butler

Camila Arbué Osuna y Sofía Cáceres Sforza

La comedia de la desobediencia

Cecilia Mc Donnell y Lucía Vinuesa

Servidumbre e inservidumbre voluntarias: obediencia, desobediencia, crítica

Beatriz Porcel

Acto y decisión: Un retorno a la inscripción política del sujeto

Sebastián Assaff

El imperativo categórico de la ley penal en Kant y la abolición definitiva de la pena de muerte

Sebastián Panuncio

Panel 9: Materialismos, afectos y política: lecturas desde la contemporaneidad

Margaret Cavendish lectora de Thomas Hobbes

Julián A. Ramírez

El mundo no tiene descanso

Diego A. Fernández Peychaux

Las razones de la obediencia en la filosofía política de Thomas Hobbes

Javier A. Vazquez Prieto

Ramos Mejía y Spinoza: una lectura de la multitud como individuo complejo
Antonio David Rozenberg

Panel 10: Contornos de la cuestión política. Identidades, tradiciones y escenas deliberativas

Máscaras falsas, identidades verdaderas. Algunas anotaciones sobre disidencia y alteridad
Cristian Acosta Olaya

La deliberación en debate. Las elecciones legislativas de 2001 en Argentina como escena deliberativa institucionalizada
Mariana Cané

Un acercamiento a la violencia como lazo político. El semanario “Compañero” y el peronismo en los años 60 en Argentina
Andrés N. Funes

Sobre populismo, regeneracionismo y radicalización política: cuestiones en torno a 1955
Pablo Pizzorno

Panel 11: Figuras retóricas, metáforas y formas del mal en el pensamiento político moderno y contemporáneo

Que el mal controle al mal. El pragmatismo frente al mal político en Los Federalistas
Alejandro E. Gunsberg

La tecnología y los males de la democracia
Florencia N. Tognelli

Fuerzas de seguridad en los barrios populares en Argentina, ¿una continuidad del mal?
Agustina Ruggero

La desobediencia como mal: Antígona, Lisístrata y Sócrates
Elina Ibarra

State Greenwashing: Daños ambientales y políticas colaterales

Giannina Minerante, Melanie T. Michailoff y Elías López

Panel 12: Las políticas públicas y los procesos de participación de los colectivos sociosexuales y de mujeres desde la perspectiva de la antropología feminista y los estudios de género

Formas de “hacer política” y procesos organizativos de mujeres indígenas en la periferia de Rosario

Ludmila Rizzo

Procesos de agenciamiento de identidades disidentes (trans y travesti)

Malena Oneglia

La implementación de la Ley de Educación Sexual Integral en diferentes niveles del sistema Educativo de la Provincia de Santa Fe

Verónica López Tessore y Flor Abella

Las narrativas político-discursivas de agentes sociales de organizaciones de mujeres judías en relación a los derechos sexuales y (no) reproductivos

Julieta Man

Presentación

Las 5^o Jornadas de Ciencia Política del Litoral, realizadas entre el 6 y 7 de mayo del 2021 en Santa Fe, Argentina, fueron organizadas por docentes-investigadores y estudiantes de la Carrera de Ciencia Política de las Facultades de Humanidades y Ciencias y de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. Ambas Facultades (FHUC y FCJS) contribuyeron logística y financieramente, junto con los ANR para eventos científicos, tecnológicos y de innovación, provenientes de la convocatoria anual implementada por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, a través de la Agencia Santafesina de Ciencia Tecnología e Innovación de la Provincia de Santa Fe, con los cuales fue posible organizar y realizar las jornadas con la calidad académica que ameritaba. Desde el año 2012 la carrera de Ciencia Política (de gestión académica compartida entre FHUC/FCJS) desarrolla las Jornadas de Ciencia Política del Litoral con el objetivo de contribuir a la institucionalización de la disciplina en la región, tanto en el ámbito académico como profesional, buscando consolidar un espacio de reflexión, análisis y divulgación sobre los temas centrales que se proyectan entre docentes, investigadores, estudiantes de la UNL y de otras instituciones académicas de Argentina y de la región. La carrera de Licenciatura en Ciencia Política se ha ido consolidando a través de las instancias propias de la docencia de grado y de posgrado, así como en las líneas de acción de investigación y extensión. En ese camino, la realización de estas Jornadas constituye un momento especial de participación, puesta en común, debates e intercambios que resulta sumamente importante para consolidar la carrera, aspirar a colocarla en un lugar destacado, de referencia regional, en cuanto a la recepción, producción y difusión del conocimiento socialmente relevante que la Universidad pública genera y adopta como parte de su compromiso y desafío.

Este año fue especial, particular y extraordinario, ya que el Comité Organizador reprogramó la realización de las 5^o Jornadas de Ciencia Política del Litoral para los días 6 y 7 de mayo de 2021, con una modalidad virtual, dado el contexto de pandemia por el COVID-19 y ante las medidas necesarias de cuidado de la salud pública, y en el marco de incertidumbre local y mundial, con el convencimiento de sostener este encuentro a fin de seguir pensando cambios necesarios y mundos posibles desde el campo disciplinar y en diálogo con la economía, sociología, historia, filosofía, entre otras.

Las 5^o Jornadas se organizaron alrededor de áreas temáticas, desde las cuales se conformaron Mesas de Ponencias, Paneles, Proyectos de Investigación, Presentaciones de Libros y Revistas Científicas y Conferencias centrales. Las áreas temáti-

cas, que también sirvieron para ordenar esta compilación de trabajos, fueron: 1. Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2. Análisis Político, Opinión Pública y Comunicación, 3. Teoría, Filosofía e Historia Política, 4. Democracia, Partidos Políticos y Movimientos Sociales, 5. Estudios Latinoamericanos y Relaciones Internacionales, 6. Estudios de Género y Feminismos. Los estudios que presentamos en este libro constituyen parte de los numerosos trabajos que se han recepcionado, de los y las participantes que formaron parte de las distintas mesas de ponencias y demás actividades.

Cabe destacar que en este contexto particularmente extraordinario, pudimos contar con la presencia de conferencistas invitados, que presentaron debates relevantes para la disciplina, la coyuntura y las perspectivas. Las conferencias fueron: 1) Conferencia Inaugural: “Rosa Luxemburgo: una lectura feminista desde el sur”, a cargo de la Dra. Alejandra CIRIZA (UNCUYO – CONICET) (<https://www.youtube.com/watch?v=W5KxXDdetIFQ>). 2) Conferencia de Cierre: “¿En qué consiste la crisis política hoy en el contexto de pandemias y estallidos sociales?”, a cargo del Dr. Manuel Antonio GARRETÓN (Universidad de Chile) (<https://www.youtube.com/watch?v=A4XkucMzMOw>).

Además se presentaron doce paneles que dieron variedad y discusión respecto de temáticas específicas y de grupos de investigación que permitieron la socialización, conocimiento y riqueza del campo teórico y empírico politológico, y en conversación con disciplinas afines, que era uno de los propósitos de las Jornadas.

Intentamos plasmar el contenido de los mismos a partir de la publicación de su resumen temático general y resúmenes de los trabajos de cada uno de los investigadores participantes y agradecemos enormemente dicha colaboración, ya que han contribuido a dar un volumen conceptual muy interesante.

Los Paneles y Grupos de Investigación que sesionaron fueron: **El Estado y el desarrollo de la periferia en un mundo en transformación**, coordinado por María Jimena García Puente. **El pluriverso de las derechas políticas**, coordinado por Gastón Souroujon. **Pandemia, Estado y Comunicación: presencias y ausencias en tiempos de incertidumbre**, coordinado por Mariana Perticará. **(Des)obedecer: Políticas de la resistencia y de lo reivindicativo**, coordinado por Beatriz Porcel. **Contornos de la cuestión política. Identidades, tradiciones y escenas deliberativas**, coordinado por Mariana Cané. **Políticas educativas y dispositivos legales en Brasil y Argentina: estudios en diálogo sobre el período 2003-2016**, coordinado por Silvina Julia Fernández. **Estado, violencias y seguridad pública**, coordinado por Juan Cruz Simonetta. **Comunicación de riesgos, prácticas discursivas e información pública ante la pandemia por Covid 19**, coordinado por Ma. Fernanda Vigil. **Populis-**

mo: perspectivas y casos para una redefinición del debate, coordinado por Esteban Iglesias. **Materialismos, afectos y política: lecturas desde la contemporaneidad**, coordinado por Diego A. Fernández Peychaux. **Figuras retóricas, metáforas y formas del mal en el pensamiento político moderno y contemporáneo**, coordinado por Alejandro E. Gunsberg. **Las políticas públicas y los procesos de participación de los colectivos sociosexuales y de mujeres desde la perspectiva de la antropología feminista y los estudios de género**, coordinado por Valeria Venticinque.

También como forma de actualización del debate disciplinario e interdisciplinario se dio espacio a la presentación de libros y revistas científicas de distinto interés para la disciplina como:

Política y políticas públicas en la provincia de Santa Fe. Estudios plurales tras el retorno de la democracia. Hugo Quiroga - Milagros Sosa Sálico (Compiladores). Editorial: Ediciones UNL.

Democracias críticas. Democracias inciertas. Aportes y conjeturas. Marcelino Maina - Bernardo Carrizo (Coordinadores). Editorial: Ediciones UNL.

Los nuevos rostros de la derecha en América Latina. Desafíos conceptuales y estudios de caso. Andrea Bolcatto Gastón Souroujon (Compiladores). https://www.youtube.com/watch?v=aWG7hxOEv3U&list=PLLDQk2JsGSxYshKMoEorqonW5Zd4Cap_3&index=1 Editorial: Ediciones UNL.

Engenerizando las políticas públicas. Experiencias de participación e implementación en los campos de la salud, la educación y los derechos de las mujeres. María Flor Abella y otras. Editorial: Laborde. (<https://www.youtube.com/watch?v=nP389FmRO1k>)

E.S.Coo.E.L.A. I.N.Te.L.I.Ge.N.T.E. Luciana Ballester. Editorial: Apasionarte.

Relaciones Internacionales y actores locales: dinámicas, estrategias y políticas en el interior de la provincia de Buenos Aires. Mariana Calvento (Compiladora). Editorial Tandil: CEIPIL.

Los radicalismos en la democratización política. Bernardo Carrizo. Editorial: Ediciones UNL.

Conflictos políticos, poder y comunicación. Un abordaje integral de la defensa y la seguridad nacional e internacional en la era de la información y la comunicación. María Ana Leal. Editorial: EdiUC.

Hechizo chino. Construcción de poder en Argentina y América Latina. María Ana Leal. Editorial: Almaluz.

Revista Politikón. Aportes desde la Ciencia Política. Directora Sacha Lione (Universidad Nacional del Litoral, Argentina).

Estamos muy agradecidos y agradecidas con los y las participantes, panelistas, coordinadores, comentaristas y conferencistas de nuestra universidad y de las universidades visitantes, que participaron con gran profesionalismo, entendiendo la especificidad de la modalidad, colaborando desde lo académico y humano. Destacamos el acompañamiento institucional indispensable para poder organizar y concretar las Jornadas, a todo el personal de apoyo técnico y a los estudiantes voluntarios. Esperamos que las Jornadas de Ciencia Política del Litoral sigan creciendo, generando conocimiento relevante para la disciplina, en diálogo con otras disciplinas y, fundamentalmente, para pensar los acontecimientos, estructuras y procesos políticos, sociales e históricos de la región.

Ponencias

Eje 1: Estado, Gobierno y Políticas Públicas

La legislación educativa en Argentina durante los gobiernos kirchneristas. Un análisis desde el planeamiento situacional

GABRIELA ANDRETICH

andretich.gabriela@gmail.com

Universidad Nacional de Entre Ríos

LORENA ROMERO

lorena.romero@uner.edu.ar

Universidad Nacional de Entre Ríos

EMILIA SOSA PASSARINO

emilia.sosapassarino@uner.edu.ar

Universidad Nacional de Entre Ríos

Resumen

Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación “Políticas educativas comparadas de Brasil y Argentina. Primera etapa: los procesos de planeamiento a nivel nacional posteriores a los ‘90”. El proyecto pretende construir conocimiento comparado de los procesos de gobierno en ambos países haciendo foco en el planeamiento educativo a nivel nacional en el período (2003-2016). En este texto se encara un análisis - en el marco del mismo período - de la legislación nacional desde la perspectiva del planeamiento situacional educativo y del ciclo de las políticas.

Durante el lapso de tiempo estudiado, se sucedieron las presidencias de Néstor Kirchner y dos mandatos de Cristina Fernández de Kirchner. En el año 2003, asume como presidente Néstor Kirchner, en un escenario que Ríos y Fernández (2015), describen de la siguiente manera: *“La coyuntura económico política tuvo dos características distintivas, por un lado, la revitalización del rol del Estado en diferentes áreas, y por otro lado, la bonanza económica producto del margen fiscal con que contó el gobierno”*. Luego, en el año 2007 comienza el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, quien fue reelecta en el año 2011, culminando su mandato en 2015.

Coincidiendo con la periodización que propone Terigi (2016) se pueden diferenciar cuatro etapas en lo referido a las iniciativas gubernamentales en materia de políticas

educativas considerando los tres períodos presidenciales kirchneristas: un momento inicial de atención a la crisis del sistema, luego se puede considerar una fase que actuó como bisagra, marcada por la sanción de Ley Nacional de Educación; le sigue una tercera instancia signada por la ampliación de la obligatoriedad escolar y la etapa final –más reciente– en la que cobra protagonismo la noción de “inclusión educativa”. Esta última con diversas líneas de acción desarrolladas con el fin de reincorporar al sistema educativo a quienes se encontraban por fuera del mismo, con su consecuente atención a la permanencia y el egreso.

Al comienzo de los gobiernos kirchneristas, el sistema educativo público argentino enfrentaba problemas históricos como desigualdad, inadecuada estructura laboral de los profesores, rezago educativo de la población adulta, selectividad de la educación superior como otros que resultaban consecuencia directa de las políticas de los años '90: desarticulación institucional, desespecialización de la formación técnica, morosidad en la validación nacional de los títulos y fragmentación del sistema (Terigi, 2016).

Durante el período de gobierno de Néstor Kirchner el principal punto de inflexión entre las políticas educativas de este gobierno con los anteriores es la derogación de la Ley Federal de Educación N°24195/93 y la sanción de otras normas, éstas acompañaron este proceso de transformación que emprendió este gobierno. En este nuevo escenario se sancionaron nuevas leyes educativas y emerge el planeamiento como componente importante de la política sectorial.

Entre los varios logros del período en materia legislativa la Ley Nacional de Educación (N°26206/06) encabeza la lista. Esta tiene por objetivo integrar lo que la ley federal desintegró, tiene una pretensión de conformar un Sistema Educativo Nacional fortaleciendo organismos responsables de la centralización de las políticas en el gobierno nacional. Caben destacar también: Ley de ciclo lectivo anual de 180 días de clase (N° 25.864/03), Ley de educación Técnico Profesional (N°26058/05), la de Financiamiento Educativo (N°26075/05) que planteó el objetivo de invertir en educación, ciencia y tecnología un 6% del PBI), además la creación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD), la Ley Nacional de Educación Sexual Integral (N°26.150/06) y la implementación de programas nacionales como FinEs, o Conectar Igualdad (la primera iniciativa estatal para universalizar la incorporación de las TIC al sistema escolar).

La sistematización de las leyes sancionadas en ese momento nos ha permitido observar distintas formas de expresión en los textos normativos que evidencian las intenciones de reforma, diferenciación y acción pretendidas por los gestores del estado nacional. El análisis de lo que sería fase de formulación en el ciclo de las políticas permite sostener la concreción de procesos de planeamiento situacional presentes en distintas áreas de

gobierno kirchneristas. Además, respecto a la ausencia de diagnóstico para implementar las reformas de los '90, en esta nueva etapa, y focalizados en los procesos de planeamiento del sistema, se puede decir que existió un momento explicativo donde predominó un análisis situacional e identificación de los problemas existentes en este nivel educativo.

La puesta en marcha de los programas, planes y acciones, estuvieron acompañadas en todo el período estudiado por la sanción de abundante legislación y la derogación de otras leyes. En palabras de Vior y Mas Rocha, las mismas se llevaron adelante *“a través de la ‘concertación’ y el ‘consenso’ como estrategias que hicieron vivir, nuevamente, la ilusión de un proceso de reforma democrático y participativo”* (2016, p.56). En este sentido, el Poder Ejecutivo y el Consejo Federal de Educación fueron actores centrales para lograr el consenso, dejando al poder legislativo como una figura para la aprobación de lo presupuestado y no para la discusión.

La política educativa del kirchnerismo se caracterizó por la acumulación de producción de textos políticos, asumiendo su gestión como una ruptura con el periodo anterior y posicionándose como actor político que pretende inaugurar un período con valores, prácticas y modos de construir políticas diferentes. Inició este proceso creando las condiciones para poder implementar y viabilizar líneas de acción tendientes a la conformación del sistema educativo nacional.

Palabras clave: Periodo kirchnerista / planeamiento situacional educativo / ciclo de las políticas

Aspectos metodológicos - epistémicos

Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación “Políticas educativas comparadas de Brasil y Argentina. Primera etapa: los procesos de planeamiento a nivel nacional posteriores a los ‘90”. El proyecto pretende construir conocimiento comparado de los procesos de gobierno en ambos países, haciendo foco en el planeamiento educativo a nivel nacional en el período 2003-2016. En este texto se aborda un análisis de la legislación nacional desde la *perspectiva del planeamiento situacional educativo* y del *ciclo de las políticas*.

La perspectiva de trabajo que sostiene este equipo de investigación tiene sus orígenes en los aportes a la disciplina del chileno Carlos Matus (1931-1998), para quien el planeamiento es una actividad intencional, reflexiva, de cálculo cualitativo permanente, que antecede y preside la acción para crear futuro, no para predecirlo, cuya intencionalidad es la transformación de la realidad presente. Se trata de un espacio de construcción de la libertad dentro de las circunstancias, delimitando el terreno de lo posible para implementar los cambios capaces de modelar la realidad futura. Para este autor, es crucial reconocer la incidencia de perspectivas y acciones de los demás en la configuración de los hechos institucionales, así como a la imprevisibilidad e indeterminación que esa complejidad ocasiona en el devenir de los acontecimientos (Matus, 1994)

Sumado a esto, los conceptos de *actor social*, *situación* y *problema* son fundamentales, por lo que es preciso retomarlos en su relación. En tal sentido, el actor social es una personalidad, una organización o una agrupación humana que en forma estable o transitoria tiene capacidad de acumular fuerza, desarrollar intereses y necesidades y actuar produciendo hechos en la situación. (Matus, 1992)

Asimismo, entendemos al “*planeamiento* como instrumento político para pensar y crear la acción futura, como proceso que actúa como mediador entre el conocimiento de la realidad y la acción que se ha de emprender entre el presente que se quiere cambiar el futuro que se desea alcanzar (...).” (Andretich, 2008)

En tanto herramienta de cambio, que facilita la unión entre el hacer y el pensar, la *planificación estratégica situacional* es una herramienta que implica una ruptura epistemológica, al considerar al otro como actor competitivo presente en el diseño de la acción propia. Ese otro actor interpreta la realidad situacionalmente, desde su posicionamiento y desde sus prácticas sociales, intereses, valores y creencias (Andretich, 2008).

El análisis situacional que se propone tiene en cuenta, entonces, a los actores que intervienen en los procesos de planificación y acción, así como a aquellos hechos, acumulaciones, desacumulaciones y reglas que intervienen en el juego so-

cial. El concepto de flujo de hechos sociales refiere a las acciones cotidianas de efecto transitorio que implican la participación directa de los actores y que sólo pueden realizarse dentro del espacio de variedad de lo posible de cada uno de ellos. Las acumulaciones constituyen la capacidad de producción de acciones, es decir, aquellos recursos con los que cuentan los actores al momento de actuar, que pueden ser: políticos, económicos, legales, cognitivos, etc.; su carencia es traducida como des- acumulaciones. Por último, las reglas del juego constituyen lo que Matus denominó genoestructura, y delimitan el marco de acciones posibles dentro del juego, ya que tienen un efecto perdurable, pueden ser leyes, costumbres, comportamientos arraigados, valores.

Por otra parte, se retoma la propuesta analítica del ciclo de la política, desarrollada por Stephen Ball y retomada por Estela Miranda (2011), así como los aportes de Cristina Díaz (1997). Se trata de un método para investigar y teorizar sobre las políticas, desde un esquema flexible, con herramientas sociológicas que puedan otorgar sentido a la política. Para ello, se necesita de una perspectiva combinada o pluralista, capaz de abordar el desorden, la confusión de las realidades que caracterizan cualquier proceso político (Hernan, Sosa Passarino, 2017).

Así entendida, la perspectiva de análisis que se asume buscará esbozar las primeras líneas de trabajo sobre la legislación nacional producida durante el lapso de tiempo estudiado, en el que se sucedieron las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015), para el cual manejamos la hipótesis de que las transformaciones efectuadas por el gobierno nacional en la legislación educativa fueron posibles gracias a sus diversos tipos de acumulaciones, que a su vez les permitieron intervenir en el plano genoestructural.

Breve contextualización del período

Coincidiendo con la periodización que propone Terigi (2016) se pueden diferenciar cuatro etapas en lo referido a las iniciativas gubernamentales en materia de políticas educativas considerando los tres períodos presidenciales kirchneristas: un momento inicial de atención a la crisis del sistema entre 2003 y 2006, luego se puede considerar una fase que actuó como bisagra, marcada por la sanción de Ley Nacional de Educación el 14 de diciembre del 2006; le sigue una tercera instancia signada por la ampliación de la obligatoriedad escolar a partir de 2007; y la etapa final entre 2011 y 2015, en la que cobra protagonismo la noción de “inclusión educativa”.

De la producción académica referida al período de tiempo estudiado se retoman en este artículo los aportes de Flavia Terigi, por un lado, y de Stella Maris Más Ro-

cha y Susana Vior por el otro. Si bien es innegable la relevancia de sus investigaciones y la expertise de sus enfoques, las perspectivas no son coincidentes, pero lo que interesa profundizar aquí son sus aportes respecto a la producción de textos normativos que se sucedieron a lo largo del período estudiado.

La producción bibliográfica en materia educativa de finales de los años `90 puso el acento en la crisis del sistema en tanto producto de la desfasada implementación de la Ley Federal de Educación y el agravamiento, durante el período neoliberal, de las condiciones estructurales deficitarias del sistema educativo. En este sentido, Terigi ha marcado que al comienzo de los gobiernos kirchneristas, el sistema educativo público argentino enfrentaba problemas históricos como desigualdad, inadecuada estructura laboral de los profesores, rezago educativo de la población adulta, selectividad de la educación superior como otros que resultaban consecuencia directa de las políticas de los años '90: desarticulación institucional, desespecialización de la formación técnica, morosidad en la validación nacional de los títulos y fragmentación del sistema.” (Terigi, 2016).

Más Rocha y Vior, por su parte, sostienen que “La sanción de numerosa legislación educacional en el período 2003-2013 reiteró los modos de hacer política – sugeridos en el ya histórico documento de CEPAL y UNESCO (1992)– a través de la “concertación y el “consenso” como estrategias que hicieron vivir, nuevamente, la ilusión de un proceso de reforma democrático y participativo. Tanto el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) como el Consejo Federal de Educación (organismo no representativo de los electores ya que está integrado por funcionarios de los ministerios de Educación nacional y provinciales) han jugado un papel central en la construcción del consenso, ya sea impulsando proyectos de ley –como en el caso del PEN – o avalando sus decisiones. De esta manera, continúa la tendencia de desplazamiento del poder desde el legislativo hacia el ejecutivo limitándose el Congreso a convertir en ley las iniciativas del PEN.” (MAs Rocha y Vior pp 57)

El aporte de las autoras permite evidenciar aquellas acumulaciones políticas para la construcción de una nueva esfera de consenso y productividad cultural, así como la implicancia del Poder Ejecutivo Nacional y del Consejo Federal de Educación en tanto actores sociales relevantes para la transformación de las reglas de juego social, en el ámbito educativo nacional, y por consiguiente, su incidencia a nivel provincial.

Transformaciones genoestructurales

La política educativa del kirchnerismo se caracterizó por la acumulación de producción de textos políticos, asumiendo su gestión como una ruptura con el pe-

período anterior y posicionándose como actor político que pretende inaugurar un período con valores, prácticas y modos de construir políticas diferentes. Inició este proceso creando las condiciones para poder implementar y viabilizar líneas de acción tendientes a la reestructuración del sistema educativo nacional.

Durante el período estudiado, uno de los puntos de inflexión más relevantes entre las políticas educativas de este gobierno con los anteriores, es la derogación de la Ley Federal de Educación N°24195/93, y la sanción de la Ley Nacional de Educación N°26206/06. Ésta tuvo por objetivo modificar el sistema educativo fortaleciendo organismos responsables de la centralización de las políticas en el gobierno nacional. Caben destacar también la Ley de ciclo lectivo anual de 180 días de clase N° 25.864/03, la Ley de educación Técnico Profesional N°26058/05, la de Financiamiento Educativo N°26075/05 que planteó el objetivo de invertir en educación, ciencia y tecnología un 6% del PBI, la creación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD), la Ley Nacional de Educación Sexual Integral N°26.150/06 y la implementación de programas nacionales como FinEs, o Conectar Igualdad (la primera iniciativa estatal para universalizar la incorporación de las TIC al sistema escolar).

En este escenario, las transformaciones basadas en la sanción de nuevas leyes educativas evidencian la intervención del kirchnerismo en el plano genoestructural, desde el cual permearon nuevas acumulaciones para el gobierno de turno y desacumulaciones para la oposición. En tal sentido, **¿es posible afirmar que, precisamente en este momento, es donde emerge el planeamiento estratégico situacional como componente importante de la política sectorial?**

La sistematización de las leyes sancionadas en el período estudiado, en el marco de esta investigación, ha permitido observar distintas formas de expresión en los textos normativos que evidencian las intenciones de reforma, diferenciación y acción pretendidas por los gestores del estado nacional. El análisis de lo que se conoce como el contexto de formulación en el ciclo de las políticas, permite sostener la concreción de procesos de planeamiento estratégico situacional presentes en distintas áreas de los gobiernos kirchneristas. Comenzaron a aparecer planes nacionales en diversas áreas como ciencia y tecnología, vivienda, salud, trabajo, energías, entre otras.

Además, respecto a la ausencia de diagnóstico para implementar las reformas, y focalizando en los procesos de planificación del sistema educativo, se puede considerar que sí existió un momento de predominio de un tipo particular de análisis situacional e identificación de los problemas existentes. En múltiples oportunidades se convocó a diversos intelectuales para la producción de informes pormenorizados acerca del estado del sistema, una muestra más de la pretensión de crear una

nueva esfera de consenso y productividad cultural. Un claro ejemplo es la conformación de la Comisión Federal para la Formación Docente Inicial y Continua (Res. 241/05 CFE) y la presentación del informe (Res. 251/05 CFE) que sentó las bases para la creación del Instituto Nacional de Formación Docente en Capítulo II (a partir del Artículo N° 76) de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 de 2006.

Bibliografía

- Andretich, G.** (2008): El planeamiento como herramienta de democratización. En la revista Ciencia, Docencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Entre Ríos N° 37, diciembre de 2008.
- Ball, S.** (2002). Textos, discursos y trayectorias de la política: la teoría estratégica. *Páginas. Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, v. 2, n. 3, p. 19-33. (Traducción Estela M. Miranda)
- Díaz, C.** “El ciclo de las políticas públicas locales: Notas para su abordaje y reconstrucción” (1997) UNR
- Gramsci, A.** (2013) Antología, Manuel Sacristan, Siglo XXI.
- Más Rocha, Stella Maris. y Vior, Susana.** (2016) Diez años de política educacional en la Argentina (2003-2013): algunas consecuencias para la educación secundaria. *Revista Polifonías*, p. 57-77. Buenos Aires, EdUNLu.
- Hernan, A. y Sosa Passarino, E.** (2017) La centralidad de las estrategias pedagógicas en el abordaje de las trayectorias educativas. *Jornadas internacionales de Jóvenes investigadores. Asociación de Universidades del Grupo Montevideo*
- Matus, C.** (1992) “Política, planificación y gobierno”. Fundación ALTADIR, Caracas.
- Matus, C.** (1985) *Planificación, Libertad y Conflictos*. N° 1. EDICIONES IVEPLAN
- Matus, C.** (2006) *Método Altadir de Planificación Popular*. Lugar Editorial. Buenos Aires.
- Miranda, E.** (2011). Una caja de herramientas para el análisis de las trayectorias de la política educativa. La perspectiva de los ciclos de la política. En Miranda, E y Newton, A. (editores). *(Re)pensar la educación Pública. Aportes desde Argentina y Brasil*. Centro de publicaciones Facultad de Humanidades de la UNC.
- Rios, Leticia Carolina; Fernández, Soledad.** (2015) Políticas educativas y escuela secundaria en la Argentina post-2003. *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la educación. (RELAPAE)*, v. 2.
- Teriggi** (2016) *Políticas públicas en educación tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández*. Fundación Friedrich Eberth Stiftung (FES). Buenos Aires, Argentina.

LEYES:

Ley Nacional de Educación (Nº26206/06)

Ley de ciclo lectivo anual de 180 días de clase (Nº 25.864/03)

Ley de educación Técnico Profesional (Nº26058/05)

Ley de Financiamiento Educativo (Nº26075/05)

Ley Nacional de Educación Sexual Integral (Nº26.150/06)

DOCUMENTOS CFE:

Plan FINES

Conectar Igualdad

Estado, innovación y desarrollo: aproximaciones al “Triángulo de Sábato” desde el siglo XXI

ANDRÉS BAINOTTI

bainottiandres@gmail.com

IHUCSO-CONICET

Resumen

Con la finalidad de recuperar críticamente los aportes del pensamiento latinoamericano en la problemática ciencia- tecnología- desarrollo y dependencia, en el presente trabajo se exponen las reflexiones del argentino Jorge Sábato en relación a su triángulo de las interacciones sistémicas en los procesos de innovación tecnológica entre Estado, estructura productiva e infraestructura científico-tecnológica. A la luz de las transformaciones en la dinámica global de reproducción del capitalismo y las reestructuraciones de la estatalidad, se propone repensar el esquema analítico de Sábato reposicionando teóricamente el papel estratégico del Estado en la conformación de estrategias de desarrollo en América Latina.

Palabras clave: innovación / estado / desarrollo

I. Introducción

El presente trabajo se propone recuperar la producción teórica del pensamiento latinoamericano en la problemática ciencia- tecnología- desarrollo y dependencia, reflexionando sobre el llamado “Triángulo de Sábato” en el marco de las profundas transformaciones en el funcionamiento del sistema capitalista desde el último cuarto del siglo XX.

Las primeras reflexiones alrededor de los problemas políticos relativos a la ciencia y la tecnología en América Latina (Albornoz, 2008; Kreimer y Thomas, 2004) se desplegaron durante las décadas de 1960 y 1970. Los trabajos reunidos bajo la corriente de “Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Desarrollo” -PLACTED- (Galante, 2005), plantearon una fuerte crítica del modelo lineal de innovación (Amable, Barré y Boyer, 2008) y su concepción de que el conocimiento generado a través del fortalecimiento de las instituciones de investigación derramaría hacia el sector productivo, bajo el presupuesto implícito de que la oferta crea su propia demanda (Thomas, 2010).

Las reflexiones de los autores reunidos en el PLACTED¹ se orientaron a movilizar a la ciencia y la tecnología como palancas del desarrollo económico y social. En el caso argentino, Jorge Sábato consideraba central la estructuración de una capacidad técnico-científica propia y su incorporación dinámica en el proceso global de desarrollo, lo cual resultaría de la acción múltiple y coordinada del Estado, los actores productivos y la infraestructura científico-tecnológica, conformando los vértices de un triángulo imaginario que Sábato nombraría como el “Triángulo I G E”.

Su propuesta enfatiza en la tarea de observar la existencia o no de interrelaciones virtuosas entre los diferentes actores, con el objetivo de promover y generar un proceso de desarrollo endógeno, basado en la capacidad decisional autónoma (Galante, 2005). Sin embargo, las profundas transformaciones del capitalismo que emergieron en el último cuarto del siglo XX, necesariamente alteraron el escenario en que el “triángulo” se insertaba, por lo que su naturaleza y la dinámica de interrelación entre sus elementos requieren ser abordados teniendo en cuenta las dinámicas actuales del sistema capitalista en pos de lograr una mayor rigurosidad analítica y explicativa.

Para dar cuenta de ello, el trabajo se organiza de la siguiente manera: en la primera sección, abordaremos los principales aportes del esquema analítico propuesto por Sábato en la década del '60, presentando en la figura del “triángulo”

1 Quienes conformaron esta corriente fueron, entre otros, Amilcar Herrera, Jorge Sábato y Oscar Var-savsky, en Argentina; José Leite Lopes en Brasil; Miguel Wionczek en México; Francisco Sagasti en Perú; Máximo Halty Carrere en Uruguay; Marcel Roche en Venezuela (Kreimer y Thomas, 2004)

un diagnóstico sobre los “desarticulados” procesos de innovación en América Latina en el marco de los recientes procesos de industrialización y las discusiones más amplias sobre el desarrollo en la periferia. Luego, en la segunda sección, indagaremos sobre el rol que Sábato asigna al Estado y los desafíos que las reestructuraciones del capitalismo en la década del '70 implican para los distintos elementos del Triángulo y sus dinámicas de vinculación. Por último, abordaremos un conjunto de nuevos elementos que pueden ser incluidos al esquema teórico de Sábato, resguardando la centralidad estratégica del Estado en los procesos de innovación pero considerando sus transformaciones funcionales y morfológicas. Finalmente, en las conclusiones se argumenta sobre la necesidad de retomar críticamente los aportes del pensamiento latinoamericano en ciencia, tecnología, innovación y desarrollo, para poder dotarlas de mayor especificidad y rigor analítico, entendiendo su potencial para el estudio de las realidades periféricas y como insumos para la formulación e implementación de políticas públicas.

II. El Triángulo Sábato en la discusión sobre el desarrollo

El pensamiento de Jorge Sábato se ubica -espacial y temporalmente- en un contexto de confrontación de ideas y enfoques sobre la problemática del desarrollo y la industrialización en América Latina. En el contexto de la reconstrucción europea de posguerra, los procesos de descolonización de África y Asia y el nuevo liderazgo de Estados Unidos, comienza a abordarse el estudio de las causas y los determinantes de los procesos de desarrollo económico, político y social, identificando las razones que permitirían explicar el “atraso” económico y -al mismo tiempo- las posibilidades y formas de superarlo.

En el debate internacional, las ideas reunidas en torno a la naciente *economía del desarrollo* propiciaban una lectura ciertamente armoniosa del proceso, en función de la adscripción a la tesis ricardiana de las ventajas comparativas y la afirmación del “beneficio mutuo” en las relaciones económicas entre los países de mayor grado de industrialización y desarrollo y aquellos menos desarrollados (Nahón, Rodríguez Enriquez y Schorr, 2006). La visión de la economía del desarrollo expresada por Rostow (1960) sostenía que el subdesarrollo constituía un estado original caracterizado por índices de tradicionalidad y que, por consiguiente, el desarrollo consistiría en abandonar esas características y en adoptar las de los países desarrollados (Gunder Frank, 1966) mediante el paso de un conjunto de etapas que culminaría con el arribo a una “modernidad” deseable y accesible

aunque construida a imagen y semejanza de las economías occidentales más industrializadas (Nahón, Rodríguez Enriqueza y Schorr, 2006).

Entonces, desde este enfoque existe un esquema de desarrollo histórico único hacia la "modernidad": todas las sociedades -incluso las hoy desarrolladas- fueron alguna vez subdesarrolladas, debieron atravesar un conjunto de etapas en su proceso histórico de desarrollo -con un papel relativamente central del Estado en la coordinación y promoción de la inversión en la economía-, para luego arribar linealmente -algunos con mayor velocidad y otros más lentamente- de un extremo de los polos al otro. Como sostienen Nahón, Rodríguez Enriqueza y Schorr (2006: 335), "si el subdesarrollo no era una situación opuesta al desarrollo, sino simplemente su forma incompleta, entonces los países atrasados tenían disponible la posibilidad de acelerar su desarrollo de forma tal de cerrar la brecha y llegar al estadio más avanzado: la modernidad".

En ese contexto de ideas, surge en la periferia latinoamericana la escuela estructuralista, la cual presenta una visión propia del desarrollo cuestionando los supuestos teóricos y el abordaje de las corrientes dominantes en ciencias sociales (Sztulwark, 2005). Partiendo de la crítica a la teoría ricardiana de las ventajas comparativas y el "beneficio mutuo" del comercio internacional, su método histórico-estructural colocaba el énfasis "en la forma en que las instituciones y las estructura productiva heredadas condicionaban la dinámica económica de los países en vías de desarrollo, y generaban comportamientos diferentes a los de las naciones más desarrolladas" (Nahón, Rodríguez Enriqueza y Schorr, 2006: 336).

Sosteniendo la inexistencia de estadios de desarrollo uniformes, el estructuralismo propiciaba un análisis de la inserción estructural en el sistema económico mundial de las economías latinoamericanas, el cual se caracterizaba por la especialización productiva en la elaboración de productos primarios -centralmente orientados a la exportación-, un escaso desarrollo industrial y de servicios y la satisfacción de gran parte de la demanda interna por medio de la importación de bienes manufacturados producidos en los países centrales (Nahón, Rodríguez Enriqueza y Schorr, 2006; Sztulwark, 2005). Además, la especialización productiva produjo en la periferia una dependencia de bienes de capital, insumos y tecnología, lo cual ha generado un proceso de subdesarrollo estructural y crónico (Galante y Lugones, 2005).

Es decir, el subdesarrollo no puede ser comprendido por el "atraso" de los países en virtud de su "tradicionalismo" y factores estrictamente internos -sin ser sustancialmente afectados por elementos más allá de sus fronteras-, sino que los "caminos" del desarrollo entre sociedades desarrolladas y subdesarrolladas -o centrales y periféricas según la formulación de Prebisch (1949)- se encontraron

históricamente "bifurcados" en la forma de relaciones estructurales que explican el desarrollo del sistema capitalista a escala mundial. Al respecto, Lustig (2000: 86) señala que:

"lo más importante de la concepción centro-periferia es la idea de que [las] características de la estructura productiva periférica, lejos de desaparecer a medida que el desarrollo del capitalismo avanza en los centros, tienden a perpetuarse y reforzarse. Entre los mecanismos que determinan este proceso de acentuación de las diferencias entre ambos polos, destaca el hecho de que el cambio tecnológico es más pronunciado en la industria que en el sector primario. Suponiendo términos de intercambio constantes, esto lleva a un aumento en la brecha de la productividad y del ingreso entre los centros y la periferia".

A partir de este diagnóstico, surgieron un conjunto de propuestas de desarrollo estructurado en torno a la promoción de un proceso de industrialización por sustitución de importaciones -motorizado por el capital nacional- como factor clave para la superación del subdesarrollo de las economías latinoamericanas. Sin embargo, en el impulso de la industria y sus actividades asociadas en América Latina cobraría notable relevancia -a partir de los años '60- la participación de las empresas transnacionales (Dagnino, Thomas y Davyt, 1996).

En relación a ello, Sunkel (1967; 1970) desarrolla la tesis de que el proceso de industrialización por sustitución de importaciones condujo a una "nueva división internacional del trabajo":

"En las plantas, laboratorios, departamentos de diseño y publicidad y núcleos de planeamiento, decisión y financiamiento que constituyen su cuartel general y que se encuentra localizado en un país industrializado, la gran corporación multinacional desarrolla: a) nuevos productos; b) nuevas maneras de producir esos productos; c) las maquinarias y equipos necesarios para producirlos; d) las materias primas sintéticas y productos intermedios que entran en su elaboración y e) la publicidad necesaria para crear y dinamizar sus mercados. En las economías subdesarrolladas, por su parte, se realizan las etapas de producción final de aquellas manufacturas, dando lugar a un proceso de industrialización que avanza gracias a la instalación de subsidiarias, la importación de las nuevas maquinarias e insumos y el uso de las marcas, licencias y patentes correspondientes [...] Aparece la especialización del centro en la generación del nuevo conocimiento científico y tecnológico, y de la periferia, en su consumo y utilización rutinaria (1967: 73 y 74).

En línea con esta interpretación de una nueva modalidad en la relación centro-periferia, Jorge Sabato sostendrá que la investigación científico-tecnológica implica uno de los instrumentos más poderosos de esta nueva dominación, por lo que -en consecuencia- si los países periféricos se proponen lograr una vía de desarrollo autónomo, “deberán asignar máxima prioridad a la estructuración de una capacidad técnico-científica propia y a su incorporación dinámica en el proceso global de desarrollo (Sabato, 1970: 11).

América Latina -en general- y Argentina -en particular- al término de la Segunda Guerra Mundial, trabajaron con intensidad en el establecimiento y/o fortalecimiento de una infraestructura científico-técnica propia, proceso que implicó la creación de facultades de ciencias en universidades, institutos y centros de investigación y consejos nacionales de investigaciones científicas y técnicas (Sabato, 1980).

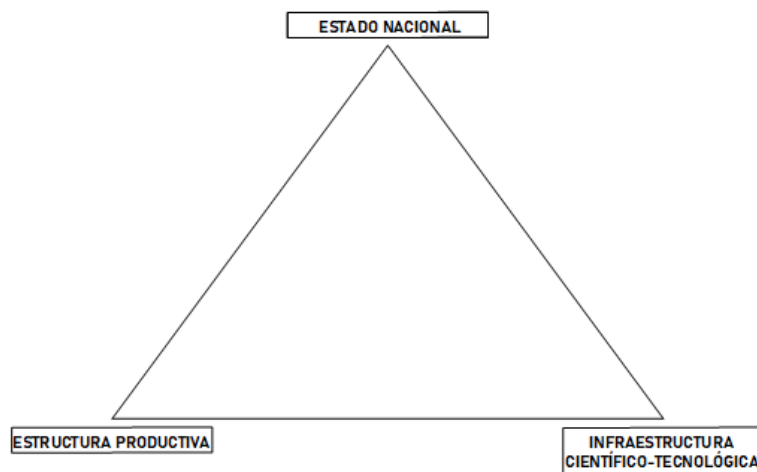
Al respecto, Sabato menciona dos etapas en este proceso (Sabato, 1970): la etapa de “creación” cuando la capacidad de investigación o el capital científico es creado o “acumulado; y la otra, la etapa de “inversión”, cuando ese capital logra un ensamble satisfactorio con los procesos de producción. El conjunto ordenado de esos conocimientos científico-técnicos y también de los empíricos -es decir, aquellos que resultan de observaciones, experiencias, aptitudes específicas, tradición oral y escrita- constituyen los insumos más importantes de las “tecnologías” para las distintas etapas del proceso de producción y comercialización de bienes y servicios (Sabato, 1972). “Todo cambio producido en una dada tecnología se denomina *innovación tecnológica* o simplemente *innovación*. Es incorporación de conocimiento [propio o ajeno] a un determinado proceso, para modificarlo o para crear uno nuevo, satisfaciendo así demandas existentes o generando nuevas demandas” (Sabato, 1972: 62 y 63).

La experiencia latinoamericana en las décadas del '50 y '60, ha avanzado con la etapa de “creación” (Sabato, 1970) forjando una vasta infraestructura científico-técnica (Bekerman, 2016; Feld, 2011; Myers, 1992; Kreimer, 2010; Vessuri, 1994, 1996); sin embargo, la tecnología -en tanto conocimiento científico-técnico y empírico para la producción- no alcanzó un desarrollo igual de robusto, en tanto “se suponía que una vez que se pusiera en marcha la capacidad de producir ciencia, ésta fluiría de manera continua y se incorporaría sin mayores contratiempos a la estructura productiva, que la estaba aguardando ansiosamente” (Sabato, 1980: 202). Surge, entonces, la pregunta sobre cómo y por qué no se interconectaban adecuadamente la estructura productiva y la infraestructura científico-tecnológica. Al respecto Sabato explica que:

“[...] la acción de insertar la ciencia y la tecnología en la trama misma del desarrollo significa saber dónde y cómo innovar. La experiencia histórica demuestra que este proceso político constituye el resultado de la acción múltiple y coordinada de tres elementos fundamentales en el desarrollo de las sociedades contemporáneas: el gobierno, la estructura productiva y la infraestructura científico-tecnológica. *Podemos imaginar que entre estos tres elementos se establece un sistema de relaciones que se representaría por la figura geométrica de un triángulo, en donde cada uno de ellos ocuparía los vértices respectivos y al que llamaremos triángulo IGE*” (1970: 22):.

Podría sostenerse que -crítico de los modelos lineales ofertistas dominantes en aquel contexto- Sábato introduce tempranamente una concepción sistémica de los procesos de innovación -que antecede incluso a la obra de Freeman (1974) y los desarrollos iniciados en Europa bajo el enfoque de Sistema Nacional de Innovación (SNI) (Lundvall, 1992; Johnson y Lundvall, 1994)- entendiendo que en ellos intervienen una gran cantidad de elementos que deben ser incorporados en los esquemas analíticos para pensar la realidad latinoamericana: elementos de naturaleza tan dispar como la estructura económico-financiera de la sociedad y del sector productivo, mecanismos de comercialización, inserción en el comercio internacional, las características de los grupos dirigentes, la estructura salarial, factores culturales, las necesidades concretas en una situación determinada, etc. (Sabato y Botana, 1968; Das Neves y Bagattolli, 2019).

Figura I. Triángulo de Sábato



Fuente: Sábato y Botana (1968)

Así, la autonomía tecnológica² sería el resultado de un proceso político deliberado de establecimiento de interrelaciones y vinculaciones entre Estado, infraestructura científico-tecnológica y sector productivo, que en América Latina habían permanecido divorciados (Oteiza, 1996).

III. El Estado en el Triángulo de Sábato

Un elemento que Sábato resalta -y que luego los enfoques evolucionistas desestimarán subsumidos por la prédica neoliberal- es el rol del Estado. En la figura del triángulo, el vértice *gobierno* -caracterizado desde el punto de vista funcional- comprende "el conjunto de roles institucionales que tienen como objetivo formular políticas y movilizar recursos de y hacia los vértices de la estructura productiva y de la infraestructura científico-tecnológica a través, se entiende, de los procesos legislativo y administrativo" (Sábato, 1970: 24). Para ello se requiere la capacidad de realizar acciones deliberadas y estratégicas en el campo de la innovación científico-tecnológica que, al decir de Oszlak y O'Donnell (1981), reflejen una "toma de posición" del Estado para -potencialmente- modificar, redirigir y estimular los comportamientos sociales (Skocpol, 1991; Evans, 1996) y condicionar las alternativas que asume el contradictorio proceso económico y social.

La participación estratégica del Estado, sostiene Sábato, se manifiesta fundamentalmente en la estructuración y conducción de una política explícita que debidamente articulada con la política global de desarrollo -de la que debe formar parte- defina los objetivos nacionales que se quieren alcanzar, precise los intereses que se deben proteger e instrumente los mecanismos que se necesita emplear (Sábato, 1970). La articulación de la política científica y tecnológica -la política explícita- con la estrategia global de desarrollo -la política implícita-, constituye uno de los obstáculos estructurales para el progreso científico-técnico que Sábato identifica en sintonía con los aportes de Amílcar Herrera, exponente del pensamiento latinoamericano en la problemática ciencia- tecnología- desarrollo y dependencia. En *Los determinantes de la política científica en América Latina*, Herrera sostiene:

2 "Autonomía tecnológica no significaba necesariamente desarrollo de tecnología endógena puramente (o no utilizar jamás tecnologías de otros países), sino que la capacidad de un país de elegir los bienes y servicios que serán desarrollados, los que serán importados y la estrategia adoptada en ambos casos. En otras palabras, es la posibilidad, el poder de un país de elegir el mix tecnológico que mejor atienda a sus necesidades e intereses" (Das Neves y Bagattolli, 2019: 8).

“El error fundamental [...] es suponer que los obstáculos que dificultan la incorporación efectiva de la ciencia y la tecnología a todas las formas de quehacer social son principalmente pasivos y consisten, en última instancia, en la falta de una política científica orgánica y coherente. La verdad es que: los países subdesarrollados tienen una política científica, pero ésta posee sus propios objetivos, distintos de los que se quieren imponer [...] La dificultad de reconocerlo radica en que generalmente no se sabe, o no se quiere distinguir entre política científica explícita y política científica implícita. La primera es la “política oficial”; es la que se expresa en leyes, reglamentos y estatutos de los cuerpos encargados de la planificación de la ciencia [...]. La segunda, la política científica implícita, aunque es la que realmente determina el papel de la ciencia en la sociedad, es mucho más difícil de identificar, porque carece de estructuración formal; en esencia, expresa la demanda científica y tecnológica del “proyecto nacional” vigente en cada país” (Herrera, 1995: 125).

Entonces, la formulación de la política científico-tecnológica debe articularse adecuadamente a la política económica en función de los resultados que la política global de desarrollo pretende obtener. Si uno de los objetivos de la política económica, ejemplifica Sabato (1970), radica en resolver el déficit crónico de la balanza de pagos -principal obstáculo al desarrollo-, en esa política se promoverá todo aquello que reduzca el gasto en divisas. La política científico-tecnológica, o más precisamente la estrategia de incorporación de tecnología, deberá modificarse o canalizarse de una manera tal que contribuyera positiva y eficazmente al objetivo central de reducir el déficit en la balanza de pagos. O, si se intenta promover la producción endógena de tecnología -política explícita- pero descuidando lo que ocurre con su importación -política implícita-, “lo más probable es que el esfuerzo resulte infructuoso, porque el mercado continuará teniendo acceso a tecnologías más <prestigiosas>, más <seguras>, mejor financiadas, etc. y por lo tanto no habrá demanda para la tecnología local” (Sabato, 1970: 93).

A raíz de estas observaciones, la implementación de políticas científico-tecnológicas requiere de la articulación con otras instancias de política pública -económica, industrial, cambiaria- para contribuir en el sentido de la política global de desarrollo propuesta. La transformación funcional y morfológica de los Estados como consecuencia del proceso global de reestructuración económica del capitalismo, supone un desafío al esquema teórico propuesto por Sabato y la visión del Estado -nacional- que sostiene.

Desafío en tanto que, desde la década del '70, las nuevas formas de circulación y producción del capital relativizan la primacía del ámbito nacional, reestructurando

la organización espacial del Estado-nación (Jessop, 2008; Brenner, 2003). Dicho proceso puede graficarse señalando que el Estado nacional:

“se re-escala *hacia abajo*, como resultado de la rejerarquización de las formas subnacionales, mediante los procesos de descentralización; y *hacia arriba*, a través del nuevo rol que adquieren las instancias supracionales [...]. Como parte del proceso de redefinición del patrón socioeconómico espacial de la acumulación, el Estado-nación se transforma morfológica y funcionalmente, pero no desaparece” (Fernández y García Puente, 2012: 39).

Por lo tanto, muchas de las funciones antes reunidas en la instancia estatal nacional, fueron delegadas a las instancias subnacionales y locales – las cuales se vieron obligadas a asumir sus propios procesos de reproducción e inserción global (Fernández y García Puente, 2013)- y hacia formas de gobierno macrorregional e instituciones de regulación y financiamiento globales (Fernández, 2010). En virtud de ello, la observación de la dinámica de las relaciones incorporadas en el triángulo de Sábato -particularmente las *intra-relaciones* al interior del vértice estatal- requiere ser complejizada, ya que a la coordinación horizontal -es decir, entre instancias estatales de la escala nacional- debe sumarse la articulación vertical con los Estados sub-nacionales y los organismos internacionales en pos de evitar la fragmentación intraestatal y multiescalar entre las políticas científico-tecnológicas explícitas y las políticas implícitas a las que referimos con anterioridad.

La emergencia de un nuevo patrón en la organización espacial del sistema capitalista, con base en la desintegración vertical de los procesos de producción, tuvo igual impacto en la forma de comprender los fenómenos asociados a la innovación tecnológica. La escala nacional sobre la que erigieron los enfoques evolucionistas y neo-schumpeterianos (Lundvall, 1992; Nelson, 1993) -desde los años '80- el concepto de *sistema nacional de innovación*, cedió su lugar en virtud del reposicionamiento de los espacios regionales y los *sistemas regionales de innovación* se convirtieron en “instancias estratégicas para la identificación y promoción de procesos colectivos de aprendizaje e innovación, a partir de los beneficios proporcionados por la proximidad espacial para el desarrollo de esos procesos” (Fernández, 2010:304).

En este esquema, el rol de centralidad estratégica del Estado previsto por Sábato, se vio notablemente erosionado, tanto teórica -bajo el influjo de los nuevos enfoques dominantes- como empíricamente -dado el ascenso de las experiencias de reestructuración neoliberal-, al tiempo que la dimensión estructural asociada a la

comprensión de los procesos de innovación tecnológica en la periferia son relegados por esquemas teóricos sin ningún tipo de anclaje histórico ni espacial.

IV. Repensar al Estado y recuperar a Sábato

Tal como fue abordado en la sección anterior, el ambiente nacional y global en que se insertaba el triángulo de Sábato a mediados del siglo pasado, sufrió profundas transformaciones, las cuales indudablemente alteraron tanto la naturaleza como el comportamiento de los actores y sus relaciones, y obligan a repensar las formas y estrategias de abordaje analítico de los fenómenos.

Sábato sitúa su análisis de los procesos de innovación y desarrollo en el espacio de la economía nacional aunque desde un enfoque que incorpora la dimensión centro/periferia en la estructuración de una lógica subordinada y dependiente para los países latinoamericanos. Es decir, la lógica sistémica con la que Sábato aborda la especificidad de los procesos de innovación -sintetizada en la figura del triángulo- forma parte de un análisis a escala global sobre los condicionamientos y obstáculos estructurales al desarrollo.

Sin embargo, tal como expresa Fajnzylber (1983), la crisis en la década del '70 de los procesos de industrialización latinoamericana puede ser leída como resultado de las contradicciones internas creadas en el propio proceso y al mismo tiempo por la existencia de un cambio en la dinámica histórica del capitalismo que transformó la lógica estructural preexistente de articulación entre "centro" y "periferia". Sztulwark (2019) sostiene que:

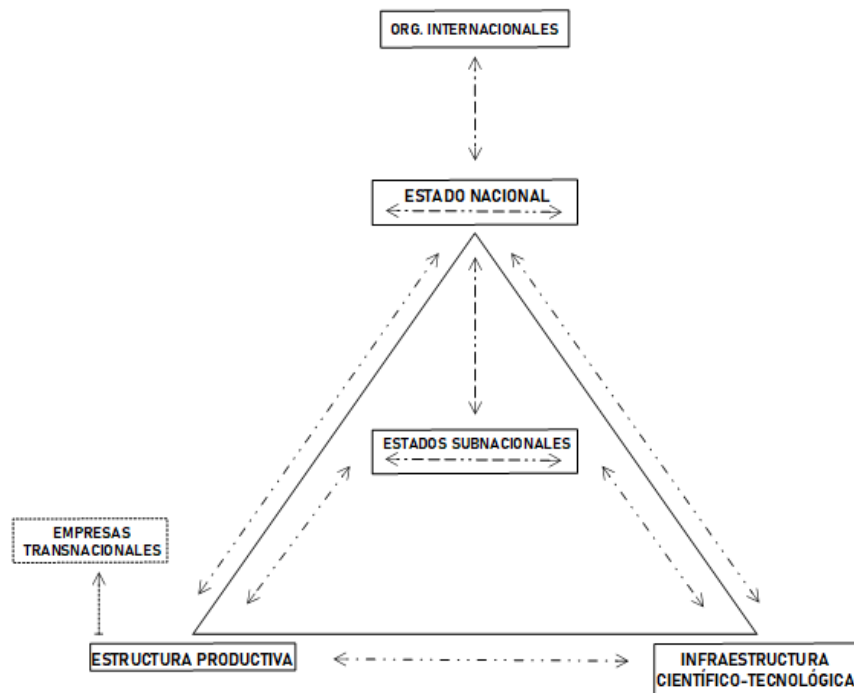
"Una nueva lógica se afirma. Su punto de partida es la imposibilidad del polo dominante de seguir reproduciendo su función de centralidad a partir de los criterios que regían la lógica estructural de posguerra. Nuevos determinantes espacio-temporales de la acumulación comienzan a emerger como respuesta a la crisis. La estructura de la economía mundial se reconfigura bajo la forma de una cadena global: una sucesión de etapas del proceso productivo que se encuentran segmentadas entre actividades que tienen una naturaleza diferenciada desde el punto de vista del grado de complejidad del trabajo involucrado, pero que se articulan bajo la fuerza de planificación de una firma líder" (2019: 12).

Las actividades de producción e innovación se encuentran bajo la forma-cadena articuladas de un modo singularmente nuevo, en tanto las actividades innovadoras intensivas (desarrollo de técnicas productivas y creación de diseños) asumen las

funciones de *centralidad*, mientras que las etapas producción intensivas (adopción de diseños y técnicas y tareas de producción) implican un papel *periférico* en la dinámica estructural del capitalismo (Sztulwark, 2019; Fernández, 2016; Trevignani y Fernández, 2017).

Las transformaciones del capitalismo y sus impactos en la resignificación espacial de las dinámicas de producción e innovación, interpelan y desafían al Estado, sus estructuras y las funciones asumidas. En función de ello, en el esquema del triángulo propuesto por Sábato deben incorporarse nuevas dimensiones que permitan complejizar el análisis del rol del Estado en el marco de las cada vez más complejas y concentradas actividades de innovación -sobre los que se verifica un proceso de elevación de barreras a la entrada (Sztulwark, 2019)- y de las estrategias de desarrollo socio-económico en la periferia.

Figura II. Nuevas dimensiones del Triángulo de Sábato



Fuente: elaboración propia en base a Sábato y Botana (1968)

A partir de la relectura del Triángulo de Sábato a la luz de las nuevas configuraciones en la lógica de acumulación del capital y las transformaciones organizacionales, espaciales y funcionales del Estado, creemos relevante considerar un conjunto de nuevas dimensiones analíticas que permitan recuperar la propuesta sistémica de Sábato para pensar los procesos de innovación y la confluencia de actores bajo la centralidad estratégica del vértice Estado, aunque incorporando -entre otras posibles- la observación de las siguientes dimensiones:

- La coordinación intra y multiescalar: la reorganización morfológica y funcional del Estado requiere la atención de articulaciones horizontales

(al interior de las instancias nacionales y subnacionales) y verticales (entre las distintas escalas) para evitar desequilibrios, fragmentaciones y solapamientos en las estrategias de intervención o entre la política científico-tecnológica explícita y la implícita.

- Las modalidades de vinculación de las distintas escalas del Estado con los actores de la estructura productiva que operan en el territorio nacional o subnacional pero que no necesariamente se encuentran anclados en él.
- La vinculación con los organismos supranacionales -principalmente de financiamiento- con las distintas instancias estatales y su rol en la formulación, diseño e implementación de políticas científico-tecnológicas.

V. Reflexiones finales

En este trabajo se presentó la idea principal contenida en el triángulo de Sábato, de que la transformación y el cambio en las sociedades periféricas requiere de una orientación específica y coordinada entre actores, bajo la centralidad estratégica del Estado. Si bien no puede afirmarse que los aportes de Sábato se inscriban en un enfoque estructuralista o dependentista (Feld, 2011), el entendimiento de los procesos de innovación y desarrollo autónomo en los países periféricos, aparece ligado en su argumentación a la estructuración de una capacidad técnico-científica propia como parte del reconocimiento de la existencia de obstáculos histórico-estructurales para el progreso, los cuales generaban comportamientos diferentes a los de las sociedades centrales o desarrolladas.

De esta manera, el establecimiento de vínculos y relaciones virtuosas entre el Estado, la estructura productiva y la infraestructura científico-tecnológica, contribuirían en el sentido de resolver el "hiato" presente entre el desarrollo de conocimiento científico-técnico y su incorporación a las distintas etapas del proceso productivo, al tiempo que formarían parte de un proceso político consciente orientado a decidir dónde y cómo innovar en función de la estrategia global de desarrollo.

Sin embargo, las contradicciones propias del proceso de industrialización sustituta de importaciones y las reestructuraciones en las formas de acumulación y reproducción del capitalismo bajo la forma de cadena -diferenciando al interior de los distintos sectores productivos las actividades de creación de las de reproducción de conocimiento- desafiaron la capacidad de los enfoques estructuralistas y

dependentistas para explicar y reflexionar sobre los procesos en marcha. En el campo de los procesos de innovación, el enfoque de *sistema de innovación* - dominante desde las décadas del '80 y del '90- ubica a las firmas privadas como el locus cuasi único de la innovación y a la vinculación ciencia-empresas como el eje de las nuevas políticas públicas, relegando al Estado a cumplir un rol secundario alejado de su papel direccionador o planificador de las estrategias de desarrollo.

Los cambios operados en la espacialidad del capitalismo y que impactaron en la estructura y funciones estatales, suponen un desafío al esquema propuesto por Sábato, por lo que recuperamos la dimensión sistémica de su enfoque sobre la innovación y su inserción en el proceso global de reproducción del capitalismo pero reposicionamiento teóricamente al Estado, atendiendo a las características de una estatalidad reconfigurada funcional y morfológicamente, teniendo en cuenta la articulación dinámica intra y multiescalar.

Cincuenta años después de la formulación de su propuesta del triángulo, los aportes de Sábato -entre el pensamiento y la acción- renuevan las preguntas sobre los desafíos y los caminos posibles para el desarrollo de las sociedades periféricas. Repensarlo en el marco de los nuevos escenarios, la aparición de nuevos actores y de los enfoques dominantes, permite poner en marcha la rueda de un pensamiento propio, desde y para América Latina.

VI. Referencias bibliográficas

- Amable, B., Barré, R. y Boyer, R.** (2008) *Los Sistema de Innovación en la era de la Globalización*. Miño y Dávila Editores – CEIL PIETTE – CONICET. Argentina.
- Albornoz, M** (2008) *Claves del Desarrollo Científico y Tecnológico de América Latina*. Jesús Sebastián (Ed.). Siglo XXI. México.
- Bekerman, F.** (2016) "El desarrollo de la investigación científica en Argentina desde 1950: entre las Universidades Nacionales y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. *Revista iberoamericana de Educación Superior*. N 18. Vol. VII. Pp. 3-23.
- Brenner, N.** (2003) *New Spaces. Urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford University.
- Dagnino, R., Thomas, H. y Davyt, A.** (1996). "El pensamiento en ciencia, tecnología y sociedad en Latinoamérica: una interpretación política de su trayectoria". *Redes* 7(3). Pp. 13-51.

- Das Neves F. y Bagattolli F.** (2019): "La contribución de Jorge Sábato para el pensamiento latinoamericano en ciencia, tecnología y sociedad". *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana*.
- Evans, Peter** (1996) "El Estado como problema y solución" En *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 35 - N° 140 – IDES - Enero- Marzo. Buenos Aires.
- Fajnzylber, F.** (1983) *La industrialización trunca de América Latina*. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.
- Feld, A.** (2011) *Las primeras reflexiones sobre la ciencia y la tecnología en la Argentina: 1968-1973*. *Redes*. V. 17. N. 32. Pp. 185-211. Buenos Aires.
- Fernández, V.** (2017) *La trilogía del erizo-zorro: Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia*. Anthropos Editorial. Barcelona. Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe.
- y **García Puente, M.** (2012) "Revisando el Estado: perspectivas y lineamientos para el desarrollo latinoamericano". *Revista Perfiles Latinoamericanos*. N° 40 – Julio-Diciembre. México.
- y **Brandao, C.** (2010) *Escalas y Políticas del Desarrollo Regional. Desafíos para América Latina*. Ed. Miño y Dávila. Buenos Aires.
- Freeman, Ch.** (1974) *Technology policy and economic performance: lessons from Japan*. Pinter Publishers. London.
- Galante, O. y Lugones, A.** (2005) La escuela latinoamericana de pensamiento en ciencia, tecnología y desarrollo. *Revista Ciências Administrativas*. Vol. 11. Núm. 1. Pp. 7-17. Universidade de Fortaleza Fortaleza, Brasil.
- y **Marí, M.** (2020) *Jorge Sabato y el Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología, Desarrollo y Dependencia*. Ciencia, tecnología y política.
- Gunder Frank A.** (1966) *El desarrollo del subdesarrollo*. *Monthly Review* 18 - pp. 17-31.
- Herrera, A.** (1995) "Los determinantes sociales de la política científica en América Latina. Política científica explícita y política científica implícita". *Redes: Revista de Estudios Sociales de la Ciencia*. Vol. 2 (5). Pp. 117-131.
- Jessop, B.** (2008) *El futuro del Estado capitalista*. Catarata. Madrid.
- Johnson, B. y Lundvall, B-A.** (1994) *Sistemas nacionales de Innovación y aprendizaje institucional*. *Comercio Exterior*. V. 44. N. 8:697.
- Kreimer, P.** (2010) "Institucionalización de la ciencia argentina: dimensiones internacionales y relaciones ciencia-periferia". en LUGONES, G. y FLORES, J. (comps.) (2010) *Intérpretes e interpretaciones de Argentina en el Bicentenario*. Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.
- y **Thomas, H.** (2004) *Producción y uso social de conocimiento: Estudios de sociología de la ciencia y la tecnología en América Latina*. Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

- Lundvall, B-A.** (1992) *National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*. Pinter. London.
- Myers, J.** (1992), "Antecedentes de la conformación del Complejo Científico y Tecnológico, 1850-1958". En: OTEIZA E. (dir.) (1992) *La política de investigación científica y tecnológica en Argentina. Historias y perspectivas*. CEAL. Pp. 87-125. Buenos Aires.
- Nahón, C., Rodríguez Enriquez, C., & Schorr, M.** (2006). El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo: trayectoria, rupturas y continuidades. Buenos Aires: CLACSO.
- Nelson, R.** (1993) *National Systems of Innovation: a comparative study*. Oxford University Press. Oxford.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G.** (1981) *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). Buenos Aires.
- Oteiza, E.** (1996). Dimensiones Políticas de la "Política Científica y Tecnológica". SOCIEDAD, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, N° 9.
- Prebisch, R.** (1949) *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*".
- Sábato, J.** (1970) *Ensayos en Campera*. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires.
- (1972) "El comercio de tecnología". Programa Regional de Desarrollo Científico y Tecnológico. Departamento de Asuntos Científicos de la OEA.
- (1980) "Desarrollo tecnológico en América Latina y el Caribe. En: HARRIAGUE S. y QUILICI D. (2014) *Estado, política y gestión de la tecnología*. Universidad Nacional de San Martín. Unsam edita.
- (1997) "Bases para un régimen de tecnología". Revista *REDES*, Vol. IV, N° 10, Bs. As., oct. De 1997.
- **y Botana, N.** (1968) "La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina". Revista de la Integración. INTAL. Año 1. Nro. 3. Pp. 15-36. Buenos Aires.
- Sunkel O.** (1967) El marco histórico del proceso de desarrollo y subdesarrollo. Cuadernos de I.L.P.E.S. Serie II. N° 1. Santiago de Chile.
- (1970) La universidad latinoamericana ante el avance científico y técnico: algunas reflexiones. Estudios internacionales. Años IV. N° 13.
- Skocpol, T.** (1991) "El Estado regresa al primer plano. Estrategias de análisis en la investigación". En *Zona Abierta*. N° 57-58.
- Sztulwark, S.** (2005) *El estructuralismo latinoamericano: fundamentos y transformaciones del pensamiento económico de la periferia* - 1a ed. - Buenos Aires: Prometeo Libros; General Sarmiento: Universidad Nacional de General Sarmiento.

- Thomas, H.** (2010) Los estudios sociales de la tecnología en América Latina. En: Íconos. Revista de Ciencias Sociales. N° 37, pp. 35-53. Quito.
- Trevignani, M. y Fernández, V.** (2017), "Desarrollo y cadenas globales de valor. Una revisión crítica desde la periferia". Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe.
- Vessuri, H.** (1994), "La ciencia académica en América Latina en el siglo XX". Redes, Revista de Estudios Sociales de la Ciencia. N° 2. Pp. 41-76.
- (1996) "El proceso de institucionalización". En SALOMÓN, J., SAGASTI, F. y SACHS, C. (comp.) (1996) *Una búsqueda incierta. Ciencia, tecnología y desarrollo*. Fondo Cultura Económica. Pp. 199-233. México.

La impostergable transformación productiva en su encrucijada. Una mirada sobre la industria de bienes de capital en Argentina entre 2003 y 2019

EROS BARSOTTI

erosbarsotti97@gmail.com

UNL

Resumen

La gran mayoría de los países que hoy en día forman parte del centro de la economía mundial han logrado consolidar un importante núcleo endógeno de bienes de capital mediante el sustento de una determinada configuración de implicación del Estado. Sin embargo, a través de la historia de nuestro país esta industria en particular nunca fue concebida como estratégica para consolidar un patrón de desarrollo basado en la industrialización. La presente ponencia se propone identificar las políticas públicas vinculadas con este sector que fueron implementadas durante el período 2003-2019 con la intención de observar la dinámica estatal en relación a la modificación de los sesgos históricos predominante en las intervenciones del Estado.

Palabras clave: desarrollo / proyecto estatal / bienes de capital / industrialización

Introducción

La industria de bienes de capital constituye un sector de relevancia estratégica para el desarrollo económico debido a las múltiples externalidades positivas que se atribuyen a la existencia de una producción nacional de este tipo de bienes. Entre ellas podemos mencionar a su función generadora y difusora del progreso tecnológico, su papel en la integración productiva y el empleo y su aporte a la hora de aliviar la restricción externa.

A su vez, el complejo productivo de bienes de capital ha tenido un papel fundamental en el crecimiento económico de aquellos países que primero lograron industrializarse (Rosenberg, 1963); como también supo ocupar un lugar estratégico en el desarrollo de las naciones de industrialización tardía como las del sudeste asiático (Fajnzylber, 1983). Sin embargo, la industria de bienes de capital en Argentina ha sido la “omisión básica” (Fajnzylber, 1983) de los intentos de transformación productiva debido a los múltiples obstáculos que ha tenido que enfrentar a lo largo de la historia.

Es por eso que en este trabajo se considera al sector como parte de una encrucijada que obstaculiza el camino hacia la impostergable transformación productiva, en donde la carencia de un núcleo endógeno de fabricación nacional de bienes de capital imposibilita la sostenibilidad de un patrón de desarrollo basado en la industrialización. De forma específica, el término de encrucijada define la falta de una política estratégica para con el sector de bienes de capital que promueva el desarrollo de sector con la intención de reducir la dependencia estructural hacia las importaciones.

Con este sentido, en primer lugar se expondrán algunos hechos estilizados entorno al proceso de industrialización de sustitución de importaciones (ISI) que tuviera lugar a mediados del siglo XX con propósito de observar la dinámica de este patrón de acumulación que fuera el primer intento de transformación productiva implementado en nuestro país. Luego se definirá la concepción de Estado sobre la que se partirá para comprender la acción del mismo en vinculación con su rol en la construcción de determinados patrones de desarrollo. Por último se dará lugar a la identificación de las políticas públicas más relevantes vinculadas al sector de bienes de capital que fueron implementadas durante el período que abarca desde la “reimplicación selectiva” del Estado (García Puente, 2020) a partir de 2003 hasta 2015, y agrega la etapa posterior que alcanza hasta 2019, en donde tanto el Estado como la importancia otorgada a la industria perdieron centralidad.

En suma, esta ponencia intenta no solo ser un aporte al insuficiente análisis sobre el sector de bienes de capital en Argentina, sino también se propone como un

primer e ineludible paso hacia el conocimiento de la configuración del Estado y su rol como habilitador de estrategias de acumulación que viabilicen patrones más o menos equitativos de reproducción social (Jessop, 1990).

El primer intento de transformación productiva nacional: la trunca industrialización sustitutiva del siglo XX

El escenario impuesto a causa de la interrupción de los flujos de comercio internacional como consecuencia, primero de la Gran Depresión de 1929 y luego de la Segunda Guerra Mundial, precipitaron en Argentina un proceso de industrialización “espontánea” (Rapoport, 2007) que tuvo como fin dar respuesta a la necesidad de abastecer al mercado interno a través de la producción de aquellos bienes que no podían ser importados a raíz de la coyuntura externa. En este marco, la sustitución de importaciones se concibió como una estrategia de industrialización en etapas sucesivas donde después de consolidar las industrias de bienes de consumo no duradero, es decir, su primera fase, se daría paso a una etapa superior donde se desarrollarían las industrias de bienes duraderos y de bienes de capital (Hirschman, 1968)

Sin embargo, el turno para la industria de bienes de capital nunca llegó, ya que el “estilo de industrialización” imperante demandaba el fomento cuantitativo de la inversión, el cual requería crear un contexto en que el costo fuese lo más reducido posible, lo que se lograba, entre otras vías, a través del fomento de la importación de bienes de capital, a riesgo de sacrificar la fabricación local de este tipo de bienes (Fajnzyblber, 1983).

De esta forma, después de una primera etapa en la que a causa de la sustitución el coeficiente de importaciones registró una fuerte disminución, comenzó a estabilizarse y luego rápidamente a incrementarse, conforme se avanzaba de la sustitución fácil a la sustitución difícil, en la cual las importaciones de bienes finales fueron sustituidas por compras de bienes intermedios y de capital. En este sentido, ya tempranamente en los albores de la década del sesenta, la CEPAL advertía que:

“La deformación de las importaciones está llevando a los países latinoamericanos a una nueva forma de vulnerabilidad externa que antes no conocían. Aparece esta vulnerabilidad cuando descienden las exportaciones y no hay recursos suficientes para cubrir las importaciones que requiere el nivel de crecimiento económico alcanzado” (CEPAL, 1961:26)

De esta manera el proceso de industrialización comenzaba a encontrarse con ciertos límites endógenos que eran generados a raíz de la propia dinámica del patrón de industrialización implementado. En cuanto a estos problemas, la CEPAL (1961) reconocía que, además de la creciente restricción externa, existían en este modelo otro conjunto de “fallas fundamentales” ligadas a la falta de incentivos para la exportación y la ausencia de consideraciones sobre la economicidad durante el proceso sustitutivo.

De acuerdo al primero se sostenía que toda la actividad industrializadora se había dirigido hacia el mercado doméstico a través de aranceles u otras restricciones a la producción industrial para el consumo interno, pero no la que podría destinarse a la exportación. A su vez, en cuanto a la segunda falla alegaban que la carencia de criterios económicos durante el proceso había restringido el ingreso de aquellos productos terminados simples, especialmente los de consumo. Sin embargo, lo simple no siempre es lo más económico, ya que esto condujo al aumento de las importaciones de productos intermedios y bienes de capital indispensables para mantener la actividad económica corriente, a pesar de que lo más económico fuera producir esos bienes internamente e importar bienes de consumo. De la combinación de estas dos fallas de la industrialización surge una tercera vinculada concretamente con la ya citada vulnerabilidad externa y el déficit en la aptitud para producir bienes de capital localmente.

En la misma línea, para Fajnzylber (1983), el desarrollo de la industria de bienes de capital constituyó la “omisión básica” de este intento de transformación productiva desplegado a mediados del siglo XX. Particularmente es posible destacar la insuficiente protección a la importación de insumos y bienes de capital para alentar la producción nacional de los mismos, la que fuera significativamente inferior a la que tuvo el del resto de la actividad industrial (Hirschman, 1968; Fajnzylber, 1983).

Además la etapa difícil de la ISI añadió otro factor clave a la hora de profundizar la vulnerabilidad externa que se vinculó con el rol de las empresas transnacionales, ya que a diferencia de la etapa anterior en que el esfuerzo de industrialización descansó sobre capitales nacionales, en la segunda fase fueron las empresas extranjeras las que comandaron el proceso. Esto intensificó la dependencia tecnológica debido al propio comportamiento de las filiales de las empresas transnacionales que se instalaron en el país que requerían sus propias maquinarias y equipos para producir provenientes, en gran parte, de sus países de origen. Por tanto, este modelo basado en la política impuesta por las filiales demandaba la importación de este tipo de bienes del extranjero, mientras que simultáneamente desestimulaba (aún mas) la producción local de la industria de bienes de capital.

En este sentido, la modalidad de industrialización emprendida fue caracterizada como una “semindustrialización dependiente” (Ferrer, 2004) a causa de la creciente necesidad de importar bienes de capital que excedían la capacidad de las exportaciones para generar divisas y la falta de capacidad interna para producirlos. Esto aparejó que el proceso de industrialización tuviera que enfrentarse tempranamente con serias restricciones que, entre otras, propiciaron el estrangulamiento externo y afectaron desfavorablemente al ritmo de la economía.

Por lo tanto, la política de sustitución de importaciones que tuvo su origen más como producto de una necesidad que como parte de una estrategia política-económica, se concibió luego como la única vía posible hacia el desarrollo (Sztulwark, 2005). No obstante, el propio patrón de industrialización implementado se encontró tempranamente con importantes fallas y limitaciones endógenas que culminaron por depositar al país en una posición de mayor vulnerabilidad y dependencia que cuando comenzó el proceso. A pesar de esto es necesario destacar que la estrategia de industrialización sustitutiva alcanzó resultados muy favorables en materia de empleo, valor agregado y de participación industrial en el producto, en donde para 1944 superó por primera vez al PBI agropecuario (Rapoport, 2007). Sin embargo este proceso industrializador no logró revertir la heterogeneidad estructural propia de las economías periféricas (Pinto, 1970) y devino en trunco, en buena parte, debido al rezago en cuanto al avance del sector de bienes de capital (Fajnzylber, 1983).

Proyecto estatal, estrategias de acumulación y patrón de desarrollo

El proceso de industrialización por sustitución de importación contó desde su inicio con el direccionamiento del Estado que supo ocupar un lugar central en la planificación, coordinación y promoción del nuevo patrón de desarrollo. Tal es así, que ciertos autores convienen en señalar a esta etapa como la “industrialización dirigida por el Estado” debido a que las políticas implementadas iban mucho más allá de la sustitución de importaciones e involucraban un creciente papel del Estado en muchas otras esferas del desarrollo económico y social (Bértola y Ocampo, 2010).

Sin embargo, a medida que las fallas y obstáculos de este modelo comenzaron a hacerse más evidentes, desembocaron en un cuestionamiento generalizado respecto al papel de la industrialización y a la función de liderazgo desempeñada por el Estado (Fajnzylber, 1992). De esta manera, a raíz de la irrupción del golpe militar de

marzo de 1976 y más profundamente luego en la década de 1990, se puso en marcha una política de ajuste estructural y reformas pro mercado que no solo implicaron una “reestructuración regresiva” (Azpiazu y Nochteff, 1994) en el plano industrial, sino también la “desimplicación selectiva” del Estado en la regulación y el direccionamiento del proceso de acumulación económica (Fernández, Tealdo, & Villalba, 2005).

En este sentido, la presente ponencia partirá de comprender al Estado como un proyecto estatal, es decir, como una particular forma organizativa e implicativa configuradas en el marco de un proceso de disputas que habilita diferentes estrategias de acumulación con patrones más o menos equitativos de reproducción social (Jessop, 1990). A su vez, la configuración del Estado y sus resultantes patrones de acumulación son producto de proyectos políticos en constante disputa y su propia naturaleza resulta del éxito o fracaso de las diferentes estrategias políticas en pugna (Jessop, 1986).

Por tanto el Estado aparece como “sitio, generador y producto de estrategias” (Jessop, 1990:260). En particular, el Estado es producto de estrategias debido a que ciertas estructuras organizativas y modos de intervención socioeconómica se heredan de anteriores estrategias políticas, y culminan siendo un factor clave a la hora de encauzar nuevos proyectos estatales hacia determinadas modalidades de acumulación (Jessop, 1990; Brenner, 2004). De esta manera, la dialéctica entre estructuras estatales heredadas y estrategias emergentes condicionan la estructura y las funciones estatales.

Así pues, teniendo en cuenta que el estudio y análisis de las políticas públicas permiten contribuir al conocimiento general sobre el Estado (Oszlak y O'Donnell, 1995), en el siguiente apartado identificaremos las políticas públicas en relación al sector de bienes de capital más importantes implementadas por el Estado nacional a partir de la revalorización del rol estatal ocurrido a inicio del siglo XXI.

Las políticas públicas en relación con los bienes de capital durante el período 2003-2019

Durante los primeros años del siglo XXI la recuperación del rol activo del Estado y la promoción del desarrollo industrial en Argentina fueron la base sobre la que se sustentó un proceso de crecimiento económico acelerado que logró una positiva evolución en la mayoría de los indicadores socioeconómicos. La denominada experiencia neodesarrollista (Gaitán, 2014; Bresser-Pereira, 2007), iniciada en 2003, impulsó un importante cambio en las condiciones macroeconómicas y

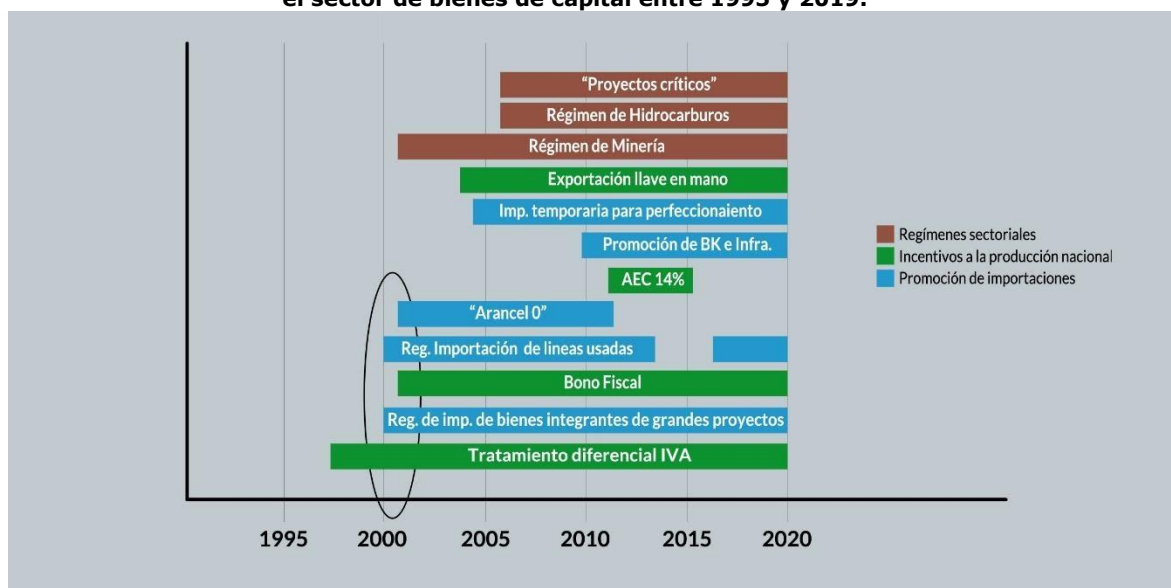
robusteció el aparato estatal en términos de estructura organizativa, funcional y competencial, pero no logró conformarse como un proyecto estatal que permita alterar el patrón de desarrollo dominante (García Puente, Lauxmann y Ormaechea, 2019).

En este marco, durante los primeros años del período, el sector de bienes de capital exhibió uno de los comportamientos más dinámicos del conjunto de la industria manufacturera local, donde entre 2003 y 2010 se crearon 1200 firmas, el valor bruto de producción creció un 105% y su nivel de empleo aumentó un 86% (Ministerio de Industria, 2011). Sin embargo, la positiva dinámica se ligaba más al cambio en las condiciones macroeconómicas y a la recuperación del rol activo del Estado en la promoción del desarrollo industrial que a una política deliberada de transformación productiva. Esta situación quedó expuesta cuando hacia el final de la etapa volvieron a quedar en evidencia las restricciones estructurales vinculadas a la restricción externa que históricamente condicionaron al desarrollo del país y permiten emerger las condiciones necesarias para la reinstauración de políticas más ligadas al neoliberalismo que al propio desarrollismo (Abeles, Lavarello y Montagú, 2019).

En este sentido, el cambio en la dirección política del Estado a fines del año 2015 significó una sustancial modificación del horizonte productivo previo y la puesta en práctica de un nuevo esquema económico basado en la desregulación financiera y la apertura comercial (Santarcángelo *et al*, 2019).

La forma de implicación del Estado nacional para con el sector bienes de capital está compuesta por un significativo número de instrumentos que emplean distintos mecanismos de variada naturaleza. En buena parte, la normativa vigente en el período relevado fue sancionada durante el ajuste estructural previo a la crisis del año 2001 (Gráfico N° 1), en el marco de una profunda recesión económica sostenida que suponía un conjunto de múltiples desequilibrios. En consecuencia, aquellas políticas eran parte del plan de reactivación productiva aplicado a inicios de siglo. De allí que los instrumentos utilizados pretendían otorgar facilidades para la inversión a través de la disminución de los costos por intermedio de una serie de iniciativas que eximían el pago de aranceles a la adquisición de bienes de capital en el exterior. Dentro de esta categoría se contemplan distintos regímenes como el de “importación de bienes integrantes de grandes proyectos de inversión” o el de “importación de líneas de producción usadas” (vigente hasta 2013 y luego renovado en 2016).

Gráfico N°1. Políticas públicas implementadas por el Estado nacional en vinculación con el sector de bienes de capital entre 1995 y 2019.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Cuenta de Inversión del Presupuesto General aprobado por el Congreso de la Nación.

El primero permitía la reducción al 0% de los derechos de importación y tasa de comprobación de destino de los bienes de capital importados que integren una línea de producción completa y autónoma. En gran medida, este **régimen de importación de bienes integrantes de grandes proyectos de inversión** (Resolución ME 256/2000) es utilizado, tal como su nombre lo indica, por grandes empresas que realizan importaciones por montos de inversión que superan, en general, los U\$S 10 millones (Romano, 2015). Entre 2001 y 2013 se aprobaron 48 proyectos de 36 empresas diferentes en las que se destacan los sectores de alimentos y bebidas con 11 proyectos y el de siderurgia y fundición con un total de 10. Asimismo, dentro de las empresas beneficiadas podemos mencionar a YPF, Volkswagen, Acindar, Siderar, Aluar, Ford, Toyota, Ledesma, Cargill, entre otras.

Para poder obtener el beneficio las empresas deben cumplir con determinadas exigencias vinculadas con la integración de productos provenientes de la industria local. Para ello, las inversiones deberían contar con un contenido nacional del 20% sobre el monto total importado. De este porcentaje el 50% tiene que ser destinado a máquinas y equipos nuevos de origen local, que podrán ser aplicados a la línea de producción o a otras actividades de la empresa. Por lo tanto este 10% de máquinas y equipos representa un 8% de total del proyecto de inversión.

Por su parte, el **régimen de importación de líneas de producción usadas** (Resolución ME 511/2000) que fuera creado en el año 2000 y estuviera vigente hasta abril de 2013, establecía una reducción de los derechos de importación que, de acuerdo con las diferentes modificatorias implementadas a lo largo de su período,

do de vigencia, variaron entre el 0% y el 6% para la compra en el exterior de equipos y bienes de capital usados que formasen parte de una línea autónoma de producción integrada en un proyecto de inversión. A su vez, también contemplaba el no pago de la tasa de comprobación de destino y la tasa estadística. Entre 2002 y 2012 se presentaron un total de 92 proyectos en donde la mayor demanda estuvo vinculada al sector automotriz a través de empresas tales como Toyota, Volkswagen, FATE, Peugeot, Honda. Cabe destacar que para su aprobación, estos proyectos debían incluir contenido nacional por el 40% del valor de los bienes importados. De esta relación, dos terceras partes tenían que ser maquinarias y equipos nuevos de origen local, que podrán ser aplicados a la línea de producción o a otras actividades de la empresa. Por lo tanto, este 40% de contenido local sobre el total de toda la inversión se disminuye al 28,6%, y las dos terceras partes de este, es decir 19%, culmina siendo lo efectivamente exigido para nuevas máquinas y equipos nacionales.

Tras tres años sin renovación, en 2016 luego del cambio en la dirección política del Estado nacional, el régimen de importación de líneas de producción usadas volvió a implementarse mediante el Decreto N° 1174 de dicho año. Sin embargo, en este nuevo período se dispuso una reducción del 10% en la exigencia acerca de la integración de bienes nacionales, es decir, se comenzó a demandar una inclusión del 30% de contenido nacional del valor de los bienes importados, de los cuales $\frac{1}{2}$ de ese porcentaje corresponde a la adquisición de maquinarias y equipos nuevos de origen local. En consecuencia, el 30% del total de toda la inversión baja hacia un 23%, y la mitad de este, es decir 11,5% es el mínimo requerido.

Asimismo, otra importante medida con grandes implicancias para el sector que supo concebirse en aquella coyuntura anti-crisis de inicio de siglo pero que logró perpetuarse durante gran parte del período relevado es la vigencia del denominado “**arancel cero**” (Decreto N° 502/01). Esta medida implicaba la eliminación del Arancel Externo Común (AEC) del 14 % para los bienes de capital extrazona pactado en la adhesión al Mercosur a fines de abaratar los costos de inversión. A partir de esta decisión la industria nacional de bienes de capital quedó totalmente desprotegida frente a los productos importados teniendo en cuenta la posibilidad importarlos sin abonar derechos de importación.

No obstante, cuando ya en el año 2012 la restricción externa por los problemas en la balanza de pagos alcanzaba nuevamente niveles críticos tras un período de crecimiento económico sostenido, se aplicaron un conjunto de políticas estatales con el fin de detener el ingreso de importaciones industriales que demandasen divisas. Dentro de estas medidas se dio lugar al restablecimiento del AEC al 14% para aquellos productos fabricados localmente y al 2% para los que no tengan contrapartida de producción nacional (Decreto N° 1026/2012. Sin embargo, en gran medida este

nivel de protección mantuvo su vigencia por un período de tiempo muy acotado, ya que la nueva dirección política asumida hacia fines de 2015 dispuso la reducción de aranceles para una cada vez mayor cantidad de posiciones arancelarias mediante reglamentaciones tales como el Decreto N° 622/2017 que amplió la cantidad de bienes de capital que pasaron a tributar 2% (cuando antes lo hacían con el 14%); o el Decreto N° 837/2018 que modificó el tratamiento a las importaciones para más de 100 posiciones arancelarias que fueron agregadas y se redujeron las alícuotas en un 12% para 322 posiciones.

En estrecha vinculación con la anteriormente mencionada eliminación de aranceles de inicios de siglo es posible de identificar a la política más destacada, en términos de volumen y extensión, que se implementa en relación a la industria de bienes de capital. De modo que, a través del Decreto N° 379/2001 se creó el **régimen de incentivo para la fabricación nacional de bienes de capital, informática y telecomunicaciones** que en su propia redacción explicitaba su intención de compensar a los fabricantes locales tras la liberalización de este mercado luego de la eliminación de AEC mediante la emisión de un bono fiscal. En virtud de este régimen las empresas productoras obtienen un bono equivalente al 14% de su facturación (descontados los componentes importados) que permite abonar impuestos del orden nacional (IVA, ganancias). De esta forma se busca equilibrar la oferta de bienes de capital de origen extranjero que pueden importarse con “arancel cero” a fin de igualar las condiciones de competencia. Este es un instrumento con amplio alcance y alto nivel de utilización por parte del sector privado, aunque se trata de una política que no tiene un presupuesto predeterminado e implica un gasto elevado en relación con otros regímenes. En este sentido, de acuerdo a una estimación basada en la información suministrada por el Ministerio de Economía, se calcula que este bono pasó de configurar transferencias por \$6,7 millones en 2001 a alcanzar los \$2.007 millones en 2013 (Romano, 2015).

Desde 2004 para poder acceder a este beneficio las empresas deben presentar una declaración jurada anual con la cantidad de trabajadores en relación de dependencia y asumir el compromiso, con participación de la asociación sindical, de no producir despidos del personal, ni modificación de su plantilla laboral, ni tampoco suspensiones sin goce de haberes. Sin embargo luego de la asunción del nuevo gobierno a finales del año 2015 el bono sufrió significativas reformas que incluyeron la eliminación de este requisito que exigía el mantenimiento de la plantilla de empleados (Decreto N°229/2018). También a partir del año 2017 se limitó el alcance del beneficio mediante de cambios en la base sobre la que se calcula el monto del bono (Decreto N°593/2017), lo que se completó luego con una reducción del mismo de un 20% (Decreto N°229/2018). Hacia principios del año 2019, la cuantía del

bono se comprimió aún más, disminuyendo un 50% para las grandes empresas y un 40% para las PyMES (Decreto N°196/2019) (Gonzalez Passetti, 2019)

Cabe destacar que a partir del restablecimiento del AEC en el año 2012 este régimen se mantiene vigente, de modo que duplica la tasa de protección para con el sector. Sin embargo, desde la aplicación de la suba en los derechos de importación el régimen quedó como una compensación frente a los bienes finales de Brasil que ingresan al país con el arancel del 0% del Mercosur; y una promoción frente a las importaciones de extrazona ya que el arancel funciona como la protección para el sector (Romano, 2015).

Otra de las políticas del sector que redundan en un beneficio neto para los productores locales es también un instrumento de índole fiscal que se mantiene desde su puesta en marcha en 1997. En particular, se trata del **tratamiento diferencial en materia de IVA** para los bienes de capital, o también denominado “saldo técnico”, dada la diferencia entre el “IVA compras” y el “IVA ventas” donde la venta de bienes de capital se grava con un IVA de 10,5%, mientras que la compra de insumos tributa el 21%. En numerosas ocasiones este crédito fiscal llega a equivaler a la facturación mensual de las empresas del sector (Castells et al, 2014).

A su vez, también funciona como incentivo hacia la fabricación doméstica el **“régimen de exportación de plantas llave en mano”** (Decreto N° 870/2003) que implica un reembolso específico que se otorga a la venta al exterior de plantas industriales completas u obras de ingeniería de forma tal que el mismo alcanza no sólo a los bienes sino también a los servicios. Los contratos de exportación alcanzados por los beneficios de este régimen deben contar con un porcentaje de participación de bienes y servicios de origen nacional no inferior al 60% del valor de la exportación.

Sin embargo, así como el restablecimiento del AEC en un contexto de alta vulnerabilidad externa pareciera responder más a una intención de resolver un problema específicamente coyuntural que con una decisión estratégica que buscara incentivar el desarrollo del sector productor doméstico de bienes de capital, la implementación de ciertas medidas durante la etapa “neodesarrollista” parecieran también prorrogar el uso de determinados sesgos históricos para con el sector. En este sentido, se puede destacar la implementación de la Ley N° 26.360 de **“promoción de inversiones en bienes de capital y obras de infraestructura”** y el Decreto N° 1330/2004 de **“importación temporaria para perfeccionamiento industrial”**. Mientras la primera estableció un mecanismo de incentivos fiscales con el objetivo de promover la inversión en las empresas de actividades industriales u obras de infraestructura, como también, todas aquellas que sin calificar como industria supongan el procesamiento de materias primas con utilización in-

tensiva de bienes de capital para su acondicionamiento y que se constituyan en etapa inmediata anterior a una actividad manufacturera; el segundo aprobó la eximición de tributos que gravan la importación para consumo ni la tasa estadística para aquellos bienes que se importen temporariamente (plazo máximo de 12 meses + prórroga en caso de autorización) y sean destinadas a sufrir una transformación industrial, con la obligación de ser exportadas para consumo a otros países bajo la nueva forma resultante. Asimismo, es posible destacar que en 2019 esta medida sufrió un conjunto de modificaciones vinculadas con la excepción al pago de la tasa de estadística (Decreto N° 332/2019) y la ampliación de esta iniciativa con la intención de comprender un universo mayor de bienes bajo este esquema (Resolución General de AFIP 4462/19)

Por su parte, la LeyN° 26.360 publicada en el año 2008 reglamentada recién en 2009 mediante el Decreto N° 726,previó dos beneficios entre los que el solicitante debía optar, y que consistían en la posibilidad de amortizar aceleradamente los bienes en el Impuesto a las Ganancias (aplicando una vida útil que, en principio, se mantendría entre 3 a 5 años según el momento de concreción de las inversiones), o bien solicitar la acreditación o devolución anticipada del IVA contenido en las adquisiciones. Los beneficiarios solo pueden acceder en forma simultánea a ambos tratamientos fiscales en el caso de los proyectos de inversión cuya producción sea exclusivamente para el mercado de exportación y/o se enmarquen en un plan de producción limpia o de reconversión industrial sustentable. De acuerdo a la información oficial durante 2011 se aprobaron un total de 98 proyectos con inversiones previstas que superaron los \$9.000 millones y beneficios fiscales por una suma de \$595 millones. En total se estimaba a través de ellos la creación de aproximadamente 9.500 nuevos puestos de trabajo y un nivel de exportaciones por más de \$22.000 millones.

En la misma situación, bajo una concepción importadora que busca abaratar los costos de las inversiones sin atender a los fabricantes locales, se encuentran la promulgación y vigencia de un conjunto de **regímenes sectoriales** específicos que tiene alto impacto sobre la industria de bienes de capital como aquel destinado a hidrocarburos (Ley N° 26.154); la eximición del pago de ciertos gravámenes a la importación de bienes destinados a obras de infraestructura declaradas como “proyectos críticos” por la Secretaría de Energíavinculados con la generación, transporte y/o distribución de energía eléctrica; la exploración, producción y explotación de gas y petróleo; etc., de acuerdo a lo establecido por la Ley N° 26.422 (art. 34); y el régimen de promoción del sector minero (Ley N° 25.429), que si bien fuera establecido en 2001 mantuvo su presencia a lo largo de todo el período examinado, y específicamente cobró relevancia a partir de 2016 cuando el nuevo gobierno decidió

constituir un órgano de gobierno con rango ministerial vinculado al sector que entre 2016 y 2017 otorgase beneficios vinculados a exenciones impositivas y arancelarias, correspondientes a operaciones de importación de bienes de capital e insumos por un monto total de U\$D 632 millones.

Asimismo, también es importante mencionar el rol ocupado por las **compras públicas** en vinculación con la industria de bienes de capital (Peirano *et al*, 2017). A través de este instrumento el Estado tiene la posibilidad de promover la fabricación local de un conjunto diverso de bienes, que particularmente durante la etapa neodesarrollista, impulsó proyectos tales como el de la televisión digital abierta (TDA) que incluyó una inversión de más de 1.000 millones de dólares y permitió a un grupo de pymes de larga trayectoria en el desarrollo de equipos para la televisión analógica reconvertirse para abastecer la demanda asociada a la televisión digital; aquel vinculado con el sector de equipamiento petrolero tras la nacionalización de YPF y la constitución del programa de desarrollo de proveedores denominado Sus-tenta; como también las iniciativas de grandes obras de infraestructura hidroeléctrica y nuclear.

Sin embargo, a partir del cambio en la dirección política ocurrida en 2015 tuvo lugar un proceso de ajuste estructural que disminuyó considerablemente el poder de compra del Estado en pos de los objetivos macroeconómicos de reducción del déficit fiscal, afectando de esa manera varios de los proyectos industriales de mayor complejidad tecnológica del país. En especial el complejo nuclear se vio afectado por la suspensión de la construcción con financiamiento chino de las dos nuevas centrales nucleares programadas y del proyecto de la nueva central nuclear Atucha III. Además, la suspensión de proyectos por reducción presupuestaria afectó a proyectos de INVAP como la construcción y lanzamiento del ARSAT 3; y la fabricación del avión Pampa en FAdeA (Tavosnanska, 2018).

Bienes de capital y políticas públicas: la persistencia de una forma de implicación estatal a lo largo del tiempo

La previa identificación de las políticas y normativas vigentes en vinculación con la industria de bienes de capital durante el período 2003-2019 da cuenta del amplio y heterogéneo abanico de instrumentos existentes que influyen sobre la dinámica del sector. Sobre este marco es posible hacer un conjunto de comentarios preliminares acerca de la forma implicativa del Estado nacional para con dicha industria en particular.

En primer lugar, de acuerdo a las políticas relevadas con anterioridad que se encuentran expuestas en el Gráfico N° 1, se observa que buena parte de la normativa vigente durante el período observado, pero sobre todo aquellas políticas más importantes en términos de erogación presupuestaria y alcance, fueron sancionadas con anterioridad al inicio de la etapa “neodesarrollista”. En este sentido, son formas de implicación heredadas de un período anterior en donde todavía prevalecía como dominante el pensamiento y las políticas neoliberales que, como tales, menospreciaban el desarrollo de la industria local de bienes de capital en favor de los insumos importados. Sin embargo estas políticas mantuvieron su vigencia a lo largo de gran parte de la etapa “neodesarrollista” sin más que pequeñas modificaciones marginales.

Además, no solo se dio continuidad a este tipo de políticas que impiden la conformación de un núcleo endógeno de producción de bienes de capital, sino que también se implementaron nuevas medidas que lejos estuvieron de modificar la tendencia histórica del modo de implicación estatal vinculado con el sector. Esto se profundizó con la aplicación de ciertos regímenes sectoriales para industria altamente demandante de bienes de capital que favorecieron nuevamente la compra de maquinaria, equipos, piezas y repuestos en el exterior. En gran medida, es posible decir que se culminó por alentar un proceso de “sustitución inversa” en la medida en que se autoriza la importación de productos que resultan competitivos de los que elaboran o podrían elaborar muchas empresas locales, en su mayoría pymes (Castells *et al*, 2014).

Por lo tanto, la etapa “neodesarrollista” prolongó y profundizó una forma implícita orientada hacia el abaratamiento de las inversiones sin atender la importancia de incentivar el robustecimiento de la industria de bienes de capital nacional para la sostenibilidad del patrón de acumulación. Asimismo, el potencial sistémico de estas políticas también se diluyó debido a la falta de articulación y complementación entre las distintas iniciativas, como también por la ausencia de una institucionalidad jerárquica y estratégica de orden superior a los organismos de aplicación que coordinara la implementación de los instrumentos de política y sus efectos al mismo tiempo que evitaba su solapamiento (Lavarello y Sarabia, 2017)

En suma, dentro de la normativa vigente en relación con la industria de bienes de capital las políticas que buscaban incentivar la fabricación doméstica fueron una minoría que no logró promover la integración nacional, ni el aumento de la producción y a la innovación tecnológica. De modo que no solo se ponen en evidencia los límites de las políticas implementadas para dicho fin a raíz de la agudización del “sesgo importador” (Gonzalez Passetti, 2019) de la forma de implicación debido a la

acumulación de políticas heredadas y nuevas iniciativas, sino también las limitaciones del propio Estado para propiciar la transformación productiva.

A su vez, tras el cambio en la dirección política del Estado que tuvo lugar a fines del año 2015 se modificó sustancialmente el comportamiento del sector ya que la industria perdió la centralidad otorgada anteriormente y se instauró un nuevo modelo que priorizó el crecimiento liderado por las inversiones extranjeras y la especulación financiera. En ese contexto, muchas de las iniciativas públicas identificadas perdieron impulso o directamente fueron descontinuadas, al mismo tiempo que el desmoronamiento en la actividad industrial impactó en la industria de bienes de capital en su rol de proveedora hacia los demás sectores. No obstante las políticas públicas continuaron siendo en gran medida las mismas que en la etapa previa aunque con alcance restringido y ajustes presupuestarios.

Conclusión

Si bien el período observado marca claramente una línea divisoria entre la etapa neodesarrollista (2003-2015) y una etapa donde tanto la industria como el Estado perdieron su lugar de protagonismo (2015-2019), ambas comparten la carencia estratégica de la forma implicativa estatal en relación con la industria de bienes de capital. En gran medida se dieron continuidad a aquellos sesgos históricos vinculados con el sector mediante la implementación de políticas públicas que privilegiaron la importación de bienes desde el exterior antes que la conformación de un núcleo endógeno de fabricación nacional que pueda dotar de sostenibilidad al patrón de acumulación.

Por lo tanto la etapa neodesarrollista postergó la transformación productiva de igual manera que durante el trunco proceso de industrialización del siglo XX debido a la irresoluta encrucijada que evidencia las limitaciones en la construcción de un proyecto estatal configurado por una forma implicativa que permita promover el desarrollo de la industria de bienes de capital. Teniendo en cuenta las medidas implementadas, el sector no fue concebido como estratégico ni tampoco recibió un tratamiento específico que tuviera en cuenta sus características para emprender una transformación productiva que viabilice un desarrollo inclusivo y sostenible en el tiempo.

De esta forma, de igual forma que durante el siglo XX, el modo implicativo del Estado para con el sector en el período observado osciló entre un incipiente proceso industrializador que favoreció deliberadamente la importación de bienes de capital

y la apertura comercial indiscriminada de un proyecto político que desestimó la relevancia del crecimiento industrial.

Para finalizar, cabe mencionar la importancia de identificar las dinámicas de las experiencias pasadas a fin de sistematizar un conjunto de aprendizajes útiles para aprovechar de la mejor manera los venideros intentos de transformación productiva que permitan consolidar la superación de los límites estructurales que presenta el sector y dotar de sostenibilidad al patrón de desarrollo.

Referencias bibliográficas

- Abeles, M.; Lavarello, P.; Montagu, H.** (2019). “Brechas tecnológicas y restricción externa en argentina durante los tempranos 2000: un análisis heurístico”. *Semestre Económico*, 21, 47, 123-146.
- Azpiazu, D. y Nochteff, H.** (1994). *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en la Argentina*. Buenos Aires: Tesis-Grupo Editorial.
- Bértola, L. y Ocampo, J.A.** (2010). *Una historia económica de América Latina desde la independencia. Desarrollo, vaivenes y desigualdad*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana.
- Brenner, N.** (2004). *New State Spaces. Urban governance and there scaling of state Hood*. New York: Oxford University Press.
- Bresser Pereira, L.C.** (2007). “Estado y Mercado en el Nuevo Desarrollismo”. *Nueva Sociedad*, 210, 110-125.
- Castells, M.J; Ferreira, E; Inchauspe, E y Schorr, M.** (2014) “Bienes de capital en la posconvertibilidad: desempeño comercial externo y (des)aprovechamiento de la masa crítica existente”. *Realidad Económica*, N° 283, 1° de abril - 15 de mayo. Buenos Aires: IADE.
- CEPAL (1961). “Desarrollo Economico, Planeamiento y Cooperacion Internacional”. Santiago de Chile: Cepal
- Fajnzylber, F.** (1983). *La industrialización trunca de América Latina*. México: Editorial Nueva Imagen.
- Fajnzylber, F.** (1992) “Industrialización en América Latina. De la caja negra al casillero vacío”. *Nueva Sociedad*, N° 118, Marzo – Abril, pp. 21-28.
- Fernández, V.R.; Tealdo, J. y Villalba, M.** (2005). *Industria, Estado y territorio en la Argentina de los '90. Evaluando la desimplicación estatal selectiva y repensando los caminos del desarrollo*. Santa Fe: Ediciones UNL.
- Ferrer, Aldo** (2004). *La economía argentina*. Buenos Aires.

- Gaitán, F.** (2014). “Auge, ocaso y resurgimiento de los estudios sobre desarrollo en América Latina”. Documentos de Proyectos 575, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- García Puente, J.; Lauxmann, C. y Ormaechea, E.** (2019). “El Estado como proyecto político. El caso del Estado Argentino desde principios del siglo XX”. Presentado en *Cuartas Jornadas de Ciencia Política del Litoral*. Santa Fe.
- García Puente, M. J.** (2020) *Transformaciones del Estado y desarrollo industrial: capacidades estatales de la provincia de Santa Fe (2000–2013)*. Santa Fe: Ediciones UNL.
- Gonzalez Passeti, A.** (2019) “Problemas de desarrollo de la industria de bienes de capital en Argentina. Algunos elementos explicativos”. Presentado en Séptimas Jornadas de Historia de la Industria y los Servicios, 12 - 13 de septiembre de 2019, Universidad Nacional de San Martín.
- Hirschman, A. O.** (1968). “La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina”. *El trimestre económico*, 35(140), 625-658.
- Jessop, B.** (1986). “Estrategias de acumulación, formas de Estado y proyectos hegemónicos”. *Estudios Políticos*, nueva época, vol. 5, núm. 3-4. México: UNAM.
- Jessop, B.** (1990). *Putting States in Their Place: Once More on Capitalist States and Capitalist Societies*. State Theory: putting capitalist states in their place (pp. 338–369). Penn State University Press.
- Lavarello, P. y Sarabia, M.** (2017) “La política industrial en la Argentina durante la década de 2000”. En M. Abeles, M. Cimoli, P. Lavarello (eds.), *Manufactura y cambio estructural: aportes para pensar la política industrial en la Argentina*, Libros de la CEPAL, N° 149 (LC/PUB.2017/21-P), Santiago: CEPAL.
- Ministerio de Industria (2011). *Plan Estratégico Industrial 2020*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- Oszlak, O. y O’Donnell, G.** (1995) “Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación”. *Redes*, 2 (4), 99-128.
- Peirano, F; Carregal, C y Peirano, A.** (2017) “El complejo productivo de bienes de capital: entre el carácter estratégico, la expansión y los límites estructurales”. En M. Abeles, M. Cimoli, P. Lavarello (eds.), *Manufactura y cambio estructural: aportes para pensar la política industrial en la Argentina*, Libros de la CEPAL, N° 149 (LC/PUB.2017/21-P), Santiago: CEPAL.
- Pinto, A.** (1970) “Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de la América Latina”. *El trimestre económico*, N° 145, México: Fondo de Cultura Económica.
- Rapoport, M.** (2007). “Mitos, etapas y crisis en la economía argentina”. En Mario Rapoport y Hernán Colombo (comp.), *Nación-Región-Provincia en Argentina*. Pensamien-

to político, económico y social (pp. 9-37). Vicegobernación de Catamarca-Imago Mundi, Buenos Aires

Romano, A. (2015). “Bienes de capital - Principales instrumentos”. *Industrializar Argentina*, Año 13, N° 26. Buenos Aires.

Rosenberg, N. (1963). “Capital goods, technology, and economic growth”. *Oxford Economic Papers, New Series*, 15(3), 217-227.

Santarcángelo, J., Wydler, A. y Padín J. M. (2019). Política económica y desempeño industrial en la Argentina durante el gobierno de la Alianza Cambiemos. Balance y perspectivas. *Revista de Ciencias Sociales*, segunda época 10 (35) 171-188. Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.

Sztulwark S. (2005) *El estructuralismo latinoamericano. Fundamentos y transformaciones del pensamiento económico de la periferia*, Buenos Aires: Universidad General Sarmiento- Prometeo

Tavosnanska, A. (2018). “Modelo de desarrollo y políticas productivas: resultados a dos años y medio de Cambiemos”. *Revista Economía y Desafíos del Desarrollo*, 2 (1), 3, Diciembre 2018 – Mayo 2019. Universidad Nacional de San Martín: Escuela de Economía y Negocios.

El marco teórico del “diseño de políticas”: antecedentes, supuestos de trabajo y aportes para el estudio de las políticas públicas con referencia a las políticas de ciencia y tecnología

DANIEL A. COMBA

dcomba@fhuc.unl.edu.ar

Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral

Resumen

Los estudios de políticas públicas tienen un gran desarrollo al interior de la Ciencia Política desde la segunda parte del siglo XX y hasta la actualidad. Desde los primeros estudios centrados en la “decisión” o en el “proceso de las políticas” como unidades de análisis, son numerosos los desarrollos teóricos y metodológicos que surgieron en torno al análisis de políticas. Dentro de esos diversos desarrollos, el presente trabajo centra la atención en el de “Diseño de Políticas” (DdP) (*Policy Design*), prestando particular atención a sus antecedentes, los primeros trabajos, puntos de discusión, y las herramientas que proponen para el estudio de las políticas públicas, incluyendo aportes y miradas que desde este marco teórico abordan estudios en América Latina. Presentados los principales supuestos de trabajos y aportes para el análisis y la elaboración de políticas propias del DdP, el trabajo avanza en una propuesta de indagación desde este marco de referencia para aplicar al estudio de un área de políticas en particular en Argentina, las políticas de ciencia, tecnología e innovación (PCTI).

Palabras clave: políticas públicas / diseño de políticas / herramientas de políticas / retroalimentación de políticas / ciencia, tecnología e innovación

1. Introducción

Los estudios de políticas públicas tienen un gran desarrollo al interior de la Ciencia Política desde la segunda parte del siglo XX y hasta la actualidad. Los primeros enfoques que tenían a la "decisión" o al "proceso de las políticas" como unidades de análisis, fueron aportando conocimientos sobre los mecanismos y herramientas que al interior del Estado se diseñan e implementan para atender demandas o problemas en la sociedad (incluyendo aquí al mercado), o en el propio Estado. No obstante, conforme nuevos interrogantes fueron surgiendo, y ciertas limitaciones de los enfoques señalados se hicieron evidentes, comienzan a desarrollarse una serie de marcos teóricos que realizarán importantes aportes al estudio de las políticas públicas, algunos de ellos desde otros objetos de análisis de la Ciencia Política (como el marco de las "coaliciones promotoras"), otros dentro del propio campo del análisis de políticas (como el enfoque de las "corrientes múltiples", o los estudios de la "agenda pública"). Uno de los marcos teóricos para el análisis de políticas públicas que comienza a cobrar relevancia en la década de 1980 es el del "Diseño de Políticas", aportando una mirada singular sobre la importancia de considerar el momento del diseño de políticas, indagando en las diferentes herramientas y componentes de las políticas, y prestando especial atención a los supuestos subyacentes en los diseños, las alternativas de políticas al momento de la decisión, los procesos de retroalimentación (feedback) de políticas, y los componentes y herramientas propios de los diseños de políticas, entre muchos otros temas.

El presente trabajo tiene como propósito principal presentar el DdP, en tanto enfoque teórico singular y de relevancia para el análisis y la elaboración de políticas públicas. Al mismo tiempo, indagar en la utilidad de este enfoque para el estudio de un área de políticas en particular implementadas desde el Estado nacional en Argentina, las PCTI. Con este propósito, el trabajo se organiza en tres secciones - que siguen a esta introducción- y unas consideraciones finales. En la siguiente sección se da cuenta de los antecedentes de este enfoque y los supuestos epistemológicos de los que parte. En la tercera sección se presentan las primeras discusiones al interior del enfoque, cuáles fueron los principales contrapuntos y líneas de discusión, como así también las herramientas que propone para el análisis, y algunas de sus ventajas y limitaciones; cierra este apartado, una breve referencia a la aplicación de este enfoque en estudios de políticas públicas en América Latina. La cuarta sección propone algunas líneas de indagación desde el enfoque de DdP para el estudio de las PCTI, en particular para el caso argentino.

Cierra el trabajo unas breves consideraciones finales que integran lo desarrollado en cada uno de los apartados.

Un punto a señalar antes del cierre de la introducción es que el trabajo se centrará específicamente en aportes que contribuyen y discuten la importancia del diseño para las políticas públicas. El autor reconoce la existencia de una importante literatura e investigaciones que se centran en el "diseño institucional", que excede el campo específico de las políticas públicas, aunque este último toma elementos del primero. Al mismo tiempo, hay una literatura reciente proveniente del campo de las ciencias del comportamiento (*behaviorism*) que en los últimos años realizó importantes aportes vinculados a cómo se puede incidir -desde el diseño- en el comportamiento de las personas, en particular desde el concepto de *nudge*¹. A lo largo del trabajo, las referencias a los aportes sobre diseño institucional por fuera del campo de las políticas públicas, o los específicos que provienen desde el conductismo, serán debidamente señaladas cuando se consignent.

2. Antecedentes y supuestos teóricos

La importancia del momento del diseño de las políticas públicas comienza a ser considerada como relevante, conforme el enfoque del *proceso de políticas públicas* (o la secuencia por etapas) cobra importancia en los primeros estudios que desde la Ciencia Política y disciplinas afines empiezan a ocuparse de manera sistemática del estudio de las políticas públicas². El enfoque del proceso identifica al diseño de políticas como un momento previo a la toma de decisión sobre el camino a seguir. Entre otros asuntos a atender, en este momento destaca el análisis de posibles alternativas de actuación frente a una cuestión, como así también del conjunto de herramienta con las que dispone el Estado y los *policy makers* para elaborar cada una de estas alternativas. Si bien a inicios de la década de 1980 el enfoque del proceso de políticas públicas comienza a recibir críticas por sus limitadas capacidades explicativas³, es precisamente a fines de esa misma década cuando –

1 Los nudges (empujones) pueden definirse como intervenciones orientadas a modificar las decisiones individuales, buscando modificar el comportamiento de las personas en una dirección deseada. Estos "pequeños empujones" se caracterizan por no prohibir ninguna opción, ni alterar en gran medida los incentivos económicos. El trabajo de referencia sobre estas líneas de indagación es el de Thaler, R. H. y Sunstein, C. R. (2009)

2 Como referentes del modelo por etapa se puede ver a Jones (1970). En América Latina, una primera variante de este modelo es presentada por Oszlak y O'Donnell ([1976] 2007), aunque con otras connotaciones y aplicaciones.

3 Un autor que presenta una serie de puntos críticos al enfoque del proceso de políticas públicas es Nakamura (1986). Entre otros argumentos, el autor señala que el enfoque del proceso de políticas, si bien muy extendido en la disciplina, es impreciso y lleva a mucha confusión conceptual generan problemas

como se verá más adelante- el DdP comienza a constituirse en un marco de análisis propio, rescatando los antecedentes que dieron inicio a las discusiones y enfoques que originariamente iniciaron el debate, y poniendo la atención en la importancia de este momento para la actuación del Estado en cualquiera de sus niveles. Una referencia a esos antecedentes es necesaria para luego avanzar en los principales aportes del enfoque del DdP.

Ya en la temprana propuesta de Harold Laswell sobre una *Ciencias de las políticas*⁴, se resalta la importancia de avanzar hacia estudios que permitan planificar las intervenciones del gobierno a partir de conocimientos que combinen, por un lado los avances de investigaciones del campo académico, y por otro el conocimiento práctico de quienes gestionan diariamente políticas y programas en el gobierno. En dicha propuesta se resalta la importancia del "...acto de imaginación creativa, capaz de introducir políticas nuevas y exitosas en el proceso histórico, aunque no se pueda garantizar de antemano cuáles podrían ser las ideas exitosas. Esta actitud aumenta la probabilidad de que el investigador alumbre propuestas político-administrativas históricamente viables" (Laswell, [1951] 1992, p97). El autor proyectaba una Ciencias de las Políticas en la cual el conocimiento y los estudios que se llevan adelante desde diferentes disciplinas (no solamente la de las ciencias sociales) contribuyeran a una mejora de la actuación de los gobiernos, a partir de intercambios entre investigadores/as y personal de gestión o en puestos de toma de decisión en los poderes públicos. En esa propuesta, nuevas alternativas de actuación, nuevos diseños de políticas -para Laswell, muy probablemente más eficaces-, aportarían mejoras a las actuaciones de las áreas de políticas involucradas en este proceso de aprendizaje.

Otro autor de referencia para este enfoque es Theodore Lowi ([1964]1992), quien unos años más tarde, y cuestionando los avances de las investigaciones de políticas públicas a partir de estudios de casos anclados en teorías pluralistas o elitistas⁵, señala que los mismos "no generan proposiciones comprobables mediante investigación y experiencia. Más aún, los descubrimientos de sus estudios no logran ser acumulativos" (p.95), por lo que se propone "...intentar una vez más formular teorías que conviertan los simples hechos concretos de los estudios de caso en elementos susceptibles de juicio, comparación y acumulación" (p.90), y señalando que "la razón por la cual los estudios de caso y otros estudios empíricos específicos

teóricos y prácticos: "teóricos en el sentido de que las categorías tal como se aplican no son lo adecuadamente específicas para lo que pretende aplicarse. Práctico en el sentido de la confusión teórica lleva a diagnósticos o implementaciones erróneas o a mejoras parciales" (Nakamura, 1987, p.145)

4 Laswell es un autor que también plantea la política pública como proceso, o compuesta por etapas.

5 En su trabajo, Lowi aborda un tercer enfoque derivado de un estudio de caso realizado por Schattschneider, en donde identifica una arena que combina características tanto del pluralismo como del elitismo.

no aportan generalizaciones interesantes es porque no existe vinculación entre las vagas teorías políticas (posiblemente no vinculables) y los casos observables" (98). Lowi propondrá un marco de referencia interpretativo basado en el argumento de que las relaciones entre individuos están determinadas por expectativas (por lo que esperan obtener de sus relaciones con los demás), y que en política, las expectativas están determinadas por las políticas públicas, por lo que "...la relación política está determinada por el tipo de política [pública] en juego, de manera que para cada tipo de política [pública] es posible encontrar un tipo específico de relación política" (p.99). A partir de estas premisas, Lowi plantea su clásica tipología identificando como tipos a las políticas distributivas, regulativas y redistributivas, agregando luego las constitutivas. La tipología se construye a partir de dos dimensiones: el poder coercitivo (alto o bajo) y los intereses afectados por las políticas (individuales o colectivos).

El planteo de Lowi derivó en un cambio en la forma de entender las relaciones entre política y políticas públicas, invirtiendo la relación entre ambas variables que estaba presente en los estudios que parten de las teorías pluralistas o elitistas. Así, la propuesta de "las políticas determinan la política", será un punto de referencia para los estudios y las investigaciones que, partiendo de la importancia de considerar las políticas como objeto de estudio –atendiendo que configuran las relaciones entre actores y las posiciones de los mismos sobre las cuestiones en juego–, se centrarán más en las características de las políticas, sus diseños, herramientas y supuestos implícitos sobre el comportamiento de los actores presentes en los diferentes instrumentos, entre otros temas.

Otro antecedente importante vinculado con el enfoque bajo análisis es el giro que se da al interior del paradigma (neo)institucionalista de inicios de la década de 1980, en particular en dos de sus variantes, el Institucionalismo de la Acción Racional (IAR), y el Institucionalismo Histórico (IH). El primero de ellos supone una incorporación de la dimensión institucional al enfoque de la elección racional, como parte de las estrategias que definen los individuos dadas sus expectativas. Esto es, al interior del paradigma de la elección racional (*rational choice*) comienza a generarse una propuesta metodológica que no centrará la atención solamente en las conductas y prácticas de individuos a partir de la racionalidad estratégica, sino que reconocerá –incorporando al análisis– la importancia que las instituciones tienen en la definición de estas estrategias. Desde el IAR⁶, las instituciones serán entendidas como los "conceptos compartidos utilizados por los seres humanos en situaciones recurrentes organizadas por reglas, reglas y estrategias" (Ostrom, 2010,

6 Por cuestiones de espacio, no se avanza en el trabajo sobre los aportes de este enfoque, lo que no supone desconocer la relevancia que tiene para el DdP.

p.25). Por su parte, desde el IH, comienza a señalarse la relevancia de la dimensión temporal y los procesos de causación acumulativa, como así también los fenómenos de retroalimentación de políticas, aportes estos que contribuyeron a los avances del enfoque del DdP.

Como señalan Ingram, Schneider y Deleon (2010), el enfoque del DdP incorpora con Lowi la incidencia de los diseños hacia adelante (el tipo de política que se implemente configurará la arena de poder), y con el IH se recupera la incidencia sobre los diseños presentes de políticas adoptadas en el pasado (path dependence, trayectorias históricas de las políticas). A estos enfoques se agrega la importancia que desde el IAR se les da a los componentes del diseño institucional de los instrumentos de políticas.

Con estos antecedentes, a fines de la década de 1980 se irá consolidando un enfoque singular que centrará la atención en la etapa del diseño de políticas, la importancia del análisis de alternativas, las configuraciones de los diseños institucionales y las herramientas de políticas (Schneider y Sidney, 2009). Desde el DdP, se plantea una relación que va desde la idea (posibles alternativas) y las herramientas, al diseño y luego la acción (implementación), bajo un fuerte supuesto epistemológico similar a los argumentos presentados por Theodore Lowi a los que ya se hicieron referencia.

En el siguiente apartado se presentan los principales desarrollos teóricos y metodológicos del enfoque, a partir de los antecedentes referenciados, y analizando los aportes, contrapuntos y debilidades del DdP para el análisis o la elaboración de políticas públicas.

3. El enfoque del Diseño de Políticas: propuestas y herramientas recientes para el análisis y la elaboración de políticas

Durante las décadas de 1970 y 1980 se llevaron adelante numerosas investigaciones que analizaron el momento de la implementación⁷, las que se centraban en un análisis del proceso de ejecución de una política o programa gubernamental, dando cuenta de las causas que explicaban la consecución efectiva de los objetivos perseguidos o, por el contrario, el fracaso o las dificultades para alcanzarlos. Dentro de estas últimas se señalaban tres tipos frecuentes de fallas que las políticas encuentran en las etapas previstas para alcanzar sus metas: 1) la primera es el fracaso de la implementación (sabotaje intencional o accidental), 2)

7 Como se señala, son muchos los estudios llevados adelante en esos años; un trabajo de referencia y de consulta frecuente es el de Pressman y Wildavsky que se centra en la implementación de un programa nacional en una ciudad de tamaño intermedio Estados Unidos (Pressman y Wildavsky, [1973] 1998).

una segunda falla es la del diseño de la política (ya sea por ambición excesiva, mal delimitación del problema, o por sobrestimar los recursos con los que la administración cuenta), 3) por último las fallas asociadas a los efectos negativos o consecuencias no buscadas por las políticas (independientemente que alcance o no la meta perseguida). En esos estudios, y dado el interés y los objetivos que tenían, estas fallas eran señaladas desde la implementación, sobre la misma etapa o –como se señaló- en el momento de pre-ejecución (fallas de diseño), o de post-implementación (efectos negativos).

Los estudios centrados en la implementación -los que partían de enfoques diferentes sobre cómo se lleva a la práctica esa etapa⁸- comienzan a ser cuestionados por la relevancia que le daban a esta instancia y la consecuente falta de atención a otros momentos de las políticas. Una de las líneas argumentales de esos cuestionamientos partía de la necesidad de poner en el centro del debate el momento del diseño de las políticas. En este sentido, Linders y Peters (1987) señalaron que una de las principales falencias de los estudios de implementación eran tomar a las políticas públicas y al sistema político como dados, e inferir de lo empírico proposiciones normativas y prescriptivas (lo que debe y no debe hacerse), como reglas. Al mismo tiempo, la concentración en la implementación “ha agregado poco a nuestra comprensión teórica de la formulación de políticas...” (p.459), señalando que la mayoría de estos estudios llegaba a la conclusión de que, si se resuelven los problemas de implementación, también se solucionan los problemas de diseño. Los autores plantean en ese artículo la necesidad de considerar –entre otros aspectos-, criterios políticos, económicos y éticos para el diseño y la selección de políticas. Al mismo tiempo los autores señalaran:

Argumentamos a favor de un enfoque más diverso para la selección de políticas por parte del gobierno. Tal enfoque debe ocuparse de la implementación, pero solo como una más de las condiciones con las que debe ocuparse para el éxito del diseño de políticas. Argumentamos también que la selección de las políticas depende en primer lugar de la selección de las metas y de los mecanismos desarrollados para alcanzar tales metas. La política debe hacerse en función de lo que queremos hacer, no de lo que podemos hacer fácilmente. (p.467-468)

Como se aprecia, vuelven a poner el foco en la importancia de la racionalidad instrumentalista al momento del diseño de políticas (metas y mecanismos para alcanzarlas) y resaltando una visión de horizontes deseables más que posibles (“lo

8 Estos enfoques diferentes son: top-down” (de “arriba hacia abajo”), “bottom-up” (de “abajo hacia arriba”), el “backward mapping” (modelo evolutivo), y el “Bottom Down” (de “abajo hacia abajo”). Una caracterización de los mismos se desarrolla en Linders y Peters (1987)

que queremos hacer"). La "perspectiva del diseño" desarrollada por los autores⁹, parte de la fijación de metas y considera las variables vinculadas con la formulación, la "maquinaria" de implementación y el ambiente. La propuesta centrada en el diseño busca reemplazar a la "viabilidad" como fuerza impulsora de las políticas por "los grandes objetivos", en dónde las alternativas de acción surgen de las combinaciones de las variables señaladas y en entornos diversos. Como se irá presentando, este nuevo interés por el diseño de políticas es uno de los trabajos que abre los nuevos debates y reflexiones sobre este tema de investigación.

La (nueva) mirada sobre el momento del diseño de las políticas públicas implicó un avance en el objeto de estudio que llevó a considerar las diversas variables que lo explican, o las unidades de análisis relevantes para dar cuenta del mismo. Así, de los primeros aportes que resaltaron la importancia de este momento en el proceso político y de políticas, se avanzó a un análisis de sus componentes, herramientas, contenidos¹⁰ y alternativas para su selección (entre otras cuestiones). Por un lado, se producen indagaciones sobre las herramientas o instrumentos de políticas y los supuestos de comportamientos subyacentes que guían su elección (Schneider & Ingram, 1990; 1997; Schneider y Sidney, 2009), por otro en la relación entre los actores políticos y la selección de instrumentos (Linder y Peters, 1991; Howlett, 2009), en tanto que la mirada hacia el pasado y la incidencia de las políticas pasadas comienza también a cobrar relevancia (Pierson, 1993).

3.1 Herramientas, instrumentos para el diseño, y los supuestos de comportamientos subyacentes

Respecto a los instrumentos y/o herramientas de políticas públicas, muchos de los trabajos que se fueron publicando señalaban la complejidad y diversidad de temas sobre los que fueron avanzando los Estados desde la década de 1930 en adelante, proceso que vino de la mano de una proliferación de técnicas e instrumentos a partir de los cuáles los gobiernos buscan influir en los comportamientos y lograr sus metas. Esas técnicas o herramientas se pueden identificar, por ejemplo, con estándares, gastos directos, subsidios, sanciones, empresas públicas, contratos, subvenciones, educación, licencias, concesiones, regulaciones, un listado exhaustivo de las mismas llevaría un espacio que excede este trabajo. Una primera aproximación a este tema estuvo dada por identificar

9 Como alternativa a los enfoques centrados en la implementación señalados en el pie de página 8.

10 Como todo objeto de estudio, cuando desde un campo disciplinar se comienza a estudiarlo su complejidad aumenta (más nos acercamos, más nos damos cuenta que las variables que los explican aumentan).

agrupamientos de instrumentos a partir de clasificaciones a nivel micro que enfatizan determinadas características, como el trabajo de Elmore (1988) que propone cuatro técnicas: mandatos (reglas que restringen ciertas acciones de agencias o poblaciones objetivos), incentivos (contraprestaciones, generalmente en dinero, para fomentar determinadas actividades), capacidad (recursos para que las oficinas gubernamentales realicen sus acciones), y herramientas de cambios de sistemas (altera los organigramas o las funciones y competencias de las oficinas gubernamentales). Por su parte, Schneider & Ingram (1990) centraron su atención en "...las herramientas de políticas y las teorías conductuales subyacentes - explícitas o implícitas- que guían la elección de las herramientas" (p. 511). El supuesto del que parten las autoras es que "...las políticas públicas casi siempre intentan que las personas hagan cosas que de otra manera no harían, o permite a las personas hacer cosas que de otro modo no hubieran podido hacer" (p.513), y que un abordaje de las herramientas de políticas debe partir de una teoría de la decisión y la acción individual, para enfocarse en aquellos aspectos de las decisiones y acciones que son susceptibles de modificar o manejar partir de las políticas¹¹. Para Schneider & Ingram, el hecho de que las personas no toman de manera unilateral o colectiva las medidas necesarias para atenuar los problemas de agenda pública (sociales, económicos, políticos), puede explicarse por varios motivos, ya sea porque creen que la ley no los dirige o autoriza a tomar medidas, porque carecen de incentivos o capacidades, o bien porque están en desacuerdo con los valores implícitos en los medios y fines¹². Sobre estas tendencias, las herramientas de políticas abordan estas problemáticas a partir de estrategias que los autores las clasifican en cinco grandes categorías: recursos de autoridad, incentivos, generación de capacidades, uso de proclamas simbólicas y exhortativas para influir en la prescripción de valores, o promoviendo el aprendizaje para reducir la incertidumbre. En la Tabla 1 se presenta una síntesis de los componentes de cada una de ellas.

11 El concepto en inglés que utilizan los autores es el de "policy handles".

12 Otra explicación sería un nivel tan alto de incertidumbre que los problemas de agenda no se conocen o no están bien delimitados. Ante esta situación, no está claro lo que las personas deberían hacer.

Tabla 1: caracterización de herramientas de políticas de Schneider & Ingram (1990)

Herramienta	características	Teorías conductuales subyacentes
Autoridad	Declaraciones respaldadas por la autoridad legítima del gobierno que otorga permisos o prohibiciones. Se utilizan principalmente dentro de la estructura jerárquica del gobierno	Asumen que los agentes y lo objetivos responden a la estructura organizativa de relaciones jerárquicas, y que los niveles inferiores usualmente harán lo que se les indique.
Incentivos	Herramientas que dependen de beneficios tangibles, positivos o negativos, para inducir el cumplimiento o fomentar determinados comportamientos en tanto deseables.	Asumen que los individuos maximizan utilidad y no estarán motivados positivamente para tomar medidas relevantes en ciertas políticas, a menos que sean influenciados, alentados o coaccionados por la manipulación de beneficios o cargas tangibles.
Capacidades	Brindan información, capacitación, educación y recursos para permitir que individuos, grupos o agencias tomen decisiones o realicen actividades.	Asume que los incentivos no son un problema, pero que puede haber barreras derivadas de la falta de información, habilidades u otros recursos necesarios para tomar decisiones o emprender acciones que contribuyan a los objetivos de políticas.
Proclamas simbólicas y exhortativas	Herramientas que apelan a lo simbólico o a resaltar valores, tales como declamaciones, imágenes, símbolos, etiquetados, conducta de los gobernantes	Asumen que los individuos están motivados por cuestiones psicológicas y/o culturales, y deciden si emprenden o no acciones sobre la base de sus creencias o valores. Los individuos se comportarán según lo esperado por las políticas, si los objetivos de estas son consistentes con sus creencias.
Aprendizaje	Se utilizan cuando se desconoce la base sobre la cual las poblaciones objetivo podrían moverse para emprender acciones de resolución de problemas. Las agencias o las poblaciones objetivo extraen lecciones de la experiencia a través de evaluaciones, audiencias y arreglos institucionales, para optar por las mejores herramientas para las metas fijadas	Asume que las agencias y las poblaciones objetivo pueden aprender sobre el comportamiento y seleccionar de las otras herramientas aquellas que sean más efectivas.

Fuente: elaboración propia a partir de Schneider & Ingram (1990)

Esta clasificación propuesta podría utilizarse para caracterizar el proceso de políticas, o las herramientas más seleccionadas por las elites políticas (en clave comparada). Al mismo tiempo, para ver cómo cambian las políticas en una misma

arena a lo largo del tiempo, y de qué tipo de herramientas predominan en un determinado período histórico (Schneider & Ingram, 1990).

En un trabajo posterior, las mismas autoras presentan los elementos empíricos principales a considerar al momento del análisis y el diseño de políticas, entre los cuales identifican: 1) la definición del problema, 2) los beneficios y cargas que distribuye, 3) la población objetivo, 4) las reglas, 5) las herramientas, 6) la estructura de implementación, 7) las construcciones sociales, 8) los fundamentos y, 9) los supuestos subyacentes. Al igual que en el trabajo previo, aparecen componentes racionales e instrumentales del diseño (por ejemplo, beneficios y cargas, reglas, etc.), como así también los componentes cargados de valor o más subjetivos (por ejemplo, construcciones sociales, supuestos subyacentes). Todos los componentes presentados por las autoras pueden observarse de manera directa o indirecta (Schneider & Ingram, 1997)

3.2 Los actores políticos y el diseño de políticas: aportes para pensar nuevas alternativas

La selección de instrumentos de políticas entre un conjunto de alternativas, y de cómo los actores políticos-gubernamentales se vinculan con este momento, es uno de las líneas de estudios que también se constituye en objeto de indagación dentro del DdP. La literatura más clásica sobre políticas públicas, principalmente la proveniente de la ciencia de la administración y los enfoques de gestión, señala la necesidad de elegir entre alternativas que se proponen por analogía o promoción, minimizando las innovaciones o el invento de nuevas alternativas o vías para alcanzar metas de políticas. Esta forma de proceder al momento de elegir entre diferentes opciones llevada al extremo supone dinámicas similares al "modelo de la papelería" propuesto por Kingdom (1984), en donde lo que hay son *problemas en busca de soluciones*. Frente a esto, Linder y Peters (1991), proponen un modelo para contrarrestar las tendencias sistémicas contra la "creación de nuevas soluciones", esto es, avanzar en estrategias que permitan diseñar alternativas de manera "consciente". El esquema propuesto parte del supuesto que uno de los problemas del diseño es el de cuál es la mejor manera de cambiar los comportamientos, independientemente si nos motiva el costo social, el interés público o la preocupación por los menos favorecidos. Al respecto, los autores señalan:

El cambio de comportamiento, ya sea de individuos u organizaciones, requiere dos tipos de mecanismos, uno que establece los controles necesarios y otro que asegura el cumplimiento. La primera tarea es especificar las características de diseño plausibles de cada uno. Para establecer controles, el actor y el instrumento se convierten en hacedor de reglas y en regla; para asegurar el cumplimiento, en un refuerzo y un incentivo... La segunda tarea consiste en evaluar sistemáticamente tanto las características individuales del diseño como sus combinaciones como mecanismos para producir cambios de comportamiento (p.132)

El modelo identifica por un lado a los actores "que hacen las reglas" y a las "reglas" (y sus características), y por otro lado a los actores que "ejecutan las reglas" y los diversos tipos de "incentivos". Respecto a los "diseñadores de las reglas" -la forma institucional que debería regir los niveles de control sobre el comportamiento-, varían en función de la centralización (nivel de concentración de autoridad y control), la flexibilidad (cobertura contra la incertidumbre¹³) y la responsabilidad (rendición de cuentas). En el modelo, las "reglas" se conciben como los "instrumentos" para restringir las elecciones de comportamiento o las transacciones privadas" (p. 135), y se analizan teniendo en cuenta el grado de intervención (en los asuntos no estatales) y la equidad (igualdad de trato para los afectados por las mismas reglas). El segundo actor -el "ejecutor" de las reglas-, es el encargado de controlar la aplicación del incentivo. Decide cuándo y si debe aplicarse la regla, por lo que "la aplicación... implica la disposición del ejecutor para imponer sanciones, así como la capacidad de detectar violaciones" (p. 138). Los ejecutores se clasifican en tres tipos: en el primero, la parte reguladora asume la responsabilidad de monitorear y hacer cumplir su propio cumplimiento; el segundo, es el propio autor de las reglas el que asume la responsabilidad de monitorear y sancionar el incumplimiento; y el tercero es cuando el legislador (quien diseña y sanciona las reglas), se basa en actores independientes para hacerlas cumplir. Por último, los incentivos sirven como castigo por incumplimiento o como aliento a la observación de las reglas. Pueden ser positivos, reforzando el cumplimiento a través de recompensas, o negativos, castigando la no observancia de las reglas con algún tipo de sanción¹⁴.

A partir de estos elementos Schneider & Ingram (1991) señalan que los diseños de alternativas de políticas, para escapar a la mera inercia o analogía, pueden explorar soluciones nuevas a problemas combinando las características de los

13 ¿Puede el diseñador de las reglas hacer frente a lo inesperado y desconocido?

14 "Los incentivos positivos, como la confianza, el elogio y los subsidios, imponen costos de oportunidad si se retiran por incumplimiento. Por el contrario, los incentivos negativos imponen costos cuando se aplican" (Schneider & Ingram, 1991, p. 139)

actores e instrumentos propuestos en el modelo, resaltando de este modo la importancia de que las propuestas de alternativas sean el "...resultado de un proceso de diseño explícito y sistemático" (p. 147)

Como puede observarse, y bajo estos argumentos, las opciones de políticas dependen de los análisis de alternativas diseñadas para atender ciertas cuestiones. Estos análisis podrán estar condicionados por analogías o experiencias previas, o –siguiendo el modelo recién presentado– por un análisis consiente y sistemático. Si bien las alternativas de políticas, y las herramientas a ellas asociadas, pueden ser numerosas y diversas, Howlett (2009) señala que los diseños de políticas operan en varios niveles que restringen las opciones o alternativas en el nivel de aplicación concreta de las políticas, esto es, existe una co-determinación mutua entre los diferentes niveles en el que se definen los objetivos y medios de las políticas: modos de gobernanzas (nivel macro), regímenes de políticas (nivel meso), y el rango de opciones y ajustes de políticas e instrumentos (nivel micro).

El nivel macro se vincula con los "acuerdos de gobernanza". Refiere a los objetivos "macro" de políticas de más alto nivel, y a las preferencias generales de implementación, asociados a un modo de gobernanza, esto es, en torno al conjunto de ideas e instrumentos compartidos entre los principales actores políticos y sociales, sobre cómo deben atenderse los problemas públicos (lo que condiciona las preferencias por ciertos tipos generales de instrumentos y herramientas). Siguiendo un trabajo de Mark Considine¹⁵, Howlett señala que existen cuatro grandes modos de gobernanza: 1) gobernanza legal, 2) gobernanza corporativista, 3) gobernanza de mercado, 4) gobernanza de la red. A su vez, en el nivel meso, en los "regímenes de políticas", se establecen los objetivos y mecanismos a través de los cuales se atenderán específicamente los problemas públicos. Estas opciones o preferencias estarán condicionadas por el nivel macro; así por ejemplo, bajo un régimen de gobernanza de mercado (muy predominante hoy en varios países), los objetivos se enmarcarán en un discurso que espera que el poder del Estado se utilice principalmente para corregir el mercado y la acción colectiva, o la gobernabilidad, esto es, orientado los objetivos y los medios a atender las "fallas de mercado" y las "fallas de gobernanza". Por último, en el nivel micro, el diseño de instrumentos y/o sus ajustes, están a su vez condicionados por el régimen de gobernanza y el régimen de políticas en el que operan. Siguiendo el ejemplo de políticas e instrumentos que se deciden bajo un régimen de gobernanza de mercado, las metas pueden incluir consideraciones de eficiencia, efectividad y equidad, lógicas de distribución y

15 El trabajo de Mark Considine al que refiere es *Enterprising states: The public management of welfare-to-work*, publicado en 2001 por Cambridge University Press.

provisión de bienes, costos de oportunidad, etc. A partir de este análisis multinivel, Howlett señala que

“el rango de opciones específicas, está restringido por los tipos de decisiones de nivel meso que se toman sobre los objetivos y las herramientas de políticas, y ambos a su vez, están restringidos por el tipo de elecciones hechas en el más alto o meta-nivel de objetivos de política en general y preferencias de implementación...” (p. 74)

por lo tanto, “el diseño de políticas exitoso requiere un modelo de elección de herramientas de políticas que tenga plenamente en cuenta los múltiples niveles de elementos o componentes de políticas, así como las interrelaciones existentes entre cada nivel...” (p. 75)

3.3 Los procesos de retroalimentación de políticas

Vinculado con el punto de las opciones de políticas o diseños de alternativas, en particular, con el hecho de que usualmente las respuestas a determinados problemas surgen a partir de adoptar instrumentos o herramientas ya implementados, o que aún se implementan, Paul Pierson (1993) se ocupa de los numerosos estudios que desde la década de 1980 dieron cuenta de los procesos de “retroalimentación de políticas” (*policy feedback*), en particular desde el Institucionalismo Histórico¹⁶ (IH). El autor señala que, en esa década y desde la Ciencia Política, se presta especial atención -desde diferentes perspectivas- a las formas en que las reglas de juego formales e informales influyen en el comportamiento político y social. Si bien desde el IH la mayoría de los análisis se habían centrado en el Estado, las instituciones políticas y las reglas formales, Pierson señala que “las principales políticas públicas también constituyen importantes reglas de juego, que influyen en la asignación de los recursos económicos y políticos, la modificación de los costos y beneficios asociados a las estrategias políticas alternativas, y en consecuencia a la alteración subsiguiente del desarrollo político” (p. 596), añadiendo además que en esa última década “...los estudiosos que trabajan en una serie de cuestiones empíricas han comenzado a enfatizar que “las políticas producen la política”” (p. 595).

Pierson analiza los procesos de retroalimentación de políticas por dos vías: por un lado, mostrando evidencias de estudios que dan cuenta de cómo “las políticas

16 Siguiendo a Pierson y Skocpol (2008) tres componentes centrales caracterizan al Institucionalismo Histórico: el abordaje de cuestiones amplias, la importancia asignada a la temporalidad de los procesos analizados, y el análisis de contextos macro para la formulación de hipótesis sobre efectos combinados.

públicas proporcionan recursos e incentivos", por otro lado –y en clave más interpretativista- investigaciones que analizan a las políticas como "fuentes de información y significado". Respecto a la primera vía, da cuenta de los efectos de la asignación de recursos sobre los grupos de interés, las elites del gobierno y la población. En el primero, las investigaciones señalan que la actividad de los grupos de interés "...a menudo parece seguir más que preceder a la adopción de políticas públicas" (p. 598), sobre todo en los casos en que las políticas públicas asignan recursos que proporcionan una fuerte motivación para que los beneficiarios se movilicen a favor del mantenimiento o la expansión de los mismos, y que las políticas nuevas brindan incentivos para movilizar tanto a los grupos de interés que se benefician de estos recursos, como así también a generar contra-movilización de grupos eventualmente perjudicados por esa asignación. Al mismo tiempo, señala que "...los factores que dan a un grupo de organizaciones una ventaja inicial, incluso pequeña, probablemente se refuerzan a sí mismos. Los costos de iniciar organizaciones competidoras son generalmente altos..." (p. 602). En el caso de las elites de gobierno, Pierson refiere a la serie de investigaciones que desde el IH analiza las capacidades estatales, en particular a los trabajos de Wier y Skocpol (1985) y de Ikenberry (1988). Estos estudios dan cuenta de que los procesos de retroalimentación de políticas llevan a transformaciones de las capacidades estatales, sobre todo cuando se analizan nuevas estrategias para hacer frente a coyunturas críticas, para las cuáles se utilizan nuevos arreglos administrativos e institucionales con capacidades para diseñar e implementar dichas estrategias¹⁷. En cuanto a la asignación de recursos e incentivos sobre la población en general, el autor identifica una serie de líneas de indagación que podrían reforzar las evidencias de que las políticas muchas veces brindan incentivos que alientan a la población a actuar de determinada manera, y bloqueando un camino particular de desarrollo de políticas que alguna vez fue posible¹⁸.

La segunda de las vías por las que Pierson analiza los procesos de retroalimentación de políticas es desde las políticas como fuente de información y significado. Como se señala arriba, esta vía es más interpretativista, agregando a los análisis la pregunta en torno a ¿cómo influyen las reglas de juego en la manera en que los actores sociales le dan sentido a su entorno? Por un lado, varias

17 Referenciando al trabajo de Wier y Skocpol (1985), Pierson señala que esa investigación "sugiere que las decisiones de políticas anteriores en Suecia ayudaron a producir el aparato administrativo que permitió a los actores estatales seguir una agenda keynesiana" (Pierson, 1993, p. 604)

18 Pierson señala aquí la necesidad de avanzar en este tipo de estudios. Los ejemplos que toma son trabajos provenientes de otras áreas de estudio, en particular desde la historia económica como el de Douglas North y el de Brian Arthur, que dan cuenta que muchas veces las soluciones tecnológicas que prevalecen no necesariamente son las más eficientes, como lo demuestra el ejemplo de la adopción del teclado QWERT.

investigaciones han dado cuenta de la importancia de los “efectos de aprendizaje” en el diseño de políticas, principalmente de los individuos y agencias que se encuentran involucrados directa o indirectamente en los procesos de formulación de políticas. Sobre este punto, Pierson rescata el trabajo de Hugh Hecló, quien resaltaba el impacto de cómo las políticas públicas previamente adoptadas inciden en el establecimiento de las nuevas agendas, ya sea porque demostraron ser exitosas en el pasado, o bien aprendiendo de los errores¹⁹. Lindblom (1991 [1959]) ya había señalado algo similar, al plantear que, ante la complejidad de los problemas y la necesidad de arribar a algunos acuerdos mínimos, los tomadores de decisiones muchas veces se apoyan en políticas preexistentes, avanzando solamente de manera incremental y sobre los márgenes²⁰. No obstante los argumentos presentados, Pierson señala que los estudios basados en los aprendizajes de políticas aún requieren refinamientos para ofrecer propuestas más claras sobre las condiciones y motivos que llevan a determinados actores a ver las políticas pasadas como positivas o negativas. El último tipo de estudios a los que refiere Pierson se vinculan a las políticas como fuentes de información para la población en general. Estos avances dan cuenta de cómo las políticas brindan señales que influyen en las percepciones de las personas sobre sus intereses, y sobre si consideran que sus representantes están protegiendo dichos intereses. Al igual que los estudios que se centran en los “aprendizajes de políticas”, parten de reconocer la distribución desigual de la información, pero se extiende a más actores (no solo a quienes están involucrados en el diseño de políticas). Las dimensiones claves de este tipo de trabajos son la “visibilidad” y la “trazabilidad” de las políticas, esto es, los ciudadanos deben experimentar algún resultado discernible que los lleve a indagar sobre los motivos o las causas de tales resultados (visibilidad), y vinculado con los castigos o recompensas hacia los representantes, los ciudadanos deben poder vincular ese resultado con alguna acción gubernamental, alguna oficina del Estado o algún representante.

Un concepto relevante que se vincula con este tipo de estudios -que reconocen la influencia de políticas pasadas en los diseños actuales-, es el concepto de “dependencia de la trayectoria” (*path dependence*). Siguiendo a Kay (2005), los procesos “dependientes de la trayectoria” se evidencian en los casos en donde “...los movimientos iniciales en una dirección provocan más movimientos en esa misma

19 Este es el punto que planteaban Schneider & Ingram en el trabajo antes citado.

20 Una referencia de Pierson al trabajo de Peter Hall refuerza esta hipótesis, al señalar que “los estados estarán predispuestos hacia políticas con las que ya tienen alguna experiencia favorable, e incluso las demandas de partidos políticos y los grupos de interés pueden basarse en sus concepciones de... los legados de políticas existentes (P. Hall, *The Political Power of Economic Ideas*, 1989p.11. Citado en Pierson, 1993, p. 613)

dirección; en otras palabras, el orden en el que suceden las cosas afecta cómo suceden; la trayectoria del cambio hasta cierto punto limita la trayectoria después de ese punto" (p. 553). Para el autor, el concepto de "dependencia de la trayectoria" no es un enfoque teórico, sino es útil como "...categoría empírica, un concepto de organización que puede usarse para etiquetar un cierto tipo de proceso temporal", agregado que la "...aplicación de esta etiqueta a un fenómeno es una forma de explicación" (554). Aplicado al caso de los diseños de políticas, esta categoría empírica es de utilidad para dar cuenta de dos procesos vinculados con alternativas posibles: por un lado, opciones de políticas que en ciertas coyunturas fueron viables, muy probablemente dejen de serlo en el futuro (al menos en lo inmediato); por otro lado, una vez que una política es dedicada, es muy probable que el sendero de dicha política se retroalimente y continúe en el mismo sentido²¹.

3.4 ¿Y en América Latina?

No es una tarea sencilla dar cuenta de los estudios o publicaciones que en América Latina se han ocupado por el diseño de políticas en años recientes. La dificultad es doble, por un lado, por la gran cantidad de investigadores e investigadoras que se ocupan del estudio de las políticas públicas en los países de la región, por otro lado, la dificultad se vincula a que un necesario recorte implicará dejar afuera algunas menciones relevantes. No obstante -y atendiendo a las limitaciones de espacio que supone una ponencia-, unas breves referencias proponen dar cuenta del estado de la cuestión sobre el DdP en la región. Una aclaración se hace necesaria: en América Latina hay muchos antecedentes vinculados con procesos de planificación del sector público. Estos trabajos, identificados en autores como Carlos Matus, daban (dan) cuenta de las diferentes etapas de la planificación en el sector público, siendo una de ellas el diseño del propio plan y las herramientas con las que cuentan los planificadores. Por cuestiones de espacio y de enfoque (centrado en políticas públicas), no haremos referencia a estos desarrollos, aunque sí reconocemos los importantes aportes y posibles abordajes sobre el diseño que pueden provenir de dichos estudios.

Ya se hizo referencia al trabajo de Oszlak y O'Donnell como uno de los primeros en sistematizar una propuesta para el estudio de las políticas estatales en América Latina. Al conceptualizar a las políticas como "nudos" del proceso social, el modelo propuesto reconoce la importancia de estudiar las políticas a partir del

21 Pierson y Skocpol señala "los procesos dependientes de la trayectoria estrictamente definidos involucran una lógica clara: los resultados en una "coyuntura crítica" desatan mecanismos de retroalimentación que refuerzan la recurrencia de un patrón particular en el futuro" (p.13).

surgimiento de la "cuestión", de la posición que sobre la misma tienen diversos actores, y de cómo el Estado se posiciona sobre la misma, identificándolas como "nudos" del proceso social. En su artículo, los autores señalan que la toma de posición por parte del Estado ante una cuestión "...suele ser factor de decisiva importancia para que otros [actores] adopten o redefinan posiciones sobre la misma" (p.569), insinuando el carácter constitutivo de la toma de posición en las estrategias de los actores alcanzados por esa cuestión.

En un trabajo publicado poco tiempo después, Oszlak actualizaba el debate sobre las políticas públicas propio de la ciencia política estadounidense. Partiendo de la dicotomía entre "política" y "administración", Oszlak señalaba que "dentro de la visión amplia, la formulación de una política es una opción abstracta: implica definir el sentido que deberá tener la acción. Contiene entonces elementos normativos y prescriptivos de lo que resulta una visión de un futuro deseable" (Oszlak, 1980 2015, p.167).

Es claro que estos primeros trabajos no ponían el foco en el momento del diseño, ni partían de los supuestos de trabajo que están por detrás del enfoque del DdP. No obstante, fueron trabajos pioneros que comienzan a generar inquietudes, nuevos problemas de investigación, y nuevas líneas de indagación.

Un interesante aporte al análisis de cómo el saber técnico incide en el proceso de elaboración de políticas es el de Antonio Camou (1997, 2006), quien analiza "el papel de los intelectuales expertos y los saberes especializados en la dinámica política en general y en el proceso de elaboración de políticas públicas en particular" (1997, p.4). El autor analiza el papel que tuvieron los intelectuales-expertos, agrupados en centros de investigación y tanques de pensamiento, en la adopción de estrategia de política económicas en América Latina durante los 80 y los 90²², señalando que la incorporación de especialistas y expertos a las burocracias es una tendencia a largo plazo, pero que desde la década de 1980 reviste algunas características singulares, entre ellas: 1) una "autonomía relativa" de las fundaciones, tanques de pensamiento y centros de investigación que proveen cuadros a las áreas del Estado²³; 2) el carácter semipúblico (o semiprivado) de estas fundaciones y centros, que usualmente se constituyen como asociaciones civiles sin fines de lucro y reciben financiamiento de una variedad de actores e instituciones (incluido el propio Estado); 3) por último, el hecho de que "...la gestión directa de los asuntos económicos en América Latina ha sido encomendada a técnicos sin credenciales partidarias, pero con reconocidas antecedentes profesionales" (1996,

22 En Camou (2006) analiza en particular el rol de los saberes expertos y los tanques de pensamiento durante la elaboración y adopción del Plan Austral durante el gobierno de Alfonsín en 1985, y durante la crisis de la Convertibilidad en el 2001, durante el gobierno de F. De la Rúa.

23 En particular en la política económica, que es dónde centra el análisis.

p.13). Los aportes de Camou, analizando las redes de asuntos que vía expertos inciden en el diseño de las políticas económicas, destacan la importancia de cómo las ideas se incorporan en los diseños de las alternativas de políticas.

En el caso de los análisis de las características de las políticas, sus diseños y herramientas, hay investigaciones que centran la atención en el proceso de formación de políticas en América Latina, aunque su marco teórico no parte del DdP sino de la economía política. El trabajo de Scartasini, Spiller, Stein y Tomasi (2010), analiza cómo es la dinámica del proceso de formación de políticas (PFP) en varios de los países de la región. Definen al PFP como "...el proceso fundamental que da forma a las políticas, las impulsa desde las ideas hasta la implementación y las sostiene (o no) al largo del tiempo" (p. 2). No obstante, el enfoque se centra más en dinámicas externas al proceso de formación de políticas, proponiendo un marco explicativo en el que las "características de las políticas públicas" es una variable dependiente del juego político (dinámica institucional y relación entre actores relevantes del sistema político). Dentro de las características de las políticas analizan –entre otras dimensiones-, la "coordinación y coherencia", la "previsibilidad", su "adaptabilidad", las "circunstancias económicas cambiantes".

Algo similar ocurre con el análisis de políticas específicas, en donde las variables explicativas residen por fuera de las configuraciones de las políticas públicas. Ana Castro (2016), al analizar en clave comparada la definición de estrategias de políticas de ciencia, tecnología e innovación²⁴ hace foco en las siguientes dimensiones: a) la arquitectura institucional que tienen a su cargo la formulación de las estrategias (coordinación y gobernanza), b) la relación entre los que toman decisiones y los que subsidian, c) las existencias o no de agencias que realicen estudios de prospectivas tecnológicas, y d) quiénes y cómo financian las actividades de innovación. La autora señala que los países que se encuentran dentro de los casos de exitosos (que lograron dar el "salto del gato") se caracterizan por: i) contar con instituciones capaces de realizar estudios de prospectivas efectivamente considerados en la toma de decisiones, ii) la práctica regular y el ejercicio de prospectiva tecnológica, sujeta a proceso periódicos de revisión, iii) el desarrollo de capacidades para coordinar los conflictos de intereses, y al mismo tiempo neutralizar los mismos cuando se construye un consenso estructurado, y iv) y la existencia de un sistema financiero de innovación enraizado, que es condición necesaria. En esta investigación, la importancia del diseño y la prospectiva en un área específica (ciencia y tecnología), es una de las variables más que explican las configuraciones y el éxito de las políticas, aunque el marco teórico de referencia de

24 Referimos a este trabajo por su pertinencia como ejemplo de otros similares, y por el área de políticas que analiza, que se retoman en la siguiente sección.

la autora es el de las capacidades estatales, los procesos históricos en el área de política bajo estudio cobran relevancia (en este caso a través de los ejercicios sistemático de prospectiva tecnológica).

Como seguramente el lector intuye de los ejemplos referenciados, es escasa la producción de investigaciones que partan del enfoque del DdP presentado en el tercer apartado del trabajo. Avanzar en este tipo de estudios, permitiría profundizar el conocimiento sobre los diseños de políticas en los países de la región, para conocer cuáles son las herramientas y tipos de instrumentos más frecuentes, y si los mismos están (o no) condicionados por decisiones pasadas o los acuerdos de gobernanza presentes en cada uno de los países de la región. Al mismo tiempo, hay desarrollos singulares en América Latina que podrían enriquecer el enfoque. Por ejemplo, los estudios que parten de identificar la configuración de diferentes matrices societales en diferentes momentos históricos, podrían ser un marco de referencia para avanzar en indagaciones sobre si los diseños de políticas en cada una de esas matrices también suponen restricciones de alternativas (similar a los aportes de Howlett sobre modos de gobernanza presentados arriba)

3.5 Síntesis

A lo largo de este tercer apartado se presentaron algunas de las principales referencias vinculadas con el DdP a partir de tres dimensiones presentes en este enfoque: a) las herramientas e instrumentos, y los supuestos subyacentes en los mismos, b) la relación entre los actores políticos y el diseño de políticas, c) los procesos de retroalimentación de políticas. Con estas referencias, se buscó ejemplificar los desarrollos recientes de este enfoque, mostrando los principales avances y puntos de contacto en vistas al momento del diseño políticas. Los tres argumentos centrales del enfoque se pueden sintetizar en: 1) el tipo de diseño de políticas es relevante en tanto condiciona las estrategias de los actores involucrados en una determinada área de política; 2) las herramientas e instrumentos de políticas no son neutrales, tienen supuestos de cómo se comportan los actores, y 3) las opciones de políticas están restringidas, ya sea por los modos de gobernanza o regímenes de política, o por la trayectoria histórica de la misma política.

Una de las principales limitaciones que reviste el enfoque es el excesivo peso que tienen en el mismo el supuesto de que las políticas condicionan la política, que podemos caracterizar como la "sobredeterminación del diseño" en el marco de análisis. Esto lleva a relegar la dimensión política de las políticas públicas, desconociendo que muchas veces las explicaciones de por qué se decidió lo que se

decidió proviene de acuerdos políticos, negociaciones, coordinación de actores, y en ocasiones la injerencia directa de actores extraestatales.

Por otro lado, no son muchas las referencias en el enfoque del DdP que da cuenta de la coordinación en diferentes niveles de gobierno de políticas en una misma área. Predomina aún una visión de lo nacional sobre lo regional-local, por lo que incorporar al enfoque la pregunta por la articulación de políticas hacia abajo (muy presentes en varios enfoques) podría enriquecer los estudios. Aún sin renunciar al supuesto de que las políticas configuran la política, incorporando la dimensión de la articulación entre niveles de gobierno, podría explorarse cómo los diseños de políticas en niveles más bajos de gobierno (provincias, municipios), están condicionadas por las configuraciones de los diseños de políticas de los niveles superiores.

No obstante sus limitaciones, los tres argumentos señalados alientan a proyectar investigaciones con hipótesis de trabajo que partan de algunos de los mismos. En el siguiente apartado, se esbozan algunos lineamientos preliminares de cómo se podrían proyectar algunas líneas de investigación desde el DdP en el área específica de las PCTI.

4. Algunos aportes del enfoque de diseño de políticas para el estudio de las políticas de ciencia, tecnología e innovación

Los estudios de políticas de CTI tienen una larga tradición en América Latina, y han sido objeto de análisis desde diversas perspectivas y disciplinas. En la presente sección se rescatan algunos aportes que se consideran relevantes para estudios basados en el enfoque del DdP, y se proponen cuatro argumentos de cómo este enfoque podría contribuir abrir nuevas líneas de indagación sobre esta área particular de políticas.

Un primer punto de referencia son los aportes realizados por Amílcar Herrera en los años setenta, quien presenta y desarrolla la clasificación entre las "políticas científicas implícita" y la "política científica explícita", para dar cuenta de las discrepancias existentes entre las políticas científicas reales (implícitas) y las políticas formales de apoyo a la ciencia, principalmente declarativas (explícitas) (Herrera, 1973). Estos conceptos fueron utilizados luego por Sagasti y Guerrero, para contrastar "la "política explícita" de ciencia y tecnología, con la "política implícita" resultante del impacto que tienen sobre las capacidades científicas y tecnológicas las características del sistema económico y una diversidad de políticas públicas financiera, crediticia, laboral, educativa, entre otras" (Sagasti, 2011, p129).

En esta línea, un aporte realizado en el marco del STPI²⁵ es el concepto de "instrumento de política" y su caracterización. Este concepto lo definen a partir de sus componentes (declaración de la política, dispositivo legal, estructura organizativa, mecanismos operativos, efectos indirectos), y lo clasifican a partir de la definición de sus orientaciones según busquen promover la demanda o la oferta de CTI, o bien generar interacciones entre ambas (Sagasti, 2011).

En los últimos años, entre los diversos desarrollos teóricos sobre esta arena de políticas es importante destacar, por un lado, los enfoques que centran la atención en el diseño institucional del sistema científico tecnológico, sea desde una perspectiva histórica dando cuenta de la creación y posterior trayectoria de cada una de las instituciones o del conjunto del sistema (Oteiza, 1992; Hurtado, 2010) y de las diversas políticas e instrumentos desde ellos ejecutados (Feld, 2015), y por otro lado los Estudios que centran la atención en las políticas y sus impactos, generalmente a partir de investigaciones orientadas a analizar el grado de alcance de los objetivos propuestos por parte de los organismos de CTI (Porta y Lugones, 2011), o realizando propuestas novedosas para su estudio (Yoguel, Lugones y Sztulwark, 2007). Si bien estos últimos parecerían tener poca vinculación con el enfoque de DdP, suelen comenzar con una caracterización descriptiva de los instrumentos de políticas, muchos de ellos a partir de las categorías señaladas al final del párrafo anterior.

Los antecedentes señalados -entre muchos otros que abordan las PCTI desde enfoques similares- pretenden graficar que hay incipientes diálogos entre los estudios de las PCTI y el enfoque del DdP. No obstante, y al igual que lo señalado en el punto 3.5, no hay investigaciones que partan explícitamente de este enfoque generando líneas de investigación en el área de CTI. A continuación, se presentan cuatro posibles líneas de indagación que desde el enfoque del DdP podrían contribuir al estudio de las políticas en esta arena en el caso de Argentina.

Desde el punto de vista de las diversas tipologías de políticas propuestas por los autores que se identifican con este enfoque, y partiendo de la propuesta presentada por Lowi, se pueden identificar diferentes momentos de la constitución y consolidación de las PCTI en Argentina. Así, las décadas del 40 y del 50 (hasta los primeros años de la década de 1960) se puede vincular con una etapa en la que predominan **políticas constitutivas**, asociada a la creación de varios de los actores del sistema de CTI argentina (muchos de ellos sobre instituciones preexistentes), continuando luego con un momento de predominio de **políticas regulativas** (al interior del propio sistema, hasta mediados de la década de 1990),

25 La referencia es al proyecto "Science and Technology Policy Instruments" (STPI), desarrollado entre 1973 y 1976 y del que participaron investigadores de 10 países periféricos y en el marco del cual se sistematizaron conceptos claves para el estudio de las PCTI.

y un tercer momento, con la sanción de la Ley de Fomento a la Innovación y la creación de la Agencia Nacional de Promoción Científica Tecnológica -durante la década de 1990- de **políticas de tipo distributivas**, evidenciada en este último caso por una serie de instrumentos que regulan la lógica de acceso al financiamiento para actividades científico tecnológico por parte de los actores del sistema y de las empresas. Una indagación en este sentido, de ser una hipótesis plausible, daría cuenta de diferentes posturas y relaciones entre los actores en cada una de las etapas, que se corresponderían con arenas de poder específicas.

Un segundo tipo de estudios que podrían vincular el enfoque del DdP con las PCTI para el caso argentino es el vinculado con las opciones de políticas dados ciertos marcos institucionales o acuerdos de gobernanzas. Los desarrollos de Howlett presentado arriba, dan cuenta que las opciones de políticas se restringen a el tipo de acuerdos existentes en una sociedad que se reflejan en los **modos de gobernanza**. En el caso de Argentina, y desde la etapa del surgimiento y posterior sostenimiento del sistema de CTI, pueden identificarse diferentes modos de gobernanza. Siguiendo las categorías presentadas por el autor, dos modos de gobernanzas por él propuesto están presentes en estas décadas en nuestro país, la "gobernanza corporativista" y la "gobernanza de mercado". Si la hipótesis presentada por Howlett es correcta, deberían identificarse diferentes "regímenes de políticas" (nivel meso), con deferentes y restringidas opciones de instrumentos de políticas (nivel micro).

Otro interesante aporte que el enfoque del DdP puede realizar a los estudios de PCTI se vincula con la relación entre actores, políticas y decisiones. Desde la década de 1950, el sistema de CTI argentino tuvo muchas variabilidades en cuanto a los actores encargados de dictar las reglas, las propias reglas de juego y los ejecutores de las reglas. Esta línea supone avanzar en estudios que den cuenta sobre quién dictabas las reglas, quién las hacía cumplir y las supervisaba, y quién las ejecutaba. A lo largo de estos años, se alteran momentos que van hacia los dos extremos: unos en dónde los actores son diferentes, otros en dónde quienes dictan las reglas son también las que las supervisan y los que ejecutan las actividades alcanzadas por dichas reglas. Si bien esta variabilidad reviste cierta estabilidad desde mediados de la década de 1990, esa misma estabilidad podría ser analizada desde este enfoque, prestando atención en cómo es la relación entre estos actores (legislativo y ejecutivo que dictan reglas, oficinas del ejecutivo que administran y hacen cumplir las reglas, actores del sistema de CTI que las ejecutan), y si eventuales arreglos institucionales alternativos podrían mejorar la consecución de objetivos en esta arena de políticas.

Por último, los procesos de retroalimentación de políticas son muy frecuentes en esta arena. Hay varios indicios que dan cuenta de que las políticas y los

instrumentos en el área de CTI en nuestro país no tienen modificaciones sustanciales en el largo plazo (en términos de Hall (1993), cambios de primer o segundo orden). Más aún, en algunos períodos gubernamentales se han producido cambios en los objetivos de las políticas, pero no en los instrumentos. Se puede señalar que la última gran reestructuración del sistema de CTI nacional tuvo lugar a mediados de la década de 1990²⁶. La adopción de instrumentos de políticas con determinados diseños institucionales en esa coyuntura tuvo (tiene) gran influencia en los formatos y diseños de nuevos instrumentos que se fueron implementando hasta nuestros días, más allá de que los objetivos planteados por los diversos gobiernos hayan tenido matices²⁷.

Estas cuatro líneas que sirven solamente para ilustrar algunos de los aportes que el enfoque del DdP, intuimos, podrían aportar a los estudios de las PCTI. No obstante, es claro que previo a cualquier análisis que partan de estas propuestas deben iniciar –como toda investigación– por un estado del arte más exhaustivo del expuesto aquí en el punto 3.4 y en la presente sección.

5. Consideraciones finales

A lo largo del trabajo se han presentado algunas de las líneas principales que fueron configurando el enfoque del Diseño de Políticas como marco de referencia para los estudios de políticas públicas. Como se señaló, uno de los supuestos fuertes de trabajo –y siguiendo Pierson– es que “las políticas generan política”, de allí la importancia de prestar atención al momento en que se configuran y diseñan las alternativas de actuación de los poderes públicos. Como se presenta principalmente en la tercera sección, tres líneas de indagación cobran relevancia al interior del enfoque: las herramientas e instrumentos de políticas (junto a los supuestos subyacentes), la dinámica entre actores políticos y diseños/instrumentación de políticas (quién diseña, quién controla, quién ejecuta) y las opciones de políticas, y los procesos de retroalimentación de políticas.

Se señaló también los pocos antecedentes de investigaciones que parten de este enfoque en América Latina (con las limitaciones sobre el relevamiento señaladas), más allá de que la atención en el momento del diseño esté presente en varias investigaciones, y se plantearon puntos de críticas al enfoque (la sobredeterminación del momento del diseño y la ausencia en el enfoque de la

26 Se aborda parcialmente ese proceso en Comba (2018).

27 No se desconoce que el nivel de financiamiento fue diferente en cada uno de los gobiernos desde mediados de la década de 1990. No obstante, los mayores o menores niveles de financiamiento se canalizaron a partir de instrumentos que tienen similares diseños institucionales desde esa coyuntura.

articulación de políticas entre niveles diferentes de gobierno), como puntos a considerar en los desarrollos teóricos y empíricos al interior del enfoque y en diálogo con otros marcos teóricos.

Al final del trabajo, se esbozan (a modo de caminos posibles) unas líneas de investigación en las cuáles el enfoque del DdP podría ser de relevancia para el estudio de las PCTI en Argentina.

Bibliografía

- Camou A.** (1997). Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina. En *Revista Nueva Sociedad*, N°152, Nov.-Dic. 1997. Recuperado a partir de: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2639_1.pdf
- (2006). El Saber detrás del Trono. Intelectuales-expertos, tanques de pensamiento y políticas económicas en la Argentina democrática (1985-2001). En Garcé A. y Uña G. (comp.) *Think Tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Prometeo libros.
- Castro A. C.** (2016). Políticas de inovação e capacidades estatais comparadas: Brasil, China e Argentina. En Ávila Gomide A. y Boschi R (eds.), *Capacidades Estatais em Países Emergentes. o Brasil em perspectiva comparada*. Ed. IPEA.
- Comba D.** (2018). La paradoja del conservadurismo en las políticas de innovación productiva. En *Documento y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Año 18, N°31. FCE-Ediciones UNL.
- Elmor R.** (1987). Instruments and Strategy in Public Poltics. *Policy Studies Review* Vol. 7 N°1.
- Feld, C.** (2015). *Ciencia y Política(s) en Argentina. 1943-1983*. Editorial de la UNQ.
- Hall P.** (1993). Policy Paradigms, Social learning and the State. The case of Economic Policy making in Britain. En *Comparative Politics*, April, 1993
- Herrera A.** (1973). Los determinantes sociales de la política científica en América Latina. En: *Revista Desarrollo Económico*, Buenos Aires, n. 49, vol. 13, abr./jun. 1973.
- Howlett M.** (2009). Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. En *Policy Sci* (2009) 42:73–89. Springer
- Hurtado,** (2010). *La Ciencia Argentina. Un proyecto Inconcluso: 1930-2000*. Editorial Edhasa. Buenos Aires
- Jones Ch.** (1970). *An Introduction to the study of Public Policy*. Belmont, CA. Wadsworth.

- Ingram H., Schneider A. y Deleon P.** (2010). La construcción social y el diseño de políticas. En Sabatier P (ed.) *Teoría de las Políticas Públicas*. Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación. Argentina.
- Kay A.** (2005). A critique of the use of path dependency in policy studies. En *Public Administration*, Vol. 83, No. 3. Blackwell Publishing Ltd.
- Kingdom J.** (1984). *Agenda, alternatives, and public policy*. Boston: Little, Brown.
- Inkenberry J.** (1988) *Reasons of State: Oil Politics and the Capacities of American Government*. Cornell University Press
- Laswell H.** ([1951]1992). La orientación hacia las políticas. En Aguilar Villanueva F. (comp.) *El Estudio de las Políticas Públicas*. Miguel Ángel Porrúa grupo Editorial. México.
- Lindblom Ch.** (1991 [1959]). La ciencia de salir de paso. En Aguilar Villanueva F. (comp.) *La hechura de las Políticas Públicas*. Miguel Ángel Porrúa grupo Editorial. México.
- Linders S. y Peters G.** (1987). A design perspective on policy implementation: the fallacies of misplaced prescription. En *Policy Studies Review*, Vol 6, N°3.
- (1991) The Logic of Public Policy Design: Linking Policy Actors and Plausible Instruments. En *Knowledge and Policy: The international Journal of Knowledge Transfer*, Spring-Summer 1991, Vol 4, N° 1 y 2.
- Lowi T.** ([1964]1992). Políticas Públicas, estudios de casos y teoría política. En Aguilar Villanueva F. *La hechura de las Políticas Públicas*. Miguel Ángel Porrúa grupo Editorial. México.
- Nakamura R.** (1987). The textbook policy process and implementation research. En *Policy Studies Review*, Autumn 1987, vol. 7, n°, 142-154.
- Oteiza**, (1992); *La Política de Investigación Científica y Tecnológica argentina. Historia y perspectivas*. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires
- Ostrom E.** (2010). La elección racional institucional. En Sabatier P (ed.) *Teoría de las Políticas Públicas*. Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación. Argentina.
- Oszlak O** ([1980] 2015). Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas. En *Capacidades Estatales. Diez textos fundamentales*. CAF, Banco de Desarrollo de América Latina.
- Oszlak O. y O'Donnell G.** ([1976] 2007). Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En *Lecturas sobre el Estado. Y las Políticas Públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Jefatura de Gabinete de Ministros, Argentina.
- Pierson P.** (1993). When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. En *World Politics*, 45 (July 1993).

- Pierson P. y Skocpol T** (2008). El institucionalismo histórico en la Ciencia Política contemporánea. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 17, N°1. Recuperado a partir de <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/216>.
- Porta G. y Lugones G.** (2011). *Investigación científica e innovación tecnológica en Argentina. Impacto de los fondos de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica*. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes
- Pressman J. y Wildavsky A.** ([1973]1998) *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Fondo de Cultura Económica.
- Scartasini C., Spiller P., Stein E. y Tommasi M., eds.** (2010). *El juego político en América Latina ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* BID
- Sagasti, F.** (2011). *Ciencia, Tecnología, Innovación, Políticas para América Latina*, Fondo de Cultura Económica
- Schneider A. e Ingram H.** (1990). Behavioral Assumptions of Policy Tools. En *The Journal of Politics*, Vol. 52, N°2, pp 510-529. University Chicago Press.
- (1997). *Policy Design for Democracy*. University Press of Kansas.
- Schneider A. y Sidney M.** (2009). What is Next for Policy Design and Social Construction Theory?. En *The Policy Studies Journal*, Vol. 37, N°1.
- Thaler, R. H. y Sunstein, C. R.** (2009). *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. Yale University Press.
- Wier M. y Skocpol T.** (1985). State Structures and Possibilities for "Keynesian" Responses to the Great Dpression in Sweden, Britain and the United States. En Evans P., Reuschemeyer D. y Skocpol T. (eds.) *Bringing the State Back in*. Cmbirdge University Press.
- Yoguel G. Lugones G. y Sztulwark S.** (2007). La política científica y tecnológica Argentina en las últimas décadas: algunas consideraciones desde la perspectiva del desarrollo de procesos de aprendizaje. En *Manual de Políticas Públicas de Ciencia y Tecnología para Desarrollo*, ONU-CEPAL, Santiago de Chile, 2007

La política educativa en el gobierno del Partido de los Trabajadores (2003-2016) en el contexto de otras políticas sectoriales

SILVINA JULIA FERNÁNDEZ

silvina.ufrj@gmail.com

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Resumen

Este trabajo sintetiza los principales ejes de la acción política durante los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) y Dilma Rousseauf (2011-2016) con foco en la política educativa en el contexto de otras políticas sectoriales con las cuales haya sido prevista alguna acción articulada. Aquí, proponemos un abordaje que vincule no sólo una mirada sobre el contexto de influencia de estas políticas, entendido como el momento de la construcción del discurso político, en donde se produce con mayor énfasis la disputa por la definición del sentido que adquirirán los principales conceptos de la política educativa, sino también, intermediariamente, en los dispositivos de coordinación de políticas sectoriales (Souza, 2018). Las diferencias entre los mandatos de estos presidentes fueron fuertemente marcadas por el contexto político y la situación económica que influenciaron en las posibilidades de ampliación o no del programa político del Partido de los Trabajadores hasta desembocar en el *impeachment* presidencial de 2016. Sin embargo, al analizar el despliegue de la política petista, más allá de las políticas redistributivas en sí, entendidas a nivel económico e inclusive social, desde el punto de vista del acceso a educación y salud o a la promoción científica y cultural, por ejemplo, que marcaron estos mandatos, es necesario apuntar que junto con ellas también fueron desarrolladas diversas políticas de reconocimiento socio-político-cultural (Kirschke, 2003), en especial, en relación a la cuestión racial, entre otras correspondientes a grupos históricamente oprimidos o invisibilizados en sus reivindicaciones, lo que también se refleja en la política educativa.

Palabras clave: Partido de los Trabajadores / políticas educativas / políticas sociales / coordinación intersectorial

Introducción

Este trabajo sintetiza los principales ejes de la acción política durante los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) y Dilma Rousseauf (2011-2016) con foco en la política educativa en el contexto de otras políticas sectoriales con las cuales haya sido prevista alguna acción articulada¹. Proponemos un abordaje que vincule no sólo una mirada sobre el contexto de influencia de estas políticas, entendido como el momento de la construcción del discurso político, sino también, en los dispositivos de coordinación de políticas sectoriales (Souza, 2018). En este sentido, apuntamos que lo central de este enfoque es mirar cómo el Estado interviene en la formulación de la política – lo que nos trae indicios importantes sobre el papel y la sistemática del planeamiento en este contexto -, pero también cómo esa política se despliega más allá del control estatal por la acción de otros actores sociales. En consecuencia, consideramos la normativa producida como parte del texto político que configura los contornos de regulación de la acción social específica, así como baliza su intencionalidad y los límites de cada actor social.

Resulta pertinente destacar que el imperativo participativo está presente en la Constitución Federal de 1988, que instituyó una serie de dispositivos para la inserción de los actores sociales y políticos en el proceso de formulación y gestión de políticas públicas, ampliando los instrumentos de control, participación y transparencia en las decisiones públicas, complejizando el ambiente institucional para todo el ciclo de las políticas, dado que estos mecanismos deben estar presentes en todas las instancias de la administración pública, obligando a los gestores públicos a relacionarse con tres sistemas institucionales: el representativo, el participativo y el de controles burocráticos.

[...] el primero se refiere a la actuación de los partidos y de sus representantes elegidos, o sea, a la política parlamentar y su interacción con el Ejecutivo (Almeida, 2010). El sistema participativo, a su vez comprende una variedad de formas de participación de la sociedad civil en las decisiones políticas, como los consejos gestores en los tres niveles de gobierno, las conferencias de políticas públicas, las audiencias y consultas públicas, defensorías y otras formas de interacción entre actores estatales y actores sociales (Pires y Vaz, 2012). Ya el sistema de controles de la burocracia involucra los mecanismos de *accountability* horizontal, como los controles internos y externos, parlamentar y judicial (Gomide y Pires, 2014. Traducción libre)

1 Este análisis es subsidiario de la investigación comparada, realizada por la Universidad Federal de Rio de Janeiro y la Universidad Nacional de Entre Ríos, "Políticas educativas comparadas de Brasil y Argentina. Primera etapa: los procesos de planeamiento a nivel nacional posteriores a los '90".

Esto quiere decir que el contexto político-institucional brasileño plantea, en torno de cada política, el desafío de conducir y educar diversas organizaciones con sus mandatos, recursos, competencias e instrumentos legales, mecanismos de coordinación, espacios de negociación y decisión entre actores del gobierno, del sistema político y de la sociedad, además de las obligaciones de transparencia, rendición de cuentas y control. Pero, a diferencia de los gobiernos anteriores, los arreglos institucionales instaurados por los gobiernos petistas enfatizaron y ampliaron los dispositivos participativos de forma inédita, inclusive promoviendo la realización de foros e instancias de trabajo entre consejos (Bezerra, 2020). Con estas coordinadas conceptuales, a partir de una amplia investigación bibliográfica, buscamos sistematizar en líneas generales el diseño y la arquitectura de los grandes ejes de la política brasileña durante el período estudiado, correspondiente a los mandatos de gobierno del Partido de los Trabajadores (PT).

“Olha Lula lá”²: la política petista de 2003 a 2010

Después de varios intentos, en enero de 2003, Luiz Inácio Lula da Silva asumía la presidencia del país. Ya en aquel momento era evidente que la base histórica del PT, construida a partir de los movimientos sociales, sobre todo el sindical, había renegociado sus aliados. La “Carta a los brasileños”, de 2002, afirmaba públicamente el compromiso del partido con el Fondo Monetario Internacional como contrato para su futuro gobierno: adoptar un régimen de metas para la inflación, mantener el cambio flotante y la práctica de superávits primarios elevados en las cuentas públicas, con altas tasas de interés (Leher, 2006). Sin embargo, aunque su gobierno no se distanció de estos compromisos macroeconómicos, esto no implicó la reproducción lineal del pensamiento neoliberal difundido durante el gobierno de su antecesor, sino que se inició un movimiento de reorganización económica con clara referencia a un proyecto nacional de desarrollo.

Barbosa y Souza (2010) explican que, después de un fuerte ajuste macroeconómico en el período 2003-2005, la tasa de crecimiento del PBI no consiguió la aceleración esperada. La elevación de la tasa de interés de fines de 2004, a pesar de la duplicación de las exportaciones y de la expansión del crédito, frustró las expectativas esperadas y llevó a un intenso debate al interior del gobierno. Los términos de este debate se delinearón entre la “visión neoliberal” y la “visión desarrollista”, que llevó a una clara inflexión en la política económica petista, con la substitución del

2 Referencia al jingle “Sem Medo de Ser Feliz”, lanzado en 1989, de autoría de Hilton Acioli, que promovió las campañas electorales del PT y la candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva a la presidencia brasileña.

equipo económico, ahora defensor de una política con más activismo estatal. Estos autores también destacan que, adoptando una postura más pragmática, se diseñó una política con tres ejes:

[...] adopción de medidas temporarias de estímulo fiscal y monetario para acelerar el crecimiento y elevar el potencial productivo de la economía; la aceleración del desarrollo social por intermedio del aumento de las transferencias de renta y elevación del salario mínimo; y el aumento en la inversión pública y la recuperación del papel del Estado en el planeamiento a largo plazo (Barbosa y Souza, 2010: 69-70. Traducción libre).

En esta política económica, llamada de Nuevo Desarrollismo Brasileño (Sousa, 2015), el activismo estatal debería centrarse en la reducción de la desigualdad de la distribución de renta y el aumento de la inversión pública, generando un círculo virtuoso que pudiese expandir el mercado interno, promover la tecnificación y la exportación de productos nacionales, con competitividad internacional. Pochman (2011) caracterizó este proyecto, que emprendió un proyecto nacional de desarrollo exitoso a partir de 2006, con base en cuatro presupuestos, divergentes del desarrollismo de 1960-1970. Por un lado, la recomposición de empresas y bancos estatales, la ampliación del funcionariado público – incorporando la tercerización en la prestación de estos servicios – e innovación en acciones públicas, como el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), la explotación del petróleo en la capa del presal de la plataforma submarina brasileña, así como la ampliación del acceso a la salud, la educación, la electrificación, entre otros ejemplos que recuperan el papel interventor del Estado.

Por otro lado, el segundo presupuesto implicó una fuerte inversión en políticas sociales. Así, contrariando los vaticinios del ideario neoliberal de su antecesor, a pesar del aumento del salario mínimo, de la ampliación de la cobertura y de los valores jubilatorios³, de la incorporación de más de 12 millones de familias al programa Beca Familia, y de la inclusión bancaria y crediticia de millones de brasileños, “[...] la deuda pública cayó de más de 55% del PBI, en 2002, para acerca de 40% del PBI, en 2012. Simultáneamente, la pobreza cayó más de 30% desde 2003” (Pochman, 2011: 18). Con esto, el gasto social fue entendido como una herramienta de cohesión social, incorporando sectores tradicionalmente excluidos, en especial, a través del consumo.

3 Incluye en esta categoría a la implementación de las jubilaciones de los empleados rurales e incentivo tributario para la formalización del empleo doméstico.

Estas características nos llevan al tercer presupuesto, que supone el fortalecimiento gradual de la gestión operacional y técnica del Estado, paralizando los procesos privatistas y reactivando el planeamiento público y la coordinación de las expectativas del sector privado. El efecto inmediato llevó a un incremento del productivismo de obras de infraestructura, junto a la elevación de la producción nacional y el consumo, sin efectos inflacionarios, blindando al país frente a la crisis de 2008.

Por último, cabe destacar que, abandonando el proyecto estadounidense del ALCA, Brasil se reposicionó positivamente en función de su inserción internacional, no sólo favoreciendo la integración sudamericana y del Mercosur, sino también ampliando sus relaciones comerciales y diplomáticas con países de África, Asia y Oriente Medio, tornándose así menos dependiente de los países ricos. Desde el inicio de su mandato, el PT invirtió en una postura más incisiva y afirmativa en el entorno regional y en el escenario internacional (Almeida, 2005), siguiendo un estilo de relacionamiento internacional más afín de sus padrones partidarios, a partir de las conexiones del partido con otros partidos y grupos políticamente convergentes de la izquierda latinoamericana⁴ - ayudado también por la ascensión al poder de diversos presidentes de centro-izquierda en la región⁵ – y los movimientos llamados de progresistas en el exterior. Además, de deudor pasó a acreedor internacional, con préstamos de recursos inclusive al FMI, multiplicando diez veces la suma de sus reservas externas, posicionándose nuevamente como el 8º PBI mundial y obteniendo resultados macroeconómicos dos veces superiores al gobierno anterior (Porchman, 2011; Teixeira e Pinto, 2012).

Toda esta combinatoria de acciones constituyó una nueva plataforma adoptando valores de derecha (manutención del orden y combate a la inflación) y de izquierda (distribución de renta), ampliando el mercado interno y fortaleciendo segmentos nacionales de industria y comercio con bajos índices de desempleo, al mismo tiempo fuertemente coordinada con políticas de reconocimiento e inclusión social, ampliando la cohesión social y, por ende, también cuestionando algunos privilegios históricos que marcan la estructura social brasileña.

4 Con el fin de la Unión Soviética, diferentes organizaciones comunistas y socialistas pasaron por una crisis y, por ende, por una necesidad de reformulación. Considerando esta situación, en 1990, en una reunión entre Fidel Castro y Lula da Silva, surgió la idea de realizar una iniciativa regional de unión entre los partidos y movimientos de izquierda, buscando construir alternativas para este proceso. Así, entre los días 2 y 4 de julio de 1990 es realizado el Encuentro de Partidos y Organizaciones de Izquierda de América Latina y Caribe, nombre original del Foro de São Paulo, que será una de las principales representaciones de un internacionalismo de izquierda después de la caída de la URSS (Souza, 2019).

5 Hugo Chávez (Venezuela - 1999); Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil - 2003); Néstor Kirchner (Argentina - 2003); Tabaré Vázquez (Uruguay - 2005); Evo Morales (Bolivia - 2006); Michelle Bachelet (Chile - 2006); Manuel Zelaya (Honduras - 2006); Daniel Ortega (Nicaragua - 2007); Rafael Correa (Ecuador - 2007); Fernando Lugo (Paraguay - 2008) y Mauricio Funes (El Salvador - 2009).

Una de sus primeras acciones de gobierno, como gesto primordial que marca la política petista, fue el Programa de Seguridad Alimentar Hambre Cero (*Programa Fome Zero*), basado en una concepción más universalista que todos los programas de ese tipo anteriores en la historia de Brasil, contemplando 44.043 millones de personas en situación de inseguridad alimentaria. El presidente lanzó este programa afirmando ser “la prioridad de su gobierno y misión personal” (Silva, 2006: 11), creando el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentar y Combate al Hambre, el Fondo Nacional de Combate y Erradicación de la Pobreza y reactivando el Consejo Nacional de Seguridad Alimentar, como instancia articuladora de las acciones paliativas y de aquellos aspectos más estructurales, como la construcción de cisternas en el semi-árido nordestino y el incentivo a la agricultura familiar.

Sin embargo, el programa fue presentando fragilidades y, al fin de 2003, desactivado, surgiendo un nuevo programa de transferencia de renta llamado Beca Familia (*Bolsa Família*), que unificó tres programas existentes en el gobierno anterior y modificó su implementación contando con la articulación de acciones de los entes federativos (gobiernos federal, estaduais y municipales), en un único programa de transferencia de renta para familias pobres con asignación por hijo, que, como contrapartida, debían comprobar frecuencia escolar (inclusive a las reuniones de padres convocadas por las escuelas), vacunación en día y visita periódica a los dispensarios médicos (Almeida, 2004: 15). Este programa fue uno de los ejes de la política de los mandatos petistas, que permitió que muchas familias beneficiarias elevaran sus condiciones de vida, a través de mejoras en la alimentación, vivienda y adquisición de bienes de consumo, aunque no lo suficiente como para lograr un cambio efectivo en sus condiciones y modos de vida (Serrano et al, 2016). En lo que se refiere a su impacto educativo, se observaron beneficios principalmente en la frecuencia escolar, con disminución de las tasas de abandono y, correlativamente, del trabajo infantil, sobre todo en las regiones Norte y Nordeste. La diferencia entre géneros también es notoria con efectos más expresivos y positivos para las niñas. Empero, no repercutió en la calidad de la enseñanza, excepto para las escuelas que se beneficiaron con el programa por más tiempo (Santos et al, 2019). También, en determinadas localidades, junto a la Beca Familia, hubo ampliación de la ya existente merienda escolar⁶ que, a partir de la introducción de las llamadas públicas, menos exigentes que las licitaciones, propiciaron la compra a productores locales logrando adaptar la merienda a las idiosincrasias locales y movilizar este segmento

6 En Brasil la merienda escolar es de carácter universal (incluyendo desde la educación infantil hasta la educación de jóvenes y adultos), gratuita, asegurada constitucionalmente, con asesoramiento de nutricionistas descentralizada y fiscalizada por consejos locales con participación de la sociedad civil, siendo considerando, por lo menos hasta 2016, uno de los mayores programas de alimentación escolar a nivel mundial y el único que posee atendimento universalizado (Lopes et al, 2017).

de productores que también estaba siendo apoyado con otras políticas específicas promovidas por el tímido Ministerio de Desarrollo Agrario, en paralelo al *agrobusiness*, que no dejó de ser catapultado por el potente Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (Sabourin, 2007).

Como se ve, la política social del gobierno PT apostó en combinar acciones universales con otras focalizadas, vistas como complementares, al mismo tiempo en que abría la interlocución con la sociedad civil para legitimarlas, difundiendo estos mecanismos para sectores como Seguridad Alimentar y Política Urbana, construyendo institucionalidad a estas políticas, coordinadas por la Secretaría Especial de Derechos Humanos (Fagnani, 2011).

Cabe destacar que esta mayor permeabilidad del Estado se inicia con un cambio en la burocracia estatal, pues muchos de los que ocuparon cargos de dirección del gobierno eran claros referentes de un perfil que reunía trayectoria profesional y militante, transitando entre los movimientos sociales, el partido y los gobiernos municipales:

Este factor se combina con la señalización dado por el presidente Lula en la formación de su estructura ministerial: primero, por la creación o por el fortalecimiento de ministerios que atienden a demandas históricas de movimientos sociales, y que son ocupados por militantes del área, como las Secretarías Especiales de Igualdad Racial, Mujeres, Derechos Humanos, Desarrollo Agrario y Ciudades. Segundo, en lo que se refiere a su núcleo de gobierno, Lula reformula las funciones de la Casa Civil y Secretaría General, de modo a permitir que esta asumiese la función formal institucional de diálogo con movimientos sociales y fortalecimiento de canales de participación. Esta estructura es inédita hasta entonces en el gobierno federal. (Ibidem: 152. Traducción libre)

Como se ve, este arreglo institucional inédito, que se instauró a partir del aparato estatal federal, llama la atención al incorporar no sólo una interlocución intersectorial institucionalizada a través de la participación organizada, sino también por la apuesta en combinar las dimensiones técnica y política, necesarias a la política pública (Gomide y Pires, 2014). Por otro lado, esto no afectó a la ampliación y cualificación del funcionariado público, si bien los inicios del mandato petista fueron un tanto controvertidos debido, sobre todo, a la Reforma Jubilatoria que estipulaba la contribución de los funcionarios públicos jubilados al sistema de previdencia social⁷. Pero podemos decir que, a lo largo de los dos mandatos, se fue estructurando

⁷ Los funcionarios públicos que ingresaron a sus cargos hasta el 31/12/2003 cobraban/cobran sueldos integrales, o sea, 100% equivalentes a los funcionarios activos en la carrera.

claramente una política de recursos humanos. Así, citamos el Decreto N° 5.707 de 2006, que instituyó la Política Nacional de Desarrollo de Personal, buscando establecer una política de capacitación permanente de los servidores públicos, o la Ley N° 11.784 de 2008, que define directrices generales del sistema de evaluación de desempeño. También fueron reestructuradas y creadas diversas carreras públicas, inclusive la de los docentes universitarios, y nuevas reglas de progresión y promoción para algunas carreras, con recomposición salarial a pesar de la manutención de un alto grado de dispersión en la estructura remuneratoria entre éstas. Merece especial mención la recomposición del contingente de funcionarios públicos a través del aumento de concursos, con esfuerzo evidente en áreas específicas, como la Enseñanza Superior y la técnica-tecnológica (Gomes, Silva y Soria, 2012).

Esta política del funcionariado público coincide cronológicamente con el inicio del cambio de política que llevó al proyecto neodesarrollista, explicado páginas atrás, junto a la reactivación del planeamiento público y la coordinación del sector privado, lo que incrementó el productivismo de obras de infraestructura, en 2007, con el PAC.

[...] el PAC nació de un imperativo categórico: la necesidad de que el Estado elabore e implemente un cierto paquete de inversiones en infraestructura económica (transportes, energía, comunicaciones), social y urbana (habitación, saneamiento, movilidad), buscando garantizar la ampliación necesaria de la oferta de bienes y servicios de naturaleza pública, corriendo atrás de la propia expansión de la demanda que ya venía en curso en el país. En estos términos, no fue el planeamiento que dinamizó la retomada del crecimiento económico ya en 2004, organizando posteriormente el PAC, sino más bien lo contrario: fueron la retomada del crecimiento y el propio surgimiento del PAC en 2007 que hicieron avanzar el planeamiento sectorial en algunos aspectos y segmentos de la infraestructura crítica del país. Como no fue un programa concebido en el ámbito del planeamiento burocrático, fue siendo conducido y ajustado a lo largo del propio proceso de implementación. Para ello, una serie de innovaciones de orden institucional, normativa, presupuestaria etc. fueron concebidas y efectivadas para darle escala y celeridad (Cardoso y Navarro, 2016: 61. Traducción libre.)

El programa presentaba intensa actividad de monitoreo a partir de salas de situación y de balances cuatrimestrales públicos de amplia divulgación, con lo que fue transformándose de una simple cartera de proyectos en algo como un plan de inversiones con mayor sinergia temporal y sectorial.

Pero algunos sectores no consiguieron ese encaje de la misma manera, como en el caso de la salud, donde el gobierno buscaba una implementación gradual del Sistema Único de Salud (SUS) a través de la ampliación de la cobertura y calidad y del objetivo primordial del servicio ofrecido, con foco en la atención primaria (Menicuchi, 2011). Después del Pacto por la Salud, que revisaba el proceso normativo del SUS, y de la implementación, en 2004, y posterior ampliación, en 2007, del programa Farmacia Popular, surgió el Programa más Salud: Derecho de todos, a fines del 2007. Conocido como “el PAC de la Salud”, este programa buscaba organizar la atención básica (Fagnani, 2011) contemplando 86 metas y 208 acciones, como realización de concursos públicos, fortalecimiento del Servicio de Atendimento Móvil de Emergencia (SAMU), implementación de Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) y ampliación del programa Salud en la Familia, entre otras, inclusive en articulación con el Ministerio de Educación, como el programa Salud en las Escuelas, que abarcaba desde la atención odontológica hasta la promoción de deportes entre los/las estudiantes.

En un segundo momento, se destacó una mayor atención a las condiciones de vida y los determinantes de salud, como saneamiento básico, que obligan a grandes obras de infraestructura. Sin embargo, el gobierno consiguió ser más innovador sobre los condicionantes endógenos de la política de salud, donde los avances fueron incrementales y significativos, aunque afrontando paulatinamente grandes problemas de financiamiento (Menicuchi, 2011). Además de las inversiones del PAC relativas al acceso a agua potable y saneamiento básico, este programa también incluyó el Programa de Urbanización, Regularización e Integración de Asentamientos Precarios, política de urbanización de las denominadas *favelas*, y de habitación popular, así como el Programa Mi Casa, Mi Vida, lanzado en marzo de 2009, innovando en los mecanismos de financiamiento que permitieron el acceso a habitación de los estratos de más baja renta (Fagnani, 2011), de alguna forma impactando también sobre la salud.

En lo que se refiere a la Educación, desde un inicio, el gobierno petista se atuvo a cumplir con lo dispuesto en el Plan Nacional de Educación 2001-2010, aprobado durante el gobierno de su predecesor bajo forma de ley, conforme dispuesto en la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional N° 9394 de 1996 (LDBEN). La institución legal de estos planes y su duración de diez años se opera bajo el supuesto de que, con ello, se tornará un plan de estado, sobrepasando los diversos planes de gobierno de los partidos que asuman el poder, inclusive frente a una posible reelección.

El trienio 2003-2005 fue orientado por el documento “Alineamiento estratégico – MEC”, que influyó en el Plan Plurianual 2004-2007, que buscaba mejorar la

calidad de la educación y enfrentar serios problemas históricos del país, como el analfabetismo, que en 2003 era de 11,6% para la población de 15 años o más, cayendo para 8,7% en 2012 (INEP, 2014). Entre las acciones estructurales más impactantes durante este período se encuentra la ampliación del Fondo de Manutención y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio (FUNDEF) para toda la Educación Básica, o sea, la manutención y ampliación de un fondo coparticipable con finalidad redistributiva que pasaba a contribuir con el financiamiento no sólo de la Enseñanza Fundamental, como lo era hasta aquel momento, sino también con la Educación Infantil y la Enseñanza Media, incluyendo allí las diferentes modalidades, inclusive la Educación de Jóvenes y Adultos, con vigencia hasta 2020. Cabe destacar que, el Estudio Técnico N° 24/2017 de la Cámara de Diputados, realizado en función de los debates para tornar este fondo permanente, apuntó que, sin el FUNDEF, la desigualdad en el valor invertido por alumno, que en 2017 era de 564% comparando del mayor al menor de los municipios, que son los encargados de mantener y ofrecer a la población la Educación Infantil y la Enseñanza Fundamental, sería superior a 10.000% (Tanno, 2017).

Con relación a la Enseñanza Superior, el Censo de la Educación Superior de 2004 había registrado la existencia de 2.013 instituciones de este nivel, de las cuales las instituciones privadas representaban 88,87%. Al mismo tiempo, la tasa de escolarización para la faja etaria de 18 a 24 años era de 10,5, una de las más bajas de América Latina – en 2002, Argentina, Chile y Uruguay superaban los 30% -. A su vez, apenas 28,3% de los alumnos estaban inscriptos en universidades públicas (Oliveira et al, 2013). Frente a esta situación, el gobierno implementó diversas acciones. Una de las más controvertidas, iniciada en 2004, fue el Programa Universidad para Todos (PROUNI), que ofrece becas totales o parciales a los estudiantes, conforme ranking en los exámenes específicos para ingreso, en las universidades particulares con contrapartida de renuncia fiscal, con lo que muchas universidades particulares también ocuparon gran parte de sus matrículas ociosas (Catani y Gilio-li, 2005). También en 2004 se inició el proceso de interiorización por medio de la creación de nuevas universidades públicas o de la expansión de los *campi* pertenecientes a una misma universidad, así como la creación de cursos nocturnos buscando atraer estudiantes trabajadores.

Pero fue en 2007, dentro del conjunto de acciones del PAC, que el gobierno federal instituyó el Programa de Apoyo a Planes de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales (REUNI), a través del Decreto N° 6.096/2007, destinado a ampliar y elevar las matrículas estudiantiles y el número de concluyentes, readecuar la infraestructura y optimizar los recursos físicos y humanos existentes, buscando una relación de 18 alumnos por profesor. De Paula y de Almeida (2020), empero, con

base en diversos autores, apuntan que, el REUNI no siguió un plan o criterios de prioridades, abriendo instituciones donde no había demanda, seleccionando o contratando profesores antes de la construcción de los edificios o adecuación de instalaciones. Esto, sumado a la falta de cualificación de los gestores universitarios, el escaso tiempo para el planeamiento de las propuestas y la reestructuración curricular aledaña, llevó a algunas situaciones complejas. A pesar de todas estas dificultades, estas autoras destacan que, entre 2003 y 2010, el número de universidades federal pasó de 45 para 59 y los *campi* de 148 para 274. Con ello, 272 nuevos municipios fueron contemplados con instituciones de enseñanza superior.

Mas, esta no fue la única acción incluida en el PAC destinada a educación. Dentro de éste, encontramos el Plan de Desarrollo de la Educación (PDE) junto con el Plan de Metas Compromiso Todos por la Educación (Saviani, 2007),

[..] al cual los municipios y los estados deben adherir por una especie de contrato territorial entre las diferentes esferas de gobierno para poder recibir transferencias voluntarias de recursos financieros y asistencia técnica del gobierno federal. El término de adhesión, o contrato territorial, requiere la elaboración de un plan de actividades articuladas (PAR) municipal y/o estadual. [...] El MEC [Ministerio de Educación] tuvo como interlocutor privilegiado para la elaboración de las metas que se pretenden alcanzar hasta 2011 un grupo empresarial que, en una actitud muy propositiva, había lanzado, en octubre de 2006, el Movimiento Compromiso Todos por la Educación, nombre con el cual fue bautizado también el plan de metas promulgado por el gobierno federal (Krawczyk, 2008: 801-802. Traducción libre).

Como explican Saviani (2007) y Krawczyk (2008), el PDE es un plan de acción plurianual 2008/2014 que cubre todas las áreas del Ministerio de Educación incidiendo en todos los niveles de enseñanza, para diferentes necesidades institucionales – infraestructura, libros didácticos, transporte escolar, accesibilidad, entre otros -, con el objetivo general de mejorar la calidad de la educación. Casi todas las acciones ya venían siendo desarrolladas, aunque se diseñaron algunas nuevas, pero manteniendo el espíritu de focalización de la política educativa. A pesar de la autoafirmación como siendo un plan con “visión sistémica”, las diversas acciones aparecen en la página web del Ministerio de Educación de forma individualizada, yuxtapuestas y sin ningún agrupamiento. Así, es posible percibir que las acciones que componen el PDE presentan algunos problemas,

En sentido negativo, se constata que, en verdad, el PDE no se configura como un Plan de Educación propiamente dicho. Es, antes que nada, un programa de acción. [...] En

un sentido positivo, la singularidad del PDE se manifiesta en aquello que trae de nuevo y que, por lo tanto, no era parte del PNE y tampoco se encontraba en los planes anteriores. Se trata de la preocupación en atacar el problema cualitativo de la educación básica brasileña, lo que se revela en tres programas lanzados el día 24 de abril: el “Índice de Desarrollo de la Educación Básica” (IDEB), el “Provinha Brasil” y “Piso del Magisterio” (Saviani, 2007: 1242. Traducción libre)

El Índice de Desarrollo de la Educación Básica, que parte de una evaluación censitaria nacional realizada a los estudiantes de 5º y 9º años de la Enseñanza Fundamental (Matemática y Portugués), así como de los datos de flujo escolar (tasa de aprobación) obtenidos a partir del Censo Escolar, sirve para establecer metas para cada una de las escuelas públicas del país, pudiendo articularse a subsidios financieros extras a cada escuela sea por insuficiencia (PDE-Escuela, del gobierno federal, sujeto a la presentación de un plan estratégico para mejorar los indicadores) o, dependiendo de los gobiernos locales, a premios para las escuelas con mejores indicadores o que alcancen las metas estipuladas (como lo fue el caso del 14º salario en la ciudad de Rio de Janeiro).

A su vez, la Ley N° 11.738 de 2008 instituyó el piso salarial profesional nacional para los profesionales del magisterio público de la Educación Básica, reglamentando la disposición constitucional (línea ‘e’ del inciso III del *caput* del artículo 60 del Acto las Disposiciones constitucionales transitorias)⁸, buscando mayor coherencia interna del sistema educativo frente a las grandes disparidades regionales y locales referentes a salario docente en el país.

Como vemos hasta aquí, los dos mandatos de la primera fase petista concretizaron acciones importantes y coadyuvantes en las políticas sectoriales que, en mayor o menor medida, consiguieron coordinar y articular sus propuestas obteniendo resultados favorables para una gran parcela de la población, sobre todo aquellos tradicionalmente excluidos, lo que llevó a que la nueva candidata del Partido de los Trabajadores fuese elegida como presidente para el mandato posterior.

“Para o Brasil seguir mudando”⁹: del fracaso de los intentos de continuidad al *impeachment*

En enero de 2011 asumía la primera mujer presidente de Brasil, Dilma Rousseff, heredando un escenario favorable con relación a las cuestiones económicas,

8 <http://portal.mec.gov.br/piso-salarial-de-professores>

9 Slogan de la campaña presidencial de Dilma Rousseff en 2010.

sociales, políticas y educativas. Así, su compromiso de campaña era profundizar los cambios y ampliar los logros de su antecesor, pues, de hecho,

Los efectos de la crisis de 2008 fueron contornados, aunque algunos fundamentos económicos hayan empeorado, como la situación de las cuentas externas y la reducción del superávit primario, pero dentro de la normalidad para el escenario postcrisis de 2008. La caída del saldo en transacciones corrientes fue, en gran medida, fruto de la desaceleración de la economía mundial y de la concomitante caída de la demanda por productos brasileños en el mercado internacional. La reducción del superávit primario del gobierno era igualmente esperada y derivó de la combinación de la reducción de la actividad con la ampliación de gastos y la renuncia de impuestos asociadas a la política fiscal anticíclica. A pesar de las críticas puntuales sobre la ejecución de las políticas fiscal, monetaria y crediticia en el contexto de la crisis, el resultado final es que ellas contribuyeron para la retomada del crecimiento en 2010 y ayudaron en la superación de la fase más aguda de la crisis de septiembre de 2008 (Curado y Nascimento, 2015: 35. Traducción libre).

Frente a esta situación, parecía que los indicadores brasileños continuarían con su crecimiento, sin embargo, no fue lo que sucedió. Diversos autores (Curado y Nascimento, 2015; Vieira, 2018; Carvalho, 2018) divergen ampliamente en sus explicaciones sobre lo sucedido, dependiendo de la óptica de quien analiza: desde interpretarlo como un reflejo tardío de la crisis internacional de 2008 o atribuirlo integralmente a los errores de la gestión de la política económica de la presidente y su equipo, que equivocadamente habrían insistido en mantener una política anticíclica e intervencionista, hasta, inclusive, entenderlo como la sucumbencia del gobierno frente a las presiones del empresariado nacional, ya que entre las primeras medidas del gobierno, en agosto de 2011, fue anunciado un período de reducción de los intereses bancarios, seguido, en 2012, de la disminución del precio de la energía eléctrica, contemplando así tanto a la industria, pues era una reivindicación de la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP), y también de los sectores más pobres (Vieira, 2018).

Paralelamente, los montos presupuestarios invertidos en política social, en principio, no disminuyeron. Así,

Entre 2011 y septiembre de 2014, el valor total empeñado en las acciones apuntadas en el Presupuesto General de la Unión como integrantes del PBSM (Plan Brasil sin Miseria) fue de R\$ 107,9 billones (Costa y Falcão, 2014). Se trata, nada más, nada menos, del caballito de batalla del gobierno Dilma, aliado al PAC. La gran jugada de su

gobierno en el campo de las políticas sociales, con alta inversión de recursos y con una osada estrategia de articulación interministerial. El alcance en términos de metas cuantitativas es, de hecho, muy grande. (Silva, 2018: 12. Traducción libre)

En este contexto, llaman la atención dos acciones educativas. Por un lado, destacamos el Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica y Empleo (PRO-NATEC), establecido por la Ley N° 12.516/2011, que amplió la oferta de cursos de educación profesional y tecnológica por intermedio de programas, proyectos y acciones de asistencia técnica y financiera. Este programa apuntaba, entre otros, a estudiantes secundarios de escuelas públicas, trabajadores y beneficiarios de programas federales de transferencia de renta y poblaciones en riesgo social que recibían incentivos financieros para permanecer en los cursos, que podían ser de larga o corta duración a través de la red federal de enseñanza o convenios con instituciones privadas (Waldow, 2014).

Por otro lado, y con mucho mayor alcance e impacto, apuntamos no sólo la concretización de la fase III del REUNI, con conclusión de nuevas unidades e implementación de políticas específicas de integración, fijación y desarrollo regional (de Paula y de Almeida, 2020), sino, sobre todo, por el avance representado por la Ley N° 12.711/2012 y la estructura de oportunidades creada al reservar 50% de la matrícula anual para ingresantes en todas las carreras en las instituciones federales de enseñanza superior para candidatos procedentes de escuelas públicas. De este 50%, a su vez, la mitad se reserva a aquellos con renta familiar *per capita* inferior a un salario mínimo y medio. Y dentro de cada uno de estos grupos – lo que representa 25% del total de matrículas respectivamente – deben ser reservadas matrículas específicas para negros, pardos e indígenas de acuerdo con la proporción del agregado de esas categorías demográficas en cada estado, conforme el censo demográfico más reciente (Honorato y Heringer, 2015). Cabe destacar que, frente a este perfil de ingresantes específico, la Política Nacional de Asistencia Estudiantil, creada en 2008, que busca la igualdad de oportunidades entre estudiantes y contribuir para la mejoría del desempeño académico por medio de acciones para combatir la repitencia y la evasión¹⁰, debió ampliarse no sólo financieramente, sino también con relación a su oferta material – por ejemplo, residencias estudiantiles y comedores universitarios –.

Esta fase de ampliación de la cobertura universitaria, sin embargo, fue posible en parte por la injerencia ejecutiva directa que el gobierno federal tiene sobre la enseñanza superior, conforme la LDBEN. Pero esta injerencia directa de manutención

10 Además de diversos tipos de becas asistenciales, también se incluyen aquí alimentación, habitación, asistencia a la salud, jardines maternos, dispositivos de accesibilidad para estudiantes con deficiencia y apoyo pedagógico.

ción, organización y oferta a la población no le corresponde con relación a otros niveles y modalidades de enseñanza, lo que atiende a un complejo – y aún no reglamentado – régimen de colaboración entre los diferentes entes federativos. En este complejo, esto sí, cabe al gobierno federal coordinar y liderar las negociaciones pertinentes al Plan Nacional de Educación, que tiene, entre otras, la función articuladora del sistema educativo brasileño. En este sentido, entendemos que no es casualidad que las negociaciones para su institucionalización hayan demostrado grandes dificultades de consenso, sobre todo durante su tramitación parlamentaria – dado que, por la LDBEN, este plan debe ser instituido como ley nacional –, dejando al país sin plan educativo oficial por cuatro años, mientras continuaba siendo implementado el Plano de Desarrollo de la Educación.

En efecto, a pesar de haber iniciado la convocatoria para la realización de la Conferencia Nacional de Educación (CONAE) un poco tardíamente, ya que fue realizada en marzo de 2010, año en que el antiguo PNE ya perdía su vigencia, podemos afirmar que hubo intensa movilización de diferentes sectores sociales, con más de 3.000 participantes, precedida de conferencias estaduais, municipales, intermunicipales, encuentros y seminarios temáticos. Después de la CONAE, cabía al Ministerio de Educación sistematizar la propuesta y presentarla al Congreso Nacional, lo que fue realizado solamente después de las elecciones, en vísperas del receso parlamentario previo a una nueva legislatura con renovación de la mitad de sus miembros y, además, con críticas de los conferencistas sobre el proyecto de ley presentado, con proposiciones más tímidas que los consensos obtenidos durante la CONAE. En este contexto, empero,

A lo largo de las deliberaciones en el Congreso Nacional, quedó patente lo acertado de las afirmaciones de Saviani (2002) acerca de la mayor permeabilidad del Parlamento a las presiones de la sociedad civil, cuando contrastado con el Ejecutivo. En el caso del PNE, la lógica participativa que precedió y orientó la realización de la CONAE fortaleció aún más ese aspecto [...] Sin embargo, durante la tramitación, se destacó otra vertiente de críticas, que reverberó con fuerza en los medios de comunicación, acusando al PNE de reflejar un democratismo exacerbado, que resultaba en un enmarañado desarticulado de metas y estrategias, de tenor corporativista, incapaces de generar cambios reales en la educación brasileña (Brito, 2015: 24-25. Traducción libre).

Las dificultades de consenso con relación al proyecto educativo se arrastraron a lo largo de varios años, girando en torno, entre otras cuestiones, de la participación del sector público en la expansión de la oferta de educación profesional y superior, la directriz sobre la superación de la desigualdad de género y orientación

sexual, la implementación del Costo Alumno-Calidad¹¹ y el papel del gobierno federal en su complementación y, sobre todo, del porcentaje del PBI que debería ser invertido en la educación. Con relación a esta meta, la solución negociada fue mantener el 10% de inversión del PBI en educación, pero contabilizarla con la inclusión de aquellos recursos destinados a programas implementados en el sector privado, como el PROUNI o las escuelas maternas conveniadas con organizaciones no gubernamentales, lo que fue y continúa siendo muy cuestionado (Ibidem: 35).

Como se ve, los problemas del proyecto petista empezaban a mostrarse por diferentes lados, enfrentando diversos reveses, más allá de lo económico o, tal vez, arrastrados por éste y aglutinando diversos otros actores políticos que se dispusieron a entrar protagónicamente en escena. De este modo, más allá de las posibles explicaciones al caso y de la constatación de un esfuerzo en mantener y ampliar las políticas de cohesión social, lo que se vio en aquel momento fueron los límites del modelo de crecimiento económico que asoció redistribución de renta y consumo de masas con ortodoxia en la política económica.

Así, después de aquellas primeras medidas más intervencionistas, que llevaron a una ruptura de la hegemonía del segmento bancario-financiero en el bloque de poder, la presión mediática e internacional por restablecer una política fiscal rigurosa, se fueron sumando al aumento continuo de las tasas de interés, el corte de la inversión pública y las privatizaciones en el área de transporte, entre otras medidas y situaciones (Vieira, 2018) que fueron acorralando al gobierno hacia políticas de austeridad cada vez más agresivas, sobre todo a partir del segundo mandato, en 2015 (Carvalho, 2018). Con el tiempo, fue posible observar el ascenso de los sectores industriales productores de *commodities* y del agronegocio, con la consecuente dificultad para el Estado de transferir parte del excedente proveniente de estos sectores para otros segmentos productivos intensivos en tecnología y mantener la tasa de empleo (Teixeira y Pinto, 2012). “Dilma generó una alianza con la fracción de clase ‘financiera’ en detrimento de la ‘industrialista’ y, previamente, había dejado el diálogo político que tenía con los representantes del movimiento obrero y los movimientos sociales” (Iglesias, 2019: 50. Traducción libre).

En este escenario, la crisis económica empezaba a sentirse en el cotidiano de la población y, en aquel contexto, irrumpieron las manifestaciones callejeras de 2013, que se diseminaron por todo el país, sin convocatorias claras y sin, sobre todo, representación política definida. Las convocatorias se realizaban a través de las redes

11 La estrategia 20.6 del PNE establece que “en el plazo de 2 (dos) años de vigencia de este PNE, será implantado el Costo Alumno-Calidad inicial - CAQi, referenciado en el conjunto de padrones mínimos establecidos en la legislación educacional, cuyo financiamiento será calculado con base en los respectivos insumos indispensables al proceso de enseñanza-aprendizaje y será progresivamente reajustado hasta la implementación plena del Costo Aluno-Calidad - CAQ”. (Traducción libre)

sociales, muchas veces a través del ícono de las “Jornadas de junio”, como quedaron conocidas: la máscara de la película *V de Venganza*, que con una sonrisa burlesca buscaba, al mismo tiempo “desafiar al sistema” y ocultar identidades.

Frente a esto, surgió la pregunta acerca de quiénes eran estos sujetos sociales y de quienes, a su vez, habrían de capitalizar estas movilizaciones... Iglesias (2019) apunta que sus protagonistas fueron caracterizados como jóvenes de hasta 39 años, sin experiencia de militancia sindical, con negocios familiares y habitantes de la periferia urbana sin perspectivas de empleo formal, entre otros. Pero también apunta que estos procesos instituyentes, que se configuran en un espacio público donde prevalecen los medios de comunicación y responde a términos de “audiencia”, en un contexto donde los sucesos de corrupción involucraban a gran parte de la clase política y el empresariado, asentó las bases para un cambio de actores en la escena política, lo que planteaba la duda acerca de sus sucesores. Asimismo, enfrentando las elecciones de 2014 en un clima social y económico adverso, que llevó a un paulatino desmonte de la política descripta hasta aquí, Dilma consiguió la reelección con un margen estrecho (51, 64% de los votos, a solo 3,28 puntos porcentuales de su contendiente, Aécio Neves), para desagrado de los grandes medios de comunicación y perdiendo fuerzas también en el Parlamento, lo que será decisivo posteriormente como factor posibilitador del *impeachment*.

Consideraciones finales

A partir de los diversos autores abordados, sabemos que la gestión del Partido de los Trabajadores, en parte direccionados por la Constitución Federal y la implementación del régimen de colaboración, que exige la coordinación de los diversos entes, apostó en un comportamiento híbrido no sólo entre políticos y burócratas, combinando aspectos técnicos y políticos en el planeamiento, sino también ampliando la trama decisional a diversas instancias de participación directa de la sociedad civil, como las conferencias sobre políticas públicas específicas, el protagonismo de consejos gestores, la realización de audiencias públicas, entre otros. Al mismo tiempo, el discurso de la justicia social, históricamente centrado en la distribución – sobre todo económica –, ahora se dividía crecientemente entre las demandas de redistribución, de un lado, y las demandas de reconocimiento, por el otro lado. Y, en esta ecuación, a veces

[...] nos presentan algo construido efectivamente como una elección excluyente: ¿redistribución o reconocimiento? ¿Políticas de clase o políticas de identidad?

¿Socialdemocracia o multiculturalismo? [Pero] Estas son falsas antítesis, pues la justicia requiere hoy tanto la redistribución como el reconocimiento, ya ninguno de ellos es por sí sólo suficiente”. (Fraser, 1999: 1 apud Kirschke, 2003: 7)

De esta forma, al analizar el despliegue de la política petista, más allá de las políticas redistributivas en sí, entendidas a nivel económico e inclusive social, desde el punto de vista del acceso a educación y salud o a la promoción científica y cultural, que marcaron estos mandatos, es necesario apuntar que junto con ellas también fueron desarrolladas diversas políticas de reconocimiento socio-político-cultural (Kirschke, 2003), en especial, en relación a la cuestión racial, entre otras correspondientes a grupos históricamente oprimidos o invisibilizados en sus reivindicaciones. Esta marca también fue visible en la política educativa y, en este sentido, podemos afirmar que, por primera vez en la historia de Brasil, la educación del país alcanzó indicadores de cobertura y de calidad como jamás se los vio anteriormente, así como también democratizó diversos sentidos y acciones para incluir a los sectores y grupos tradicionalmente excluidos no sólo material sino también simbólicamente.

Bibliografía

- Almeida, M. H. T.** (2004): “A política social no governo Lula” en *Novos Estudos* n° 70,
- Almeida, P.** (2005): “Uma nova ‘arquitetura’ diplomática? Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006)” em *Rev. Bras. Polít. Int.* 49
- Barbosa, N. y Souza, J. A. P.** (2010): “A Inflexão do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda” en Sader, E. y Garcia, M. A. (orgs.) *Brasil: entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Fund. Perseu Abramo e Editora Boitempo.
- Bezerra, C. de P.** (2020): *Ideologia e governabilidade: as políticas participativas nos governos do PT*. Universidad de São Paulo. Tesis de doctorado
- Brito, T. F.** (2015): “Passo a passo no legislativo: os caminhos do Plano Nacional de Educação no Congresso Nacional” en Gomes, A. V. A. G. y Britto, T. F. (orgs.) *Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas*. Brasília: Edições Câmara.
- Cardoso, J. C. y Navarro, C. A.** (2016): “O planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)”. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Carvalho, L.** (2018). *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia.
- Catani A. M. y Gilioli, R. de S. P.** (2005): O PROUNI na encruzilhada: entre a cidadania e a privatização en *Linhas Críticas*, Brasília, v. 11, n. 20, jan./jun.

- Curado, M. y Nascimento, G. M.** (2015): “O Governo Dilma: da euforia ao desencanto” en *Rev. Paraneense de Desenvolvimento*, Curitiba, v.36, n.128, jan./jun.
- de Paula, C. H. y de Almeida, F. M.** (2020), “O programa Reuni e o desempenho das Ifes brasileiras” en Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ., Rio de Janeiro, v.28, n.109, out./dez.
- Sousa, D.** (2015): “O prenúncio da inflexão no projeto do novo desenvolvimentismo brasileiro e suas repercussões nas políticas públicas de âmbito federal” en *Anais das VII Jornada Internacional de Políticas Públicas*. São Luiz, UFMA.
- Fagnani, E.** (2011): “A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica”, São Paulo: IE UNICAMP.
- Gomes, D.C.; Silva, L. B. y Soria, S.** (2012): “Condições e relações de trabalho no serviço público: o caso do governo Lula” en *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 20, n. 42, jun.
- Gomide, A. de Á.; Pires, R. R. C.** (2019): *Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de Políticas Públicas*. Brasília, DF: IPEA.
- Honorato, G. y Heringer, R.** (2015): Acesso e sucesso no Ensino Superior: uma sociologia dos estudantes. Rio de Janeiro: 7Letras - FAPERJ.
- Iglesias, E.** (2019): “Fin de ciclo político brasileiro visto desde la acción colectiva” en Rivalola, D.R. et al (org.): *Política brasileña en español: de la crisis al impeachment*. Paraná, EDUNER.
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais** (2014): “Estatísticas sobre Analfabetismo no Brasil. Audiência pública”. Brasília, Senado Federal. Disponible en: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2014/03/17/estatisticas-sobre-o-analfabetismo-no-brasil>
- Krischke, P.** (2003): “Governo Lula: políticas de reconhecimento e de redistribuição” en *Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas* Nº 47 – Florianópolis.
- Krawczyk, N. R.** (2008): “O PDE: Novo modo de regulação estatal?” en *Cadernos de Pesquisa*, v. 38, n. 135, p. 797-815, set./dez. 2008
- Leher, R.** (2006): “Región Sur. O governo Lula e os conflitos sociais no Brasil” en OSAL, *Observatorio Social de América Latina*, no. 10 (2006)
- Lopes, I. D.; Basso, D. et al** (2017): “Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina: o caso da Bolívia e do Brasil” en Anais do VIII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul, RS, Brasil.
- Menicuchi, T. M. G.** (2011): “A Política de Saúde no Governo Lula Saúde” en *Soc. Saúde*, São Paulo, v.20, n.2, p.522-532, 2011
- Oliveira, J. F., Catani, A. M. et al** (2013): “Democratização do acesso e inclusão na educação superior no Brasil” Disponible en <http://flacso.redelivre.org.br/files/2013/03/1105.pdf>
- Pochman, M.** (2011): “Políticas sociais e padrão de mudanças no Brasil durante o governo Lula” en *SER Social*, Brasília, v. 13, n. 28, p. 12-40, jan./jun. 2011

- Sabourin, E.** (2007): “Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula?” en *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 22, n. 3, p. 715-751. set./dez. 2007
- Santos, M. C. S., Delatorre, L. R. et al** (2019): “Programa Bolsa Família e indicadores educacionais em crianças, adolescentes e escolas no Brasil: revisão sistemática” en *Ciência & Saúde Coletiva*, 24(6), 2019.
- Saviani, D.** (2007): “O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC” en *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial.
- Serrano, A. L. M.; Costa, R. S. P et al.** (2016): “Bolsa Família: Avaliação do impacto do programa sobre a pobreza no Brasil” en *Rev. Espacios*. Vol. 37 (Nº 14).
- Silva, R. R.** (2006): “Principais políticas de combate à fome implementadas no Brasil Revista Virtual” en *Textos & Contextos*, nº 5, nov.
- Souza, C.** (2018): *Coordenação de Políticas Públicas*. Brasília: ENAP.
- Tanno, C. R.** (2017): *Estudo Técnico Nº 24/2017*. Brasília: Câmara dos Deputados.
- Teixeira, R. A. y Pinto, E. C.** (2012): “A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento Econômico” en *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 909-941, dez.
- Vieira, R.** (2018): “Crise do governo Dilma: a crise econômica internacional e o “ensaio desenvolvimentista” em 16º Encontro Nac. de Pesquisadores em Serviço Social, Vitória.
- Waldow, C.** (2014): “As políticas educacionais do governo Dilma, a formação para o trabalho e a questão do Pronatec: reflexões iniciais” en X ANPED SUL, Florianópolis.

Violencia por razones de género y seguridad: Reflexiones sobre el abordaje de este tipo de delitos en Rosario

MARIBEL FRAIRE

maribelfraire2@gmail.com

Universidad Nacional de Rosario

AYELÉN POSINCOVICH

ayeposincovich@gmail.com

Universidad Nacional de Rosario

Resumen

El presente documento se compone de cuatro apartados: en el primero de ellos, explicitamos la dimensión de la problemática de las violencias por razones de género a nivel nacional, provincial y local. En el segundo, nos enfocamos en las particularidades que adquiere el abordaje de este tipo de situaciones en la ciudad de Rosario, observando los actores que intervienen en la prevención, atención, investigación y reparación de este tipo de hechos, así como sus vinculaciones. En el tercer apartado, nos centramos en la intervención del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe y hacemos especial énfasis en el proceso de denuncia que brinda cada uno de sus organismos dependientes en Rosario. Por último, damos cuenta de los principales nudos críticos presentes en el abordaje de situaciones de violencia de género, así como oportunidades de mejora detectadas en base a las capacidades institucionales puestas en juego por estos organismos de seguridad.

Palabras clave: Violencias / género / abordaje / Rosario / seguridad / denuncia / servicio / atención

Introducción

La violencia por razones de género es una de las problemáticas con mayor visibilidad e incidencia en las agendas tanto internacionales, nacionales como locales. Sin embargo, más allá de las numerosas acciones desarrolladas en todos los niveles del estado para revertirlas, los hechos fatales continúan en aumento. En Febrero de 2021, la relevancia que adquirieron los femicidios de Úrsula Bahillo y Guadalupe Carual, volvieron a poner el tema en el centro del debate público nacional, haciendo foco en las falencias de las instituciones de seguridad pública y de justicia.

La presente ponencia forma parte de nuestra tesina de grado como estudiantes de la Licenciatura en Ciencia Política y busca producir conocimiento sobre los abordajes de las situaciones de violencia de género en las instituciones de seguridad pública en Rosario. El disparador de dicha temática fue el análisis de los datos publicados que posicionan a la provincia de Santa Fe como la segunda provincia con más casos de femicidios en el país y a Rosario como la ciudad con el número más alto a nivel provincial. Asimismo, según los informes de RUVIM (2019) pudimos interpretar que aproximadamente el 40% de registros corresponden a solicitudes de atención repetidas, dato que aumenta al 60% si se toma como base solo las denuncias policiales. De acuerdo con tales estadísticas y según lo relevado de fuentes primarias se evidencia que la mayoría de las personas que acudieron a una institución estatal, no recibieron una respuesta efectiva que le permitiese romper con su ciclo de violencia. Estos datos nos posibilitaron arribar a la hipótesis de que las fallas presentes en el servicio de atención recibido por las personas en situación de violencia de género, las somete a consultas reiteradas, derivaciones fallidas, revictimizaciones y vacíos de protección que las expone a la probabilidad de sufrir un nuevo hecho violento. Como consecuencia, decidimos indagar sobre las causas que posibilitan esas falencias en la atención, a fin de generar insumos útiles para el diseño e implementación de políticas públicas que garanticen su seguridad.

Para llevar a cabo este trabajo, nos posicionamos desde tres grandes enfoques que nos brindan herramientas conceptuales para pensar distintas aristas de la problemática, entre ellos el de las políticas públicas, la seguridad ciudadana y la mirada propia de los feminismos. En este marco retomamos los conceptos de violencia de género como expresión del sistema patriarcal, cultura policial, femicidio, ciclo de la violencia y ruta crítica. También hicimos uso de diferentes herramientas metodológicas para la recolección y análisis de datos. En un primer momento, relevamos información primaria y secundaria a través de observación participante, revisión de documentos, entrevistas de diferentes tipos como exploratorias, en profundidad a expertos y semiestructuradas a actores claves. En una segunda instancia, elabora-

mos una matriz de datos a fin de sistematizar la información relevada y comparar el servicio de atención en los distintos organismos del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe. Finalmente, en una tercera etapa, agrupamos los problemas detectados en un cuadro de síntesis de hallazgos que permitió ordenar el análisis causal y establecer algunas conclusiones.

La violencia por razones de género como una problemática multinivel

La violencia por razones de género es una de las problemáticas que adquirió mayor visibilidad en la agenda pública Argentina a partir de los alarmantes números de casos, así como la lucha de los feminismos por visibilizarlo. Según las estadísticas vigentes en el año 2020 se contabilizaron 295 femicidios, un promedio de 25 casos por mes. Al analizarlo de forma interanual desde 2017 a 2020 se contabiliza un promedio de 23 casos por mes. De esta manera, se evidencia que la cifra de muertes por razones de género se mantiene constante e incluso aumenta en este último año. Pese a las dificultades en el acceso a la información, se detectó que el 33% de los femicidios que registran información en 2020 efectuaron una denuncia previa, demostrando que tales situaciones pudieron haberse evitado con una intervención eficiente desde la primera denuncia. En la mayoría de los casos, los crímenes se producen dentro de un vínculo de pareja o en el seno familiar, ubicando al hogar como el ámbito más inseguro para la víctima. Esta particularidad que adoptan la mayor parte de las situaciones de violencia de género resulta aún más alarmante en un contexto de confinamiento, producto de la pandemia Covid-19. Desde el 20 de marzo de 2020, en la línea 144 de ayuda por violencia de género y familiar, recibieron un 25% más de llamados.

Con respecto a la Provincia de Santa Fe, más allá de las diversas iniciativas desarrolladas por actores tanto gubernamentales como de la sociedad civil, los indicadores de femicidios y los casos de violencia de género continúan en aumento. Durante el año 2020 la provincia registra 37 femicidios, evidenciando un alarmante incremento del 54% con respecto al año anterior. Actualmente, Santa Fe ocupa el segundo lugar con más casos a nivel nacional, luego de la provincia de Buenos Aires. En cuanto a las situaciones de violencia de género, durante el aislamiento social, preventivo y obligatorio del 2020 se contabilizaron 8.733 solicitudes de atención, representando un promedio de 224 registros administrativos diarios. Si se analizan los datos públicos de 2019, se puede interpretar que aproximadamente el

40% de registros corresponden a solicitudes de atención repetidas, dato que visibiliza una baja efectividad en la respuesta estatal desde el primer contacto.

Rosario no escapa a la tendencia nacional y provincial, visibilizando un aumento de los niveles de violencia de género. Al indagar sobre los indicadores de violencia de género en la ciudad, se contabilizan 16 femicidios ocurridos en Rosario, ubicado a la ciudad con la cifra más elevada de la Provincia de Santa Fe. En cuanto a la cantidad de casos en el 2020 se identifican 5.575 registros administrativos en organismos estatales que dan cuenta de una situación de violencia de género, es decir, un promedio de 143 por día. Entre marzo del 2019 y marzo del 2020 el promedio de llamados al 911 por casos de violencia de género radicados en Rosario es de 85 por día. Esta situación se agrava al evidenciarse que la mayoría las mujeres víctimas de violencia vuelven a sufrir un hecho violento, es decir, estas personas solicitan atención en un organismo público, pero no reciben una respuesta efectiva que les permita romper con su ciclo de violencia.

Violencia de género en Rosario: Actores múltiples y abordaje desarticulado

Para dar cuenta de cómo esta problemática es abordada en el territorio, se identificaron los múltiples actores que intervienen en Rosario, diferenciándolos según su dependencia y el tipo de servicio. Como resultado, se detecta que son múltiples las organizaciones de los distintos poderes y niveles del Estado que intervienen en el proceso de prevención y acompañamiento a las personas en situación de violencia de género, así como en la investigación y castigo a los victimarios. De esta manera, es posible reconstruir la trayectoria institucional que atraviesan las personas en situación de violencia de género. Es importante destacar que, si bien este proceso se expone a los fines analíticos en etapas, estas no son lineales, sino que representan distintos momentos que atraviesa la persona, dependiendo de la institución receptora, el asesoramiento que recibe y los recursos con los que cuenta.

Uno de los canales de acceso de las personas que atraviesan situaciones de violencia de género a la trama de atención estatal, es a través de dispositivos de asesoramiento, ya sea telefónico o presencial. Por un lado, a nivel nacional se encuentra disponible la línea 144 que ofrece atención las 24 hs a mujeres en situaciones de violencia y, a nivel provincial, el Sistema de Atención a las Emergencias (911) que actúa en aquellos casos que requieran de una intervención inmediata. Además, se encuentra el Teléfono Verde, dependiente de la Secretaría de Género y Derechos Humanos de la Municipalidad de Rosario, que deriva a cada persona a la institu-

ción o al programa más adecuado para su resolución. Asimismo, se encuentran otros organismos no especializados en este tipo de hechos que ofrecen a la víctima un asesoramiento presencial de manera preliminar tales como los efectores de salud, los Centros de Atención Judicial (CAJ) y los Centro de Convivencia Barrial (CCB).

En caso de que la persona desee solicitar una medida autosatisfactiva o que el caso tome un curso penal, el primer paso que debe seguir la persona es realizar una denuncia o una exposición civil. Existen diversos efectores a los que puede recurrir, entre ellos, las Unidades de Orden Público, los Centros Territoriales de Denuncia y el Centro de Atención a la Víctima de Delitos Sexuales y Violencia Familiar (en adelante Comisaría de la Mujer), todos organismos dependientes del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe.

Si la persona desea continuar con el proceso judicial, esta fase es una de las más complejas en tanto implica un abordaje diferenciado si se deriva el trámite al ámbito civil, al penal o a ambos. En el aspecto civil, es la Unidad de Información y Atención a la Víctima de Violencia Doméstica de Género la dependencia que emite medidas autosatisfactivas. En el ámbito penal, la Unidad de Violencia de Género y Delitos Sexuales dependiente del Ministerio Público de la Acusación, es la que tiene competencia en las tareas de investigación y castigo.

Asimismo, se observan diversas agencias dedicadas a la contención y acompañamiento de las personas en situación de violencia de género, así como el tratamiento de los agresores. Estas tareas son competencia de la Municipalidad de Rosario, a través de distintas áreas dependientes de la Secretaría de Género y Derechos Humanos, entre los que se destacan los Centros de Protección Integral “Alicia Moreau de Justo” y “Casa Amiga”, así como el Dispositivo de Mujeres y el Dispositivo Varones Violentos.

Una vez descriptos los actores intervinientes, se visibiliza que el abordaje de la violencia de género en Rosario requiere de la coordinación de múltiples instituciones que intervienen en instancias específicas de este proceso. Sin embargo, las interacciones que éstos mantienen, carecen de un marco que las regule y que establezca criterios específicos de derivación, dando lugar a un abordaje desarticulado. En consecuencia, las personas que buscan respuestas institucionales son remitidas de manera equívoca de un organismo a otro y sometidas a consultas fallidas y cuestionarios reiterados. En las entrevistas realizadas, se destaca que las personas atraviesan en promedio 4 instituciones para obtener una respuesta, constituyendo así un largo camino institucional que depende además de múltiples factores, como los modos en que se relacionan las agencias allí presentes, la información con la que cuentan, así como el grado de conocimiento, especialización y voluntad del personal

a cargo. A esto se le suma la distancia entre las instituciones, el tiempo que conlleva su recorrido y los costos de traslado. Estos factores, someten a la persona a múltiples revictimizaciones, desincentivando su búsqueda de respuestas y agravando la situación de desprotección y vulnerabilidad en la que se encuentran.

Abordaje de la violencia de género del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, en Rosario

A los fines de indagar sobre el abordaje de las instituciones de seguridad en este entramado, se puntualizó el análisis en el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe. Según las entrevistas realizadas, este es el principal canal de atención estatal al que acuden las personas que atraviesan situaciones de violencia de género, ya sea recepcionando denuncias o brindando respuestas a la emergencia. La primera de estas funciones es llevada a cabo a través de 3 organismos: Unidades de Orden Público (en adelante UOP), los Centros de Orientación a la Víctima de Violencia Familiar y Sexual (en adelante Comisarías de la mujer), y los Centros Territoriales de Denuncias (en adelante CTD); la segunda función mencionada es competencia de la Central de Emergencias 911.

A partir de las entrevistas realizadas a funcionarios de la institución, se visibiliza que tres de los cuatro organismos coinciden en el servicio que brindan a las personas en situación de violencia de género, sin embargo, poseen paradigmas y lógicas de trabajo disímiles. Esto tiene una explicación histórica debido a que surgieron para responder a demandas particulares, en un contexto determinado y fueron anexadas siguiendo una lógica incremental, sin una planificación en la materia. Como consecuencia, se evidencia una escasa coordinación, así como una carencia de criterios comunes de trabajo, lo cual trae aparejado la falta de un abordaje unívoco desde el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe para los casos de violencia de género en Rosario. En efecto, la calidad del servicio brindado a las personas que atraviesan violencias por razones de género es diferente, dependiendo al organismo al que se acerque.

A fin de profundizar el enfoque nos centramos en el análisis del servicio de toma de denuncias en contexto de violencia de género en CTD, Comisarías de la Mujer y Unidades de Orden Público. Para ello, se reconstruyó un proceso de denuncia ideal en base a la lectura de bibliografía especializada en la materia y entrevistas a actores intervinientes en la problemática. La información se presenta en una matriz de datos compuestas por dos variables: proceso de la denuncia -reconstruido en base a fuentes validadas- y organismos dependientes. La primera variable se con-

forma de categorías que sintetizan los elementos esenciales para un buen abordaje de los casos de violencia de género; y la segunda permite analizarlo en cada uno de los organismos del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe en Rosario. Los valores utilizados para medir las variables seleccionadas son “Si”, en casos de que se cumpla en un 100%; “No” en casos de que no se cumplan en un 100%; “Ocasionalmente” para los casos donde existan elementos que matizan el grado de cumplimiento de las variables.

Cuadro nº 1: Proceso de la denuncia según organismos dependientes del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe

CATEGORÍAS	DEFINICIÓN	Centros Territoriales de Denuncia	Comisaría de la Mujer	Unidades de Orden Público
PROTOCOLO DE ACTUACIÓN	Existencia de un protocolo de actuación específico para atender a víctimas de violencia de género	Si	No	No
CAPACITACIÓN EN PERSPECTIVA DE GÉNERO	Personal capacitado en perspectiva de género.	Ocasionalmente	Ocasionalmente	No
INMEDIATEZ EN LA TOMA DE LA DENUNCIA	Recepción y atención inmediata de las víctimas de violencia de género. Teniendo el cuenta el tiempo que le insume a la persona todo el proceso dentro de cada organismo: recepción, relato del hecho, redacción del expediente y atención médica, si corresponde.	Ocasionalmente	Ocasionalmente	No
ESPACIOS EXCLUSIVOS PARA ESCUCHAR EL RELATO DE LA VÍCTIMA	Disponibilidad dentro del establecimiento de espacio adecuado que preserve la intimidad de la víctima y la privacidad de su relato.	Ocasionalmente	No	No
ESCUCHA ACTIVA	Escucha a la víctima y actúa en consecuencia. Muestra atención e interés por aquello que relata, sin emitir juicios de valor. No expresa descreimiento y no realiza ningún tipo de promesas. Considera los mensajes implícitos en la comunicación tanto verbal como gestual. Empatiza con la afectada y genera un ámbito de tranquilidad y confianza a los fines de que la víctima se pueda expresar de la forma más clara y precisa posible.	Ocasionalmente	Ocasionalmente	No
IDENTIFICAR INDICADORES DE RIESGO	Utiliza indicadores de riesgo para identificar situaciones de urgencia: -posesión o acceso a armas de fuego; -si hay niños, niñas o adolescentes en el grupo familiar que hubieran presenciado la situación;	Si	Si	Ocasionalmente

	<ul style="list-style-type: none"> -amenazas de represalia o de muerte; -agravamiento de las formas de violencia física utilizadas; -antecedentes de conductas delictivas del presunto agresor; -incremento en la frecuencia de los episodios violentos; -incumplimiento de medidas cautelares como la prohibición de acercamiento; -abuso de alcohol o drogas; -usuario/a de servicios de salud mental -estado de crisis emocional actual por razones de orden económico, laboral, o de separación o divorcio, etc.; -pérdida de la red de apoyo social o de la vivienda. 			
BRINDA ASESORAMIENTO LEGAL	<p>Utiliza vocabulario comprensible para la víctima al momento de informar el procedimiento de la denuncia y el tiempo estimado para hacerlo. Comunica acerca de sus derechos enmarcados en la Ley 26.485. Anticipa los beneficios y riesgos que atañe al proceso de denuncia. Explica que puede solicitar medidas de protección para ella y sus hijos/as, aún sin tener que efectivizar la denuncia. Actúa con suma cautela y respeto por la decisión de la mujer, informando que no se procederá, de ninguna manera, sin su aprobación. De ser así, se aclara que el recurso de acompañamiento y la orientación siempre estará disponible.</p>	Si	No	No
ASESORAMIENTO INTEGRAL	<p>Informa de manera clara y comprensiva acerca de los organismos estatales y no estatales a los que puede recurrir a fin de obtener una respuesta integral(nombre de institución, dirección, datos de contacto y referente). Preferentemente por escrito.</p>	Ocasionalmente	Ocasionalmente	No
DISPONIBILIDAD DE MÉDICO	<p>Existencia de un médico en los establecimientos disponibles para atender y constatar lesiones evitando demoras en el proceso.</p>	Ocasionalmente	No	No
EXISTENCIA DE UN ESPACIO PARA CONSTATAción DE LAS LESIONES	<p>Refiere a la disponibilidad de una habitación confortable, con el equipamiento necesario para la constatación de lesiones y que respete la intimidad de la persona denunciante.</p>	Si	No	No
EXISTENCIA DE UN EQUIPO DE ASESORAMIENTO INTEGRAL	<p>Disponibilidad de un equipo interdisciplinario que contenga y acompañe a la persona en los aspectos jurídicos, psicológicos y sociales.</p>	Ocasionalmente	Ocasionalmente	No
CONSTATAción DE LESIONES CON	<p>Existencia de un proceso estandarizado para la constata-</p>	Si	No	No

PERSPECTIVA DE GÉNERO	ción de lesiones con perspectiva de género por parte del médico/a.			
COMUNICACIÓN CON EL FISCAL DE TURNO	Una vez radicada la denuncia, el personal comunica el caso de urgencia al fiscal de turno para dar curso a las medidas de protección.	Si	Si	Si
INFORMAR LAS MEDIDAS DEL FISCAL	Pone en conocimiento a la denunciante de todas las medidas tomadas por el fiscal.	Si	Si	Si
REGISTRO DE DATOS DE LA DENUNCIANTE	Registra la información brindada por la víctima en una base de datos. Allí deben constar los siguientes elementos: a) datos personales; b) descripción de la situación por la cual se consulta o denuncia; c) Tipo y modalidad de violencia; d) evaluación de la situación.	Ocasionalmente	Ocasionalmente	No
MECANISMOS DE DERIVACIÓN	Existencia de herramientas que faciliten la derivación a otros espacios que brinden el servicio (legal, asesoramiento, atención psicológica, alojamiento, asistencia económica) que la persona necesita.	No	No	No
MECANISMOS DE SEGUIMIENTO	Existencia de procesos/ instrumentos para el monitoreo de la de la persona denunciante.	No	No	No
RECURSOS PARA EL TRASLADO DE PERSONA	Existencia de móviles o instrumentos que faciliten el traslado de la persona en situación de violencia de género a otros espacios, en caso de ser requerido.	Ocasionalmente	Ocasionalmente	No
NOTIFICACIÓN A LA COMISARÍA DEL AGRESOR	Notificación de la vigencia de la medida autosatisfactiva a la comisaría de la jurisdicción del victimario.	No	No	No

Fuente: elaboración propia en base al Protocolo de Actuación y Procedimiento de la Dirección Provincial de los Centros Territoriales De Denuncias; el Protocolo de Actuación ante Situaciones de Violencia y Discriminación por Razones de Género en la Universidad Nacional de Rosario de CIFEG así como entrevistas realizadas a actores relevantes presentadas en el ANEXO II.

Una vez representada la información en la matriz, se procedió a analizarla y a agrupar las problemáticas detectadas en un cuadro de síntesis de los hallazgos. Esta herramienta permitió clasificar en cuatro grandes temas los problemas detectados durante el proceso de recepción de denuncias de los organismos dependientes del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe en Rosario, estos son: baja coordinación, procesos heterogéneos, baja capacitación del personal en perspectiva de género y recursos escasos. De esta manera, se hizo posible ordenar el análisis cualitativo de la información suministrada por fuentes primarias a fin de dar cuenta de los principales nudos críticos en el proceso de atención, así como oportunidades de mejor detectadas en base a las capacidades de las agencias. En los siguientes apartados, se presenta el cuadro, así como el análisis pertinente.

Cuadro nº 2: cuadro de síntesis de hallazgos

CUADRO DE SÍNTESIS DE HALLAZGOS

PROCESOS HETEROGÉNEOS	BAJOS NIVELES DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL	RECURSOS ESCASOS	BAJA CAPACITACIÓN DEL PERSONAL
Los organismos que abordan la violencia de género parten de paradigmas distintos y lógicas de trabajo disímiles	Desconocimiento por parte de los agentes de las instituciones que asesoran a personas en situación de violencia de género	Mal estado de los edificios y la escasez de recursos materiales básicos como computadoras, teléfonos, hojas, servicio de internet y movilidad	Bajos niveles de capacitación del personal en perspectiva de género
Procedimientos heterogéneos en el asesoramiento legal, toma de la denuncia y derivación de la denunciante	Inexistencia de un mecanismo de derivación hacia instituciones que brinden asesoramiento	Inexistencia de espacios exclusivos para la toma de la denuncia	Formación insuficiente, en períodos reducidos y no institucionalizada
Calidad del servicio diferencial y dependiente del organismo al que la denunciante acuda	Bajos niveles de comunicación entre los agentes y el personal del poder judicial	Inexistencia de espacios exclusivos para la constatación de lesiones	Emisión de juicios de valor, preguntas innecesarias, preguntas fallidas, descreimiento en el relato de las víctimas
El protocolo de actuación unificado para la toma de la denuncia se encuentra en la etapa de implementación	Vacío de protección a las denunciantes	Sólo hay un médico en toda la Unidad Regional para constatar lesiones	Baja profesionalización del personal que impacta en fallas en el asesoramiento legal en materia de derechos, derivación a otras instituciones y el procedimiento civil o penal de la denuncia
Escasa o nula utilización de indicadores de riesgo para medir la urgencia del caso	Herramientas de registro heterogéneas	Escasez de recursos para el traslado de personas para la constatación de sus lesiones, la solicitud de medidas autosatisfactivas en Tribunales Provinciales así como para la notificación del agresor	Bajo compromiso de los médicos aduciendo que no pueden constatar lesiones por falta de capacitación en perspectiva de género
Inexistencia de un registro único de denuncias por violencia de género que permita construir la hoja de ruta de la víctima	Información parcial y desagregada que impide conocer la cifra negra en Rosario		

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas realizadas

Procesos heterogéneos

Las áreas dependientes del Ministerio de Seguridad que abordan la violencia de género parten de paradigmas distintos y lógicas de trabajo disímiles. Como se mencionó con anterioridad, estos organismos se originaron en contextos diferentes y fueron anexados sin una planificación en la materia, es decir, siguiendo una lógica incrementalista. Estas agencias, al estar atravesadas por lógicas institucionales diferentes, adoptan criterios y procesos diferenciados para la toma de denuncia, derivación, orientación y acompañamiento a las personas en situación de violencia de género. Como consecuencia, el tipo de respuesta que recibe la persona depende del organismo al que acuda.

La proliferación de criterios en la toma de denuncia tiene su origen, en gran parte, en la discrecionalidad en el accionar policial, es decir, este particular proceder de la policía que se rige por factores culturales y situacionales antes que legales (Reiner, 2015, p. 324). A partir de este comportamiento, en la práctica se generan espacios de interpretación que dan lugar a procedimientos heterogéneos que perju-

dican la calidad del servicio. Actualmente, el personal policial no sigue un procedimiento que le indique qué preguntar y cómo hacerlo. Sin embargo, en este tipo de situaciones, en donde la violencia de género se presenta como agravante a un delito tipificado en el código penal, la información relevada en el momento inicial es crucial. Como esta suele ser parcial e insuficiente, las fiscales deben volver a preguntar todo lo sucedido y someter a la persona a una situación de revictimización. Tal como lo afirma la fiscal de violencia de género de la ciudad de Rosario, “la denuncia solo notifica un hecho”. Generalmente, una mujer debe enfrentar alrededor de 3 o 4 entrevistas prácticamente iguales, sin contar las realizadas en otras instituciones del Estado u ONG a las que ya acudió en búsqueda de ayuda. “Mínimo, una mujer que hoy en día denuncia repite 3 veces el relato, mínimo”. Estas cuestiones fueron detectadas por la actual gestión y se reglamentó un protocolo específico que regula este servicio, plasmado en la Resolución 1027/2020 del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe. Sin embargo, como el proceso de implementación se está iniciando, aún no se visibilizan cambios en la práctica policial.

Asimismo, el tiempo que le insume a la denunciante utilizar este servicio varía de acuerdo al organismo al que acude. En los CTD la atención es inmediata pero el horario de prestación es reducido, de lunes a viernes de 8:00 a 20:00, mientras que en la Comisaría de la Mujer se evidencia un cuello de botella en la recepción de las denunciantes provocado por limitaciones en las capacidades operativas. Del mismo modo las UOPs cuentan con personal reducido y abocado a tareas operativas, generando demoras de hasta tres horas para la recepción de situaciones de violencia de género. La diferencia en los plazos también se observa al ingresar la denuncia a fiscalía ya que la rapidez en esta etapa depende del organismo receptor. El procedimiento que adopta cada establecimiento también se diferencia en la respuesta ante los casos de urgencia. La notificación al fiscal de turno para que inicie las medidas autosatisfactivas dependerá de la consideración de las autoridades de cada organismo. Si bien los CTD y la Comisaría de la Mujer utilizan, de forma parcial, indicadores de riesgo para identificar situaciones de urgencia, las UOPs no disponen de un instrumento estandarizado que contenga tales indicadores y solo se interroga acerca de la posesión o acceso a armas de fuego por parte del agresor. La inexistencia de un proceso o instrumento que facilite la determinación de la urgencia en tales situaciones conlleva a que la protección de la denunciante dependa de la interpretación del agente.

Al analizar la variable asesoramiento legal, se registran carencias en el accionar de los organismos ante solicitudes de atención de personas en situación de violencia de género. Si bien se les explica que pueden solicitar medidas de protección, los problemas aparecen cuando se trata de situaciones que no culminan en una denun-

cia formal por no tipificar como delitos, por ejemplo violencia psicológica. Esta falencia se asocia a la inexistencia de un procedimiento de derivación, provocando que las personas se retiren de la comisaría sin la respuesta esperada, quedando desprotegida ante un nuevo hecho de violencia.

Las diferencias en la calidad de servicio brindado se manifiestan en la capacidad de cada organismo para brindar atención integral. En este sentido, los CTD cuentan con abogados y médicos que actúan en etapas separadas, mientras que en las Comisaría de la Mujer los casos son abordados por mujeres policías y psicólogas que realizan guardias pasivas, pero sólo intervienen en casos extremos. Por último, en las UOPs solo actúan policías y el médico de la Unidad Regional para constatar lesiones. Según las fuentes consultadas, disponer de un equipo interdisciplinario permite disminuir posibles revictimizaciones ya que en una única entrevista se inicia un proceso judicial (civil y/o penal). La atención integral debe estar preestablecida en un procedimiento de actuación de modo tal que la usuaria reciba la misma calidad del servicio en cualquier organismo.

La falta de un procedimiento que estandarice el registro de datos aportados por las denunciantes trae como consecuencia, por un lado, la pérdida de información valiosa para la posterior investigación, y por el otro, la heterogeneidad de criterios en la carga. El hecho de no contar con un instrumento de registro único imposibilita reconstruir la hoja de ruta de la víctima y se pierde información valiosa aportada durante las entrevistas que luego debe ser repreguntada sometiendo a las personas a revictimizaciones reiteradas.

Bajos niveles de coordinación

Otras de las categorías utilizadas para agrupar los problemas detectados son los bajos niveles de coordinación interinstitucional para el abordaje de situaciones de violencia de género. A partir de las entrevistas realizadas, se observa que las agencias desconocen los servicios que brindan otras dependencias que abordan la violencia de género en la ciudad y como consecuencia, se producen fallas en la derivación o respuestas inadecuadas. En reiteradas ocasiones, recurren a comisarías para solicitar ayuda ante situaciones que no están tipificadas como delitos, por ejemplo las situaciones de violencia económica. “Entonces una piba va cuenta, explica todo, denuncia, cuenta del hostigamiento para que después de eso le digan: No mirá, no tipifica como delito y en ese proceso la piba pudo haber estado esperando, tranquilamente, dos horas hasta que la atendieron, o sea son esos los tiempos que se manejan”. En efecto, la denuncia no es tomada y en la mayoría de los casos estas perso-

nas no son redirigidas a un espacio de acompañamiento. Esto aumenta las probabilidades de revictimización y deja sin efecto el esfuerzo que implicó para la persona detectar el problema y animarse a acercarse a un espacio, disminuyendo la credibilidad en las instituciones estatales.

Es interesante señalar que los organismos dependientes del Ministerio de Seguridad funcionan como áreas en donde se recepciona el relato de la víctima, sin embargo, la toma de denuncia no culmina en este momento, sino que implica una serie de pasos que se deben realizar en distintas instituciones. En primer lugar, si el delito lo amerita, se debe proceder a constatar lesiones en el área de Medicina Legal de la Policía de la Unidad Regional II. De igual modo, aunque la persona no presente lesiones, también puede solicitar ante la Justicia alguna de las medidas autosatisfactivas que se otorga dentro del fuero civil del Poder Judicial. Muchas veces, debido a que la información recabada durante la denuncia es insuficiente o defectuosa, se debe interrogar nuevamente a la persona por parte de las oficinas que gestionan este tipo de instrumentos. Posteriormente, si la medida autosatisfactiva se ejecuta, la persona debe concurrir a la comisaría del barrio del agresor, comunicar su vigencia y, en última instancia, es el personal policial quien notifica al victimario. En este sentido, el primer asesoramiento es fundamental tanto para orientarla en los requerimientos propios del proceso de denuncia, así como sobre otro tipo de respuestas que no sean penales. Sin embargo, en las Unidades de Orden Público, no se informa de manera clara y comprensiva acerca de los organismos a los que puede recurrir a fin de obtener una respuesta integral; en los CTD y la Comisaría de la Mujer, este paso suele realizarse, pero depende de la voluntad individual de la persona que esté a cargo, es decir, no hay estandarizados mecanismos de coordinación entre los diversos espacios. Este hecho, sumado al desconocimiento del personal sobre los servicios específicos que ofrecen otras áreas, provoca derivaciones equívocas y somete a la denunciante a un complejo laberinto burocrático que le insume tiempo, recursos, y la desprotege en el momento de mayor escala de violencia.

Una de las fiscales entrevistadas plantea que la escasa comunicación entre los organismos que asesoran o reciben denuncias con los organismos del poder judicial es uno de los problemas que más dificulta el abordaje eficiente de los casos: “Las formas de articulación son muy caseras, muy informales, dependen siempre de la necesidad. A su vez estos mecanismos son individuales con cada uno de los actores y hay una forma particular de comunicación con cada uno”. De lo anterior se visibiliza, que sí el organismo necesita hacer un seguimiento histórico de la víctima, se contacta individualmente con cada uno de los espacios para elaborar manualmente el recorrido institucional que hizo la denunciante. Esto dificulta las tareas de atención e investigación en tanto retrasa los tiempos de trabajo, y la persona en muchos

casos queda desprotegida. Este proceso engorroso impide su fortalecimiento subjetivo, agrava la situación de inseguridad en la que se encuentra y complejiza la trayectoria iniciada para romper con el círculo de violencia.

El último problema identificado relacionado a la baja coordinación interinstitucional es el vacío de protección hacia la víctima desde que se recepciona la denuncia hasta que se notifica al agresor. Este proceso, genera situaciones traumáticas para la persona, siendo la desprotección de la mujer hasta que se notifica al agresor una de las causas por las cuales no disminuyen los casos de violencia de género. En este lapso la denunciante se encuentra desprotegida tanto en el regreso al hogar como en el retorno a sus actividades cotidianas y vínculos. En este punto se identifican dos problemas, por un lado, al no existir un canal institucional de comunicación directo, es la denunciante en persona la que debe acudir hasta la UOP del barrio del agresor para dejar el oficio a ser notificado sin recibir acompañamiento. Por otro lado, una vez que la acusación es notificada al agresor, la denunciante corre un riesgo mayor de sufrir un nuevo hecho violento por razones de represalia, siendo el momento de mayor escalada de violencia. Este punto es fundamental, ya que de esto depende el control del acatamiento de la medida y la sanción en caso de incumplimiento.

En suma, la escasa coordinación interinstitucional afecta la calidad del servicio brindado a las personas, ralentiza tanto la solicitud de medidas de protección como la investigación penal del caso, dificulta el acceso a la justicia y expone a las víctimas a la desprotección en los momentos de mayor escalada de violencia.

Recursos escasos

Otra de las categorías utilizadas para agrupar los problemas detectados está relacionada a la asignación ineficiente de recursos materiales. Es importante destacar que las leyes, decretos y protocolos no pueden concretarse si no se garantizan las condiciones materiales de su implementación. En las entrevistas realizadas, se mencionan en reiteradas ocasiones el mal estado de los edificios de las Unidades de Orden Público y la escasez de recursos materiales básicos como computadoras, teléfonos, hojas, servicio de internet y movilidad. Estas falencias generan malestar tanto en la víctima como en el mismo personal policial que no tiene garantizada las condiciones de trabajo, lo cual contribuye a que los servicios de atención no sean los esperables.

La escasez de recursos humanos y materiales, afecta la calidad del servicio de atención en tanto genera demoras en la toma de la denuncia. Otro aspecto clave que

debe considerarse es el espacio donde se relata el hecho, ya que este debe ser un sitio agradable e íntimo para que la persona en situación de violencia se exprese cómodamente y se sienta contenida. Sin embargo, sólo el CTD cuenta con un espacio exclusivo para atender estas situaciones, mientras que el resto de los organismos no cuentan con la privacidad necesaria que requiere la persona para expresarse, pudiendo incluso encontrarse al lado de su agresor. Esto puede provocar que la persona se sienta condicionada, desprotegida e intimidada al momento de relatar el hecho.

La calidad del servicio se ve afectada por la falta de recursos para el traslado de personas en la constatación de lesiones, la solicitud de medidas autosatisfactivas en Tribunales Provinciales, así como para la notificación del agresor, debiéndose recurrir la denunciante por sus propios medios, generando vacíos de protección en estas etapas del proceso. En suma, las malas condiciones edilicias y la falta de recursos humanos y materiales son una causa de la baja efectividad de los servicios de atención. El hecho de que los y las agentes no cuenten con los recursos necesarios para poder llevar adelante su trabajo contribuye, en parte, a que las personas sean sometidas a situaciones de revictimización y que no sean capaces de proteger y proveer de seguridad a toda la ciudadanía, y especialmente, a aquellas personas que se encuentren en situaciones de extrema vulnerabilidad social.

Bajos niveles de capacitación del personal

La conformación de los recursos humanos del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe es heterogénea. Los y las agentes que trabajan en la Comisaría de la Mujer, y UOPs son personal policial, mientras que los CTD se integran por personal civil. La institución policial, ha funcionado históricamente como una caja negra de difícil control para las autoridades políticas. Esto dificulta la evaluación del desempeño profesional y la implementación de nuevas líneas de trabajo orientadas a transparentar los organismos de seguridad.

La baja profesionalización de estos agentes se debe a diversas cuestiones históricas como los bajos salarios, la falta de recursos esenciales, la formación deficiente, así como la falta de control político del accionar policial (Documento institucional 1 Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, 2020). En este sentido, la formación en perspectiva de género no escapa a esta realidad, siendo sus contenidos reducidos e insuficientes. Los y las agentes no logran apropiarse de los conceptos debido a que el período de la capacitación es demasiado corto y no se evalúa el impacto de esta formación.

Más allá de la sanción en el 2019 de la “Ley Micaela” y del decreto provincial que regula su implementación en Santa Fe, las capacitaciones se encuentran todavía en proceso de institucionalización y dependen de la voluntad política de cada organismo. Además, estas instancias de formación refieren a los aspectos generales de la violencia de género pero no están orientadas específicamente al abordaje de personas en situación de violencia de género. Si bien la Comisaría de la Mujer y los CTD capacitan a sus agentes en materia de género, las mismas comenzaron en la gestión de 2020. Así, estas instancias de formación “Generalmente dependen de las voluntades individuales de las personas que les interesa particularmente la temática”. Además, los contenidos no logran consolidarse en la cultura organizacional debido a que el personal capacitado tiene alto nivel de rotación, tal como se visualiza en los CTD y la Comisaría de la Mujer. La falta de experiencia del personal de los CTD producto de su recambio cada diez meses, se evidencia al abordar situaciones de alta complejidad, tales como delitos sexuales, que sobrepasan al personal de turno, más allá de la voluntad por brindar una atención adecuada.

Al analizar la variable escucha activa se evidencia una escasa perspectiva de género para abordar este tipo de situaciones. En el primer contacto de la persona con un organismo estatal es primordial que el personal escuche atentamente el relato de la víctima, no emita juicios de valor y logre empatizar con ella para que el proceso de la denuncia tenga un curso confortable. Sin embargo, a partir de las entrevistas realizadas, se observa que al interior de la institución policial operan juicios de valor que obstaculizan y/o condicionan el relato de la víctima, proliferan las consultas fallidas o innecesarias, siendo las Unidades de Orden Público los organismos en donde se produce el momento de mayor revictimización, ya que los recursos humanos no están preparados para acompañar a la denunciante y en muchos casos dudan de la misma. Otro aspecto rastreado en las entrevistas que evidencia la carencia de la escucha activa es que en numerosas ocasiones el personal policial le resta importancia al hecho denunciado. “No se toma con la importancia y la seriedad que tiene que ser, en muchos casos ni se toma la denuncia, sigue el concepto de que para que te tomen la denuncia tenés que ir con el ojo negro, y encima hay lugares en que te ponen en duda de porqué tenés el ojo negro”. La reiteración de preguntas sobre cuestiones que no se relacionan con el hecho de la violencia, la exigencia de pruebas innecesarias, la emisión de juicios de valor y el trato inadecuado son ejemplos de situaciones revictimizantes causadas por los bajos niveles de profesionalización del personal.

Asimismo, se observan fallas en el asesoramiento legal en materia de derechos, derivación a otras instituciones y el procedimiento civil o penal de la denuncia debido a la escasa profesionalización del personal. Este aspecto es fundamental para

que la denunciante tome una decisión teniendo conocimiento de sus derechos, riesgos y beneficios del proceso. Si bien en los CTD el personal cuenta con mayores herramientas para el asesoramiento debido a su formación profesional, esto no se replica en la Comisaría de la Mujer y en las UOPs, así que suelen enfatizar los riesgos que en sus derechos. Como consecuencia las denunciadas al regresar a sus hogares corren el riesgo de vivir nuevamente un hecho violento, situación que se podría evitar con un asesoramiento adecuado desde el primer momento.

Por último, otro aspecto determinante en la calidad del servicio brindado a personas en situación de violencia es la formación en perspectiva de género de los médicos para constatar lesiones. Si bien el personal de salud en los CTD recibe una capacitación para esta etapa no está habilitado para constatar delitos sexuales. En la Comisaría de la Mujer y las UOPs los médicos de la Unidad Regional 2 no cuentan con tal formación y se niegan a realizar la constatación de lesiones a mujeres víctimas de abuso sexual aduciendo que “no se encuentran capacitados para realizar tales tareas”. Cabe destacar que la información recabada en esta instancia es crucial para la investigación penal posterior, ya que en reiterados casos la acusación al agresor podría haber seguido su curso, independientemente de que la denunciante se retracte, si el médico hubiese revisado a la denunciante con atención siguiendo un protocolo de género.

En suma, la formación personal que atiende a las personas en situación de violencia de género es clave en el proceso de la toma de la denuncia ya que depende de su accionar la protección de la mujer y la garantía de que no vuelva a ser víctima de violencia. Una correcta atención desde el primer contacto que implemente elementos de protección acordes al caso denunciado contribuye a disminuir las situaciones en que las personas vuelven a ser víctimas de violencia como a prevenir femicidios. Para ello, es menester que los agentes se encuentren capacitados en perspectiva de género, aspecto que no se cumple en todos los organismos analizados. Las falencias en el sistema de atención impactan de manera negativa en la subjetividad de la persona al no encontrar la escucha ni la protección que la motivó, en un primer momento, a acercarse a una institución de seguridad.

Reflexiones finales

En la presente ponencia, nos propusimos indagar sobre los abordajes de las situaciones de violencia de género en Rosario. Para ello, describimos el entramado de actores que intervienen en este proceso y nos posicionamos desde la perspectiva de la persona que acude en busca de protección. A partir de este análisis entendimos

que la seguridad de la persona, no puede garantizarse con la intervención de un organismo en particular, sino que requiere de la coordinación de múltiples agencias que intervienen en momentos específicos del proceso. Asimismo, observamos como la falta de coordinación entre estos organismos, así como la escasa información que poseen sobre las funciones de los demás, ralentizan la derivación sometiendo a las víctimas a consultas fallidas, cuestionarios reiterados y múltiples procesos de revictimización que la desmotivan, incitan a desistir de la búsqueda de soluciones y exponen a vacíos de protección que sientan las condiciones de posibilidad para sufrir nuevos hechos violentos.

Asimismo, luego estudiar este entramado en Rosario nos enfocamos ¿en el abordaje de los organismos de seguridad, particularmente en la recepción de denuncias. Nos centramos en este proceso debido a que es uno de los principales canales de atención con el que cuenta la ciudadanía y es el puntapié para iniciar los mecanismos tanto de protección a las víctimas como de castigo a los victimarios. De acuerdo al análisis realizado se visibiliza que el proceso no es unívoco en la ciudad de Rosario y que la atención que recibe la persona que acude depende de múltiples factores coyunturales como la institución a la que acude, el lugar en donde se encuentra, la persona que la recibe, así como la información con la que cuenta. Al indagar cómo se brinda este servicio en sus distintas dependencias evidenciamos cuatro grandes problemáticas vinculadas con sus capacidades institucionales: baja coordinación, procesos heterogéneos, baja profesionalización personal y escasos recursos.

El estudio de un proceso en particular en una institución específica (Ministerio de Seguridad), nos permite reflexionar sobre cómo las bajas capacidades estatales, los modelos burocráticos de gestión y el funcionamiento estanco de los diversos poderes y niveles del Estado afectan al efectivo cumplimiento de los derechos humanos. En este sentido, resulta indispensable profundizar el estudio de los abordajes del Estado a los casos de violencia de género, elaborar diagnósticos concretos y repensar cómo los actuales modelos de gestión impactan en las personas a los fines de diagramar políticas innovadoras que brinden respuestas estatales efectivas desde el primer contacto con los organismos de seguridad pública.

Bibliografía

Aguilar Villanueva Luis F. (1993) “Problemas públicos y agenda de gobierno” Grupo editorial: Miguel Ángel Parrua.

- Almerás, D & Calderon Lagaña, C** (2012) “Si no se cuenta no cuenta: Información sobre la violencia contra las mujeres”, Cuadernos de la CEPAL.
- Bassó, O** (2017) “Ruta Crítica: trayectorias que siguen las mujeres en situación de violencia”, 1a ed adaptada. - Santa Fe: De l'aire.
- Bid y Plenus (2017)**. “Marco conceptual y operativo del Programa de Servicios Integrados para el Empoderamiento de la Mujer”. Serie: Servicios Integrados para el Empoderamiento de la Mujer. Banco Interamericano de Desarrollo y la Fundación PLENUS, Estrategias para la Inclusión Social y el Desarrollo.
- Federman, N.** (2014) “Buenas prácticas para la intervención policial en los casos de violencia policial, una guía federal”: Fuerzas policiales y seguridad, Ministerio de seguridad de la Nación, Ciudad autónoma de Buenos Aires, 1º Ed.
- Figuroa, B., Mollenhauer, K., Rico, M., Salvatierra, R., & Wuth, P.** (2017). Creando valor a través del Diseño de Servicios. *Diseño de Servicios UC*, 68-70.
- Garré, N.** (2014) “La seguridad ciudadana en clave de género”, *Voces del Fénix n° 32* (98-108)
- Ghilberto, L.** (2013). Cultura policial y estereotipos. Exploración sociológica en la ciudad de Santa Fe. *Delito y Sociedad*, (35), 113-134.
- INAM** (2018) “Guía para la prevención e intervención de situaciones de violencia contra las mujeres en las organizaciones”, Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación, Buenos Aires.
- INDEC, I. N.** (2018). *Informe Estadístico de Casos Línea 144*. Período 2018. Buenos Aires: INDEC.
- IPEC, I. P** (2019). RUVIM, *Registro Único de situaciones de Violencia hacia las Mujeres*. Santa Fe, Instituto Provincial de Estadística y Censos.
- Oszlak, O., & O'Donnell, G.** (1984). Estado y Políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de intervención. Kliksberg, Bernardo y Sulbrandt José (comps.). Para Investigar la Administración Pública. Madrid.
- PNUD (2017)** “Del Compromiso a la Acción: Políticas para Erradicar la Violencia contra las Mujeres América Latina y el Caribe”. Recuperado de: www.undp.org
- Rico, N. (1996)**. *Violencia de género: un problema de derechos humanos*. Santiago de Chile, CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Russell, D. y Roberta H.** (2006). *Feminicidio: Una Perspectiva Global*. México DF: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Autónoma de México, p. 74.
- Segato, R (2003)** “Las estructuras elementales de la violencia”, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.

Adaptaciones municipales en materia de seguridad. Los desafíos de las localidades intermedias en contexto de pandemia

FRANCISCO GIELIS

francisco.gielis@gmail.com

Centro de Investigaciones en Seguridad, Estado y Sociedad – Facultad de Ciencia Política y
Relaciones Internacionales – Universidad Nacional de Rosario

VALENTÍN CAÑETTE

valencanette@gmail.com

Centro de Investigaciones en Seguridad, Estado y Sociedad– Facultad de Ciencia Política y
Relaciones Internacionales – Universidad Nacional de Rosario

Resumen

El presente trabajo busca avanzar sobre un análisis del rol de las administraciones públicas de “ciudades intermedias” en materia de seguridad, atendiendo al contexto de cuarentena por la pandemia ocasionada por el COVID-19.

En este sentido, destacamos los crecientes niveles de autonomía municipal, no sólo por su reconocimiento con la Reforma Constitucional de 1994, sino también por aspectos fácticos provenientes de la delegación de responsabilidades ante diversas situaciones de debilidad estructural del sistema político producto de las sucesivas crisis, y la complejización de las relaciones productivas a niveles departamentales, que exigen una mayor capacidad de acción por parte de estos municipios en constante crecimiento para, no sólo asegurar una toma de decisiones más situadas y efectivas, sino también avanzar en la profundización de su planeamiento estratégico.

Las particularidades de las ciudades intermedias resultan en que sus procesos de agendación sean diferentes y diversos, y tratamos de caracterizarlas en un principio a través de su vinculación, tanto histórica y actual, con la temática de Seguridad Pública; tomando el estudio de un caso concreto que es la ciudad de Junín, de la provincia de Buenos Aires.

Palabras clave: Seguridad / Seguridad pública / Policía / Ciudades intermedios /
Municipios / Nueva Gestión Pública / Gobierno

Introducción

Nuestro interés en la temática parte de un necesario análisis sobre la transformación en el despliegue y funcionamiento de nuestras fuerzas de seguridad. El contexto de pandemia nos ha colocado en un período único y excepcional a nivel mundial, donde se han endurecido las necesidades de aislamiento y, por lo tanto, los consecuentes controles de circulación, que caen bajo la órbita y las incumbencias de la seguridad pública; haciendo de éste un propicio momento para el examen de las competencias de dicha estructura.

Colocamos nuestra atención en el área de influencia de los gobiernos locales, que se han vuelto actores fundamentales a la hora de gobernar los asuntos de la seguridad pública. En principio, porque las autoridades municipales son los actores que tienen relación directa y permanente con los habitantes del territorio. Por supuesto que, muchas veces, su accionar está atravesado por información acotada, que “está dispersa y no se utiliza para la definición y el abordaje de los problemas municipales en general, y de seguridad en particular, ni para el diseño de políticas públicas” (Games, 2016); pero no quedan dudas de que son los gobiernos locales los más cercanos y con mayor influencia en la vida cotidiana de los ciudadanos, y por lo tanto quienes pueden conocer sus preocupaciones, opiniones, demandas y problemas de manera más fehaciente.

Al mismo tiempo, los gobiernos locales han asumido “de hecho” un nuevo rol en materia de seguridad pública; uno que va más allá de sus competencias formales. Han tomado la iniciativa de dar apuntalamiento financiero y logístico a la policía provincial, han diseñado dispositivos de patrullaje municipal, en algunos casos se han creado observatorios de seguridad (sobran ejemplos de municipios que han creado áreas específicas, por fuera de las grandes metrópolis), y muchas veces se han buscado promover intervenciones de prevención social de la violencia.

También debemos destacar que existe, en el sistema municipal argentino, una notable fragmentación, que queda más que cristalizada con la siguiente afirmación: de los 1268 municipios identificables en el país¹, apenas dos gobiernos locales son los que superan el millón de habitantes. Podemos continuar profundizando esta disparidad, diciendo que “el 80% de los gobiernos locales argentinos tienen menos de diez mil habitantes –el 38% menos de mil– y apenas el 1,2% de ellos, más de doscientos cincuenta mil habitantes” (Cravacuore, 2008).

Por lo tanto, tal vez sea el momento de reducir nuestra atención en el ámbito público hacia las grandes ciudades y las cabeceras de las provincias, para comenzar

¹ Esta afirmación se hace a través de una revisión de los municipios que figuran en cada Provincia durante el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas llevado a cabo en 2010, que es la última información nacional con la que contamos.

en un enfoque municipalista, necesario para una verdadera resolución de los conflictos en su área más cercana de influencia así como para acercarnos a un verdadero despliegue político federal.

De todas formas, independientemente de la amplia heterogeneidad del sistema municipal argentino (en términos demográficos, territoriales, presupuestarios e institucionales); los gobiernos locales vienen siendo beneficiarios de nuevas demandas y reclamos sociales en torno a problemas públicos que antes no formaban parte de su agenda política.

Vamos a tomar un caso concreto para fundamentar y acompañar nuestro despliegue teórico que es el de la ciudad de Junín; una localidad ubicada a 260 kilómetros de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y compuesta por unos 90 mil habitantes; haciendo que sea pertinente considerarla como un “municipio intermedio”², esto es, “una localidad de más de 10.000 habitantes y menos de 100.000, y que por lo tanto no podría considerarse una gran ciudad pero sí un nodo importante en la red regional” (Cao & Vaca, 1998).

Partiendo de esta situación inicial, le acompaña otro fundamento a estas investigaciones, que pueden pecar de utilitarista, y nuestro interés en la temática de la seguridad pública; y es que se encuentra en un estado intermedio, en el que si bien existe vasta bibliografía al respecto, un grado respetable de discusión académica, un enorme interés social (si bien a veces lleno de prejuicios y sentidos comunes a deconstruir) y una alta injerencia mediática que complejiza su tratamiento; es un campo fértil, que necesita de pensadores y diseñadores, y que exigirá de profesionales en materia de política pública ¿Por qué utilitarista? Porque todo investigador universitario de nuestra casa de estudio está buscando realizar ese aporte que pueda ser en un futuro de utilidad política y social, y vemos en este proyecto esa potencialidad.

Como futuros politólogos podemos catalogar aquellas discusiones sobre fuerzas de seguridad y policiales, como esas instancias a las cuales Chantal Mouffe llama de “crítica social”³, y frente a las cuales la autora dice que tenemos dos tipos de acercamiento: la retirada o la construcción. Es decir, escapar, que es válido en instan-

2 Existen varias maneras de definir municipios o ciudades intermedias; nosotros tomamos la especificada en los cuadernos N°9 del Centro de Estudios de Política, Administración y Sociedad (CEPAS) por el Lic. Horacio Cao y el Lic. Ángel Vaca. La red mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) utiliza un concepto mucho más flexible de ciudad intermedia, basada en la población que es de inicialmente menos de un millón de habitantes y más de 50.000, o en el caso particular de la Provincia de Santa Fe, se consideran ciudades intermedias a las localidades que cumplen una función de articulación de bienes y servicios, involucrando a otros territorios urbanos y rurales, además del propio y que en general, es una característica atribuida a los municipios de “2º categoría” (entre 10 mil y 200 mil habitantes).

3 Mouffe, Chantal: “La política democrática en la época postpolítica”. En Debates y Combates. N° 1. Año 1. Noviembre, 2011. (Pág. 75-89)

cias donde la realidad nos parece tan compleja y perversa que preferimos renunciar e imaginar posibles universos alternativos; o quedarse y tratar de llenar de contenido esos espacios. De tener que hacerlo, nos inclinamos por la segunda.

Historización de los municipios

Alberto Binder (2016) destaca la “ineludible dimensión local de toda política de seguridad”, por lo que, si pretendemos abordar este campo de acción de los gobiernos locales, debemos ahondar en el institucional de los municipios, particularmente en la adquisición y composición de sus competencias.

En este sentido, nos resulta pertinente mencionar los estadios y transformaciones que los mismos han sufrido en estas últimas tres décadas; debido a que son los períodos más turbulentos que atravesaron institucionalmente, y es innegable el impacto que tuvieron a nivel de políticas de seguridad.

Hasta finales de los ‘80, predominó la noción del municipio como entidad administradora, con prescripciones constitucionales que determinaban sus competencias y las de las jurisdicciones superiores, estableciendo una dualidad bien marcada respecto de las responsabilidades que recaían sobre ellos, y sobre los demás niveles del Estado. Las grandes discusiones en el plano académico y jurisprudencial giran en torno a determinar si su carácter es autónomo o autárquico.

En este sentido, la reforma constitucional de 1994 significó la cristalización institucional más importante en lo relacionado al avance hacia la autonomía municipal, aunque cabe destacar que el tema, había logrado un importante avance por vía de Jurisprudencia unos años antes (en el renombrado caso Rivademar c/ Municipalidad de Rosario de 1989, en el cual se reconocía la autonomía municipal). Aun así, esta descentralización no se dio sólo normativamente, sino que, de facto, los municipios comenzaron a hacerse cargo de un importante entramado de nuevas cuestiones relacionadas con el crecimiento socioeconómico, a las cuáles las líneas de los estados nacionales y provinciales ya no llegaban con la misma fuerza. Como consecuencia, nos encontramos con estados municipales que modifican profundamente sus estructuras organizativas y sus modalidades de gestión, aunque no de manera homogénea y lógica en las diferentes áreas. Se trata de un proceso progresivo, en el que las reformas, tanto internas como en las relaciones con los otros niveles del estado, moldearán estructuras híbridas en las que conviven impulsos innovadores, nuevos paradigmas de gestión, nuevas prácticas y actores, con formas tradicionales de articulación que persisten y resisten arraigadas tanto en las dinámicas como en las instituciones.

En este devenir, es importante destacar la reconstrucción de la figura del Estado central a principios de la primera década del siglo XXI, ya que, en su nuevo despliegue, generará una situación de “pluralismo institucional” (Cohen y Peterson 1996, Nejamkis y Repetto 2005), manifestado en una dinámica que Cao (2007) define como “federalismo cooperativo y coordinado”, en el que los tres niveles (municipal, provincial y nacional) tienen impacto sobre las mismas esferas, de lo que surgen complejos sistemas de tomas de decisiones que pueden desembocar en situaciones de veto explícito o encubierto. Aun así, hay mayor consenso respecto de que esta dinámica es provechosa a los fines del fortalecimiento democrático.

En la línea de lo mencionado previamente, y siguiendo a Rita Grandinetti (2015) podemos notar que persisten matrices burocráticas de gestión, que derivan en estructuras vagas y confusas, en las que conviven, más o menos pacíficamente, perfiles funcionales, divisionales, adhocráticos, etc. También se notan en dos fenómenos que pueden denominarse como “tallerismo de la gestión” y “lógica dual de innovación”. El primero hace referencia a la enorme cantidad de experiencias piloto que jamás logran tornarse políticas públicas sostenibles (o sostenidas) en el tiempo. El segundo refiere a que el aumento de las iniciativas de innovación, se da en detrimento de la calidad de la innovación en sí: aquellas que prosperan sus períodos iniciales quedan atadas a la inercia institucional, y paulatinamente se empapan de lógicas tradicionales de gestión.

Por último, nos interesa destacar que estos procesos de reformas están fuertemente atravesados por los nuevos paradigmas de la gestión pública, y nos interesan, fundamentalmente, algunas máximas de la Nueva Gestión Pública que tuercen el clásico perfil funcionalista y vertical de la administración pública, en uno más horizontal y orientado a la satisfacción de las necesidades del ciudadano. Y su pertinencia radica no tanto en cómo influyó en el devenir institucional de la administración pública municipal, como sí en su relación con las fuerzas de seguridad, las cuáles, a la fecha en que se escribe este trabajo, siguen sosteniendo una cultura organizacional fuertemente vertical y basada en los protocolos. Podemos afirmar que, mientras que la administración pública tuerce algunos de sus modos con inspiración en el sector privado, las fuerzas de seguridad prefieren la perspectiva castrense, que se evidencia no sólo en la formación de nuevos efectivos, sino también en el perfeccionamiento de la línea media, y en el desenvolvimiento de las tareas cotidianas.

En este último sentido, destacamos la apreciación que realiza Marcelo Saín (2015) respecto de la necesidad de reforma de la institución policial: “reformar la policía supone reformar la política o, más bien, reestructurar las modalidades tradicionales de vinculación establecidas entre la dirigencia política, más específicamen-

te, las autoridades gubernamentales, por un lado, y la institución policial, por el otro. Para ello, es necesario asumir explícitamente que una política de seguridad pública democrática implica que los funcionarios gubernamentales responsables del manejo de la seguridad pública [...] ejerzan la responsabilidad de elaborar, formular e implementar estrategias inclusivas e integrales de gestión de conflictos y, en ese marco, abordar la problemática criminal [...] y, a tono con ello, llevar a cabo la reforma institucional de la policía.”

Los municipios en el plano de la seguridad pública

Si vamos al plano específico de las políticas de seguridad, el rol de los municipios se vio fuertemente marcado por estos cambios de paradigma. Se distinguen tres posturas: la primera es de desentendimiento por parte de las autoridades locales, propia del modelo pre reforma de 1994, en el que la responsabilidad por el desempeño de las fuerzas de seguridad recaía en la provincia (dada las dependencias jerárquicas de la institución), y los intendentes sólo funcionaban como canales de comunicación para los reclamos de los ciudadanos.

La segunda es de cooperación, y surge en la medida en que los municipios se dan cuenta de que deben aportar en la solución de los problemas generales para no pagar los costos políticos del mal desempeño policial, en un contexto, como veremos, de aumento de la criminalidad, sobre todo de delitos contra la propiedad privada con escasa o nula premeditación. De esta manera, las autoridades locales comienzan a cubrir ciertos gastos como horas extras o gasolina para el patrullaje.

Ahora bien, el modelo de cooperación pronto se mostró insuficiente, lo que abrió paso a una tercera etapa. Lo cierto es que los gastos que realizaban los municipios muchas veces se tornaban improductivos, ya que no se traducían en un mejor abordaje de los problemas comunitarios ni en reducciones de índices de criminalidad. De esta manera, se resolvió la necesidad de intervenir activa y sistemáticamente en el diseño y ejecución de las políticas de seguridad. Se habla de “definir cuáles son las herramientas con que cuenta un gobierno local para desarrollar este nuevo tipo de política y cómo logra potenciar su principal activo, que es el conocimiento local sobre la conflictividad y la violencia” (Olaeta y Pezzuchi; 2015). Esta postura armoniza con el proceso de empoderamiento de los municipios tras los procesos de descentralización administrativa, como así también con los nuevos modos de gestión con foco en las demandas ciudadanas, y reflejan el mencionado modelo de “federalismo cooperativo y coordinado”, ya que muchos de estos planes

se fraguan y ejecutan en conjunto con funcionarios provinciales y de otros departamentos de la provincia.

Por otra parte, el desarrollo de políticas integrales en materia de seguridad, se enmarca en un proceso de agendación que, para los municipios intermedios, tiene ciertas peculiaridades. Mientras que en las grandes ciudades, la seguridad aparece como un tema primordial, los ejes que suelen encabezar la agenda de estas localidades menores suelen relacionarse con su dinámica de crecimiento y sustentabilidad, la expansión del tejido urbano y su integración con el tejido periurbano y rural, sus sistemas de movilización, etc. Esto se debe a que estas ciudades se encuentran aún en franco crecimiento, mientras que en las grandes metrópolis, el límite de crecimiento ha sido alcanzado, o bien se encuentra en su etapa final y más lenta, que lleva a focalizar las políticas en cuestiones como la mencionada seguridad ciudadana, la distribución de la riqueza, etc. En el mismo sentido, las ciudades de menor envergadura no suelen tener desarrolladas redes criminales complejas, ni territorios propensos a generar conflictividad de gravedad.

Pero también puede manifestarse otra tendencia, que se da de manera transversal en varias esferas de la vida pública, y que no sólo se circunscribe al eje de la seguridad. Se trata de la capacidad de las grandes ciudades de definir agendas federales. Los discursos de la inseguridad encuentran su fuente en las urbes y desde esa completa foraneidad permean a los municipios más pequeños. Las autoridades locales, hacen eco de este discurso, ya sea por una tradición y costumbre instaladas; o también muchas veces para no sufrir costos políticos. Sea cual sea el motivo, indudablemente lleva a generar políticas públicas que se aplican sin miramientos a las diferentes realidades locales, que muchas veces carecen del enfoque, la duración, el presupuesto o la intensidad idóneas para encarar un problema (al momento de abordar las políticas en la ciudad de Junín regresaremos a estas ideas).

Lo que no debemos de perder de vista, más allá de la crítica que podamos hacer a esta propensión nacional, es que se ve acompañada de una indudable “lugarización” de estos programas provinciales o nacionales de seguridad, que justifica nuevamente el lugar de preponderancia que buscamos atribuir a las órbitas municipales. No obstante, rara vez se los percibe como programas que deben ser integrados a las otras dimensiones locales, y no siempre está claro el lugar ni el poder ni la influencia del municipio respecto de estos programas, normalmente localizados en distintos ministerios de las Provincias, con los funcionarios que dirigen, coordinan o ejecutan los mismos pensándose más bien como funcionarios provinciales que como agentes actuando en el municipio.

Si bien existe un consenso bibliográfico sobre el incremento del delito urbano en Argentina, fundamentalmente en los grandes conglomerados urbanos, atribuido

al surgimiento de nuevos conflictos y problemáticas sociales, como la fragmentación urbana y de nuevas formas de marginalidad y de violencia social, los patrones de crecimiento del fenómeno no son homogéneos, y a medida que bajamos en la escala de dimensiones de las localidades, el porcentaje baja también. Esto nos lleva a matizar los discursos que se construyen, la forma en que planificamos el accionar de nuestras fuerzas de seguridad, la manera en que abordamos los conflictos sociales. Se trata de combatir institucionalmente un discurso generado sobre un crecimiento de la inseguridad subjetiva o miedo al crimen, que se constituye en un problema con relativa autonomía respecto de la seguridad objetiva o tasas “reales” de delitos y que termina colocando a la inseguridad en la percepción de la ciudadanía, como una problemática más pertinente de lo que en realidad es.

Comienza a consolidarse un proceso de construcción social y política de la cuestión que, con ciertos matices mediáticos⁴, postula un estado de emergencia permanente. Pero además, dicha visión se complementa con la sesgada apelación a variables cuantitativas: para reducir la inseguridad, debemos aumentar el número de efectivos policiales, la cantidad de destacamentos, etc. Y lo cierto es que, las matrices que gestan la mayoría de los fenómenos delictivos tienen orígenes complejos, variados y muchas veces arraigados a la estructura socioeconómica, por lo que las políticas de seguridad pueden no ser la solución más idónea (al menos, en la forma en que se desenvuelven las fuerzas policiales hoy en día), e incluso generar gastos exorbitantes que no redundan en resoluciones efectivas.

Si analizamos datos ofrecidos por el latinobarómetro, observamos que en Argentina pese a que no existan los niveles ni los altos números de violencia que se presentan hoy por hoy en otros países, como México; los ciudadanos argentinos tienen una mayor percepción de la inseguridad a las que pueda tener alguien que vive en, por ejemplo, Ciudad Juárez o Acapulco. Ese es un fenómeno completamente interesante, y puede llevarnos a la conclusión de que hay una relación directa entre esta percepción y necesidad de agenda de la temática de la inseguridad; y el atractivo o la popularidad que tienen las herramientas punitivistas o los “pedidos de mano dura”. Existe un público concreto y cada vez más amplio que demanda este tipo de política pública. Continuando con datos del Latinobarómetro, en Argentina,

4 Parte de la responsabilidad de este aumento considerable de la sensación de inseguridad puede atribuirse a un contexto signado por una creciente escandalización mediática de ciertos delitos predatorios y homicidios, en particular de aquellos que han victimizado a personas de los sectores altos y medio altos. Existe un abordaje interpretativo y valorativo de los grandes medios de comunicación masivos, fundamentalmente de la prensa televisiva, que ponderan la problemática del delito y la seguridad de una manera exacerbada, repetitiva y siguiendo un tono sensacionalista asentado en la anécdota y cargado de una espectacularidad y un dramatismo inusitados. Ello contribuye a producir y reproducir un determinado marco de referencia simbólica centrado en un solo mensaje: toda la sociedad se halla insegura y es vulnerable a cualquier tipo de delito violento, incluso (o sobre todo) aquellas personas y sectores que objetivamente tienen una baja probabilidad de ser victimizados por este tipo de eventos.

“la inseguridad pasó de ser reconocida por el 2% de las personas como el principal problema del país en el año 1995 al 35% en el año 2013, colocándose en primer lugar por encima de los problemas económicos a partir del año 2006 (excepto en el año 2009, cuando, debido a la crisis económica, la desocupación quedó por encima de la delincuencia como problema más importante)” (Fernández, 2016).

Tradicionalmente, los problemas de seguridad se le imputan a la policía, y en algunos casos extremos, también al gobierno provincial o nacional. Sin embargo, paulatinamente el reclamo social comenzó a dirigirse a las autoridades locales para solicitarles medidas concretas. Hay un redireccionamiento de las demandas hacia los poderes ejecutivos municipales que, en un principio, carecían de facultades, responsabilidades y recursos en torno a la cuestión, pero que cada vez más se reconfiguran como el gran ejecutor y responsable de la efectividad de las políticas públicas.

Si se observan las estructuras orgánicas de los municipios en Argentina, difícilmente se encuentren casos en los que estos no cuenten con áreas de gobierno abocadas a cuestiones de seguridad, producto muchas veces de la fusión que se han tenido con los temas de defensa civil, tránsito, emergencias, entre otros. Si bien, en la gran mayoría de los municipios argentinos no se contaba con una dependencia abocada a los asuntos de seguridad, y la gestión de esta problemática se realizaba en el ámbito de otras dependencias, generalmente en la Secretaría de Gobierno, sin una estructura especializada para la gestión de las políticas de seguridad a nivel local, esta tendencia ha comenzado a revertirse desde principios de la década de 2000, y año tras año, distintos municipios han ido creando una dependencia de seguridad. Pero en estas dependencias, al carecerse de competencias y recursos materiales para abordar integralmente los asuntos de seguridad, hay un modelo de gestión, en palabras de Nicolás Rodríguez Games (2016) “notoriamente policialista y delegativo”.

Cabe aclarar que las formaciones de nuevas policías locales permite a los municipios contar con cuerpos de inspectores de diverso tipo y que cumplen funciones cuasipoliciales, pero que tampoco son vistos como herramientas útiles para la política de seguridad. Así, pese a que se cuenta con importantes herramientas de control, suelen ser poco utilizadas para la política de seguridad. No negamos que podrían tener una gran influencia en el futuro, pero hoy es la institución policial la que pasa a ser ponderada como el único instrumento para abordar estas cuestiones.

Se trata de un “privilegio” institucional, que es hasta lógico, y por varios motivos: Son quienes detentan el monopolio del uso de la fuerza; quiénes tienen la capacidad de funcionar como árbitro en un sinnúmero de conflictividades; y además se trata de una institución próxima y abierta en todo momento y hora, con quién

establecer una relación funcional, y que creemos no es un dato menor, puesto que las relaciones municipales con la provincia pueden ser complejas y por varios motivos, como es la indisponibilidad de los funcionarios, la lejanía territorial y en ocasiones diferencias de signos político.

Aun así, destacamos que en estas últimas dos décadas, se han encarnado en la administración pública otras lógicas en materia de seguridad que tienen que ver no sólo con el combate directo del delito, sino también con el tratamiento de las situaciones de conflictividad social base, los “caldos de cultivo” de la criminalidad. Para esto, los estados municipales acuden a una gran cantidad de herramientas de diversa índole (social, económica, cultural, etc.) que, si bien no están orientadas a cuestiones de seguridad, aportan a realizar un enfoque más abierto e interdisciplinario.

Por último, nos interesa mencionar una herramienta institucional relativamente novedosa en materia de seguridad, que son los observatorios. Nuestro país cuenta con una gran cantidad de información en materia de seguridad, pero la misma se encuentra dispersa entre tribunales, secretarías y otras organizaciones y dependencias, y carecen de sistematización, por lo que no resultan inmediatamente productivas a efectos del planeamiento de estrategias en la materia. Si a eso sumamos a secretarías de gobierno que apenas pueden sostener de manera más o menos estable el devenir de las políticas que poseen un curso y lógicas marcadas y preestablecidas, nos encontramos con la necesidad de tener a algún actor que gestione esta información, a la par que genere nueva, y aporte elementos para la planificación estratégica. Es aquí donde aparecen los observatorios de seguridad. No es motivo de este trabajo ahondar en su historización y clasificación, más bien nos interesa pensarlos dinámicamente, en el marco de las políticas que discutiremos más adelante.

Es precisamente en su aspecto dinámico, en su funcionamiento, en donde debemos hacer hincapié, puesto que las tareas a las que están abocadas son tan complejas y demandantes, que a menudo se encuentran en la encrucijada de sacrificar algunos objetivos para poder lograr otros. Es decir, si lo que verdaderamente se busca es generar nueva información, ya sea con estudios cuantitativos y cualitativos, debe realizarse una inversión de no sólo mucha energía, sino recursos en planificar dichos estudios, por lo que deben aplazarse las tareas de sistematización de registros previos, e incluso los trabajos articulados con otras áreas del municipio (y viceversa).

Asumimos que el pasaje al estudio territorial de una localidad en particular en materia de seguridad pública puede ser valioso para la profundización de nuestro análisis, y así optamos por un acercamiento a la ciudad de Junín, en la provincia de Buenos Aires.

El caso juninense

Elegimos a Junín como un caso de análisis por dos razones. La primera es metodológica: Junín es efectivamente un “municipio intermedio”, compuesto por 90.300 habitantes según el último Censo de 2010; y la segunda es por afinidad y cercanía: uno de los expositores es oriundo de la ciudad. Accedimos a una entrevista con el Secretario de Seguridad, Andrés Rosa, quien nos brindó información importante en términos de dinámica y funcionamiento institucional, e interrelaciones entre diferentes actores de la administración pública.

Dentro del esquema de fases para el combate de la pandemia impulsado por el Estado Nacional, Junín ingresa a la “fase uno” a la par que el resto del país, a finales de marzo del 2020, y aquí comienza a implementarse un sistema de control y vigilancia que apela a un estilo tradicional, que aprovecha la geografía particular de la ciudad. La misma se encuentra dividida en dos grandes bloques por el entramado de vías ferroviarias, y dichos bloques están conectados por unos pocos accesos sobre las principales avenidas de la ciudad. Este esquema permite economizar los despliegues, tanto de efectivos como de energías, ya que se aprovecha la concentración de la circulación, logrando optimizar el control y la recolección de información. Los parámetros sobre los cuáles se realizaron estas maniobras estuvieron determinados por los DNU sobre restricción del movimiento ciudadano a actividades esenciales.

Con el devenir de las semanas, atendiendo a las proyecciones de Nación y Provincia de Buenos Aires sobre flexibilización y apertura gradual de actividades, y con ausencia de casos autóctonos, el esquema de control se centró en los accesos de la ciudad, ya que ésta se erige en la intersección entre la Ruta Nacional n° 7 y la Ruta Provincial n° 188, por lo que los movimientos interdepartamentales resultan ser complejos, y un objetivo primordial de abordaje. Además de los estrictos controles en los principales accesos (que son también las avenidas principales que mencionamos previamente), se cerraron calles cruciales del tejido periurbano con vallados y montículos de tierra.

Comprendemos que las estrategias que se plantearon hacen un buen uso de la geografía de la ciudad, así como también confían en este modelo de control en puntos clave como estrategia activa, la cual se complementa desde la misma área con un esquema patrullajes predefinido, y desde otras con iniciativas de concientización social. El aumento de casos en el último tiempo, si bien es un patrón generalizado a nivel nacional, y en particular en este tipo de localidades, se encuentra en variables de tipo social, relacionadas con la falta de criterios de prevención.

Por otra parte, el municipio se vio afectado por dos episodios de diversa índole que, si bien no llegaron a poner en jaque el esquema de seguridad planteado, sí exigieron respuestas específicas. El primero fue un caso de femicidio, que implicó un minucioso rastreo de la mujer inicialmente desaparecida, y duró alrededor de tres semanas, pero que pudo sostenerse dado de que la ciudad supera los estándares de efectivos policiales recomendados para sus dimensiones (aun teniendo alrededor de un 10% de las fuerzas afectadas por casos de covid-19). El segundo fue el conflicto salarial de mediados de septiembre, para el cual las autoridades municipales se manifestaron a favor del reclamo policial, y el diagnóstico del Secretario de Seguridad plantea que dicho malestar al interior de las fuerzas se venía manifestando desde hacía, y que fue la provincia quien no supo interpretar la situación a tiempo.

Este último punto es completamente útil a los fines de hablar de otro tema pertinente, y es la relación entre el municipio y la provincia. Como dijimos, las cuestiones de seguridad tienen, en esencia, un carácter municipal, pero los procesos de planificación son complejos e involucran competencias provinciales y nacionales. Junín tiene una nutrida relación con la administración pública provincial, destacando mesas periódicas de planificación con funcionarios provinciales y de otros departamentos para el despliegue de recursos con otras dependencias de las fuerzas policiales (recordemos que la ciudad de Junín es cabecera del Partido de Junín). Aun así, reiteramos el enfoque local de las políticas de seguridad, dado que las realidades de las distintas zonas de la provincia llevan a formular diversas nociones y estrategias para el uso de los efectivos policiales. En este sentido, mientras que en el conurbano bonaerense prima la idea de que las fuerzas policiales deben estar más abocadas al combate y prevención de los delitos, en ciudades como Junín, se evidencia no sólo la posibilidad sino también la necesidad de destinar un importante grupo de fuerzas policiales al control social en tiempos de pandemia. Esto, como mencionamos al principio, tiene que ver con que aquellos temas relacionados con seguridad suelen ocupar un escalón más bajo en los procesos de agendación que para el caso de grandes centros urbanos, dado que no se han desarrollado ni circuitos delictivos tan profundos y complejos, ni tampoco áreas de conflictividad social muy graves (como los barrios populares del conurbano bonaerense). En una encuesta realizada por el Observatorio de Seguridad Ciudadana de Junín a sus habitantes respecto de las principales problemáticas, la inseguridad aparecía mencionada en menos del 5% de los casos, mientras que, según datos del mismo observatorio, se vio una reducción de los delitos en un 66% para el mes de abril, y en un 44% para el mes de septiembre. Los datos, que quedan sujetos a la posibilidad de análisis posteriores, muestran que, si bien los efectivos policiales fueron desviados de sus actividades anti-delictivas tradicionales, las políticas en tiempos

de pandemia contribuyeron, de manera colateral, a la reducción del delito. A su vez, consideramos que, entre los factores que contribuyen a estos índices, están la disminución del tránsito ciudadano (en todas sus variantes), y el acortamiento de los horarios laborales y de ciertos rubros, siendo los más relevantes aquéllos que trabajan en horarios nocturnos.

Para cerrar, destacamos la existencia de un Observatorio de Seguridad Ciudadana, cuyo objetivo es articularse con las líneas de emergencias, tanto policiales (911) como de salud (SAME), para sistematizar información y afinar futuros diagnósticos que favorezcan una planificación y ejecución de políticas más efectiva. Lo cierto es, que la afectación en el plano administrativo por motivos de la pandemia ha sido tan profunda, que ciertos proyectos internos han quedado en pausa, o han sido pospuestos para épocas de nueva normalidad.

Conclusión

El caso juninense nos muestra la importancia y la necesidad de afectar a la policía en el combate y gestión de la pandemia. Más aun teniendo en cuenta las características particulares del municipio (reducción coyuntural del delito y cantidad suficiente de efectivos policiales). Creemos que idear y ejecutar buenas y nuevas prácticas que involucren a la policía no sólo en los temas penales y contravencionales clásicos, puede generar otro tipo de relación con la sociedad civil, que se aleje de las tradicionales nociones del rol las fuerzas de seguridad como meros agentes protectores de la propiedad y la integridad (por un lado), o simples ejecutores de la violencia institucional (por el otro).

Pero además, nos muestra la imperiosa necesidad de generar criterios propios de tratamiento de las cuestiones de seguridad, que integren las políticas federales, pero que sepan distanciarse de las lógicas que se manejan en territorios totalmente ajenos como puede ser el conurbano bonaerense. Si para prueba basta un botón, el actual Ministro de Seguridad, Sergio Berni, a pesar de haber declarado públicamente que la policía no debía abocarse primordialmente al combate de la pandemia, destacó que en Junín, por ser un territorio atravesado por la Ruta Nacional n° 7 y la Ruta Provincial n° 188, la afectación de los efectivos policiales es una decisión acertada (testimonio del Secretario de Seguridad municipal).

Por otra parte, creemos que los municipios deben avanzar hacia un abordaje cada vez más integral e interdisciplinario en sus políticas de seguridad, que sepan comprender los avances en materia social, económica y urbana. Junín es una ciudad en la que, durante estos últimos años, afloraron un importante número de nue-

vos núcleos civiles y comerciales, alejados del “centro” tradicional. De esta manera, los patrones de movimiento y consumo de sus habitantes también van cambiando: en muchos casos, ya no resulta necesario trasladarse hasta “el centro” para hacer compras o trámites, por lo que asistimos a una situación en la que los modelos tradicionales de control pueden perder eficacia. Además, entre las causas importantes del surgimiento de estos nuevos núcleos está el arancel de los alquileres más bajos que en las zonas económicas más tradicionales, lo que alienta el surgimiento de nuevos emprendimientos, y también la posibilidad de ofrecer productos a precios más bajos. Por último, nos resulta importante destacar la variable coyuntural de la pandemia, ya que la reducción de la dinámica de la sociedad civil y la agudización de la crisis económica, empujaron a los ciudadanos a preferir abastecerse dentro de sus barrios, lo cual nos presenta dos consecuencias importantes: por un lado, los nuevos núcleos pueden sostenerse a pesar de la crisis y, en el mejor de los casos, incluso crecer; y por el otro, la combinación de reducción del consumo y aranceles mucho más altos en la zona céntrica condujo al cierre de varios comercios, y a desalentar las inversiones en la zona.

Es por todo lo mencionado, que consideramos que las políticas de seguridad del municipio deben, sin dejar de aferrarse a las prácticas con las que se sienten cómodas y que tan buenos resultados han dado, experimentar con nuevas formas de patrullaje y control, de acercamiento a una sociedad civil y entramado urbano que se enriquece y complejiza con los años, y deben repensar la forma en que se concibe la geografía y dinámica de la ciudad.

En base a esto, consideramos primordial el funcionamiento del Observatorio de Seguridad Ciudadana en la recolección de información y generación de diagnósticos más finos. No estamos afirmando con esta apreciación, que el municipio no esté detectando estos cambios (de hecho estos patrones de crecimiento aparecen como ejes en el Plan Estratégico de Infraestructura del año 2017), sino más bien recalcar la necesidad de una política de seguridad integral e integrada al entramado administrativo en su conjunto, receptiva a las nuevas manifestaciones de la sociedad civil, y sobre todo activa en su matriz innovadora.

Yendo a un plano más general, consideramos que estamos en un terreno completamente complejo de la construcción de nuestra vida social y política. La seguridad pública es una función gubernamental de indiscutible necesidad. Nos costará horrores imaginar una administración pública sin que ejerza ese rol monopólico de la fuerza y la violencia; y que incluso Weber caracterizaba a mediados del siglo XIX como el rasgo principal del Estado Moderno.

Pero también es un lugar de obligada transformación, y hasta de crítica. Pero debe ser un análisis que llevemos a cabo con la altura que el tiempo histórico de-

mande y que no caiga en terrenos de peligroso oportunismo, como el que utilizan muchos sectores de la oposición político partidaria en la actualidad, para tratar de desestabilizar a un gobierno oficialista democrático. Pero tampoco deben llevarnos al terreno opuesto de la completa pasividad.

Más allá de que la pandemia sea un período completamente extraordinario y que abre un contexto de incertidumbre, no debe llevar a resignaciones impasibles sino que abre la posibilidad de repensar las estructuras políticas y las funciones gubernamentales, y de arriesgarnos a correr un poco el límite de lo posible. Por supuesto que aquellas propuestas que, como investigadores o profesionales de las Ciencias Sociales, queramos realizar deben superar las prenociones que suelen tenerse y lugares comunes donde se suele caer, plagados de discursos de completa impugnación hacia el accionar de las fuerzas de seguridad o un romanticismo de la institución policial, incluso de su lado más punitivo y represivo.

No es la intención de esta ponencia, a través de esta afirmación, caer en un supuesto y falso objetivismo. Nos encontramos atravesados por las falencias del sistema de seguridad; cada vez más parece que la “lucha contra el delito” es un mito institucional que encubre un conjunto de desatinos organizacionales resultantes de los históricos usos políticos y judiciales que se hizo de la policía.

Sólo puede caracterizarse como de colapso institucional a la situación en la que hoy se encuentran inmersas las policías provinciales argentinas; que “no cuentan con una conducción política que les permita ejercer la indelegable tarea de gobernar los asuntos de seguridad pública; poseen una estructura orgánica macro cefálica orientada a satisfacer los deseos de las cúpulas más que al trabajo policial en materia de prevención y/o investigación; una considerable cantidad de funcionarios no trabajan de policías y realizan labores administrativas ajenas a las operaciones policiales; trabajan y estructuran sus operaciones sin un conocimiento actualizado de lo que ocurren en materia de delitos y violencias en cada jurisdicción; se encuentran desfinanciadas y sin inversión logística e infraestructural; que sus integrantes desempeñan sus funciones en condiciones de trabajo deficientes, con salarios bajos que los obligan al doble empleo bajo regímenes profesionales militarizados desprovistos de criterios de funcionamiento racionales funcionales” (Games, 2016).

Un organismo al que pareciera que solo le importa no perder el control indirecto de la “calle”, que no es más que “donde se obtienen los fondos provenientes de las actividades criminales y/o irregulares protegidas por la propia policía. Sin dejar de tener en cuenta la pronunciada ignorancia que ese comisariato exhibe respecto de las nuevas formas de gestión de organizaciones complejas, es evidente que la única razón que mantiene incólume el centralismo organizacional de la policía provincial es el cuantioso botín que sube en dirección al centro, lo que convierte a los

altos mandos policiales en unitarios acérrimos que rechazan cualquier atisbo de descentralización organizacional con el argumento de conjurar un ataque artero a la policía y a la seguridad pública” (Saín, 2016).

Pero frente a esta innegable y compleja realidad institucional, es donde el desafío se encuentra; y para ir culminando nos atrevemos a realizar una modesta hoja de ruta para que tengan en consideración los gobiernos locales. No son más que tres recomendaciones pensadas de manera no sólo interconectado, sino también dialéctica, una comunicación entre conceptos contrapuestos, para que luego de su detección, lleve a la superación de los mismos:

1. Una necesaria modernización y profesionalización del aparato municipal a cargo de los asuntos de seguridad; pero que no sólo se detenga en ello sino en una nueva gestión del conocimiento, pues los municipios no cuentan con una mirada informada en materia de seguridad pública, y que no es una crítica sólo restringida al nivel de los gobiernos municipales. No hay herramientas, instrumentos de medición ni instituciones que permitan actualmente conocer de manera fehaciente la cantidad de delitos y violencias en Argentina⁵. Sin datos estadísticos confiables; la consecuencia esperada será la grave adopción de políticas a ciegas.

Pero si se llegara a este proceso de innovación institucional tanto en términos tecnológicos, profesionales como de manejo de información, debemos tener el cuidado de que el accionar policial pase a considerarse como la única herramienta disponible en términos de seguridad ciudadana.

2. Debemos llegar a un proceso despolicialización de la seguridad local. Como hemos establecido, es un instrumento necesario, y parte fundamental de todo sistema de seguridad en sus diferentes niveles, pero debemos abonar a un gradual proceso en que se vaya abandone la impronta policialista de las autoridades; pues no puede tener los niveles de autonomía con los que cuenta actualmente para decidir el tipo de políticas a aplicar. “Hoy los intendentes no tienen a su cargo unidades policiales, pero son proclives a suponer que la única solución para los problemas de seguridad está relacionada con la facultad de conducir orgánica y funcionalmente dependencias policiales municipales. Una policía no aportará la solución a todos los problemas de seguridad de un municipio; no es que no deban crearse policías locales o municipales, sino más bien no creer que se presenta una solución mágica sino que requiere de un diseño y una planificación política, financiera y operativa” (Games, 2016).

⁵ Es mencionable que no se publican estadísticas oficiales a nivel nacional en Argentina desde 2008, último año en que lo hizo la Dirección Nacional de Política Criminal. Claro que cabe aclarar que recientemente, en abril de 2016, volvieron a publicarse las estadísticas criminales oficiales en Argentina, pero únicamente las correspondientes a los años 2014 y 2015, en una clara maniobra partidaria llenando de politización la información y las cifras sobre seguridad en el país.

Además se corre el riesgo de caer en cierto “isomorfismo institucional” (DiMaggio y Powell, 1999), entendiendo este concepto como el proceso de homogeneización que se produce cuando las instituciones toman como modelo otras instituciones afines y por el cual las mismas tienden a parecerse, tanto en las políticas que implementan como en las capacidades. Es peligroso que se repliquen a nivel local las lógicas policiales provinciales, que se caracterizan por una tradicional impronta organizativa altamente militarizada, al servicio del poder político de turno; que además tiene una organización cerrada y poco permeable a las vinculaciones con la ciudadanía.

3. Visión y liderazgo político de parte de las autoridades municipales que permita superar, entre otras falencias, el dilema de los costos comparados y también los limitados presupuestos municipales, que convierten a la cuestión de la seguridad en un problema complejo. El objetivo de las autoridades municipales debe trascender la mirada cortoplacista de que resulta políticamente menos costoso “seguir haciendo lo mismo”, y la meta debe ser la formulación de políticas públicas. Una que pueda llevar además al establecimiento de alianzas con socios estratégicos que les permitan a los municipios celebrar convenios de colaboración técnica con nuevos actores, como las universidades y aquellas unidades académicas o institutos de investigación científica especializados en seguridad pública; la mayor preponderancia de observatorios de seguridad (su creación si estos espacios no existen); mesas intersectoriales con verdadera participación ciudadana; y una coordinación para la prevención y el control entre los municipios entre sí; así como con las autoridades políticas provinciales.

La planificación en términos de seguridad precisa no sólo de un enorme esfuerzo, sino de una convicción por parte de los municipios para su abordaje y una coordinación con los demás niveles gubernamentales. Pero esto no es un desafío sólo en áreas de seguridad, sino en términos de gestiones generales para los gobiernos locales que deben arriesgarse a pensar en despliegues políticos que no se basen en la improvisación, la intuición y simplemente las buenas intenciones (si bien son importantes); puesto que en el futuro, habrá una enorme diferencia entre las ciudades que hayan planificado su crecimiento y aquellas no lo hayan hecho. Se vienen nuevos patrones de crecimiento que deberán mantener alerta a los municipios en varias aristas, donde la seguridad es una, y muy importante.

Por último, concluimos citando a Alberto Binder (2016), y su apuesta bastante esperanzadora por una transformación para una verdadera seguridad pública: "Si en el futuro tenemos éxito en el diseño de una división de tareas más armónica entre los tres niveles del Estado nacional, ello será el resultado de un proceso de ajuste mutuo entre lo que hoy se hace en esas tres dimensiones estatales. Una política de

seguridad democrática eficaz e inteligente será, sin duda, la conjunción de estas relaciones intergubernamentales".

Bibliografía

- Binder, A.** (2016). Seguridad en el municipio y usos de la información sobre criminalidad, la violencia y el conflicto. En *Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana*. CABA: ILSED.
- Cao, H.** (2007). *Introducción a la administración pública argentina: nación, provincias y municipios*. Buenos Aires: Byblos.
- Cao, H., & Vaca, Á.** (1998). *Información sobre Municipios - Ubicación, Población, Partidos Políticos a cargo del Ejecutivo*. Cuaderno CEPAS N° 9.
- Cravacuore, D.** (2008) "Perspectiva de los gobiernos locales en Argentina" en Molina, G., (ed.) *Territorio y gestión municipal. Pautas de gestión territorial hacia un municipio innovador*.
- Fernández, S.** (2016). Seguridad y municipio: La dinámica de los problemas, las políticas y las capacidades locales. En *Seguridad y gobiernos locales en Argentina*. Buenos Aires: UMET.
- Games, N. R.** (2016). *Gobiernos locales y seguridad pública*. En *Seguridad y gobierno locales en Argentina*. Buenos Aires: UMET.
- Gobierno Local de Junín. (2017). *Plan Estratégico de Infraestructura*.
- Grandinetti, R.** (2015). *Administración, democracia y desarrollo. Una mirada desde lo local*. Rosario: Ed. FcPolit y UNR.
- Grandinetti, R.** (2017). *Hacia una tipología de modelos de gestión metropolitana*. Rosario: Ed. FcPolit y UNR.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2012). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 - Censo del Bicentenario*. Buenos Aires.
- Latinobarómetro Database. Banco de datos.
- Olaeta, H., & Pezzuchi, G.** (2016). *Construcción de Conocimiento para la Gestión de la Seguridad en la Era de la Información*. En *Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana*. CABA: ILSED.
- Saín, M. F.** (2015). *El Leviatán Azul*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Saín, M. F.** (2016). *La municipalización policial en la Provincia de Buenos Aires*. En *Seguridad y gobierno locales en Argentina*. Buenos Aires: UMET.

Proyectos de ley de educación provincial en Santa Fe (Argentina) durante el período 2003-2015

ANDREA ELISABET HERNÁN

Andrea.hernan@uner.edu.ar

Universidad Nacional de Entre Ríos

Resumen

Este artículo presenta los rasgos de las políticas educativas de la provincia de Santa Fe en relación a las normativas durante el periodo 2003-2015, en un contexto de grandes transformaciones legislativas a nivel nacional en Argentina. Para este propósito, se analiza el contexto de producción del texto político, los actores, sus interacciones y sus recursos. Las fuentes de obtención de la información son los textos normativos, discursos de funcionarios, artículos de diarios y boletines educativos, documentos gremiales y ministeriales y textos bibliográficos especializados.

La sanción de leyes de base de educación en Argentina no produjo importantes cambios en el marco jurídico provincial. Hubo intenciones de impulsar el tratamiento de proyectos de ley provincial de educación, pero el contexto político y decisional no era favorable para que se concretara. Se observa en el periodo que la provincia se alinea a las directrices nacionales y federales, realizando escasos procesos de diferenciación y especificación-al menos desde la dimensión legislativa-.

Las políticas educativas en torno a las bases legales de la educación durante este periodo se caracterizan por la construcción de normas vinculadas a las condiciones laborales de los docentes, la convivencia y la inclusión. Finalmente, se dejan planteadas preguntas orientadas al debate en relación al sentido de una ley provincial de educación.

Palabras clave: legislación educativa / política educativa-contexto decisional / gobierno de la educación

Introducción

La legislación es uno de los componentes que permite analizar las políticas educativas en un determinado territorio. En el caso de la provincia de Santa Fe, no existe actualmente una ley provincial de educación, siendo que la mayoría de las jurisdicciones de Argentina sí cuentan con una norma de este rango y características. La preocupación por indagar los motivos de esta particularidad provincial fue lo que originó el desarrollo de una investigación sobre la historia de las bases legales en Santa Fe. En esta oportunidad, se presenta parte de ese estudio, enfocando en los rasgos de las políticas educativas en relación a las normativas en Santa Fe durante el periodo 2003-2015, a la luz de los procesos que se desarrollaban en el Estado Nacional.

El rastreo histórico de leyes provinciales de educación en Santa Fe desde mediados del siglo XIX hasta la actualidad, arrojó que existieron cuatro normas de este tipo: la ley de 1874-conocida como ley Salva por el Ministro de Instrucción Pública que la impulsó-, la Ley de Educación Común Provincial de 1886, la Ley General de Educación N° 2369 de 1934 y la Ley de Educación N° 3554 de 1949. Esta última, al poco tiempo de ser sancionada, se fueron derogando algunos de sus artículos quedando un articulado normativo carente de direccionalidad, por lo que cae en desuso. Para el año 2003, entonces, el sistema educativo santafesino no contaba con una ley provincial de educación que lo regulara, las normas provinciales del sector existentes eran decretos o resoluciones ministeriales. Partiendo de esta situación inicial de la jurisdicción y en el marco de los cambios normativos nacionales que se dan durante el periodo 2003-2015 en Argentina, me pregunto: ¿Cuáles fueron las políticas en torno a la normativa educativa en la provincia durante el periodo 2003-2015? ¿Sancionar una ley provincial de educación, estuvo en la agenda política?

El marco teórico que acompaña este proceso de indagación es principalmente la teoría de las decisiones públicas de Dente & Subirats. El abordaje metodológico es cualitativo, descriptivo y de análisis documental. Las fuentes de obtención de la información utilizadas son: textos normativos, artículos de diarios y boletines educativos, discursos de funcionarios, documentos gremiales y ministeriales y textos bibliográficos especializados. El proceso de reconstrucción histórica y de análisis se realiza a partir de la triangulación de fuentes y del trabajo dialéctico entre la información y el marco teórico.

Desarrollo

A nivel nacional durante los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015), se produjeron importantes transformaciones en el

marco jurídico de la educación. Este proceso inicia con la sanción de la ley N°25864-conocida como la ley de 180 días de clases- siendo esta un instrumento legal para poner coto a los extensos periodos de paros en muchas de las jurisdicciones, luego devinieron normas más generales como la Ley Nacional de Educación Técnico Profesional N°26058 o la Ley de Financiamiento Educativo N°26075. Sin lugar a dudas, en el plano de la legislación educativa, la derogación de la Ley Federal de Educación N°24195 y la consecuente promulgación de la Ley Nacional de Educación N°26206 en el año 2006 (en adelante LEN), constituye uno de los hechos más importantes, no sólo de este periodo, sino también de la historia de la educación argentina.

Estas leyes federales nacionales sancionadas durante el gobierno de Néstor Kirchner constituyen leyes de base, es decir, brindan un marco o programa legislativo general que debe ser desarrollado por otra autoridad que suple o completa todo lo no previsto; el Congreso se reserva el control final (Constitución de la Nación Argentina, artículo 75, inciso 19).

En función del objeto de este trabajo, quiero destacar que en este periodo y a partir de la sanción de las leyes nacionales mencionadas, se crearon el Instituto Nacional de Educación Técnica (INET), Instituto Nacional de Formación Docente (INFD) y el Consejo Federal Educación (CFE), este último integrado por el Ministro de Educación de la Nación, los responsables del área de educación de las provincias y tres representantes del Consejo de Universidades. Estos tres organismos se proponen integrar y construir una base común para todas las jurisdicciones y así acompañar la conformación de un sistema educativo nacional, donde la administración de las instituciones educativas esta descentralizada en las provincias, pero bajo principios rectores centralizados. La herramienta política para operar en este proceso fueron resoluciones, en el caso de las provenientes del CFE, en la Ley Nacional de Educación, les otorga el carácter de obligatorias cuando este organismo lo disponga (LEN, artículo 118).

La profusa legislación derivada proveniente del CFE, cuya estrategia política es la de concertación, fortaleció un nuevo centro de regulación cuyo locus de gobierno es el federal -en interacción con lo nacional y lo jurisdiccional-. Sobre esto, Guillermo Ruiz (2016) plantea:

“...bajo la retórica de la promoción de asistencia técnica o financiera, el locus gubernamental de lo federal, como nivel de gobierno del sistema, fijó la agenda a través de la discusión, la aprobación e incluso la implementación de programas y planes de interés nacional que penetraron en los ámbitos jurisdiccionales provinciales con el

propósito de armonizar las políticas, las acciones y las estrategias de regulación de los sistemas educativos que componen en el sistema nacional” (Ruiz, 2016, pág. 62)

El contenido del texto de la LEN, el desarrollo normativo de este periodo y cómo se fueron configurando las competencias entre el Estado Nacional y Provincial, produjo que se instituyeran tres niveles de gobierno de la educación: a) nivel federal (el CFE, órgano interjurisdiccional de concertación, acuerdo y coordinación de políticas educativas nacionales); b) nivel nacional (a través del Ministerio de Educación interviene en caso de controversia en la implementación jurisdiccional de principios, fines y objetivos y declara la emergencia educativa para brindar asistencia en carácter extraordinario en aquella jurisdicción en la que esté en riesgo el derecho a la educación); c) nivel jurisdiccional (los Ministerios de Educación o los Consejos Generales de Educación de las provincias deben administrar el sistema educativo de su territorio y tienen la obligación de aplicar las resoluciones del CFE para resguardar la unidad del Sistema Educativo Nacional). Respecto a este último nivel de gobierno, también establece la LEN que deben definir contenidos curriculares acordes a las realidades provinciales y organizar el programa orientado a la educación de alumnos con capacidad o talentos especiales (ver LEN, artículos 86, 93 y 121). La LEN no prescribe ni plantea explícitamente que las jurisdicciones deben sancionar una ley provincial de educación o adecuar su legislación, como sí estuvo mencionado en la Ley Federal de Educación N°24195 (artículo 69).

Contexto político provincial y la cuestión de la ley provincial de educación

Durante el periodo 2003-2007 fue gobernador de Santa Fe el justicialista Jorge Obeid, quién accede al cargo por la posibilidad que le otorga la controvertida Ley de Lemas. En el discurso de asunción en diciembre de 2003, Obeid, formuló una fuerte apuesta al desarrollo regional, destacó a la educación como prioridad y anuncia una revolución educativa; también se encolumnó en la gestión de Néstor Kirchner, quién era presidente desde hace 10 meses. No hubo en ese momento precisión respecto a las características de la revolución educativa, tampoco si ello implicaría cambios en las bases legales de la educación.

El interés por sancionar una ley de educación provincial se plantea en el año 2004; iniciativa que llegó de los diputados no oficialistas Fascendini y Michilig (FPCyS- UCR), quienes presentan un proyecto de ley de creación de una Comisión Bicameral para el estudio, elaboración y redacción del proyecto de ley de educación

provincial. El bloque de la UCR (Unión Cívica Radical) ya había presentado un proyecto con esas características en el año 1997. En la nota de pedido de creación de esta comisión hacen referencia a ello:

“En dicha oportunidad nos pronunciábamos a favor de la sanción de una norma especial que definiera la transformación educativa que nuestra provincia decidiera implementar. En tal sentido manifestábamos que la entrada en vigencia, a nivel nacional, de la Ley Federal de Educación ha suscitado en prácticamente todas las provincias argentinas dudas en lo que hace a su implementación (...) conforme se ha manifestado públicamente, su implementación provincial se ha venido dando a través de resoluciones del Ministerio de Educación, en un franco apartamiento a disposiciones expresas de la norma nacional que establece claramente la necesidad de una adecuación legislativa por parte de las provincias a la nueva legislación” (Expediente Ley N° 13148/2004).

La necesidad de una ley provincial de educación para los legisladores opositores se funda en que la norma nacional- aún la Ley Federal de Educación- dictamina la necesaria reforma legislativa de la provincia para su implementación y que en la provincia de Santa Fe eso se dio a partir de normas menores. En el expediente del proyecto se plantean algunas preguntas retóricas como:

“¿Se puede por simple Resolución del Ministro de Educación modificar la obligatoriedad escolar? (...) ¿No debe tener la Educación una importancia superlativa para que se garantice que las normas dictadas sobre la misma tengan la permanencia propia que les otorga una ley y no la transitoriedad de una Resolución? Finalmente, expresa que la falta de participación de esa Legislatura en el proceso de implementación de la Ley federal, constituye un agravio al sistema democrático, al dejar sin voz al órgano participativo y de representación popular por excelencia” (Expediente Ley N° 13148/2004).

Tanto las comisiones de educación como la ministra de educación, Carola Nin, acuerdan con dicho proyecto, pero no fue una respuesta inmediata. Este tuvo iniciativa en marzo del 2004, pero recién fue sancionado en agosto. Fascendini (UCR), más allá de este proyecto, acusa que el oficialismo se niega sistemáticamente a tratar todos aquellos con las firmas de las minorías (diario El Litoral, 21/06/2004).

Revisando los diarios de ese momento, no se hallan declaraciones ni del oficialismo ni de otros actores políticos y sociales respecto a la ley provincial de educación; sí, simultáneamente a la aprobación de la ley que creaba la comisión bicame-

ral, había un conflicto entre los gremios docentes y el gobierno por el tema salarial. Después de 4 años sin paros, los docentes agremiados en AMSAFE instauran en agosto esta medida de fuerza; por su parte, Obeid amenaza con aplicar el decreto reutemanista aún vigente que establece el “presentismo” (Decreto 1308/93). Fue un extenso periodo de “diálogo” sin acuerdos, sucesivas ofertas ministeriales/salariales rechazadas y varias jornadas de paros, inicialmente era AMSAFE quienes lo planteaban, después se sumó SADOP y ATE. Transcurrido el mes de septiembre, hubo 9 días de paros hasta que los docentes logran un monto salarial satisfactorio y la derogación temporal del “presentismo” (diario El Litoral desde el 13/08/2004 al 28/09/2004). Este contexto político de gran conflictividad entre el gobierno y los gremios docentes que continuó por varios meses, provocó el debilitamiento de la imagen de la ministra de educación Carola Nin quién finalmente fuera reemplazada por Adriana Cantero en abril del 2005- 10 días antes de las elecciones de medio término para diputados nacionales-.

La nueva ministra era docente como las anteriores que designó Obeid, se desempeñaba hasta ese momento como supervisora de educación especial en Rosario. En octubre, al tomar posesión del cargo, enumeró los tres ejes que serían centrales en su gestión: en primer término, convocar a una mesa de concertación para discutir una ley de educación provincial. En segundo lugar, el mejoramiento de las condiciones laborales de los maestros, con titularizaciones más rápidas y frecuentes, y un cronograma para blanquear los sueldos. Por último, una reestructuración orgánica del Ministerio, con la creación de nuevas áreas. Respecto a la “revolución educativa” anunciada, la flamante ministra declara que la misma se da todos los días en el aula (Diario El Litoral, 13/10/2005).

Mientras que a nivel nacional en el año 2005 y 2006 se produjeron importantes reformas de las bases legales de la educación, el gobierno justicialista de Santa Fe se embarcó en propósitos similares redactando un proyecto de ley provincial, sin embargo, no tuvo el mismo destino, ni siquiera logró tener iniciativa parlamentaria. El contexto político y decisional en la provincia, distaba de las condiciones que tenía en el plano nacional el Frente para la Victoria- frente electoral al que pertenece tanto el presidente Néstor Kirchner como el gobernador Jorge Obeid-.

Por contexto decisional, retomando a Dente y Subirats, se entiende a:

“...el conjunto de factores y condiciones, estructurales o coyunturales, que influyen en los procesos decisionales y contribuyen a determinar los resultados. Factores que no pueden ser modificados, no obstante, por los actores, y en particular por aquellos interesados o afectados por las decisiones de políticas públicas a debate.

Cada proceso decisional se desarrolla, de hecho, en un espacio concreto y durante un determinado tiempo, y por tanto es razonable esperar que lo que es posible o imposible, aquí y ahora, no lo sea en otro lugar o en otro momento” (Dente & Subirats, 2014, pág. 173)

A nivel nacional se presentó un contexto decisional que posibilitó la sanción de una nueva ley de educación. La Ley Federal de Educación N°24195 (vigente desde 1993 a 2006) era cuestionada por diversos actores políticos y sociales del ámbito gremial, académico, partidos políticos. Numerosos proyectos de ley de diferentes legisladores, épocas y partidos intentaron desde modificaciones parciales hasta su reemplazo total, sin lograr el apoyo mayoritario a sus iniciativas en el Congreso (Nosiglia, 2007). Todos estos actores compartían el interés por derogar la ley de educación sancionada durante el gobierno de Menem. Esto finalmente se concretó en el año 2006, por un proyecto impulsado desde el Poder Ejecutivo Nacional, en un contexto donde el gobierno de Kirchner estaba consolidado -en términos de acumulación de recursos políticos (Dente & Subirats, 2014) -y también el Ministerio de Educación bajo el gobierno de Daniel Filmus. Las últimas elecciones intermedias (año 2005) habían sido exitosas para el Frente para Victoria, obteniendo mayoría en el Congreso Nacional, sumado a la estrategia de legitimación que se realizó por el “debate popular”, ofrecieron las condiciones para que el proyecto se convierta en ley en un plazo de tiempo récord para un proyecto de tal magnitud (de mayo a diciembre del 2006).

En Santa Fe, eran otras las condiciones de posibilidad o el contexto de producción del texto político (Miranda, 2011). Luego de la fallida y vacía referencia a la “revolución educativa” en la campaña electoral y en su primer año de gestión del segundo mandato, el gobernador Jorge Obeid, durante el 2005 – aún en la gestión de Carola Nin- comenzó a instalar en la agenda política la cuestión de la ley provincial de educación y anunciando que se haría un Congreso Pedagógico Provincial como prelude de dicho proyecto. La primera decisión que toma en relación a esto, fue la de solicitar asesoramiento de la reconocida pedagoga y política Adriana Puiggrós.

“Participación y consulta. Esas son las palabras clave sobre las que giró ayer la reunión de más de dos horas que mantuvieron el gobernador de Santa Fe, Jorge Obeid, y la pedagoga Adriana Puiggrós, a la hora de definir cómo se implementará el congreso pedagógico anunciado el mes pasado, y que tiene como meta final la elaboración de una ley provincial de educación. Obeid definió como cuestiones prioritarias a la educación técnica, el papel activo de los jóvenes, la escuela como escenario de los debates, la

capacitación de los docentes y el protagonismo de los directores, entre otras, en el perfil educativo que busca normar para la provincia. (...)

Convocada por Obeid, la educadora se mostró satisfecha con la invitación para asesorar sobre la metodología de trabajo para que el congreso resulte un éxito. Pero aclaró en todo momento que es el propio gobierno quien debe fijar los contenidos que se elevarán a discusión en este evento.

"Gobernar la consulta", aconsejó entonces Puiggrós a Obeid como estrategia para que el congreso y sus debates resulten exitosos.

Y aunque todavía no se habla de fechas precisas, en la reunión de ayer quedó en claro que la convocatoria se pondría en marcha en los próximos meses, en tanto que para el año que viene se espera contar con el diseño definitivo de la ley provincial" (diario La Capital, 12/05/2005).

El Congreso Pedagógico no se hizo, pero persistió la idea de sancionar una ley provincial de educación. La flamante ministra de educación provincial, Adriana Cantero, sabía que para ello debía allanar el camino resolviendo los problemas gremiales/salariales que tanto han afectado y afectan la gobernabilidad del sistema educativo provincial.

En el 2006, seguramente teniendo como objetivo que no se repita la situación de los paros al iniciar el ciclo lectivo, la ministra de educación de la provincia convoca a los gremios para tratar el tema salarial la primera semana de febrero. En esa oportunidad, se acordó el blanqueo del sueldo básico y una propuesta de aumento salarial, ambas partes hicieron declaraciones públicas de conformidad y optimismo. A la semana siguiente los términos se habían endurecido.

A diferencia de años anteriores, ahora las provincias deben encuadrarse en la Ley de financiamiento recientemente sancionada, esto cambia el escenario de negociación. La provincia de Santa Fe ha sido la primera en hacer público su cumplimiento, motivo por el cual el Poder Ejecutivo estuvo obligado a mejorar la política salarial, uno de los puntos que prevé la normativa nacional.

Los gremios docentes votaron por no hacer paro, aunque la propuesta salarial no la aceptaban en plena conformidad. La ministra de educación se mostró satisfecha, apostando a no reducir la política educativa y la relación con los gremios a la cuestión salarial; expresó que *"sepuede seguir conversando en próximas mesas de diálogo, aunque advirtió que esas rondas serán para embarcarnos en otro debate más profundo que tiene que ver con lo pedagógico. No podemos anclarnos sólo en lo salarial"* (diario La Capital, 23/02/2006).

En medio del desarrollo del proyecto de sanción de la ley nacional y la ley provincial de educación, en Santa Fe se siguieron permeando conflictos que hacían

contrapeso frente a cualquier desafío de legitimar y sostener el curso legislativo con participación y consulta, tal como había sugerido Adriana Puiggrós, que por ese entonces era Ministra de Educación de la Provincia de Buenos Aires y estaba embarcada en el proyecto de sancionar una ley de educación para esa provincia.

La primera fase del debate en torno a la nueva ley nacional, se realizó entre mayo y septiembre de 2006, el objetivo fue recoger opiniones a partir de un primer documento denominado "*Ley Nacional de Educación. Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa: Diez ejes de debate y líneas de acción*". En este contexto se lanza también el debate para la elaboración de una ley provincial de educación, con la intención de ir vinculando el debate local con lo que vaya viniendo de nación. En relación a esto, el Ministerio de Educación de Santa Fe, incluye su propia consigna que tituló: "*El país debate una nueva ley nacional de educación. Santa Fe construye su ley provincial de educación*". Se realizaron diversas jornadas en las escuelas públicas y privadas durante distintos momentos del año con la participación de directores, docentes, supervisores, padres, estudiantes del nivel superior, así también ateneos pedagógicos en distintas localidades para la evaluación integradora del tercer ciclo de la EGB (Santa Fe, 2007). La ministra buscó también el respaldo de la legislatura provincial, en la Comisión de Educación se encontraban Danilo Kilibarda y María Rosa Stanoevich, dos ex ministros que habían anunciado durante su gestión la intención de que Santa Fe tuviera una ley provincial de educación.

Luego de todas las instancias de "participación" a nivel nacional en octubre del 2006 se sanciona la Ley Nacional de Educación Sexual Integral y en diciembre de ese mismo año la Ley Nacional de Educación. Al mismo tiempo, a nivel provincial el Ministerio de Educación proyectaba su ley provincial y anuncia a fines de diciembre una controvertida decisión, la promoción directa y asistida de los alumnos que están en primer grado, es decir, quita la repitencia para este año de estudio (Resolución N°1.637). Esta última medida, no fue bien recibida por los docentes por varias razones.

"... lo que más indignó a los maestros fue que la medida se tomara en forma unilateral por parte del Ministerio de Educación y sin consultar ni a los docentes ni a los directivos de las escuelas. Y encima cuando el ciclo lectivo está terminado. Primero, si esta era la idea del gobierno, debió ser analizada a principio de año y no cuando las clases ya se terminaron -continuó la titular de AMSAFE-. Pero, además, una medida de este tipo desautoriza tanto a los docentes como a los directivos de las escuelas que son los que durante todo el año trabajaron junto a esos chiquitos" (diario La Capital, 29/12/2006).

Luego de esta política anunciada los últimos días del 2006, en enero del 2007 se inicia el diálogo respecto a la cuestión salarial. El ofrecimiento del gobierno parte del 12% de aumento el cuál es inmediatamente rechazado, a los pocos días se incrementa estableciendo entre el 20 o el 26% según cargo y antigüedad, además, del compromiso de finalizar el proceso de blanqueo y el monto fijo para compra de material didáctico. Siguiendo los resultados de la votación no aceptaron la propuesta, establecieron paro para el inicio de clases y movilización, esto es, tanto de las escuelas públicas nucleadas en AMSAFE como las privadas representadas por SADOP. En las movilizaciones, además de los pedidos salariales, había pancartas que expresaban: "*Concursos sin oposición, creación de cargos*" y "*No a las promociones asistidas, no a las pasantías*".

Durante todo el 2006/2007 se extiende el conflicto docente, implementando - tanto los gremios como el gobierno-diversas estrategias y recursos para obtener sus propósitos. No es el objetivo de este trabajo ahondar en este tema, solamente se hacen algunas referencias que dan cuenta del clima de época, de las condiciones estructurales y coyunturales, las dificultades de construcción y viabilidad de los proyectos políticos educativos, es decir, el contexto decisonal. Cabe aclarar que este tipo de conflictividad en torno a lo salarial entre los gobiernos y los gremios docentes impactan menos en las decisiones políticas a nivel nacional pues, con la descentralización que culmina con la Ley de Transferencia Educativa N°24049 del año 1991, se desplazó en gran medida este tipo de problemas a la órbita provincial.

Volviendo a la cuestión del proyecto de ley provincial de educación, el primero de mayo en el discurso de apertura de sesiones legislativas, el gobernador Jorge Obeid vuelve a referirse a esto:

“A partir de las conclusiones logradas en las jornadas que se realizaron en las escuelas y que se retomarán en las próximas semanas se redactará el texto del proyecto de ley provincial de educación que se remitirá a esta legislatura” (Discurso de Obeid en el inicio de sesiones el 1ro de mayo de 2007).

El Ministerio de Educación reúne los resultados de las actividades realizadas durante el 2006 en un “documento base”, elaborado por el ex viceministro de educación Carlos Cantero. Éste es considerado como insumo para el anteproyecto de ley de educación y se denominó “*Acuerdos básicos y relevamiento para el diseño de una Nueva Ley de Educación de la Provincia de Santa Fe*”(Santa Fe, 2007). El documento, con fecha de julio del 2007, estaba proyectado por el Ministerio de Educación provincial como material para avanzar en una segunda etapa de consul-

tas con el aporte de las instituciones educativas, los gremios, los padres, las universidades y las comisiones legislativas de educación. Para este momento, la Ley Nacional de Educación ya estaba aprobada bajo el N°26206.

El documento provincial presenta una serie de puntos como base para el debate, su contenido es muy diverso y ecléctico. En algunos puntos expone información estadística de indicadores educativos, en otros recupera principios de la LEN, aspectos teóricos, síntesis de lo relevado en las jornadas de consulta.

El 30 de julio se dio a conocer un borrador del proyecto de ley, que se publicó en el diario “La Capital” sin tener el respaldo ministerial y al que la ministra lo reconoce como “uno entre otros” o un “material viejo de trabajo” (diario La Capital, 02/08/2007). El documento plantea una escuela obligatoria de 13 años, la creación de un Consejo Consultivo de la Política Educativa Provincial, otro de Educación y Trabajo, la vuelta de los Consejos Escolares y una carrera profesional docente, entre otros. Además, se ajusta a los lineamientos de la Ley Nacional de Educación N°26206. Pero este documento no es el que llegó a las escuelas en la jornada escolar del 23 de agosto, sino el documento base.

El proyecto de ley publicado por “La Capital” es cuestionado por AMSAFE, por SADOP, por la Iglesia Católica y por políticos del FPCyS (Frente Progresista, Cívico y Social). Las organizaciones apuntan especialmente a las imprecisiones respecto del Consejo Consultivo, a su impronta neoliberal, al poco tiempo destinado a analizar un proyecto de tal magnitud y a la cuestión que están discutiendo un documento base cuando ya existe un borrador de la ley. Asimismo, cada uno de estos actores tiene cuestiones puntuales en los que ven afectados sus intereses.

En este contexto de críticas, de amenaza de paros, donde se proyecta el debate en torno al proyecto de ley de educación para fines de agosto y, a su vez, en las próximas semanas serán las elecciones provinciales, Jorge Obeid comunica un pago de \$300 por única vez. Si bien, esta medida detuvo los paros no así los cuestionamientos respecto al contenido, modalidad y tiempos de participación en torno al proyecto de ley.

El dos de septiembre de 2007 triunfa en las elecciones provinciales a gobernador el socialista Hermes Binner quién representa al FPCyS y con esto se interrumpe el periodo justicialista en la provincia. Este hecho hizo que la ministra Adriana Cantero quiera acelerar los tiempos para la presentación de la ley y, a la vez, generó más resistencia de algunos sectores quiénes planteaban que un proyecto de ley participativo y serio implicaría que se haga cargo el nuevo gobierno electo.

“La Asociación del Magisterio de Santa Fe (AMSAFE) provincial y el Sindicato Argentino de Docentes Particulares (SADOP) piden seguir con el debate por la ley

provincial de educación, pero no avanzar en materia legislativa, por considerar que esa tarea debe ser asumida por el nuevo gobierno. Para AMSAFE Rosario, la discusión por la nueva norma carece de “legitimidad política” y debe darla el gobierno que asumirá en diciembre próximo. Mientras tanto, los docentes públicos coinciden en que el anuncio del gobernador electo, Hermes Binner, de comenzar el ciclo escolar de 2008 con las escuelas arregladas, es un buen comienzo” (diario La Capital, 05/09/2007).

Luego de la derrota electoral del justicialismo, Jorge Obeid, a fines de septiembre declara que no dará curso a la iniciativa legislativa sin consenso con el FPCyS, que de ninguna manera quiere imponer un modelo a días de la finalización de su mandato, plantea que, si la decisión del gobierno electo es que continúe el debate el próximo año, así será (La Capital, 26/09/2007). Los referentes del FPCyS no mostraron la intención de continuar con este proyecto por el momento, Élide Rasino designada por Binner como la próxima Ministra de Educación, expresó:

“La cosa no empieza ni termina con una nueva ley. Creemos que no es conveniente que se impulse una nueva ley en una etapa de transición, donde la gente ya ha votado en la necesidad de un cambio. Sabido es que desde que se inició este proceso ha habido malestar en el sector docente y otros estamentos” (diario La Capital, 16/10/2007).

Adriana Cantero definió un proyecto de ley de educación en noviembre, pese al pedido de los funcionarios electos, los gremios y el propio gobernador de detener este proyecto, la ministra insistió. La publicación contiene una presentación donde afirma que el proyecto es producto del debate con docentes y distintos protagonistas del sistema educativo y que es un escrito de 164 artículos que pretende “*señalar un rumbo, establecer las bases para una política de Estado*”, el mismo “*podrá ser corregido, mejorado, rediscutido*”. Se mostró conforme con los resultados y manifestó no tener intención de condicionar al gobernador en su decisión de remitir el mensaje a la Legislatura (diario El Litoral, 26/11/2007). El proyecto no tuvo iniciativa parlamentaria. Con fecha del 27/11/2007, al otro día de esta declaración pública, por decreto provincial N°2885 se establece la implementación de la LEN en una estructura de 7 años de primaria y 5/6 de secundaria.

Luego de varias batallas perdidas, con condiciones genoestructurales desfavorables, el Frente Progresista Cívico y Social, liderado por el Partido Socialista, asume la gobernación de la provincia. El Poder Ejecutivo fue dirigido por éstos durante tres mandatos consecutivos, el primero (2007-2011) lo tuvo a Hermes Binner como gobernador, le sigue Antonio Bonfatti (2011-2015) y finalmente a Miguel Lifschitz (2015-2019). Este último periodo de gobierno excede el tiempo acotado para esta

publicación, la complejidad y la riqueza de los procesos que se dan en ese momento en torno a los proyectos de ley de educación demanda un estudio específico.

En junio de 2007 el FPCyS lanza la candidatura a la gobernación de Santa Fe a la fórmula Hermes Binner - Griselda Tessio; bajo la bandera de la necesidad de “*nuevos tiempos*” presenta su programa de gobierno. El capítulo 6 del programa de gobierno, “*Educación para la igualdad de oportunidades*”, parte de establecer que se presenta como una obligación la de concertar un proyecto educativo y fijar estrategias que garanticen la continuidad del mismo como política de Estado; sin embargo, no expresa que esto se tuviera que materializar con la sanción de una ley de educación. Las políticas del sector que se proponen están planteadas de modo muy general, se orientan a la mejora de la organización, la descentralización, la desburocratización y democratización del gobierno de la educación; como también a garantizar y ampliar la cobertura de la educación obligatoria, mejorar las condiciones laborales, los edificios escolares y la convivencia en las instituciones educativas entre los docentes, padres y estudiantes, entre otros (Frente Progresista Cívico y Social, 2007). Con el triunfo electoral del FPCyS y la asunción como gobernador el Dr. Hermes Binner en diciembre del 2007 se puso en marcha el programa publicado.

El proyecto político de esta nueva gestión implicó una reforma del Estado y una nueva manera de hacer política. El gobierno frentista coloca como principal herramienta de gobierno al planeamiento, por primera vez en la historia de la provincia se emprende un proyecto de estas características: abarca la totalidad de las áreas de gobierno, a todo el territorio provincial y es participativo. Esta opción política la vuelve a manifestar Binner en su discurso de asunción y al año (2008) se publica el documento “*Plan Estratégico Provincial. Santa Fe. Cinco regiones, una sola provincia*”. Una de las propuestas centrales de la reforma que proponen es la descentralización y reorganización territorial del Estado provincial en cinco regiones que se distinguen por ser redes de relaciones y cada una de ellas tiene un nodo de articulación.

El texto del Plan inicia con unas palabras del gobernador Hermes Binner valorando el proceso y plantea que:

“La idea misma de un Plan implica reconocer la importancia de definir orientaciones de largo plazo para la acción pública, en la certeza de que no hay política de Estado sin orientación estratégica.

En definitiva, gobernar no es simplemente gestionar, ser buenos administradores del viejo Estado; gobernar es ser constructores de un nuevo Estado: solidario, participativo y cercano a la gente.

Con esta convicción, desde el primer día de gobierno comenzamos a trabajar en este Plan Estratégico, convocando a instituciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en su conjunto a participar de la extraordinaria tarea colectiva de pensar Santa Fe hacia el futuro. (...)

No se trata de un plan acabado, cerrado. Hoy contamos con esta nueva herramienta, de utilidad para el gobierno, para las instituciones de la sociedad civil y para la ciudadanía en su conjunto” (Gobierno de Santa Fe, 2008, pág. 6).

En el marco del Plan Estratégico Provincial, luego de un año de asambleas ciudadanas y encuentros con referentes de cada localidad, se realiza una caracterización del territorio, un diagnóstico, se define la visión y estrategias y se esbozan programas y proyectos. Todo esto se plasma en el documento de referencia en el que también se expone que la perspectiva del planeamiento adoptada es la del Planeamiento Estratégico Situacional (PES). Las políticas están centradas en la integración territorial y desde una mirada integral de los problemas; no obstante, los aspectos propios de la educación quedaron predominantemente incluidos en la línea de trabajo de calidad total. En el texto del plan se incluye el Proyecto Educación Pública y de Calidad y se exponen las líneas de trabajo para lograrlo (Gobierno de Santa Fe, 2008).

Los primeros años de gestión del gobierno progresista tuvo como ministra de educación a la profesora Élide Rasino (2007-2011). Las políticas estuvieron centradas en ofrecer las condiciones para el cumplimiento de la extensión de la obligatoriedad escolar desde la sala de 5 hasta la finalización del nivel secundario. Esto implicó la creación de nuevas escuelas secundarias (especialmente en el ámbito rural y escuelas secundarias para adultos) y de salas de nivel inicial. En abril del 2010, en publicaciones ministeriales y en diarios de cobertura provincial, se dan a conocer encuentros con docentes de distintas regiones de la provincia para debatir sobre el “*Proyecto Educativo Provincial*” y anuncios -tanto de Binner como de la ministra- en torno a éste, pero sin precisar demasiado sobre ello. Después de este momento no se encontró información sobre esta política.

En el plano de la legislación de la educación, un aspecto a destacar de este gobierno es en torno a la reglamentación de las relaciones y condiciones laborales docentes. En primer lugar, se sanciona la ley N°12958/2009, “Ley de paritaria docente” en la que se establece las condiciones de negociación entre el Poder Ejecutivo Provincial y las asociaciones sindicales de trabajadores docentes de la provincia de Santa Fe con personería jurídica (AMSAFE, SADOP, UDA, AMET). Este año también se establece por decreto provincial N°181 el “Régimen de evaluación, calificación, acreditación y promoción de alumnos que cursan la educación secundaria” y

bajo el N°182 el correspondiente al Nivel Primario”. Luego, ya en la gestión de Antonio Bonfatti como gobernador y de Letizia Mengarelli como Ministra de Educación (2011-2012), pero favorecido por el contexto establecido por la nueva normativa de paritaria, se negociaron los distintos aspectos vinculados a la carrera docente (ingreso, ponderación de antecedentes, titularización, ascenso, traslado), esto queda materializado en el decreto provincial N°3029/2012 “*Sistema Único de Reglamentación de la Carrera Docente*”.

El gobierno frentista concretó mejoras en relación a la estabilidad docente, un hecho emblemático e inaugural fueron los sucesivos y periódicos procesos de concursos de titularización, traslados y ascenso -esto último sólo en algunos niveles-. Pese a estos beneficios para el sector docente, el escenario de paro se reiteró durante todos los años del periodo, especialmente durante los meses de marzo y abril.

El año 2015, en pleno contexto de elecciones provinciales, Rubén Giustiniani precandidato a gobernador por el FPCyS- quién se concibe no oficialista-, incluye entre sus propuestas de gobierno la de impulsar la sanción de una ley provincial de Educación. En las elecciones Primarias Abiertas Simultáneas Obligatorias (PASO) el precandidato representante del Partido Socialista, Miguel Lifzchits, vence a Rubén Giustiniani en las internas del FPCyS. No obstante, su propuesta sembró el interés y/o inquietud entre dirigentes políticos de distintos partidos políticos, se instaló en la agenda pública. Pasada esta instancia electoral, desde el Ministerio de Educación a cargo de Claudia Balagué (2012-2019), comenzó a anunciarse la intención de construir participativamente un “Plan Provincial de Educación”, las acciones llevadas a cabo en el marco de esta propuesta durante el año 2015 consistieron en encuentros con disertantes de reconocida trayectoria internacional que se llamaron “Diálogos por la educación en Santa Fe” y jornadas debate con estudiantes de distintas escuelas, organizaciones sociales y beneficiarios de planes y programas provinciales como Oportunidad y Vuelvo a estudiar (Novedades de la educación N°287, N°289, N°291, septiembre y octubre 2015).

“...este plan requiere la voz de muchísima gente, de los que participan de las asambleas ciudadanas, de los niños y los jóvenes expresando lo que piensan y lo quieren de la educación, y por supuesto, esto requiere la voz de los docentes y de los especialistas” (Balagué, Novedades de la Educación N°287, 25/09/2015)

Al poco tiempo este debate por el “plan” se convirtió en los “diálogos por una ley de educación”, desde el 2016 a 2019 este fue uno de los aspectos centrales de la política educativa provincial.

Conclusiones

Mientras que a nivel nacional durante el periodo 2003-2007 se sancionaron leyes que transformaron la estructura, organización y gobierno de la educación; en la provincia persistieron normativas de menor rango que regulan aspectos operativos del sistema educativo. El análisis de las políticas educativas en torno a la legislación provincial durante el periodo del segundo gobierno de Jorge Obeid, permite afirmar que simultáneamente a los procesos que se daban en el plano nacional hubo intenciones y proyectos de ley de educación o de conformación de comisiones parlamentarias para su elaboración, pero el contexto político no favoreció a que avanzara el proceso legislativo. Las demandas gremiales, la pérdida de recursos políticos del justicialismo evidenciado por el triunfo del FPCyS en las elecciones a gobernación del 2007, plantea un contexto decisorio muy distinto al que tenía el gobierno nacional.

Durante el periodo de administración provincial del FPCyS de Hermes Binner (2007-2011) y de Antonio Bonfatti (2011-2015), la consigna política respecto a los gobiernos que lo precedieron como del nacional, era la de diferenciarse. La gestión frentista, bajo el lema de “nuevos tiempos”, propone como herramienta de gobierno al planeamiento integral y no instala en la agenda política la cuestión de la sanción de una ley provincial de educación; tal vez por no considerarlo como central en el proceso de transformación que impulsaron, o bien, por no contar con las mayorías en la legislatura. No obstante, se logró sancionar una ley que le permitió un reposicionamiento a los actores gremiales, la ley de paritaria docente. Cabe destacar que, en el marco de los nuevos lineamientos federales, la provincia deroga y reemplaza normativa especialmente vinculada a la convivencia y a la inclusión de niños, niñas y adolescentes en edad de asistencia obligatoria, esto lo hizo a partir de decretos.

A nivel nacional, durante el primer y segundo gobierno de Cristina Fernández (2007-2015), se produjeron una gran cantidad de normativas provenientes principalmente del CFE. Las resoluciones del CFE fueron avanzando en la construcción de lineamientos, llenando el vacío legislativo y construyendo planes nacionales de educación. Las pocas y obsoletas normas provinciales hicieron que éstas normativas federales cobraran centralidad en la trama normativa que sostiene y direcciona las decisiones de las escuelas, en muchos aspectos sin mediaciones jurisdiccionales.

Este escenario hizo que las políticas educativas de Santa Fe se caractericen por ser de fuerte subordinación o linealidad con las políticas tomadas a nivel nacional, es decir, el gobierno provincial no hizo uso de la facultad otorgada por la Constitución Nacional de “completar” las leyes federales de base. Reconocer los intersticios

presentes en la legislación, permite construir un proyecto educativo provincial que reconozca las particularidades de su territorio y su sistema educativo.

Desde hace 70 años la educación en Santa Fe se gobierna sin una ley provincial de educación, esto nos permite afirmar que sí se puede gobernar y administrar un sistema educativo sin un marco normativo de estas características. No obstante, dejo planteado unos interrogantes que pretenden abrir el debate más que cerrarlo: ¿Cuáles son los rasgos de identidad de nuestro sistema educativo provincial? ¿Nuestra historia, nuestra cultura, nuestros proyectos, nuestros sueños, nuestros problemas como santafesinos, no requieren distinguirnos por especificación de la propuesta nacional? ¿Qué otorga direccionalidad al sistema educativo provincial que se sostenga más allá de los gobiernos de turno? ¿Podría una ley provincial contribuir a resolver los problemas educativos y transformar las prácticas escolares?

Bibliografía

- Andretich, Gabriela** (2006): Un análisis cualitativo a partir del proceso de elección de modalidades en escuelas públicas de Rafaela en el marco de la Reforma de los '90.. Buenos Aires: Universidad Nacional de Lujan.
- Dente, Bruno & Subirats, Joan** (2014): Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en política pública. Barcelona: Planeta.
- Frente Progresista Cívico y Social** (2007) Programa del Frente Progresista.
- Gobierno de Santa Fe.** (2008). Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Cinco regiones, una sola provincia. Rosario: Borsellino Impresos.
- Mas Rocha, Stella & Vior, Susana** (2008): Nueva Legislación educacional ¿nueva política? En S. Vior, M.R. Misuraca y S. Mas Rocha (comp.), Formación de Docentes ¿Qué cambió después de lo '90 en las políticas, los currículos, y las instituciones. (pág.17-46). Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones.
- Miranda, Estela** (2011): Una "caja de herramientas" para el análisis de la trayectoria de la política educativa. La perspectiva de los ciclos de la política educativa. En E. Miranda, & N. Paciulli Bryan, (Re) Pensar la Educación Pública. Aportes desde Argentina y Brasil (págs. 105-126). Córdoba: Editorial de la Facultad de Filosofía y Humanidades -UNC.
- Nosiglia, María C.** (2007): El proceso de sanción y el contenido de la Ley de Educación Nacional N°26206: continuidades y rupturas. Praxis Educativa N°11, 113- 138.
- Ruiz, Guillermo.** (2016): Reformas educativas nacionales: definiciones normativas y voces públicas. En G. Ruiz, La educación secundaria obligatoria en el marco de las reformas educativas nacionales (págs. 53-97). Buenos Aires: EUDEBA.

Santa Fe. (2007). Documento para el debate. Ley Provincial de Educación. Provincia de Santa Fe.

Violencia y narcotráfico en el Gran Rosario: La conformación de los mercados ilegales de drogas durante el periodo 2013-2019

MARCO GAIERO

gaiero47@gmail.com

Centro de Investigaciones en Seguridad, Estado y Sociedad – Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales– Universidad Nacional de Rosario

Resumen

En la presente ponencia se analiza la configuración de los mercados ilegales de drogas en el Gran Rosario y sus consecuencias en el aumento de los indicadores de violencia altamente lesiva durante los años 2013-2019. En un primer momento, se describen las condiciones que inciden en el desarrollo de este tipo de emprendimientos ilegales en la Argentina. Luego, se menciona el escenario social y económico en el que se produce la estructuración de redes criminales dedicadas a la venta de drogas en el Gran Rosario y su impacto en el incremento de la cantidad de homicidios. Por último, se realiza una caracterización de dos (2) de las principales organizaciones criminales que monopolizaron distintos territorios de la región para el establecimiento de espacios dedicados a la producción y comercialización de este tipo de sustancias en dicho periodo.

Palabras clave: violencia / narcotráfico / mercados / drogas / delitos

Mercados ilegales de drogas en la Argentina. Tendencia creciente al consumo doméstico y consolidación de redes locales dedicadas al narcomenudeo

Los profundos cambios ocurridos durante la década del '80 y '90 llevaron a que la Argentina viviera un proceso de deterioro de las condiciones de vida de distintos sectores de la sociedad, que se caracterizó tanto por el aumento exponencial de la marginalidad y la exclusión social como por la retracción del mercado de trabajo y los problemas en materia de redistribución de la riqueza.

En forma paralela, se registró un crecimiento significativo en los indicadores de criminalidad. La cantidad de hechos ilícitos cometidos en Argentina pasó de 560.240 en 1990 a 1.340.529 en 2003. Por otra parte, la tasa de homicidios en la Provincia de Buenos Aires tuvo un crecimiento del 60%, mientras que, en dicho periodo, este indicador aumentó en un 877% en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Además, entre los años 1991-2003, la Provincia de Entre Ríos evidenció un incremento del 30%, Mendoza del 130% y Santa Fe del 70%.

Al respecto, es pertinente señalar que el crecimiento de los índices delictivos se encuentra estrechamente vinculado a la cuestión social. En este sentido, Kessler (2009) afirma que:

“En la Argentina tampoco están ausentes otras temáticas, como la droga, pero en gran parte subsumidas en la cuestión social. En efecto, a medida que el delito se incrementa en paralelo con la pobreza, la desigualdad y el desempleo, se llega a un consenso por el cual el delito es considerado una consecuencia de la degradación de la situación social” (p.77)

Por otro lado, cabe mencionar el desarrollo de fenómenos criminales de mayor complejidad, cuya aparición y consolidación están asociados al escenario social descrito anteriormente. En esta línea, Sain (2004) señala que en esos años se produjo un aumento en la cantidad de cocaína originaria de Bolivia y de la marihuana procedente de Paraguay. Ambos tipos de estupefacientes son ingresados al país por grupo de traficantes locales o extranjeros, a través de la frontera norte y nordeste para abastecer a los mercados locales de drogas que se estructuran en los grandes aglomerados urbanos.

De acuerdo con Claus, Gonzáles y Spekuljack (2018), la Argentina, durante el periodo 2000-2014, comenzó a desarrollar tareas abocadas al procesamiento de la droga proveniente del extranjero en “laboratorios caseros”, así como al suministro de componentes químicos para la elaboración de cocaína y de otro tipo de estupefa-

cientes. Al respecto, Souto Zabaleta (2017) señala que el mayor protagonismo de la Argentina en el tránsito de drogas y el crecimiento del consumo configuran una marcada “diferenciación y complejización de los mercados asociados al tráfico de cocaína en Argentina” (p.12), que se observa en el aumento de los volúmenes de estas sustancias que transitan con destino al mercado mundial, como así también en el surgimiento de mercados locales de drogas dedicados al microtráfico, que se estructuran a partir de grupos locales dedicados al “narcomenudeo”.

Por otra parte, el informe elaborado por el Observatorio de Deuda Social de la Universidad Católica Argentina afirma que los barrios más vulnerables, las villas miserias y los asentamientos populares presentan una gran cantidad de espacios dedicados a la comercialización de este tipo de sustancias. Durante los años 2011-2014, el registro de venta de drogas en estos lugares llegó al 50%. Además, esta entidad también señala que el limitado acceso a servicios básicos, los elevados índices de pobreza e indigencia, así como la falta de oportunidades laborales y educativas motivan el ingreso de las personas que habitan este tipo de espacios, principalmente las más jóvenes, a organizaciones criminales dedicadas a esta actividad.

Mercados ilegales de drogas y violencia. El caso del Gran Rosario durante el periodo 2013-2019

Siguiendo a Sain y Navarro Urquiza (2019), la configuración de los mercados ilegales de drogas en el Gran Rosario tuvo dos (2) motivos fundacionales. Por un lado, el crecimiento de la demanda de sustancias ilícitas por parte de los sectores medios y altos de la sociedad rosarina y, por otro, la existencia de una trama criminal en la periferia urbana vinculada a la comisión de actividades criminales de índole predatoria que cuentan con ciertas formas de relacionamiento con agencias estatales abocadas a la investigación y persecución penal.

Asimismo, la instalación de espacios abocados a la elaboración de cocaína supuso un cambio significativo en la producción, distribución y consumo de esta sustancia al reemplazar el traslado de la mercancía ya elaborada, aumentar su oferta y disminuir de forma significativa su valor de venta (Lascano, 2020). Sin embargo, como menciona Iazzetta (2020), la participación de estos grupos en dicho mercado debe ser entendida más como producto de la improvisación que de la planificación racional. En este sentido, el autor afirma que algunos de los históricos delincuentes de la ciudad ingresaron a la venta de drogas estableciendo vínculos personales con personas provenientes de Bolivia y Paraguay que oficiaron como nexos de traficantes de dichos países.

Por otra parte, se debe señalar que un aspecto central del caso rosarino es que la gran rentabilidad de estos mercados desencadenó en enfrentamientos más violentos que los registrados en otras grandes ciudades de la República Argentina. La presencia de organizaciones criminales en constante disputa por el dominio de espacios para el desarrollo de esta actividad delictiva elevó considerablemente la tasa de homicidios en la región. Durante los años 2013-2019, la cantidad de asesinatos cometidos en el Departamento Rosario fue de 1.477, de los cuales 271 ocurrieron en el año 2013; 254 en 2014; 234 en 2015; 181 en 2016; 165 en 2017; 204 en 2018; y 168 en 2019.

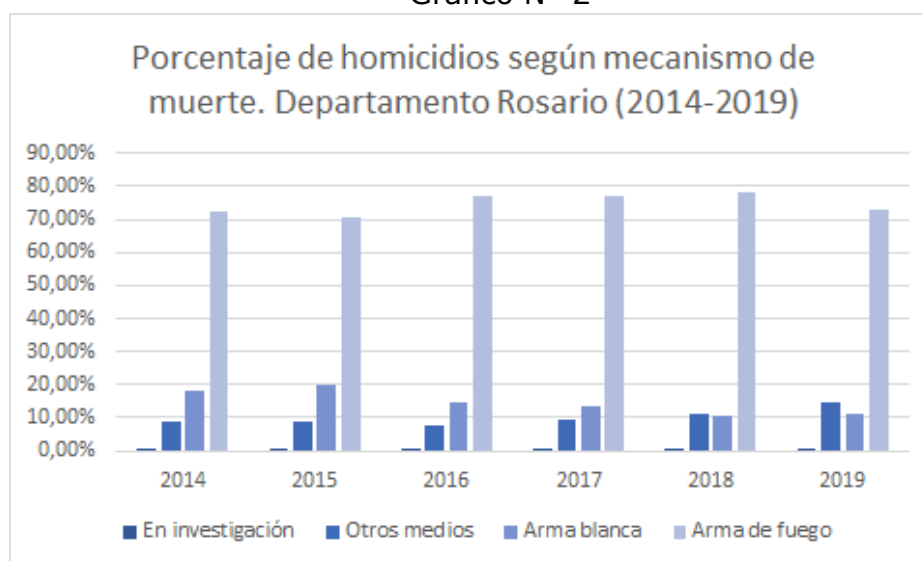
Gráfico N° 1



Fuente: Elaboración Propia.

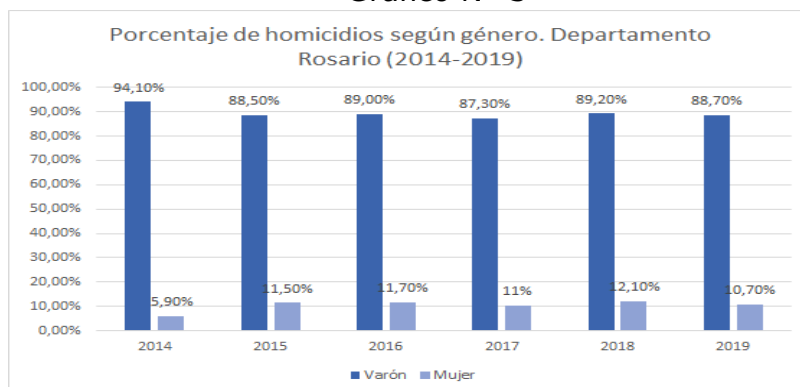
De acuerdo al Observatorio de Seguridad Pública (OSP) y el Ministerio Público de la Acusación (de ahora en adelante MPA), entre el 70% y 80% de los homicidios del periodo 2014-2019 fueron cometidos con armas de fuego y aproximadamente el 90% corresponden a varones.

Gráfico N° 2



Fuente: Elaboración Propia.

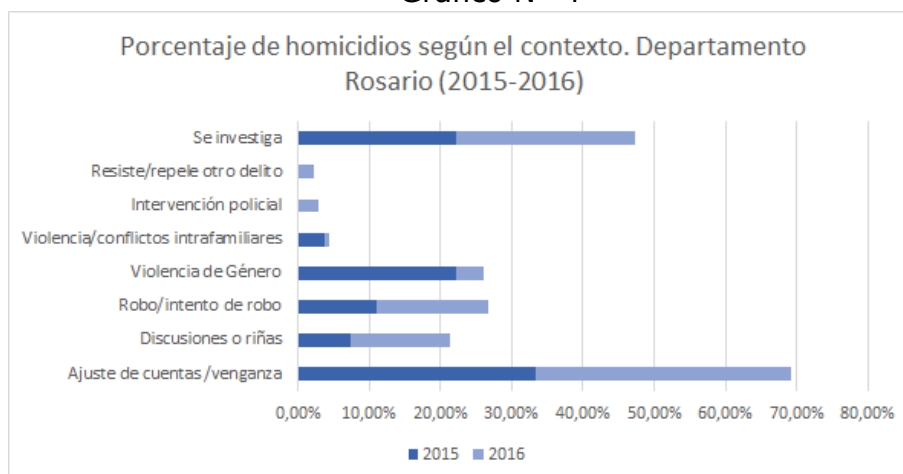
Gráfico Nº 3



Fuente: Elaboración Propia.

En relación con el contexto en que estos hechos ocurren, cerca del 35% de los asesinatos cometidos durante los años 2015 y 2016 corresponden a la categoría “ajuste de cuentas/venganza”, la cual comprende a aquellos homicidios asociados a economías delictivas y a organizaciones criminales.

Gráfico Nº 4



Fuente: Elaboración Propia.

Jóvenes, marginalidad y economía sustitutiva

La conformación de los mercados de drogas en la ciudad de Rosario se produjo en un contexto de extrema marginalidad y pauperización social, en donde algunos sectores, en especial el de los/as jóvenes, presentan elevados índices de desempleo, informalidad y precariedad laboral que hasta el momento no fueron revertidos.

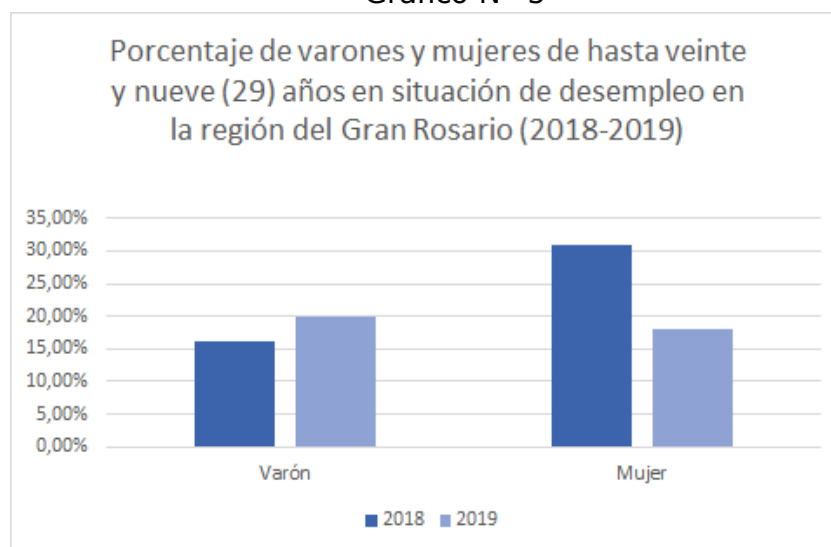
Según el informe elaborado por el Consejo Económico y Social dependiente de la Municipalidad de Rosario en el año 2017, la tasa de desempleo del Gran Rosario

para el año 2009 fue similar a la registrada en 1993, para luego mantenerse por debajo del 10%. No obstante, a partir del año 2011, se observa un estancamiento en los indicadores de actividad económica que afecta de forma directa la generación de empleo en la región.

De acuerdo a las cifras emitidas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (de ahora en adelante INDEC) para el Gran Rosario, durante el segundo semestre del año 2018, 415.829 personas eran pobres, y 78.091 indigentes, mientras que, para el mismo periodo del año 2019, 459.556 eran pobres, y 95.961 indigentes.

Con respecto a la configuración del mercado de trabajo en la región del Gran Rosario, el Centro de Estudios Económicos y Sociales Scalabrini Ortiz (CESO) señaló que para el 2017 “el desempleo de jóvenes de hasta 29 años explica cerca de dos tercios (65%) del desempleo observado”. Asimismo, según el INDEC, para el cuarto trimestre del año 2018, el 16,1% de los varones y el 31 % de las mujeres de hasta veintinueve (29) años se encontraban desempleados/as, mientras que, para el segundo trimestre del año 2019, el porcentaje de varones en esta situación alcanzó el 20% y el de mujeres disminuyó al 18,1%.

Gráfico N° 5



Fuente: Elaboración Propia.

Los indicadores anteriormente mencionados señalan un cuadro social y económico sumamente preocupante que se caracteriza por el aumento de las situaciones de vulnerabilidad social, como así también por el incremento sostenido de la pobreza y de la indigencia. Dicho escenario, genera las condiciones de posibilidad para el desarrollo de “una economía sustitutiva basada en el mercado de drogas ilegales”, en la que los/as habitantes de los barrios populares de la ciudad del Gran Rosario -en especial los/as más jóvenes- son reclutados/as por las organizaciones

criminales para la comisión de distintas actividades delictivas. Además, su participación en este tipo de negocios les garantiza la apropiación de bienes materiales y simbólicos a los cuales no pueden acceder por medio del empleo formal o de las políticas e instituciones que caracterizan al Estado de Bienestar.

Por último, cabe mencionar que una de las principales características de estos actores es la falta de experiencia y la improvisación al momento de realizar acciones criminales. En aquellos espacios donde funcionan este tipo de economías, la violencia constituye el único recurso disponible a la hora de gestionar los territorios y las principales víctimas de su uso son también personas jóvenes que poseen características idénticas en términos de edad, procedencia social, nivel socioeconómico y grado de escolaridad.

Dos grandes organizaciones

Durante el periodo que abarca los años 2013 y 2019, existieron dos (2) grandes organizaciones criminales que, a través de la comisión de acciones delictivas como balaceras, amenazas, extorsiones, usurpaciones, secuestros extorsivos y homicidios, garantizaron el control de determinados territorios del Gran Rosario para el desarrollo de distintas actividades criminales, en particular, de aquellas asociadas al establecimiento de espacios dedicados a la fabricación, distribución y comercialización de drogas.

Estos grupos lograron establecer vínculos con agentes estatales, en particular sectores de la Policía de la Provincia de Santa Fe y de las distintas fuerzas federales, que les permitieron alcanzar sus objetivos a través de la compra de protección, el tráfico de información y la provisión de recursos fundamentales para la comisión de actos ilícitos. Además, contaron con estructuras dedicadas a introducir el dinero producto de la comercialización de drogas a la economía formal con la cooperación de abogados, contadores, empresarios y financistas de la city rosarina.

Uno de ellos, denominado “Los Monos”, tiene sus orígenes a mediados de la década de los ´90s en el distrito Sudoeste de la ciudad de Rosario, -específicamente en los barrios Las Flores, 17 de agosto y La Granada-, y el segundo surge a finales de dicho decenio y era liderado por Esteban Lindor Alvarado. A continuación, se menciona el origen, expansión y composición de cada una de ellas.

“Los Monos”. Estructura y participación en la venta de drogas

La organización popularmente conocida como “Los Monos” se encontraba compuesta por Ariel Máximo Cantero “El Viejo”, su conculñado Juan Carlos Fernández, “Mono Grande”, su esposa Celestina Contreras “La Cele”, sus hijos Claudio Cantero “El Pájaro” y Ariel Cantero “El Guille”, y su hijo adoptivo Ezequiel Machuca “El Monchi”. Siguiendo a De Los Santos y Lascano (2017), “El viejo” alcanzó el liderazgo de la organización el 18 de abril del año 2003, luego de la desaparición de Fernández en la desembocadura del arroyo Farías en el río Paraná.

En cuanto a su organización, retomando a Sain y Navarro Urquiza (2019), este grupo delictivo se estableció a partir de lazos familiares que constituyeron el núcleo de conducción de este emprendimiento criminal. Asimismo, “Los Monos” contaron con la participación de líneas medias abocadas a la realización de tareas operativas como es el caso de dealers, sicarios y testaferros. En el juicio realizado por la Justicia de la Provincia de Santa Fe en el año 2018, se comprobó su autoría en distintas actividades delictivas como extorsiones, usurpaciones, balaceras, homicidios y acciones de lavado de dinero. Sin embargo, la de mayor importancia, producto de los ingresos económicos obtenidos, era el narcotráfico (Sain y Navarro Urquiza, 2019, p17).

En diciembre del año 2015, el Juzgado Federal N° 4 a cargo del Dr. Marcelo Bailaque “dispuso el procesamiento con prisión preventiva de 23 imputados en el marco de una causa por narcotráfico en donde se investiga a la organización “Los Monos”. Según la resolución con firma del 28 de diciembre de dicho año, se investiga a “una organización dedicada al tráfico ilícito de estupefacientes, que funcionaría al menos desde el mes de noviembre de 2014 y en la cual distintas personas cumplen roles asignado”. A su vez, este escrito agrega que “dicha organización se dedicaba a la venta de material estupefaciente en distintos sectores de la ciudad”. Esta causa judicial, conocida como “Los Patrones”, permitió demostrar que integrantes de “Los Monos” organizaron una estructura criminal vinculada a la comercialización de drogas desde la Unidad Penitenciaria N° 11 de Piñero.

El 13 de diciembre del año 2018, el Tribunal Criminal Federal N° 3 de Rosario de la ciudad de Rosario condenó a Ariel Cantero “El Guille” y a Emanuel Chamorro, a las penas de quince (15) y diecisiete (17) años de prisión respectivamente, al considerarlos como organizadores de una empresa criminal dedicada a la comercialización de drogas en las zonas sur y sudoeste de la ciudad de Rosario. Además, sus parejas, Jéssica Lloan y Vanesa Barrio, fueron condenadas a penas de doce (12) años de prisión, mientras que Celestina Contreras, madre de Ariel Cantero, fue sentenciada a diez (10) años de reclusión.

En relación con esta actividad criminal, cabe señalar que, si bien en un principio “Los Monos” se dedicaron a la comercialización de marihuana proveniente del Paraguay, lo característico de su participación en la venta de drogas fue la construcción de una red de espacios dedicados a la producción y a la venta de cocaína, que se extendió a lo largo de los barrios de la zona sur de la ciudad de Rosario. Muchos de estos establecimientos eran regentados por personas propias de la organización, mientras que otros se encontraban a cargo de grupos de pequeño porte subordinados a “Los Monos” (De los Santos y Lascano, 2017).

Violencia y disciplinamiento social

Un elemento estructural de este grupo delictivo fue el uso de la violencia como medio para resolver disputas en torno al control de territorios para la venta de drogas, así como para la realización de otros tipos de hechos delictivos. Como mencionan Sain y Navarro Urquiza (2019), esta organización realizó acciones criminales violentas a los fines de intimidar a bandas enemigas, disciplinar a miembros de la misma organización y desalentar las estrategias en materia de seguridad y persecución penal llevadas a cabo por el Estado.

Con respecto al primero de los objetivos, en el año 2013, “Los Monos” cobraron un gran protagonismo en la escena política y mediática del Gran Rosario luego del asesinato de Claudio Cantero “El Pájaro”, principal cabecilla hasta ese momento de la banda criminal. Este hecho desencadenó en un enfrentamiento que elevó significativamente la tasa de homicidios y modificó el mapa del narcotráfico en la ciudad.

Retomando a De los Santos y Lascano (2017), al día siguiente de su asesinato, miembros de “Los Monos” arremetieron contra Diego Demarre “Tarta”, entonces encargado del boliche “Infinity”, ubicado en la ciudad de Villa Gobernador Gálvez. El 28 de mayo son asesinados Nahuel Cesar -hermano de Milton Cesar, señalado como uno de los *tiratiros* que atacó a Claudio Cantero y Marcelo Alomar, mecánico de la dicha localidad. En diciembre de dicho año, fueron asesinados el hermano de Luis Bassi “Pollo” -narcotraficante sindicado como participante del homicidio de Claudio Cantero-, y el padre del Milton Cesar Damario, otro de los sicarios apuntados por la familia Cantero.

En cuanto al segundo de los propósitos, cabe señalar lo sucedido el 8 de septiembre del año 2012, cuando, Martín Paz “El Fantasma” -hijo de Luis Paz, empresario asociado al narcotráfico de la Provincia de Santa Fe-, fue ultimado a balazos en la zona de 27 de febrero y Entre Ríos de la ciudad de Rosario. Su vínculo con la organización comenzó cinco (5) años antes de su asesinato, cuando “El Pájaro” en-

tabló una relación amorosa con una de sus hermanas. Siguiendo a Sain y Navarro Urquiza (2019), “El Fantasma” tenía como función la compra de pasta base proveniente de Bolivia y de los productos químicos necesarios para la elaboración de cocaína en los distintos búnkeres que disponía la familia Cantero. Sin embargo, la pérdida de diez millones (10.000.000) de pesos destinados a la compra de vehículos de alta gama a nombre de terceros fue la causa de su muerte.

Como se mencionó anteriormente, en el caso de “Los Monos” el uso de la violencia también tuvo como objeto desincentivar las intervenciones del Estado en lo que hace a su desarticulación. En este sentido, cabe señalar la comisión de balacearas contra instituciones y edificios públicos, así como en propiedades pertenecientes a magistrados judiciales que participaron de la investigación y del procesamiento de los Cantero.

El 29 de mayo del año 2018 fueron baleados dos (2) domicilios del juez Ismael Manfrín, encargado de presidir al tribunal oral que condenó en abril de ese año a los integrantes de “Los Monos” en calidad de organizadores de una asociación ilícita. Casi dos meses más tarde, cuatro (4) propiedades vinculadas a la jueza Marisol Usandizaga fueron baleadas, mientras que el 4 de agosto fue atacada la casa de la magistrada Carolina Hernández y el 13 de agosto el domicilio de la jueza Gabriela Sansó. Ambas funcionarias oficiaron como camaristas en la revisión de la sentencia judicial dictaminada por el tribunal del juicio oral a la banda “Los Monos”.

En junio de ese año fueron atacados dos (2) domicilios vinculados al juez Carlos Vienna, encargado de encarcelar y procesar a gran parte del clan Cantero en el año 2013. Durante el mes de agosto, el Centro de Justicia Penal y las sedes del MPA y de la ex Policía de Investigaciones (actual Agencia de Investigación Criminal) ubicadas en Rosario fueron baleadas. Asimismo, en diciembre del mismo año, el Concejo Municipal de dicha ciudad sufrió la misma suerte. Por estos hechos, fueron imputados nueve (9) personas de las cuales tres (3) enfrentan un pedido de pena de veinticuatro (24) años: Ariel Cantero “Guille” -uno de los líderes de Los Monos, preso desde el año 2013-, Lucía Uberti y Matías Cesar.

La estructura económica de Los Monos

En mayo del año 2018, ocho (8) integrantes de la organización “Los Monos” fueron procesados por la Justicia Federal por el delito de lavado de activos provenientes del narcotráfico. La investigación, realizada por el juez federal Marcelo Baique, permitió comprobar la compra de inmuebles rurales, de edificios, de vivien-

das, así como la adquisición de los derechos económicos de varios jugadores de fútbol mediante dinero proveniente del narcomenudeo.

Como mencionan Sain y Navarro Urquiza (2019), los emprendimientos ilegales gerenciados por “Los Monos” se financiaron a través de “economías en negro” cuyos mecanismos para la colocación de activos en el sector formal se caracterizaron por ser rústicos y marginales. Estas estructuras tenían como fin ocultar los rastros económicos de las actividades criminales realizadas por la organización, a través de la participación de *testaferros*, los cuales mantenían vínculos de afecto y confianza con los integrantes del clan familiar. Entre ellos, se destacan Silvana Gorosito, -pareja de Ezequiel Cantero, Lorena Verdún -ex pareja del Pájaro Cantero-, Mariano Salomón, Francisco Lapiana -dedicado a la compraventa de jugadores de fútbol- y Agustín Ruiz (p. 33). Asimismo, cabe señalar el rol de Mariano Ruíz quien constituyó un engranaje fundamental en lo que hace a la introducción del dinero producido de la venta de drogas en el circuito formal, mediante la compra de inmuebles y vehículos (Lascano y De Los Santos, 2017).

Otra de las personas sospechadas en participar en dicha estructura, era Roberto Cavalli -persona de confianza de Ariel Cantero-, el cual supuestamente se encargó de la compra de inmuebles y de materiales de construcción que eran utilizados en las casas fabricadas por los integrantes de la organización.

Por otra parte, resulta interesante mencionar los roles de Vanesa Barrios y Silvana Gorosito en el servicio de taxis de la ciudad de Rosario. Las dos (2) mujeres se encontraban registradas en la Dirección General de Fiscalización de Transportes de la Municipalidad de Rosario, como titulares de *chapas* de cinco (5) vehículos. Esto motivó un pedido de informes por parte del Concejo Municipal de Rosario con el objetivo de conocer de qué manera se realizó el otorgamiento de dichas licencias. Además, ambas figuraban en la Agencia Federal de Ingreso Públicos (AFIP) en calidad de “empleadoras del servicio de transporte mediante taxis y remises”.

El caso de Esteban Alvarado. Del robo de autopartes a la venta de drogas

Durante el periodo analizado existió otra gran organización criminal que gerenció parte de los territorios que componen a la región del Gran Rosario. Este grupo dispuso de una enorme estructura de protección policial y económica que le permitió gestionar sus negocios ilícitos desde las *sombras*. El mismo estaba liderada por Esteban Lindor Alvarado y funcionó, según las investigaciones realizadas por el MPA, desde mediados del año 2012 hasta diciembre del año 2019.

Orígenes y desarrollo de “Los Rosarinos”

Los inicios de la carrera delictiva de Alvarado se remontan a finales de la década del '90. En el año 1998 se le abrió una causa penal por tenencia de armas de guerra, y otra por lesiones y daños. Además, se lo vinculó a un asalto ocurrido en el domicilio de un desarmadero ubicado en el barrio de Belgrano de la Ciudad de Buenos Aires, donde resultó herido un oficial de policía.

Durante sus comienzos, orquestó una empresa criminal dedicada al robo de autopartes, los cuales eran sustraídos en localidades ubicadas al norte del Gran Buenos Aires para luego ser desguazados en la ciudad de Rosario. En este marco, en el año 2007, fue apresado “infraganti” por efectivos de la Guardia de Infantería de la ciudad de Rosario cuando se encontraba en plena sustracción de un vehículo ubicado en calle Cochabamba al 800, de dicha localidad. Por este hecho, fue condenado a tres (3) años de prisión, lo que significó su primera condena en la Provincia de Santa Fe.

Cinco (5) años más tarde, el fiscal Ferrari de la localidad de San Isidro, ordenó veintisiete (27) allanamientos. En uno de estos operativos -realizados por la Gendarmería Nacional y la Policía de la Provincia de Buenos Aires en la ciudad de Rosario y en distintas localidades del conurbano bonaerense-, fueron detenidos Esteban Alvarado, Walter Ramón Rucci, Gabriel Antonio García “Peto” y dos (2) efectivos de la policía bonaerense.

En el marco de la audiencia imputativa para la solicitud de la prisión preventiva, Ferrari señaló que los imputados formaban parte de "una empresa criminal que en forma pre acordada y previa división de tareas se dedicaba a la comisión de delitos contra la propiedad automotor". Además, el fiscal estableció que el destino de los autos robados era su desguace para la venta de autopartes en el mercado negro, la supresión de la numeración para hacer un “auto mellizo” o su conversión en “vehículo de repuesto”. Por último, señaló que la organización contaba con "gran capacidad y disponibilidad económica", así como del "amparo policial" necesario como para llevar a cabo esta actividad ilícita en la ciudad de Rosario.

Por esta causa, Alvarado fue sentenciado a la pena de seis (6) años y seis (6) meses de prisión por liderar una organización criminal dedicada al robo de autopartes en la zona norte del conurbano bonaerense y que eran llevados a Rosario para su posterior desguazamiento. Por otra parte, Rucci fue condenado a (4) años y seis (6) meses de prisión y García a una pena de seis (6) años y seis (6) meses de reclusión.

No obstante, durante su detención en la Unidad Penitenciaria N° 21 de la localidad de Campana, Alvarado y sus cómplices fueron acusados como integrantes de una asociación ilícita dedicada al robo de autos que operaba desde dicho establecimiento, conocida bajo el nombre de “Los Rosarinos”. Según la declaración de los integrantes del equipo de investigaciones comandado por el Fiscal Patricio Ferrari y el Juez de Garantías de San Isidro, Diego Martínez, “habían montado su oficina de trabajo en la celda en la que estaban y desde ahí continuaban manejando el negocio”. A su vez, señalaron que los miembros de esta asociación criminal disponían de “smartphones, celulares y nextel” que les permitieron continuar con el negocio del robo de autopartes a pesar de encontrarse privados de su libertad.

Narcotráfico y caída

La relación de Alvarado con el narcotráfico comenzó en la ciudad de Rosario en el año 2004, aunque “nunca quedó conectado a un hecho, lo que, para los fiscales, se explica por la destreza extrema para no dejar marcas y la potencia de sus sobornos”. En 2006, dos (2) hombres de identidad reservada que aseguraron haber formado parte de su organización señalaron que Luis Roberto Medina -empresario y supuesto narcotraficante de la ciudad de Rosario, asesinado en noviembre del 2013- y Esteban Alvarado acordaron “repartirse zonas de venta de drogas en el oeste rosarino”, aunque el lazo entre ambos era de mutua desconfianza.

En el año 2013, volvió a ser nombrado como uno de los principales narcotraficantes de la ciudad de Rosario, cuando un testigo de identidad reservada se presentó en la sede de los Tribunales Provinciales de dicha localidad para denunciar “a una banda que vende drogas con la policía”. Su testimonio involucró la ubicación de “siete locales de venta, zonas de distribución del negocio, identidades de vendedores medianos y asesinos por encargo”. Además, mencionó a sicarios vinculados a la venta de droga como Luis Bassi “Pollo” y al prestamista informal Lucio Maldonado como integrantes de dicha organización. De igual modo, en su declaración apareció nuevamente la figura de Medina y su sociedad con un tal “Esteban Alvarado”.

A raíz de esto, la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) inició una investigación en la que se señaló la vinculación de Alvarado con la venta de drogas, los nombres de las personas que formaban parte de su organización, así como sus “datos personales, actividades, lugares de movimiento usual, informes migratorios y fotografías”. En ese sentido, se conformó “un legajo de 1.800 páginas sobre una organización de narcotráfico de robustos vínculos policiales”. No obstante, a pesar de exis-

tir los indicios suficientes para avanzar contra Alvarado, la Justicia Federal decidió no llevar a cabo acciones en su contra.

A finales del año 2018, se produce un hecho trascendental en lo que hace a la historia delictiva de Alvarado y a su relación, principalmente, con el mundo narco. En noviembre de ese año, Lució Maldonado fue secuestrado en la entrada de su domicilio de la ciudad de Rosario y trasladado a la quinta “Los Muchachos”, ubicada en jurisdicción de la localidad de Piñero. Su cuerpo fue encontrado en inmediaciones del Casino City Center con cuatro (4) disparos en la cabeza. Según la investigación realizada por los fiscales Luis Schiappa Pietra y Matías Edery, Maldonado participó en la gestión de distintos negocios tanto lícitos como ilícitos con Esteban Alvarado. Además, los investigadores señalaron la existencia entre ambos de distintos conflictos que desencadenaron en el homicidio del prestamista.

En el marco de un operativo realizado en el lugar donde estuvo secuestrado Maldonado “se incautó documentación que, unida con tareas de inteligencia, disparó otros 14 allanamientos a inmuebles vinculados con este hombre”. Una vez revelada la propiedad de este domicilio, la fiscalía solicitó la detención de Alvarado en carácter de instigador. El día 1 de febrero del año 2019, fue detenido por oficiales de la Policía de la Provincia de Santa Fe en la localidad de Embalse, Provincia de Córdoba.

Durante la audiencia imputativa realizada en el Centro de Justicia Penal el día 11 de febrero del año 2019 por el homicidio de Maldonado, la fiscalía puso en evidencia “una actividad que se le atribuyó a Alvarado durante más de 15 años sin que las agencias penales de Santa Fe lo detectarán: su conexión con el narcotráfico”. Al describir el funcionamiento de su organización, los fiscales “expusieron la relación de Alvarado con un cargamento de media tonelada de marihuana interceptada en la provincia de Río Negro en 2017”. De esta forma, se logró comprobar que las personas involucradas en el homicidio “tenían relación con el camión interceptado en la localidad rionegrina de General Roca el 24 de noviembre de 2017, que trasladaba 493 kilos de marihuana”.

Disfrazarse de monos y rociar la ciudad de balas

Una vez cometido el asesinato de Maldonado, Alvarado intentó desligarse de dicho crimen. En este sentido, ideó un plan cuyo objetivo era *delegar* y *responsabilizar* a otras personas de la planificación y ejecución del homicidio del prestamista. El mismo, como señala Lascano (2019), tenía tres (3) dimensiones. La primera, involucrar a otra organización capaz de realizar semejante acto como responsable,

al señalar a integrantes de la banda “Los Monos”. La segunda, realizar otros delitos de características similares a los de dicho grupo criminal, como las balaceras ocurridas el día 10 de diciembre del año 2018 en el Centro de Justicia Penal y en el edificio de Tribunales Provinciales de la ciudad de Rosario. Por último, intentó convencer a la fiscalía, gracias a la complicidad de los policías que participaron en la investigación, de que los autores de estos hechos estaban vinculados a la banda de los Canteros.

De esta forma, como señaló la fiscalía, Alvarado diseñó “un sistema para transferir la culpa a dos personas”. En ambos lugares, se dejó un cartel con la consigna “con la mafia no se jode”, similar al utilizado por “Los Monos” en los atentados mencionados anteriormente. A su vez, otro de los ataques ocurrió en el domicilio de una funcionaria del MPA.

A los fines de convencer a los fiscales sobre la participación de estos sujetos en dichos atentados, Alvarado “generó teléfonos espejos” de Ortigala y Olivera. En palabras del fiscal Matías Ederly, el objetivo de Alvarado fue “disfrazarse de monos, rociar la ciudad de balas y empezar a hacer un entramado de cuestiones para que sean imputadas estas dos personas”. En este sentido, el funcionario señala que “Alvarado arma un manual de instrucciones sobre dónde tenían que pararse sus cómplices para que los tomen las antenas”, ya que “esperaban que captáramos que las líneas venían de la casa de Ortigala o de Chulo, con lo cual daríamos por hecho que eran de ellos”. Los celulares utilizados por “El Esteban” fueron incautados en el marco de allanamientos planificados y realizados por dos (2) policías de apellido Rey, el día 29 de abril del año 2019. Según los fiscales, “ese operativo también está sembrado por los comisarios en función de la coartada de Alvarado: desviar la investigación por el homicidio de Maldonado”.

Violencia, protección y lavado de dinero. La organización de Esteban Alvarado

De acuerdo a fuentes del MPA, Alvarado orquestó una asociación ilícita que, además, contaba con Jorge Benegas como organizador. Según los fiscales, el primero de ellos “ejercía la jefatura impartiendo directivas a los miembros de la organización”, mientras que el segundo “realizaba conductas que sirvieron para organizar la empresa criminal e impartía directivas dadas por su jefe directo a otros miembros de la asociación, actuando como su persona de confianza”.

En lo que respecta a su organización, la fiscalía señaló que los integrantes de esta empresa criminal se encontraban distribuidos en tres (3) estamentos claramente

diferenciados en cuanto a sus objetivos y funciones. El primero de ellos estaba a cargo de realizar tareas abocadas a la “planificación y ejecución de acciones criminales violentas contra la propiedad y las personas”. Sus miembros tenían como funciones proveer armas y vehículos a la organización; contratar y retribuir económicamente a las personas a cargo de ejecutarlas; realizar tareas de seguimiento e identificación de personas; y llevar a cabo actos intimidatorios en pos de obtener beneficios económicos.

El segundo, estaba integrado por un grupo de policías de distintas agencias policiales de la Provincia de Santa Fe que tenían como objetivo “construir un permiso estatal contrario a la ley para beneficio del jefe de la asociación”. Estas personas se encargaban de brindar información falsa a los integrantes del MPA; aportar información reservada al jefe de la organización criminal; omitir llevar a cabo tareas propias de su función en relación con la localización de Alvarado; y simular operativos policiales con la finalidad de incorporar información falsa a la investigación.

El tercero de los estamentos, estaba conformado por un conjunto de individuos a los fines de “gestionar un entramado de empresas comerciales unipersonales que le permitieron a Alvarado ocultarse”. Estos emprendimientos eran: Transporte Toia SRL, Edra SRL, Logística Santino SRL, Logística TSC SRL y Sagrado Corazón de María SRL. Asimismo, tenían como tareas proveer de bienes muebles, inmuebles y servicios a toda la estructura criminal; garantizar los bienes materiales y recursos humanos necesarios para la comisión de actos criminales; obtener inmuebles para guardar rodados de la organización; adquirir dinero para financiar a personas que brinden información para la ejecución de distintos delitos; y comprar vehículos para la realización de las tareas operativas ejecutadas por la organización.

En relación con esto último, la investigación realizada por el MPA “demostró que lo que permitió a Alvarado edificar su fortaleza económica fue su actividad comercial y no la violencia que se le atribuye”. Por tal motivo, “contó con contadores que las inscribieron, escribanos que validaron operaciones, abogados que lo asesoraron, empresas de bienes raíces e inmobiliarias que le vendieron bienes y constructores y arquitectos que le edificaron inmuebles”.

Bibliografía

Claus, Waldemar; Gonzalez, Gustavo; y Spekuljak, Pablo. (2016). “Frontera, rutas y mercados ilegales. Hacia la reconstrucción de los flujos transnacionales de sustancias ilegales en Argentina (2000-2014)”, en *Delito y Sociedad*, N° 23, Año 26.

- Consejo Económico y Social de Rosario.** (2017) *El empleo en Rosario y su región: avances y retrocesos de la última década*. Municipalidad de Rosario, Rosario.
- De los Santos, Germán y Lascano, Hernán.** (2017). *Los monos: Historia de la familia narco que transformó a Rosario en un infierno*. SUDAMERICANA.
- Iazzetta, Marco.** (2020) “Crimen desorganizado y mercados ilegales de droga en la ciudad de Rosario”, en *REA, N°XXVII*. Escuela de Antropología. Facultad de Humanidades y Artes. Universidad Nacional de Rosario.
- Kessler, Gabriel.** (2007). *El sentimiento de inseguridad: sociología del temor al delito*. Siglo XXI Editores.
- Sain, Marcelo.** (2004). “Un Estado fallido ante las nuevas problemáticas delictivas. El caso argentino”. Trabajo presentado en la Conferencia “Dilemas y desafíos de la Seguridad Pública en la Argentina”.
- Sain, Marcelo** (2008). *El Leviatán azul: policía y política en la Argentina*. Siglo XXI Editores.
- Sain, Marcelo y Navarro Urquiza, Pablo.** (2019). “Estado y narcotráfico: la ruptura de la regulación ilegal de la policía en Rosario en el caso «Los Monos»”. Trabajo presentado en el XXXVII International Congress of the Latin American Studies Association. Boston, Estados Unidos.
- Souto Zabaleta, Mariana** (2017). “El desarrollo de investigaciones empíricas en el estudio del problema del narcotráfico”, ponencia presentada en las Primeras Jornadas de Estudios Sociales sobre Delito, Violencia y Policía: la seguridad en cuestión, Quilmes y La Plata, Argentina.
- Ruggiero, Vincenzo** (2005). *Delitos de los Débiles y de los Poderosos. Ejercicios de anti-criminología*. AD-HOC. Buenos Aires.

A legislação educacional brasileira dos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016)

LUCIANO BARROS HÚNGARO DA GAMA

lucianogama92@gmail.com

Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

Resumen

En este trabajo buscamos identificar que dispositivos legales fueron sancionadas por el gobierno federal durante las gestiones del Partido de los Trabajadores (2003-2016), en Brasil. Para ello, realizamos una búsqueda en el sitio *web* del Planalto (Gobierno Federal) y, mediante el buscador, utilizamos el descriptor “9.394”, buscando año a año todas las medidas que fuesen referente a la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, que rige la educación brasileña. En seguida, buscamos por otras medidas legales que regulen el sector educativo por parte del gobierno federal/unión federativa, o sea, que rigen para todo el sistema educativo nacional. Este levantamiento preliminar nos llevó a considerar 57 dispositivos legales, a saber: 1 enmienda constitucional, 21 leyes, 4 medidas provisionales, 13 decretos, 10 ordenanzas, 7 resoluciones y 1 parecer. Destacamos que se pueden jerarquizar los marcos legales, ejemplificados en la “Pirámide de Kelsen”. De esta manera, ninguna medida legal está encima de la Constitución Federal, inmediatamente después de ella tenemos las leyes, luego las medidas provisionales, los decretos, las ordenanzas, las resoluciones y, finalmente, los pareceres. Es posible percibir a través de este levantamiento del panorama legal que la educación gira en torno de tres conceptos, que configuran las políticas en tres tipos: Asistenciales, Identitarias y Cualitativas. La denominación de estos conceptos se apoya en un abordaje inductivo-constructivo, denominado “análisis de contenido”, propuesto por Moraes (1999). En las consideraciones finales proponemos que, en el futuro, se trabaje comparando las medidas legales de los gobiernos del PT con gobiernos con posiciones políticas antagónicas y comparando a Brasil con otros países latinoamericanos que han “surfeado” la misma ola populista y de carácter izquierdista.

Palabras clave: Gobierno PT / Políticas Asistenciales / Políticas Identitarias / Políticas Cualitativas

Introdução

As gestões do Partido dos Trabalhadores (PT), no Brasil, foram marcadas por possuir caráter assistencialista, de promoção da igualdade étnica/racial, social e de gênero, transparência das informações públicas e a participação da sociedade no desenho, implementação, fiscalização e avaliação das políticas públicas e programas de governo.

Nesse sentido, o presente trabalho se estruturou com base em um problema: como e quais políticas educacionais foram desenhadas e implementadas nos governos PT, no Brasil? Para tentar responder essa pergunta traçamos como objetivo principal fazer um levantamento de medidas legais que versassem sobre a educação, ou a utilizassem como mecanismo de implementação e regulação de outras ações sociais, portanto, se a educação escolar foi utilizada pelos governos petistas para condicionar alguma outra política.

Metodologia

Para que este trabalho fosse escrito foi necessário realizar, primeiramente, um levantamento dos marcos legais educacionais federais. Nesse sentido, foi acessado o sítio do Planalto (Governo Federal) selecionando no menu, “Conheça a presidência”, “Acervo” e, por fim, “Legislação”, com isso tivemos acesso a todas as leis, decretos, medidas provisórias... Nesse acervo, buscamos ano a ano, desde 2003 até 2016, todas as informações e atualizações que fossem referentes à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, utilizamos o seguinte descritor “9.394”. No sítio do Ministério da Educação também buscamos, através do mapa do *site*, todas as iniciativas educacionais do ministério, ou seja, todas as políticas e programas que são, ou foram, desenhados e implementados.

Resultados

O levantamento dos marcos legais federais referentes à educação durante os governos petistas, fez com que chegássemos, preliminarmente, a 57 medidas legais, das quais: 1 emenda constitucional; 1 parecer; 4 medidas provisórias; 13 decretos; 10 portarias; 7 resoluções, ou propostas de resoluções, e; 21 leis que funcionaram como andaime e sustento legal às políticas durante esse período, mostrando pro-

fusão legislativa que veio a legitimar a orientação e a concretização de políticas públicas que visaram democratizar a educação brasileira em diversos sentidos.

Descrevemos, agora, todos os achados normativos e seus títulos divididos entre os tipos de normas:

- Emenda Constitucional nº 59/2009 “Obrigatoriedade da Educação dos 4 aos 17 anos”;
- Leis nº:
 - 10.639/2003 “História e Cultura Afro-Brasileira”,
 - 10.836/2004 “Programa Bolsa Família”,
 - 10.861/2004 “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior”,
 - 10.880/2004 “Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar”,
 - 11.096/2005 “Programa Universidade para Todos”,
 - 11.273/2006 “Concessão de bolsas FNDE e Capes”,
 - 11.274/2006 “Ensino Fundamental de nove anos”,
 - 11.494/2007 “Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação”,
 - 11.645/2008 “História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena”,
 - 11.684/2008 “Ensino de Filosofia e Sociologia no Ensino Médio”,
 - 11.700/2008 “Vaga Próxima à Residência”,
 - 11.738/2008 “Piso Salarial”,
 - 11.741/2008 “Articulação entre a Educação de Jovens e Adultos e a Educação Profissional”,
 - 11.947/2009 “Programa Nacional de Alimentação Escolar”,
 - 12.061/2009 “Acesso ao Ensino Médio”,
 - 12.416/2011 “Vagas no Ensino Superior à Indígenas”,
 - 12.711/2012 “Lei das Cotas”,
 - 12.722/2012 “Brasil Carinhoso”,
 - 12.796/2013 “Formação dos Profissionais da Educação e Educação Básica obrigatória”,
 - 12.801/2013 “Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa”,
 - 13.005/2014 “Plano Nacional de Educação”;
- Medidas Provisórias nº:
 - 147/2003 “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior”,
 - 213/2004 “Programa Universidade para Todos”,
 - 570/2012 “Brasil Carinhoso” e,
 - 586/2012 “Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa”;
- Decretos nº:
 - 4.834/2003 “Programa Brasil Alfabetizado”,

- 5.154/2004 “Educação Profissional”,
 - 5.626/2005 “Língua Brasileira de Sinais no currículo das Instituições de Ensino Superior”,
 - 5.800/2006 “Universidade Aberta do Brasil”,
 - 6.094/2007 “Índice de Desenvolvimento da Educação Básica”,
 - 6.096/2007 “Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais”,
 - 6.286/2007 “Programa Saúde na Escola”,
 - 6.755/2009 “Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica”,
 - 6.768/2009 “Programa Caminho da Escola”,
 - 7.084/2010 “Programas de Material Didático”,
 - 7.234/2010 “Plano Nacional de Assistência Estudantil”,
 - 7.415/2010 “Profucionário” e,
 - 8.752/2016 “Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica”;
- Portarias nº:
- 931/2005 “Sistema de Avaliação da Educação Básica”,
 - 2.963/2005 “Programas do Livro”,
 - 17/2007 “Programa Mais Educação”,
 - 462/2009 “Reformulação do ENEM”,
 - 971/2009 “Programa Ensino Médio Inovador”,
 - 2/2010 “Sistema de Seleção Unificada para Ingresso Universitário”,
 - 4/2010 “Certificação de Conclusão do Ensino Médio pelo ENEM”,
 - 867/2012 “Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa”,
 - 482/2013 “Avaliação Nacional da Alfabetização compõe o SAEB” e,
 - 1.140/2013 “Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio”;
- Resoluções nº:
- 5/2009 “Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil”,
 - 4/2010 “Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica”,
 - 7/2010 “Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental (9 anos)”,
 - 2/2012 “Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio”,
 - 51/2013 “Pagamento de Bolsas para o Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio”,
 - 2015 “1ª versão da Base Nacional Comum Curricular”,
 - 2016 “2ª versão da Base Nacional Comum Curricular”,

- Parecer nº 11/2009 “Experiência Curricular Inovadora no Ensino Médio”.

Análise

Antes mesmo de analisar as medidas legais é necessário situar os leitores latino-americanos que, no Brasil, as normativas seguem uma hierarquia, tem sempre alguma medida acima da outra e, internamente, no país, nenhuma está acima da Constituição Federal (CF), promulgada em 05 de outubro de 1988, após o período da ditadura cívico-militar.

Para Kelsen, o direito é entendível como uma pirâmide de normas hierarquizadas e sobrepostas, que nos conduz a um positivismo radical, que pode ser representado por uma pirâmide, e quanto aos ramos do direito substantivo público que define os direitos e deveres, exclui-se as normas instrumentais, procedimentais ou processuais (Lourenço, 2017).

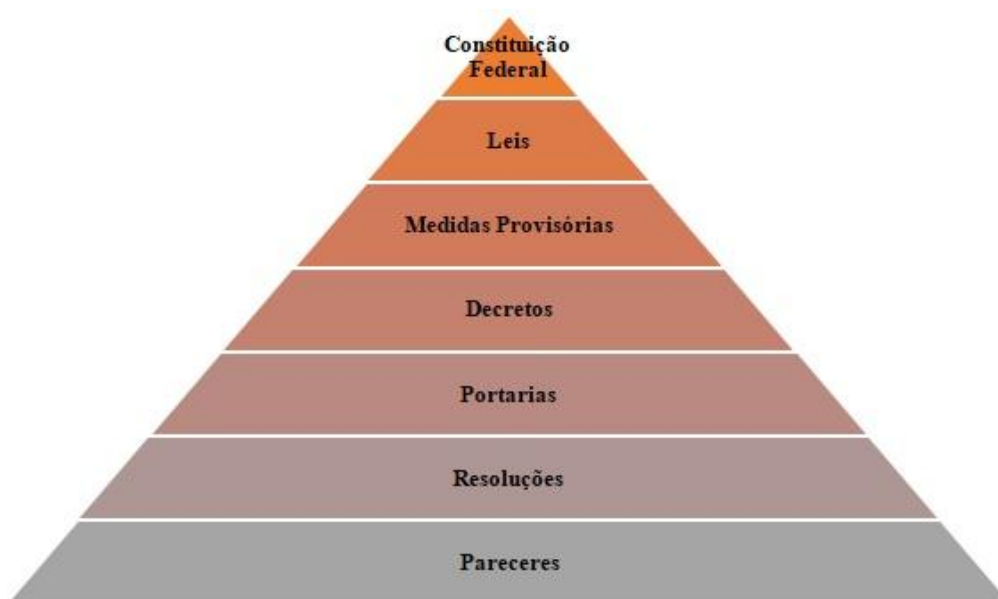


Imagem 1: Pirâmide de Kelsen (elaboração própria do autor)

Vale ressaltar que abaixo das medidas legais federais temos, ainda, as medidas legais estaduais e depois as municipais. Destaca-se que nenhuma medida pode ser contrária ao que está explícito nas normativas federais, uma vez que cabe à União o papel de regular a educação nacional; já às Unidades Federativas (estados, Distrito Federal e municípios) cabe fazer cumprir o que foi prescrito. Acima da Constituição Federal de 1988 temos os acordos e declarações internacionais, às quais o Estado brasileiro está submetido.

Para se entender a profusão legal federal em relação à educação é necessário situar o leitor no processo histórico recente do país. No ano de 1985 inicia-se o processo de redemocratização do país, mas para que a ditadura cívico-militar deixasse o poder e o Estado de exceção e voltasse a vigorar o Estado de direito, esse processo culmina com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Após a CF, o poder legislativo começa a discutir a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Demerval Saviani (2001) discorre sobre todo o processo pelo que o projeto da nova LDBEN passou até ser sancionada (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) e, nesse processo, ressaltamos que o projeto de texto que sancionado foi apresentado pelo ex-senador Darcy Ribeiro e discutido nas duas casas do Congresso Nacional, a saber: Câmara dos Deputados e Senado.

O Plano Nacional de Educação 2001-2010 (PNE), foi a forma que o governo federal encontrou para traçar objetivos e metas a serem cumpridos por todos os entes federativos. Pelo plano ser decenal ele pode ser entendido como uma política de Estado, pois as gestões do executivo duram quatro anos e, dessa forma, o plano ultrapassa governos, tanto que foi sancionado pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) no penúltimo ano de sua gestão e vigorou por toda a gestão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT).

Assim, as primeiras gestões do PT no executivo visaram à implementação de uma agenda governamental popular, ao mesmo tempo em que respeitava e buscava implementar mecanismos de que fizessem valer aquilo que foi descrito no primeiro PNE. Em 2010 o Brasil escolhe sua primeira presidenta, Dilma Rousseff, também do PT. Durante a gestão da ex-presidenta é iniciado o desenho e a discussão de um novo PNE, também decenal, que é sancionado pela lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Entretanto, no ano de 2016 a ex-presidenta, eleita para o segundo mandato sofre o *impeachment*, terminando dessa forma a gestão do PT no maior cargo do poder executivo no país.

Percebe-se que, pelo levantamento, o panorama legal da educação gira em torno de três categorias, a saber: Assistencial; Identitário, e; Qualitativo. Esses três conceitos foram denominados assim pelo fato de as gestões PT estarem voltadas: à inserção de pessoas, grupos ou classes sociais, na sociedade, através do poder de consumo ou pela reivindicação de direitos; à promoção da equidade entre povos e pessoas historicamente oprimidos e deixados à margem da sociedade; e, à melhora da qualidade educacional, através de iniciativas que respondessem tanto aos interesses internos e pelos interesses externos. A denominação desses conceitos se apoia na abordagem indutiva-constructiva, na qual “a teoria emerge da análise, isto é, resulta como um dos produtos dela” (MORAES, 1999, p. 29).

Para não ficar só no plano das ideias exemplificaremos primeiramente as medidas legais que são, de acordo com nossa análise, categorizadas como **Assistenciais**: lei nº 10.834/2004 “Acompanhamento da frequência escolar do Programa Bolsa Família”; lei nº 11.947/2009 “Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)”, e; decreto nº 7.234/2010 “Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)”. Cabe destacar que a educação foi utilizada como condicionante para recepção de recursos financeiros às famílias das camadas sociais mais baixas. Através do PNAE o governo buscou garantir que os estudantes da Educação Básica se alimentassem, garantindo, assim, alimentação saudável e que supra as necessidades durante o período letivo, contribuindo para seu desenvolvimento (BRASIL, 2009a). Já o PNAES buscava ampliar as condições de permanência dos universitários nas Instituições de Ensino Superior (IES) públicas federais (BRASIL, 2010).

Já as medidas legais alocadas na categoria **Identitárias** são: lei nº 10.639/2003 “História e Cultura Afro-Brasileira”; decreto nº 5.626/2005 “Língua Brasileira de Sinais (Libras) no currículo das Instituições de Ensino Superior”, e; lei nº 12.416/2011 “Vagas no Ensino Superior a Indígenas”. Essas medidas legais foram a forma do governo implementar ações que satisfizessem os interesses e pautas de reivindicação das minorias no Brasil, como a manutenção do currículo escolar, passando a ensinar a história do negro e da África, antes mesmo da escravização, ressaltando a pluralidade dos povos e artes africanas, a luta dos negros, a contribuição do povo negro nas áreas social, econômica e política (BRASIL, 2003). A inserção da Libras como disciplina curricular obrigatória nos cursos de formação de professores, visando formar professores bilíngues para inserir academicamente os surdos e pessoas com deficiência auditiva na cultura escolar (BRASIL, 2005). Assim como a reserva de vagas para indígenas nas Instituições de Educação Superior (IES), garantindo o acesso e a permanência dos povos originários do Brasil no ensino superior público e privado (BRASIL, 2011).

Por fim, as medidas que buscam a melhora dos indicadores educacionais e o aperfeiçoamento da **qualidade educativa** são: emenda constitucional nº 59/2009 “Obrigatoriedade da Educação dos 4 aos 17 anos”; decreto nº 6.094/2007 “Índice de Desenvolvimento da Educação Básica”, e; lei nº 11.684/2008 “Ensino de Filosofia e Sociologia no Ensino Médio”. Antes da emenda constitucional ser aprovada a obrigatoriedade de matrícula e frequência era obrigatória a todo Ensino Fundamental, ou seja, dos 7 aos 14 anos, fazendo com que fosse alterada o investimento do poder público na educação, deixando de ser obrigatório o financiamento somente para a etapa do ensino fundamental e ampliando para toda a Educação Básica (BRASIL, 2009b). A medição da qualidade da educação por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), com objetivo de verificar o cum-

primento das metas fixadas pelo governo federal (BRASIL, 2007). E, por fim, com a finalidade de desenvolver o estudante para o exercício da cidadania incluiu-se a obrigatoriedade das disciplinas de Filosofia e Sociologia no Ensino Médio (BRASIL, 1996 e BRASIL, 2008).

Considerações Finais

A percepção que temos ao analisarmos as normas legais educacionais é que, nos primeiros mandatos dos governos PT, os governantes procuraram implementar políticas e programas que atingissem os objetivos e metas estipuladas pelo Plano Nacional de Educação (2001-2010). Silva (2020, p. 287) aponta que os objetivos e metas estipuladas geram “impactos no cenário da obrigação do Estado”, o que faz com que ocorram tensões frente a um direito constitucional, podendo deixá-la cada vez mais inalcançável.

Para além daquilo que foi estipulado no PNE, que se materializou em medidas legais voltadas à melhora da qualidade educacional medidos através de indicadores e na oferta de disciplinas variadas, bem como a ampliação da obrigatoriedade de frequência escolar, saindo dos 7 aos 14 anos para dos 4 aos 17 anos, como ocorreu por meio da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, é possível perceber uma ampliação nas preocupações e intencionalidades das normativas, alcançando também outros objetivos.

Assim, os governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016) estiveram focados em implementar políticas assistencialistas e identitárias, com objetivo de dar à sociedade brasileira condições mínimas de vida, buscando garantir o acesso a educação, saúde, lazer, trabalho, alimentação, entre outros. Assim, a educação foi utilizada como condicionante para que o governo fornecesse auxílio financeiro para as famílias pobres, uma vez que a frequência das crianças em idade indicativa escolar era obrigatória para que os beneficiários do Programa Bolsa Família recebessem a ajuda federal.

Da mesma forma, o executivo federal buscou implementar políticas identitárias, visando reparar historicamente aqueles que foram deixados à margem da sociedade. A Lei de Cotas e a Lei de História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena vieram dos governos com a perspectiva de ascender socialmente grupos que foram apagados da nossa história de formação. Bem como, com o objetivo de dar um novo perfil social à população, uma vez que a reserva de vagas para negros e indígenas nas universidades públicas federais faz com que mais pessoas ingressem no Ensino Superior e, com isso, ocupem cargos de importância e chefia em um país notada-

mente racista e elitista, onde a diferença não é valorizada, pelo contrário, busca-se embranquecer, heteronormatizar e masculinizar as pessoas que detêm o poder.

Indicamos que sejam feitas pesquisas futuras para que se compare o período do governo petista, de aspiração popular, com outros países da América Latina que “surfaram” na mesma onda popular e de caráter esquerdista durante as décadas de 2000 e 2010, bem como comparar entre governos de posicionamento antagônicos na mesma nação.

Referências

- Brasil.** (1996): Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Brasília, DF, 21 de dezembro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm. Acessado em: 06 de abril de 2021.
- ____ (2003): Lei nº 10.639, de 09 de janeiro de 2003. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. *Lei nº 10.639, de 09 de janeiro de 2003*. Brasília, DF, 10 de janeiro de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.639.htm. Acessado em: 06 de abril de 2021.
- ____ (2005): Decreto nº 5.626, de 22 de dezembro de 2005. Regulamenta a Lei nº 10.436, de 24 de abril de 2002, que dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais - Libras, e o art. 18 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. *Decreto nº 5.626, de 22 de dezembro de 2005*. Brasília, DF, 23 de dezembro de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5626.htm. Acessado em: 06 de abril de 2021.
- ____ (2007): Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. *Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007*. Brasília, DF, 25 de abril de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm. Acessado em: 06 de abril de 2021.
- ____ (2008): Lei nº 11.684, de 2 de junho de 2008. Altera o art. 36 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir

a Filosofia e a Sociologia como disciplinas obrigatórias nos currículos do ensino médio. *Lei nº 11.684, de 2 de junho de 2008*. Brasília, DF, 3 de junho de 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11684.htm. Acesso em: 06 de abril de 2021.

____ (2009a): *Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. *Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009*. Brasília, DF, 17 de junho de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm. Acessado em: 06 de abril de 2021.

____ (2009b): Constituição Federal (1988). Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009*. Brasília, DF, 12 de novembro de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm. Acessado em: 06 de abril de 2021.

____ (2010): Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. *Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010*. Brasília, DF, 20 de julho de 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm. Acessado em: 06 de abril de 2021.

____ (2011): *Lei nº 12.416, de 9 de junho de 2011*. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para dispor sobre a oferta de educação superior para os povos indígenas. *Lei nº 12.416, de 9 de junho de 2011*. Brasília, DF, 10 de junho de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12416.htm. Acessado em: 06 de abril de 2021.

Lourenço, L. A. P. (2017): *Teoria pura do direito (segundo pensamento de Hans Kelsen)*. Nº 10, p. 49-70, Portimão, JURISMAT.

Moraes, R. (1999): *Análise de conteúdo*. V. 22, n. 37, p. 7-31, 1999, Porto Alegre, Revista Educação.

Saviani, D. (2001): A Nova LDB: Limites e Perspectivas. en SAVIANI, D. (2001): *A nova lei da educação: trajetórias, limites e perspectivas*. 7ª ed., p. 189-227, Campinas, Autores Associados.

Silva, M. R. (2020): *Ampliação da obrigatoriedade escolar no Brasil: o que aconteceu com o Ensino Médio?* V. 28, n. 107, p. 274-291, Rio de Janeiro, Ensaio Aval. Pol. Públ. Educ.

La influencia de factores informales en la implementación de políticas públicas. Reflexiones sobre el enfoque de las instituciones informales en base a un análisis de caso

MAURICIO MOLTÓ

mauriciomolto@gmail.com

CONICET-UNL

Resumen

Analizamos la relación entre elementos formales e informales en la implementación de políticas públicas. Nos enfocamos en el proceso de implementación de la Zona Franca Santafesina para discutir la potencialidad del enfoque sobre instituciones informales para el análisis de las políticas públicas en Argentina. Encontramos este proceso interesante porque su diseño implicó la coordinación entre múltiples actores de gobierno de los tres niveles y también algunos actores privados, quienes establecieron relaciones políticas utilizando reglas formales e informales para el cumplimiento de los objetivos institucionales y para resolver los problemas que aparecieron durante el proceso de implementación.

Palabras clave: Implementación de políticas públicas / Instituciones informales / Reglas informales / Redes interpersonales

Introducción

Nuestro interés está relacionado con el intento de comprender la baja calidad de las políticas públicas en Argentina. Para ello, tomamos como eje de discusión la distinción entre instituciones formales e informales y presentamos algunos resultados arribados en nuestra tesis de doctorado. En base una serie de situaciones empíricas, esperamos poder realizar un aporte a la discusión sobre la influencia de las instituciones informales sobre la implementación de políticas públicas y reflexionar sobre la pertinencia de este bagaje conceptual para pensar las políticas públicas en el marco de sistemas democráticos de gobierno.

El desarrollo del trabajo se apoya en el proceso de creación de la Zona Franca Santafesina (ZFS), iniciativa que surge como idea en 1991 en Villa Constitución, Provincia de Santa Fe. Su puesta en funciones tuvo como protagonistas directos e indirectos a un número importante de actores públicos y privados de los ámbitos local, provincial y nacional, los cuales, durante los 26 años que demandó su proceso de implementación establecieron relaciones por medio de los canales formales habilitados por el Estado y por fuera de ellos.

Más allá de la discusión sobre la conveniencia o no de una zona franca como herramienta para el desarrollo económico, el caso resulta interesante debido a una serie de contingencias que surgieron durante este proceso, que ocasionaron una dilación muy significativa en los tiempos previstos originalmente y la intervención de un número mayor de actores con intereses materiales y simbólicos variables que establecieron una dinámica de relaciones que resultó ilustrativa de esa situación que Pressman y Wildavsky (1984) denominaron como “complejidad de la acción conjunta”. Creemos que el análisis presentado a continuación abre una puerta para indagar cómo operan y se relacionan aspectos formales e informales durante la puesta en marcha de políticas públicas y puede permitir, a su vez, la identificación de posibles instituciones informales cuya operatoria excede al caso analizado.

Teniendo en cuenta lo dicho hasta aquí, podemos enunciar nuestros objetivos del siguiente modo: 1) reflexionar sobre la pertinencia de la idea instituciones informales para el análisis de las políticas públicas en Argentina; 2) describir la interacción de reglas y otros elementos formales e informales durante la implementación de la ZFS; 3) identificar reglas informales cuya influencia trascienda al caso analizado.

A modo de hipótesis, afirmamos que *la coordinación de acciones dentro del entramado institucional del Estado en sus diferentes niveles y funciones de gobierno necesita de la convergencia de elementos formales e informales para el cumplimiento de los objetivos de sus políticas públicas*. Esta convergencia implica,

por un lado, el efecto positivo que estos elementos informales pueden generar sobre los resultados de una iniciativa; pero también pretendemos llamar la atención sobre los obstáculos que puede ocasionar su falta de contemplación.

Marco conceptual

Podemos entender las instituciones como “sistemas de reglas sociales establecidas y extendidas que estructuran las interacciones sociales” (Hodgson 2011: 22). Estas reglas pueden ser de carácter formal, si se encuentran codificadas en documentos oficiales y su cumplimiento está garantizado por autoridades públicas; o de carácter informal, en caso de que no lo estén (Lauth, 2000). Helmke y Levitsky (2004: 726) destacan que “prestar atención a las instituciones informales es crítico para entender los incentivos que habilitan y constriñen el comportamiento político, (ya que) los actores políticos responden a una mezcla de incentivos formales e informales y, en algunas instancias, los incentivos informales se imponen a los formales”. Sin embargo, a pesar del reconocimiento sobre la importancia de las instituciones informales, la mayor parte de las investigaciones empíricas analizan las instituciones formales (Brie y Stölting, 2013; Lauth, 2015). Por otro lado, muchos de los trabajos realizados desde el enfoque de las relaciones informales han trabajado sobre fenómenos como el clientelismo, la corrupción o el crimen organizado, perdiendo de vista la existencia de relaciones diversas entre instituciones formales e informales y, en algunos casos, contribuir al funcionamiento de estas últimas (Azari y Smith, 2012; Helmke y Levitsky, 2004; Lauth, 2015).

Helmke y Levitsky (2004: 727) definen las instituciones informales como “reglas sociales compartidas, usualmente no escritas, que son creadas, comunicadas y aplicadas fuera de los canales sancionados oficialmente”. A su vez, los autores advierten sobre la necesidad de no confundirlas con la debilidad institucional ni con cualquier tipo de conducta informal, ya que hablar de instituciones —formales o informales— implica la existencia de reglas o guías establecidas que de no ser cumplidas conllevan una sanción. También advierten sobre la necesidad de distinguir las instituciones informales de las organizaciones informales y de no confundirlas tampoco con la idea más amplia de cultura, ya que no se trata de valores compartidos, sino de expectativas compartidas. Así, vemos cómo la idea de instituciones informales apunta a la comprensión de fenómenos acotados dentro del espectro más amplio de la informalidad política. Producto de estos señalamientos, la identificación de las instituciones informales es una tarea más

difícil de lo que a priori podría parecer. En este sentido, siguiendo a los autores mencionados, un criterio válido para dirimir si una práctica política está estructurada por instituciones informales es identificar posibles sanciones basadas en el incumplimiento de expectativas recíprocas.

Algunos de los autores mencionados han esbozado tipologías para clasificar las relaciones entre instituciones formales e informales. Helmke y Levitsky (2004) utilizan dos criterios de clasificación: la convergencia o divergencia de los resultados de instituciones informales respecto de las formales; y la efectividad de las instituciones formales para generar expectativas compartidas o, en otros términos, si las reglas sancionadas por las autoridades oficiales son aplicadas o no. De este modo, caracterizan cuatro tipos de instituciones informales: complementarias (*complementary*), acomodaticias (*accommodating*), sustitutivas (*sustitutive*) y competitivas (*competing*).

Las instituciones informales complementarias se relacionan con instituciones formales fuertes y aumentan su eficiencia al producir resultados en su mismo sentido. Las acomodaticias, por su parte, generan resultados divergentes respecto de las formales, pero no las contradicen abiertamente. De acuerdo con los autores, son creadas y practicadas por actores que se encuentran en desacuerdo con las reglas oficiales, pero no poseen el suficiente poder para cambiarlas. Las sustitutivas, por su parte, llenan el vacío que dejan instituciones formales no aplicadas, al generar por otros medios los mismos resultados que las reglas oficiales persiguen, pero no logran conseguir. Finalmente, las competitivas generan resultados diferentes a los de las reglas oficiales en un marco donde estas últimas son débilmente aplicadas y se encuentran en contradicción con las informales.

Lauth (2015) reconoce que la relación entre instituciones formales e informales puede establecer situaciones competitivas, de reforzamiento o de neutralidad. Establece una clasificación en base al nivel de abstracción, en el sentido de la amplitud de acciones que una institución informal habilita. En este sentido, diferencia entre instituciones informales con grados de abstracción alto, medio y bajo. El otro criterio utilizado por el autor refiere a la vinculación con la “tradición cívica”, dando como resultado instituciones informales basadas en valores universalistas (*civic pool universalism*) e instituciones informales basadas en valores particularistas (*anti-civic pool particularism*). Así, es posible clasificar a las instituciones informales en seis tipos resultantes del cruce de ambos criterios (Lauth, 2015: 63).

Otra clasificación se encuentra presente en Azira y Smith (2012). A diferencia de la mayor parte de la bibliografía sobre instituciones políticas informales, la cual se enfoca en casos de transición o consolidación de sistemas democráticos en

Latinoamérica y las exrepúblicas soviéticas, los autores analizan algunos aspectos de la política estadounidense. La primera posibilidad es que las instituciones informales completen a las formales, llenando los vacíos u operando allí donde las reglas escritas presentan ambigüedades. Otra forma es que operen en paralelo, cuando las acciones son estructuradas por reglas formales e informales sin alterarse mutuamente y sin necesidad de que los actores deban elegir unas u otras. Y la tercera forma es la coordinación. En este último caso, las reglas informales operan coordinando y compatibilizando los resultados del accionar de un grupo de instituciones formales.

Más allá de las diferencias entre las distintas clasificaciones, lo importante a los fines de este trabajo es poder analizar el modo en que las reglas formales e informales estructuraron las prácticas de los actores implicados en el proceso de implementación de la ZFS y el modo en que éstas se relacionan entre sí y con otros tipos de elementos informales estructuradores de prácticas.

Breve descripción contextual del caso analizado

Tomamos como punto de partida el año 1991, cuando un grupo de actores políticos locales vieron en la posibilidad de creación de una zona franca una respuesta viable para hacer frente a una situación económica difícil por la que atravesaba Villa Constitución y su área de influencia. Durante la puesta en práctica de esa solución, se toparon con un esquema de relaciones entre los ámbitos local, provincial y nacional, que en la práctica se tornó difícil de llevar adelante.

Una zona franca es un dispositivo de comercio exterior cuyo objetivo es el desarrollo y la promoción de las capacidades exportadoras de una economía. Su versión moderna surgió durante la crisis del modo de producción fordista y su reemplazo por un modelo económico basado en las ideas de competitividad y descentralización. Básicamente, constituyen regímenes de excepción con beneficios impositivos especiales. (Madoery, 1996).

En el año 1907, mediante la ley 5142, el gobierno nacional dispuso la creación de dos zonas francas. Una en la ciudad de La Plata y la otra, sin especificar, “en un puerto de la provincia de Santa Fe”. Hubo que esperar hasta el año 1991 para ver novedades al respecto, recién cuando por decreto, el Poder Ejecutivo Nacional reglamentó la ley 5142 en lo que respecta a crear una zona franca en La Plata. En ese decreto nada se dijo sobre la otra zona franca, la de la Provincia de Santa Fe, pero la decisión de avanzar en la materia por parte del gobierno de Menem encontró repercusiones entre la dirigencia de la ciudad de Villa Constitución.

Villa Constitución se encuentra ubicada en el extremo sureste de la Provincia de Santa Fe sobre la hidrovía Paraná- Paraguay. Conforman junto con San Nicolás y otras localidades el aglomerado San Nicolás-Villa Constitución. En la actualidad, el aglomerado cuenta con un poco más de 200 mil habitantes, de los cuales alrededor de 143 mil corresponden a San Nicolás y 50 mil a Villa Constitución. Desde mediados del siglo XX hasta el presente, la historia del área se encuentra ligada a la industria siderúrgica, principalmente a la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA), creada en 1947, pero cuya inauguración debió esperar hasta 1960; y a la empresa Industria Argentina de Aceros SA (ACINDAR), fundada en Rosario en 1942, que instaló su segunda planta en Villa Constitución casi una década más tarde.

En 1991, en el marco del plan de reforma del Estado impulsado por el gobierno de Menem, comenzó un proceso de “racionalización” de SOMISA a los fines de hacerla más atractiva para su privatización. Esto significó, entre otras cosas, reducir la planta de trabajadores que, por entonces, rondaba la cifra de 12 mil empleados directos. Entre 1991 y 1992, los sucesivos planes de “retiros voluntarios” redujeron en un 50% el personal ocupado (Rofman y Peñalva, 1995). En paralelo, un proceso de reconversión productiva encarado por ACINDAR dejó como saldo 954 desvinculaciones, entre despidos, jubilaciones anticipadas y retiros (Strada, 2017).

En este contexto, como respuesta ante la situación de desarticulación de las principales fuentes de trabajo del aglomerado, y respondiendo a un pedido específico de la dirigencia política villense, en el año 1992, Menem decretó la creación de una zona franca en Villa Constitución. Tal como lo expresan los fundamentos del decreto 2034, se esperaba que la zona franca fuera una herramienta que pudiera mitigar los efectos económicos negativos que la reconversión productiva había producido sobre la actividad siderometalúrgica, mediante la promoción de alternativas económicas y de generación de empleo.

Articulaciones formal-informal

Génesis de la ZFS como política pública

A principios de los 90, los dirigentes locales se vieron interpelados por la crisis por la que atravesaba el sector siderúrgico y la necesidad de buscar alternativas para el desarrollo productivo local. En un contexto ideológico favorable a la apertura económica que destacaba la necesidad de liberalizar el comercio

internacional y aumentar las capacidades exportadoras del país, la idea de crear una zona franca se posicionó como una opción viable.

Sobre quién tuvo la idea de establecer la zona franca de Santa Fe en Villa Constitución encontramos varios testimonios que difieren en los detalles. Algunos entrevistados sostienen que fue la dirigencia política municipal de entonces la que se dio cuenta y aprovechó la ley de 1907; otros manifestaron que la idea vino desde afuera o, incluso, que fueron las propias autoridades de la empresa ACINDAR quienes acercaron la idea a la dirigencia villense. Lo cierto es que la decisión en favor de Villa Constitución tuvo poco que ver con la “ubicación privilegiada” de la ciudad que se menciona oficialmente y mucho de contingente, en un proceso que remite a la importancia de los vínculos débiles señalada por Mark Granovetter (1973). De todas formas, hay que destacar que fue la rapidez de reflejos y el compromiso de la dirigencia villense lo que permitió que comenzara a trabajarse en la instalación de la ZFS en Villa Constitución.

Los relatos de nuestros entrevistados y la información presente en medios periodísticos mencionaron actores políticos y privados de escala local y nacional. Particularmente, la figura de ACINDAR fue central, ya que la situación de crisis de empleo que vivía la ciudad en 1991 estuvo relacionada directamente con la empresa. Pero también porque fue señalada por algunos entrevistados como el vehículo por el cual la idea de crear la zona franca llegó a los dirigentes de Villa Constitución, particularmente a oídos del entonces secretario de hacienda de la municipalidad, quien estaba llevando adelante las conversaciones entre el municipio y la empresa para el manejo de los efectos sobre el empleo que ocasionó la reconfiguración productiva de la acerera. De este modo, podemos inferir la existencia de canales de comunicación informales entre la dirigencia política de los distintos niveles del Estado y el sector empresario, los cuales, al menos en principio, prevalecieron sobre los mecanismos de comunicación formales e informales entre los actores políticos municipales, provinciales y nacionales. Y es que teniendo en cuenta que en el año 1991 no existían zonas francas en Argentina y el país estaba virando hacia un modelo de apertura económica, la posibilidad de crear la ZFS en Villa Constitución se perfiló, en principio, como un potencial “ámbito privilegiado de acumulación” (Catellani, 2008) que despertó muchas expectativas.

Hasta la sanción del decreto 2034, la dirigencia política provincial no jugó un rol activo. Fue recién con la sanción de esta norma cuando se institucionalizó formalmente su participación. El decreto del ejecutivo nacional estableció que debía crearse un órgano especial en el marco del poder ejecutivo provincial, el cual era el responsable de llevar adelante las decisiones sobre la localización de la zona franca, llamar a una licitación pública de oferentes y luego oficiar de comité de vigilancia.

Más allá de las atribuciones formales otorgadas a la Provincia de Santa Fe en este esquema, el punto a destacar es que a pesar de que la iniciativa fue generada entre actores locales y nacionales, una vez formalizada, se instituyó la participación necesaria de los actores provinciales.

En principio, los actores locales vieron la necesidad y la urgencia de traducir sus objetivos en una política pública antes que otros actores provinciales lo hicieran. Por entonces, no estaba claro quienes podían ser los rivales que podrían disputar la ubicación de la zona franca, pero la posibilidad de poder instalarla en Villa Constitución fue interpretada como un golpe de suerte que debía ser aprovechado rápido, antes de que alguien más lo notara. Sin embargo, si bien la creación de zonas francas es una atribución del Estado nacional (Ley 22 415), el gobierno central decidió involucrar al gobierno provincial. Esta decisión nos muestra la influencia de reglas no escritas que articulan las relaciones y negociaciones que transcurren de manera cotidiana entre la nación y las provincias (Gené, 2019).

Las relaciones entre los gobernadores y el presidente se ven estructuradas por reglas informales en donde se cruzan factores como la disciplina partidaria; el peso político de los actores dentro de un mismo partido político; las aspiraciones políticas individuales; el control de los recursos políticos y económicos; y por las decisiones de política pública que pueden afectar intereses provinciales (Tchintian, 2009: 124 y 125). Este último aspecto es central para el caso analizado y permite identificar una regla no escrita que establece que la toma de decisiones por parte del Estado nacional que afecta un territorio provincial debe contar con el aval del gobernador; y si no lo hace, el gobierno central podría correr el riesgo de verse sancionado mediante la privación de la disposición del uso de los recursos políticos controlados por los gobernadores.

El entramado de poder y las relaciones políticas entre el presidente y los gobernadores en el marco del sistema federal afectaron el proceso de implementación de la ZFS de forma muy importante, ya que, si bien informalmente el gobierno nacional mantuvo relaciones y negociaciones con los actores locales, a la hora de formalizar la iniciativa, forzosamente debió incluir al Estado provincial. El rápido accionar de los actores locales que negociaron de manera relativamente independiente la instalación de la ZFS en Villa Constitución constituyó una trasgresión a las reglas no escritas que articulan las relaciones entre la nación y las provincias. En su afán, descuidaron el rol de la dirigencia provincial y a algunos actores económicos de peso de la Provincia de Santa Fe con fuerte capacidad de veto informal. Esta situación ocasionó un relativo aislamiento político de los promotores locales durante la primera etapa del proceso de implementación,

durante la cual no pudieron sumar la colaboración de actores políticos y económicos de peso más allá de algunas declaraciones y acciones simbólicas que fueron una muestra clara de la práctica del *tokenism* que señala Bardach (1977) como parte de los “juegos de implementación”.

Recapitulando, vimos cómo la reglamentación sobre la ubicación de la ZFS fue generada a partir de acciones articuladas en un entramado de actores políticos y económicos de diferentes escalas territoriales. Esta situación remite a las relaciones de sustitución de reglas formales por informales que señalan Helmke y Levitsky (2004), las cuales llenaron las imprecisiones y los vacíos de las relaciones entre los gobiernos local, provincial y nacional. Sin embargo, estas acciones entraron en conflicto con las reglas informales del armado territorial de poder que establecen relaciones de un grado mayor de abstracción. De este modo, encontramos que, para la comprensión de la acción estatal, no sólo son importantes las relaciones entre instituciones formales e informales, sino también las relaciones distintas reglas informales.

La construcción de capacidades institucionales por vía de arreglos informales

Una vez salido el decreto 2034, los promotores locales se encontraron frente a una situación desconocida. A partir de entonces, la responsabilidad formal sobre la creación de la ZFS recayó en el Estado provincial, mientras que el Estado nacional ofició de contralor. Para poner en marcha la zona franca era necesario desarrollar una serie de acciones que debían hacerse con celeridad, ya que las expectativas en Villa Constitución eran altas. Era necesario crear un órgano a cargo de la administración y explotación de la zona franca en el marco del Poder Ejecutivo Provincial; definir su localización; y adjudicarla a un concesionario privado o mixto. Cada una de estas acciones involucraba la coordinación entre el grupo de funcionarios locales que impulsó el proyecto, el entonces Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio de Santa Fe y la autoridad de aplicación de la ley 5142, que era la Secretaría de Industria y Comercio, dependiente del Ministerio de Economía y Servicios y Obras Públicas de la Nación.

Años más tarde, en 1994, el Congreso de la Nación sancionó la ley 24 331, encargada de la regulación de las actividades de las zonas francas en todo el país, pero allí tampoco se avanzó demasiado en las precisiones necesarias para llevar adelante la creación de una zona franca. De todas formas, los años posteriores a la adhesión de la provincia a la ley 24 331, en diciembre de 1994, fueron muy activos.

Tal es así, que entre 1994 y 1999, sus promotores prácticamente recorrieron todas las etapas del esquema de implementación: crearon un comité de evaluación y selección a los fines de llevar adelante el proceso licitatorio, definieron la localización entre una serie de opciones, realizaron la licitación pública y la adjudicaron. Incluso la unión transitoria de empresas ganadora de la licitación comenzó con las primeras obras previstas en su plan de inversión en mayo de 1999, aunque en agosto de ese mismo año fueron interrumpidas por un recurso judicial de un particular.

Los avances realizados en este período se hicieron gracias a la convergencia de instituciones formales e informales. En este proceso, distintas reglas informales completaron las imprecisiones y vacíos de la legislación nacional para crear el comité de evaluación y selección, dotarlo de recursos económicos y de personal, y también para que la Legislatura provincial sancionara las leyes necesarias para el funcionamiento de la ZFS.

En 1994, se creó el IZFS como un organismo transitorio del Poder Ejecutivo Provincial en la órbita del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio para cumplir funciones de comité de evaluación y selección. Este organismo, de carácter temporal, tuvo como finalidad la elaboración de un reglamento de funcionamiento, el llamado a licitación y la adjudicación de la concesión de la ZFS.

El instituto se armó en base a la red de actores que venía funcionando desde 1991. Tanto el director de la municipalidad como el de los sectores productivos fueron personas oriundas de Villa Constitución que habían tenido algún tipo de participación durante las primeras gestiones. De este modo, fue esa organización previa con un marcado componente informal la que suministró el personal una vez que se formalizó el instituto. Mientras tanto, la Provincia de Santa Fe demoró la designación del presidente del órgano hasta el año 1996. En el medio, los directivos locales comenzaron a trabajar para robustecer el organismo y poder avanzar a través del esquema de implementación previsto por la ley 24 331.

El IZFS era un organismo provincial, pero los recursos económicos fueron provistos por la Municipalidad de Villa Constitución y por el Estado nacional, el cual realizó una transferencia de fondos por medio de un Aporte del Tesoro Nacional (ATN). Las gestiones políticas para conseguir el ATN estuvieron mayormente a cargo de la Municipalidad de Villa Constitución.

Los ATN son una herramienta de distribución de fondos nacionales institucionalizada en el marco del Poder Ejecutivo de la Nación, que equivale al 1% del total de los fondos coparticipables. Este mecanismo sobresale por su carácter discrecional y arbitrario (Centrángolo y Jiménez, 2004). La figura del ATN fue

creada en el año 1988 y durante la década de los 90 fueron muy utilizados por el Expresidente Menem, quien durante sus dos períodos de gobierno transfirió más de un cuarto de los fondos de los ATN hacia el territorio de su provincia natal, La Rioja (Centrángolo y Jiménez, 2004: 33). El reparto discrecional de los ATN deja ver cómo el carácter formal de esta institución, en la práctica, se encuentra supeditado a reglas no escritas relacionadas con el intercambio de recursos entre actores políticos territoriales con incidencia en el armado de poder a escala nacional. Entrar en detalles sobre el modo en que se realizan las transferencias requeriría una investigación aparte, pero lo que queremos destacar es cómo los procedimientos informales que se articulan en la distribución de los ATN contribuyeron a la institucionalización y el funcionamiento del IZFS.

Los fondos aportados por la nación y la municipalidad permitieron la contratación de un asesor técnico permanente y posibilitaron también llevar adelante una consultoría con personal del *Shannon Free Airport* de Irlanda, el cual constituye una de las experiencias más exitosas a nivel mundial sobre zonas francas. En el marco de esta consultoría, se firmó un convenio de colaboración y se armó un proyecto general de desarrollo de la ZFS. Los funcionarios locales llegaron a contactarse con los irlandeses gracias a un vínculo del entonces presidente del Centro Comercial, industrial y de la Producción de Villa Constitución con un consultor y académico, quien fue el que habilitó el vínculo con *Shannon*.

Por otro lado, la Municipalidad y el centro comercial facilitaron personal propio para el funcionamiento del IZFS en más de una oportunidad, apuntalando por medio de otra relación informal el funcionamiento del nuevo organismo. En este sentido, es interesante destacar cómo personal contratado formalmente para una función, en la práctica puede desempeñar otras.

De esta manera un organismo institucionalizado en el marco del poder ejecutivo provincial funcionó a causa de la decisión y gestiones del mismo grupo de actores locales que propició la llegada de la zona franca a Villa Constitución. Esta red de relaciones llenó los vacíos de la legislación formal y en la práctica sustituyó a los actores provinciales. Así, podemos pensar que la relación entre estos actores y las reglas formales de implementación fueron de tipo acomodaticias (Helmke y Levitsky, 2004), ya que se valieron de algunas reglas informales para llevar adelante sus propósitos en el marco de un esquema formal de implementación poco operativo sobre el que no tenían el poder y el tiempo suficiente para modificarlo.

En agosto de 1999, el avance de la creación de la zona franca se vio interrumpido por un hecho contingente. La empresa concesionaria había comenzado la ejecución de su plan de obras en un terreno de 25 hectáreas de su propiedad y la provincia debía expropiar un terreno lindero para completar la

superficie mínima exigida por el pliego licitatorio; pero los propietarios de las tierras antepusieron un recurso de amparo en la justicia provincial y, al mismo tiempo, utilizando algunos recursos provistos por su red de relaciones extrapolíticas (Giorgi, 2014), lograron que la autoridad de aplicación de la ley nacional se pronunciara en contra de la ubicación de la ZFS. Esta situación desencadenó una serie de problemas legales que paralizaron el avance de zona franca durante cuatro años y ocasionaron un enorme descrédito de los funcionarios del EZFS frente a la sociedad local.

Dos años después de interpuesto el recurso de amparo, el operador de la ZFS renunció e inició acciones legales contra la provincia por incumplimiento del contrato de concesión. En medio de esta situación, las autoridades provinciales comenzaron a negociar con ACINDAR la transferencia de otro terreno que se ajustaba a las condiciones del pliego licitatorio. Sobre ese terreno había existido en el pasado una negociación, pero por razones de espacio no describiremos aquí ese proceso.

En diciembre de 1999, cambiaron las autoridades políticas a nivel nacional, provincial y municipal. Los cambios de actores y los problemas legales que experimentó la zona franca a partir de agosto ocasionaron la disolución de la red que venía llevando adelante la ZFS. Sin embargo, a pesar del escenario negativo, algunos cambios a nivel provincial favorecieron su institucionalización formal. A partir de entonces, un actor político de Villa Constitución comenzó funciones como legislador provincial del Partido Justicialista. Esta persona tenía un vínculo muy aceitado con el jefe del bloque de diputados provinciales del partido, quien a su vez era un hombre de confianza del exgobernador Reutemann. Esta vinculación ayudó mucho para que la Legislatura sancionara una serie de leyes que apuntalaron la institucionalización de la ZFS, en el marco de relaciones formales e informales dentro de un partido político caracterizado por un fuerte componente informal en su organización interna (Freiderberg y Levitsky, 2007).

El más importante de los avances fue la creación del EZFS. A pesar de que el desarrollo de las obras se hallaba paralizado, formalmente existía un concesionario y, por lo tanto, debía instituirse el comité de vigilancia. La creación por ley del ente dotó al nuevo grupo promotor de un mínimo presupuesto y personal para su funcionamiento. También en ese año se sancionaron leyes sobre las alícuotas impositivas y se habilitó la expropiación de las tierras necesarias para su emplazamiento físico. El problema sobre este último aspecto fue que la ley de expropiación no se pronunció específicamente sobre las tierras a expropiar, sino que lo hizo de manera genérica, lo cual impidió al concesionario continuar avanzando con el plan de obras previsto.

En este marco, cabe destacar dos cuestiones. La primera, la manera en que las instituciones formales pueden funcionar complementadas por mecanismos informales de apoyo. Vemos una relación entre los procesos legislativos y otras vías informales relacionadas con la construcción territorial de poder de gobierno y la construcción de poder al interior de un partido político, las cuales contribuyeron a la institucionalización de la ZFS. Fue el accionar institucional dentro de la Legislatura provincial el que posibilitó las leyes necesarias para apuntalar la zona franca, pero a su vez fueron las relaciones informales establecidas entre un legislador villense y el jefe del bloque del Partido Justicialista las que ayudaron a posicionar la ZFS en la agenda legislativa provincial. En el marco de esta relación, podemos inducir la existencia de mecanismos de intercambio en donde se mezclaron las relaciones de afinidad personal, los apoyos territoriales al interior del partido y las relaciones de intercambio político entre el gobierno provincial y los actores posicionados en el territorio, de manera análoga a las relaciones y al armado de poder que mencionamos anteriormente entre el gobierno nacional y las provincias. De este modo, si bien una relación basada en la afinidad personal no constituye una institución, sí vemos cómo puede coordinar —de acuerdo con la idea de coordinación de Ariza y Smith (2012) — las relaciones entre instituciones formales e informales.

En lo que toca a la ley de expropiación, encontramos una relación competitiva entre las instituciones formales e informales (Helmke y Levitsky, 2004), pero también entre dos instituciones informales. El agresivo *lobby* desplegado por los propietarios de las tierras ocasionó que la Legislatura provincial se pronunciara de manera ambigua sobre los terrenos a expropiar y entró en conflicto con los intercambios políticos entre el gobierno provincial y Villa Constitución, cuyos actores políticos no pudieron lograr que la Legislatura sancionara la expropiación específica de las tierras donde el concesionario debía continuar las obras previstas.

La influencia de factores informales en el apoyo político y económico a la ZFS

En el año 2003, a los pocos días de la asunción de Obeid frente al ejecutivo provincial, trascendió en los principales medios gráficos de la provincia que éste había propuesto la creación de un área logística para la Región Centro con sede en la ciudad de Santa Fe, la cual incluía una zona franca. (La Capital, 2003a). Al día siguiente, apareció en el diario La Capital de Rosario una entrevista al titular de la Bolsa de Comercio de Rosario (BCR) titulada “No se puede relegar a Rosario dentro

de la Región Centro” (La Capital, 2003b), en la cual el presidente de la bolsa pidió una zona franca para Rosario. En la entrevista, el primer mandatario de la entidad realizó, además, otras declaraciones con eje en las diferencias entre el norte y el sur de la Provincia de Santa Fe.

A raíz de esta situación, Obeid no tardó en ratificar la ubicación de la ZFS en Villa Constitución (El Sur, 2003). Así y todo, a pesar de que el tema ya había sido aclarado, las declaraciones de Obeid derivaron en un pedido de explicaciones por parte del Concejo Municipal de Villa Constitución sobre el contenido de sus dichos, su compromiso con la ZFS y un pedido de rápido nombramiento de un nuevo presidente para el EZFS, ya que en diciembre de 2003 había renunciado el representante nombrado por Reutemann producto del cambio de gobierno.

En este contexto, podemos ver el funcionamiento de tres reglas informales. La primera está relacionada con la influencia de los actores económicos sobre las políticas públicas y la existencia de un espacio de diálogo entre el poder político y el poder económico que mencionamos anteriormente, que en este contexto jugó reforzando los objetivos formalmente establecidos.

La segunda, muy particular de la política santafesina, señala la necesidad de mantener un equilibrio entre las ciudades de Santa Fe y de Rosario y, por extensión, entre el norte y el sur provincial. En este sentido, fue la BCR, una institución económica del sur santafesino con peso específico propio, la que recordó al gobernador la necesidad de mantener el equilibrio territorial en el cual se enraíza la política provincial.

Las diferencias entre el norte y el sur en Santa Fe encuentran su origen en el último tramo del siglo XIX y se agudizaron al principio del siglo XX (Megías, 2007; Sánchez, 2010). En la actualidad, si bien ya no con la intensidad de hace 100 años, la cuestión geográfica tiene implicancias prácticas en el armado de listas de candidatos para las elecciones y en el reparto de ministerios y dependencias de la administración pública. Es típico que, por ejemplo, si el candidato a gobernador está asociado a la ciudad de Santa Fe o el centro-norte provincial, el vice sea de Rosario o del sur y viceversa. Por otro lado, existe en Rosario una sede del gobierno provincial donde incluso el gobernador tiene despacho y, además, en ese mismo edificio y en otras partes de la ciudad funcionan varias delegaciones de ministerios provinciales.

Esta especie de bicefalia puede señalarse como una institución acomodaticia (Helmke y Levitsky, 2004), que expresa el reparto de poder entre las ciudades de Santa Fe y Rosario. El equilibrio político norte-sur puede pensarse como una institución informal que opera como el fiel de la balanza entre estas dos ciudades y fue el mecanismo por el cual los actores políticos y económicos rosarinos lograron

mayor influencia en las decisiones provinciales ante la imposibilidad de una autonomía política y económica formal.

La tercera regla no escrita que identificamos en este contexto refiere a que los funcionarios políticos designados por una administración, aunque formalmente estén habilitados para continuar en su cargo, deben poner a disposición su renuncia cuando cambian las autoridades para que el nuevo gobierno pueda nombrar sus propios funcionarios. Más aún si existe cambio de signo político. Esto ocurrió en el EZFS en diciembre de 2003, cuando el presidente del ente designado por Reutemann renunció a su cargo. También en diciembre de 2007, cuando la persona designada por Obeid dejó su cargo para que el exgobernador Binner pudiera nombrar un funcionario propio, aun teniendo aprobado su pliego para otro período.

El apoyo público de Obeid a la ZFS diluyó las dudas y los miedos sobre la ubicación y permitió una mayor libertad en la búsqueda de alianzas. Por otro lado, resulta ilustrativo un comentario de un entrevistado miembro de la BCR cuando relata el modo en que la entidad se involucró en las gestiones. Estas no fueron conversaciones formales en un marco institucional en donde el gobernador recibe a representantes de una entidad del mundo empresarial, sino que fue una charla informal en una despedida de año organizada por Canal 3 de Rosario, en diciembre de 2003, entre personas con cierto nivel de confianza y trato habitual. Nuestro entrevistado tenía la idea de que la bolsa manejara el EZFS, pero la pata local del poder político ya había arreglado con el gobernador que el manejo del ente tenía que ser para una persona de Villa Constitución. Ese arreglo, de todos modos, no fue un problema, ya que, en esa misma conversación entre Obeid, el presidente de la BCR y nuestro entrevistado encontraron una solución salomónica: el EZFS sería manejado por una persona de Villa Constitución ligada a la bolsa.

Esta situación deja ver, nuevamente, la importancia de los referentes territoriales en la toma de decisiones y el nombramiento de funcionarios. Esta regla informal indicaba, en este caso, que, dado que el EZFS está ubicado en Villa Constitución, no correspondía que el gobernador nombrase un representante provincial para el organismo sin contar con el aval del referente local de su partido, quien quería el cargo para una persona de su ciudad. Por otro lado, muestra la importancia de ciertos eventos sociales donde informalmente se acuerdan decisiones políticas en conjunto con actores de la sociedad que no pertenecen al gobierno y pueden operar sustituyendo a los espacios institucionales formales.

La BCR, a través de nuestro entrevistado y el nuevo presidente del ente, apuntaló la implementación de la ZFS. Fue gracias a este apoyo que se lograron resolver con relativa celeridad los problemas que arrastraba la ZFS desde el amparo

judicial del año 1999. De todas formas, a pesar del trabajo realizado durante esos cuatro años, no pudo llevarse a cabo con éxito el proceso licitatorio para reemplazar al concesionario que había renunciado en el año 2001.

El 10 de diciembre del año 2007, hubo nuevamente cambio de autoridades políticas. Mientras que a nivel municipal y nacional continuó el mismo gobierno, en la provincia se hizo cargo del ejecutivo el Partido Socialista, lo cual, ocasionó una nueva reconfiguración de las relaciones políticas en torno a la ZFS. La nueva presidencia del EZFS pudo aprovechar las acciones realizadas hasta ese momento por las gestiones anteriores. Fue muy importante el rol de los funcionarios técnicos y políticos del ente, ya que fueron ellos quienes se encargaron de actualizar a los nuevos actores provinciales sobre el estado del proyecto y los problemas que aún restaban por resolverse. Así, el EZFS, que había sido institucionalizado gracias a reglas informales de la actividad política, años más tarde se convirtió en una institución relativamente consolidada y con dotación de un equipo técnico capacitado y comprometido con los propósitos institucionales.

Las relaciones entre el ente y el gobierno provincial fueron muy fluidas a partir del año 2008. La persona encargada de la presidencia era un hombre de confianza del gobernador. Este vínculo, si bien transcurrió en el marco de canales institucionales, se mostró particularmente efectivo a causa de reglas informales. El nuevo presidente del EZFS asumió su función por pedido expreso del gobernador, quien le manifestó su decisión de poner en marcha la ZFS, que era ya, por entonces, un proyecto muy demorado que representaba una especie de frustración colectiva para la dirigencia y la ciudad de Villa Constitución. Ambos funcionarios eran viejos amigos y tenían una trayectoria de trabajo conjunto.

Durante la entrevista, el expresidente del ente destacó el vínculo fluido con el entonces gobernador y cómo esta situación permitió sortear algunos obstáculos de la burocracia provincial. A su vez, por tratarse por un pedido expreso del gobernador, sintió un compromiso especial con la iniciativa, ya que debía garantizar su éxito no sólo al máximo mandatario provincial, sino también a un amigo y compañero político de larga data. En este sentido, vemos una regla no escrita que establece que cuando un proyecto o iniciativa cuenta con el interés personal de una autoridad pública de alto rango, existe la posibilidad de avanzar con mayor libertad. A su vez refleja que cuando existe una relación personal es necesario hacer todo lo posible para cumplir satisfactoriamente con la tarea designada, debido a un compromiso moral que excede el ámbito institucional. De esta manera, las prácticas estructuradas por las instituciones formales se entrelazaron y reforzaron con elementos informales en una relación de complementariedad (Helmke y Levitsky, 2004) para la consecución de resultados.

La imagen sobre la ZFS en el Ministerio de la Producción provincial en 2008 no era la mejor. Uno de nuestros entrevistados señaló respecto al clima de desencanto que existía en el ministerio en 2008 (cuando él entró en funciones), que “los fracasos en política se cobran caro y tienen padres”. Esta frase señala una regla no escrita que conspiró contra el éxito de la ZFS desde el año 99 en adelante, restándole atractivo y prioridad entre los funcionarios provinciales. Cuando una política pública comienza a mostrar problemas pierde atractivo por las propias complicaciones del caso, pero, además, porque ningún funcionario quiere pagar los costos de un fracaso. Sin embargo, a pesar del clima negativo que existía en los pasillos del ministerio, el apoyo político de los gobernadores Obeid y Binner operó a favor de la continuidad del proyecto.

En ese marco, desde el EZFS comenzaron a entablar conversaciones formales e informales con operadores portuarios, titulares de depósitos fiscales, cámaras empresarias locales y la Federación Industrial de Santa Fe. Como resultado, se vendieron trece pliegos licitatorios, aunque sólo uno hizo efectiva su oferta, el cual llegó a través de un contacto informal realizado a través de una persona perteneciente a la BCR.

La ZFS fue adjudicada el 5 de mayo de 2011 al único oferente. Hubo que esperar hasta el 26 de enero de 2013 para que la autoridad de aplicación nacional firmara el aval necesario que habilitó la concesión. El cambio de signo político en el gobierno nacional, en diciembre de 2015, también ocasionó dilaciones en la última etapa de la implementación de la ZFS e hizo que la nueva administración nacional demorara la firma producto de la desconfianza que existía respecto a lo actuado por la anterior gestión. Finalmente, el 12 de abril de 2018, la Zona Franca Santafesina quedó habilitada.

Reflexiones finales

Realizamos en simultáneo un trabajo analítico y uno exploratorio. Analítico sobre el caso particular, intentando reconstruir la historia de la ZFS y comprender por qué su implementación llevó tantos años. En paralelo, realizamos también un ejercicio exploratorio sobre la presencia e incidencia de instituciones informales en la implementación de políticas públicas interjurisdiccionales en la esfera económica argentina. Esto nos permitió identificar una serie de arreglos informales de distinto nivel de abstracción. Algunos aplicables a un número amplio de situaciones, cómo la influencia del entramado de relaciones entre el poder político y el económico; el intercambio de recursos políticos basado en la construcción territorial de poder; los

nombramientos y el desarrollo de tareas de autoridades y funcionarios públicos y su permanencia en los cargos; las relaciones de confianza entre funcionarios; y la construcción de capacidades institucionales formales por medio de arreglos informales. Otros específicos del contexto santafesino, como el equilibrio de poder entre el norte y el sur provincial. Este ejercicio nos permitió esbozar una pequeña agenda de investigación sobre instituciones informales para continuar indagando y, a su vez, nos abrió la puerta para una apropiación reflexiva del marco teórico utilizado. En este último sentido, vimos que:

1. La línea entre las instituciones informales y otro tipo de prácticas informales es muy difícil de trazar durante el análisis de situaciones empíricas. Tratar de identificar si la reciprocidad de prácticas se debe a mecanismos externos o a los atributos propios de los actores participantes de la red implica moverse por una línea muy delgada, que puede complicar el análisis de situaciones empíricas cuando es necesario dirimir si se trata de una institución informal o de redes interpersonales.

2. El enfoque teórico con el que trabajamos recupera la influencia de factores informales sobre las relaciones políticas en el marco de sistemas democráticos, pero creemos es necesario considerar también los componentes no racionales de las relaciones políticas. Las instituciones constituyen un marco de referencia para actores que estructuran prácticas utilizando reflexivamente reglas formales e informales, pero las relaciones entre los actores participantes en la implementación de políticas públicas están atravesadas también por componentes afectivos que influyen sobre las relaciones entre los actores y, en consecuencia, sobre los resultados de una política pública. También sobre el funcionamiento interno de las dependencias estatales, en la relación entre los diferentes organismos del Estado y en los vínculos entre el Estado y la sociedad civil. No hay que perder de vista que el trato cotidiano entre actores genera lazos que van más allá de las reglas y pueden entrar en tensión con ellas.

3. En términos prácticos, para el análisis de situaciones específicas, las tipologías sobre las relaciones entre instituciones formales e informales se mostraron aplicables a un amplio rango de situaciones. En este sentido, creemos que los tipos de relaciones propuestas por los autores mencionados son claros y operativos a la hora de identificar relaciones entre reglas formales y elementos informales, que pueden ser igualmente aplicables a las relaciones entre diferentes tipos de reglas o elementos informales.

Por último, queremos destacar nuevamente los efectos positivos —o no sólo negativos— que pueden ejercer las reglas y otros elementos informales sobre la implementación de políticas públicas y señalar que, al menos para el caso

analizado, los obstáculos para el desarrollo de esta política pública no fueron producto de la falta de la informalidad, sino de la complejidad e inestabilidad del contexto político, económico y social que cambió la situación sociológica específica en la que se había pensado la ZFS y modificó recurrentemente las prioridades de la agenda institucional a nivel provincial y nacional, y las expectativas de los actores sobre la política pública analizada.

Bibliografía y fuentes

- Azira, J. y Smith, J.** (2012). "Informal Institutions in Established Democracies". En *Perspectives on Politic* vol10 (1), pp. 37-55.
- Bardach, E.** (1977). *The implementation game*. Cambridge, EEUU: MIT Press.
- Brie, M. y Stolting, E.** (2013). "Formal institutions and informal". En T. Christiansen y Ch. Neuhold (Eds.). *International Handbook on Informal Governance*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 19-40.
- Castellani, A.** (2008). "Ámbitos privilegiados de acumulación. Notas para el caso argentino (1976- 1989)". *Apuntes de investigación del CECyP* 14, pp. 138-157.
- Centrángolo, O. y Jiménez, J. P.** (2004). *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*. Buenos Aires: CEPAL.
- El Sur** (2003, 26 de diciembre). "La localización de la zona franca en está en discusión en la provincia". *El Sur*: Villa Constitución.
- Freiberg, F. y Levitsky, S.** (2007). "Organización informal de los partidos en América Latina". *Desarrollo Económico* vol 46 (168), pp. 539-568.
- Gené, M.** (2019). *La rosca política*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Giorgi, G.** (2014). "Los factores 'extrapolíticos' de la carrera política: una aproximación a las sociabilidades de los ministros de la Nación en la Argentina (1854-2011)". *Política. Revista de ciencia política* vol52 (2), pp. 243-275.
- Granovetter, M.** (1973). "The strength of weak ties". *American Journal of Sociology*, vol 78 (6), pp. 1360 - 1380.
- Helmke, G. y Levitsky, S.** (2004). "Informal institutions and comparative politics: a research agenda". *Perspective on politics* vol 2 (4), pp. 725-740.
- Hogson, G.** (2011). "¿Qué son las instituciones?". *Revista CS* 8, pp. 17-53.
- La Capital** (2003, 19 de diciembre). "Bogllione: No se puede relegar a Rosario dentro de la Región Centro". *La Capital*: Rosario.
- (2003, 18 de diciembre) "Obeid pone a Santa Fe- Paraná como eje para la Región Centro". *La Capital*: Rosario.

- Lauth, H. J.** (2015). "Formal and informal institutions". En J. Gandhi y R. Ruíz-Fino (Eds.). *Routledge Handbook of Comparative Political Institution*. Abingdon; Routledge.
- (2000). "Informal institutions and democracy". *Democratization* vol7 (4), pp. 21-50
- Madoery, O.** (1996). *Zonas francas. Desarrollo regional y exportaciones*. Buenos Aires, Argentina: Ad Hoc.
- Pressman, J. y A. Wildavsky** (1984). *Implementación. Como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Megías, A.** (2007). "La civilización verdadera: los argumentos de la modernización. Santa Fe, siglo XIX". *Cuadernos de Historia, Serie Economía y Sociedad* 9, pp. 87-103.
- Pressman, J. y Wildavsky, A.** (1984). *Implementación. Como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica.
- República Argentina (1994, 17 de junio). *Ley 24 331*. Boletín oficial de la República Argentina: Buenos Aires.
- (1992, 06 de noviembre). Decreto 2034. Boletín oficial de la República Argentina: Buenos Aires.
- (1981, 23 de marzo). *Ley 22 415*. Boletín oficial de la República Argentina: Buenos Aires.
- (1907, 23 de septiembre). *Ley 5142*. Boletín oficial de la República Argentina: Buenos Aires.
- Rofman, A. y S. Peñalva** (1995). La privatización de SOMISA y su impacto en la producción y el empleo en San Nicolás. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Vol. 5 (8), pp. 55-89.
- Strada, J.** (2017). Reconversión productiva y tercerización laboral en la industria: el caso Acindar. *H-Industria: revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*, año 11 (21), pp. 28-53.
- Tchintian, C.** (2009). "Gobernadores en política nacional. Una revisión teórica". *Colección* 10, pp. 107- 132.

Desafíos para el desarrollo de Argentina ante el ascenso de China y el cambio geopolítico global

LUCIANO MORETTI

lmoretti@fcjs.unl.edu.ar

Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (UNL/CONICET)

JOEL SIDLER

jsidler@fcjs.unl.edu.ar

Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (UNL/CONICET)

EMILIA ORMAECHEA

eormaechea@fcjs.unl.edu.ar

Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (UNL/CONICET)

Resumen

El ascenso económico de China implica una transformación geopolítica y nuevos desafíos y oportunidades para el desarrollo de los países de la periferia y semiperiferia. En ese marco, el mayor protagonismo de China en el Sur Global, y particularmente en América Latina, dio lugar a un nuevo imaginario de desarrollo que algunos autores denominaron como “Consenso de Beijing”. Desde esta perspectiva, el Estado asumiría un rol central para el desarrollo en un escenario multipolar motorizado por la promoción de la cooperación Sur-Sur. Sin embargo, no son pocas las voces que alertan sobre la posible recreación de las tradicionales relaciones de dependencia que podrían estar promoviéndose entre América Latina y China. El presente trabajo tiene por fin situar este elemento coyuntural en un marco de análisis más general, que concibe las relaciones centro-periferia a partir de las cuales se estructuran las relaciones geoeconómicas y geopolíticas a escala global. En la coyuntura actual, caracterizada por el declive de la hegemonía norteamericana, se abre un período de disputas donde pujan proyectos alternativos. Luego de la crisis de la hegemonía neoliberal y las críticas al Consenso de Washington, la emergencia de China amplía el margen de maniobra de América Latina respecto del anterior predominio estadounidense, pero ello no implica necesariamente la superación de los tradicionales condicionamientos que caracterizan la relación centro-periferia. En ese marco, el trabajo analiza los vínculos que actualmente se promueven entre China y Argentina en este nuevo contexto, a partir de considerar los tratados bilaterales, las áreas de inversión y los intercambios

comerciales sectoriales. Como resultado del análisis, reflexionamos sobre los desafíos para el desarrollo de Argentina en este escenario de importantes transformaciones a escala mundial.

Palabras clave: América Latina / Estado / periferia / sistema mundo

“The real potential significance of China (...) is that its re-emergence may herald a new set of ideas, influences and interests operating in arenas that have formerly been dominated by the West.”

Beeson and Li (2015:107)

Introducción

Desde principios del siglo XXI, se registra una profunda transformación geopolítica caracterizada por el ascenso económico de China y del resto del llamado Sur Global. Ello se ve reflejado principalmente en el incremento de los intercambios comerciales al interior del Sur, a diferencia de los tradicionales intercambios desiguales Norte-Sur, lo que abre nuevos desafíos y oportunidades para el desarrollo de los países de la periferia y la semi-periferia.

En ese marco, China se consolidó como uno de los principales socios comerciales de América Latina, y en particular de Argentina. Al mismo tiempo, los países latinoamericanos registraron altas tasas de crecimiento económico y el Estado recobró una participación activa en la problemática del desarrollo. Algunos autores denominaron a este nuevo escenario como “Consenso de Beijing” (Arrighi and Zhang 2010; Ramo 2004). Desde una perspectiva diferente a la neoliberal, y contrastando con el anterior predominio del Consenso de Washington, se argumenta que el Consenso de Beijing habilitaría procesos de desarrollo orientados por el Estado, sobre un escenario multipolar motorizado por la promoción de la cooperación Sur-Sur bajo el liderazgo de China.

Sin embargo, a pesar de las expectativas favorables para el desarrollo económico y productivo de la región, no son pocas las voces que llaman la atención sobre la recreación de las tradicionales relaciones de dependencia de América Latina con otras regiones del mundo basadas en formas de comercio desigual, pero esta vez con centro en China. En efecto, el contexto en el que se despliega el Consenso de Beijing se basó en una nueva ronda de acumulación por desposesión a partir de la extracción intensiva de recursos naturales, principalmente de hidrocarburos, minerales, materias primas y alimentos. Esto dio lugar a una crítica al modelo de desarrollo sintetizada en la idea del “Consenso de los *Commodities*”, lo que generó un debate sobre las formas de inserción de los países de la región en el comercio internacional y las consecuencias que ello tiene en cuanto al modelo productivo, su sustentabilidad y la inclusión social.

El presente trabajo tiene por fin situar este elemento coyuntural en un marco de análisis más general que concibe las relaciones centro-periferia a partir de las cua-

les se estructuran los procesos geoeconómicos y geopolíticos a escala global. En ese sentido, parte de considerar una estructura sistémica jerárquica y desigual, comandada por un Estado hegemónico que lidera los procesos de acumulación y reproducción económicos y sociales. De esta forma, las estrategias de desarrollo dominantes en los países periféricos y el rol que asume el Estado en esos procesos están relacionados y condicionados por las transformaciones que se expresan a nivel sistémico. En la coyuntura actual, caracterizada por el declive de la hegemonía norteamericana, se abre un período de disputas donde pujan proyectos alternativos. Luego de la crisis de la hegemonía neoliberal y las críticas al Consenso de Washington como estrategia de desarrollo principal, la emergencia de China amplía el margen de maniobra respecto del anterior predominio estadounidense, pero ello no implica necesariamente la superación de los tradicionales condicionamientos que caracterizan la relación centro-periferia.

En ese marco, analizaremos, en primer lugar, el ascenso económico de China en el contexto del declive de la hegemonía estadounidense y las transformaciones que ello implica a nivel sistémico, lo que abre paso al novedoso contexto geoeconómico y geopolítico donde se enmarca el “Consenso de Beijing” y las actuales discusiones sobre el desarrollo de América Latina. En segundo lugar, analizamos los vínculos que se promueven entre China y Argentina en este nuevo contexto, a partir de considerar los tratados bilaterales, las áreas de inversión y los intercambios comerciales sectoriales. Como resultado del análisis, reflexionamos sobre los desafíos para el desarrollo de Argentina en este escenario de importantes transformaciones a escala mundial.

El ascenso del Sur Global y la emergencia de China

Hacia fines del siglo XX, a la par que Estados Unidos promovió un proceso de globalización neoliberal que consolidó su etapa de valorización financiera, se fue gestando y consolidando una novedad económica y política al interior de la periferia y la semi-periferia del sistema mundo capitalista. Este fenómeno es conocido como el ascenso del Sur Global (Fernandez, Lauxmann, and Trevignani 2014; Fernández and Moretti 2020; Horner and Nadvi 2017). Se trata de un proceso en el cual regiones y países que hasta el momento habían tenido un rol marginal en términos del Producto Bruto Interno (PBI) global, comercio y producción adquieren una dinámica intra-regional al punto de tener el potencial de subvertir la jerarquía de riqueza mundial junto con las tradicionales relaciones de dependencia establecidas entre el Norte y el Sur (Fernández 2017).

Al observarlo como una totalidad, la convergencia económica entre el Sur Global y el Norte Global se vuelve visible desde los años 60s, a causa del crecimiento del este asiático y las habilitaciones geopolíticas para su despegue. Sin embargo, desde los 2000s, este hecho no sólo se aceleró, sino que alcanzó una situación sin precedentes en la cual el Sur Global superó al Norte Global en términos de PBI. Esto fue acompañado por la reevaluación de las relaciones entre la estructura, las dinámicas y las jerarquías del sistema mundo capitalista.

Este proceso puede ser analizado a partir de considerar tres dimensiones interrelacionadas: a) la dinámica económica (comercio, inversiones y crecimiento del producto manufacturero); b) el dinamismo económico (desarrollo tecnológico a partir de inversiones en I+D y patentes); c) y el creciente control que desempeñan las empresas transnacionales ubicadas en el Sur Global sobre las actividades centrales al interior de las Cadenas de Valor Global (Fernández and Moretti 2020). Como resultado, el Sur Global se ha convertido en el espacio privilegiado de la economía mundial en la generación de actividades que fortalecen el proceso de acumulación, además de asumir un mayor control del mismo, lo que se observa al considerar el número creciente de empresas transnacionales radicadas en el Sur Global que lideran las Cadenas de Valor Global. Asimismo, el crecimiento de los flujos comerciales dentro del Sur Global ha superado a los tradicionales intercambios entre el Norte y el Sur. Además, la magnitud de todo el comercio al interior del Sur Global es igual a todos los intercambios comerciales que se producen al interior del Norte Global, lo que demuestra la creciente integración económica de esta macro-región (Horner and Nadvi 2017).

Sin embargo, las mismas variables que muestran la creciente relevancia cuantitativa y cualitativa del Sur Global dan cuenta de las asimetrías internas en las estructuras de acumulación e intercambio que se fueron consolidando desde comienzos de este siglo. Si bien se está fortaleciendo la integración económica Sur-Sur y los flujos comerciales, el Este asiático lidera este proceso bajo la influencia de China, que busca establecer nuevas instituciones globales -u ocupar las ya existentes- como estrategia para afianzar su rol en el escenario mundial.

El crecimiento económico de China y su enorme influencia geopolítica son el resultado de un proceso que se inicia con la Revolución China y la proclamación de la República Popular China, se expande a partir de 1978 durante el período de “reforma y apertura” y se consolida en el siglo XXI de la mano del ascenso del Sur Global en el marco de la estrategia geopolítica de “*China Go Global*” y “La ruta de la Seda”. En tan sólo medio siglo, China pasó de ser uno de los países más pobres de la periferia del sistema mundo capitalista, a convertirse en el centro de la producción material de todo el planeta. Beijing es hoy la ciudad con más billonarios del globo, y

las empresas chinas (tanto estatales como privadas) se han vuelto marcas conocidas en todo el planeta, de la mano de las nuevas tecnologías y el avance tecnológico.

El imparable ascenso económico de China en la jerarquía del sistema mundo capitalista trae aparejado grandes interrogantes para el resto de los países del Sur Global. En el caso de América Latina, y en particular de Argentina, se resume bajo la idea de oportunidades y amenazas. Por un lado, surgen dudas respecto a si la presencia de China motorizará no sólo el crecimiento de la región sino su desarrollo. Por otro lado, se señalan las amenazas que representa el ingreso de China como socio comercial mayoritario en la región, advirtiendo sobre la posible recreación de relaciones asimétricas. La bibliografía analítica del Sistema-Mundo puede proveer-nos de herramientas al respecto.

De acuerdo a la perspectiva propuesta por Wallerstein, la economía mundo es una zona geográfica de grandes proporciones dentro de la cual existe una división social del trabajo y, en consecuencia, un nivel de intercambio significativo de bienes y servicios, así como un flujo de capital y de trabajo. Una de sus características definitorias es que no está limitada por una estructura política unitaria. Por el contrario, existen múltiples unidades políticas vinculadas entre sí en el marco del moderno sistema mundo que constituye un sistema interestatal. Dicha economía mundo es una economía mundo capitalista. Esto quiere decir que el imperativo principal que rige todo el sistema es la acumulación incesante de capital (Wallerstein 2004).

Siendo este el imperativo primario del sistema, la economía-mundo capitalista necesita para su supervivencia de la fragmentación de las unidades políticas soberanas que lo componen y que son impulsadas a competir entre sí por recursos y territorios. De la misma forma, necesita que esas unidades (los Estados nación) se mantengan en un equilibrio de fuerzas relativo, de forma tal que ninguna unidad se imponga sobre el resto al punto que controle todo el espacio y pueda imponerse sobre los intereses de los capitalistas. Eventualmente, surge una potencia que se vuelve hegemónica y detenta (por un período de tiempo) el liderazgo global, otorgando cierto orden al sistema. De esta forma, los capitalistas tienen siempre el resguardo (o la amenaza) de poder migrar hacia otros espacios más beneficiosos para sus intereses, limitando el poder de los Estados (Arrighi 2008).

Este sistema mundo, compuesto por Estados Naciones, es estructuralmente desigual. Es un sistema jerárquico y ordenado verticalmente en el cual los países centrales detentan posiciones de supremacía económica sobre la base de que sus empresas ocupan posiciones de monopolio u oligopolio en las redes de producción y comercio mundial, y utilizan esas posiciones para extraer recursos y excedente de los países de la periferia del sistema (Hopkins and Wallerstein 1986). Actualmente, el sistema mundo capitalista no es una estructura dual sino tripartita, dado que pa-

ra mantener su estabilidad necesita de un estamento intermedio, la semi-periferia. Esta cumple un rol de estabilizador político, similar al que ocupan los sectores medios y profesionales en la estructura de clases de una sociedad. La semi-periferia está compuesta por aquellos países con un grado de desarrollo intermedio. Por un lado, padecen las prácticas de monopolio y comercio desigual que imponen los países centrales, pero por el otro lado, obtienen beneficios respecto de los países de la periferia. De no existir la semi-periferia el sistema podría colapsar por la rebelión de los países de la periferia que se unirían bajo el esquema de un movimiento anti-sistémico (Wallerstein 2004a).

Hacia finales del siglo XX, la estructura de la economía mundo capitalista estaba constituida por una minoría de la humanidad en los países centrales (oscilando entre un 12% y un 20%), otra minoría en la semi-periferia (América Latina, la URSS, Europa del Este) y una enorme mayoría de la humanidad en la periferia (India, China, el Sudeste Asiático y África). Con esta distribución demográfica y de riquezas, los países centrales pueden sostener altos niveles de consumo y sus capitalistas altos niveles de ganancia mediante la apropiación de recursos y excedente del resto del mundo. El sistema capitalista necesita garantizar, para su funcionamiento, cuatro factores de producción básicos, que deben mantenerse relativamente baratos para permitir un margen de ganancias que posibilite la acumulación ilimitada de capital. Estos son: el factor trabajo, materias primas, tierras productivas, y alimentos (Moore 2013a).

Figura N° 1: población y PBI por áreas del Sistema Mundo, años elegidos

	Población	PBI
	<i>1990</i>	
Centro	16,78	82,51
Semiperiferia	15,38	11,21
Periferia	65,91	5,71
	<i>2005</i>	
Centro	15,57	77,46
Semiperiferia	12,82	10,49
Periferia	71,62	12,05
	<i>2019</i>	
Centro	14,87	61,58
Semiperiferia	33,91	29,01
Periferia	51,22	9,41

Fuente: elaboración propia en base a datos de World Bank Development Data

En la figura N°1 podemos observar cómo se ha ido modificando la estructura de riqueza del sistema mundo y la distribución de población dentro de cada área. En el año 1990, el 65,9% de la población mundial vivía dentro de la periferia y detentaba

tan sólo el 5,7% del PBI global. Para el año 2005, producto de las consecuencias de la disolución del bloque soviético, una mayor porción de la población vivía en la periferia, pero ahora detentaba una mayor parte del PBI como resultado del incipiente ascenso económico del Sur Global. Ya para el año 2019, con la consolidación del ascenso del Sur Global, China logra ascender desde la periferia hacia la semi-periferia arrastrando consigo el 20% de la población y del PBI global. Este crecimiento de la semi-periferia atenta contra la estabilidad a mediano y largo plazo del sistema mundo capitalista dado que incrementa la disputa entre las potencias por el acceso a recursos estratégicos. Este paso desde la periferia a la semi-periferia marcaría el ingreso de China al directorio de las grandes potencias que rigen y ordenan el sistema internacional desde posiciones de oligopolio (Bolinaga 2013).

Para mantener su ritmo vertiginoso de crecimiento y consolidar su posición en la jerarquía de riqueza, China necesita del acceso a su propia periferia o área de influencia dentro de la cual colocar sus productos manufacturados, acceder a recursos naturales y canalizar sus excedentes financieros, producto del sobrecalentamiento de su economía. Aparecen como grandes desafíos el poder garantizar bienes básicos como el alimento para un país que alberga el 20% de la población mundial y tan sólo un 8% de las tierras cultivables del planeta (Sly 2017). En ese sentido, el acceso a fuentes baratas de alimento garantiza la estabilidad de los salarios a mediano plazo y posibilita sostener la tasa de ganancia media de los capitalistas chinos. De lo contrario, un incremento del costo laboral y un aumento de la carestía de la vida atentan con detener el crecimiento económico chino, aumentar la conflictividad social y la puja distributiva, lo que constituye una amenaza para la legitimidad de este modelo (Li 2016).

Es aquí, y en el marco de este proceso, donde localizamos los principales desafíos para el resto de los países del Sur Global. Los países de América Latina y África en particular, así como algunos del sudeste asiático, se han beneficiado enormemente del incremento de los precios de las materias primas, un proceso conocido como el "*boom de los commoditties*". Esta irrupción de China en la economía mundo producto del éxito de su modelo de crecimiento y desarrollo, generó también un fuerte resquebrajamiento ideológico a nivel sistémico con respecto a finales del siglo XX. Esto se debe a que la prédica neoliberal de finales del siglo XX sostenía discursivamente la necesidad de la retirada del Estado Nación del ámbito del mercado, o relegar su accionar a la promoción de intervenciones puntuales que ayudaran a la mercantilización de nuevos espacios, productos y servicios. Sin embargo, el modelo chino fue exitoso renegando y contradiciendo dicha perspectiva. El Estado fue y es un actor clave para entender el desarrollo económico del gigante asiático. De todas formas, la bibliografía especializada se encuentra dividida entre quienes sostienen

la existencia de un neoliberalismo con características chinas (Harvey 2007; Li 2008), y aquellos que ven en el modelo chino un tipo de Estado desarrollista similar al de Japón o los Tigres Asiáticos, modelo que China estaría promoviendo o habilitando en el resto del Sur Global (Arrighi and Zhang 2010; Liu, Dunford, and Gao 2018; Ye 2020).

La escalada de precios fue motorizada por el incremento de la demanda mundial en el marco del proceso antes descripto. Desde principios del siglo XXI, China ha desplegado una batería de políticas internacionales tendientes a fortalecer sus vínculos con el resto del Sur Global, promoviendo una agenda alternativa a las políticas neoliberales del Consenso de Washington. La combinación de ambos procesos, el económico por un lado y el político por el otro, se encuentran resumidos en la narrativa del Consenso de Beijing (Ramo, 2004)

Del consenso de Washington al consenso de Beijing

La emergencia del Sur Global, y en particular la presencia de China, permitió mayores niveles de autonomía para la región latinoamericana. Esto, sumado al fracaso del neoliberalismo en la región, permitió un conjunto de transformaciones que se pueden resumir en la crítica al Consenso de Washington y la emergencia del Consenso de Beijing. Discursivamente, ese cambio implicó una nueva forma de entender el rol del Estado para el desarrollo.

La postulación de un denominado “Consenso de Beijing” fue primero formulada por Ramo (2004), como una expresión que intenta sintetizar el fenómeno del resurgimiento de China en la escena global y la expansión de un conjunto de modalidades de intervención del Estado que sean alternativas al Consenso de Washington. De esta forma, el Consenso de Beijing surge en un momento caracterizado por la crisis de la hegemonía estadounidense y enfrentando “desde la periferia y el Sur global los postulados del Consenso de Washington como vía para el desarrollo” (Nemiña 2018:152).

Según Ramo, el Consenso de Beijing consiste en tres teoremas. El primero reposiciona el valor de la innovación y rompe con la mirada evolutiva y lineal del progreso, según la cual los países en desarrollo deberían ascender desde mercados basados en la utilización de tecnologías simples hacia las más complejas. Sobre la base de este principio, el Consenso de Beijing plantea la posibilidad de instaurar un ritmo de cambio tecnológico que se mueva más rápido que las contradicciones que este proceso de transformación pueda generar, y para lograrlo el rol de la innovación es central. El segundo teorema demanda un modelo de desarrollo donde la

sustentabilidad e igualdad se conviertan en los principios que guíen una planificación económica. Esto implica mirar más allá de las mediciones per-cápita del PBI y hacer foco en la calidad de vida como la única manera de manejar las masivas contradicciones del desarrollo. De acuerdo con Ramo, por entonces China expresaba un modelo de desarrollo con estas características. Finalmente, el Consenso de Beijing contiene una teoría de la auto-determinación, que pone el énfasis en utilizar el crecimiento como herramienta de autonomía para evitar que los poderes hegemónicos puedan coartar ese proceso (Ramo 2004).

Ramo sostiene que China marca el camino para otras naciones alrededor del mundo que están en la búsqueda de “no sólo cómo desarrollar sus países, sino también cómo insertarse en el orden internacional en una forma que les permita ser realmente independientes, para proteger su estilo de vida y decisiones políticas” (Ramo 2004). Aquí comienzan a ejercer un papel protagónico los imaginarios que este proceso suscita a nivel global, instaurando nuevas narrativas en torno a la autonomía y el desarrollo. En los tres elementos centrales que el Consenso de Beijing intenta difundir alrededor del globo se encuentra contenido un rol central del Estado, que recupera una notoriedad abandonada durante el Consenso de Washington, al menos en términos discursivos. El Estado es visto ya no como un “obstáculo” para el desarrollo, sino como un promotor de la innovación, con una planificación que contenga un avance sustentable y equitativo, al tiempo que acumule política y económicamente recursos que fortalezcan su autonomía en el concierto de las naciones.

En contraposición a la pretensión de validez universal de los postulados del Consenso de Washington, es decir, que las recetas funcionaban independientemente del lugar en el que fueran aplicadas, los postulados del Consenso de Beijing resaltan la variedad de caminos hacia el desarrollo (Arrighi and Zhang 2010). La difusión de este nuevo enfoque, en consonancia con el reposicionamiento o re-emergencia de China a nivel global, ha implicado una transformación para la región latinoamericana en lo que va del siglo XXI. La pregunta central, formulada por Arrighi y Zhang, es bajo qué circunstancias el Consenso de Beijing puede llevar a la formación de una alianza de países no desarrollados o periféricos con capacidad para contrarrestar la histórica subordinación política y económica al Norte Global, esto es, qué posibilidades existen para un “Nuevo Bandung” (Arrighi & Zhang 2009).

Es en este marco donde se plantean las oportunidades y amenazas para el desarrollo de América Latina. Mientras que, por un lado, la presencia de China en la economía mundial y como socio comercial motoriza las exportaciones de los países de la región y aporta financiamiento productivo en áreas estratégicas, por otro lado,

es necesario observar el tipo de relaciones que se promueven con y desde la región. Para ello, a continuación, centramos el análisis en el tipo de vínculos que se establecieron entre China y Argentina a partir del comienzo de este siglo.

Del imaginario a los hechos: la relación China-Argentina bajo el Consenso de Beijing

Desde fines del año 2004, las relaciones bilaterales entre China y Argentina tomaron un impulso sustantivo producto de la visita del presidente de la República Popular de China, Hu Jintao a la región latinoamericana. En dicha gira, Hu visitó Brasil, Argentina y Chile, y se firmaron tratados bilaterales de entendimiento. Desde ese momento, Argentina cataloga su relación con China como “socia estratégica”, estatus que más tarde se elevaría al rango de “integral”. Una de las particularidades salientes de este primer tratado es que Argentina reconoce a China como una “economía de mercado plena”, por sobre la categoría que le otorgara la Organización Mundial del Comercio. De esta manera, Argentina pierde capacidades de respuesta frente a estrategias de *dumping* comercial por parte de sus socios chinos.

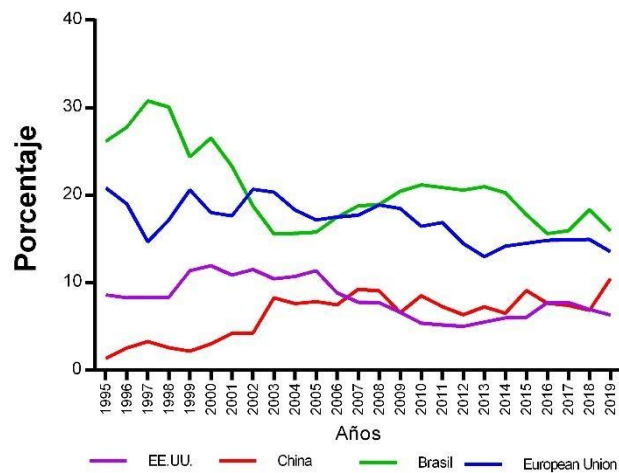
La elite estatal china posee un interés estratégico en la región a la cual se invita a participar de un proceso de globalización acelerada en el marco de las iniciativas estatales de “*China Go Global*” y, más adelante, de “La ruta de la Seda”. El año 2004 marca un punto de inflexión a partir del cual las relaciones comerciales se profundizaron, pero también se ampliaron hacia otras esferas como la cooperación militar, la ciencia, la tecnología, la cultura, las inversiones y la geopolítica (Laufer 2019; Slipak 2014; Slipak and Ghiotto 2019). Para el caso argentino, las relaciones comerciales fueron un primer motor esencial en esta relación. El Estado nacional tomó el asunto en sus manos y promovió acuerdos internacionales, rondas de negocios, visitas diplomáticas y la coordinación en asuntos globales junto con China.

A lo largo del siglo XXI, China se ha convertido en uno de los principales socios comerciales del país y, como se observa en la Figura N°2, es actualmente el tercer destino de las exportaciones argentinas, superando a los Estados Unidos y alcanzando a la Unión Europea. Según Slipak (Slipak 2014), para el año 2012, Argentina se encontraba entre los tres principales países de la región en recibir exportaciones de China y en el segundo como origen de importaciones.

Un primer momento de esta relación comercial estuvo marcada por el alto precio de los *commodities*, principalmente de los porotos de soja y sus derivados. China pasó de comprar tan sólo el 13% de las exportaciones de soja del país a consumir el 88% de las mismas, como podemos observar en la figura N°3. Los porotos de soja

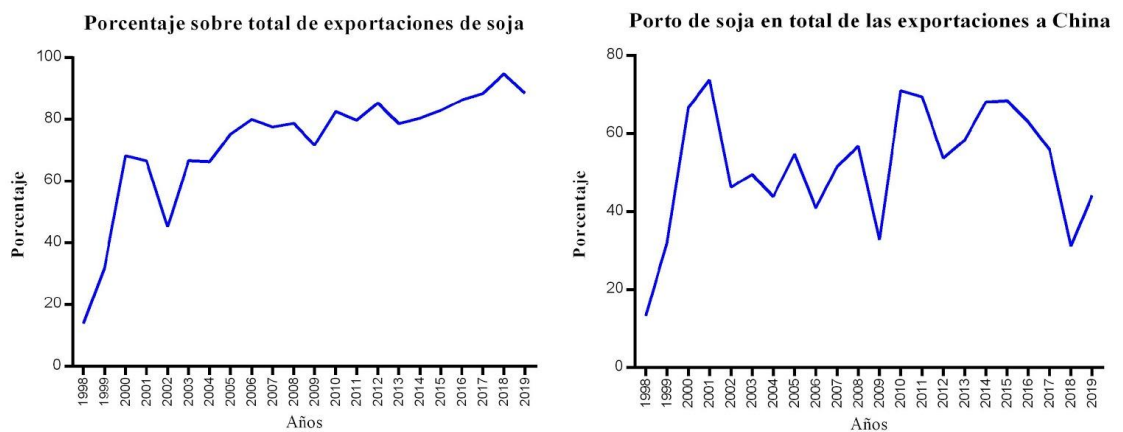
representaban, a 2019, el 45% del total de las exportaciones argentinas hacia China. Fue a partir de la crisis económica mundial del año 2008, y luego de la caída relativa de los precios internacionales de las materias primas, que la relación bilateral tomó otra consistencia cuando comenzaron a materializarse las inversiones extranjeras directas en el país. China se convirtió rápidamente en un proveedor de capitales preponderante, sobre todo durante los años en que Argentina tuvo vedado el acceso a los mercados internacionales de crédito, producto de los conflictos con los llamados “fondos buitres”.

Figura N° 2: Principales destinos de las exportaciones argentinas



Fuente: elaboración propia en base a datos de UNCTAD

Figura N°3: Peso de las exportaciones de soja en el comercio bilateral con China

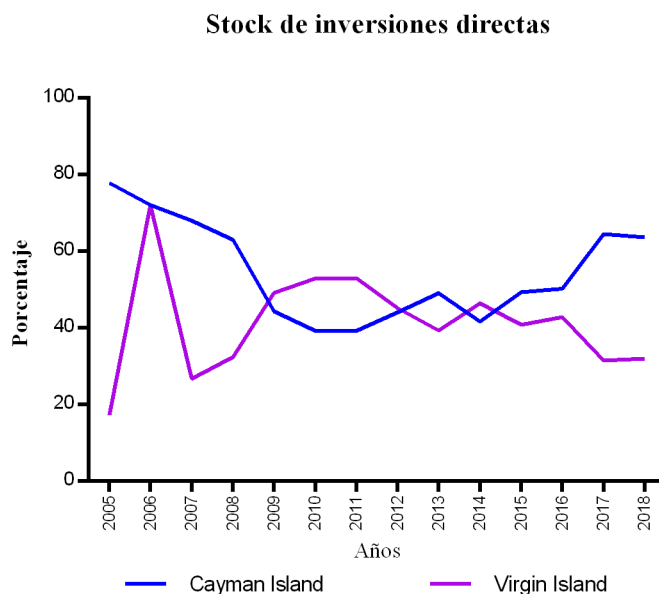


Fuente: elaboración propia en base a datos de COMTRADE

En relación con las inversiones extranjeras directas existen discrepancias en las bases de datos disponibles. Según Ho Fung Hung (2018), esto se debe a varias razones. En primer lugar, existe un desfase entre los anuncios que realiza el gobier-

no chino, la firma de los tratados y la llegada concreta de las inversiones. Para el caso de Argentina, muchas de las inversiones que se habían anunciado y firmado en los tratados de entendimiento durante el año 2015 quedaron detenidas o bajo revisión en el período 2015-2019 debido al cambio de gestión y su realineamiento con los Estados Unidos (Laufer 2019). En segundo lugar, ha sido parte de la política internacional de China, principalmente en el marco del “China Go Global”, hacer grandes anuncios de inversiones en relación con los intereses estratégicos del país en diferentes países del mundo, pero luego esas inversiones no han encontrado eco en las dirigencias de empresa en China (Ye 2020). En tercer lugar, es complicado hacer un rastreo del origen de las inversiones, ya que muchas de ellas se realizan a través de paraísos fiscales como las Islas Vírgenes, Bahamas, o las Islas Caimán, reconocidos por su laxa regulación en términos de controles de divisas. Según los datos consignados en la figura N°4, las Islas Caimán y las Islas Vírgenes representan los destinos privilegiados de los capitales chinos, y entre ambas acumulan el 95% de los stocks de inversiones extranjeras directas.

Figura N°4: Stock de Inversiones chinas en América Latina por lugar de destino

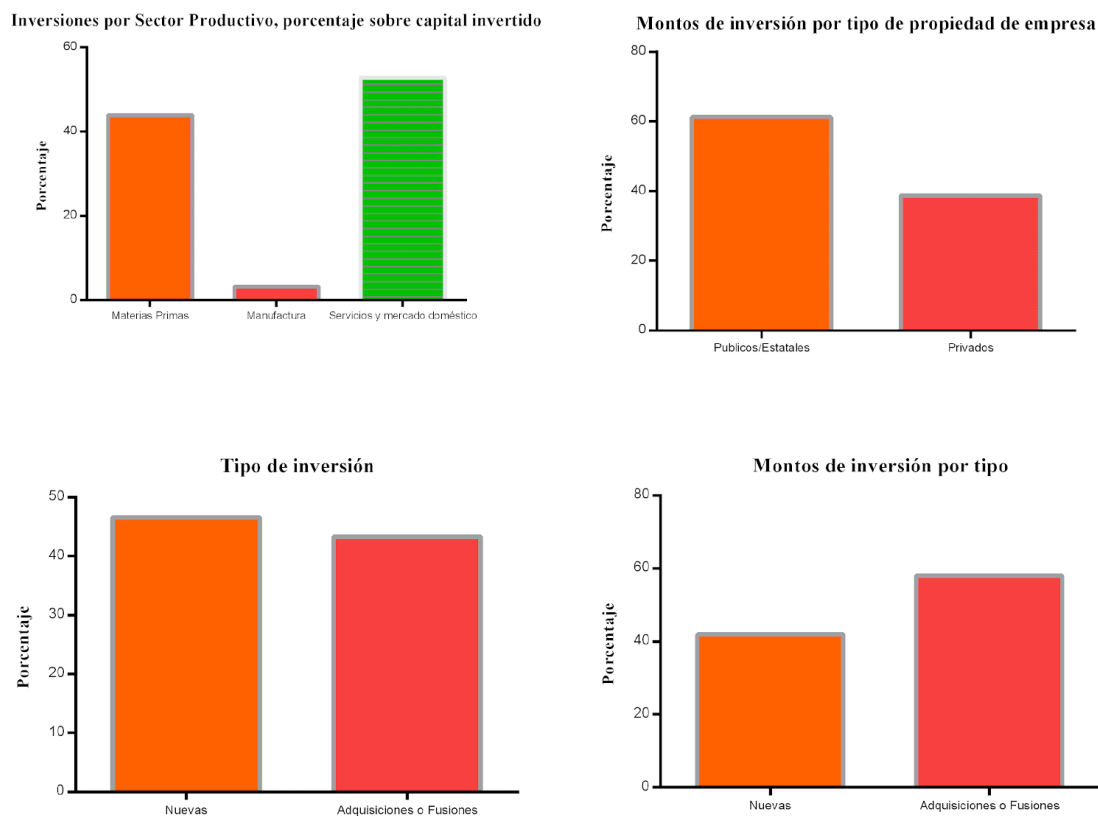


Fuente: elaboración propia en base a los datos de MOFCOM

Al consultar otras fuentes de datos, podemos observar cuáles han sido los sectores económicos que ha privilegiado China a la hora de realizar inversiones extranjeras directas en Argentina. Según Laufer (2019), el modelo de inversiones chinas se orienta hacia el apalancamiento de actividades productivas primarias sobre la base de las tradicionales ventajas comparativas de Argentina. En ese mismo sentido, Slipak y Ghiotto(2019) advierten que las inversiones chinas se han concentrado en el auto-abastecimiento de energía y materias primas. Por lo tanto, la estrategia de

diversificar la producción y aumentar el valor agregado de las exportaciones sobre la base de las inversiones de empresas chinas en el país pareciera no ser adecuada. Si bien en Argentina se advierte sobre los peligros de la primarización económica que el vínculo con China acarrea, el Estado y ciertos actores económicos argumentan como solución la diversificación productiva y el aumento del valor agregado priorizando las inversiones extranjeras chinas.

Figura N° 5: Inversiones chinas en Argentina



Fuente: elaboración propia en base a datos de UNCTAD

En la figura N°5 desglosamos las inversiones chinas en Argentina sobre la base de datos provista por UNCTAD. Podemos observar que, en términos de los sectores productivos, las inversiones se concentran mayoritariamente en Servicios y Mercado Doméstico, principalmente en actividades ligadas a las telecomunicaciones, los hoteles y los bienes raíces; en segundo lugar, se encuentran aquellas actividades ligadas a la extracción de materias primas y energía; y, en tercer lugar, las inversiones relacionadas a las manufacturas, las cuales representan tan sólo un 3% de los capitales invertidos en el país. Del total de las inversiones realizadas en el país, un 58% corresponde a proyectos nuevos, es decir empresas que se radican en el país por primera vez, mientras que las fusiones y adquisiciones representan un 42%. Sin embargo, si observamos los montos de capital que corresponde a cada tipo, obser-

vamos que las adquisiciones y fusiones representan el 63,5%, mientras que las nuevas tan sólo el 36,5%. Es decir, que durante este período, los capitales chinos se han concentrado en mayor medida en la adquisición de empresas ya existentes, tomando el control de la producción de recursos claves para los intereses geoestratégicos del país. Por último, del total de estas inversiones, un 61,9% fueron realizados por empresas estatales chinas cuya orientación puede estar ligada más a los intereses políticos que al rédito económico, debido a la influencia directa del gobierno de china sobre sus directorios.

De este análisis se desprende que la estrategia centrada en la diversificación de la matriz productiva y la incorporación de mayor valor agregado impulsada por las inversiones chinas no encuentra hasta ahora un reflejo en la realidad. Por el contrario, como sostiene Laufer (2019), debemos sondear el origen de las trabas al desarrollo y la diversificación de la estructura productiva en el control que ejercieron históricamente los capitales extranjeros sobre los sectores económicos estratégicos. En este sentido, China reproduce hoy un patrón de inversiones dirigido a obtener el control de la producción y provisión de recursos claves. La primarización de la economía son el efecto y la causa del déficit comercial y la vulnerabilidad externa de nuestro país.

Reflexiones finales

El ascenso económico de China constituye el evento geopolítico y económico más distintivo de nuestra época. Su crecimiento económico a altas tasas y de manera sostenida a lo largo de más de cuatro décadas ha convertido a un país periférico, dependiente y pobre en el centro de la acumulación material de la economía mundial. China ha logrado romper la inercia sistémica y escalar en la jerarquía de riqueza desde la periferia hacia la semi-periferia del sistema mundo capitalista. Esto significó que más de 1200 millones de personas obtuvieran mejores niveles de vida y accedieran a mejores ingresos per cápita, lo que motorizó la demanda mundial de recursos naturales y energía. Se trata de un evento sin precedentes en la historia económica, dado que la población de China es igual a toda la población que habita hoy en el llamado Norte Global.

Sin embargo, este nuevo fenómeno geopolítico y económico representa un elemento de inestabilidad sistémica, debido al desbalance que existe hoy en la estructura tripartita del sistema y la creciente demanda de recursos, en una economía mundial donde se acrecienta la disputa entre las grandes potencias por el control de dichos recursos.

A medida que China aumenta su participación en el PBI mundial y su peso en la demanda global, los flujos comerciales y financieros, y se desarrolla, el nivel de ingresos medios crece atentando contra la estabilidad económica interna y generando tensiones sociales en torno a la puja distributiva, lo que pone en peligro la tasa de ganancia de sus capitalistas. Por todo esto, China necesita externalizar sus costos de producción y reproducción hacia una “nueva periferia”.

En este marco, América Latina y Argentina se han vuelto regiones de interés para China debido a la abundancia de recursos naturales, energía y alimentos que las caracterizan, y también por la dinámica histórica de sus mercados como receptores de productos manufacturados. Debido a esto, los flujos comerciales entre la región y China comenzaron a crecer desde comienzos del siglo XXI. La estrategia discursiva en torno al “Consenso de Beijing” ha sido el paraguas ideológico de las respuestas latinoamericanas a los cambios geopolíticos. Según los promotores de este nuevo consenso, por un lado, se fomentaría o habilitaría una mayor presencia del Estado en la planificación económica para el desarrollo. Por otro, se promoverían relaciones de cooperación Sur-Sur, buscando la complementariedad económica entre las regiones, a diferencia de las tradicionales relaciones asimétricas de dependencia que caracterizaron las relaciones Norte-Sur. Esto generaría un entorno favorable para el crecimiento y el desarrollo sostenible de todas las naciones sobre la base de la autodeterminación.

Sin embargo, si nos atenemos al análisis de los datos presentados en este trabajo, observamos que, en su relación con Argentina, China ha promovido una serie de acuerdos bilaterales de comercio, inversión y cooperación económica basados en los principios promovidos por la Organización Mundial del Comercio. Es decir que, en este aspecto, los capitales chinos han buscado obtener las mismas ventajas y garantías que los capitales del Norte. Argentina aceptó reconocer el estatus de China como economía de mercado plena renunciando a su capacidad de proteger sus productos frente a posibles maniobras de *dumping*.

En cuanto al rol del Estado argentino en la promoción del desarrollo en este nuevo contexto, observamos que, como estrategia central, se han promovido las relaciones con China sobre la base de los tratados bilaterales de inversión aceptando las reglas de juego propuestas por China en el marco de su expansión económica y financiera. Las inversiones chinas se volvieron cada vez más importantes para el país, a punto tal de que, discursivamente, se promovió la idea de que las inversiones extranjeras directas desde China nos ayudarían a generar actividades con mayor valor agregado recomponiendo nuestra balanza de pagos que actualmente es deficitaria.

No obstante, si observamos el destino las inversiones provenientes de China, se advierte que la gran mayoría se centró en la adquisición y fusión de empresas ya existentes en el país, antes que en la radicación de nuevas empresas. En cuanto a los sectores, dichas inversiones se centraron en el sector de bienes primarios, infraestructura y servicios, siendo la inversión en manufacturas un elemento casi marginal. De esta forma, la estrategia de aumentar el valor agregado de las exportaciones con ayuda de inversiones extranjeras pareciera no encontrar un correlato en la realidad. Esto se condice más con las necesidades de China de obtener un mayor y mejor abastecimiento de recursos naturales y alimentos a precios más baratos, debido a su situación geopolítica, que a la promoción de relaciones de cooperación Sur-Sur de beneficio mutuo como se planteaba en la idea del “Consenso de Beijing”.

Del análisis realizado, es posible señalar que en las relaciones entre Argentina y China existen condicionantes sistémicos que estructuran dicha relación. Los actores involucrados tienen el poder de maniobra suficiente como para sentar los términos en los que se sustentan dichos intercambios, lo que se puede observar en la firma de los convenios bilaterales. A pesar de ello, el Estado argentino ha promovido una forma de vinculación que no ha redundado en la consolidación de los mecanismos de política pública necesarios para que dichos intercambios sean beneficiosos para ambas partes. En cuanto a los sectores económicos que predominan en los intercambios comerciales y en las áreas de inversiones, se observa la permanencia de condicionantes estructurales históricos del aparato productivo argentino que tienden a reproducir y profundizar el peso de las actividades primarias por sobre las manufactureras, acentuando el perfil primario exportador y extractivista de la economía. En este sentido, el Estado aparece más como un garante de las condiciones necesarias para dicha reproducción que como un elemento de transformación.

Bibliografía

- Arrighi, Giovanni, and Li Zhang.** (2010). “Beyond the Washington Consensus: A New Bandung?” Pp. 25–57 in *Globalization and beyond: New examinations of global power and its alternatives*, edited by J. Shefner and P. Fernández-Kelly. Pennsylvania: Penn State University Press.
- Babones, Salvatore.** (2005). “The Country-Level Income Structure of the World-Economy.” *Journal of World-Systems Research* I(1974):29–55.
- Bolinaga, Luciano Damian.** (2013). *China y El Epicentro Económico Del Pacífico Norte*. edited by UAI. Teseo.

- Fernández, Víctor Ramiro.** (2017). *La Trilogía Del Erizo-Zorro. Redes Globales, Trayectorias Nacionales y Dinámicas Regionales Desde La Periferia*. Barcelona: Anthropos -Siglo XXI Editores - Ediciones UNL.
- Fernandez, Victor Ramiro, Carolina Teresita Lauxmann, and Manuel Facundo Trevignani.** (2014). "Emergencia Del Sur Global. Perspectivas Para El Desarrollo de La Periferia Latinoamericana." *Economia e Sociedade* 23(3):611–43.
- Fernández, Víctor Ramiro, and Luciano Moretti.** (2020). "Un Nuevo Sistema Mundo Desde El Sur Global : Gran Convergencia y Desplazamiento Geográfico Acelerado." *Geopolítica(s) Revista de Estudios Sobre Espacio y Poder* 11(2):313–44.
- Grell-Brisk, Marilyn.** (2017). "China and Global Economic Stratification in an Interdependent World." *Palgrave Communications* 3(1).
- Harvey, David.** (2007). *Breve Historia Del Neoliberalismo*. Madrid: AKAL.
- Horner, Rory, and Khalid Nadvi.** (2017). "The Rise of South-South Trade: Polycentric Patterns." *Global Development Institute Blog*. Retrieved (<http://blog.gdi.manchester.ac.uk/polycentric-trade/>).
- Hung, Ho Fung.** (2018). "The Tapestry of Chinese Capital in the Global South." *Palgrave Communications* 4(1):1–6.
- Laufer, Rubén.** (2019). "Argentina-China y La Política de Beijing Hacia América Latina." *Cuadernos Del CEL* 4(9):27–61.
- Li, Minqi.** (2008). *The Rise of China and the Demise of the Capitalist World-Economy*. Pluto Press.
- Li, Minqi.** (2016). *China and the Twenty First Century Crisis*. London: Pluto Press.
- Liu, Weidong, Michael Dunford, and Boyang Gao.** 2018. "A Discursive Construction of the Belt and Road Initiative: From Neo-Liberal to Inclusive Globalization." *Journal of Geographical Sciences* 28(9):1199–1214.
- Nemiña, Pablo.** (2018). "En Búsqueda de Una Inserción Financiera Poshegemónica. La Política Financiera Externa Del Kirchnerismo." *Semestre Económico* 21(47):147–73.
- Ramo, Joshua Cooper.** (2004). *The Beijing Consensus*. London: The Foreign Policy Centre.
- Slipak, Ariel, and Luciana Ghiotto.** (2019). "América Latina En La Nueva Ruta de La Seda; El Rol de Las Inversiones Chinas En La Región En Un Contexto de Disputa (Inter) Hegemónica." *Cuadernos de Estudios Latinoamericanos (CEL)* 4(7):26–55.
- Slipak, Ariel Martín.** (2014). "América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o Consenso de Beijing?"
- Sly, Maria Jose Haro.** (2017). "The Argentine Portion of the Soybean Commodity Chain." *Palgrave Communications* 3(1):1–12.
- Wallerstein, Immanuel.** (2004). *World-Systems Analysis: An Introduction*. Duke University Press.

Ye, Min. (2020). *The Belt and Road and beyond. State-Mobilized Globalization in China: 1998-2018*. New York: Cambridge University Press.

La reducción de homicidios en El Salvador, ¿responsabilidad de quién?

VICTORIA MUSTO

vicmustobarello@gmail.com

Centro de Investigaciones sobre Seguridad, Estado y Sociedad– Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales – Universidad Nacional de Rosario

Resumen

La tasa de homicidios en El Salvador – históricamente atribuida al accionar de las maras centroamericanas –ha descendido de manera considerable últimamente. A pesar de la importancia que esta situación conlleva para la seguridad pública del país, las causas que justifican este escenario son confusas. Por este motivo, el presente trabajo indaga tres posibles hipótesis que pretenden explicar el fenómeno: el Plan de Control Territorial sostenido por la administración actual de Nayib Bukele, la existencia de un diálogo informal entre el gobierno y los grupos mareros y, por último, la decisión unilateral de las maras de reducir la violencia. El trabajo finaliza con una breve conclusión.

Palabras clave: maras centroamericanas / Nayib Bukele / diálogo informal / tasa de homicidios

Introducción

La seguridad pública es un eje de primer orden en la gobernanza de cualquier país. Desde el retorno a la democracia, El Salvador no arrojaba en sus indicadores de violencia ningún dato alentador. Por el contrario, con escasas excepciones, año a año la tasa de homicidios, principal variable para medir el nivel de violencia de una sociedad, reflejaba un aumento creciente. A pesar de esto, últimamente, se asistió a un llamativo cambio de esta dañina tendencia. Esta tasa se redujo de manera espectacular y sostenida, llegando incluso a alcanzar cifras nunca antes vistas desde la resolución del conflicto armado (Agencia EFE, 2020). No obstante la magnitud de esta noticia, los distintos actores que analizan la seguridad –gobierno, medios de comunicación, organismos internacionales, academia, etc.–, no logran concertar una explicación unificada que de cuenta de la situación actual.

Históricamente, se han atribuido las cifras de los homicidios al accionar de las maras centroamericanas. En este sentido, tanto el presidente Nayib Bukele en su cuenta de Twitter como los canales oficiales de la presidencia, han sido concluyentes en afirmar que los menores niveles de violencia se explican por el éxito de su estrategia de seguridad, el Plan de Control Territorial y por su capacidad para hacer frente a estos grupos delictivos (Presidencia, 2020). Empero, muchos académicos y periodistas cuestionan esta afirmación, estableciendo la existencia de otras hipótesis que tendrían mayor fuerza explicativa para entender el presente panorama (Beltrán, 2020; Valencia, 2019; International Crisis Group, 2020; Redacción Verdad Digital, 2020).

Dichas hipótesis se pueden condensar en dos. Por una parte, existe la posibilidad de que el gobierno esté sosteniendo un diálogo informal con las maras, donde se negocie esta reducción de asesinatos. Por otro lado, es factible que a raíz de las estrategias de seguridad llevadas a cabo durante la presidencia de Mauricio Funes (2009 - 2014) y Salvador Sánchez Cerén (2014 -2019), sobresaliendo la Tregua y las Medidas Extraordinarias respectivamente, las maras hayan sufrido una serie de cambios y modificaciones internas que los hayan motivado a, de manera unilateral, optar por reducir la violencia, sin perder su capacidad de control en el territorio.

La investigación sobre los motivos que favorecen este descenso son claves para poder evaluar el sostenimiento de la reducción de la violencia y de la capacidad de fortalecimiento de la seguridad pública. Por tal motivo, el presente trabajo pretende indagar sobre los argumentos propuestos por los distintos actores para obtener unas reflexiones finales que contribuyan a esclarecer el paisaje. Para cumplir tal objetivo, el escrito se organiza en tres apartados, cada uno estudiando una hipótesis en particular –a) eficacia del Plan de Control Territorial, b) diálogo informal entre

el Estado y las maras y c) decisión unilateral de las maras de reducir la violencia —. El texto finaliza con una últimasección presentando las conclusiones.

El Plan de Control Territorial y la reducción de homicidios

La temática de la seguridad fue central en la plataforma de campaña presidencial de Nayib Bukele en el año 2019. En su plataforma política, presentó el denominado Plan Cuscatlán. Entre las principales características de este plan se encontraban diferentes estrategias para el fortalecimiento del orden público mediante mejoras en las condiciones de trabajo de los funcionarios de seguridad y el equipamiento con nuevas tecnologías; la reactivación de la Policía Rural, la creación de unidades de policía comunitaria y la institución de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en El Salvador (CICIES), imitando a su homónima desarrollada en Guatemala (International Crisis Group, 2020; 11).

Tras la llegada al poder, el gobierno de Bukele concentró todos sus esfuerzos en materia de seguridad en lo que se llamó el Plan de Control Territorial. Pese a la centralidad del proyecto, hasta el momento no hay ningún documento oficial que explique ni sus “fases”, ni sus metas, ni sus objetivos (International Crisis Group, 2020;11; Beltrán, 2020). Tanto es así que, mientras que la Procuraduría de Derechos Humanos (PDDH) de El Salvador ha pedido explícitamente la revisión del Plan, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos le exigió a Bukele la transparencia de sus políticas de seguridad (Beltrán, 2020; Martínez, 2020).

Según ha informado presidencia mediante sus cuentas de Twitter, el Plan de Control Territorial consta de siete fases. Hasta el momento, sólo existe escasa información sobre los actos ya ejecutados, sin documentos disponibles sobre las medidas a futuro. Con respecto a lo realizado, la fase I llamada “Control Territorial” intensificó el despliegue policial y militar en veintidós municipios seleccionados (Baltazar Landeros, 2020). Es importante aclarar que inicialmente los municipios priorizados eran doce, luego se extendió a diecisiete y finalmente a veintidós hacia julio de 2019. Según informa International Crisis Group (2020), estos municipios fueron seleccionados porque presentaban la mayor presencia de grupos criminales. Sin embargo, el documento señala que algunos críticos han puntualizado que también estos son los municipios más poblados, sugiriendo que el objetivo final era atraer más votantes. Por otro lado, la fase II “Oportunidad”, consistió en la compra de equipamientos deportivos y culturales con la intención de reconstruir el tejido social, pero no se reconocen acciones articuladas de prevención para su ejecución (Baltazar Landeros, 2020). Por último, la fase III “Modernización” tenía por objeti-

vo la compra de equipamiento para las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional Civil (Baltazar Landeros, 2020).

Para lograr la ejecución de la última fase, a inicios del 2020, Bukele solicitó un préstamo de 109 millones de dólares al Banco Centroamericano de Integración Económica, a pesar de no dejar en claro cuáles serían los planes de profesionalización o de mejora institucional. Tras la negativa de la Asamblea Legislativa para aprobar dicho préstamo, Bukele decidió ingresar con el Ejército a la Asamblea. Los rumores de autogolpe solo finalizaron cuando el presidente afirmó que Dios le había pedido paciencia (Guzman, et.al, 2020).

Resumiendo, es posible decir hasta el momento, que el Plan de Control Territorial se basa en el despliegue permanente de patrullas conjuntas de policía y fuerzas militares; detenciones masivas; y la entrega de nuevos equipos tales como botas y uniformes para las fuerzas de seguridad (International Crisis Group, 2020;12). Además, Bukele ordenó el endurecimiento de los controles sobre las comunicaciones y el flujo de dinero en las cárceles y confinó y transfirió a miles de pandilleros (International Crisis Group, 2020;12). Estas medidas no distan de las medidas tradicionales caracterizadas como de “mano dura”, que han sido ensayadas desde el año 2003 por los distintos gobiernos (Musto, 2019).

A pesar de la poca originalidad de las medidas represivas, en rigor de la verdad es importante mencionar una innovación en el área de prevención. Bukele creó la Unidad de Reconstrucción de Tejido Social, bajo la dirección de Carlos Marroquín. Si bien esta Unidad nuclea todos los programas de seguridad, uno de sus proyectos más creativos se halla en la construcción de “cubos”: centros de diseño modernos con paredes de vidrio, ubicados en comunidades pobres y afectadas por la violencia, para proporcionar un espacio seguro para el entretenimiento y capacitación de los jóvenes. Lamentablemente, de los cincuenta cubos que como mínimo se pensaban montar, solo se ha construido uno solo en el municipio de La Iberia (International Crisis Group, 2020).

Ahora bien, la falta de transparencia en el Plan de Control Territorial no es el único argumento que permite cuestionar la correlatividad entre el descenso de homicidios y las políticas gubernamentales. Dos ideas más discuten esta relación: por un lado, el descenso de la tasa de homicidios no empezó con el gobierno de Nayib Bukele, sino que la bajada de casos se registraba como una tendencia previa iniciada durante la presidencia de Salvador Sánchez Cerén, con posterioridad a la aplicación de las Medidas Extraordinarias (Musto, 2020), tal como muestra Gráfico I. En este caso, de tener el Plan de Control Territorial un logro, este debe considerarse como el sostenimiento de dicha reducción pero no su inicio.

Homicidios por año El Salvador 2015-2019

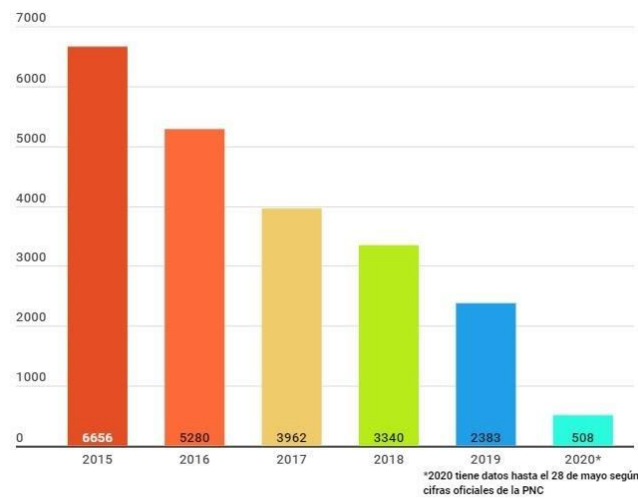
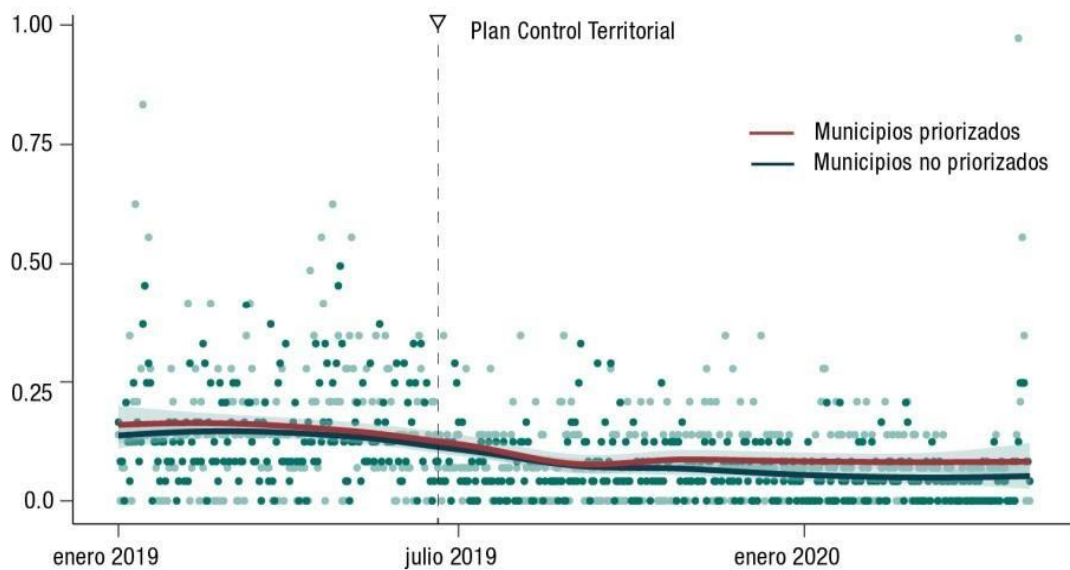


Gráfico I. Tendencia en la reducción de homicidios. Fuente: Beltrán, 2020.

Por otro lado, el documento presentado por International Crisis Group, analizó estadísticamente los resultados en la reducción de homicidios entre los municipios priorizados y una serie de municipios de control. Los resultados de esta investigación arrojaron que no hay relación causal entre el despliegue de oficiales de la policía y militares en los veintidós municipios priorizados y la distribución geográfica de la reducción de homicidios. Como afirma el documento: “Si la caída en los homicidios fuera resultado de la implementación del Plan de Control Territorial, sería natural suponer que estos 22 municipios priorizados mostrarían mejores resultados en los indicadores de seguridad que los que no fueron incluidos en el Plan” (International Crisis Group, 2020; 22-23). El gráfico II muestra la relación entre la aplicación de la Fase I del Plan de Control Territorial y la cantidad de homicidios per cápita entre el 1 de enero de 2019 y el 30 de abril de 2020.

Plan Control Territorial (Fase 1) y homicidios per cápita del 1 de enero de 2019 a 30 de abril de 2020

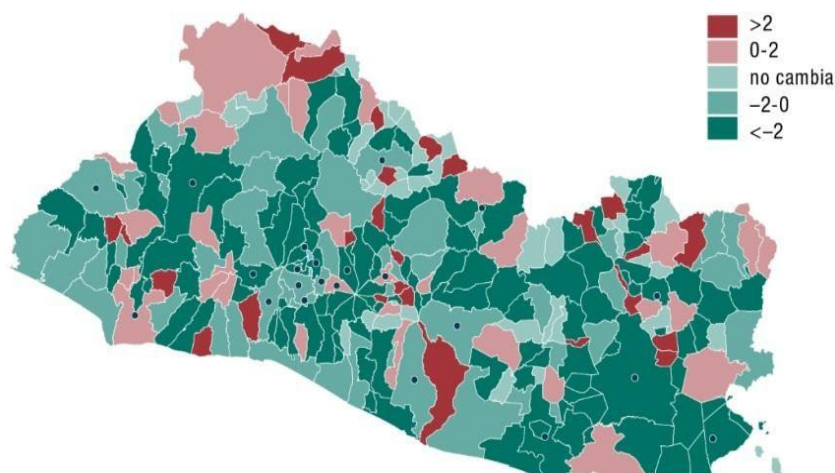


Descripción de los datos: homicidios per cápita (100 000). Los puntos indican la media real para los municipios priorizados/no priorizados; las líneas suavizadas indican el valor esperado; el error estándar se usa para calcular el intervalo de confianza. **Fuente:** Análisis de Crisis Group de los datos de homicidios del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de El Salvador.

Gráfico II. Reducción de homicidios y municipios priorizados/no priorizados. Fuente: International Crisis Group, 2020.

Además, como muestra el Gráfico III, los homicidios descendieron en términos generales en todo el país, y en algunos casos la tasa de homicidios se ha incrementado ligeramente en algunos municipios priorizados, identificados con un punto en el mapa.

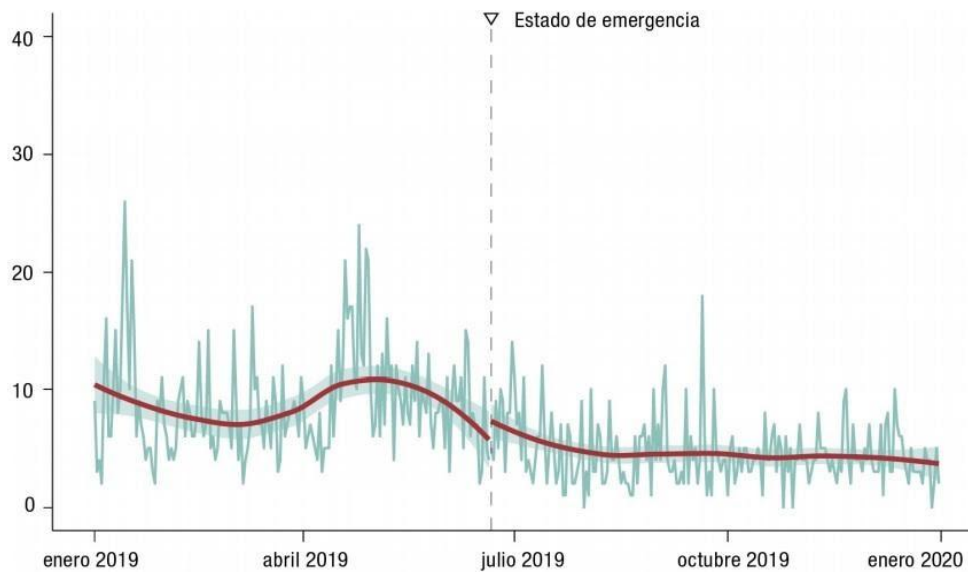
Cambio en los homicidios por 100 000 en El Salvador del 1 de enero de 2019 a 30 de abril de 2020



Descripción de los datos: Cambio en los homicidios mensuales per cápita antes (1 de enero de 2019 a 31 de mayo de 2019) y después que Bukele asumiera el cargo (1 de junio de 2019 a 30 de abril de 2020). Los municipios priorizados por el Plan de Control Territorial están marcados con un punto. **Fuente:** Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de El Salvador.

Gráfico III. Mapa municipios de El Salvador y sus modificaciones en la tasa de homicidios. Fuente: International Crisis Group, 2020.

Número de homicidios diarios del 1 de enero de 2019 a 31 de diciembre de 2020



Descripción de datos: Homicidios diarios. La línea indica la tasa real de homicidios diarios; las líneas suavizadas indican un valor predeterminado (ajustado antes y después de la imposición de medidas de seguridad); Los intervalos de confianza se calculan utilizando errores estándar. **Fuente:** Análisis de Crisis Group de datos de homicidios del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de El Salvador y El Diario de Hoy.

Gráfico IV. Estado de emergencia en las cárceles salvadoreñas y reducción de la tasa de homicidios. Fuente: International Crisis Group, 2020.

Por último, International Crisis Group utilizó el mismo método estadístico para determinar si las medidas tomadas dentro de las cárceles tuvieron algún impacto sobre la tasa de reducción de homicidios. El estudio afirma que el estado de emergencia impuesto de julio a septiembre de 2019 no tuvo impacto inmediato en la cantidad de homicidios registrados. Además, el hecho de que los homicidios empezaran a caer previamente a la implementación de las medidas favorece la hipótesis de que la aplicación de las mismas no fue la causa principal de su reducción. El gráfico IV muestra estas tendencias estudiadas.

Indicios de un diálogo informal entre las maras y el Gobierno Nacional

Quienes afirman que el gobierno está sosteniendo un diálogo con los grupos mareros utilizan el pasado como primer argumento. En este sentido, no habría novedad en vincular al presidente con las pandillas. En el año 2015, cuando Nayib Bukele era alcalde de la capital salvadoreña, San Salvador, funcionarios de su gestión se reunieron con líderes mareros para negociar la construcción del Mercado de Cuscatlán, una de las obras de ingeniería más importantes de su gestión (Martínez, 2020). Así, Mario Durán –ex Ministro de Gobernación– y Carlos Marroquín – ac-

tual director de la Unidad de Reconfiguración del Tejido Social– fueron fotografiados junto a uno de los líderes mareros de la Mara Salvatrucha llamado “Renuente” (Lemus, et.at, 2020).

En esta línea apunta la experta en seguridad y ex directora del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, Jeannette Aguilar. Aguilar afirma que el Gobierno de Nayib Bukele y los tres principales grupos mareros – la Mara Salvatrucha, 18 Sureños y 18 Revolucionarios – mantienen un diálogo informal que ha permitido la reducción de los homicidios (Redacción Verdad Digital, 2020). Para esta investigadora, los contactos con las maras están siendo sostenidos por funcionarios de la Unidad de Reconstrucción de Tejido Social (Redacción Verdad Digital, 2020).

Sin embargo, la evidencia más contundente hasta el momento de un diálogo entre los mareros y el presidente fue suministrada por el periódico El Faro (Martínez C. et.al, 2020a). En un completo informe, el medio accedió a 108 páginas de los libros de novedades de las cárceles de máxima seguridad de Zacatecoluca e Izalco Fase III, correspondientes al último año. Los libros de novedades penitenciarios registran todo lo que el custodio considera que ha sucedido de relevante en su turno: desde ingreso de comida, de abogados, de investigadores de la Policía, de ambulancias para recoger a algún interno, etc. Los custodios anotan la hora de entrada y salida de cada visitante y breves descripciones y también las firmas de quienes rindieron esos reportes diarios. De estos documentos, entre el 18 de octubre de 2019 y el 7 de agosto de 2020, se registran al menos doce ocasiones en las que el director general de Centros Penales, Osiris Luna, y el director de la Dirección de Reconstrucción del Tejido Social, Carlos Marroquín, ingresaron acompañados por hombres encapuchados, para sostener encuentros con los principales cabecillas de la Mara Salvatrucha en Zacatecoluca e Izalco Fase III, como son el Diablo de Hollywood o Snyder de Pasadena (Martínez C. et. al. 2020a). Asimismo, la inteligencia penitenciaria identificó a una de las personas encapuchadas como Michael Estiban Hernández Estrada, un líder nacional de la pandilla apodado White de Iberias que sigue en libertad (Martínez, Lemus, 2021a).

Sin embargo, es importante aclarar que estas páginas no explican los asuntos que se trataron al interior del penal. Para argumentar que en estos encuentros se negoció una reducción de homicidios, beneficios carcelarios y apoyo en las pasadas elecciones de febrero, los periodistas de El Faro remiten a las wilas y a los distintos reportes de inteligencia que corroboran lo dicho por los informantes. Para El Faro, la suma de todos los documentos permite comprender la conexión entre hechos públicos o anuncios gubernamentales a lo largo de los últimos 15 meses, y el diálogo

secreto que se sostenía entre el Gobierno y los pandilleros en las cárceles (Martínez C. et.al., 2020a).

Asimismo, El Faro ha documentado otros dos eventos que continúan su línea de investigación. En primer lugar, este medio informó que uno de los cabecillas de la Mara Salvatrucha, que cumple su sentencia en la cárcel de máxima seguridad de Izalco Fase III, había sido trasladado “de emergencia” a un hospital, justo un mes después de que se dieran a conocer las anotaciones en los libros de novedades. Como figura en un documento oficial, el médico encargado de esa cárcel certificó que el pandillero gozaba de un perfecto estado de salud. Aunque no se conoció públicamente ningún diagnóstico, el marero fue derivado al hospital de Zacatecoluca, a 128 kilómetros de Izalco Fase III, a pesar de que a solo 12 kilómetros está el hospital nacional más cercano (Martínez C. et.al, 2021). En segundo lugar, el director del penal de máxima seguridad de Izalco Fase III, Rafael Antonio Jiménez Ramos, quien documentara los ingresos de Osiris y Marroquín en el 2020, fue desplazado de su puesto y reemplazado por un ex candidato a diputado del partido GANA y luego por un abogado que no posee experiencia en el manejo de cárceles (Martínez, Lemus, 2021).

Recapitulando, es posible comprender que mientras que para el gobierno lo que tracciona el descenso de homicidios es el Plan de Control Territorial; para la línea de investigación que persigue el medio El Faro, el gobierno también es quien está motorizando la reducción de la violencia, pero mediante una negociación no transparente sostenida al interior de los penales entre los funcionarios Osiris Luna y Carlos Marroquín con los líderes de la Mara Salvatrucha.

Decisión unilateral de las maras de reducir la violencia

El reconocido periodista salvadoreño, Roberto Valencia, ha hecho notar que el valor de las investigaciones de El Faro radica en señalar que los funcionarios de Bukele y las maras dialogan, pese a lo que afirme el presidente. Pero este periodista resalta que El Faro no posee aún la evidencia empírica necesaria para dar cuenta de la agenda de negociaciones y menos aún de una reducción en los homicidios a cambio de concesiones y mejores tratos con los mareros (Valencia, 2020). Para Valencia, las investigaciones de El Faro no permiten responder a la pregunta de si el descenso en los homicidios es consecuencia del diálogo o, por el contrario, el diálogo es consecuencia del descenso en los homicidios (Valencia, 2020). Es decir, lo que se considera desconocido es quién, entre el gobierno y las maras, está impulsando esta disminución de los homicidios. Valencia argumenta que, a pesar de los encuentros

documentados, no han mejorado las condiciones de vida de los mareros. Para sustentar esta postura, el periodista se remonta a los sucesos del mes de abril del 2020 que por el alza de los homicidios, Bukele ordenó por Twitter finalizar con la política de segregación en las cárceles (Ventas, 2020). La dimensión de esta medida dracónica se entiende al comprender la rivalidad histórica entre los grupos mareros. El simple encuentro con un pandillero de la mara opuesta podía significar un conflicto a muerte (Musto, 2019). Además, para este reportero los operativos contra clicas y la mayor presencia policial y militar en las calles, los continuos enfrentamientos entre policías y pandilleros con saldos fatales, y la presión añadida en las cárceles — el tradicional centro de mando de las maras— no suenan compatibles con la teoría de la negociación subterránea (Valencia, 2019).

Por su parte, el periodista presenta la tercera hipótesis que estudia este escrito: que la reducción de los homicidios se explica por una decisión consciente y unilateral de las estructuras mareras (Valencia, 2019). Valencia entiende que las maras han decidido mantener los homicidios al mínimo como estrategia para aliviar la tensión en los territorios y evitar de esta manera justificar mayores represalias. Así, la menor cantidad de homicidios sería un gesto de ‘buena voluntad’ hacia el presidente, demostrando además que las cúpulas de las principales pandillas aún mantienen bajo control sus clicas de cara a lo que pueda venir después (Valencia, 2019).

Dos eventos históricos permiten sustentar la postura expuesta por Roberto Valencia. En primer lugar, es importante conocer “La Tregua” del año 2012, desarrollada bajo la presidencia de Mauricio Funes. La Tregua fue un proceso cuyas principales partes negociadoras eran las maras entre sí, y con el Estado. Gestada como una iniciativa de la Mara Salvatrucha y las facciones de la Pandilla de la Calle 18— Sureños y Revolucionarios—, quienes ofrecían cese de hostilidades entre ellas y reducción de homicidios a cambio de un trato digno —implicando esto la garantía de sus derechos y la mejora en las condiciones de los presidios—; el rol del Estado vaciló desde el desconocimiento a afirmar que la Tregua se había gestado en el despacho del Ministro de Justicia y Seguridad Pública, Mungía Payés (Musto, 2020: 245). Mientras tuvieron lugar estos acuerdos, la caída de los homicidios fue profunda y sostenida como muestra el gráfico cinco.

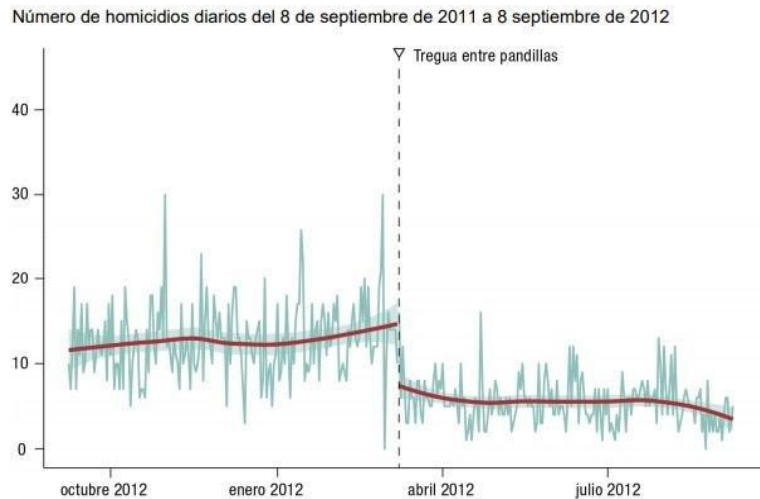


Gráfico V. Reducción de homicidios durante el inicio de La Tregua.
Fuente: International Crisis Group, 2020.

En el año 2016 durante la presidencia de Salvador Sánchez Cerén, tras el fracaso de la Tregua, la política gubernamental optó por profundizar la aproximación represiva bajo un conjunto de operaciones que llamó “Medidas Extraordinarias”. Esta política incluía acciones y prohibiciones en el ámbito penitenciario que buscaban elevar el control en los centros carcelarios para detener la influencia de las maras dentro de las prisiones (Musto, 2020). En orden de evitar la imposición de una drástica decisión, las maras también decidieron reducir los homicidios como muestra el gráfico número seis, proceso que algunos investigadores se aventuraron a llamar la Segunda Tregua (International Crisis Group, 2020).

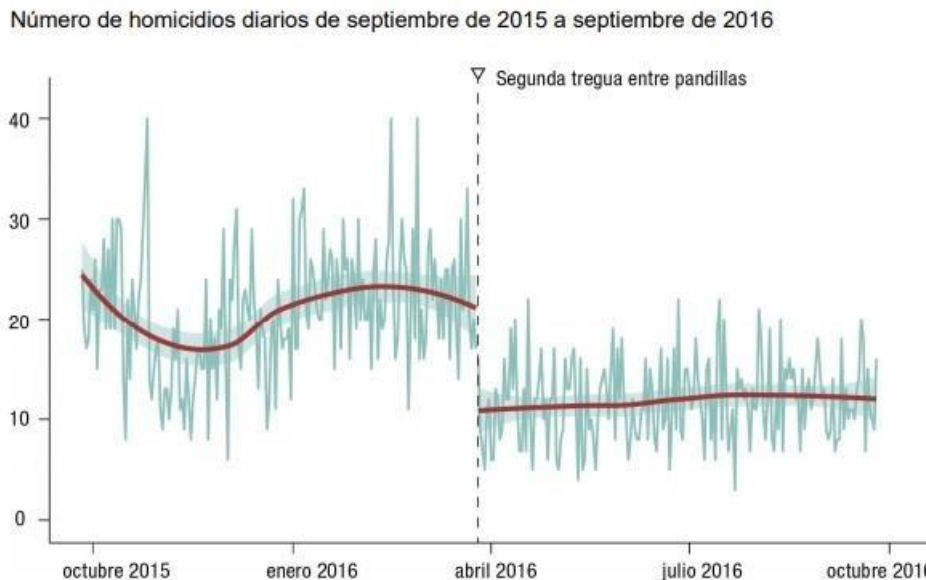


Gráfico VI. Reducción de homicidios durante la presidencia de Sánchez Cerén.
Fuente: International Crisis Group, 2020.

En vista de estos datos, International Crisis Group (2020) se atreve a afirmar que independientemente de lo que motive una tregua, las reducciones significativas de homicidios se han asociado con una decisión de las pandillas por mantener bajos estos niveles, es decir que las políticas gubernamentales reducen la tasa de asesinatos solo cuando pueden cambiar la decisión de las pandillas.

Esta argumentación es sumamente interesante porque permite discutir la capacidad de control territorial que poseen estos grupos delictivos. Valencia (2020) atestigua que las pandillas no hay perdido la fuerza en los territorios, a pesar de los anhelos del Plan de Control Territorial por recuperar el liderazgo en las distintas comunidades. Asimismo, otro elemento que permite dar cuenta de la fuerza de gobernabilidad de los grupos mareros, fue su accionar durante la pandemia. Los distintos grupos decidieron reducir los cobros de extorsiones, repartir bolsas con víveres o imponer toque de queda (International Crisis Group, 2020; Martínez C. et. at., 2020b; RT, 2020).

Por último, existe una línea de investigación emergente sobre las jerarquías mareras que es importante para profundizar a futuro. Algunos periodistas como Paolo Lüers, afirman en su cuenta de Twitter, que un nuevo liderazgo marero parece haber surgido en las calles, como resultado de los eventos nombrados anteriormente. Por un lado, la Tregua del 2012 favoreció especialmente a los líderes mareros encarcelados –la llamada Ranfla Nacional–, en detrimento de lo que sucedía en el barrio y en “la libre”, como se menciona a los mareros que no son prisioneros. Esta diferencia generó resentimiento y disputas entre quienes están en libertad y quienes no. A continuación, las Medidas Extraordinarias del año 2016, obstaculizaron la ya compleja comunicación entre los grupos. Por tales motivos, es posible que estemos enfrentando un relevo generacional en el liderazgo, con líderes de mandos medios que controlan comunidades específicas y que tienen la capacidad de reducir los homicidios (International Crisis Group, 2020). Aparentemente, estos líderes medios consideran que, en el enfrentamiento con el Estado, están siempre en el “lado perdedor”. Esto podría motivarlos a contribuir con la reducción de los homicidios (International Crisis Group, 2020).

En definitiva, sea que los ranfleros nacionales o los nuevos liderazgos medios tomaron la decisión, esta hipótesis permite pensar a las maras como actores ilegales con perfil político, según la categoría utilizada por Jeannette Aguilar (2019). Esta postura difiere de la postura gubernamental sostenida desde el año 2015, que considera a las maras como grupos terroristas (Musto, 2020) pero habilita las investigaciones y estudios sobre el incipiente rol que cumplen los grupos mareros en la gobernabilidad política de El Salvador, y por ende en las decisiones que atañen a la seguridad pública.

Conclusiones

El presente trabajo buscó indagar sobre las causas de la reducción de los homicidios en El Salvador. El conocimiento de tales causas es un insumo clave para el estudio de otros fenómenos como la evaluación de la política pública de seguridad del presidente Nayib Bukele, la sostenibilidad de la reducción de la violencia, los cambios, modificaciones o la fortaleza del fenómeno marero, etc.

Para cumplir con tal objetivo, se investigó sobre tres posibles causas: el accionar gubernamental mediante el Plan de Control Territorial, el accionar gubernamental a través de un diálogo informal con las maras y por último, el accionar marero y las modificaciones al interior de su liderazgo.

Si bien ninguna de las tres hipótesis posee la evidencia empírica necesaria para identificar la preeminencia de una causa por sobre otra, se considera que el potencial explicativo que ofrece la tercera línea de análisis, mediante una revisión histórica y sociológica del fenómeno, es la que podría delinear un panorama más profundo e integral de la situación actual. Valiéndose de los hechos revelados por El Faro, la tercera hipótesis entiende la capacidad de adaptación de las maras como una característica que pocas veces es tomada en cuenta en los estudios delictivos. En este sentido, la flexibilidad en su organización, les ha permitido sortear las distintas políticas gubernamentales que fueron ensayadas, fortalecer la cohesión interna y consolidar una postura negociadora a través del manejo de la tasa de homicidios. Robustecer la investigación sobre esta tercera línea de discusión es necesaria para comprender de manera más acabada el contexto actual que está viviendo El Salvador.

Bibliografía

Agencia EFE, (2020). Los homicidios cayeron un 62,8 % en el primer semestre de 2020 en El Salvador. Sección: EFE. San Salvador. Disponible en la web en <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/los-homicidios-cayeron-un-62-8-en-el-primer-semestre-de-2020-salvador/20000013-4293503> última consulta: 24 de marzo de 2021 a las 12.00 hs

Aguilar, Jeannette, (2019). Las políticas de seguridad pública en El Salvador, 2003 – 2018. Fundación Heinrich Böll-Stiftung. Oficina para Centroamérica. Residencial Zanzíbar, Pasaje A-Oriente #24. San Salvador, El Salvador

Baltazar Landeros, Edgar, (2020). Nayib Bukele y su “Plan” de Control Territorial. Portal digital Animal Político. Disponible en la web en <https://www.animalpolitico.com/seguridad->

180/nayib-bukele-y-su-plan-de-control-territorial/ última consulta: 24 de marzo de 2021 a las 19:02 hs.

Beltrán, Mario, (2020). Un plan de seguridad confidencial y desconocido. Revista digital Gato Encerrado. Disponible en la web en <https://gatoencerrado.news/2020/06/05/un-plan-de-seguridad-confidencial-y-desconocido/> última consulta: 24 de marzo de 2021 12:27hs.

Guzmán, Valeria, et.al, (2020). Bukele mete al Ejército en la Asamblea y amenaza con disolverla dentro de una semana. Periódico digital El Faro. Sección: El Salvador, Política. Disponible en la web en https://elfaro.net/es/202002/el_salvador/24008/Bukele-mete-al-Ej%C3%A9rcito-en-la-Asamblea-y-amenaza-con-disolverla-dentro-de-una-semana.htm última consulta: 24 de marzo de 2021 a las 19.32 hs.

International Crisis Group, (2020). ¿Milagro o espejismo? Pandillas y el desplome de la violencia en El Salvador. Informe sobre América Latina n°81. Headquarters. Bruselas, Bélgica. Disponible en la web en <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/central-america/el-salvador/81-miracle-or-mirage-gangs-and-plunging-violence-el-salvador> última consulta: 4 de marzo de 2021 a las 20:58hs.

Lemus, Efren, et. al. (2020). Nueva información de la reunión entre Mario Durán y Renue de la MS-13. Sección: El Salvador. Pandillas. Periódico digital El Faro. Disponible en la web en https://elfaro.net/es/202007/el_salvador/24612/Nueva-informaci%C3%B3n-de-la-reuni%C3%B3n-entre-Mario-Dur%C3%A1n-y-Renuente-de-la-MS-13.htm última consulta: 3 de abril de 2021 a las 13.35hs.

Martínez, Carlos, et. al. (2020a). Gobierno de Bukele lleva un año negociando con la MS-13 reducción de homicidios y apoyo electoral. Sección: El Salvador. Pandillas. Disponible en la web en: https://elfaro.net/es/202009/el_salvador/24781/Gobierno-de-Bukele-lleva-un-a%C3%B1o-negociando-con-la-MS-13-reducci%C3%B3n-de-homicidios-y-apoyo-electoral.htm última consulta: 3 de abril de 2021 a las 13.56hs.

Martínez, Carlos, et.al. (2020b) Pandillas amenazan a quien incumpla la cuarentena. Sección: El Salvador. Violencia. Periódico digital El Faro. Disponible en la web en https://elfaro.net/es/202003/el_salvador/24211/Pandillas-amenazan-a-quien-incumpla-la-cuarentena.htm última consulta: 7 de abril de 2021 a las 17.32hs.

Martínez, Carlos, et. al. (2021). Dirección de Penales saca de máxima seguridad a líder sano de la MS-13 por "emergencia médica". Sección: El Salvador. Pandillas. Disponible en la web en https://elfaro.net/es/202101/el_salvador/25130/Direcci%C3%B3n-de-Penales-saca-de-m%C3%A1xima-seguridad-a-l%C3%A9der-sano-de-la-MS-13-por-emergencia-m%C3%A9dica.htm última consulta: 4 de abril de 2021 a las 20.50hs.

Martínez, Carlos, Lemus, Efren. (2021). Trasladan a director de penal que documentó la negociación del Gobierno con la MS-13. Sección: El Salvador. Pandillas. Disponible en la web en https://elfaro.net/es/202103/el_salvador/25350/Trasladan-a-director-

de-penal-que-document%C3%B3-la-negociaci%C3%B3n-del-Gobierno-con-la-MS-13.htm última consulta: 3 de abril de 2021 a las 14.17hs

Martínez, Liliana, (2020). CIDH exige información sobre Plan Control Territorial y muertes en centros de contención. Periódico digital El Salvador. Disponible en la web en <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/cidh-exige-informacion-plan-control-territorial/761194/2020/> última consulta: 24 de marzo de 2021 a las 18.34hs.

Martínez, Oscar, (2020). En El Salvador todos han negociado con las pandillas. Sección: Opinión. The New York Times. Disponible en la web en: <https://www.nytimes.com/es/2020/08/02/espanol/opinion/pandillas-el-salvador.html?action=click&module=RelatedLinks&pgtype=Article> última consulta: 3 de abril de 2021 a las 13.30hs.

Musto, Victoria, (2020). Más sombras que luces: Perspectivas Revista De Ciencias Sociales, (9), 234 - 258. <https://doi.org/10.35305/prcs.vo19.158> última consulta: 24 de marzo de 2021 a las 19.55hs.

Musto, Victoria, (2019). La transformación del fenómeno de las maras en Honduras, Guatemala y El Salvador en el período 1996 – 2014. Abordajes y consecuencias. Tesina de grado para la obtención del título de Licenciada en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Disponible en la web en <https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/17394> última consulta: 24 de marzo de 2021 a las 19.40 hs.

Presidencia de El Salvador, (2020). Reducción de criminalidad es efecto del Plan Control Territorial y no de un pacto con pandillas. Sección: Seguridad. Disponible en la web en <https://www.presidencia.gob.sv/reduccion-de-criminalidad-es-efecto-del-plan-control-territorial-y-no-de-un-pacto-con-pandillas/> última consulta: 24 de marzo de 2021 a las 18.55 hs.

Redacción Verdad Digital, (2020). Jeannette Aguilar: fuertes indicios de negociación entre Gobierno y líderes de pandillas. Sección: Home, Nacional. Periódico digital Verdad Digital. Disponible en la web en <https://verdaddigital.com/jeannette-aguilar-fuertes-indicios-de-negociacion-entre-gobierno-y-lideres-de-pandillas/> última consulta: 24 de marzo de 2021 a las 12:34 hs.

RT, (2020). Cómo las pandillas MS-13 y Barrio 18 se están convirtiendo en actores clave contra la epidemia del coronavirus en El Salvador. Sección: Portada. Actualidad. Periódico digital RT. Disponible en la web en <https://actualidad.rt.com/actualidad/349573-pandillas-ms13-barrio18-actores-clave-epidemia-coronavirus-el-salvador> última consulta: 7 de abril del 2021 a las 17.34hs.

Valencia, Roberto, (2019). En El Salvador, los asesinatos disminuyen y el presidente tuitea. Post Opinión. The Washington Post. Disponible en la web en <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2019/10/31/en-el-salvador-los->

asesinatos-disminuyen-y-el-presidente-tuitea/ última consulta: 24 de marzo de 2021 a las 12:28 hs.

Valencia, Roberto, (2019). En El Salvador, los asesinatos disminuyen y el presidente tuitea. Sección: Post Opinión. The Washington Post. Disponible en la web en <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2019/10/31/en-el-salvador-los-asesinatos-disminuyen-y-el-presidente-tuitea/> última consulta: 4 de abril de 2021 a las 21.38 hs.

Valencia, Roberto. (2020). El año en el que El Salvador se volvió menos homicida que México. Sección: Post Opinión. The Washington Post. Disponible en la web en <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2020/09/06/el-ano-en-el-que-el-salvador-se-volvio-menos-homicida-que-mexico/> última consulta: 4 de abril de 2021 a las 21.13 hs.

Ventas, Leiras. (2020). Bukele contra las pandillas | "Existe un acuerdo de no agresión entre las maras en las cárceles de El Salvador: llevan días durmiendo juntos y no se reporta el más mínimo incidente". Sección: BBC News Mundo. Periódico BBC. Disponible en la web en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52602237> última consulta: 4 de abril a las 21.16 hs.

La toma de decisiones en un contexto de incertidumbre global. El caso del Municipio de Tolhuín, positivos cero”

GISELA DEL CARMEN PICHUNMAN VELASQUEZ

gpichunman@untdf.edu.ar

ICSE-UNTDF; ANAP

Resumen

A fines del año 2019 y principio del año 2020, los gobiernos del mundo se vieron interpelados por la incertidumbre y la emergencia sanitaria declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) por la propagación del virus SARS Cov2. En este contexto Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (AEIAS) fue la primera provincia del país en declarar el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) el día 16/03/2020 mediante Decreto provincial N° 456/2020.

El rol del Estado y los distintos niveles de gobierno en torno al manejo de la pandemia, ponderaron el cuidado integral de las personas, promoviendo acciones para el sostenimiento de las condiciones de vida de la población en general y de aquellas en situación de vulnerabilidad. Atender la emergencia implicó que los gobiernos locales readecuaran su funcionamiento interno en las ciudades, generando normativa pertinente a los nuevos mecanismos de los procesos administrativos para la gestión.

En este sentido, el trabajo busca reflexionar y analizar las acciones que tendieron a prevenir la propagación del virus y la gestión en y de la pandemia durante el periodo de ASPO en materia de toma de decisiones y políticas públicas por parte del Municipio de Tolhuín durante los meses de marzo a agosto del 2020 en el que no presentaron casos positivos. En primer lugar, describir las particularidades de la gestión municipal de Tolhuín en el contexto geográfico; en segundo lugar, se analizará los documentos oficiales emanados para la administración de la pandemia; en tercer lugar, la descripción de las áreas prioritarias y las políticas públicas que se adecuaron y aplicaron al interior de la localidad; y la descripción de las políticas tendientes a la coordinación de los gobiernos locales para la administración conjunta de la pandemia. Finalmente, las conclusiones del trabajo.

Palabras clave: Covid 19 / políticas públicas / municipio / tolhuin

Introducción

A fines del año 2019 y principio del año 2020, los gobiernos del mundo se vieron interpelados por la incertidumbre y la emergencia sanitaria declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) a partir de la propagación del virus SARS Cov2 o Covid-19. Argentina no fue ajena a esta situación, habiéndose detectado el primer caso activo los primeros días del mes de marzo del 2020. En este contexto Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (AEIAS) fue la primera provincia del país en declarar el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) el día 16/03/2020 mediante Decreto provincial N° 456/2020¹, en tanto que en el resto del país la medida comenzó a regir a partir del día 20/03/2020 con el DNU N° 297/2020².

En virtud de la relevancia que cobra el rol del Estado y los distintos niveles de gobierno en torno al manejo de la pandemia, y el paradigma emergente que se orienta hacia el cuidado integral de las personas, es que se ponen los recursos humanos y económicos al servicio de la sociedad, promoviendo acciones que apelen al sostenimiento de las condiciones de vida de la población en general, y las personas en situación de vulnerabilidad en particular.

Por otra parte, atender la emergencia sanitaria instó a los distintos gobiernos locales a readecuar su funcionamiento interno en las ciudades, como así también generar nuevos mecanismos en los procesos administrativos y a la generación de nueva normativa que permitiera el funcionamiento bajo esta nueva normalidad que se impuso de forma abrupta. En consecuencia, se propiciaron espacios con todos los actores de la sociedad para promover el diálogo e intercambio de las particularidades de las comunidades locales que tuviesen como finalidad el consenso en las medidas a ejecutar.

Es por ello, que el trabajo busca reflexionar y analizar las acciones que tendieron a prevenir la propagación del virus y la gestión en y de la pandemia durante el periodo de ASPO en materia de toma de decisiones y políticas públicas por parte de los gobiernos locales que se encuentran alejados de los grandes centros urbanos. Asimismo, profundizar el conocimiento respecto al abordaje de la pandemia en la provincia de Tierra del Fuego (AEIAS) y, particularmente del Municipio de Tolhuín durante los meses de marzo a agosto del 2020 en el que no se presentaron casos activos, mientras que las ciudades de Ushuaia y Rio Grande

1 Recuperado de: <http://www.saij.gob.ar/V20200000465>

2 Recuperado de: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227042/20200320>

fueron catalogadas como “zona roja” por el incremento sostenido de casos positivos³.

Es así que se traducen en diferentes acciones de carácter público, criterios políticos que orientaron las decisiones en el municipio de Tolhuín. En ese sentido, se introduce la idea de eficacia en la toma de decisiones que repercutieron de forma inmediata en la vida de las personas, esto asociado a la idea de coordinación horizontal en los niveles de gobierno locales para el establecimiento de agendas públicas para enfrentar problemáticas comunes. Y, respecto de la coordinación vertical con el nivel de gobierno provincial y nacional, se destaca que Tolhuín fue el único municipio que conformó su propio Comité Operativo de Emergencia (COE) y que a posterior incorporó a las autoridades provinciales; simultáneamente mantuvo gestiones con organismos nacionales.

Por consiguiente, el escrito adopta el siguiente esquema: descripción de la metodología empleada, descripción de las particularidades de la gestión municipal de Tolhuín en el contexto geográfico; luego el relevamiento y análisis de los documentos oficiales emanados para la administración de la pandemia; en cuarto lugar, la descripción de las áreas prioritarias y las políticas públicas que se adecuaron y aplicaron al interior de la localidad; y finalmente, la descripción de las políticas tendientes a la coordinación de los gobiernos locales para la administración conjunta de la pandemia.

Metodología empleada

En relación a la metodología empleada, se propone el recorte temporal que comprende los meses de marzo a agosto, que se extiende desde el 01/03/2020 hasta el 01/08/2020 momento en el que se detecta el primer caso activo en Tolhuín.

El abordaje metodológico se inscribe en el estudio de caso, en el que se utilizaron dos instrumentos de recolección de datos: análisis documental/audiovisual y entrevistas en profundidad semi estructuradas. Para la primera, se realizó una selección de documentos públicos: decretos nacionales, provinciales y municipales. También se analizaron gacetillas de prensa Municipal para identificar las principales acciones a las que se les dio prioridad desde la gestión.

3 Recuperado de: http://www.untdf.edu.ar/uploads/archivos/Coronavirus_en_Argentin_y_Tierra_del_Fuego_So_lo_Nu_meros_200_di_as_de_SARS_CoV_2_Actualizado_al_18_09_2020_1600543172.pdf

Se realizaron entrevistas semi-estructuradas a funcionarios de la gestión municipal para inferir en los principales criterios que guiaron la toma de decisiones, como así también las medidas prioritarias para morigerar la propagación y el impacto negativo de la pandemia en la comunidad tolhuinense.

En este sentido, se explicita que las entrevistas se realizaron de manera sincrónica, a través de la utilización de Google Meet durante el periodo de ASPO. Se destaca como ventaja que la utilización de los medios digitales propició el acceso a la información sin dilaciones, como así también el acceso a los tomadores de decisiones que se encuentran radicados en la localidad del centro de la provincia de Tierra del Fuego.

La estrategia de análisis utilizada es la triangulación entre métodos que permite comprender el caso en el contexto específico que se desarrolla, siendo una forma de garantizar la validez interna de la investigación a partir de la combinación de dos o más puntos de vista, fuentes de datos y métodos de recolección de datos. En tanto, mayor es la diversidad e integración de diferentes métodos aumenta la confianza en los resultados.

Tolhuín, corazón de la Isla

Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur es la provincia más austral de Argentina, conocida también como la Isla Grande de Tierra del Fuego que comparte límites geográficos al oeste con el país vecino de Chile. Se organiza geográficamente en zona norte con la ubicación de la ciudad de Rio Grande, en zona centro con la localidad de Tolhuín, y zona sur con la localización de la ciudad de Ushuaia.

La ciudad de Tolhuín se ubica en el centro de la Isla de Tierra del Fuego, asentado sobre la cabecera del Lago Fagnano; localizado a 100 km sentido sur de la ciudad de Ushuaia, y a 105 km en sentido norte de la ciudad de Rio Grande. La ciudad está emplazada en un ámbito natural de bosques nativos, reservas provinciales y áreas protegidas, es en este contexto de naturaleza en el que se desarrolla la vida de la población.

Estas tres localidades suman un total de 173.432 habitantes. En este sentido, según datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2010, se localiza en la ciudad de Tolhuín 2.900 habitantes, en tanto que el Intendente en el año 2018 en la sesión de apertura del ejercicio manifiesta que han alcanzado los 9

mil habitantes; por otra parte, en la web oficial del Municipio, figura una cantidad estimada a la fecha 2021, de 12 mil habitantes⁴.

Durante la segunda parte del año 2019 se realizaron en Argentina elecciones de gobernadores y de Intendentes, quienes mayoritariamente asumieron las gestiones correspondientes en diciembre de 2019 (Cravacuore, 2020). En la localidad de Tolhuín de los comicios celebrados es electo el Sr. Daniel Harrington, quien habría ostentado hasta el 10/12/2020 el cargo de Legislador provincial por el Frente Para la Victoria, sumando también la experiencia previa en la gestión municipal de la localidad.

Gestionar en pandemia

Al inicio de la pandemia, se priorizó el área de Comunicación Institucional del municipio, como así también la utilización de las redes sociales como Facebook e Instagram para dar a conocer la información que alcanzaba a toda la ciudad sin distinción de edades. Por otra parte, se utilizó como primer canal de consulta para el vecino las casillas de correos correspondientes a las distintas áreas municipales, esta información se dio a conocer a través de gacetilla de prensa del día 30/04. Luego, se comenzó con la difusión de distintos números de WhatsApp para mejorar las consultas correspondientes, en este caso los números fueron comunicados a través de la pagina oficial del Municipio en Facebook y comunicado de prensa.

En relación a las medidas adoptadas para la administración de la pandemia, se señala que fueron con pleno acuerdo del COE local bajo la figura del instrumento normativo de Decretos Municipales. Esta figura legal faculta al Intendente a sancionar legislación que debe ser acatada por la ciudadanía.

Las medidas que resultan sobresalientes para la administración de la pandemia, se detallan a continuación:

- 13/03. Primeras medidas de control desde la Dirección de Defensa Civil.
- 15/03. Se convoca al Comité Operativo de Emergencia⁵local siendo el único que se conformó en la provincia para tomar decisiones colectivas y de aplicación inmediata; integrado por todas las fuerzas de seguridad, gendarmería, bomberos, salud, concejales, policía y entes municipales y oficinas provinciales en la localidad.

4 Recuperado de: <https://www.tolhuin.gob.ar/?q=municipalidad-tolhuin>. Consultado en febrero del 2021.

5 El gobierno de la provincial conformó el Comité Operativo de Emergencia en esa órbita, sin participación en la toma de decisiones por parte de los municipios de la provincia.

- 20/03. El intendente pide el cierre de la Ruta Nacional N°3, además de bloquear 14 accesos a la ciudad con montañas de tierra para que no ingresen personas potenciales portadores del virus. Con esta medida se busca que la ciudad retome sus actividades de manera ordenada evitando el contacto entre las personas
- 22.04. Firma del Convenio de Cooperación entre los Municipios de Tolhuín, Ushuaia y Rio Grande, mediante vía videoconferencia. El convenio establece el compromiso de colaboración mutua en acciones, planes, programas, etc., para el desarrollo económico, de recursos, de bienes y servicios; incluye actividades sociales, sanitarias, de seguridad ciudadana, defensa civil, turística, ambiental y forestal, entre otras cuestiones que orbitan el quehacer municipal.
- 27/04. Se inician trabajos de acondicionamiento del Polideportivo Municipal “Ezequiel Rivero” para funcionar como Hospital de Campaña y recibir potenciales enfermos de COVID-19, en caso de producirse un pico de contagios en la localidad. Esta medida fue impulsada por un equipo de planificación del Municipio y por la Dirección de Salud local. Este polo sanitario de Tolhuín fue equipado por el municipio con 12 tubos de oxígeno, completaron 6 box para asistencia con camas ortopédicas y porta suero.
- 06/05. Facilidades de pago de impuestos municipales. Esta medida responde a una Carta Compromiso firmada entre el Banco de Tierra del Fuego y el Municipio para el pago de impuestos con Tarjeta Fueguina hasta 12 cuotas sin interés.
- Inicio de periodo invernal se refuerza el reparto de leña a las familias, y también se refuerza el sistema de máquinas para la limpieza de las calles.
- 19/05. Atención presencial, se reanudan las actividades presenciales en el área de Obras Públicas.
- 20/07 Cierre al ingreso de personas provenientes de Rio Grande. Tras conocerse el aumento de casos en la ciudad de Rio Grande, se restringe la circulación a esa ciudad. El registro de ingreso y egreso pasa al personal de Gendarmería Nacional. Se comienza a desinfectar mercaderías en el ingreso a la localidad, registro de datos y control de temperatura.
- 02/08. se registra el primer caso activo de Covid-19 en Tolhuín. Ante esta situación la localidad vuelve a Fase 1. En conferencia de prensa el Intendente junto a la Directora del CAT, brindan información para llevar

tranquilidad a la comunidad. Esto origina restricciones de reuniones sociales, atención de comercios hasta las 20 horas. Decreto para multar a personas que no utilicen el tapaboca en los espacios públicos. Las medidas son acompañadas por el control de las fuerzas de seguridad en la localidad

El cuidado y la generación de empleo como prioridad

Respecto al presupuesto municipal se realizaron adaptaciones para atender a la situación de emergencia en la localidad y brindar asistencia a las familias que, en medio de la crisis sanitaria, evidenciaba también una crisis económica, por lo que fue necesario destinar fondos específicos para sobrellevar la situación.

Ante los primeros casos de Covid-19 en Argentina y en Tierra del Fuego en el mes de marzo del año 2020, desde la gestión del Municipio advirtieron la necesidad y urgencia de convocar al personal a cargo de las áreas de salud y seguridad: Centro Asistencia de Tolhuín (CAT)⁶, policía, gendarmería, Desarrollo Humano de la provincial y Desarrollo Social del municipio. En la primera reunión se comenzó a diseñar en conjunto estrategias respecto de:

- cómo se podía enfrentar la propagación del virus, y
- qué tipo herramientas tenían para frenar la expansión del virus.

La primera medida que surge del Comité Operativo de Emergencia (COE), es evitar la circulación dentro de la localidad, ya que se sabía que era la manera más rápida de propagación del virus. A esta medida, se suma el bloqueo a los accesos, ya que la ciudad posee catorce (14) entradas/salidas, dejando sólo 1 acceso al cuidado de gendarmería y la policía para que llevaran un control de ingresos y egresos de las personas, en un contexto en el que las ciudades de Ushuaia y Rio Grande tenían casos en aumento.

De manera inmediata, se tomaron medidas preventivas:

- Restricción de circulación de habitantes,
- Articulación con el CAT y sus médicos⁷,
- Proporción de artículos de limpieza y elementos de protección personal al CAT,
- Proporción de artículos de limpieza y elementos de protección personal a las familias que no podían acceder al alcohol en gel.

⁶ El CAT pertenece a la gestión del Ministerio de Salud de la provincia.

⁷ En la entrevista, el Intendente Daniel Harrington agradece el compromiso y esfuerzo realizado por parte del personal de Salud de la ciudad de Tolhuín.

- Creación de un Polo Sanitario para pacientes Covid-19.
- Acciones de prevención en lugares públicos como bancos, cajeros, comercios para garantizar el cumplimiento de la utilización del barbijo, el distanciamiento social, utilización de alcohol en gel en los comercios.

A medida que avanzaba la pandemia en la provincia, se amplió el COE municipal, propiciando la participación y articulación con las autoridades provinciales; de la que se desprende la siguiente medida:

- Restricción de la circulación en la Ruta Nacional N°3, la misma une las 3 ciudades de Tierra del Fuego,

En relación a esta medida, el cierre de circulación por la Ruta Nacional N°3, en un primer momento había sido solicitado por el Intendente de Tolhuín, luego se suma el pedido del Intendente de Ushuaia, dado que revestía gravedad para estas ciudades con gran afluencia de turistas internacionales, nacionales y locales, atento al escaso conocimiento del virus y su impacto en la salud de las personas, con la certeza que la única medida posible en este primer momento era el aislamiento social y preventivo.

En este orden, es necesario describir el sistema de salud provincial para determinar el contexto del servicio de salud local y la importancia de la articulación permanente con el COE de Tolhuín. La provincia cuenta con un Hospital Regional en la ciudad de Ushuaia y el Hospital Regional en la ciudad de Rio Grande, en tanto que la localidad de Tolhuín cuenta con un Centro Asistencial que posee 4 camas para internación y 2 respiradores para 12.000 habitantes, además de que los profesionales son itinerantes de la zona norte y sur de la provincia.

Ante el aumento de casos en la provincia, desde la gestión municipal no querían sumar casos y derivaciones a los hospitales públicos provinciales quienes tenían a cargo el seguimiento e internación de pacientes con Covid-19; previendo una situación de colapso sanitario y de ocupación de camas a nivel provincial, es que se comienza a adecuar un espacio deportivo para instalar un Hospital de Campaña.

Asimismo, ante la restricción de ingresos a la localidad se le asignó al área de habilitaciones comerciales del municipio aplicar las siguientes medidas:

- Control de los horarios de atención al público del comercio en general y verificación del cumplimiento del horario para adultos mayores y personas de riesgo.
- Entrega de kits de desinfección a los comercios
- Suspensión de actividades administrativas de las oficinas municipales

- Establecimiento de guardia mínima administrativa en el área de Obras Públicas y Desarrollo Social, esta última área prioritaria.

Durante los meses de marzo a agosto del 2020 no se registraron casos positivos en la localidad de Tolhuín, por esa razón las personas con patologías previas y enfermedades crónicas fueron derivadas al sistema de salud privado de las ciudades de Rio Grande y Ushuaia. En este contexto, se señala que en el mes de agosto sólo un (1) paciente que se encontraba internado en el hospital de Rio Grande fue dado de alta y volvió a Tolhuín, siendo el primer caso de positivo Covid-19, la persona fue nuevamente derivada al hospital de Rio Grande. Dando continuidad a los casos positivos “cero” en Covid-19 en la localidad hasta el mes de noviembre.

En otro orden de prioridades de la gestión en pandemia, se priorizó la reactivación de la economía a través de la obra pública local y la actividad turística interna, dos actividades económicas que en la gestión anterior habían tenido poca atención, dado que se centraba en la producción maderera y de turba.

En esta línea, la reactivación de la obra pública local durante el período de aislamiento más estricto en la provincia, se realizó con empresas de la localidad sin dejar de lado las cooperativas de trabajo. Entre las medidas, se destacan las siguientes:

- Emisión de certificado de circulación especial a trabajadores que realizan mantenimiento de cabañas de fin de semana,
- Emisión de certificado de circulación para trabajadores del rubro de la construcción para circular desde las 9 de la mañana a las 18 horas.

Estas medidas fueron destinadas a evitar el malestar de la gente que no podía trabajar y que, antes de la pandemia era su única fuente de ingresos en la localidad; también generar en este grupo de trabajadores la sensación de autosuficiencia, es decir, poder generar sus propios ingresos, desestimando la asistencia del Estado. Por otra parte, la intervención del Estado municipal en el movimiento de la obra pública, generó en menos de 2 meses trabajo a partir de la mano de obra local a más de 30 personas que se traducen en 30 familias.

También, durante este período se buscó la puesta en valor de los espacios públicos y verdes de localidad a partir del embellecimiento de la ciudad con el personal del área de Parques y Jardines, a través de la revalorización del Invernadero Municipal para diversas actividades: generación de plantines, compostaje, entre otras. Se complementó con trabajos de señalización de sendas peatonales y pintado de cordones en la zona céntrica de la ciudad. Con fondos propios, comenzaron la construcción de dos plazas: “9 de Octubre” y “Veteranos de Malvinas”.

Debido a la apertura de la Ruta Nacional N°3 y la afluencia de visitantes desde las localidades vecinas en busca de recreación y esparcimiento en entornos naturales, implicó una preparación y una coordinación entre diferentes actores locales ligados a la prestación del servicio turístico, como así también el Estado como “coordinador y ente fiscalizador del cumplimiento de las medidas de cuidado”. En este sentido, desde la gestión municipal destacan las siguientes acciones emprendidas desde la Dirección de Turismo:

- Adhesión al sello Safe Travels. Se destaca que esta municipio es el primero en recibir el sello de “destino seguro” en la provincia, permitiendo a las autoridades locales y a los prestadores turísticos promocionar sus servicios y actividades.
- Reunión con prestadores turísticos para el acuerdo de un protocolo. Esto implicó pensar de manera conjunta la recepción de visitantes, caso positivo en Covid-19, autoridades del área de salud y operativo para aislamiento y contención inmediata.

En este punto, durante la entrevista al Intendente destaca lo siguiente:

“ser un pueblo chico nos fortalece porque se puede armar una reunión con los prestadores turísticos, con las autoridades de salud y de seguridad, se puede coordinar trabajos en conjunto rápidamente que, van más allá de la coordinación de logística y grandes presupuestos, depende de la voluntad. Entonces esto nos permite activar rápidamente todo un sistema, y creo que eso fue lo que más nos ayudó o lo que nos viene ayudando para reactivar la economía local”.

Se pusieron en valor los atractivos turísticos naturales y culturales de la ciudad para consolidarla como destino turístico.

De esta salimos todos juntos

Las acciones de carácter público en este contexto de incertidumbre estuvieron sometidas a criterios políticos que orientaron y ponderaron el cuidado de la salud integral de la población. Para la concreción de las medidas, fue necesaria la coordinación de trabajo entre los 3 Intendentes de la provincia: Daniel Harrington de Tolhuín, Walter Vuoto de Ushuaia y Martín Pérez de Rio Grande, en este sentido es necesario explicitar que debieron establecer agendas públicas para hacer frente a las problemáticas comunes.

De la información relevada se destacan las siguientes acciones:

- Colaboración desde el Municipio de Ushuaia, con envío de grandes cantidades de alcohol en gel y elementos de desinfección. Cabe destacar que el municipio de la ciudad capital cuenta con su propio Laboratorio y el mismo cobró suma importancia para confeccionar artículos de desinfección en general para distribuir en la ciudad.
- Donación de barbijos por parte de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego AEIAS.
- Firma de convenio de Cooperación entre los municipios de Tolhuín, Ushuaia y Rio Grande.
- Desde el Municipio de Rio Grande, se realizó una donación de termómetros digitales.

A partir de la formalización del convenio, se cristaliza el trabajo coordinado para resolver en conjunto problemáticas comunes a las 3 localidades. En este caso, un problema común es el invierno severo en estas latitudes, en el que la ciudad de Ushuaia provee de salitre a la localidad de Tolhuín, y desde Tolhuín se provee a Ushuaia y Rio Grande dotaciones de leña para los barrios que no cuentan con red de gas natural ni garrafas.

Siguiendo esta línea de cooperación entre Municipios, se resalta la potencialidad de cada localidad para la resolución de problemas de gestión, como así también la necesaria articulación. La vinculación, la comunicación permanente entre Intendentes y el trabajo coordinado ha permitido gestionar con seguridad y llevar soluciones a la población aún en un contexto de incertidumbre.

Respecto a los tiempos de ejercicio de la gestión de un Municipio, la Intendencia de Ushuaia está en su segundo mandato, por lo que se infiere que tienen una experiencia de gestión de 4 años previos. En el caso de la Intendencia de Rio Grande, el Lic. Pérez se había desempeñado en cargos del ejecutivo nacional y como representante en el Congreso Nacional, adquiriendo redes de contactos para llevar adelante su gestión. En el caso del Intendente de Tolhuín, si bien había ejercido un cargo de representación ante la Legislatura provincial, carecía de redes de contactos políticos por lo que fue de suma importancia el trabajo coordinado con los Intendentes de las otras localidades que facilitaron la red de contactos nacionales, sin desatender a las autoridades actuales del gobierno provincial.

En el marco de esta red colaborativa para hacer frente a la pandemia, se destaca la colaboración de entidades del ámbito privado, que realizaron grandes donaciones de alimentos para ser distribuidos por el Municipio a las familias en situación de

vulnerabilidad, que ante las restricciones de circulación y aislamiento se vieron imposibilitadas de realizar actividades laborales.

Es necesario mencionar una crítica que recibió la gestión del Intendente Harrington por parte de propietarios de cabañas de alquiler para fin de semana que se encuentran en Tolhuín, aunque sus dueños residen en Rio Grande y Ushuaia. Los mismos criticaron la restricción de circulación por la Ruta Nacional N° 3 y la restricción de acceso a la localidad. La respuesta por parte del Intendente ante este reclamo fue:

“Los bienes materiales se recuperan, la situación económica nos atacó a todos, prefiero eso y no perder una vida o el contagio de una embarazada o un adulto mayor. Tal como lo ha manifestado nuestro presidente, cuidar a la gente es mi prioridad número 1 y si tengo que volver a hacerlo, lo haré. Cuidar a la gente que nos eligió para tomar decisiones, son decisiones duras y se asumen los costos, pero hay que cuidar y tomar medidas políticas fuertes y generar conciencia en la comunidad, que lo que realmente importa es el cuidado y la vida del otro. Es la postura y posición que se ha transmitido al gabinete que me acompaña en la gestión y en esto se han basado las decisiones en Tolhuín”.

Conclusiones

Se puede afirmar que el recorrido de medidas implementadas en el Municipio de Tolhuín a partir del trabajo sistematizado se convierte en un aporte al estudio de los gobiernos locales y las experiencias de gestión en pandemia. También se señala la necesidad de revisar exhaustivamente lo actuado para realizar los ajustes pertinentes (Neirotti, 2016).

En suma, el estilo de gestión abierto y colaborativo a recibir ayuda de otros actores locales, y el hecho que hasta el mes de noviembre no presentaron casos activos de Covid-19 en Tolhuín, respaldan lo actuado.

Por otra parte, esto permitió a la gestión local reactivar inmediatamente su economía y continuar con las medidas preventivas para el cuidado de los y las vecinas y dar un marco de previsibilidad a la gestión.

Otro aspecto que cobra relevancia es la inmediatez y cercanía a partir de los entornos virtuales y los espacios amplios, como así también el tamaño de la ciudad, que permite el contacto con las instituciones y sus responsables, tales como: Comisario, Jefe de Gendarmería, autoridades del Centro Asistencial, para articular rápidamente y unificar criterios para evitar la propagación del virus.

A modo de cierre, se evidencia la importancia de incorporar de manera progresiva la cultura de la evaluación de las políticas públicas, y contribuir a la reflexión en torno a políticas intergubernamentales con acuerdo de las fuerzas políticas en la provincia.

Referencias bibliográficas

Cravacuore, D. 2020. “Municipios de Argentina ante la Pandemia del Coronavirus COVID-19”.

Ic Latinoamérica COVID 19: 2.077 Municipios con casos positivos desde el inicio de la pandemia (mercadoyempresas.com)

García Delgado, D. (2019). El rol del Estado y de la gestión pública Neoliberalismo tardío: ajuste y resistencias en la reforma estructural del Estado. FLACSO Argentina.

Ministerio de Salud de la Nación. Parte epidemiológico COVID agosto de 2020. 1-08-20_reporte_vespertino_covid_19.pdf (argentina.gob.ar)

Neirotti, N. 2015. “La evaluación de las políticas públicas: Reflexiones y experiencias en el escenario actual de transformaciones del Estado”. Remedios de Escalada: UNLa.

Neirotti, N. 2016. “Territorio y Gestión: herramientas para la formación en gestión pública y social. Remedios de Escalada: UNLa.

Primeras Jornadas Patagónicas de Administración y Políticas Públicas, modalidad virtual 5 y 6 de diciembre de 2020 UNPSJB y UNTDF. “Panel de gestión de lo público en contexto de pandemia: Municipios y Universidades”. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=diZAJIve_Ow&t=4s&ab_channel=UnimediaPatagonia

Valles, M. 1999. “Técnicas cualitativas de Investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional. Madrid: Síntesis. Cap. 6 ”

Web oficial Municipio del Municipio de Tolhuín: www.tolhuin.gob.ar

UNTDF Coronavirus http://untdf.edu.ar/coronavirus/covid19_en_tdf

La trama institucional en la conformación del primer gobierno peronista: Reflexiones sobre la formulación y la ejecución de las políticas públicas y las tensiones entre lo político y lo técnico

FACUNDO JUAREZ RITTERBAND

facunetar@gmail.com

Resumen

Este trabajo es una elaboración en clave historiográfica acerca del lugar de la planificación y la organización de las políticas públicas y la conformación de gobiernos, a la luz de la trama institucional y la consideración del Estado a partir de lo que hace: las políticas públicas. Con este fin, se realiza un recorrido sobre la conformación del primer gobierno peronista partiendo de su antesala histórica inmediata y su organización institucional en términos políticos y técnicos.

Palabras clave: Estado / planificación / políticas públicas / peronismo

Introducción

Este trabajo es un humilde intento reflexivo e historiográfico acerca del lugar de la planificación en las políticas públicas y de la conformación de gobiernos, considerando que un plan no es un mero instrumento técnico, sino que puede constituirse en una técnica de gobierno sobre el cual construir consensos y legitimidad.

El período comprendido a los fines de esta investigación comienza con la crisis del 30 y el Plan Pinedo, cuando Argentina daba cuenta de un proceso de expansión del Estado y un comienzo en la práctica de la planificación. Esto se daba en el marco de una ruptura institucional por el golpe militar y, además, tras la crisis económica internacional, la generalización de la idea de un Estado social, interventor, propio de la socialdemocracia (Berrotaran y Pereyra, 2012); tal escenario fue la antesala del gobierno del GOU y del primer gobierno peronista. Sin embargo, el gobierno peronista significó una ruptura rotunda en términos cuantitativos y cualitativos al respecto de la extensión del rol intervencionista del Estado, que asumió una agenda destinada a mediar en la cuestión social, ampliando su extensión política, su estructura, jerarquizando a las burocracias públicas y centralizando el poder.

Considerando dicha coyuntura es posible entender al proyecto político del primer peronismo como una respuesta a las crisis generadas en su antesala. Dichas respuestas las entendemos moldeadas por ciertas concepciones incorporadas tanto en el espacio político del cual surgió la figura de Perón (G.O.U), como de las influencias de su formación militar y de sus principales consejeros y de la necesidad de conformar una fuerza política a la misma vez que se armaba el gobierno. Por otra parte, es posible afirmar que este proyecto tenía una agenda no solo de cara a intervenir en la sociedad y en la economía sino en impactar en la propia configuración del Estado.

En relación a las estructuras de gestión, este trabajo comprende el abordaje de la experiencia del Consejo Económico de Posguerra, que arroja luz sobre el lugar que empezó a ocupar la planificación y la organización, una descripción sobre cómo Perón amplió el poder de la presidencia concentrando competencias y facultades en dos de las secretarías dependientes directamente de él: las secretarías de asuntos técnicos y la secretaría de asuntos políticos, a partir de las cuales se estableció una relación con el resto de los ministerios del gabinete que pasaron a ser meros proveedores de información y ejecutores de políticas definidas en el centro del gobierno, es decir la formulación bajo una concepción centralizada y la ejecución llevada a cabo de forma descentralizada.

Con respecto a las formas que propuso el gobierno peronista para resolver las tensiones entre lo político y lo técnico, además de la ya mencionada división en las secretarías de presidencia, este trabajo aborda la experiencia de la Escuela Superior Peronista, que según Camusso y Santiago (s/f) fue el dispositivo creado por Perón al llegar a la presidencia, para formar cuadros intelectual y moralmente difundiendo la doctrina peronista entendida como un conjunto de preceptos y nociones generales para la acción, ejecutada sobre una realidad concreta, a partir de las notas tomadas de la historia y de la experiencia.

En pos de encarar dicho abordaje, se retomarán las consideraciones de Oszlak y O'Donnell (1995) cuando afirmaban que en las estructuras de gestión es posible percibir cuándo hay conflicto de políticas debido a que dentro del Estado, donde funcionan unidades con diferentes grados de autonomía y con diferentes capacidades de influir en un proceso, entran en tensión al momento que el Estado toma posición frente a una cuestión. En estos procesos las unidades burocráticas se reordenan de forma horizontal y vertical, reconfigurando la atribución de competencias, asignación de recursos y transformaciones institucionales.

En segundo lugar, en términos epistemológicos, es posible retomar la postura de Berrotaran y Pereyra (2012) cuando proponen realizar un análisis situado histórica y temporalmente acerca de aquello que el Estado hace, bajo la concepción de que así es posible profundizar el conocimiento de la esfera estatal y el orden político en el que las políticas tienen su centro, con una perspectiva histórica que permita captar los momentos determinante para su configuración, así como las ideas y creencias que la motorizan.

Con dichas consideraciones este trabajo se propone realizar un abordaje descriptivo sobre la conformación del primer gobierno peronista en lo que respecta a su trama institucional, es decir, en la relación conformada entre las principales instituciones de gobierno. A partir de dicho análisis se pretende detectar cuáles fueron las particularidades en la estructura de la gestión, la relación entre las secretarías de presidencia y los ministerios y la toma de decisiones en relación a la formulación, la planificación y la ejecución de las políticas públicas, así como la relación entre la dimensión técnica y la dimensión política de las mismas.

Consideraciones teóricas

En primer lugar, partimos de apreciar que en el último siglo el Estado, entendido como “*ejercicio territorializado geográficamente estable del poder político*” (Andrenacci, s/f: 4), adquirió una intensidad que cambió la forma de

controlar lo ocurrido en sus fronteras, aumentando el alcance a mayor cantidad de capas sociales, consiguiendo efectos de mayor masividad y complejidad, interviniendo en diferentes esferas (cultural, justicia, económico, social, etc) y ampliando sus funciones como capacidades técnicas. (Andrenacci, s/f).

En segundo lugar, las palabras que siguen en los próximos párrafos y apartados, tienen de fondo la definición de políticas públicas acuñada por Oszlak y O`Donnell(1995) que las entendía como “*un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil*” (Oszlak y O`Donnell, 1995: 24). Además, señalaba la existencia de una direccionalidad, una orientación normativa y la producción de efectos sobre el futuro de la cuestión abordada.

Esta definición es importante si se toma en cuenta lo propuesto por Patricia Berrotarán y Elsa Pereyra (2012): hacer un análisis situado histórica y temporalmente acerca de aquello que el Estado hace para luego avanzar en producir teoría sobre el Estado. En esa dirección es que según las autoras se puede profundizar el conocimiento de la esfera estatal y el orden político en el que las políticas tienen su centro, siempre desde una perspectiva histórica que permita captar los momentos determinante para su configuración, así como las ideas y creencias que motorizaron dicha configuración (Berroatran y Pereyra; 2012).

Breve recorrido por la antesala del peronismo: el período de 1930 - 1943. Continuidades y rupturas respecto al rol del Estado, la estructura de gestión y las relaciones Estado - Sociedad

Según diferentes abordajes, la década del 30 “puede caracterizarse como una antesala del proyecto peronista en lo que refiere al papel del Estado, al despliegue de funciones de intervención en la economía que, no obstante, fueron concebidas como coyunturales o transitorias. (Berrotaran y Pereyra, 2012: 6). Como se mencionó en la introducción, esto ocurrió sobre la base de una ruptura institucional por el golpe militar encabezado por Uriburu y, además, la crisis económica internacional junto con un Estado social que se generalizaba, aumentando sus facultades de intervención sobre la base de proyectos políticos de la socialdemocracia.

Por otra parte cabe destacar el carácter crítico que analiza Peter Waldman (1986) al resaltar el quiebre en la estrategia del crecimiento hacia afuera que caracterizó al período de la generación del 80 y la adopción de una estrategia de

crecimiento hacia adentro. El autor demuestra que en este proceso se da un cambio demográfico donde la urbe se vuelve un epicentro que vislumbra la diferenciación social, debido a la inmigración interna campo-ciudad, la conformación más acabada de una clase media urbana y la consolidación de nuevos valores; además ocurría un desplazamiento de la clase dominante (antes también dirigente) hacia la atención de sus propios intereses. Este último punto abre lo que para Waldman fue una crisis de identidad por la pérdida de prestigio de la oligarquía a la misma vez que la clase trabajadora adquiere mayores grados de organización y conciencia sectorial. Dicha crisis se combinó con una crisis de dependencia respecto a las naciones dominantes, que, sin embargo, no se planteó como tema de agenda en ningún momento de esta antesala.

Otra dimensión crítica era la distributiva (concomitante con la crisis de dependencia) que se expresaba en que en lugar de los conflictos intestinos de las clases, ocurría un desplazamiento hacia las confrontaciones entre clases (Waldman; 1986). Este conflicto, que no encontraba solución en la esfera social, se articulaba como un desafío para el sistema político que, de una u otra manera, planteó algunos espacios de articulación entre Estado y Sociedad. No obstante, estos espacios no pudieron suplir la crisis de participación que caracterizó a esta época, en la que la institucionalidad democrática estaba cercenada, no había, entre los electores, sensación de poder influir en el acontecer político y entre las fuerzas políticas se anteponían intereses particulares que descuidaban las ambiciones de los grupos a los cuales se suponían que representaban, fenómeno que se expresó en un distanciamiento entre dirigentes y bases sindicales así como en la desarticulación parcial de asociaciones empresariales (Waldman, 1986). En esa misma dirección, la crisis de representación se combinó también con una crisis de legitimidad ya que el sistema político no desarrollará, en esa época, respuestas adecuadas a las demandas de los diferentes actores.

Fue una antesala en la que se abrieron procesos que dan cuenta de transformaciones en la organización de los gobiernos y la estructura estatal, (incluso en las prácticas de planificación como el mencionado Plan Pinedo de 1940) que tendrían cierta continuidad bajo el peronismo. Sin embargo el peronismo significó una ruptura rotunda en términos cuantitativos y cualitativos al respecto de la extensión del rol intervencionista del Estado, que asumió una agenda destinada a mediar en la cuestión social ampliando su extensión política, su estructura, jerarquizando a las burocracias públicas y centralizando el poder, con eje en la demanda integración al sistema político por parte de los trabajadores, la industrialización y la independencia económica; todo este proceso se dio en

simultáneo con las modificaciones en las dinámicas de las relaciones entre actores sociales y estatales.

Proyecto político y agenda del primer gobierno peronista

Para entrar a este punto, proponemos partir de entender el proyecto político del peronismo como una respuesta a las crisis generadas en su antesala. Dichas respuestas las entendemos moldeadas por ciertas concepciones incorporadas por el propio Peron cultivadas inicialmente dentro G.O.U, como de las influencias de su formación militar y de sus principales consejeros pero también de la necesidad política de conformar una fuerza o un movimiento a la misma vez que se armaba el gobierno. Por otra parte, la agenda incluía no solo la voluntad de intervenir en la sociedad o en la economía, sino también impactar en la propia configuración del Estado, asignándole un lugar específico respecto del conjunto de actores sociales, situándose entre y por encima de estos.

El proyecto político se puede resumir de modo esquemático y general en tres ejes: la independencia económica, la soberanía nacional y la justicia social, orientándose a la transformación productiva, la búsqueda de la autonomía respecto de los actores externos e internos y la distribución del ingreso. De ello se desprenden un conjunto de arenas en las que este proyecto construyó su agenda: nacionalización del comercio exterior, nacionalización de servicios públicos, promoción industrial, sistema bancario, sistema tributario, políticas sociales y racionalización de la administración pública, jerarquización de ministerios, ampliación de facultades y competencias del Estado, entre otras (Wladman, 1986; Berrotarán y Pereyra, 2012). Siguiendo a Waldman (1986) una de las metas principales de Perón era cambiar el lugar y la función del sistema político y el uso que se hacía del aparato estatal, tratando de abrirlo y a la vez liberarlo de la ligazón que tenía con respecto a los factores sociales de poder.

Estructura de la gestión: extensión del Estado, organización de la administración pública y planificación como técnica de gobierno

En las estructuras de gestión es posible percibir cuándo hay conflicto de políticas debido a que dentro del Estado, donde funcionan unidades con diferentes grados de autonomía y con diferentes capacidades de influir en un proceso, entran en tensión al momento que el Estado toma posición frente a una cuestión (Oszlak y

O'Donnell; 1995). Este posicionamiento se da en el marco de interacciones dinámicas que conforman un nudo social, que es rotundamente afectado por la posición asumida desde el Estado, no sólo en torno a dicho nudo sino también generando procesos de transformación interna.

En estos procesos las unidades burocráticas se reordenan de forma horizontal y vertical, reconfigurando la atribución de competencias, asignación de recursos y transformaciones institucionales. Para este ensayo recuperamos las consideraciones realizadas por Berrotarán y Pereyra (2012) sobre las nociones y conceptos que se usaron para hablar del Estado y la administración pública: modernización, racionalización y cambio institucional, pues fueron evolucionando históricamente, adquiriendo diferentes significados y diferentes usos.

En el mismo sentido, se retoma la idea de que la historia abre coyunturas críticas en las cuales es posible que se originen legados históricos que afectan al devenir de las políticas de un sector, arena o trama específica. Esta cuestión es importante si asumimos como Belmartino (s/f) que hay momentos de mayor estabilidad donde los cambios se producen de forma incremental y marginal y hay épocas de mutaciones más aceleradas que se dan de forma centralizada.

Con estos puntos de partida abordamos las experiencias de organización de la gestión en la historia inmediata al primer gobierno de Peron, la base sobre la cual se gestó y diseñó el primer plan de gobierno así como las tensiones que debió enfrentar el gobierno entre política y administración técnica de un Estado creciente y un movimiento político complejo.

El Consejo Nacional de Posguerra

Entre 1943 y 1945 el gobierno militar empezaba a gestar un entramado de instituciones de planificación y gestión económica, entre los cuales se destaca el Consejo Nacional de Posguerra. La experiencia de este órgano arroja luz sobre el rol que tomaría la planificación y la organización de la estructura de gestión durante los gobiernos peronistas. La misión de los concejos “*consistía en permitir una mayor permeabilidad de información entre diversos ministerios y en lograr que éstos coordinarán sus medidas y sus decisiones*” (Waldman, 1984: 72) y eran conducidos por secretarías de Estado a cargo del presidente del gobierno central.

El Consejo Nacional de Posguerra tenía por objetivo “*subsanan los posibles desequilibrios que se presentarán, una vez terminado el conflicto mundial, en el campo económico y social*” (Gomez; Terchondokian, 2010: 3) por lo que desde allí se establecieron los sectores económicos considerados prioritarios para la

intervención a partir de políticas económicas. La preocupación del gobierno militar era enfrentarse a los efectos de la crisis económica de posguerra, contener la cuestión social (agite de las masas) e incluso anticiparse a una posible tercera guerra mundial (Gomez; Terchondokian, 2010).

Este espacio sería un laboratorio de políticas públicas que serviría de experiencia a la configuración institucional que buscó consolidar Perón una vez que llegó a la presidencia, organizando su gobierno a partir de dos secretarías bajo su dependencia directa, para controlar los aspectos técnicos y políticos, donde se instrumentaron prácticas de análisis y planificación como nunca antes y se elaboró un plan que tuvo entre sus objetivos prioritarios una reconfiguración la trama institucional del Estado y de la administración pública.

La trama institucional y el rol de la planificación: Concepción centralizada y ejecución descentralizada

El gobierno buscaba integrar a diversos sectores sociales a través de una ampliación de la organización institucional que se vio reflejada en un aumento de consejos, dependencias, el personal técnico, secretarías, absorbiendo otras agencias consideradas obsoletas alineandolas bajo el poder central. (Waldman 1986; Gomez; Terchondokian, 2010). Esta dinámica se puede encontrar en el crecimiento de la administración pública que demostró un aumento en la cantidad de ministerios y secretarías. Esta ampliación fue en simultáneo con la centralización que Perón consolidó en la Secretaría de Asuntos Políticos y la Secretaría de Asuntos Técnicos, que se pondría por sobre los ministerios dejando a estos en lugar de informantes y ejecutores de las políticas.

Esta dinámica atendía no sólo a las necesidades de hacer frente a las diferentes arenas sobre las cuales se constituía la agenda sino también a ordenar políticamente a la coalición. En efecto, como señalan Berrotarán y Pereyra (2010) responder a las demandas requería ampliar las agencias estatales y por lo tanto incorporar segundas y terceras líneas, ampliación que de por sí generaba conflictos entre agencias, actores sociales y burocracias. Piénsese en las nuevas figuras institucionales como el IAPI, los bancos recientemente nacionalizados, los planes sociales, las leyes y regulaciones del trabajo y, a la vez la estructura política federal, etc., todo lo cual conducía a una reconfiguración institucional que conformó una trama donde el Estado nacional quedó fortalecido frente a otras instituciones como las provincias o el poder legislativo.

Es en este sentido que se puede destacar la importancia asignada a la técnica y al rol de la planificación en tanto que el plan fue “*un instrumento, una herramienta de trabajo y un medio de comunicación y construcción de poder*” (Berrotarán, Pereyra: 2012: 14) que quedó expresado en el Primer Plan Quinquenal y más tarde en el Segundo Plan Quinquenal. Además de la planificación se destaca la necesidad expresa de organizar al gobierno y al Estado bajo criterios técnico-científicos, como decía Peron a los funcionarios: “*Organizar el gobierno, creando los elementos básicos, vale decir, un ministerio técnico de gobierno, porque hoy no se concibe el Estado sin una organización científica para gobernar*” (Secretaría de Prensa y Difusión, 1952).

En el Plan de Gobierno de 1946, la idea de planificación expresaba una nueva forma de pensar al Estado, siendo una guía para la gestión pública y para las unidades operativas en formación (Berrotarán, 2002). Como se destacó anteriormente, el Estado amplió su capacidad de acción e intervención en la agenda económica y social y se dió a sí mismo un proceso de organización y estructuración en el que los espacios de planificación tomaron un lugar central y ponderado: “*En última instancia fueron éstos los espacios encargados de pensar la forma misma del Estado, articular el conjunto de los aparatos estatales y a la vez, desde sus diagnósticos, intentar operar sobre los problemas de la sociedad*” (Berrotarán; 2002: 435). El plan refleja un punto de llegada y a la vez una ruptura con la etapa anterior que describimos como antesala: si el Plan Pinedo había sido una inflexión respecto a la orientación de la economía y el Consejo Nacional de Posguerra instalaba la lógica de la previsión, el Primer Plan Quinquenal venía a disponer las modalidades, técnicas, saberes y herramientas necesarias para el diseño y la ejecución de las políticas, siendo un hito clave en términos de modernización y organización de la estructura de gestión (Berrotarán, 2002).

Analizar la experiencia de la Secretaría Técnica y Secretaría de Asuntos Políticos, centralizados en la presidencia, permite ahondar aún más en el análisis de la trama institucional de este período y la organización de la estructura de la gestión. Según (Berrotarán, 2002) este ordenamiento era tomado del Consejo Nacional de Posguerra pero se inscribía en una nueva coyuntura en la que los cambios en los organismos que pasaban a depender del Poder Ejecutivo, permitían escapar al control de otras esferas del Estado, consolidando atribuciones y competencias en esta esfera; la autora hace hincapié en la Secretaría Técnica: este organismo “*ocupó un rol relevante en la historia del Estado pues desde allí se impulsó el prototipo de una planificación que apuntaba a otorgarle un rol sustantivo a la centralización de las políticas económicas y sociales*” (Berrotarán, 2002: 437). Con la legitimidad que Perón le otorgaba de forma directa, este

organismo fue absorbiendo otros y ampliando su radio de influencia, logrando subordinar a otras agencias y organismos públicos considerados estratégicos o vitales para el proyecto político y la gestión del Estado.

A la misma vez la trama comprendía la relación con los diferentes consejos destinados a confeccionar la agenda de forma articulada con otros actores sociales y el conjunto de los ministerios, volviendo al Estado una arena de conflicto y generación de consenso, guardando la resolución de los mismos en la Secretaría Técnica y el Poder Ejecutivo, acumulando cada vez más poder y produciendo realineamientos horizontales y verticales. Un ejemplo de este poder es la alineación de los ministerios como meros informantes y ejecutores de políticas; otro ejemplo es la absorción de organismos de generación de estadísticas al crear la Dirección General de Estadísticas, por la cual el ejecutivo monopolizaba la información y aumentaba su capacidad de análisis y planeación. Como veremos en el próximo apartado, fue objeto de esta Secretaría, la formación de cuadros técnicos para nutrir a la nueva estructura de gestión. Para resumir las ambiciones de este organismo citamos a Berrotarán: *“Desde la perspectiva de la ST había tres elementos fundamentales en la política del Estado: la existencia de los consejos, los equipos y el Plan”* (Berrotarán, 2002: 441).

La formas de resolver la tensión entre política y administración

La Escuela Superior Peronista puede leerse como un intento de resolver la tensión entre lealtad política e idoneidad técnica de las nuevas camadas de funcionarios sumados al Estado, en el contexto de expansión de agencias públicas descrito anteriormente. Camusso y Santiago (s/f) escriben sobre cómo los saberes de la formación militar de Perón fueron traspasados a su construcción política y cómo esta Escuela de formación tenía su modelo en la Escuela Superior de Guerra, en la que Perón cursó entre 1926 y 1928. Además los autores destacan que el dispositivo creado por Perón al llegar a la presidencia, buscaba formar cuadros en una dimensión intelectual y también moralmente difundiendo a su vez una doctrina entendida como un conjunto de preceptos y nociones generales para la acción, ejecutada sobre una realidad concreta, a partir de las notas tomadas de la historia y de la experiencia.

Cabe profundizar en la experiencia de la Escuela Superior Peronista pues además de resolver la tensión entre lealtad e idoneidad técnica, permitía generar un piso de aptitudes y conocimientos para ocupar cargos en un Estado que estaba en expansión continua y en un movimiento político que estaba formándose, al cual

Peron buscaba cohesionar y conducir. Los conocimientos difundidos en este espacio pueden ser emparentados con la necesidad de planificar políticamente la acción y se basaba en una secuencia de etapas que partía de un análisis situacional, la formulación y selección de alternativas y la ejecución de las decisiones (Camusso; Santiago; s/f). Además de los diferentes módulos del curso básico y de la formación superior, se destaca también el documento Las 20 Verdades Peronistas o los principios en la adopción de un plan (unidad de concepción y acción; concepción centralizada; ejecución descentralizada; cálculo de fuerzas; sostenibilidad de la aplicación de los esfuerzos). Por otra parte se destaca cómo se pensaba la organización, desdoblada en espiritual (Doctrina Nacional, Principios y normas de ejecución) y material (conducción, cuadros dirigentes, masa organizada) y en el medio de ese desdoblamiento, la idea de que conducir se hacía de forma persuasiva y no mandando.

Del mismo modo, vale retomar el discurso dado por Peron ante segundas y terceras líneas de funcionarios públicos, donde reforzaba el conjunto de concepciones e ideas que en la Escuela Superior Peronista se aplicaban de forma sistemática. Sobre la relación entre concepción y ejecución decía: *“Dentro de nuestra acción hay dos tareas que desarrollamos paralelamente: desde el gobierno, la concepción de los problemas, y en los ministerios, la realización y ejecución de esas soluciones. Por esa razón, señores, es importante que los que concebimos y los que ejecutan sintonicemos perfectamente bien la tarea común”* (Secretaría de Prensa y Difusión, 1952).

En el citado documento, se encuentra a la luz, el proceso incremental que se dió entre el primer y segundo plan quinquenal, destacando que en el primero la necesidad era de organizar al gobierno, para luego organizar al Estado, las dificultades entre organizar y hacer, cohesionar al conjunto, dar organicidad, etc. Por su parte en el segundo plan se buscó perfeccionar los procesos abiertos en el primero y la planificación toma un nivel aún más central; en efecto Perón disponía que *“Cada uno de los departamentos de Estado va a tener un plan perfectamente bien estudiado, con el planteo inicial en la solución de cada uno de los problemas y cada una de las realizaciones, donde se han contemplado todos los objetivos y factores, en forma que la solución de uno no cree problemas subsidiarios”* (Secretaría de Prensa y Difusión, 1952).

Además, en dicho discurso se puede ver cómo exhorta a los funcionarios, mediante una serie de apreciaciones, a que realicen su actividad de forma honorable, eficiente, sin burocratizarse en “el trámite”, adoptando una tarea histórica y por lo tanto de sumo prestigio y de gran responsabilidad, etc. Esa responsabilidad alcanzaba a la necesidad de una formación constante, tanto en lo

moral como en lo técnico, no solo en la generación interlocutora de Peron al momento del discurso citado sino a las próximas generaciones de cuadros políticos y técnicos que asumieran responsabilidades en las diferentes dependencias públicas.

De lo antedicho, la reflexión que nos interesa realizar, es la integralidad con la que Estado y la administración pública cambiaron cualitativa y cuantitativamente, desde la concepción política expresada en un proyecto, pasando por la organización de la trama institucional y la técnica de planificación, llegando hasta la formación de cada uno de los cuadros técnicos y políticos. El registro de este cambio integral es lo que nos permite afirmar que el peronismo fué un momento instituyente en relación al Estado, la administración pública y, como veremos a continuación, en relación a las interacciones entre Estado y Sociedad.

Las interacciones entre Estado y Sociedad

Adoptamos para este trabajo la idea de que las relaciones Estado-Sociedad son de mutua influencia, donde la autonomía del Estado es relativa y donde los actores sociales tienen intereses, creencias y despliegan estrategias en torno a las cuestiones que consideran importantes. Estas cuestiones son susceptibles de ser abordadas sobre los actores de forma desagregada frente al *“proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las que el Estado y otros actores adoptan políticas”* (Oszlak; O'Donnell; 1995: 10) ya que del conjunto de necesidades y demandas solo algunas llegan a ponderarse como problemas volviéndose cuestiones.

Esta línea puede complementarse con el enfoque relacional que permita identificar tramas institucionales y corrientes de política que habilitan y obstaculizan la acción del Estado, a sus elencos y elites dirigentes y a su autonomía relativa, para fijar metas con independencia de los clivajes sociales. Este enfoque permite dar cuenta del problema entre política y administración, de las capacidades estatales en términos de saberes políticos, administrativos y técnicos (Berrotarán y Pereyra; 2012). Es decir, se vuelve posible analizar al Estado a partir de las formas que asume el conflicto entre actores que compiten por influir en la toma de posición identificando las capacidades y su carácter dinámico y cambiante en el proceso que va desde una toma de posición inicial, los puntos de veto por los cuales se obstaculizan determinadas iniciativas y las aperturas estratégicas que dan lugar a innovación política (Belmartino, s/f).

Continuando el análisis retomamos la noción de trama institucional ya que permite *“pensar la lucha política más allá de una contraposición de fuerzas en espacios de confrontación y negociación que se redefinen continuamente en función de los intereses y estrategias de los principales actores (...) con capacidad para establecer reglas del juego para la confrontación y permitir la elaboración de acuerdos relativamente estables. Las capacidades institucionales del estado serían cruciales en la construcción y reproducción de esta trama”*. (Belmartino; s/f: 8). La política estatal como la definimos anteriormente, se organiza en una trama de instituciones donde se nuclean actores sociales y estatales de diferentes recursos, intereses e ideas, y debido a esas diferencias es que requieren e incluso aceptan mecanismos para dar forma a sus intercambios (Belmartino, s/f). Otro concepto que se suma por añadidura es el de rutas de acceso institucional, que hace referencia a las condiciones que hacen vulnerable a una agencia frente a la presión de algunos actores sociales. Así podemos dar cuenta del conflicto social internalizado en el Estado de forma sistemática, con puentes o vasos conectores para los actores sociales. A continuación, nos enfocamos en apuntar unas notas sobre las relaciones entre los sindicatos, de los empresarios y los terratenientes, al respecto de su relación con el Estado durante el gobierno peronista.

En relación a los diferentes grupos sociales, puede decirse que el gobierno buscó mediar entre las relaciones laborales pero que su base de sustento político la construyó sobre la clase trabajadora. Para ello buscó profundizar las relaciones con las organizaciones y dirigentes sindicales, llamando a la organización, facilitando estatutos y buscando colocar en dichas organizaciones, a gente de confianza; además, independientemente de la cuestión orgánica, se puede afirmar que el lazo fuerte se dió gracias a que la realización de las demandas del sector fueron atendidas con legislación, con medidas concretas y, posteriormente, con la Fundación Eva Perón (Waldman, 1986).

Esta dimensión de las relaciones Estado-Sociedad permitieron a muchos autores, señalar el carácter corporativista del gobierno de Perón, que condujo a cambios en régimen político: *“Este nuevo vínculo produjo cambios en el régimen político, no dio origen a un Estado corporativo, pero generó un retroceso mucho más acelerado del rol del parlamento y, en él, de las fracciones de los partidos políticos”* (Prol, 2003: 2). No obstante, tanto el partido como el gobierno, pueden caracterizarse como una coalición policlasista, de complejidad y cohesión dinámica, cuestión que en gran parte marcó la pauta de estas relaciones.

Por otra parte, podría decirse que las empresas y organizaciones empresariales, tuvieron una relación desdoblada con el gobierno peronista, dada por el aumento de oportunidades de negocios gracias al mercado interno por un lado y, por otro

lado, las posturas antiestatistas en rechazo al intervencionismo; esta actitud, tenía más que ver con una dimensión política que con intereses económicos afectados. Al respecto de esto se puede afirmar que las asociaciones empresariales tenían una posición heterogénea, dado que el gobierno incluso intervino directamente a la UIA, mientras que el sector agropecuario, nucleado principalmente en la Sociedad Rural Argentina estableció posiciones de mayor homogeneas (Sidicaro, 2002).

En este caso los efectos de las políticas y de la coyuntura eran más homogéneos pero es de destacar que dicha homogeneidad también residió en que el gobierno peronista entabló una lógica amigo-enemigo, donde su principal “enemigo” fué la oligarquía (Waldman, 1986). Aunque el peronismo no buscó modificar la distribución de la propiedad si dispuso políticas de transferencias de ingresos de un sector a otros, por ejemplo el IAPI, el cuál sí afectaba al sector de los propietarios rurales, desde dónde también alimentaban un rechazo al Estado (Sidicaro, 2002).

Continuidades identificadas con el período posterior a los primeros gobiernos peronistas (1955-1976)

Para no cortar el hilo histórico repentinamente, caben algunas consideraciones sobre las continuidades del carácter instituyente que le atribuimos al primer gobierno peronista ya que dicha caracterización implica no solo hablar de un cambio novedoso sino en las marcas que acompañaron la historia subsiguiente. Cabe destacar que si bien aquel gobierno terminó de forma abrupta bajo un nuevo golpe militar y, a pesar del carácter proscriptivo de dicho golpe, la ampliación de la estructura de gestión, la problematización de la relación entre lo técnico y lo político, la discusión por la racionalización y la modernización y determinadas dimensiones de la agenda, permanecieron durante todo el período de proscripción política e incluso fueron retomados por el tercer gobierno peronista en el plan trienal: *“Las estrategias desarrollistas de la década de 1960 que encontraron en el peronismo de los primeros años de la década de 1970 su última expresión, pueden considerarse innovaciones y desarrollos que expresan un mayor refinamiento de las funciones de planificación inauguradas por el peronismo clásico”* (Berrotarán y Pereyra; 2012: 6).

Este planteo puede advertirse en la continuidad de estos aspectos en los gobiernos desarrollistas semi democráticos como militares, donde la planificación general y sectorial, siguieron siendo instrumentos de legitimación de la acción de gobierno y de la agenda política, junto con las acciones hacia el interior de la administración pública. Encontramos esto, por ejemplo, en el plan de

racionalización de Frondizi o en los planes del Onganía. No obstante, esta continuidad careció de algunos elementos políticos que el peronismo había tomado como bandera, por ejemplo, la independencia económica o la búsqueda de ampliar los márgenes de autonomía estatal frente a los diferentes actores sociales.

Sin embargo, no debe dejar de destacarse, que todas estas continuidades al respecto del rol del Estado en su intervención sobre diferentes esferas, fue finalmente quebrado por la dictadura de 1976 que, como registraban Oszlak y O'Donnell (1995) en diferentes regiones del continente, amplió su intervención autoritaria a la vez que se retiró de diferentes esferas y que fue la base de disciplinamiento político para que unos años más tarde, el menemismo pueda consumir una reforma radical del Estado y la administración pública, despojando al Estado en general y a una gran cantidad de agencias, organismos públicos y trabajadores en particular, de sus capacidades de planificar intervenciones para arbitrar la cuestión social y atender la agenda pública, librada entonces a las regulaciones neoliberales y las lógicas del mercado.

Reflexiones finales

En primer lugar, cabe destacar que es posible identificar momentos instituyentes en la historia del Estado argentino en cuanto a su organización administrativa y su orientación política. A lo largo de esta ponencia, se ha dado cuenta de las características contextuales de uno de aquellos momentos instituyentes y, además de dichos aspectos contextuales como ser la antesala inmediata del primer gobierno peronista, fue posible resaltar singularidades en lo que respecta al proceso político de dicho gobierno. Además, como se destacó, estos momentos instituyentes se consideran como tales por los efectos que han tenido en la historia que los subsiguió.

En segundo lugar, es posible abogar por el análisis histórico y de la trama institucional para poder realizar recortes analíticos que permitan abordar las particularidades de la organización del Estado, el rol de la planificación y las búsquedas por articular la dimensión técnica y la dimensión política de las políticas públicas. En efecto, al describir históricamente una trama institucional, es posible hacer también una lectura del Estado, la organización del poder y de la administración, la racionalidad que atraviesa dicha organización, el rol de la planificación y la evaluación para la toma de decisiones y la construcción de viabilidad para una agenda de gestión y para un proyecto político.

Finalmente, este trabajo buscó traer a la discusión, siempre abierta en los debates que se dan desde el análisis de políticas públicas como desde el análisis de la administración pública, sobre aquello que hace a la relación entre política y administración. El Estado debe responder a las demandas sociales cada vez más complejas y variadas por lo que requiere una administración burocrática capaz de producir información estratégica y ejecutar, con eficacia y eficiencia, la ejecución de aquellas decisiones políticas elaboradas en torno a las agendas y prioridades que establecen los gobiernos.

Bibliografía

- Andrenacci, Luciano (s/f)** Breve ensayo acerca de la evolución de la estructura burocrática del Estado argentino (1916-2016). Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.
- Belmartino, Susana (s/f)**. “Los procesos políticos de toma de decisiones en salud. Historia y teoría”. *historiapolitica.com* – Programa Buenos Aires de Historia Política del siglo XX. Introducción y § I.
- Berrotarán, Patricia (2002)**. “La planificación en la época peronista (Argentina, 1946-1949). Primer Simposio “*Estado y Políticas Públicas en la Argentina (1930-1955)*”. Universidad Nacional de Mar del Plata, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Portal de Promoción y Difusión Pública del Conocimiento Académico y Científico [http://nulan.mdp.edu.ar: @nulanFCEyS].
- Berrotarán, Patricia y Elsa Pereyra (2012)**. “Momentos y procesos para una historia del estado en Argentina”. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* 18 (30). Buenos Aires: Asociación de Administradores Gubernamentales.
- Camusso, Marcelo y Santiago, Maria Eugenia (s/f)**. “De la esfera militar al plano político: La Escuela Superior Peronista”. *Primer Congreso de Estudios sobre Peronismo. La “primera década”*.
- Gomez, Teresita y Tchordonkian, Silvia (2010)** “Un laboratorio de políticas públicas. La experiencia del Consejo Nacional de Posguerra (1943.1946)”. Documento de Trabajo N°16; Centro de Estudios de la Situación y de la Perspectiva Argentina. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas.
- Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell (1995)**. “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. *Redesvol.* 2, n. 4.
- Presidencia de la Nación, Secretaría de Prensa y Difusión (1952)**. “Perón habla sobre la administración pública”. Discurso pronunciado ante altos funcionarios de la Administración Nacional.

Prol, Mercedes (2003). “Peronismo, elites políticas e instituciones de gobierno 1943-1952”. IX Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Universidad Nacional de Córdoba.

Rein, Raanan (2008). “Los hombres detrás del hombre: la segunda fila de liderazgo peronista”. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades. Año 10, N° 19 Segundo semestre de 2008. <http://www.institucional.us.es/araucaria> | ISSN 1575-6823

Sidicaro, Ricardo (2002). *Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946-55 / 1973-76 / 1989-99.* Buenos Aires: Siglo XXI. Cap. 2.

Waldmann, Peter (1986). *El peronismo (1943-1955).* Buenos Aires: Sudamericana. Cap. I y II.

Autorización de publicación

Autorizo la publicación de este trabajo en las memorias, proyectos, publicaciones o cualquier producción que fuera a realizar la Universidad Nacional del Litoral.

Desigualdad social, territorio y delito: El Plan Incluir en clave multiagencial

JUAN CRUZ SIMONETTA

juancruzsimonetta@gmail.com

Centro de Investigaciones en Seguridad, Estado y Sociedad – Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales– Universidad Nacional de Rosario

Resumen

En el presente ensayo se plantea que existe una relación entre el aumento de la desigualdad social y el incremento de la comisión de delitos predatorios. En este sentido, se expone la idea de que en aquellos momentos en donde se profundiza la desigualdad social, se reproducen las condiciones que llevan a un aumento en la comisión de delitos de tipo predatorio y al uso de la violencia instrumental. Además, con estos procesos también se consolida -mediante el accionar del Estado y, en específico, de los cuerpos policiales- la disposición de zonas diferenciales en los territorios de los centros urbanos. En cada ocasión en la que se produce un importante deterioro de las condiciones sociales y económicas, la situación se convierte en terreno fértil para una posible expansión del delito predatorio. Lo expresado con anterioridad se pone en tensión con el accionar estatal en torno a la seguridad pública, por lo que se analizan brevemente las formas de intervención que el Estado suele llevar a cabo en los territorios comprendidos como “periféricos”. Las políticas de seguridad pública deben tomar en consideración las particulares condiciones de cada contexto, tanto económicas, como sociales y culturales. El Gobierno de la Provincia de Santa Fe ha elaborado, con el Plan Incluir, una nueva estrategia para poder abordar al fenómeno en su complejidad. En este sentido, se desarrollan discusiones teóricas relacionadas a la cuestión, como así también se realiza un análisis preliminar de las diferentes ópticas de actuación estatal y del Plan Incluir en particular.

Palabras clave: Seguridad Pública / Estado / Violencias / Delito

Introducción

Los procesos cíclicos de crisis económica que se suceden en Argentina terminan por incrementar la vulnerabilidad social y laboral de los habitantes, como así también aumentar los niveles de pobreza e indigencia. Además, la desigualdad pasa a convertirse en el rasgo característico de una sociedad que va sufriendo numerosos cambios, tanto en las formas de vinculación -entre sí y con el Estado-, como así también en la territorialidad de los centros urbanos.

Lo expresado con anterioridad se pone en tensión con el accionar estatal en torno a la seguridad pública, por lo que se analizan brevemente las formas de intervención que el Estado suele llevar a cabo en los territorios comprendidos como “periféricos”. Ante esto, se presenta el Plan Incluir de la Provincia de Santa Fe como una respuesta de carácter preventivo y multiagencial, que tiene como eje de gestión la intervención sobre los barrios y los sectores de la población más vulnerables, haciendo hincapié en los factores de riesgo asociados al delito y privilegiando aquellos lugares en donde existen mayores desventajas socioeconómicas. El Estado desarrolla así una acción integrada que combina estrategias de prevención social y de prevención situacional, con el fin de poder abordar las problemáticas de la seguridad pública en los distintos barrios de Santa Fe.

Desarrollo

En el año 2020, la Argentina ha sufrido un aumento considerable de los índices de pobreza y desempleo, según lo publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Es menester destacar que la medida del aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO) dictaminada por el Poder Ejecutivo Nacional en el marco de la pandemia por COVID-19, produjo un importante deterioro de las condiciones sociales y económicas que se convierte en terreno fértil para una posible expansión del delito predatorio. Este tipo de delito, para Marcelo Sain, se produce “en la calle y son llevados a cabo por delincuentes rústicos que generalmente no terminan en desgracia mayores pero que alteran enormemente la vida social”.

En cuanto al aumento de la desigualdad social se debe comprender que no comenzó con la pandemia, puesto que este proceso se ha ido configurando durante las últimas décadas, pudiendo observarse que ciertos momentos históricos supusieron una profundización de las desigualdades en nuestro país. Castel (2010), indica que “las transformaciones profundas ocurridas desde hace un cuarto de siglo en el mundo del trabajo y en su organización, y que se traducen principalmente en la

desocupación masiva y la precariedad de las relaciones de empleo” tienen un impacto específico sobre la población joven, enmarcado en una transformación que parece marcar “el fin de la centralidad del trabajo”.

Se debe mencionar también, siguiendo a Dubet (2020) que, si bien tiempo atrás las desigualdades sociales “parecían inscriptas en el orden estable de las clases y sus conflictos, hoy en día no dejan de multiplicarse las brechas, las segmentaciones y las desigualdades, como si cada individuo estuviera surcado por varias de ellas”. Lo expresado con anterioridad tiene su correlato en la composición de las ciudades ya que, en palabras de Wacquant (2006), “la marginalidad avanzada tiende a concentrarse en territorios aislados y claramente circunscriptos”. Además de la estigmatización del territorio, se da una disolución del lugar que el autor comprende como “la pérdida de un marco humanizado, culturalmente familiar y socialmente tamizado”. Es precisamente en este marco, que se deben desarrollar intervenciones securitarias del Estado de una forma no reactiva, haciendo énfasis en las políticas de tipo multiagencial con el fin de modificar las condiciones que se producen -y reproducen- en determinados territorios, debido a que “el orden urbano del capitalismo es estructuralmente desigual” (Soldano, 2019).

Un paso necesario en el presente ensayo es descartar lo que suelen plantear las expresiones políticas ligadas a la derecha en el espectro político, que es la existencia de una relación directa entre pobreza y delito o violencias. En este sentido, el ministro de Seguridad de Santa Fe, Marcelo Sain, explicó que “el problema en Argentina es la desigualdad social” porque “tenés hiper millonarios por un lado, con dos tercios que viven en la absoluta pobreza, ¿Cómo no vas a tener violencia?”. Por ello, aquí se considera que es el crecimiento de la desigualdad social una posible explicación de la conformación de situaciones violentas de estos ámbitos urbanos que se fueron desagregando y deteriorando. De hecho, en los aglomerados urbanos como Gran Buenos Aires, Gran Córdoba y Gran Rosario, este proceso ha consolidado relaciones signadas por el uso de la violencia como instrumento en las relaciones familiares y en el espacio barrial. Siguiendo a Bayón y Saraví (2019), se puede afirmar que la persistencia de la desigualdad “ha implicado una reconfiguración societal en términos de cohesión, integración y convivencia social”.

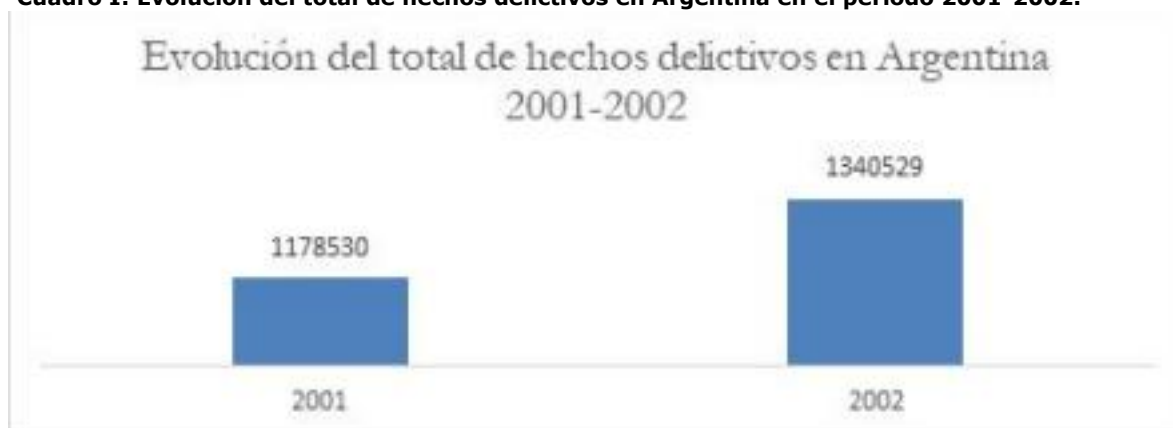
En situaciones socioeconómicamente críticas -tal como ocurrió desde finales de la década de los noventa y comienzos del nuevo siglo en Argentina- las estadísticas sobre delito también aumentaron. En este sentido, con respecto a la desigualdad:

entre 1991 y 2001 tuvo lugar -al menos en el nivel urbano- un aumento progresivo de la desigualdad social medida a través de la distribución de ingresos percibidos por los hogares. En 1991 el 20% de los hogares más ricos de la estructura urbana se apropiaba

de algo más del 41% de los ingresos totales; en cambio, el 20% más pobre obtenía sólo el 8%. [...] De tal modo que, al final del período, el 20% más pobre recibía menos del 6% y el 20% más rico el 44% de los ingresos totales. [...] Los ciclos económicos y reformas de los años noventa, así como la etapa final de estancamiento y crisis, dejaron un saldo de mayor desigualdad en la brecha distributiva y una fuerte polarización social que afectó en distinto grado a los aglomerados urbanos (Salvia et al. 2005).

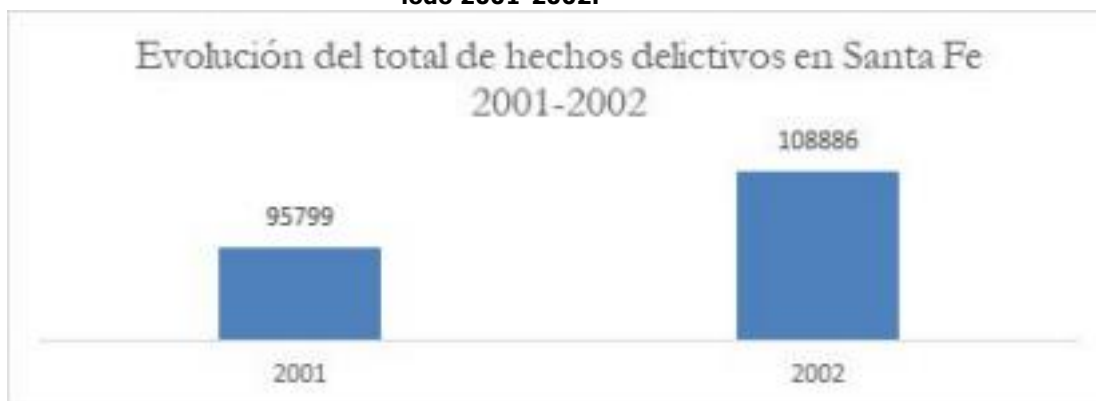
En cuanto a la evolución del total de hechos delictivos, se presentan los datos brindados por el Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC), tanto a nivel nacional como a nivel provincial en Santa Fe, con el fin de poder relacionar el aumento de la desigualdad social con el aumento de los hechos delictivos. Se puede observar, que a nivel nacional, la evolución del total de la comisión de delitos aumentó un 12.08% en el lapso del año 2001 al año 2002, mientras que en la Provincia de Santa Fe tuvo un aumento muy similar, representando un 12.02% en el mismo período.

Cuadro I: Evolución del total de hechos delictivos en Argentina en el período 2001-2002.



Fuente: Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC).

Cuadro II: Evolución del total de hechos delictivos en la Provincia de Santa Fe en el período 2001-2002.



Fuente: Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC).

La desigualdad pareciera estar vinculada con el aumento de los delitos rústicos de tipo predatorio y, asimismo, a los hechos de violencia social. Roxana Kreimer (2010) señala que la violencia “es más común en sociedades en las que hay mayor inequidad”, es decir, “allí donde hay mayor desigualdad de ingresos y, por tanto, de posibilidades de desarrollo social”, para luego añadir que “la violencia es el precio de la desigualdad social”. La autora explica que el llamado “fenómeno de la «inseguridad»” es propio de las sociedades democráticas y de contextos “donde se produce una brecha entre las expectativas y los objetivos que genera la sociedad y las posibilidades reales de lograrlos”. Además, Kreimer apunta que “sería deseable articular políticas públicas destinadas a resolver el problema a partir de la evidencia científica y no de la mera opinión”, es decir, “apuntando a la problemática que [...] es la que más se correlaciona con la inseguridad: la desigual distribución de ingresos y de oportunidades”. En esta sintonía, Kessler (2014) afirma que, en el caso argentino, se demuestra “la correlación entre el aumento de la desigualdad y del delito”, así como también “un cierto peso del desempleo en los grandes centros urbanos” y de otros factores que pueden agravar la desigualdad.

En cuanto al modelo de seguridad pública en la Argentina, generalmente se termina por profundizar la línea tradicional del modelo de seguridad pública en donde la policía actúa como reactiva ante los casos de delito y la saturación del territorio se convierte en una parte fundamental del despliegue securitario del Estado. Esto ocurre debido a la difusión constante del modelo punitivista en medios de comunicación y al ascenso de dirigentes políticos que proponen supuestas soluciones inmediatas al problema de la seguridad, que terminan por crear una sensación de la existencia de una realidad social atiborrada de amenazas que llevan al individuo a percibirse constantemente como un sujeto vulnerable y, de ese modo, se comprenden las apelaciones de modo sistemático a los “niveles insostenibles de inseguridad” que funcionan como un mecanismo de presión a los dirigentes políticos para lograr medidas que contribuyan a disminuir los niveles de criminalidad y recuperar el orden perdido.

En este modelo tradicional, la tarea preventiva del delito se realiza mediante un número elevado de efectivos de las fuerzas de seguridad que desarrollan, retomando a Sain (2009), “intervenciones reactivas y de choque, basadas en el uso directo de la fuerza” en detrimento de intervenciones más planificadas con un tratamiento analítico de la información sobre la actividad delictiva que recaban los organismos de seguridad. Esto ha terminado por favorecer el uso regular de la fuerza como el método principal de la intervención policial y la utilización cotidiana de la violencia por parte de los efectivos en el cumplimiento de sus funciones. Asimismo, Tiscornia (2004) plantea que los procedimientos policiales vigentes en Argentina, de realiza-

ción habitual, han sido forjados por sucesivos y superpuestos Estados de excepción que permiten que la vida y los derechos de ciudadanía sean sacrificados sin seguir los procedimientos establecidos por los códigos penales.

Eilbaum y Villalta (2000), postulan que “el espacio público se encuentra dominado por reglas que son diferencialmente interpretadas y aplicadas” y durante el desarrollo de este proceso se conforman valoraciones que dan como resultado “distintas formas de uso del espacio demarcándolo y construyendo barreras”. Estos procesos terminan por definir zonas diferenciales que “suponen la atribución de determinados significados asentados en particulares estereotipos y clasificaciones”. En este punto se conviene destacar que “las clasificaciones a partir de las cuales operan las autoridades encargadas de aplicar las normas y de controlar el espacio público” posibilitan observarlos distintos modos de “intervención estatal sobre el espacio y sobre quienes habitan y circulan por él”. Siguiendo con lo expuesto por las autoras, se puede afirmar que “a partir de estas tipologías institucionales se dota de sentido a distintos espacios y se los delimita y cataloga como zonas de vigilancia, de peligrosidad o de tolerancia” lo que termina por dividir a los espacios en “aquellos objetos de vigilancia y protección y aquellos objetos de vigilancia y control”.

A modo de ejemplo: las intervenciones de las fuerzas federales conducidas por Sergio Berni -secretario de Seguridad en el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner- y por Patricia Bullrich -ministra bajo la presidencia de Macri-, reprodujeron en la ciudad de Rosario la diferenciación territorial de la cual hablaban Eilbaum y Villalta. En el primer caso, Berni desplegó “3000 efectivos de distintas fuerzas federales, helicópteros, camiones y un avión de última generación” con el fin de realizar un “desembarco pacífico” en las zonas más conflictivas” de la ciudad de Rosario. De hecho, el propio Berni declaró ante periodistas que “no vinimos a buscar narcotraficantes, vinimos a hacer un desembarco”. En el caso de una de las intervenciones planificadas por Patricia Bullrich en el año 2018, la por entonces ministra explicó que el plan consistía en “saturar de fuerzas federales los barrios más violentos” y se llevaron adelante -durante su gestión- numerosas intervenciones con fuerzas federales sobre barrios de la ciudad de Rosario.

El tipo de intervención estatal que impulsaron por momentos Berni y Bullrich, permitió observar cómo aquellos territorios que se encuentran en la periferia de la ciudad sufrían operativos de saturación policial constantes en donde la utilización de la fuerza, controles de identidad y la masiva presencia de efectivos policiales apuntaban a vigilar a la población que residía allí, mientras que en las zonas céntricas se desarrollaron rondas de patrullaje para dar una sensación de protección ante el delito y la peligrosidad. Precisamente aquí radica uno de los mayores problemas

de este tipo de intervención en seguridad, ya que presupone que se debe controlar a los barrios periféricos porque allí están los problemas del narcotráfico, pero como bien planteó Sain, la rentabilidad del narcotráfico “no queda en los barrios donde se matan los chicos y las chicas”.

En contraposición a ese modelo reactivo, se encuentra la noción de seguridad democrática que, para Dammert (2012), se sustenta en la primacía y la consolidación del poder civil, el equilibrio razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza en todos sus niveles, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medioambiente, y la erradicación de la violencia, entre otros puntos. Se puede afirmar que si bien la presencia policial es vital en el territorio con el fin de conjurar el delito en todas sus variantes, las violencias que se suceden en partes del territorio de la Provincia de Santa Fe resultan un fenómeno complejo que entrecruzan diversos factores sociales, económicos y culturales que se encuentran consolidadas en formas de interacción y vinculación. De hecho, es muy frecuente que aquellos barrios que son catalogados como los de mayor peligrosidad, lo sean en mayor medida para sus propios habitantes que para aquellos que viven en otras zonas. En este sentido, Soldano (s.f) afirma que “la delincuencia en el interior del barrio se ubica en el primer lugar de la agenda de problemas comunes” y que la “sensación de inseguridad condiciona los usos del territorio al tiempo que contribuye a la utilización corriente de un conjunto de recomendaciones orientadoras”.

Tomando en cuenta todo lo planteado con anterioridad, y siguiendo a Ciafardini (2005), las políticas de seguridad pública deben tomar en consideración las particulares condiciones de cada contexto, tanto económicas, como sociales y culturales. El Estado debe diseñar e implementar acciones integradas, con la participación de los diferentes niveles vinculados a la seguridad, la salud, la educación, obras públicas e infraestructura, buscando combinar estrategias de Prevención Social -cuyo fin es revertir las situaciones de vulnerabilidad que atraviesan las poblaciones de determinados territorios- y las de Prevención Situacional -buscan reducir la oportunidad de la comisión de delitos transformando el ambiente en el que ocurren.

El Gobierno de la Provincia de Santa Fe ha elaborado, con el Plan Incluir, una nueva estrategia para poder abordar al fenómeno en su complejidad. Dicho Plan tiene como eje de gestión la intervención sobre los barrios y la población más vulnerable, los factores de riesgo asociados a la delincuencia, principalmente en los lugares donde existen mayores desventajas sociales, educativas, culturales, comunitarias, físicas y ambientales, con la incorporación de mesas participativas y organizaciones de la sociedad civil, con obras de infraestructura. Además, crea el

Consejo Provincial de Coordinación de Políticas Sociales, como ámbito de coordinación interministerial e intergubernamental para la planificación, monitoreo y evaluación de la estrategia social provincial en articulación con las organizaciones de la sociedad civil y otros actores estratégicos del desarrollo territorial. Este Consejo coordinará la formulación y articulación de programas, planes y proyectos entre los distintos niveles de gobierno, organizaciones de la sociedad civil y otros actores estratégicos del desarrollo territorial; implementará intervenciones urbanas integrales, por intermedio de todos los organismos y jurisdicciones de la administración pública, procurando una eficiente administración y asignación de los recursos disponibles; releva, con el aporte de las instituciones barriales y organizaciones de la sociedad civil, las demandas y problemáticas sociales existentes a los fines de efectuar diagnósticos focalizados e identificar a la población en estado de riesgo y vulnerabilidad social y propondrá políticas y estrategias de abordaje de las distintas problemáticas sociales.

Durante las gestiones del Frente Cívico, Social y Progresista, una función similar cumplía el Plan Abre que proponía una estrategia de intervención integral sustentada en la coordinación entre diversas áreas de la Provincia con gobiernos locales, con el fin de recuperar vínculos sociales en barrios de algunos centros urbanos. La gran diferencia radica en que el Plan Incluir, diseñado por la gestión del Partido Justicialista, busca abarcar todos los Municipios y Comunas mientras que el Plan Abre funcionaba sólo en las grandes zonas urbanas. En este sentido, el ministro de Gestión Pública de la Provincia explicó que se busca “reparar los desequilibrios entre las localidades, con un fuerte trabajo integrado y multiagencial, con la mayoría de los ministerios involucrados en las intervenciones [...] y, a diferencia del Plan Abre que solo fue hecho para cinco ciudades, el Plan Incluir pretende llegar a todos los municipios y comunas de la provincia”.

Por otra parte, el secretario de Seguridad Pública de Santa Fe, Germán Montenegro, declaró que la intervención del Plan Incluir en el Barrio Nuevo Alberdi de la ciudad de Rosario “es un esfuerzo compartido y combinado del conjunto de las agencias del Estado, entre ellas, Seguridad, Desarrollo Social, Salud, Hábitat, ANSES y la Municipalidad de Rosario”, lo que da claras muestras de la estrategia multiagencial de intervención en los territorios con altos niveles de violencia lesiva. Como se mencionó, el crecimiento y el agravamiento de la desigualdad social en conjunto con el deterioro acelerado de las condiciones sociales de la población de determinados territorios, han sido terreno fértil para la consolidación de relaciones signadas por la utilización instrumental de la violencia. El análisis comparado con el proceso vivido durante los años 2001-2002 en la República Argentina, y en específico en la Provincia de Santa Fe, da claras muestras de la existencia procesos

que vinculan el deterioro de las condiciones sociales con el aumento de los delitos predatorios y los hechos de violencia social. Es precisamente en este marco, en donde se resalta la orientación de la acción del Plan Incluir, que supone una intervención directa y articulada sobre las causas que permiten el agravamiento de las condiciones sociales.

A modo de conclusión

El mencionado Plan apunta a resolver lo que Soldano (2019) expuso como problemas generados por la intervención “astillada” y minimalista de la asistencia focalizada a través de acciones destinadas a abordar multidimensionalmente los problemas sociales. Quedó demostrado que de poco sirve “ocupar” los barrios con personal policial con el fin de enfrentar los delitos y las violencias que se suceden en los ámbitos urbanos, por lo que la intervención estatal sobre estos territorios debe apuntar a resolver los problemas de fondo que terminan por retroalimentar los altos niveles de violencia lesiva en los ámbitos urbanos de la provincia de Santa Fe.

Un punto a destacar es la situación de los y las jóvenes de las barriadas rosarinas y tratar de comprender el cómo y el por qué de su vinculación con grupos criminales para poder comenzar a desandar esos caminos y brindarles oportunidades reales a sus habitantes. En este sentido, el ministro Sain explicó que en esos barrios:

“hay que dar vuelta la lógica que sustituye la socialidad por el crimen. Muchos chicos se sienten identificados con esas organizaciones. Se integran socialmente a través de estas bandas. Eso no se reconvierte, ofreciéndole a ese chico un trabajo de changarín en un supermercado. Se necesita una política mucho más integral e inversiones estructurales. Es razonable que en barrios con tantas carencias y con desocupación estructural, se dediquen a este negocio. Y es para abastecer a la ciudad que está entre los bulevares”.

Se necesita que los gobiernos diseñen e implementen políticas de seguridad pública de tipo preventiva, orientada a revertir situaciones de desigualdad y vulnerabilidad, articuladas con los diferentes niveles que componen el Estado. A modo de ejemplo, la provisión de servicios básicos -a través de la realización de obras de infraestructura resulta una política necesaria para la intervención estatal en aquellos territorios relegados, “mientras que la red otorga al territorio servido los atributos de centralidad, el territorio no servido se construye como periferia, como un espacio inacabado y auto-urbanizado” (Catenazzi y Da Representacao, 2004, como

se citó en Soldano, s/f). En el mismo sentido, Kreimer (2010), menciona algunas políticas plausibles de ejecutaren esta línea tales como el ingreso básico por ciudadano, becas educativas, capacitaciones laborales, entre otras que deben ser vistas desde el Estado como canales necesarios para detener el proceso de consolidación de la desigualdad social, de este modo, mejorar la situación securitaria en los centros urbanos. Por ello, el Plan Incluir -como también su antecesor Plan Abre- son claramente herramientas necesarias que deben ser continuamente evaluadas y modificadas en pos de la transformación de la situación de pauperización en la que se encuentra una considerable parte de nuestra población, siempre teniendo en consideración las particularidades de cada contexto.

Bibliografía

- Bayón, M.C., y Saraví G.A.** (2019). Desigualdades: subjetividad, otredad y convivencia social en Latinoamérica.
- Castel, Robert** (2010). El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ciafardini, Mario** (2005). Delito urbano en la Argentina. Las verdaderas causas y las acciones posibles. Ariel.
- Dammert, Lucía** (2012). Seguridad ciudadana y cohesión social en América Latina. Barcelona: URB-AL III.
- Dubet, Francois** (2020). La época de las pasiones tristes: De cómo este mundo desigual lleva a la frustración y el resentimiento, y desalienta la lucha por una sociedad mejor. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Eilbaum, Lucía y Villalta Carla** (2000). Distinciones y clasificaciones en el espacio público: zonas de peligrosidad, vigilancia y tolerancia. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Kessler, Gabriel** (2014). Controversias sobre la desigualdad. Fondo de Cultura Económica. Kreimer, R. (2010). Desigualdad y violencia social. Anarres.
- Sain, Marcelo** (2009). La reforma policial en América Latina: una mirada crítica desde el progresismo. Buenos Aires: Nueva Sociedad.
- Salvia, Agustín, Metlika, Úrsula, y Vera, Julieta** (Diciembre, 2004). La desigualdad social en la Argentina. Un enfoque regional. II Congreso Nacional de Sociología. Pre ALAS 2005, Buenos Aires.
- Soldano, Daniela** (s/f). La desigualdad social en contextos de relegación urbana. Un análisis de experiencias y los significados del espacio (Gran Buenos Aires, 2003-2010).

Soldano, Daniela (2019). Política social y territorio. Breves notas para un largo diálogo en Integralidad, territorio y políticas sociales urbanas. La experiencia del Plan Abre en la provincia de Santa Fe. Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Santa Fe.

Tiscornia, Sofia (2004). Entre el imperio del Estado de policía y los límites del derecho.

Wacquant, Loic (2006). Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado. Siglo XXI editores.

Rastreado el rol del Estado para el desarrollo en el enfoque de Cadenas Globales de Valor

MANUEL TREVIGNANI

mtrevignani@hotmail.com

Universidad Nacional del Litoral

CAROLINA LAUXMANN

clauxmann@hotmail.com

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

MARCOS VALENTINUZ

marcosvalentinuz@gmail.com

Universidad Nacional del Litoral

Resumen

El enfoque de Cadenas Globales de Valor (GVC, por sus difundidas siglas en inglés) ha logrado posicionarse como un instrumento teórico y analítico capaz de dar cuenta de las principales transformaciones acaecidas en la organización de la producción global desde finales del siglo XX, y de las posibilidades de los distintos espacios nacionales para alcanzar el desarrollo bajo ese nuevo escenario. Si bien gran parte de la literatura perteneciente a este enfoque ha tendido a relativizar el rol del Estado como un actor con incidencia en el proceso de industrialización, recientemente ha emergido un mayor interés por recuperar su accionar en las estrategias de desarrollo a través de la inserción en las cadenas de producción globales. El presente trabajo busca avanzar en la reconsideración de dicho rol en los estudios de GVC, particularmente en el campo de la política industrial, a partir de un diálogo con otras contribuciones teóricas que permitan examinar las potencialidades y limitaciones de dicho enfoque para el desarrollo en los países de la periferia.

Palabras clave: Estado / Cadenas Globales de Valor / desarrollo

Introducción

Desde la última década del siglo pasado, emergieron diversos marcos analíticos para dar cuenta de los cambios en la organización de la producción y el comercio a nivel mundial. Entre los más destacados podemos mencionar los enfoques de cadenas globales de mercancía, cadenas globales de valor y redes globales de producción. Aún con sus especificidades, cada una de estas perspectivas, centró su atención en el proceso de fragmentación de la producción a nivel global en múltiples y dispersos espacios geográficos bajo el comando de grandes firmas, devenidas ahora en transnacionales (Bair, 2009; Fernández & Trevignani, 2015; Scholvin, 2020).

Si bien actualmente continúan realizándose trabajos que pueden enmarcarse dentro de cada una de estas perspectivas, el enfoque de cadenas globales de valor (GVC) ha adquirido un peso creciente dentro de la academia y también dentro de la agenda de investigación de diferentes organismos internacionales vinculados con el comercio y la economía internacional (Dalle et al., 2013). Sobre la base de la proliferación de los estudios de gobernanza y *upgrading*, dicho enfoque comenzó a ser considerado ya no sólo como una herramienta analítica para estudiar las transformaciones del capitalismo contemporáneo, sino también como dispositivo teórico para abordar la problemática del desarrollo y diseñar estrategias en pos de su consecución.

El enfoque de GVC ha otorgado un peso creciente a las firmas – particularmente a las líderes, grandes empresas transnacionales (ETs)- en la reorganización del capitalismo a nivel global, y, en este marco, fue asociándose crecientemente con las posibilidades de desarrollo de los espacios periféricos traccionadas por el sector privado. A este último respecto, distintos académicos y *policy makers* vinculados a esta perspectiva, auspician una industrialización fácil y rápida (Baldwin, 2012) a partir de la articulación de las empresas locales con las ETs en las cadenas globales de producción, en un juego de interacción de actores privados que deja relegado al Estado a un rol subsidiario en tal vinculación, habilitando libre movimiento de bienes y capitales y estimulando un buen “clima de negocios” (Neilson et al., 2014).

Vemos así que, el enfoque de GVC, pese a sus pretensiones de “nueva heterodoxia”, presenta una estrategia de desarrollo de corte liberal que poco se diferencia de la ortodoxa impulsada por el Consenso de Washington (Werner et al., 2014). Sin embargo, hacia la segunda década del presente siglo comenzaron a emerger nuevas consideraciones sobre el rol que el Estado ha ocupado en la configuración de las cadenas productivas y en las estrategias de desarrollo asociadas a la inserción en las

mismas. Esta revisión del rol del Estado en el enfoque de cadenas fue impulsada por algunos de sus referentes más destacados dentro del mismo cuerpo teórico de GVC (Milberg et al., 2014). No obstante, paralelamente a los replanteos de la corriente *mainstream*, se sumaron interpelaciones desde otras perspectivas teóricas sobre el rol del Estado y el desarrollo en el escenario de cadenas globales de producción. Emergieron así una serie de contribuciones (ver por ejemplo: Andreoni, 2019; Hauge, 2020; Horner, 2017; Lauridsen, 2018) que procuran entablar un diálogo entre los enfoques de cadenas centrados en la firma y aquellos estudios estado-céntricos ligados al desarrollo, para dar cuenta de la complejidad y la multiplicidad de actores y dimensiones de análisis que demandan considerar los procesos de salida de la periferia en la economía capitalista contemporánea.

En el presente trabajo nos proponemos examinar la reconsideración del Estado en los trabajos de GVC, y analizar si la misma permite avanzar en el delineado de una estrategia de desarrollo alternativa a la propuesta inicial, en la cual las formas y la calidad de la intervención estatal ocupen un lugar de mayor gravitación. Para ello, el escrito se organiza en tres apartados. En la primera sección, se realiza una presentación general del enfoque de GVC en el marco de la configuración productiva capitalista de inicios del siglo XXI. En segundo lugar, se realiza un análisis de cómo la problemática del desarrollo ha sido abordada en las publicaciones más destacadas de GVC. Por su parte, en la tercera sección se presentan contribuciones recientes de autores que procuran poner en diálogo la perspectiva de GVC con enfoques estado-céntricos sobre el desarrollo, en tanto entienden que la estatidad tiene una incidencia significativa en la configuración y mantenimiento de las cadenas globales de producción. Por último, se presentan unas breves consideraciones finales que retoma los puntos centrales del trabajo, tendientes a reflexionar sobre los alcances y limitaciones que presenta la estrategia de desarrollo propuesta desde la perspectiva de GVC.

1. El enfoque de GVC y la actual configuración productiva del capitalismo

Hacia finales de los ochenta, y en el contexto de profundización del proceso de reestructuración neoliberal comenzado en la década anterior, emerge un nuevo enfoque para analizar los procesos de reconfiguración productiva del capitalismo a escala global de la mano de los estudios iniciados por Gereffi. La perspectiva que inicia este autor fue concebida con el propósito de desplazar los enfoques estado-céntricos que primaban en la literatura desarrollista y se afincaban en el espacio

nacional, y avanzar hacia una visión del desarrollo centrada en redes de firmas que generar relaciones locales-globales (Horner, 2017). Siguiendo este camino, hacia el último decenio del siglo XX, Gereffi avanzó en la elaboración de un enfoque que pasó a denominarse *Global Commodity Chains* (GCC). A medida que el enfoque fue cobrando relevancia, desde el ámbito académico se buscó aunar criterios relacionados con el alcance del concepto y sus detalles metodológicos. Se realizaron para ello una serie de encuentros que nuclearon a numerosos investigadores (Sturgeon, 2008). En ese marco, la palabra “*commodity*” –asociada a los productos primarios o productos de bajo valor agregado- comienza a ser puesta bajo discusión, y se reemplaza finalmente por la más general “*value*”, de manera de incorporar otro tipo de productos como el sector servicios (Gibbon & Ponte, 2005:77). Estas precisiones, sumadas a la necesidad de promover el diálogo entre académicos que, apelando a distintas denominaciones, realizaban estudios de caso en distintos países acerca de la reconfiguración de la producción a nivel global, dio lugar a la emergencia de un nuevo enfoque: *Global Value Chains*.

La vinculación entre GCC y GVC fue trazada en un informe del año 2001, con un sugestivo título: “*El valor de las cadenas de valor: difundiendo los beneficios de la globalización*”, donde Gereffi, Humphrey, Kaplinsky y Sturgeon sostienen que “*la creciente importancia de la industrialización orientada a las exportaciones ha hecho que la integración a la economía global sea considerada virtualmente sinónimo de desarrollo*” (Gereffi et al., 2001:1). Allí se hace un *racconto* acerca de los inicios de estas investigaciones referidas a las cadenas de valor, se delimitan cuestiones metodológicas referidas a la terminología y unidad de análisis, y se precisan los conceptos de *upgrading* y gobernanza, que constituyen los pilares centrales del enfoque de GVC (Gereffi, 2013). Mediante los estudios sobre la gobernanza comenzaron a analizarse las estructuras de poder de las cadenas desde una visión “de arriba hacia abajo”, centrada en la firma líder. Por su parte, mediante el estudio del *upgrading*, y a partir de una mirada de “abajo hacia arriba”, se evalúan las ventanas de oportunidades de ascenso para las firmas subordinadas de una cadena determinada.

En suma, GVC ha realizado una importante contribución en el estudio de las dinámicas económicas del capitalismo entre fines del siglo XX e inicios del XXI, con énfasis en su configuración productiva. Mediante un concepto simple ha permitido explicar cómo están conformadas las redes de producción, cómo se produce y distribuye el valor espacialmente a lo largo de ellas, y cómo pueden incorporarse dinámicamente los espacios –centralmente subnacionales- subordinados. Es precisamente esto último lo que se busca mediante el análisis de los procesos de *upgra-*

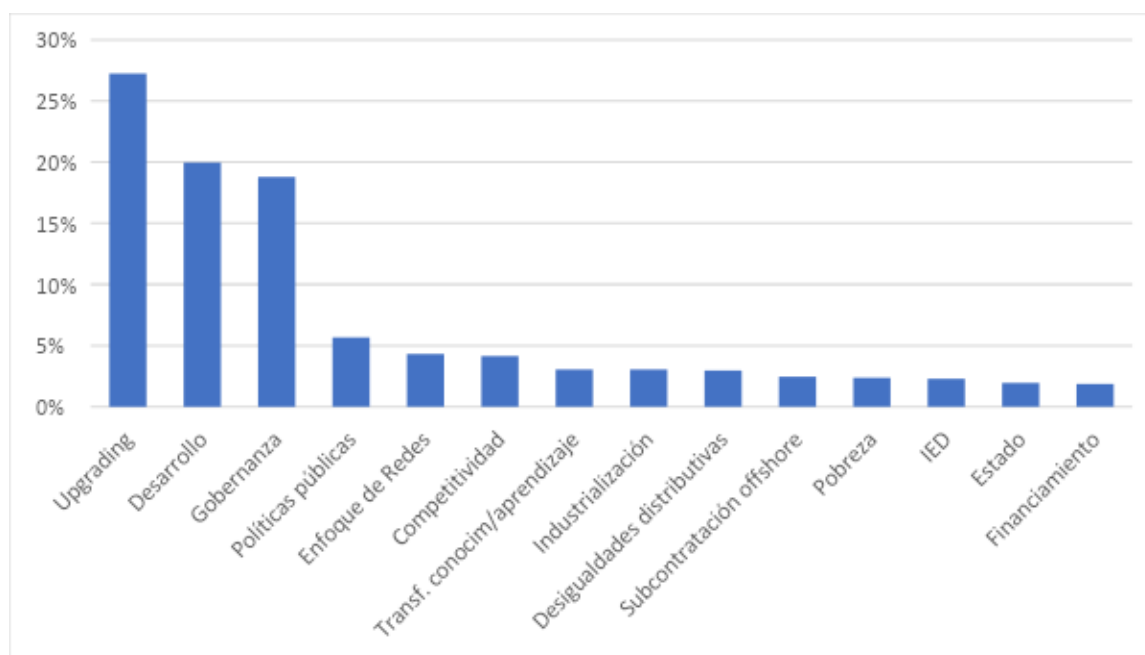
ding, concepto que progresivamente ha acaparado el foco principal de los estudios de GVC.

Esta creciente centralidad del enfoque de GVC sobre el *upgrading* y su vinculación con el desarrollo, ha contribuido a que, hacia la segunda década del presente siglo, ocupe un lugar destacado en la agenda de distintos organismos internacionales asociados con esta problemática, como las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Estas organizaciones han transformado el enfoque de GVC de la teoría a la práctica, a partir de la formulación de políticas de desarrollo asociadas a la inserción en las cadenas de producción. Esta aceptación, generalización y legitimación del enfoque de GVC como el nuevo paradigma de desarrollo del siglo XXI, demanda avanzar en un análisis crítico de los principales postulados teóricos en los que se sustenta, así como de las recomendaciones de políticas que se derivan del mismo, para analizar sus potencialidades y/o limitaciones para viabilizar procesos de desarrollo. En este sentido, en el siguiente apartado se analiza la evolución de los conceptos centrales del enfoque vinculados con la problemática.

2. Evolución de la problemática del desarrollo en el enfoque de GVC

Una primera aproximación al estudio acerca de la problematización que la literatura de GVC ha realizado respecto a los procesos de desarrollo, puede efectuarse a partir de una semblanza de las palabras clave extraídas del análisis de los principales trabajos que tienen a GVC como foco analítico. Para ello, se analizaron un total de 1183 documentos que cubren el período 2000-2020, extraídos principalmente de la base de datos mencionada de *Global Value Chains Initiative*, pero que, debido a su desactualización a partir de 2014, se ha complementado con otras bases que permiten cubrir dicho período de análisis. Cabe aclarar que, si bien toda la literatura de GVC ronda sobre las mismas problemáticas, el siguiente gráfico refleja no solo menciones a dichos términos o temas, sino que representa aquellas publicaciones donde se los abordan de forma específica.

Gráfico N° 1. Principales tópicos abordados en la literatura de GVC entre 2000-2020.



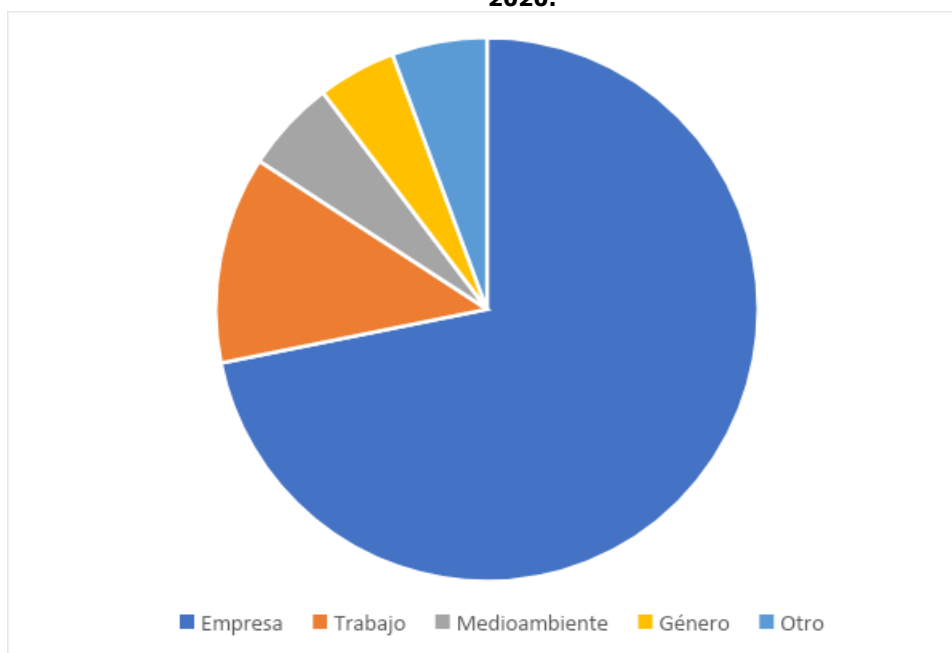
Fuente: Elaboración propia

Tal como evidencia claramente el gráfico N° 1, los dos principales conceptos sobre los cuales se basa todo el andamiaje teórico de GVC son los correspondientes al *upgrading* y la gobernanza, a los cuales se suma la problemática del desarrollo como su preocupación central.

Como se hiciera referencia en el punto anterior, el abordaje del desarrollo dejó de estar centrado en el Estado y el espacio nacional, para pasar a enfocarse en las firmas y en las redes de producción que se establecen entre las mismas, dando centralidad a la configuración de relaciones del tipo local-global como estrategia de desarrollo.

El centramiento en la empresa y en las estrategias de desarrollo traccionadas por el sector privado en los estudios enmarcados dentro del enfoque GVC queda de manifiesto en el gráfico N° 2. En él se destacan los objetos tanto de análisis como de intervención salientes de los trabajos empíricos del enfoque de GVC.

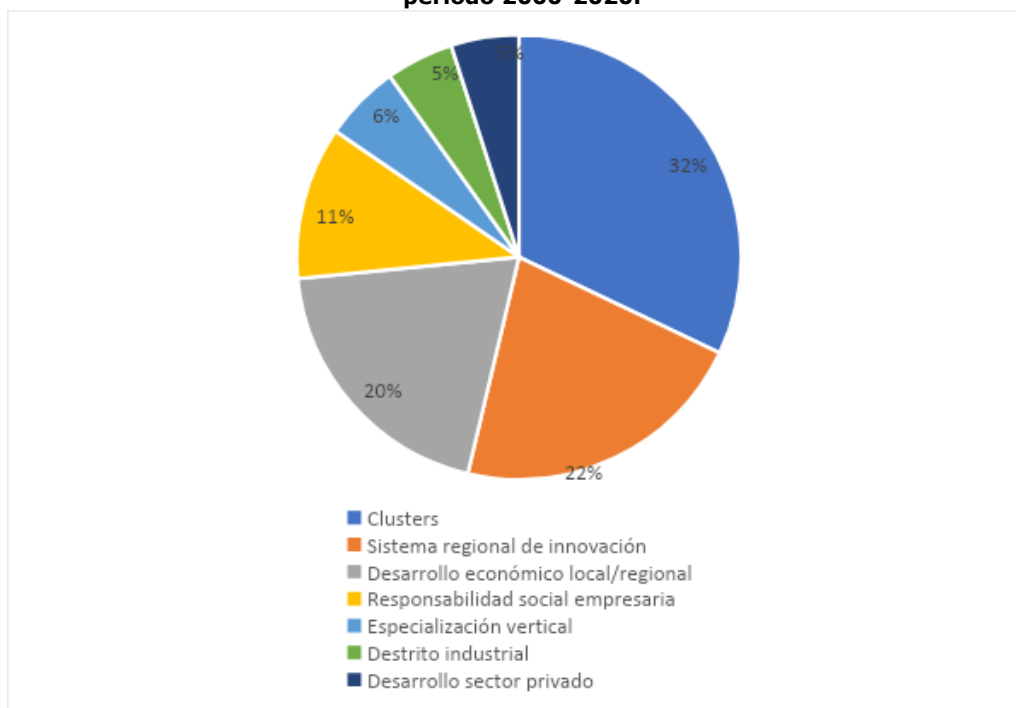
Gráfico N° 2. Objeto de análisis e intervención de la literatura de GVC, período 2000-2020.



Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, la significativa consideración de los estudios de GVC respecto de la relevancia de los ámbitos subnacionales (locales/regionales) como espacios dinamizadores del desarrollo en su inserción exitosa a las cadenas globales de producción, puede advertirse a partir del gráfico N°3.

Gráfico N° 3. Principales conceptos y marcos teóricos asociados a la literatura de GVC, período 2000-2020.



Fuente: Elaboración propia

Se evidencia cómo enfoques y conceptos que enfatizan en el dinamismo innovativo de los espacios locales/regionales, como los clusters, los distritos industriales y los sistemas regionales de innovación, ocupan un lugar destacado dentro de los trabajos de GVC que abordan específicamente la temática del desarrollo.

Estos datos corroboran las consideraciones inicialmente planteadas en cuanto a la falta de consideración que la literatura de GVC ha tenido en relación a la escala nacional y, dentro de ella, a la problematización respecto al rol del Estado, particularmente a través de la política industrial, en los procesos de *upgrading* que permitirían traccionar el desarrollo de los espacios periféricos.

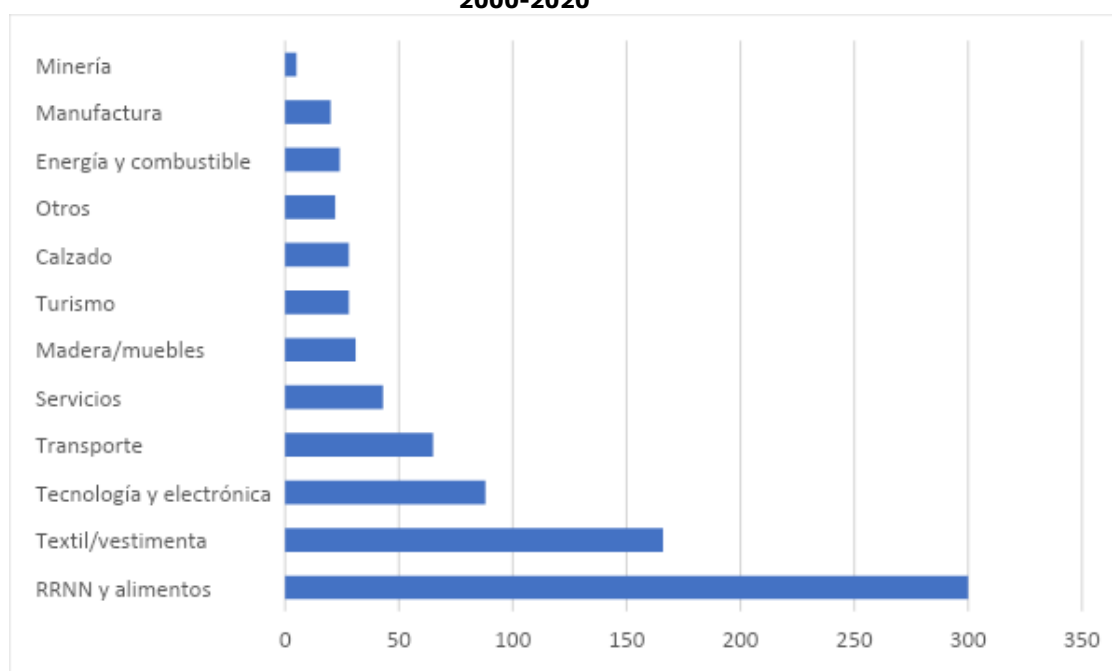
Ahora bien, ¿por qué ello representaría un problema? Pareciera que el enfoque de GVC, tal como plantean Pipkin & Fuentes (2017), asume una relación lineal, aditiva y positiva entre los procesos de *upgrading* de las empresas individuales y las trayectorias de desarrollo de los países periféricos. A partir de la inserción de firmas locales en cadenas globales de producción y de sucesivos procesos de *upgrading* que las firmas lleven adelante, traccionados por la dinámica de interacción en la cadena, permitirían viabilizar el desarrollo. Pero en los hechos, la literatura de GVC no presenta estudios de caso de experiencias de industrialización que permitan ascender en la jerarquía de riqueza global desde los años 90 en adelante (Hauge, 2020).

A pesar de que algunos estudios advierten sobre los peligros de considerar la industrialización como sinónimo de desarrollo (Arrighi et al., 2003; Hirschman, 1968), los países que hoy conforman el centro de la economía mundial han atravesado procesos de desenvolvimiento industrial que permitieron configurar una base manufacturera compleja y dinámica (Fernández, 2017; Fernández & Lauxmann, 2014). Incluso, distintas investigaciones recientes que siguen reforzando la importancia de las manufacturas para el desarrollo (Haraguchi et al., 2016; Szirmai et al., 2013; Su & Yao, 2016)

Desde el enfoque de GVC también se abona la idea del desarrollo asociado a los procesos de industrialización. Es más, plantea la relativa facilidad de industrialización –y el desarrollo- a través de la incorporación a las cadenas productivas globales (Baldwin, 2011). Industrializarse, y desarrollarse, pareciera más factible en el escenario actual en tanto ya no es necesario desarrollar todas las etapas para la elaboración de un producto, sino que los países pueden centrarse en aquellas actividades para las cuales poseen ventajas comparativas. Pero esta estrategia propuesta por el enfoque, lejos de habilitar una industrialización que viabilice el desarrollo, no hace sino reeditar *aggiornadamente* –comoviejo vino en botellas nuevas- la teoría ricardiana de la división internacional del trabajo, esta vez ya no relacionado a productos finales sino a los bienes intermedios.

En este sentido, si se analizan los sectores en los cuales se enfocan los principales estudios empíricos de la literatura de GVC (gráfico N°4), muchos de ellos incluso exitosos en términos de *upgrading*, se observa la gran preponderancia que tienen aquellos vinculados con los recursos naturales y alimentos, seguidos de la industria textil. Es decir, se trata del desarrollo de sectores vinculados a las ventajas comparativas “espurias” (Fanjzybler, 1983) de los recursos naturales o la mano de obra barata.

Gráfico N° 4. Distintos sectores en lo que se enfocan los estudios de caso de GVC, periodo 2000-2020



Fuente: Elaboración propia

De este modo, podemos ver cómo el enfoque de GVC hace foco el desarrollo de actores que operan en sectores en donde los países periféricos presentan ventajas comparativas. Sus estudios de caso analizan la manera de insertar las actividades productivas ya existentes en dichos países en una cadena de producción determinada, y cómo, eventualmente, lograr procesos de *upgrading* a partir de las mismas. Vemos así que, esta estrategia no hace más que incentivar una industrialización que agudiza la especialización y heterogeneidad productiva los espacios periféricos, en detrimento de la conformación de economías más diversificadas y homogéneas, que permitan emplear en actividad de elevada productividad al grueso de su población y mejorar sus condiciones de reproducción social.

En este escenario, e intentando torcer la lógica de las ventajas comparativas estáticas, es donde la consideración del rol Estado en la industrialización a partir de la inserción en las cadenas globales de producción adquiere relevancia. Es el Estado el que, particularmente a través de la política industrial, puede generar distorsiones

a los mecanismos de mercados, como plantea Amsden (1989), e impulsar procesos de desarrollo manufacturero que hagan que la industrialización no sea sólo una ilusión desarrollista.

Hacia la segunda década del siglo XXI, dentro del enfoque de GVC comenzaron a emerger algunos análisis que procuraron dar respuesta a distintas críticas relacionadas con la centralidad en las firmas; la mirada lineal de los procesos de *upgrading*; y la escasa o nula consideración de los entornos institucionales en los cuales tienen lugar los mismos. No obstante, si bien dichos estudios han intentado incorporar a su marco teórico nuevas consideraciones acerca del rol del Estado, pareciera que poco ha cambiado.

La creciente atención sobre la política industrial en la economía capitalista contemporánea ocupó un lugar central a este respecto. En este sentido, trabajos como los de Gereffi & Sturgeon (2013) y Milberg et al. (2014) señalaron la importancia de llevar adelante una política industrial adaptada a las condiciones productivas que implicaban las cadenas globales de valor. Estas contribuciones diferencian tres tipos de políticas industriales: las “horizontales”, que afectan la economía nacional en su conjunto; las “selectivas” o “verticales”, que se enfocan en industrias o sectores particulares; y aquellas “orientadas a la cadena de valor”, cuyo objetivo es aprovechar los vínculos o la dinámica de la cadena de suministro internacional para mejorar el papel de un país en las cadenas de valor globales (Gereffi, 2014). Las políticas industriales que se consideran relevantes en el escenario actual según estos referentes del enfoque de GVC son justamente las “orientadas a cadenas”, que impulsan un creciente grado de especialización vertical (Milberg et al., 2014). En palabras de Gereffi:

“Hoy en día, la política industrial orientada a las GVC se centra en mayor medida que en el pasado en la intersección de los actores globales y locales, y tiene en cuenta los intereses, el poder y el alcance de las empresas líderes y de los proveedores globales, acepta las redes empresariales internacionales como el campo de juego apropiado” (Gereffi, 2014: 446).

Vemos así cómo los referentes de este enfoque sostienen que el escenario actual implica un cambio de paradigma en la política industrial. La política industrial que tenía lugar antes del despegue de las cadenas globales de producción pareciera haber quedado obsoleta (Milberg et al, 2014). Gereffi (2014) afirma que debe pensarse por fuera de las políticas horizontales o verticales orientadas a favorecer estrategias de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y la industrializa-

ción orientada la exportación (IOE) y avanzar en estrategias de especialización tical sobre la base de ciertas ventajas comparativas existentes.

De este modo, a pesar de esta reconsideración del Estado y la política industrial en el enfoque de GVC, podemos advertir que el mismo aún se encuentra lejos de posicionar a la estatidad como un actor central del proceso de transformación estructural que impulse desarrollo.

A continuación, analizaremos algunos estudios que han profundizado en estos temas y que nos brindan herramientas para avanzar en líneas de investigación sobre la industrialización asociada a cadenas y su vinculación con los procesos de desarrollo.

3. Contribuciones desde enfoques estado-céntricos del desarrollo

Como se ha planteado en el punto anterior, la reconsideración del rol del Estado y de la política industrial dentro del enfoque de GVC se ha encontrado asociada un intento de cualificar esta perspectiva teórica. Pero estas reconsideraciones han presentado problemas a la hora de dar relevancia al Estado y a la política industrial a la hora de pensar procesos de transformación estructural.

Contribuciones por fuera del marco teórico de GVC, pero que procuran establecer un diálogo con el mismo, han puesto mayor centralidad en estos temas. Diveros trabajos – ver por ejemplo: Andreoni (2019), Behuria (2019), Hauge (2020), Horner (2017), Lauridsen (2018)- han procurado establecer un diálogo entre los enfoques de cadenas centrados en la firma y aquellos estudios estado-céntricos sobre el desarrollo. Estos autores rescatan que, aún en la economía capitalista contemporánea, en donde pareciera que la acumulación tiene lugar en un mundo sin fronteras a través de cadenas globales de valor, los Estados nacionales continúan siendo relevantes para propiciar un proceso de transformación estructural que viabilice la salida de posicionamientos periféricos.

Si bien la inserción a las cadenas globales de producción puede permitir que un país incremente su producción industrial de forma rápida y fácil (Baldwin, 2011), e incluso contribuir a incentivar el *upgrading* por parte de las firmas que se suman a las cadenas, con el objeto de mejorar la eficiencia en la producción y/o la calidad de los productos, y hasta permitirle a las mismas realizar productos más sofisticados dentro de la cadena, difícilmente pueda habilitar procesos de *upgrading* a nivel funcional (Gereffi, 2019). En este sentido, como plantea Ravenhill (2014), si bien múltiples estudios empíricos dan cuenta que las relaciones entre las distintas firmas que integran la cadena no son de suma cero, y que las empresas de nivel inferior

pueden beneficiarse de la asociación con la empresa líder -ya sea por acceso a insumos, tecnología o información que de otra manera no tendrían-, es importante remarcar que la relación entre éstas no deja de ser asimétrica. Dicha asimetría existe a partir de que las firmas que comandan la cadena se reservan para sí las actividades que concentran la mayor parte de las ganancias - como diseño, marca, marketing, comercialización- y estas presentan fuertes barreras de entrada.

En este sentido, si bien la inserción en las cadenas globales de producción incentiva el desenvolvimiento del sector manufacturero, la manera en que lo hace, se encuentra lejos de garantizar procesos de transformación estructural que permitan la salida de posicionamientos periféricos. Los distintos países de la periferia global que se unen a las cadenas productivas globales, lo hacen generalmente a partir de contar con mano de obra barata y/o rica dotación de recursos naturales. Realizan por lo tanto actividades de ensamblado mano de obra intensivas, que no requieren mayor nivel de cualificación, o participan de la extracción de recursos naturales que exportan sin mayor grado de procesamiento. Este tipo de actividades que aprovecha las ventajas comparativas “espurias”, funcionan muchas veces como enclaves que no transfieren sus frutos al resto de la economía. Es más, en ocasiones también contribuye al desmantelamiento de eslabonamientos productivos previamente existentes, lo que empobrece la dinámica socioeconómica del país. Si bien es cierto que existen casos exitosos de *upgrading* a partir de la inserción en las cadenas que han permitido el desarrollo con anterioridad a los años 90, no resulta menos cierto que en estos casos ha mediado algún tipo de intervención estatal (Hauge, 2020). En otras palabras, no es la simple asociación a las cadenas las que garantiza el desarrollo.

A este último respecto, destacan las experiencias de los países del Este de Asia que han atravesado procesos de industrialización reciente, que les han permitido ascender dentro de la jerarquía de riqueza a nivel mundial. Estos países – particularmente Corea del Sur y Taiwán- iniciaron su industrialización asociada a la participación en cadenas regionales y globales de producción tempranamente en la década del 60 del siglo pasado. Estos países formaron parte de un sistema de subcontratación multiestratificado de empresas japonesas, pero también de empresas norteamericanas – como por ejemplo Nike- (Arrighi, 1999; Milberg et al., 2014) que, en procura de bajar los costos de producción y mantener su tasa de ganancia, tercerizaron partes de sus actividades manufactureras intensivas en manos de obra en empresas extranjeras. Estas empresas ofrecían una fuerza de trabajo disciplinada y barata en términos internacionales, que permitían llevar adelante redituablemente distintas etapas de producción manufacturera. Las primeras actividades industriales en las que se involucraron estos países no presentaban mayores niveles

de sofisticación tecnológica ni requerían personal altamente calificado para su ejecución. Pero, ya para 1980, fueron desarrollando actividades que demandaban mayores niveles de conocimiento, habilidades y tecnología (Gereffi, 1996, 1999).

En este proceso de *upgrading* dentro de las cadenas regionales y globales de producción, la política industrial implementada por los Estados desarrollistas de estos países ocupó un lugar relevante. La intervención estatal, lejos de habilitar solamente procesos de liberalización al comercio y al capital, diseñó y desplegó medidas proteccionistas orientadas a estimular la producción nacional, la productividad y la competitividad de las exportaciones manufactureras. En este sentido, podemos mencionar a modo de ejemplo: el direccionamiento del crédito a la actividad industrial –a través de la banca pública y/o mediante el uso de la banca comercial privada-; el condicionamiento al ingreso de la inversión extranjera directa de las ETs, que implicó vínculos de asociación con el capital local –público y/o privado- y habilitó transferencia de tecnología a las empresas nacionales; el control de componentes locales en las exportaciones; la restricción a las importaciones –tanto a través de barreras arancelarias como no arancelarias-; y los subsidios a las exportaciones (Amsden, 2001; Evans, 1995; Wade, 1990).

Vemos, de este modo, que en los casos exitosos de desarrollo por asociación a las cadenas globales de producción el Estado jugó un rol más allá de mero facilitador (Horner, 2017). No sólo ha habilitado el libre movimiento de bienes y capitales y estimulando un buen “clima de negocios”, sino que también ha intervenido directamente y/o ha direccionado el desarrollo privado de la actividad manufacturera asociada a una producción crecientemente globalizada.

Consideraciones finales

A partir de los distintos puntos abordados en el trabajo puede evidenciarse que la propuesta de industrialización asociada a las GVC resulta insuficiente para incentivar el desarrollo de los espacios periféricos. El análisis sobre la evolución de la problemática del desarrollo dentro del enfoque de GVC, pone de relieve una tendencia a omitir el rol del Estado en las estrategias de *upgrading* propuestas, las cuales se centran fundamentalmente en sectores que consolidan la especialización productiva de los distintos espacios periféricos. Si bien contribuciones más recientes propusieron darle mayor centralidad al Estado dentro de su marco de análisis, particularmente a través de la consideración de la política industrial, persisten un conjunto de limitaciones asociadas a la falta de consideración del mismo como un

agente direccionador del proceso de desarrollo, que habilite una transformación estructural de las economías periféricas.

Las falencias de la propuesta de industrialización por asociación a las cadenas globales de producción no implican, sin embargo, desestimar el rol de las manufacturas para viabilizar procesos de transformación estructural en la economía capitalista actual, sino que torna necesario abrir un espacio para un nuevo debate sobre el rol del Estado y su intervención en la era de las cadenas globales de valor. En este sentido, las contribuciones que desde enfoques estado-céntricos del desarrollo buscan establecer puentes de diálogo con el enfoque de GVC, contribuyen a iniciar una interesante agenda de investigación sobre el Estado, la política industrial, el desenvolvimiento manufacturero asociado a cadenas y su vinculación con los procesos de desarrollo.

Bibliografía

- Amsden, A.** (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford University Press.
- (2001). *The Rise of "The Rest": Challenges to the West From Late-Industrializing Economies*. Oxford University Press.
- Andreoni, A.** (2019). A Generalized Linkage Approach to Local Production Systems Development in the Era of Global Value Chains, with Special Reference to Africa. En R. Kanbur, A. Noman, & J.E. Stiglitz (Eds.), *The Quality of Growth in Africa*. New York: Columbia University Press.
- Arrighi, G.** (1999). *El largo siglo XX*. Madrid: Akal.
- Arrighi, G., Silver, B., & Brewer, B.** (2003). Industrial Convergence, Globalization, and the Persistence of the North-South Divide. *Studies in Comparative International Development*, 38(1), 3–31.
- Bair, J.** (2009). Global Commodity Chains. Genealogy and Review. En Bair (Ed.), *Frontiers of Commodity Chain Research*. Stanford: Stanford University Press.
- Baldwin, R.** (2011). Trade and Industrialization after Globalisation's 2nd Unbundling: How Building and Joining Supply Chains Are Different and Why it Matters. NBER Working Paper, n. w17716. Switzerland: National Bureau of Economic Research.
- (2012). Global supply chains: Why they emerged, why they matter, and where they are going. *CEPR Discussion Papers*, 9103.
- Behuria, P.** (2019). The domestic political economy of upgrading in global value chains: how politics shapes pathways for upgrading in Rwanda's coffee sector. *Review of International Political Economy*, 27(2), 348–376.

- Dalle, D., Fossati, V., & Lavopa, F.** (2013). Política industrial: ¿el eslabón perdido en el debate de las Cadenas Globales de Valor? *Revista Argentina de Economía Internacional*, 2, 3–16.
- Evans, P.** (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Fanjzlybler, F.** (1983). *La industrialización trunca de América Latina*. México: Nueva Imagen.
- Fernández, V. R.** (2017). *La trilogía del erizo-zorro. Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia*. Santa Fe: Anthropos-Universidad Nacional del Litoral.
- & **Lauxmann, C. T.** (2014). ¿Cuál(es) camino(s) conduce(n) a Roma? Estado y políticas industriales en los desafíos del desarrollo latinoamericano. *Cuadernos del CENDES*, 31(86), 49–72.
- & **Trevignani, M.** (2015). *Cadenas Globales de Valor y Desarrollo: Perspectivas críticas desde el Sur Global*. *DADOS*, 58(2), 499–536.
- Gereffi, G.** (1983). *The Pharmaceutical Industry and Dependency in the Third World*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- (1989). Development Strategies and the Global Factory. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 505(1), 92–104.
- (1990). International Economics and Domestic Policies. *Current Sociology*, 38(2), 231–258.
- (1996). Global Commodity Chains: New Forms of Coordination and Control among Nations and Firms in International Industries. *Competition and Change*, 1, 427–439.
- (1999). International Trade and Industrial Upgrading in the Apparel Commodity Chain. *Journal of International Economics*, 48, 37–70.
- (2013). Global value chains in a post-Washington Consensus world. *Review of International Political Economy*, 21(1), 9–37.
- (2014). A Global Value Chain Perspective on Industrial Policy and Development in Emerging Markets. *Duke Journal of Comparative and International Law*, 24, 433–458.
- (2019). Economic upgrading in Global Value Chains. En S. Ponte, G. Gereffi & G. Raj-Reichert (Eds.), *Handbook on Global Value Chains*. United Kingdom: Edward Elgard Publishing.
- , **Humphrey, J., Kaplinsky, R., & Sturgeon, T.** (2001). The Value of Value Chains: Spreading the Gains from Globalisation. *IDS Bulletin*, 32(3).
- & **Sturgeon, T.** (2013). *Global Value Chain-Oriented Industrial Policy: The Role of Emerging Economies*. En D.K. Elms & P. Low (Eds.), *Global Value Chains in a Changing World*. Geneva: World Trade Organization, Fung Global Institute and Temasek Foundation Centre for Trade & Negotiations.

- Gibbon, P. y Ponte, S.** (2005). *Trading Down: Africa, Value Chains and the Global Economy*. Philadelphia: Temple University Press Policy.
- Haraguchi, N., Cheng, C. F. C., & Smeets, E.** (2016). The importance of manufacturing in economic development: has this changed?. *World Development*, 93, 293–315.
- Hauge, J.** (2020). *Industrial Policy in the Era of Global Value Chains: Towards A Developmentalist Framework Drawing on the Industrialisation Experiences of South Korea and Taiwan*. *The World Economy*, 00, 1–23.
- Hirschman, A.** (1968). La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina. *El Trimestre Económico*, 35(140), 625–658.
- Horner, R.** (2017). Beyond facilitator? State roles in global value chains and global production networks. *Geography Compass*, 11, 1–13.
- Lauridsen, L.S.** (2018). New economic globalization, new industrial policy and late development in the 21st century: A critical analytical review. *Development Policy Review*, 33(3), 329–346.
- Milberg, W., Jiang, X., & Gereffi, G.** (2014). *Industrial Policy in the Era of Vertically Specialized Industrialization*. En M. Salazar-Xirinachs, I. Nübler, & R. Kozul-Wright (Eds.), *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva: International Labour Office.
- Neilson, J., Pritchard, B., & Wai-chung Yeung, H.** (2014). Global value chains and global production networks in the changing international political economy: An introduction. *Review of International Political Economy*, 21(1), 1–8.
- Ravenhill, J.** (2014). Global value chains and development. *Review of International Political Economy*, 21(1), 264–274.
- Pipkin, S. & Fuentes, A.** (2017). Spurred to Upgrade: A Review of Triggers and Consequences of Industrial Upgrading in the Global Value Chain Literature. *World Development*, 98(C), 536–554.
- Scholvin, S.** (2020). Global commodity chains, global value chains, and global production networks. En E. Vivares (Ed.), *The Routledge Handbook to Global Political Economy. Conversations and Inquiries*. New York and London: Routledge.
- Sturgeon, T.** (2008). From Global Commodity Chains to Global Value Chains: Interdisciplinary Theory Building in an Age of Globalization. En J. Bair (Ed.), *Frontiers of Commodity Chain Research*. Stanford: Stanford University Press.
- Su, D., & Yao, Y.** (2016). Manufacturing as the Key Engine of Economic Growth for Middle-Income Economies. *Journal of the Asia Pacific Economy*, 22(1), 47-70.
- Szirmai, A., Naudé, W., & Alcorta, L.** (2013). *Pathway to industrialization in the twenty-first century. New challenges and emerging paradigms*. Oxford University Press.
- Wade, R.** (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.

Werner, M., Bair, J., & Fernández, V. R. (2014). Linking Up to Development? Global Value Chains and the Making of a Post-Washington Consensus. *Development and Change*, 45(6), 1219–1247.

Neoliberalismo y gubernamentalidad. Implicancias en la configuración e instrumentación de políticas sociales

DIEGO ALEJANDRO ZEHRINGER

diegozehringer@gmail.com

FCJS- UNL

Resumen

El presente trabajo tematiza sobre el neoliberalismo, su racionalidad de gobierno y su incidencia en la configuración de políticas sociales. Considerando que desde la crisis del modelo económico de post guerra, en 1973, el mundo capitalista cayó en una profunda recesión que produjo bajas tasas de crecimiento con altos índices de inflación propiciando el contexto para la expansión y desarrollo de las ideas neoliberales, entendiendo que éstas no solo refieren a una perspectiva ideología o programa económico, sino a una racionalidad de gobierno más amplia y compleja que tiende a estructurar y a organizar, no sólo la acción de los gobernantes, sino también la conducta de los propios gobernados, generalizando y cristalizando la competencia y la empresa como modelos de subjetivación de la conducta.

Las transformaciones sucedidas, observadas y estudiadas por una amplia literatura dan cuenta que a lo largo de las últimas décadas se acrecentaron las desigualdades, evidenciando a su vez el desplazamiento de los individuos hacia formas inferiores de protección social, quienes son devaluados no sólo por no estar integrados en el régimen de empleo formal, sino porque las prestaciones asistenciales residuales brindadas se caracterizan por ser condicionales, responsabilizando a los sujetos de su propia situación y destino mediante la configuración de diversos dispositivos estratégicos diseñados para tal fin, tales como: la competencia generalizada, fortalecimiento de las políticas y mecanismos de individuación, la reconversión de derechos sociales a deudas, entre otros aspectos. Lo que el neoliberalismo justamente pone en cuestión es el modelo de integración de la modernidad organizada. Merklen (2013) entiende que esta “nueva” filosofía de lo social supone asumir la disolución de la idea de sociedad, no comprenderla como un todo orgánico, instaurando un programa institucional que funciona como si de hecho no hubiera sociedad alguna. Esta concepción, como se expresará precedentemente, responsabiliza a los individuos sobre su situación singular, su devenir y apunta a un trabajo de subjetivación, de producción del sujeto desde

diferentes esferas. Es sustancial subrayar que el programa neoliberal tiene afinidad electiva con las transformaciones del mundo del trabajo para construir nuevas relaciones sociales y no implica necesariamente la desaparición o disolución del Estado, sino su propia metamorfosis.

El artículo aborda esta gubernamentalidad entendiendo que la misma permeó las intervenciones estatales y en nuestro país, particularmente las políticas sociales orientadas a los denominados sectores pobres, desempleados, y excluidos.

Palabras clave: Neoliberalismo/ Gubernamentalidad/ Políticas sociales y Condicionalidades

Introducción

A fin de introducir al lector en tema, comenzamos definiendo categorías centrales que procuran tematizar desde una perspectiva teórica el desarrollo del artículo. Desde esta argumentación el *neoliberalismo es comprendido aquí* desde la perspectiva teórica de Anderson (2003), Klein (2007) Murillo (2011-2012), Giavedoni (2012), Campana (2016) quienes con matices diferentes según su objeto de estudio lo entienden no sólo como un programa económico sino un arte de gobierno que se fue configurando estratégicamente. Ciertos fundamentos teóricos se los puede encontrar en la Teoría Subjetiva del Valor de Carl Menger, la Teoría de la Acción Humana de Von Mises y la Teoría del Capital Humano de Becker y Schultz, figuras de la Escuela de Chicago¹. El programa neoliberal no fue una instalación mecánica en América Latina, sino un proceso plagado de disputas y resistencias. Cabe recordar que ya en 1958 Von Mises visita Argentina en la presidencia de Arturo Frondizi con el objetivo de consolidar la aplicación de un plan de racionalidad administrativa en la estructura del Estado, evitando el exceso de personal y promover la capacitación entre otras cuestiones.

El neoliberalismo debió construir estrategias diversas para imponerse, incluyendo el apoyo de gobiernos cívicos militares. Luego del consenso de Washington (1989) los países de nuestra región y bajo la consigna de Margaret Thatcher «la sociedad ha muerto», los territorios ricos en biodiversidad soportaron el proceso de acumulación por desposesión provocando cambios radicales. Podemos indicar, con ciertos reparos, que el neoliberalismo nace después de la segunda guerra mundial en una región de Europa y de América del Norte donde imperaba el capitalismo, siendo una reacción teórica y política contra el Estado intervencionista y de bienestar². Se trata de un ataque intenso contra cualquier limitación de los mecanismos de mercado por parte del Estado, que lo entiende como una amenaza letal a la libertad, no solo económica sino también política. Con la crisis del modelo económico de post guerra en 1973 el mundo capitalista cayó en una profunda recesión combinando bajas tasas de crecimiento con altas tasas de inflación y es a partir de ahí donde las ideas neoliberales pasan a ganar terreno y predominio. La racionalidad neoliberal tiene como característica central: la

1 Nótese que la racionalidad neoliberal es una construcción histórica, compleja y marcada por disputas entre diversas escuelas y tendencias que exceden este trabajo.

2 Referimos específicamente a las políticas y planes estatales implementados por los países europeos posterior a la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de la década del 70. Luego de la crisis internacional de 1930 se expandió el pensamiento keynesiano quien puso en evidencia todas las fallas del mercado autorregulado del *laissez faire*. Estas ideas económicas proponían que el Estado intervenga para garantizar el acceso al pleno empleo, educación, salud, vivienda y servicios considerados básicos para la vida digna. Esto motorizaría la economía mediante el consumo y la producción, entre otros aspectos.

generalización de la competencia como pauta de conducta y de la empresa como modelo de subjetivación, y se lo puede caracterizar como un conjunto de discursos, de prácticas, de dispositivos³ que establecen un nuevo modo de gobierno de los hombres según el principio universal de la competencia. No tendría como finalidad corregir las supuestas fallas del mercado en post del bienestar de la población, sino que su objetivo es, en primer lugar, crear situaciones de competencia por considerar que sería beneficiosa para el progreso económico.

Lo que trata este modelo no es dominar a los individuos por la fuerza, sino como sostiene Castro Gómez (2010) de dirigir su conducta de un modo eficaz y con su consentimiento, lo cual presume la libertad de aquellos que deben ser gobernados.

Palomino y Schetvarzer (1995) argumentan que Argentina en el período 1975-1991 propició un ciclo de transición que se inicia con el shock inflacionario que dio por tierra el modelo nacional e inició el proceso para los cambios llevados a cabo por el equipo económico que asumió los destinos del país a partir del golpe militar de 1976. Destacan que el proceso inflacionario registrado en estos años rondó el 300 % de incremento anual. Asimismo, señalan que los ejes generales de este proceso político económico fueron: el incremento de la pobreza y la desigualdad, el aumento de la deuda externa, privatizaciones de los servicios públicos, acrecentamiento del capital financiero por sobre el capitalismo industrial⁴, descentralización de servicios por parte del Estado nacional a las provincias, apertura de la economía, precarización laboral y pérdida del poder adquisitivo de los salarios.

Notamos entonces que la política social del neoliberalismo, en su objetivo no es la igualdad, sino la equidad, entendida como la garantía que todos los ciudadanos tienen el derecho a jugar desde un punto de partida mínimo. La desigualdad no es algo que las tecnologías⁵ neoliberales de gobierno se propongan combatir, por el contrario: las desigualdades son vistas funcionales a la economía, pues ellas

3 Comprendemos en perspectiva de Foucault, a los modos de intervención social contruidos para determinados objetivos y fines configurados por: discursos, disposiciones, reglamentos, leyes, enunciados y proposiciones filosóficas, morales y éticas que se crean para la realización de determinados objetivos. Dichos dispositivos son móviles, dinámicos y se recrean según sea su finalidad.

4 Deleuze (2006) sostiene que el capitalismo del siglo XIX es de concentración tanto en la producción como en cuanto a la propiedad, pero en la actual situación, el capitalismo ya no se concentra en la producción y la misma es relegada a la periferia tercermundista. Ya no compra materias primas ni venden productos terminados, lo que le interesa vender son servicios. No es un capitalismo de producción, sino de productos, es decir de ventas o de mercados. Por eso es disperso y la empresa ocupó el lugar de la fábrica.

5 Aludimos básicamente con este término a los procedimientos mediante los cuales las relaciones de poder se articulan en una determinada sociedad a través de la producción de regímenes específicos de construcción de verdades y se imponen mediante distintos dispositivos disciplinares y persuasivos en la población.

disparan la creatividad y animan la competencia construyendo un sujeto útil y dócil.

La gubernamentalidad neoliberal

Esta forma de gobierno requirió de dispositivos y tecnologías de poder para imponerse. La gubernamentalidad en este caso en una categoría compleja, aun así y con los reparos necesarios, aludimos aquí a esa novedosa modalidad en el ejercicio del poder que Foucault ya comenzara a trabajar en la segunda mitad de los años 70⁶. Nos interesa subrayar la referencia que el autor crea de la gubernamentalidad como una nueva particularidad en el ejercicio del poder que tiene por objetivo la población (no el cuerpo del individuo) y como instrumentos los dispositivos de seguridad, técnicas de intervención sobre dicha población con el fin de establecer series, secuencias, inducir, facilitar o evitar determinados sucesos a nivel colectivo. Esta noción le posibilita a Foucault trazar el análisis de los micro poderes a nivel del Estado, lo que ha llamado “gubernamentalización del Estado”, es decir, el proceso a partir del cual el gobierno (como forma específica de ejercicio del poder) empieza a invadir la esfera del Estado (cuya forma de poder es por excelencia la soberanía). En determinado período, que el autor ubica a fines del siglo XVI y comienzos del XVII, los problemas que atañen al gobierno y proceden a colonizar la esfera de la soberanía, lo cual significa que la soberanía, entendida como poder que tiene por objeto un territorio, la tierra y los productos de la tierra, sus riquezas, entre otras, debe encargarse de una tarea específica de la cual no se había encargado anteriormente, una labor que le es ajena, el gobierno de los hombres, el gobierno de las poblaciones.

Lazzarato (2013) recuperando y ampliado la perspectiva de Foucault dirá que la gubernamentalidad no se ejerce únicamente sobre la subjetividad como unidad, como síntesis, sino sobre los vectores de subjetivación humanos y no humanos que la atraviesan, y sobre las unidades somáticas, biológicas, químicas, genéticas y neuronales que constituyen el cuerpo. Las tecnologías disecan cada sentido del sujeto y lo recompensan con vistas a producir una subjetividad para que el consumo con fin en sí mismo logre completar y realizar la otra les de capitalismo que sería la producción por la producción misma. El poder desde esta construcción no interviene directamente sobre el sujeto, sino sobre las superficies de contacto que inciden, a su vez, en los procesos de constitución de subjetividad. De esta forma los

6 Para profundizar al respecto véase Foucault (2006) en: “Seguridad, Territorio y Población”. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

dispositivos contruidos por: empresas, bancos de datos (big data), redes sociales, etc., edifican modelos que preveen los comportamientos de la población y la hace manejable, manipulable. La racionalidad neoliberal tiene un modo específico de doblegar la relación consigo mismo, la producción del sujeto, del individuo llevándola a su paroxismo. Esto se expresa de forma paradigmática en el capital humano, el empresario de sí mismo, siendo el eje prominente de la sujeción, que al hacer de la persona un capital exagera el individualismo y la competencia. Aislado en su propia “independencia”, el sujeto queda librado a competir no sólo con otros/as, sino consigo mismo.

Dardot y Laval (2013) señalarán que el neoliberalismo generó una “nueva razón del mundo”. La crisis del liberalismo reveló la insuficiencia del principio dogmático de la no intervención en la conducción de los asuntos gubernamentales. El carácter fijo de las “leyes naturales” las hizo incapaces de guiar a un gobierno cuyo objetivo público fuese asegurar el mayor bienestar posible y al mismo tiempo el orden social. El neoliberalismo se presenta, en ciertos aspectos, como una decantación del “nuevo liberalismo” y en otros aspectos como una alternativa a los tipos de intervención económico y al reformismo social promovidos por el “nuevo liberalismo”. Los neoliberales admiten la necesidad de una intervención del Estado y rechazan la pura pasividad gubernamental, y no trata de limitar mercado, mediante una acción correctiva del Estado sino de desarrollar y purificar el mercado de la competencia por medio de dispositivos jurídicos cuidadosamente adaptados. Ya no se trata de postular un acuerdo espontáneo entre los intereses individuales, sino de producir las condiciones adecuadas para que el juego de la rivalidad satisfaga el interés colectivo. Esta racionalidad se impone “por convencimiento”, y en ocasiones imperceptiblemente, propiciando la universalización de la competencia, la cual excede ampliamente las fronteras del Estado, llegando directamente hasta los individuos considerados en la relación que mantienen consigo mismos. La gubernamentalidad empresarial, que debe prevalecer en el plan de acción del Estado, encuentra en efecto una forma de prolongación en el gobierno de sí, que es la del individuo-empresa, conduciendo a éstos a comportarse como emprendedores. Este tipo de gubernamentalidad objetará la universalización del “beneficios sociales”, ya que son los sujetos los propios responsables de su presente y devenir, considerando al mismo tiempo que “no hay derecho sin contrapartida”⁷. Esta lógica ha tomado cuerpo en un conjunto de dispositivos institucionales, ya que gobernar no significa entonces someter, mandar, ordenar o normalizar, ni la fuerza física, ni una determinada serie de

⁷ Este punto está vinculado a las contraprestaciones y condicionalidades que son requisitos y normas que se instituyeron en las políticas sociales y se pueden claramente evidenciar en los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas.

prohibiciones, ésta incita, a través de una serie de reglamentaciones flexibles y adaptativas a acondicionar un medio que lleve al sujeto a reaccionar de una manera y no de otra, persuasiones y técnicas que van imponiendo el consumo, la competencia, el individualismo y se despliegan hoy con el marketing, encuestas, televisión, redes sociales, entre otras, en un mundo hiper-conectado y globalizado.

Políticas sociales, contexto y debates

En los últimos veinte años del Siglo XX, se sucedieron profundas modificaciones en el funcionamiento de las tramas y estructuras sociales de los países capitalistas y en los modelos de intervención que abordan la cuestión social. Soldano y Andrenacci (2006) consideran que pueden encontrarse coincidencias en la literatura sobre dos conjuntos de elementos. En primer término, que las modificaciones en la dinámica de la economía capitalista produjeron transformaciones tanto en los modos de integración, como en los problemas que suelen entenderse en el marco de la cuestión social. En segundo lugar, que de una política social cuya centralidad se ubicaba en la extensión de protección pública por medio del empleo formal y de vastas instituciones universalistas, se produce otra dinámica cuyo centro de gravedad es la lucha contra la pobreza y el refuerzo de una red de seguridad mínima que opera por detrás y por debajo del mercado de trabajo. El Estado social (ES en adelante) supuso en términos generales un tipo de intervención estatal dentro de la economía capitalista tendiendo a garantizar un piso relativamente homogéneo y alto de las condiciones de vida de la población mediante la desmercantilización de una parte importante de los costos de reproducción de los individuos, familias y sectores. Estas directrices ordenaron, en gran escala y de diversos modos, los objetivos de política social en los países capitalistas desde la década de 1930 hasta la década de 1980, de los Estados de Bienestar (EB en adelante) ya sea de los países centrales hasta los denominados Estados Desarrollistas periféricos. Lo que se cotejaría es una profunda metamorfosis de los modos de regulación pública del mercado de trabajo, el alcance de la protección social y el inicio de estrategias alternativas de gestionar la desarticulación entre empleo formal y protección social, la privatización parcial y la desuniversalización de los esquemas públicos, la gravitación de esfuerzos en programas focalizados y específicos de intervención asistencial que muestran la consolidación de modelos de política social relativamente diferentes de los predecesores. El mundo contemporáneo atraviesa la paradoja de una integración física, cultural y económica que está presente en el redescubrimiento de la

marginalidad urbana, tanto en los países centrales como en la nueva y cruda dureza de la pobreza periférica, en la persistencia de desigualdades socioeconómicas macro estructurales como así también en la segmentación socio espacial de nuevos tipos de ciudades que llevan a un proceso de desintegración social. Entienden en este marco, que nuestro país sería al mismo tiempo un ejemplo más de esto, un caso límite, siendo de los desarrollismos periféricos uno de los más capaces de crear un mercado de trabajo capitalista que intentó garantizar condiciones de vida relativamente homogéneas y altas para un sector de la población y a su vez, protagonista de una de las crisis más profundas de las naciones periféricas a fines del Siglo XX, donde la conversión de los regímenes y modelos de integración social de política pública ha sido drástica.

En nuestro país la producción y análisis al respecto parece ser paralela al redescubrimiento de la cuestión social contemporánea que se sucede en la propia transición a la democracia a partir de 1983 y particularmente posterior a las sucesivas crisis macroeconómicas que el país vive desde 1984. Con anterioridad al *blackout* académico que significó la dictadura militar⁸ los estudios del sistema de seguro social como de la política laboral parecen haber sido inseparables, por ejemplo los referidos al análisis de la relación Estado-sindicatos y por su parte los estudios sobre el sistema de salud, sistema educativo y política asistencial seguían vías temáticas y disciplinarias no cruzadas por enfoques de política social con una pretensión integral abarcativa. Una forma amplia, sin pretensión de exhaustividad, ha sido considerar a las políticas sociales como modo o forma secundaria de distribución del ingreso o maneras redistributivas por oposición a las primarias distributivas que serían las estrictamente económicas⁹. Desde esta lógica se suelen incluir tres grandes campos de política: a) el sistema de Seguridad Social (en nuestro país principalmente el sistema de pensiones de retiro e invalidez o sistema previsional y el de seguro de salud u obras sociales), b) el campo de las grandes instituciones universales públicas (el complejo educativo público, la salud pública) y c) las intervenciones públicas puntuales sobre individuos o grupos de riesgo (específicamente la política asistencial propiamente dicha). Estas trazas generales contribuyeron a especificar y delimitar taxonomías de la política pública en el campo de la discusión de la política social argentina.

8 La democracia en Argentina atravesó distintas interrupciones y golpes cívicos militares. En esta parte del texto refiere al período comprendido entre 1976-1983. Los Presidentes de facto fueron: Videla, Jorge 1976-1981, Viola, Roberto 1981, Galtieri, Leopoldo 1981-1982 y Bignone, Reynaldo 1982-1983.

9 Al respecto, véase Tenti Fanfani, E. (1989) en: "Estado y pobreza: estrategias de intervención", Isuani, E. (1991) en "Bismark o Keynes: ¿quién es el culpable? Isuani, E; Lovuolo, R. y Tenti Fanfani, E. (1991) en: "El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis".

Isuani (1991) desde el CIEPP distingue, en Argentina previa a la década de 1990, la política social de la política económica. Considera al EB como un conjunto de instituciones públicas destinadas a aumentar la calidad de vida de la fuerza del trabajo o de la población en general, por ende, disminuyendo las diferencias sociales producto de un adecuado funcionamiento del mercado. Ellas emergieron en el terreno de la distribución secundaria del ingreso por medio de transferencias monetarias directas, entre éstas: pensiones, prestaciones por desempleo, asignaciones familiares, o de manera indirectas: subsidios a los productos de consumo básico, provisión de bienes como programas de complementación alimentaria y prestación de servicios de salud y educación. Así el establecimiento de regulaciones protectoras de las condiciones de trabajo (higiene en fábricas), del medio ambiente o calidad de bienes y servicios constituyó otro instrumento del EB. Desde esta consideración este tipo de Estado, habría sido conformado por doble necesidad: por un lado, de mantenimiento del orden social y por el otro de legitimidad para el Estado capitalista. Entrada ya la década de 1990 emerge una segunda generación de trabajos del CIEPP¹⁰, principalmente orientados en identificar el proceso complejo de cambio de la política social en nuestro país. Por primera vez ubicaron de forma sistemática a la Argentina en el debate internacional sobre la política social de fines del Siglo XX, y es particularmente en torno a la crisis y transformación del complejo del EB. Los investigadores del CIEPP consideran que la intervención del Estado capitalista buscaría obtener continuidad de acumulación y de legitimación, determinado arquetipos históricos del capitalismo. Lo particular del EB como tipo histórico de una fase del capitalismo, es que adquiere la reproducción sistémica mediante una forma regulatoria que actúa como contra-control político de los principios del libre mercado, fomentando un circuito virtuoso de crecimiento económico combinado con integración de la población a las relaciones salariales del sistema.

La política asistencial adquiere un crecimiento y relevancia notable, colocándose en el centro del conjunto de políticas sociales en Argentina. En los años 90 emergen estudios e investigaciones orientadas a comprender las complejas transformaciones sucedidas. Grassi, Hintze y Neufeld (1994) estudian las características y configuración de un nuevo modelo de Estado asistencialista que se fue robusteciendo a consecuencia de la crisis global del modelo social de acumulación, denominándolo “neoliberalismo neoconservador”¹¹. El mismo pone

10 Entre la literatura de la época citada por los investigadores del CIEPP puede encontrarse a: Esping-Andersen, G. (1993): “Los tres mundos del Estado de Bienestar”. Dicha obra aborda con precisión los modos y tipos de Estado de Bienestar.

11 El entrecomillado es propio, intenta resaltar un modelo que se fue históricamente consolidando y adquiriendo preponderancia hegemónica en la década de 1990.

en marcha un nuevo dispositivo legitimador donde las políticas sociales focalizadas ocuparían un lugar central.

Desde finales de la década de 1990 los tópicos problemáticos que la literatura en política social releva adquieren densidad en torno a dos ejes. El primero considera la dificultad de pensar en estrategias racionales de intervención sobre la degradación de las condiciones de vida de la población que consideren a la política macroeconómica como dato y a la política social como intervenciones estrictamente compensatorias de alivio. En segundo lugar, el conjunto de nuevas propuestas de políticas asistenciales es puesto en tela de juicio en su relativa irracionalidad, teniendo en cuenta su tendencia hacia la fragmentación, la falta de comprensión compleja de las tramas de la realidad social, sus tácticas de descentralización, privatización, focalización, entre otros miramientos.

Lo Vuolo (1999) sostiene que la Argentina constituiría un prototipo de pobreza de la política contra la pobreza, en la medida que las formas de intervención trabajan a partir de una definición sesgada de la cuestión social que da origen a una manera de regulación estática. Para consolidar dicho dispositivo de regulación fue central el juego y rol organizador de la visión técnico liberal y caritativa del campo de las políticas sociales contemporáneas. Estos modos de regulación estática no tienen como fin superar el problema, sino gestionarlo, con el objetivo que quede resguardado el principio de organización social y el resto de la sociedad en su conjunto. Por consiguiente, y según su argumentación, un concepto amplio de pobreza habilitaría a intervenir sobre las trayectorias y dinámicas hacia la pobreza. De esta forma se distancia de intervenciones poco estratégicas que amarraron a las personas en la situación de carencia criticando justamente la configuración de dispositivos complejos y perfeccionados de discriminación entre pobres merecedores de asistencia y no merecedores¹². Aboga por la adopción de un concepto amplio y dinámico de pobreza que permitiría el despliegue de un régimen de coberturas también amplias con finalidades preventivas que trabajaría centralmente sobre el medio ambiente, generando arreglos institucionales e inclusivos. Su propuesta apunta a generar una red de seguridad de ingresos basada en la noción de ingreso ciudadano, construcción que necesariamente implicaría la promoción de novedosos conceptos valores sobre la pobreza y que asume el protagonismo de las políticas económicas con determinación de la forma de la

12 En términos generales, siguiendo a Murray (1996) quien señala que la diferencia entre los pobres merecedores y los no merecedores radica no en el grado de pobreza sino en el tipo de pobreza, es decir que no está vinculada directamente a los ingresos de los hogares, sino a cuestiones actitudinales. Los pobres no merecedores, que pertenecen a la underclass, se caracterizarían por ser holgazanes (ya que teniendo la capacidad y la salubridad para trabajar y no querrían hacerlo), gastar sus pocos ingresos en alcohol o drogas y otras sustancias, no cuidar de sus hijo/as, entre otras cuestiones y prejuicios.

cuestión social y por consiguiente su transformación. En esta dirección sostiene además una hipótesis explicativa expresando que los cambios socioeconómicos de los últimos 25 años en nuestro país y la descomposición de la matriz de centralidad estatal dieron lugar a reglas de juego y entramados novedosos, creando una nueva institucionalidad creciente circunscripta a políticas contra la pobreza y programas focalizados improvisados, descoordinados e insuficientes para reintegrar a los sujetos a la sociedad.

Trabajos más recientes prosiguieron con estudios en términos de política social, apartándolos del análisis de políticas públicas, teniendo una mirada más comprensiva de la relación entre cuestión social y política social. Grassi (1999-2003) refiere a que los problemas sociales expresan en última instancia la tensión fundante de las sociedades capitalistas occidentales: igualdad-autonomía jurídico-política versus desigualdad-heteronomía socioeconómica. Los problemas se presentan, definen, conceptualizan, analizan sus causas y previsión según las propias condiciones hegemónicas imperantes del momento. Pues entonces, en perspectiva de la autora, la política social del Estado sería el conjunto de regulaciones de la vida social referidas en torno a la participación productiva y reproductiva ampliada de la vida. Entre la tensión fundante y la política social se suceden arreglos transitorios que se manifiestan en formas de estados capaces de conjugar las crisis de legitimidad provocadas por la irresolubilidad estructural de la tensión fundante. La propia naturaleza del Estado capitalista genera soluciones coyunturales. El EB fue, según este razonamiento, uno de los arreglos a partir de la estatización de cuestiones significativas del proceso de integración social y la expansión de un sistema de protección social siguiendo las formas del derecho de ciudadanía, resolviendo relativamente las tensiones de la cuestión social moderna, tal como era pensada a principios del Siglo XX. No obstante, la crisis del ES y sociedad salarial, aún con controversias siguen siendo el horizonte desde el cual las teorías de la política social abordan la problemática contemporánea, siendo punto de referencia conceptual o clivaje ideológico desde donde se examina el presente.

Políticas sociales y condicionalidades

Garcés (2017) señala que el término condicional refiere a aquello que está sujeto a un requisito que se solicita. Condición por su lado alude a un estado, situación especial en la que se encuentra una persona o a las circunstancias y sucesos que circunscriben a los individuos en determinadas situaciones y posiciones dentro de la sociedad. Entiende que se estaría frente a una política

condicionada cuando se solicita algo a cambio por la obtención de un determinado servicio, bien o transferencia monetaria o de otro tipo. Los fundamentos de esa condicionalidad y su instrumentación se sustentan desde diferentes concepciones. Cabe recordar que como integrantes de una sociedad cumplimos con condiciones vinculadas a obligaciones ciudadanas que debemos practicar. Para la incorporación al sistema educativo por ejemplo se solicita como condición contar con documentación, para percibir una asignación familiar trabajadores/as deben exhibir partidas de nacimientos, documentos, entre otros requisitos. Independientemente de estas demandas, el punto de debate aquí es la diferenciación, intencionalidad y justificación que de ellas se hacen según la clasificación elaborada previamente de la población. Pueden diferenciarse según sus objetivos, tipologías, destinatarios, entre otras. Una primera distinción elemental se daría entre condicionalidad y contraprestación, donde en ocasiones suelen usarse como sinónimos, pero tendrían matices y supuestos diferentes. La condicionalidad en términos generales sería más amplia, siendo la contraprestación un tipo particular de ésta y relacionada con una exigencia de tipo laboral o un requerimiento específico al momento de recibir la prestación. Algunos ejemplos se pueden hallar en las políticas de *workfare* y rentas mínimas de inserción. Una clasificación o caracterización primaria sin ser determinante se estructuraría básicamente en:

a) las políticas y fundamentos del *workfare*. Si bien no existe dentro de la literatura especializada una única definición, Garcés (2017b) destaca que las políticas de *workfare*¹³ tienen ciertos antecedentes en Inglaterra, principalmente con la *Poor Law* de 1536 y 1834 y con la *Poor Law Amendment Act* de Gran Bretaña. Si las personas pobres requerían ayuda, tenían que negociar trabajo en las llamadas por entonces casas de empleo, las *workhouse*. Dichas instituciones funcionaban localmente otorgando trabajos de baja calidad para que esto no implicara competencia con el mercado laboral.

Desde la década de los 80, como se describió, se produjeron procesos de retracción de los EB, fue Estados Unidos quien se constituyó en uno de los países emblemáticos en la implementación de políticas de *workfare*. El *Temporary Assistance for Needy Families* fue uno de sus programas más reconocidos y representativos¹⁴. Estas políticas se fundamentan en el valor que esta corriente le

13 Para profundizar sobre *workfare* véase la obra de Handler, J. (2003) en: "Ciudadanía social y *workfare* en Estados Unidos y Europa Occidental: de status a contrato".

14 Programa creado en el año 1997 por la administración del Pte. Bill Clinton, destinado a familias pobres por ingresos con hijos/as menores de 18 años. La prestación consistió en un ingreso en dólares que tenía una duración de hasta cinco años por cada perceptor. Los/as titulares deberían asumir el compromiso de capacitación laboral y búsqueda de trabajo debiendo aceptar cualquier tipo de contratación que

otorga fundamentalmente a la ética del trabajo como aspecto central de integración social. Además de un componente ideológico liberal que subyace, sus partidarios/as entienden que los bienes privados logrados derivan como fruto del esfuerzo y el trabajo. La política social está acompañada de obligaciones que no se sustentan determinadamente en un contrato formal, sino en un acuerdo tácito basado en obligaciones morales de la ciudadanía, temiendo siempre que al romperse la conexión entre trabajo e ingreso esta ética del trabajo sea deteriorada. Esta concepción enlaza a la pobreza y la comprende como un fenómeno material y una condición moral identificada por una pérdida de la cultura del trabajo y de responsabilidad individual. Para esta corriente, las acciones del Estado destinadas a reducir la pobreza generaron individuos dependientes de la ayuda social, incapaces de valerse por sí solos, siendo una consecuencia negativa. Entre los objetivos que persiguen, es que la gente trabaje, reduciendo las inversiones, montos y plazos de la ayuda social y solicitando específicamente una contraprestación laboral a cambio de la prestación recibida, sosteniendo a su vez que el cumplimiento de responsabilidades debe ser la condición sine qua non previa al goce de derechos. En efecto, tanto la accesibilidad como el mantenimiento de los beneficios sociales que el Estado brindaría son de carácter transitorio y condicional, sustentándose en la lógica del intercambio y el mérito para recibir una prestación. La responsabilidad se destaca por ser individual y a su vez tiene connotaciones punitivas de no cumplirse con las exigencias cuyas sanciones, entre otras, son el retiro de la prestación. Este tipo de obligaciones se basa centralmente en la aceptación por parte de destinatarios/as de búsqueda de trabajo, no importa de qué tipo ni sus condiciones, debiendo tener la disponibilidad de empleabilidad. El Estado debe promover sujetos activos que sean empresarios de sí y comprometidos en su propio destino.

b) las políticas de Renta Mínima de Inserción. Estas intervenciones pueden ser rastreadas en las políticas de rentas mínimas de inserción de Europa, donde hay una aceptación de actividades alternativas al empleo: comunitarias, voluntarias, de capacitación, entre otras. Handler (2003) identifica que ya a partir de la década de los 70 aproximadamente en Europa Occidental, los socialdemócratas adoptaron la tercera vía, que busca primordialmente seguir un curso intermedio entre los tradicionales defensores de los EB y partidarios del neoliberalismo, quienes buscaban desmantelarlo. Sin pretensión de hacer encasillamientos determinantes, Rosanvallon (1995) sería, entre otros, un representante de esta corriente, el cual expresa o sostiene la idea de Renta Mínima de Inserción en las políticas sociales de Francia, donde la condicionalidades impuestas refieren a una diversidad de tareas

se les ofrezca. El no cumplimiento generaba sanciones, en situaciones extremas podrían ocasionar la pérdida de la prestación. Para mayor información véase: <http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/programs/tanf>

que involucran la búsqueda de empleo, pero además la superan y en su lugar se acepta todo aquello que se relaciona con el desarrollo de actividades socialmente útiles: formación, participación en distintos trabajos comunitarios o voluntarios, esfuerzos personales dirigidas a reajustar conductas. En esta tendencia los derechos también se adquirirían en virtud de un contrato. Se fundamentan en la necesidad de integración social, no solamente la reinserción laboral, por lo que las condicionalidades establecidas son diversas, abarcando desde la búsqueda de empleo, pero también la supera, aceptando además aquello que se vincula con el desarrollo de actividades socialmente útiles, siendo otra forma de garantizar, en cierto modo, la inclusión social, preservando la idea de sujeto activo. Esta corriente considera que actualmente el principal problema derivaría de la falta de oportunidades laborales para todos/as, por ende, se indica que el Estado debe posibilitar los elementos generando condiciones para que cada individuo tenga un lugar en la sociedad del trabajo, atendiendo las causas y no los efectos de la pobreza. Consideran que la economía pos-industrial no generaría la cantidad de puestos de trabajo necesarios para absorber al conjunto de la población empleable y a su vez identificarían un colectivo de sujetos con escasa o baja calificación y sus insuficientes habilidades serían un obstáculo para incorporarse o encontrar un lugar en el mercado laboral, principalmente en el formal, se proponen, entre otros puntos, construir y desarrollar políticas públicas de regulación del mercado laboral y reformular los principios de la seguridad social reduciendo la jornada laboral y abonando un ingreso de inserción y formación. Estas argumentaciones dieron lugar a la implementación de políticas activas hacia el mercado de trabajo, comunes presentemente en gran parte de Europa Occidental. A cambio de las prestaciones recibidas los/as favorecidos/as deben comprometerse en buscar trabajo o participar en actividades relacionadas incluyendo educación y capacitación. El principio de trabajar es lo esencial, lo prioritario. Las rentas mínimas de reinserción buscan además responder a las profundas transformaciones del contexto mundial, caracterizado por la desocupación laboral como desafiliación social, por eso consideran que el modelo tradicional de protección social debe transformarse y mutar hacia nuevos tipos de intervenciones. Se infiere entonces que para esta corriente la extensión de los derechos puede amenazar la capacidad de ser autosuficiente, por tal motivo las obligaciones y responsabilidades individuales pasan a ser más importantes aún que los derechos, planteando una relación de reciprocidad entre Estado y ciudadano/a, estableciéndose los derechos y obligaciones de ambos, pero sobre todo, instalando la exigencia de éstos últimos

para cumplir con sus responsabilidades, dándose un tránsito de la responsabilidad social hacia las obligaciones individuales¹⁵.

c) otro tipo de condicionalidades que pueden observarse son las que se aplican desde la década del 90 en los programas de transferencias en América Latina y en nuestro país. Están fundamentadas y requieren como contrapartida para la obtención de la prestación, la demostración y compromiso de prácticas asociadas al ejercicio de otros derechos como la salud, educación, etc. La finalidad de estas condicionalidades es contribuir a mejorar los rendimientos de otras políticas sociales. Así el acceso a un derecho o la obtención de una prestación determinada requeriría el cumplimiento de responsabilidades y demostración de diversas prácticas, que en sí mismas se instituirían en el acceso a otros derechos: salud, educación, identidad.

d) otra condicionalidad estaría asociada al ejercicio de derechos sociales. En este caso pueden ubicar las que se sustentan desde la AUH. Las requisitorias que se demandan a perceptores/as de la asignación buscarían mejorar el rendimiento de otras políticas sociales como salud y educación. Se entiende que el cumplimiento de determinadas condiciones sanitarias (control de la mujer embarazada, calendario de vacunación, seguimiento nutricional, entre otras) y las educativas (particularmente relacionada con la asistencia y permanencia de niños/as y adolescentes en el sistema educativo formal), o de identidad como sería la obtención del Documento Nacional de Identidad, partidas de nacimientos, entre otras, vehicularían el acceso a otros derechos e integración social. La condicionalidad de una prestación estaría vinculada al acceso de otros derechos que el propio Estado debe garantizar. Sin embargo, dichas condicionalidades tomarían significancia siempre que el Estado garantizara la existencia de una adecuada infraestructura social: escuelas y hospitales y arbitrara los medios tendientes a favorecer la accesibilidad de toda la población a estos servicios.

Conclusiones y aperturas

El desarrollo del artículo nos permitió considerar como la racionalidad neoliberal y su gubernamentalidad inciden en el comportamiento social y en particular en las políticas sociales. Notamos que se fue imponiendo, no sin resistencias, una lógica que avala contraprestaciones y condicionalidades específicas a toda persona que reciba asistencia estatal. Si bien, en términos

15 Una revisión analítica de estas propuestas de política social y concepciones puede hallarse en Gorz (1997) en: "Metamorfosis del trabajo. Búsqueda del sentido" y (2003) en: "Miserias del presente, riqueza de lo posible".

generales todas las políticas sociales cuentan con algún tipo de obligación, lo que subyace es la intensificación de la culpabilización y responsabilización hacia población destinataria intensificando, al mismo tiempo, la diferenciación social que se establece sobre las personas según sea su posición social, si se trata de trabajadores/as formales registrados/as, o informales o desocupados/as. A partir de estas clasificaciones y diferenciaciones según el lugar que se ocupe en la estructura económica se establecen tecnologías de gobierno orientadas a normatizar, rutinizar y naturalizar distintas pautas de comportamiento social. Intentamos finalmente preguntarnos por estas cuestiones, procurando desnaturalizar ciertas concepciones y categorías que se van imponiendo socialmente. Por tal motivo recuperamos y tematizamos sintéticamente la relación que se establece entre neoliberalismo, gubernamentalidad, políticas sociales y condicionalidades.

Bibliografía

- Anderson, P.** (2003): “La trama del Neoliberalismo. Mercado. Crisis y exclusión social”. CLACSO, Bs. As. Disponible en:
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/se/20100609031734/4anderson.pdf>
- Campana, M.** (2016): “Asistencia social y restauración neoliberal”, Artículo Especial conferencia presentada en el panel de apertura del Encuentro de la Regional Pampeana de la Federación Argentina de Unidades Académicas de Trabajo Social (FAUATS), Mar del Plata, Argentina.
- Castro-Gómez, S.** (2010): “Historia de la gubernamentalidad. Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault”. Siglo del Hombre Editores, Bogotá
- Deleuze, G.** (2006). *Post-Scriptum sobre las sociedades de control*. En: Conversaciones. Valencia: Pre-Textos.
- Esping-Andersen, G.** (1993): “Los tres mundos del Estado de Bienestar”. Ed. Edicions Alfons Magnanim-IVEI, España.
- Foucault, M.** (2016): “Seguridad, territorio y población”. Argentina, Fondo de Cultura Económica.
- Garcés, L.** (2017): “Políticas sociales y condicionalidades. Un abordaje relacional de la Asignación Universal por Hijo”. Ed. Espacio, Bs. As.
- Giavedoni J.** (2012): “Gobernando la pobreza. La energía eléctrica como dispositivo de gestión de los sectores populares”. Ed. Homo Sapiens, Rosario.
- Gorz, A.** (1997): “Metamorfosis del trabajo. Búsqueda del sentido”, Ed. Sistema, España.
- Grassi, E., Hintze, S. y Neufeld, M.** (1994): “Políticas Sociales, crisis y ajuste estructural”, Ed. Espacio, Bs. As.

- Grassi, E.** (1999): “Políticas y problemas sociales en la construcción del estado neoliberal asistencialista (1990-1998)”, Aportes a la Antropología Política en la Argentina, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Buenos Aires.
- Handler, J.** (2003): “Ciudadanía social y workfare en Estados Unidos y Europa Occidental: de status a contrato”. In J Lindenboim y Danani, Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada, Ed. Biblos, Bs. As.
- Isuani, E.** (1991): “Bismark o Keynes ¿quién es el culpable?”. En Isuani, E.; Lovuolo, R. y Tenti Fanfani, E.: “El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis”, Ed. Miño y Dávila/CIEPP, Bs. As.
- Klein, N.** (2007): “The Shock Doctrine”. Ed. Random House of Canadá.
- Laval, C. y Dardot, P.** (2013): “La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal”, Ed. Gedisa S.A., Barcelona, España.
- Lazzarato, M.** (2013): “La fábrica del hombre endeudado”. Ed. Amorrortu, Bs. As.
- Lo Vuolo, R.** (1999): “La pobreza...de la política contra la pobreza”. Ed. CIEPP- Miño y Dávila. Bs. As.
- Merklen, D.** (2013): “Las dinámicas contemporáneas de la individuación”. En Castel, R.; Kessler, G.; Murard, N. y MERKLEN, D. (eds.), “Individuación, precariedad e inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?” Ed. Paidós, Bs. As.
- Murillo, S.** (2011): “La nueva cuestión social y el arte neoliberal de gobierno”. Revista Cátedra Paralela, núm. 8.
- Murillo, S.** (2012), con la colaboración de José Seoane: “Posmodernidad y Neoliberalismo”. Reflexiones críticas desde los proyectos emancipatorios de América Latina. Capítulos 1,4,6 y 9. Ed. Luxemburg. Bs. As.
- Murray, C.** (1996): “Charles Murray and the Underclass: The Developing Debate”. London: Hartington Fine Arts Ltd.
- Palomino, H. y Schvarzer, J.** (1996): Entre la informalidad y el desempleo. Una perspectiva de largo plazo sobre el mercado de trabajo en Argentina”. Publicado en Realidad Económica n. °139, IADE, Bs. As.
- Rosanvallon, P.** (1995): “La nueva cuestión social. Repensar el Estado de providencia”, Ed. Manantial, Bs. As.
- Soldano, D y Andrenacci, L.** (2006): “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”. En Andrenacci, L. (comp.) “Problemas de política social argentina”. Ed. Prometeo-UNGS, Bs. As.
- Tenti Fanfani, E.** (1989): “Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención”, CEAL; Bs. As.

Eje 2: Análisis Político, Opinión Pública y Comunicación

Elecciones en Santa Fe, Twitter, la desideologización y la personalización de las campañas

GERARDO ANDRÉS ALANIZ CARDOSO

andressone97@gmail.com

Universidad Nacional de Villa María

IVANA SOLEDAD SORIA

ivanassoria@gmail.com

Universidad Nacional de Villa María

Resumen

El presente escrito tiene como objetivo ser una descripción y análisis de la campaña electoral con motivo de las primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias en la elección de gobernador de la provincia de Santa Fe, en el 2019. Entendiendo que las nuevas tecnologías han cambiado la forma de hacer política y han sido clave para el desarrollo de lo que se conoce como marketing político, es que tomamos la red social twitter como insumo para nuestro trabajo, donde vemos reflejado un proceso de desideologización de las campañas de los 4 candidatos más relevantes, con una clara desnacionalización y personalización de las mismas, donde todos han mantenido una agenda positiva, salvo algunas excepciones donde los candidatos buscan desacreditar a otro haciendo énfasis en críticas a las diferentes gestiones que sus contrincantes llevan adelante. Por último, y adhiriendo a la construcción de ciencias sociales con perspectivas de género es que prestamos particular atención a la construcción y campaña de la única candidata mujer, confirmando una vez más que las mujeres en política están en constante desventaja.

Palabras clave: comunicación política / campañas electorales / santa fe / twitter

Introducción

Las campañas electorales son parte fundamental de cualquier sistema político que se encuentre enmarcado en un régimen democrático, son ese momento previo a la elección donde los candidatos y los partidos políticos construyen un discurso, una imagen e intentan con ello poder influenciar en los ciudadanos para atraer votos, buscando obviamente, obtener la mayor cantidad de votos y hacerse con la elección. “Han sido comprendidas como procesos estratégicos en los que se ponen en marcha un conjunto de recursos organizativos, que involucran la planificación y ejecución de diversas actividades, con la expresa finalidad de ganar votos” (Beaudoux, 2005. P. 20).

Los cambios tecnológicos han ido transformando las campañas electorales y han dado un tono particular en las estrategias y formas de comunicación política que desarrollan los actores involucrados. En su momento lo hicieron la radio, la prensa o la televisión, actualmente asistimos a un momento de nuevas tecnologías que una vez cambian las reglas de juego.

“Internet y las redes sociales introdujeron nuevas posibilidades de comunicación política, cambiaron la política en sí y redefinieron la relación entre esta y los medios. Estos cambios coincidieron con desarrollos sociales que hicieron más difíciles las condiciones en las que se debe transmitir la política y la obligaron a adaptarse a la nueva realidad” (Holtz - Bacha, P, 12).

El mundo digital es relativamente infinito sin embargo pocas aplicaciones o redes sociales adquieren relevancia global, sobre todo si pensamos en términos de una campaña electoral, Twitter es una de las pocas redes sociales que adquirió esa relevancia y nos obliga a nosotros a estudiarla, a los políticos a tenerla en cuenta durante su campaña y fundamentalmente a sus usuarios, que obviamente son ciudadanos, ha utilizarla como medio para informarse y de interacción con los propios candidatos. Entre ellas, destacamos una:

“Twitter, proporciona una plataforma para que todos estos actores se comuniquen y, al mismo tiempo, provean contenidos para su comunicación, ya que posibilita que la información sea simultánea, diferenciada, retransmitida y recibida por todas las partes” (Campos- Domínguez, 201. P, 786).

Estas características permiten una:

“Comunicación activa, cuyo objetivo es retener el poder de definición y lograr que los mensajes políticos sean, en lo posible, reproducidos por los medios sin cambios o que lleguen al electorado directamente, sin intermediación mediática” (Holtz - Bacha, 2011. P, 14).

Entendiendo esto, es que utilizamos la red social Twitter para analizar las diferentes campañas electorales de los principales candidatos para la elección 2019 a Gobernador en la Provincia de Santa Fe.

Elecciones en Santa Fe

Luego de una campaña que cerró sin actos masivos, pero con una gran e intensa actividad en los medios y las redes sociales, Santa Fe votó en las primarias abierta, simultáneas y obligatorias (PASO) provinciales el 28 de abril de 2019, elección que dejó un escenario bastante previsible para las generales del 16 de junio, una contienda centrada en la disputa Bonfatti - Perotti.

Fueron siete los partidos que presentaron listas con intenciones de llegar a la gobernación. Y sólo el peronismo, aglutinado en la alianza “Juntos”, jugó una interna con dos listas de precandidatos donde participó la única mujer candidata. Como los resultados lo muestran, sólo cuatro candidatos han sido relevantes en la elección, por lo que nos centraremos en ellos para nuestro análisis.

Antonio Bonfatti	Omar Perotti	María Eugenia Bielsa	Jose Corral
28,92%	26,35%	13,54%	18,29%

Fuente: Junta Electoral Santa Fe.

El Frente Progresista Cívico y Social quien gobierna actualmente a través del gobernador Roberto Lifschitz, tiene como candidato para renovar dicho cargo a Antonio Bonfatti junto a su dupla radical Victoria Tejada, candidato que fue el más votado individualmente. Realizando una campaña con una intensa y profunda publicidad electoral pegándose al gobernador buscando la continuidad de los 12 años de gobierno del Socialismo.

El Peronismo, se presentó con la alianza “JUNTOS”, siendo el escenario de la única interna partidaria con Omar Perotti actual Senador Nacional, en la lista “SUMAR”, y María Eugenia Bielsa ex Vicegobernadora, en la lista “Encuentro por

Santa Fe”. Alianza que buscaba recuperar la provincia para el peronismo luego de 12 años.

Cambiamos quedó en tercer lugar con “VAMOS JUNTOS”, liderada por el precandidato a gobernador José Manuel Corral, actual intendente de la ciudad de Santa Fe, alineado al entonces Gobierno Nacional de Mauricio Macri.



Temas de campaña y desideologización

“Los temas pueden ser entendidos como ejes discursivos o categorías utilizadas por postulantes y partidos para organizar los mensajes explicativos de la opción de voto. Mediante ellos se intenta sintetizar los valores que defiende el partido, los temas individuales desde la perspectiva del candidato, así como las cuestiones que la población considera relevantes” (Beaudoux, 2005. P,76).

Esta definición es bastante amplia y si bien coincidimos con ella, el presente trabajo tiene como fin realizar un análisis específicamente desde Twitter, es por ello que tomaremos como tema “Cualquier asunto, acontecimiento o hecho que un candidato pueda discutir” (Beaudoux, 2005. P, 77) intentando a través de este influenciar al electorado.

Los temas de campaña que podemos encontrar en los perfiles de los distintos candidatos son compartidos por todos, y no se salen de una agenda pública “tradicional”, enmarcándose en temáticas trilladas y utilizadas en casi todas (o todas) las campañas electorales: Seguridad, empleo, educación, economía, cultura e Industria. Nada arriesgado o que pueda generar controversias. Entendemos que a

partir de esto, existe una desideologización¹ en los temas de campañas. Ningún tema parece particular o pertenecer a algún candidato o partido.



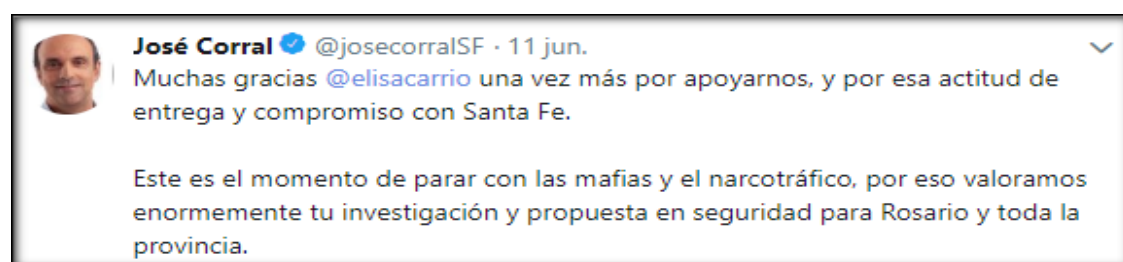
Los candidatos además aprovecharon el uso de diferentes hashtags, herramienta que permite agrupar contenido en la red, que de algún modo sintetizan estas propuestas, amplias y desideologizadas, con el objetivo de tener una mayor difusión en las publicaciones.

Omar Perotti	#SomosGigantes, #JuntosParaSumar, #MasFuerte, #DespertarElGigante.
Antonio Bonfatti	#CompromisoSantafesino #SantaFepuedemas
María Eugenia Bielsa	#Juntas, #Juntos, #Sumar
Jose Corral	#SantaFeDebate #JoseCorralGobernador

Es necesario destacar que José Corral, si se movió un poco de esta lógica, y a utilizado como temas de campañas hechos y situaciones que rompen con este esquema de amplitud desideologizada, tomando distintas posiciones en busca de

¹ Utilizaremos para referirnos a la desideologización lo que Riorda (2012) define como Homogeneización, definiéndolo como un proceso donde los candidatos banalizan sus programas de campaña, destacando hechos o temas amplios e indefinidos que puedan interesarle a un público amplio e inespecífico.

nacionalizar su candidatura, ligándose al gobierno nacional, haciendo que funcionarios nacionales, de ese momento, como Patricia Bullrich o referentes nacionales como María Eugenia Vidal o Elisa Carrio, lo apoyen públicamente. También polemiza directamente con el gobierno provincial, siendo el único candidato que tiene como tema de campaña el narcotráfico.



Sin embargo, esto no excluye que el candidato utilice los mismos temas de campañas -tal como hemos expuesto anteriormente- que los demás candidatos.

Por otro lado, vemos que los demás candidatos en contramano de lo que plantea Corral, tuvieron como estrategia la desnacionalización de los temas de campaña, como así también, su campaña en general. Los Peronistas prefirieron no mostrarse cercanos a alguna vertiente del peronismo nacional, ni mostrarse hostil con el gobierno del ex presidente Macri, delimitando la campaña al territorio provincial, al igual que el Socialismo, aunque este se ha caracterizado históricamente como una fuerza subnacional.

Los principales candidatos, Antonio Bonfatti y Omar Perotti, trataron de utilizar como tema de campaña, los diferentes logros o candidatos en los diferentes territorios de la provincia, ya sea con candidatos a intendentes, intendentas o referentes políticos locales. Ninguno se hizo de figuras nacionales, visibilizando temas locales y sus particularidades.



Desnacionalizar la campaña evita a los candidatos a tomar posición sobre temas más controversiales que puedan rondar en la agenda pública, como el aborto, la corrupción o las próximas elecciones presidenciales. A mayor desnacionalización es más fácil mantener una agenda de campaña con temas desideologizados como venimos exponiendo.

La desideologización de una campaña electoral creemos no es una particularidad de la Provincia de Santa Fe, sino que tiene que ver con la profesionalización de la comunicación política donde “Se impuso una perspectiva de marketing que privilegia los aspectos de venta y coloca la persuasión por sobre la convicción” (Holtz - Bacha, 2011. P, 14). Tratando de dar respuesta a la apatía política, desinterés por programas partidarios y por los mismos partidos políticos. Al cual la comunicación política ha optado por responder con la personalización de las campañas, y lo vemos claramente en el caso de Santa Fe.

La personalización entre campañas negativas y positivas

Ante la apatía y el desinterés mencionado, la personalización de las campañas ha sido una herramienta para tratar de llegar fácilmente y eficazmente al electorado, sobre todo cuando pensamos en campañas de 280 caracteres como lo son en Twitter. “La personalización de los mensajes políticos facilita la comprensión de la política abstracta, difícil de explicar y también simplifica las cosas a los medios y al electorado” (Holtz - Bacha, 2011. P. 15).

Si bien existen varias estrategias y tácticas de campaña, nos parece interesante poder hacer una primera aproximación a estas a través de la oposición negativa - positiva, para poder analizar cuál fue la utilizada por los candidatos, y tratando de demostrar cómo ninguna escapa a la personalización de la campaña como respuesta a la desideologización planteada.

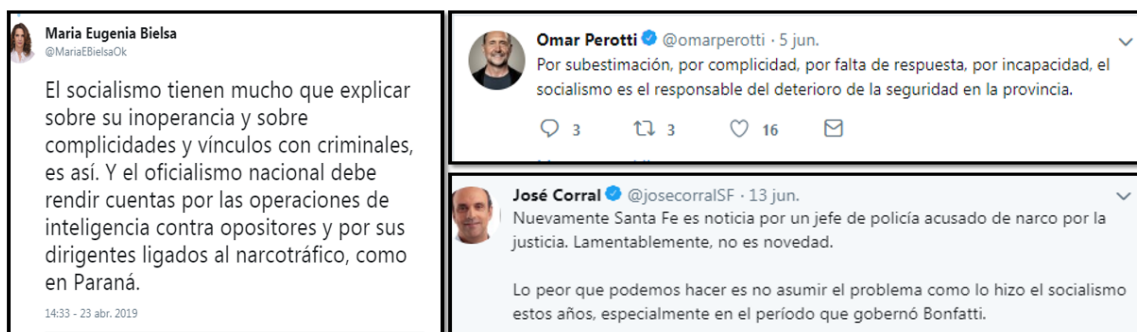
“El proceso electoral sería, sobre todo, el ámbito donde se pone en evidencia que ante la ausencia de posiciones ideológicas definidas o de compromisos o alineamientos partidarios, lo que sobresalen son las características personales. Se necesitan candidatos muy visibles porque las campañas no giran en torno a partidos o propuestas, sino alrededor de individuos” (Beaudoux, 2005. P, 135).

Entendiendo que (Beaudoux, 2005) las campañas positivas son aquellas que resaltan cualidades propias del espacio político y/o candidato propio, las campañas negativas son aquellas que utilizan las debilidades del adversario como herramienta para hacer campaña. A partir de esto, podríamos definir que en general han sido campañas positivas, donde pocos candidatos han recurridos a mensajes negativos como estrategia. El único que ha mantenido una campaña positiva por completo es el candidato por el oficialismo Antonio Bonfatti, que ha intentado destacar los logros de 12 años de gobierno Socialista y posicionarse a sí mismo como un líder, con experiencia y capacidad de gestión, demostrando indefectiblemente que es uno de los mayores líderes políticos de la provincia.



Por otro lado, en la oposición, especialmente el Peronismo ha utilizado constantemente una campaña negativa para tratar “socavar la reputación de un

candidato u opción política” (Beaudeux, 2005. P, 209). Siendo esto posible por su rol de oposición, atacando directamente la gestión actual a través de tuits hostiles.



Una categoría intermedia entre positiva y negativa, es la campaña relacional que consiste en comparar atributos de uno y otro candidato y/o espacio para tratar de posicionarse como una mejor opción. Quien ha utilizado este tipo de campaña, es José Corral, comparando por ejemplo su gestión en la ciudad de Santa Fe con respecto al desempeño del gobierno Provincial a cargo del Frente Progresista, Cívico y Social.



Como vemos las campañas ya sean negativas o positivas, no tienen un contenido ideológico, sino que es más una disputa entre dirigentes o gobiernos que personifican la disputa. No vemos el cuestionamiento de banderas partidarias, ejes programáticos o vertientes ideológicas. Sino que nos encontramos con la comparación entre buena o mala gestión, donde las oposiciones interpelan al oficialismo y este, a través de Antonio Bonfatti, destaca sus logros, buscando la continuidad del proyecto y resaltando la capacidad que tiene el propio candidato. Confirmando una vez más que “Hoy ya no se trata de venderle al elector o a la electora un producto -una ideología, un partido o un candidato- al que se debe dotar de cierto atractivo, sino de diseñar el producto en función de aspectos de venta. De este modo, las convicciones terminaron por transformarse en algo arbitrario” (Holtz - Bacha, 2011. P, 21).

La única candidata mujer

Nos parece necesario destacar la participación de María Eugenia Bielsa en el proceso electoral, siendo la única mujer precandidata, logrando una caudal de votos considerables. En un contexto donde la cuarta ola de feminismo nos plantea que las mujeres tienen las condiciones necesarias para ocupar espacios de poder. En este caso, Twitter, es una plataforma digital fundamental en la comunicación política pero también lo es en la formación de liderazgos emergentes.

“Se evidencia como los liderazgos femeninos emergentes tienen mayor influencia e impacto con el apoyo de plataformas digitales que generan ciber debates y cibercomunidades dispuestas a apoyar una idea o una convocatoria. No solo se trata de aplicar el recurso digital, sino de optimizarlo”. (Montalvo Cozar, 2015. P, 17).

Entre los distintos obstáculos a los que se enfrentan las mujeres en el ámbito de la política, existe uno sutil del cual se habla mucho, y opera silenciosamente en las campañas electorales, los estereotipos.

"Los estereotipos de género son creencias sociales generalizadas respecto de los atributos que se consideran típicos de varones y mujeres. Dan lugar a dos tipos de actitudes negativas hacia las mujeres líderes, o bien se considera que no están preparadas para el liderazgo; o bien, cuando una mujer es competente en una posición de liderazgo, con frecuencia es desaprobada o rechazada personal y socialmente, porque con su comportamiento desafía lo que se considera una conducta deseable en el género femenino" (Cuadrado Guirado, 2007. P, 7).

Entendemos el desafío que implica para una mujer posicionarse como líder política y las pocas que logran hacerlo se las destaca por particularidades específicas, que siguiendo a Panke (2015) podemos sintetizar entre tres estereotipos. Por un lado, son presentadas como “guerreras”, donde deciden tomar la iniciativa teniendo como objetivo el cambio social. Por otro lado, son presentadas como “madres” donde desde un rol protector ponen en práctica la empatía en pos del bien común y, por último, cuando son presentadas como “profesionales” demostrando grandes conocimientos técnicos y gestión en ámbitos de competencia.

María Eugenia Bielsa, Arquitecta, docente universitaria y ex Vicegobernadora puede ser caracterizada a través de uno de estos estereotipos, ya que ha construido un tipo de liderazgo profesional. En este sentido, su experiencia en el gobierno, su militancia y reconocimiento se ha destacado siempre su capacidad de trabajo y de

gestión. Lejos de posicionarse como una líder feminista o que represente alguna bandera ideológica o interés sectorial, es más bien conocida por su recorrido académico - político. que le ha abierto las puertas del Partido Justicialista, llegando a una interna como precandidata y obteniendo el cuarto lugar con el 13,54% de los votos, reafirmando un liderazgo y capacidad de tracción electoral por sí misma. Que la pone hoy en un lugar destacado de la política santafesina en general y del peronismo en particular, donde el mismo Omar Perotti la utiliza para su propia campaña luego de haberla vencido en las PASO.



Conclusión

El presente trabajo intentó aproximar una descripción y análisis de las campañas electorales de los principales candidatos a Gobernador en la Provincia de Santa Fe en este 2019. La cual entendemos se ha visto atravesada por temas de campaña que reflejan una desideologización de la contienda electoral que termina por reafirmar lo propuesto por autores y autoras como Holtz - Bacha que sostienen que el marketing ha ganado terreno en el campo de la política, relegando las ideologías a un segundo plano. Además, la personificación de la campaña, a través de los candidatos es notable en todos los espacios, profundizado por el propio sistema electoral de la provincia

Siendo esta una campaña positiva en lo general, aunque la oposición ha utilizado mensajes negativos como táctica electoral. La elección del 26 de abril dejó tres candidatos hombres con solo dos potenciales ganadores, que han logrado instalarse como fuertes líderes políticos de la provincia. Y, por otro lado, nos deja un proceso de formación de un liderazgo del tipo profesional (Panke 2015) en la única candidata mujer de la elección.

Luego de ver cómo se desarrollaron los comicios del 16 de junio de 2019, en el cual no nos ha dado sorpresa alguna que se den grandes sorpresas donde, Omar Perotti, candidato por el Peronismo que luego de ganar una interna, ha sabido

construir un mensaje de amplitud en las redes se convirtió en el hoy gobernador de Santa Fe.

Bibliografía

- Campos-Domínguez, E.** (2017).: *“Twitter y la comunicación política”*. En: El profesional de la información, v. 26, n. 5.
- Cuadrado Guirado, I.** (2007): *“Estereotipos de género”*. En: J.F Morales, E. Gaviria, M. Moya y I. Cuadrado (Coord.): *Psicología Social*. Tercera Edición. Madrid.
- García Beaudoux, V.; D’ Adamo, O. y Slavinsky, G.** (2005): *“Comunicación política y Campañas electorales”*. Barcelona: GEDISA.
- Holtz - Bacha, C.** (2011): *“Web 2.0 nuevos desafíos en comunicación política”*. En: Diálogo Político. v. 30. n. 1. Edición: Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
- Montalvo Cozar, E.** (2015).: *“Lenguaje Comunicación 2.0 en liderazgos femeninos emergentes”*. En: Más poder local. La mujer en política: liderazgos femeninos. v. 20 n.25.
- Riorda, M y Farré M** (2012). *¡Ey las ideologías existen! Comunicación política y campañas electorales en América Latina*. Buenos Aires, Argentina. Biblos.

Será ley: desde el llano al Congreso de la Nación. Análisis del discurso de Gabriela Estévez en el marco del debate por la legalización de la Interrupción Voluntaria del Embarazo (2018)

MARÍA AGUSTINA BERTERO

ma.bertero@outlook.es

Universidad Nacional del Litoral

Resumen

El presente trabajo se enmarca en la cátedra Teoría de la Argumentación de la carrera de Ciencia Política (Universidad Nacional del Litoral) el cual analiza las herramientas lingüísticas que utiliza la Diputada Nacional Gabriela Estévez, en el marco del debate en el recinto de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación por el aborto legal, seguro y gratuito en nuestro país (2018), para la persuasión de su auditorio. Entre dichas herramientas se encuentran: la construcción de un ethos discursivo militante (Maingueneau, D,2002) la utilización de presupuestos (Brown y Yule, 1983) y la remisión a un auditorio que es construido discursivamente y es en el cual pretende influir (Perelman y Olbrecht, 1958).

Por su parte, se analizarán los contenidos semánticos del discurso de Estévez tomando como herramientas y disparadores las nociones foucaultianas de “voluntad de verdad”, “procedimientos de exclusión de un discurso” “saber” y “poder”. Por último, atendiendo a los aportes de Alejandro Raiter, Louis Althusser y Raymond Williams se reflexionará en torno a los conceptos de Discurso Dominante (d.d.) y los diferentes tipos de Discursos Opositores.

Palabras clave: aborto legal / feminismo / ethos militante

La batalla cultural por el aborto legal, seguro y gratuito

En el marco del debate en la Cámara de Diputados de la Nación Argentina por el proyecto de ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo llevado a cabo los días 13 y 14 de julio de 2018, la sociedad argentina se vio inmersa en una discusión que suscitó posiciones encontradas e irreductibles, por tratarse de un tema que involucra aspectos de la moral de una buena parte de la población, en la que la religión juega un papel determinante en la construcción subjetiva de concepciones dogmáticas, al tiempo que, existen instituciones de la sociedad civil que históricamente tienen gran capacidad de presión política. En este sentido, resulta interesante reponer las dimensiones histórico contextuales y los posicionamientos argumentales claves para comprender lo que implicó dicho debate, al momento del tratamiento del proyecto de ley.

En primer lugar, tomando la dimensión histórica contextual, tal como sostiene la Dra. en Cs Sociales Sol Prieto (2018) el Estado argentino en su génesis tiene una matriz católica, y la jerarquía religiosa funcionó como pilar central en la defensa del orden sexual patriarcal y heteronormativo, con una hegemonía discursiva dogmática que penaliza y criminaliza el aborto consagrando a la mujer en su rol de madre.

Esta concepción, aunque con variantes, prima en el derecho positivo desde la sanción del primer Código Penal (1886) hasta la actualidad. De allí que, de acuerdo con José Natanson (2018) la legalización de la IVE se situaría en la línea de los grandes “hitos liberales” (como la ley del divorcio, de matrimonio igualitario o la de muerte digna) por su sentido secularizador y modernizante tendientes a la conquista de derechos liberales del individuo y la autonomía de la persona.

La demanda por el aborto legal en nuestro país, fue impulsada históricamente por el feminismo, movimiento heterogéneo (que incluye ONGs, espacios vinculados a partidos políticos, al colectivo de actrices, feminismos populares y un largo etcétera) que se terminó de articular en los Encuentros de Mujeres (realizados anualmente desde 1986) y el Ni Una Menos (2015) a partir del cual, adquirió relevancia en el escenario político (Martelotte y Rey, 2017)

Con su mirada transgresora, el feminismo brega por una batalla cultural que deconstruya la lógica de una sociedad machista, patriarcal y heteronormativa. Una expresión de ello, es por ejemplo el llamado lenguaje inclusivo que utiliza la ‘e’ como forma de reemplazo al inclusivo de la Real Academia Española; al respecto Natalia Mira, militante estudiantil sostiene: “*entiendo que estaríamos ganando una batalla*” “*El lenguaje inclusivo... es una sincera idea de que hoy en día no se*

nos está visibilizando en el lenguaje ni a las mujeres ni a las disidencias” (Clarín, 2018)

El sector reaccionario a este movimiento está constituido no solo por la Iglesia Católica con su postura tradicional, sino también por organizaciones y cuadros científicos provenientes de distintos campos, instituciones y diputados evangélicos como Hugo Acuña y Cynthia Hotton. Se autodenominan “pro vidas” y están contra de la legalización de la IVE por entender que “toda vida es sagrada” y que un feto es una “vida”, por tanto, un aborto un asesinato. En esa línea Jorge Bergoglio, sostuvo que el aborto se realiza con fines eugenésicos y que representa un “nazismo con guantes blancos” (Prieto, 2018)

Esa concepción es rebatida por representantes de la ciencia, como el reconocido biólogo Alberto Kornblihtt, quien sostuvo que la ciencia no define vida humana sino “vida” y “*la existencia de células vivas preexiste al nacimiento y sigue existiendo después de la muerte de un ser humano*”. Además, “*La unión de un espermatozoide con el óvulo para formar el cigoto es condición necesaria pero no suficiente para generar un ser humano.*” “*el embrión o feto... hasta el nacimiento son casi como un órgano de la madre*”. De manera que, el término “vida humana” es una abstracción que resulta de convenciones sociales, jurídicas y/o religiosas (La Izquierda Diario, 2018)

Además, el sector “pro vida” sostiene como lo hizo Raúl Magnasco, Presidente de la Fundación Más Vida, que si se “*despenaliza aumenta la cantidad de abortos*” (Realpolitik, 2018) Pero los distintos informes de organizaciones internacionales como el de la Organización Mundial de la Salud señalan que “*Hacer legal, seguro y accesible el aborto no aumenta de manera apreciable la demanda.*” (Chequeado, 2018) Mientras que la clandestinidad, termina derivando en la práctica insegura y en un problema de salud pública por representar casi el 20% de las causas de muerte materna. Problema que se acentúa aún más en los sectores más postergados. Así también, como lo afirma la psicoanalista Beatriz Janin “*Es la clandestinidad lo que torna traumático el aborto, para muchas mujeres, el silencio y el ocultamiento consiguiente*” (Janin, 2018)

En este sentido, los países que han legalizado el aborto como Uruguay redujeron la tasa de mortalidad materna; “*un informe conjunto del Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) y la Red de Acceso al Aborto Seguro (Redaas) señala también estudios sobre Rumania y Guyana, donde **las tasas de mortalidad materna por abortos disminuyeron luego de reformas legales más permisivas***” (Chequeado, 2018) De allí que, los sectores que apoyan la legalización del aborto bregan por una propuesta integral que contemple, tal como reza el pañuelo verde de

la Campaña por el Aborto Legal Seguro y Gratuito “*Educación sexual para decidir, anticonceptivos para no abortar, aborto legal para no morir*”.

En este contexto, se inscribe la intervención en el recinto del Congreso de la Nación, de la de la Diputada por el Frente Para la Victoria Gabriela Estévez, quien es Licenciada en Psicología y militante feminista. En su discurso, se pueden observar distintas estrategias discursivas, que toman en cuenta las dimensiones histórico – contextuales, tendientes a la persuasión de su auditorio, las que se analizarán en el presente trabajo: la construcción de un ethos militante, la utilización de presupuestos que permiten la alusión a la experiencia previa relevante y a la analogía, así como también, la remisión a un auditorio al que intenta persuadir a partir de un contacto intelectual.

Por su parte, el discurso de Estévez es susceptible de ser analizado desde sus contenidos semánticos. En este sentido, a partir de las nociones de Foucault “voluntad de verdad”, “procedimientos de exclusión de un discurso” “saber” y “poder” se analizarán los puntos de conexión entre dichos conceptos y la exposición de la oradora, teniendo en cuenta la dimensión histórico-contextual de la intervención.

Por último, a modo de epílogo y como final abierto, los aportes de Alejandro Raiter, Louis Althusser y Raymond Williams con los conceptos de Discurso Dominante (d.d.) y los diferentes tipos de Discursos Opositores, serán el punta pie inicial para abrir a nuevos interrogantes en torno de la problemática del Aborto Legal, Seguro y Gratuito.

Ethos militante

Para el análisis del discurso de Gabriela Estévez se abordará en primer lugar, la construcción del Ethos discursivo en base a los aportes teóricos de Maingueneau (2002) Bermúdez, y la denominación de “ethos militantes” trabajada por Montero (2007) y Vitale (2013). Por otra parte, se analizará lo presupuesto en el discurso de acuerdo a los aportes de Brown y Yule (1983) dando cuenta de ciertas implicaturas presentes en el discurso. Por último, se abordará la noción de auditorio desde la perspectiva de Perelman.

El “ethos” discursivo desde la perspectiva de Maingueneau (2002) se vincula con la imagen sociológica y psicológica que el enunciador construye a partir de la enunciación (en la que se articula lo verbal con lo no verbal) en la cual, expresa su identidad para provocar efectos en el destinatario. El ethos discursivo efectivo

resulta de la interacción del ethos pre discursivo, el ethos discursivo (mostrado) y el ethos dicho.

En cuanto al ethos dicho de Gabriela Estévez, es decir, los momentos del discurso en el cual la oradora evoca su propia enunciación; la Diputada se auto reconoce como “mujer “cis”, “persona con capacidad de gestar” “profesional de la salud” “mamá adoptiva” “compañera fiel de un compañero amoroso” “diputada nacional de un proyecto político popular” y “militante” (Estévez, 2018) Allí se puede ver que conviven tres tipos de éthé: un ethos “maternal progresista” en tanto que se presenta como “mamá adoptiva” y “compañera fiel de un compañero amoroso”, “mujer “cis”, “persona con capacidad de gestar” dando cuenta que, parte de su identidad es la maternidad, pero que es en todo caso una maternidad planificada no impuesta por mandatos sociales y basada en un vínculo adoptivo (rasgo que también rompe con el canon de familia “normal”). El segundo éthé es el de profesional de la salud, mediante el cual se presenta como una autoridad que el saber le provee. Pero el éthé que en todo caso predomina, es el ethos militante feminista mediante el cual, se presenta con una mirada transgresora que cuestiona el sistema patriarcal y en el que se rescata el valor de la “lucha” y la militancia.

A través de la construcción de un ethos militante, la oradora busca incorporar al destinatario a ese mundo ético del cual ella es garante, que es el movimiento militante feminista; que representa una unidad abstracta: la lucha por los derechos de las mujeres y las minorías sexuales; con un mundo ético reconocible y caracterizable: mujeres unidas para “luchar” por sus derechos, con valores compartidos vinculados a la liberación del patriarcado.

La noción de ethos militante fue acuñada por Montero (2007) y retomada por Vitale (2013) para el análisis del discurso de Néstor Kirchner, el cual valorizaba la figura del militante revolucionario de los ‘70, con una mirada transgresora que “lucha” por las causas justas y una sociedad igualitaria. Es un tipo de liderazgo “alejado de lo institucionalista y pragmático y que se muestra dotado de valores y convicciones que guían su acción” (Vitale, 2013) Dicho ethos, es retomado discursivamente por Gabriela Estévez y resignificado en función de su militancia feminista activando esos estereotipos en su discurso.

La construcción del ethos militante de Estévez se da desde lo pre discursivo, al presentarse con el pañuelo de la campaña por el aborto legal seguro y gratuito en el recinto de la Cámara de Diputados. Esta imagen que emana de la oradora, funciona como elemento contextual para la adjudicación de sentido a su discurso por parte del auditorio y para dotarlo de una fuerza persuasiva. El hecho de portar su pañuelo verde pareciera dar cuenta de su involucramiento con la política en las calles, en

que la oradora forma parte de esa “marea verde” se compromete con la causa y habla desde ese lugar.

Pero a la vez, la adjudicación de sentido para que un discurso persuada se elabora en el despliegue de los enunciados a través del ethos dicho y el ethos mostrado de la oradora. Este último se expresa, por ejemplo, cuando Estévez alude al acto militante de acompañamiento a otras mujeres (*“pude acompañar a otras compañeras feministas” “pude ayudarlas a transitar un aborto... de una manera que fuese menos traumática”*) lo cual es una fuente legitimadora que certifica lo que es dicho puesto que, su posición favorable a la legalización de la IVE se expresa discursivamente desde una convicción de militancia previa.

Al mismo tiempo, otro rasgo de su ethos militante es el cuestionamiento transgresor al orden instituido de una sociedad machista que responde a la hegemonía del dogma religioso, cuando afirma que el aborto es traumático por el *“juicio moral que se ejerce sobre nosotras cuando decidimos sobre nuestro cuerpo en el marco de un sistema cultural patriarcal y heteronormativo que nos condiciona”*.

En el discurso también puede verse el valor asociado a la “lucha” por los derechos de las mujeres de la cual se siente parte, al hablar desde un nosotros: *“hoy estamos discutiendo un derecho que desde hace muchos años venimos luchando las mujeres...”* y cuando al final del discurso hace referencia a quienes forman parte de su grupo de militancia, nombrándolas, valorizando su “lucha” y a su vez, reconociéndolas como “amigas, hermanas y compañeras de lucha”. Con lo cual, acá se pueden ver rasgos de habla informal en el cual se atenúan las jerarquías.

Los rasgos de habla informal, son propios del perfil transgresor del ethos militante. La escena englobante que da su estatuto pragmático al discurso, se vincula al género específico del discurso político enmarcado en una escena genérica dentro de lo que es el discurso parlamentario, que constituye una escenografía determinada en tanto que, establece un contrato y una forma de expresarse en los términos formales del habla. En este caso, la oradora rompe con los cánones del habla formal del discurso político y utiliza por ejemplo al final de su discurso el cántico callejero de la defensa por el aborto legal o refiere a “todes” lo cual, muestra una ruptura de convenciones del género discurso político, utilizando un término informal no reconocido por la RAE y cuestionado por los sectores más conservadores.

Por otra parte, en lo que respecta al análisis de lo presupuesto en el discurso de Estévez, tomando los aportes de Brown y Yule (1983) se analizará las presuposiciones pragmáticas centrando el foco de análisis en el hablante orientado al sujeto y en ese marco específico, la información contextual aunque dando cuenta

de ciertas implicaturas presentes en el discurso. Lo presupuesto en un discurso, es lo que “por sabido se calla”; son los supuestos que un enunciado tiene y que se supone el oyente los va a aceptar sin ponerlos en duda.

El orador en su discurso da cuenta de una información contextual, de allí que este debe decidir cuándo es relevante una característica concreta para la especificación de un contexto determinado y qué grado de especificación se requiere (Brown y Yule, 1983) En este sentido, el discurso de Estévez alude a la experiencia previa relevante es decir, la experiencia que tiene un individuo de hechos similares en el pasado que le provee de expectativas e hipótesis sobre los aspectos relevantes del contexto. Para sostener que, el movimiento feminista se moviliza en pos del reclamo de un derecho legítimo, remite a un fragmento de un discurso de Eva Perón y sostiene: *“Estas palabras las expresaba Evita en una Plaza de Mayo colmada cuando se sancionó la ley de sufragio femenino. Ojalá hoy todos los diputados y las diputadas que estamos en este recinto podamos salir a mirar a todas esas hermanas feministas que han conformado hoy una maree verde y decirles que hoy nos hemos sacado de encima el tutelaje.”*

En este enunciado, además de haber una presuposición lógica de que existe un “tutelaje” que las mujeres deben sacarse de encima, analizando la presuposición pragmática la oradora alude a la experiencia previa relevante en que, se toma un momento histórico particular que en el imaginario popular está vinculado a la ampliación de derechos de las mujeres y hay una operación de analogía entre el “tutelaje” que tenían las mujeres el siglo pasado antes de tener el derecho a expresar su ciudadanía política y el “tutelaje” actual derivado de una sociedad patriarcal que no permite el derecho a la autonomía sobre el propio cuerpo. La sanción de la ley del voto habría significado un antes y un después en términos de “liberación” de la mujer y eso provee de expectativas e hipótesis a los destinatarios: en la actualidad, la sanción de la ley del aborto también significaría un antes y un después en términos de “liberación” de la mujer del tutelaje de una sociedad patriarcal y machista para decidir sobre su propio cuerpo. Si eso pasa, los Diputados de la Nación “podríamos salir” a declamar esa liberación ante todas las mujeres que están esperando afuera del Congreso como en su momento, salió Eva en una plaza colmada a declamar la liberación del tutelaje después de la conquista del derecho al sufragio femenino.

La analogía sirve como herramienta para generalizar vinculando en este caso dos momentos históricos: la sanción del voto femenino y la sanción de la ley del aborto; uno es un derecho consagrado que es visto como legítimo socialmente, y discursivamente la oradora extrapola esa concepción a la gesta de la actualidad para argumentar su posición favorable a la ley del aborto proveyendo de esa manera, una

hipótesis al auditorio el que, a partir de esa experiencia previa que le provee el conocimiento de cultura general tiende hacia la generalización a partir del conocimiento de varios contextos.

La remisión a la experiencia previa relevante genera esos efectos sobre el auditorio dado que las expectativas que generan hacen posible la interpretación. El individuo generaliza a partir de la experiencia, lo cual permite predecir qué es lo que va a suceder y es por ello que la analogía proporciona un marco razonable para la interpretación (Brown y Yule, 1983)

Además, el hecho de que se haga alusión a que hubo una Plaza de Mayo “colmada”, transgrede la máxima de cantidad (que su contribución no sea más informativa de lo necesario) y de relación (“diga cosas relevantes”) de Grice buscando implicar con ello, la masividad que suscitó una causa “justa” y popular como la que se da en la actualidad con la “marea verde”. Al referirse al movimiento de esta manera, también viola la máxima de modalidad queriendo implicar su masividad, disrupción y potencia. Con lo cual, se trata de un reclamo legítimo y popular dada la masividad que suscita la movilización en pos del reclamo.

En cuanto al bagaje presuposicional, es decir “*la información constituida por conocimientos generales, el contexto de situación del discurso y por la parte ya realizada del discurso mismo.*” (Brown y Yule, 1983) se utiliza una frase de Eva Perón al principio dando por sentado el conocimiento general del público: que conocen quien fue Eva Perón, qué realizó respecto de los derechos de las mujeres; apelando a un lugar del imaginario popular que reconoce a esa dirigente como quien realizó una labor tendiente a la ampliación de los derechos de la mujer. Se presenta como si fuera común a los presentes sustrayendo toda crítica o polémica posible y compromete la responsabilidad de quien ha elegido el enunciado. Deja sentado entonces, un saber compartido, del que no va a dar más especificaciones, dado que son conocimientos compartidos entre el auditorio y la oradora.

Por su parte, en cuanto al abordaje de la noción de auditorio (Perelman y Olbrecht, 1958) entendiéndolo como el conjunto de aquellos en quienes el orador pretende influir con su argumentación, y hacia los que dirige sus discursos estableciéndose un contacto entre el orador y el auditorio esencial para la obtención de adhesión, en el discurso de Gabriela Estévez, se evidencia la existencia de una comunidad efectiva de personas, la cual puede inferirse en el contacto intelectual que la interlocutora establece con su auditorio al expresar la existencia de un lenguaje común.

Ese lenguaje común se demuestra en expresiones tales como: “derecho a la autonomía”, “decisión sobre nuestros propios cuerpos”, “persona con capacidad de gestar”, “marea verde”; “mujer cis” o cuando refiere a “todes”, lo cual da cuenta

de una adhesión a una comunidad discursiva en tanto que, la oradora habla desde la militancia feminista y se dirige a esa comunidad específica y al campo progresista que adhiere al reclamo por el aborto legal. Aunque cabe destacar que, en algunos momentos de su discurso parece ampliar esa comunidad efectiva de personas queriendo llegar a un público un poco más amplio al hacer mención a su vínculo fiel de pareja y de maternidad, lo cual podría pensarse como un gesto que llegaría a la parte del auditorio que no comparte su postura en tanto que, coloca al aborto como una posibilidad para todos, pero que no todos van a practicar por su legalidad.

El auditorio como construcción del orador, es decir, el conocimiento por parte del orador de aquellos cuya adhesión piensa obtener es, una condición previa a toda argumentación eficaz. Lo que sirve para cada oyente en concreto, no es para los oyentes tomados globalmente. Ante una asamblea, el orador puede intentar clasificar al auditorio desde el punto de vista social, se puede dividir de forma ideal al auditorio en función de los grupos sociales a los que pertenecen los individuos o según los valores a los que se adhieren ciertos oyentes. Estas divisiones pueden conducir a la constitución de auditorios parciales muy diferentes. (Perelman, Olbrecht y Titeca 1958)

Para poder influir mejor en un auditorio, se lo puede condicionar por diversos medios, en este caso, puede observarse que hay en el principio del discurso una referencia a Eva Duarte, eso condiciona al auditorio, puesto que en parte del llamado “campo progresista” (y en particular, en su espacio partidario del Frente Para la Victoria) su figura es exaltada. Ello es importante porque en la argumentación se debe saber cuál es la opinión de aquellos hacia quienes va dirigida.

En el caso del debate en Cámara de Diputados la argumentación es ante un único oyente, al referir al presidente de la Cámara como oyente único pero que a la vez, encarna al auditorio que está determinado por los objetivos que se fija el orador, y también por la idea que se forma de la manera en que se debe caracterizar a un grupo; en este sentido, el auditorio al que refiere Estévez es a parte de la ciudadanía que adhiere a los postulados del feminismo y un público afín al progresismo. La elección del individuo que represente a un auditorio particular influye con frecuencia en los procedimientos de la argumentación. En este sentido, la argumentación contiene técnicas persuasivas que solo pretende servir para un auditorio particular, por contraposición a lo convincente a la que se supone que obtiene la adhesión de todo ente de razón. (Perelman, Olbrecht y Titeca, 1958)

La construcción de nuevas verdades

Michel Foucault entiende al poder, como algo que se ejerce y transita horizontalmente, se convierte en actitudes, gestos, prácticas y produce efectos, sin embargo, no se encuentra localizado y fijado. Para analizar el poder, el autor se vale de dos herramientas metodológicas: la arqueología y genealogía, que permiten la reconstrucción histórica para desnormalizar las relaciones de poder instituidas, al tiempo que, la reconstrucción de saberes que legitiman dichas relaciones; estos saberes son resultados de luchas.

A diferencia del marxismo clásico que concibe a la ideología como “superestructura”, Foucault entiende que la verdad se construye de manera ascendente, desde mecanismos infinitesimales que tienen su propia historia, su propio trayecto y luego son colonizados por mecanismos más generales. Ello se vincula con la idea de discontinuidad propuesta por Foucault, en la construcción de verdades y conocimiento, se producen superposiciones, sobresaltos y discontinuidades. (Foucault, 2004)

Las verdades se construyen históricamente y se producen efectos de verdad al interior del discurso que no son en sí mismos ni verdaderos ni falsos. La verdad es histórico - modificable e institucionalmente coactiva. La voluntad de saber está apoyada en una base y distribución institucional que ejerce sobre los otros discursos dentro de la sociedad presión y coacción (Foucault, 2005)

En este sentido, en el debate parlamentario por la legalización de la IVE, lo que se está discutiendo es la construcción de una nueva verdad, que es fruto de luchas feministas, la cual entiende que el aborto es una decisión de la mujer porque es su propio cuerpo, frente a la verdad impuesta expresada en la legislación positiva que concibe que la vida comienza desde la concepción y que el aborto es un crimen que se debe penar.

Existe un “combate por la verdad”, no se trata de un combate en favor de la verdad sino en torno al estatuto de la verdad y el papel económico político que juega. Hay que pensar los problemas políticos de los intelectuales no en términos de “ciencia/ideología” sino de “verdad/poder”. Puede pensarse en la lucha por la construcción de una nueva verdad, cuando Estévez sostiene *“Hoy estamos discutiendo un derecho por el que desde hace muchos años venimos luchando las mujeres: el derecho a la autonomía y a la decisión sobre nuestros propios cuerpos. He escuchado hablar a muchos diputados y diputadas de lo que entiendo son falsas dicotomías. El diputado Zamarbide, por la provincia de Mendoza, planteó que esto parecía una pelea de perros y gatos. Otros diputados y diputadas afirmaron estar a favor de las dos vidas, estar a favor solamente de la práctica de*

la autonomía o matar a una vida. Honestamente creo que esto es algo bastante más profundo y trascendente. Se trata de estar del lado del derecho de la mujer o ser antiderecho.” (Estevez, 2018)

Poder y discurso son conceptos que se relacionan y a su vez, configuran un trinomio con el saber: el discurso permite la legitimación del poder al tiempo que éste institucionaliza al saber; entre saber y poder se construye un “régimen de verdad”, que se encarga de distinguir lo falso de lo verdadero, de sancionar los discursos alternativos, y de definir las técnicas y procedimientos adecuados para la obtención de la “verdad”. Foucault sostiene que “*en todas las sociedades la construcción del discurso están a la vez controladas seleccionadas y distribuidas por cierto número de procedimientos que tiene por función conjurar sus poderes y peligros*” (Foucault, 2005)

En este sentido, la discusión sobre el aborto en condiciones seguras se mantuvo excluido del debate público, y ello fue así porque toda construcción del discurso tiene un proceso de selección, en que hay temas tabúes. A ello refería la diputada cuando sostenía que la IVE es “*un derecho por el que desde hace muchos años venimos luchando las mujeres*” pero a pesar de esa lucha, estuvo por mucho tiempo excluido de los temas de agenda público dado que como concibe Foucault, estos temas tabúes son excluidos por el poder puesto que, el discurso no es simplemente aquello que traduce los hechos o sistemas de dominación, sino aquello de lo que el poder puede adueñarse.

A modo de epílogo: otros marcos interpretativos para pensar en nuevos interrogantes sobre la problemática del aborto legal

La cátedra Teoría de la Argumentación, dedica un eje temático destinado a la reflexión de los conceptos ideología, hegemonía y discurso dominante basado en los aportes de Louis Althusser, Antonio Gramsci y Raymond Williams. En este sentido, resultan interesantes sus marcos teóricos para analizar la problemática del aborto legal, seguro y gratuito en el país, pero dada la extensión de la presente ponencia se cree pertinente, dejar planteado solo algunos interrogantes que permitan en un posterior trabajo, abordarlo con mayor profundidad.

La noción de discurso dominante de Alejandro Raiter, se entiende como el sistema de referencias sociosemióticas a partir del cual los intercambios sociales adquieren verosimilitud; es el eje de referencias sociales aceptadas. Su planteo presenta continuidades con la propuesta de Louis Althusser al entender que el aparato estatal se constituye de un aparato represor del Estado (ARE) constituidos

por las fuerzas armadas, la policía y otras fuerzas de seguridad, el sistema judicial; y aparato ideológico del Estado (AIE) constituidos por la familia, la escuela, las iglesias, las instituciones de educación superior, los aparatos culturales que tienen como función afianzar el d.d. La función de estos aparatos es idéntica: asegurar la reproducción de las condiciones de producción, pero mientras que el ARE utiliza la violencia para lograrlo, el AIE trabaja con la ideología. Los AIE a través del uso del lenguaje y de otros sistemas sociosemióticos, utilizan la ideología (de la clase dominante) para interpelar a los sujetos biológicos de modo de constituirlos como sujetos sociales y así controlarlos.

No obstante, Raiter incorpora un elemento más a la teoría de Althusser: la noción de discurso opositor “a”, discurso opositor “de”, y discurso emergente. El primero refiere a discursos que se oponen a la referencialidad existente, es decir, imponen nuevos signos ideológicos. Estos obligan al discurso dominante a responderles y obtienen como resultado el nuevo discurso que puede ocupar legítimamente el lugar de “d.d.” y poseer la iniciativa discursiva. El segundo alude a aquellos discursos que no cuestionan los valores de los signos impuestos por el discurso dominante. Por este motivo lo engrosan o legitiman y por lo tanto, se encuentran limitados al lugar de respuesta. (Raiter, 1999)

Frente al discurso dominante los sujetos individuales o colectivos pueden racionalmente cuestionar esas referencias y trabajar para que cambien en el seno de la comunidad de habla. Esto constituye el discurso emergente: aquel que pueda cambiar las referencias existentes y comenzar una formación discursiva diferente, con otro discurso dominante. Es decir, retomar la iniciativa discursiva, no para ser oposición del d.d, sino al d.d.

El concepto de discurso dominante de Raiter presenta similitudes con la noción de “Hegemonía” de Antonio Gramsci retomada por Raymond Williams. En este sentido, se entiende a la hegemonía como un cuerpo de prácticas y expectativas en relación con la totalidad de la vida. Es un vivido sistema de significados y valores que en la medida en que son experimentados como prácticas parecen confirmarse recíprocamente. En todo caso, tanto la noción de “discurso dominante” como la de “hegemonía” o labor, la ideología de la clase dominante se convierte en la ideología dominante, y por lo tanto la ideología de los sujetos sociales. Gramsci plantea que la hegemonía se aplica por medios abstractos, no necesariamente siendo un aparato ideológico vinculado al Estado, sino porque la producción de ideas está en manos de los que controlan los medios de producción.

A diferencia de Raiter, Raymond William piensa a los discursos en términos de “arcaico”: lo que se reconoce plenamente como un elemento del pasado para ser observado que ocasionalmente puede ser revivido. “Lo residual” es lo que ha sido

formado efectivamente en el pasado, pero todavía se halla en actividad dentro del proceso cultural como efectivo elemento del presente que puede presentar una relación alternativa e incluso de oposición con respecto de la cultura dominante. La cultura dominante, incorpora a lo residual a través de la reinterpretación, la disolución, la proyección la inclusión y la exclusión discriminada. Emergente son aquellos nuevos significados y valores, nuevas prácticas, nuevas relaciones y tipos de relaciones que se crean continuamente. La cultura emergente depende fundamentalmente del descubrimiento de nuevas formas o de adaptaciones de forma. Para Williams, lo que se debería observar es la preemergencia activa e influyente aunque no esté plenamente articulada, ya de esa manera se podrá examinar el concepto de estructura de sentir.

En este marco de referencia, cabe preguntarse ¿Cuáles han sido los AIE que han perdurado a lo largo de la historia en nuestro país y que permitieron el control sobre los cuerpos de las mujeres? ¿Cómo emerge el discurso feminista, desde sus orígenes? ¿Cómo evoluciona a lo largo de la historia? Hoy, con la ley del aborto aprobada, ¿se ha construido una nueva hegemonía? ¿Podríamos pensar el discurso de la Iglesia católica como uno que en el pasado ha sido un discurso dominante, para luego pasar a ser residual? Todos estos interrogantes se plantean como disparadores para un posterior trabajo que represente la continuación de la presente ponencia.

Conclusiones

En el presente trabajo se abordó el discurso de la Diputada Nacional Gabriela Estévez con el fin de analizar, por un lado, las herramientas lingüísticas utilizadas destinadas a persuadir a su auditorio, así como también, el contenido semántico de su discurso, dando cuenta de la significación del mismo en el marco de su dimensión histórica contextual.

Entre las herramientas lingüísticas utilizadas para la persuasión en el discurso de Estévez, se encuentran: la construcción de un ethos discursivo militante (Maingueneau, D,2002) la utilización de presupuestos (Brown y Yule, 1983) y la remisión a un auditorio que es construido discursivamente y es en el cual pretende influir (Perelman y Olbrecht, 1958)

En este sentido, Estévez construye un ethos militante feminista, en el que se observa una mirada transgresora de un orden patriarcal, con un tipo de liderazgo alejado de lo institucionalista y dotado de convicciones que guían su accionar. Así, se incorpora al destinatario al presentarse como garante de un “mundo ético”

militante y feminista; que representa una unidad abstracta: la lucha del colectivo por los derechos de las mujeres y las minorías sexuales; con un mundo ético reconocible y caracterizable: mujeres unidas para “luchar” por sus derechos, con valores compartidos vinculados a la liberación del patriarcado.

A su vez, Estévez en su discurso da cuenta a través de presupuestos de una información contextual (Brown y Yule, 1983) aludiendo a la experiencia previa relevante, tomando la figura de Eva Perón que en el imaginario popular está vinculado a la ampliación de derechos de las mujeres (el voto femenino).

Ello le permite hacer uso de analogías, que sirve en el discurso de Estévez como herramienta para generalizar vinculando en este caso dos momentos históricos: la sanción del voto femenino y la sanción de la ley del aborto; lo cual permite al auditorio proveer de hipótesis y generalizar a partir del conocimiento de varios contextos.

Por otra parte, se puede observar la alusión a un auditorio hacia el cual dirige su discurso por medio de un contacto intelectual que la interlocutora establece con el mismo, al expresar la existencia de un lenguaje común, lo cual da cuenta de la adhesión a una comunidad discursiva en tanto que, la oradora habla desde la militancia feminista y se dirige a esa comunidad específica. Esta construcción discursiva de un auditorio permite una argumentación eficaz para la persuasión.

Finalmente, tomando los aportes de Michel Foucault se observa cómo en el marco del debate por el aborto legal, seguro y gratuito, se da la construcción de una nueva verdad, fruto de las luchas feministas, la cual entiende que el aborto es una decisión de la mujer porque es su propio cuerpo, frente a la verdad impuesta expresada en la legislación positiva que concibe que la vida comienza desde la concepción y que el aborto es un crimen que se debe penar.

Bibliografía

Althusser, L. (1970) *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*. Freud y Lacan. Buenos Aires: Nueva Visión.

Clarín. (27/11/2018). *Polémica idiomática. No al “todes”*: la Real Academia Española le puso un freno al lenguaje inclusivo. Recuperado el 01/04/2020 de https://www.clarin.com/sociedad/todes-real-academia-espanola-puso-freno-lenguaje-inclusivo_o_Z7Xon96OQ.html

Foucault, M. (2004) “Verdad y poder” en *Microfísica del poder*. Buenos Aires: Editorial La piqueta.

- Foucault, M.** (2000[2003]) “Tercera conferencia (De la verdad entre particulares y la verdad pública: el nacimiento de la indagación jurídica) en La verdad y las formas jurídicas. Barcelona: Gedisa
- Foucault, M.** (2005) El orden del discurso. Buenos Aires: Tusquets
- Gabriela Estevez** (s/f), Biografía de Gabriela Estévez. Disponible el 02/02/2020 en <http://gabrielaestevez.com.ar/gabialt/bios/>
- La Izquierda Diario. PTS en el Frente de Izquierda. (19 de 07 de 2018). Alberto Kornblihtt: “Un embrión no es lo mismo que un ser humano”. La Izquierda Diario. PTS en el Frente de Izquierda, págs. Recuperado el 5/06/20 <http://www.laizquierdadiario.com/Alberto-Kornblihtt-Un-embrión-no-es-lo-mismo-que-un-ser-humano>.
- Maingueneau, D.** (2002) “Problemes d’ethos” en Pratiques N° 113/114. Pp 55-67. Traducción: M. Eugenia Contursi
- Marafioti** (2005) “Capítulo 1 y 2”, de Los patrones de la argumentación. La argumentación en los clásicos y en el siglo XX. Biblos. Buenos Aires
- Martelotte y Rey** (2 junio, 2017) Los machos me dicen feminazi para revista Anfibia recuperado el 01/04/2020 de <https://latinta.com.ar/2017/06/los-machos-me-dicen-feminazi/>
- Natanson, J** (agosto 2018) EDITORIAL. Macrismo y aborto. Le Monde Diplomatique. Edición impresa. Pp. 1 – 2
- Olivia Sohr, L. M.** (13 de 06 de 2018). #DebateAborto: chequeos a los argumentos a favor y en contra (I). Chequeado. Recuperado el 5/06 de <https://chequeado.com/el-explicador/debateaborto-chequeos-a-los-argumentos-a-favor-y-en-contra-de-la-interrupcion-voluntaria-i/>.
- Prietto, S** (agosto 2018) Una sociedad más laica. Le Monde Diplomatique. Edición impresa. Pp. 6 – 7
- Radio Real Politik. (29 de 08 de 2018). Raul Magnasco: "En los países que se despenaliza aumenta la cantidad de abortos". Radio Real Politik. Recuperado el 5/06/20 de https://realpolitik.fm/nota/1638/raul_magnasco_en_los_paises_que_se_despenaliza_aumenta_la_cantidad_de_abortos?preview=IXCZVhydP5xbBpo&token=524c03e423946658a7bb3ab8f60ac641f221ff7f.
- Raiter, A.** (1999) Lingüística y política. Buenos Aires. Biblos.
- Rovasio, R.** (29 de 08 de 2018). Hipocresía, vergüenza y retroceso. La Voz, Disponible el 5/06 en <https://www.lavoz.com.ar/opinion/hipocresia-verguenza-y-retroceso>.
- Williams, R** (1980) “La hegemonía”: “tradiciones, instituciones y formaciones”; “Dominante, residual y emergente”. Marxismo y Literatura. Madrid; Peninsula.
- Youtube. (17 de 05 de 2018). Lic. Beatriz Janin - Cámara de Diputados - 17-5-2018 - Debate Aborto. Youtube. disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=qBjUolWrzyQ>].

La comunicación y la política. La construcción de la palabra en el discurso político de Cambiemos: articulaciones y tensiones

IVANA ANDREA BRIDAROLLI

ibridarolli@yahoo.com.ar

Universidad Nacional de Rio Cuarto

Resumen

La presente comunicación se sitúa históricamente a partir de una somera caracterización desde la llegada de Mauricio Macri con la coalición Cambiemos en diciembre de 2015 al gobierno que marca un giro en la política del país, especialmente con otra mirada sobre las formas y las funciones que adopta el Estado y los destinatarios en el discurso político.

Este proyecto político traza rumbos que se sustentan en una visión de modernización gerencial de la política, amoldada con demandas por el 'regreso' del neoliberalismo (Ferrer, 2016). Se busca analizar desde los marcos teóricos de los discursos políticos (Verón, 1987a) formas de construcción ciudadana en los discursos de apertura a Sesiones Ordinarias del Congreso de la Nación de Mauricio Macri desde que asumió como presidente de la República Argentina en el año 2015, discursos que fueron extraídos de la página oficial de la Casa Rosada, de los cuales se tomaron ejemplos para ilustrar el desarrollo de este escrito.

Implica realizar un recorrido recuperando de la Teoría de los Discursos Sociales marcas semánticas en el discurso que infieren condiciones de producción, y condiciones de reconocimiento de esos discursos que circulan y producen subjetividades políticas ante las nuevas modalidades de comunicación en clave política. Se recurre a diferentes aportes complementarios de otros autores que trabajan el análisis discursivo, en particular el discurso político.

En este sentido, las marcas discursivas y las diferentes lecturas que se realizan desde el discurso político permiten reconfigurar la tipología de destinatarios, las entidades y sus respectivos componentes (Verón, 1987a). Como correlato, se infiere que la comunicación política es un aporte para pensar la relación entre discurso político y formas participativas para la construcción ciudadana en contextos neoliberales de voces polifónicas. Cabe preguntarse ¿Cuál es el rol del discurso político y las nuevas formas de participación ciudadana? ¿Qué se encuentra en la superficie de un discurso?,

finalmente ¿Cuáles son los componentes que recupera las tensiones que se generan en el espacio público entre los intereses particulares y los colectivos a los fines de conformar nuevas modalidades de subjetivación política?

A lo largo de su vida intelectual, Verón publicó diversos libros que aquí se recuperan para ponerlos en diálogo con el análisis político del discurso. Su perspectiva recibe el nombre de *Teoría de la Discursividad* o *Teoría de los Discursos Sociales*, como entendía el espacio de la significación, así en plural. “Lo que se produce, lo que circula y lo que engendra efectos en el seno de una sociedad constituyen siempre discursos” (Verón, 2004: 48).

Desde la perspectiva del semiólogo, la categoría discurso político propone una mirada *policromática* sobre la producción social del discurso, como una red, en la cual, múltiples articulaciones generan un sistema de circulación de sentido social, que no es lineal y una indeterminación constitutiva. El discurso político de esta manera implica relaciones de enfrentamiento con un Otro, un enemigo, una lucha entre enunciadores al interior del discurso. En el plano del enunciado, es decir, aquel que emite el discurso político, se observan dos niveles de funcionamiento y sus respectivos aspectos: en primer lugar, las “entidades del imaginario político” hace referencia a las modalidades discursivas que realiza el enunciador en relación con las entidades del imaginario colectivo. Mientras que en segundo lugar, los “componentes” operan como ejes articuladores entre el enunciado y la enunciación, definiendo modalidades a través de las cuales el enunciador construye su red de relaciones con los destinatarios (Verón, 1987, 1987a, 1995, 2003).

En todo discurso, el sujeto de enunciación construye una relación discursiva en el campo simbólico de la triple destinación: *prodestinatario*, *contradestinatario* y *paradestinatario* (1987a), considerando en cada categoría a quien va dirigido el mensaje sea partidario, destinatario negativo o indeciso o dubitativo. Así, al prodestinatario le corresponde la función de refuerzo; al contradestinatario la polémica; finalmente, al paradestinatario la persuasión (Montero, 2009: 320). Todo discurso político supone la construcción de una entidad colectiva de un “Nosotros” que sienta la base sobre una identidad colectiva que se nuclea, generalmente, en torno a la figura de un sujeto político, líder, caudillo, jefe, orador, entre otros.

La estrategia metodológica que se trabaja es cualitativa, la misma se centra en el análisis de un corpus de discursos políticos gubernamentales (Verón, 1987) en el cual se intentara reflejar como la noción de discurso político y ciudadanía, son enriquecedores para resignificar el ejercicio de construir un reservorio discursivo de marcas sobre los discursos políticos en la Argentina en contextos de políticas neoliberales.

Las discusiones propuestas buscan resaltar la pertinencia de pensar procesos históricos, dinámicos y modalidades de ciudadanía en contextos de políticas neoliberales a través de un entramado conceptual que recupera prácticas ciudadanas tradicionales y digitales abocado al estudio del discurso político.

Palabras clave: discurso político / triple destinación / política

Precisiones teóricas acerca del discurso político

De ineludible referencia teórica, Verón constituye uno de los aportes más significativos en la perspectiva sociosemiótica del análisis del discurso. La propuesta del autor se centra en analizar la dimensión ideológica o de la enunciación en el discurso. Todo enunciado se encuentra relacionado con lo que se denominan dispositivos de la enunciación, relación que se establece entre quien enuncia y su enunciación. El sujeto de enunciación¹ —para Verón (1987a)— es importante, porque es quien construye la realidad del discurso, centrándose en lo que dice y no en cómo se dice.

Propone construir una teoría que explique el funcionamiento de los discursos, que dé cuenta de los modos de generación, recepción, análisis, circulación y que dé cuenta de la dimensión discursiva en la construcción social de lo real. Recupera el modelo ternario o tricotómico del signo de Charles Peirce (Interpretante/Signo/Objeto) y lo aplica a la red interdiscursiva infinita que compone la semiosis infinita. Este modelo encuentra su ejemplo en la circulación del conocimiento científico.

A lo largo de su vida intelectual, Verón publicó diversos libros que aquí se recuperan para ponerlos en diálogo con el análisis político del discurso. Su perspectiva recibe el nombre de *Teoría de la Discursividad* o *Teoría de los Discursos Sociales*, como entendía el espacio de la significación, así en plural. “Lo que se produce, lo que circula y lo que engendra efectos en el seno de una sociedad constituyen siempre discursos” (Verón, 2004:48).

La Teoría de los Discursos Sociales intenta comprender el funcionamiento de la “semiosis social” (1987)², entendida como la dimensión significativa de los fenómenos sociales. La misma presenta una doble raigambre: por un lado, toda producción de sentido es social (todo proceso significativo descansa sobre condiciones de producción) y, por el otro lado, todo fenómeno social contiene un proceso de producción de sentido (todo funcionamiento social tiene una dimensión significativa constituida). El discurso es definido como una configuración espacio-temporal de sentido.

Para Verón existen tres modos para el análisis discursivo: las *gramáticas de producción*, que dan cuenta de las condiciones de generación de un discurso terminado, las *gramáticas de reconocimiento*, que dan cuenta de las lecturas a las

1 Para ampliar las lecturas se sugiere Retamozo (2010), Fernández (2010), Fair (2008, 2010, 2013), Balsa (2007, 2013), Montero (2009, 2012), Preatoni (2009) y Muñoz (2008).

2 Inicialmente, la semiosis social es del año 1980 es la base de toda su teoría. Hay otras producciones de artículos e intervenciones compiladas del autor que se fueron profundizando posterior a la semiosis social desde un aspecto teórico y metodológico.

que es sometido un discurso y, por último, *la circulación* que atiende al desfasaje entre las primeras y las segundas. Esta retroalimentación es lo que denomina *semiosis*, término recuperado de Peirce (1986). En palabras del autor:

Un discurso o un conjunto de discursos (en su condición de unidades textuales concretas, producidas en el seno de lo social) no constituye un objeto homogéneo: esta noción de discurso no es un concepto teórico, sino puramente descriptivo. En consecuencia, desde este punto de vista, un discurso no tiene unidad propia pues todo discurso es el lugar de manifestación de una multiplicidad de sistemas de restricciones, una red de interferencias. La unidad posible de un análisis dado será pues el resultado de criterios exteriores a los textos estudiados y esto es así, sobre todo, en dos niveles: a) el relativo a los criterios que presiden la selección de los textos, b) el relativo a la finalidad de la lectura (Verón, 2004, pp. 71-72).

¿Qué es el discurso? ¿Cómo se (re)construye un discurso? ¿Qué se encuentra en la superficie de un discurso? ¿Cuáles son las condiciones de producción y reconocimiento que circulan en el discurso? ¿Cómo son sus estrategias y componentes? ¿Cuál es el rol del discurso político y las nuevas formas de participación ciudadana? En el caso de los discursos políticos ¿Cómo desde el big data (Sosa Escudero, 2019) se construye subjetividad política que incentive la participación ciudadana como modo de consolidación democrática? ¿Cuáles son los componentes que recuperan las tensiones que se generan en el espacio público entre los intereses particulares y los colectivos a los fines de conformar nuevas modalidades de subjetivación política? Todos estos son interrogantes que abren el camino desde la politología y de la sociosemiótica para analizar los discursos políticos gubernamentales. Es importante destacar, el aporte de Sosa Escudero cuando hace referencia a la presencia de datos masivos. Su lectura profundiza el volumen y tipos de datos provenientes de las múltiples interacciones con dispositivos interconectados, como teléfonos celulares, tarjetas de crédito, cajeros automáticos, relojes inteligentes, computadoras personales, dispositivos de GPS y cualquier objeto capaz de producir información y enviarla electrónicamente a otra parte (2019:31)

Desde la perspectiva del semiólogo, la categoría de discurso político propone una mirada *policromática* sobre la producción social del discurso, como una red, en la cual, múltiples articulaciones generan un sistema de circulación de sentido social, que no es lineal y una indeterminación constitutiva. El discurso político de esta manera implica relaciones de enfrentamiento con un Otro, un enemigo, una lucha entre enunciadores al interior del discurso.

[...] todo acto de enunciación política supone necesariamente que existen otros actos de enunciación, reales o posibles, opuestos al propio. En cierto modo, todo acto de enunciación política a la vez es una réplica y supone (o anticipa) una réplica. Metafóricamente, podemos decir que todo discurso político está habitado por Otro negativo. Pero, como todo discurso, el discurso político construye también otro positivo, aquel al que el discurso está dirigido. En consecuencia, de lo que se trata en definitiva es de una suerte de desdoblamiento que se sitúa en la destinación (Verón, 1987a, p. 16).

El discurso político así entendido como eje nodular vinculado con lo social constituye la superficie de emergencia de múltiples objetos y una de las dimensiones constitutivas de las identidades sociales que posibilita pensar en las condiciones de producción, posibilidad y circulación de diferentes tópicos emergentes en los discursos. En el plano del enunciado, es decir, aquel que emite el discurso político, se observan dos niveles de funcionamiento y sus respectivos aspectos: en primer lugar, las “entidades del imaginario político³” hace referencia a las modalidades discursivas que realiza el enunciador en relación con las entidades del imaginario colectivo. Mientras que, en segundo lugar, los “componentes⁴” operan como ejes articuladores entre el enunciado y la enunciación, definiendo modalidades a través de las cuales el enunciador construye su red de relaciones con los destinatarios (Verón, 1987, 1987a, 1995, 2003).

En todo discurso, el sujeto de enunciación construye una relación discursiva en el campo simbólico de la triple destinación: *prodestinatario*, *contradestinatario* y *paradestinatario* (1987a), considerando en cada categoría que a quien va dirigido el mensaje sea partidario, destinatario negativo o indeciso o dubitativo. Así, al prodestinatario le corresponde la función de refuerzo; al contradestinatario la polémica; finalmente, al paradestinatario la persuasión (Montero, 2009, p. 320).

3 Primera entidad: *colectivo de identificación*, marcado por un *Nosotros* en el plano enunciativo. Segunda entidad: *entidades más amplias que los colectivos*. Son entidades numerables, que designan colectivos que corresponden a entidades más amplias. Tercera entidad: *meta colectivos singulares*. son singulares porque no admiten cuantificación y fragmentación. Cuarta entidad: *ciertas formas nominalizadas*. Expresiones que adquieren cierta autonomía semántica respecto al contexto discursivo. Por último, la quinta entidad: *formas nominales*. Poseen un poder explicativo y actúan como operadores de interpretación. (Verón, 1987a).

4 El componente *descriptivo* es aquel en que el enunciador político ejerce la constatación, predominan verbos en presente indicativo. Responden al orden del saber. El componente *didáctico* corresponde al orden del saber, y es en este componente que se enuncia un principio general formulando una verdad universal. El componente *prescriptivo* corresponde al orden del deber hacer, finalmente, el componente *programático* se caracteriza por el predominio de formas verbales en infinitivo y de carácter propositivo. Corresponde al orden del poder hacer. Verón (1987a)

Todo discurso político supone la construcción de una entidad colectiva de un “Nosotros” que sienta la base sobre una identidad colectiva que se nuclea, generalmente, en torno a la figura de un sujeto político, líder, caudillo, jefe, orador, etcétera. Esta figura mediante diferentes operaciones discursivas de interpretación sobre el sujeto político, en tanto voz privilegiada en el espacio gubernamental, nombra y a la vez reconoce a sus seguidores con vocablos y/o frases nominales, que dotadas de un poder performativo y visibilizado, permite interpelar las expresiones y narrativas a los destinatarios y construir un espacio discursivo propio.

Verón (1987a) sostiene que el objeto de su perspectiva teórica consiste en analizar estrategias que explícitamente se encuentran en el discurso enunciado por un sujeto de la enunciación. La enunciación es abierta a múltiples y variadas interpretaciones por quienes se detienen en analizar el discurso. Para el autor, el lenguaje es polifónico, es decir, hay un diálogo de palabras que circulan entre dos locutores heterogéneos, una diferenciación de voces enunciativas (Kerbrat - Orecchioni, 1997). Por otra parte, las estrategias discursivas enuncian palabras en el campo político que consiste en situarse a sí mismo conjuntamente con los tipos de destinatarios diferentes a través de explicaciones, prescripciones, promesas, con relación a las entidades del imaginario. Aquellas donde se busca construir relaciones o donde se funda la legitimidad de la palabra.

Narrativas y lenguajes políticos

La lógica política que comienza a bordear el mapa político electoral ubica a Mauricio Macri, empresario de la nueva derecha del partido político PRO, como posible candidato para las elecciones presidenciales dejando en segundo lugar a dirigentes políticos del radicalismo que abarcan desde el ex vicepresidente Julio Cobos hasta Ricardo Alfonsín y Margarita Stolbizer. El funcionamiento desde esta mirada empresarial del Estado entre los empleados, clientes, consumidores y/o los vecinos se proyecta como ganadora. Esta tipología de candidato prioriza los celebrities, los outsiders (que se constituyen interpretativamente como espejo de la gente (Riorda, 2016; Martínez, Sgammini, 2015) quienes reconocen una metamorfosis en la política donde predominan los sujetos exitosos en sus vidas privadas, empresarios de sí mismos. “Hay un empoderamiento de la individualidad, y por qué no de la sociedad, al menos desde la perspectiva del sujeto frente al poder político” (Riorda, 2016: 113).

El 22 de noviembre de 2015, el partido político Alianza Cambiemos (PRO) liderado por la fórmula Macri – Michetti se imponían derrotando a Scioli–Zannini

(FpV) con el 51,42 %. Con su slogan de campaña “*cambiamos*” y sus frases célebres que pronunció al saber los resultados -“*el país lo construimos juntos*”, “*es acá, es ahora, vamos Argentina*”-, Macri comienza a conducir los destinos del país con un escenario complejo pero dispuesto a cambiar todas aquellas políticas y acciones que, según él, imposibilitan a la Argentina ponerse de pie. A pocos meses de comenzar su primer año como presidente de la República Argentina inaugura con su discurso la Asamblea Legislativa en la cual va construyendo su propio estilo de discursividad política. Se registra de sus alocuciones una mirada retrospectiva del gobierno anterior: “Pero lo primero que tenemos que hacer es reconocer que no estamos bien, aunque nos duela, aunque cueste. Pero es la forma de poner el punto de partida en búsqueda de ese horizonte que todos soñamos y hoy vengo acá a proponerles una hoja de ruta en la cual espero que se apasionen y que se enamoren de ese futuro que podemos conseguir” (Discurso de Mauricio Macri, 01 de marzo de 2016).

Este fragmento de su discurso posibilita comprender que se está ante una paradoja de un vacío que es constitutivo, porque se dejan atrás doce años de una forma de hacer política para comenzar de otra manera en un contexto internacional globalizado y en el que -en palabras del presidente- “estamos obligados a competir” (Discurso de Mauricio Macri, 01 de marzo de 2016), porque de esta manera es una herramienta clave para generar empleabilidad y reducir la pobreza. El pasado ha dejado huellas que marcaron el rumbo y que son parte de la historia, historia que desafía el presente.

A casi cuatro años de iniciar su gestión se registra en sus alocuciones las marcas de un Nosotros Inclusivo donde se destaca “estamos construyendo la estructura fundamental de un país que nos contenga a todos, a los argentinos del presente y del futuro” (Discurso de Mauricio Macri, 01 de marzo de 2017). Sus discursos interpelan siempre al colectivo general como los ‘argentinos’, evitando de esta manera todo tipo de posibles diferenciaciones partidarias y o sociales. Hay una recurrencia a admitir introspectivamente las acciones que se están realizando porque posibilitan ampliar el espectro político maximizando las fronteras antagónicas con el enemigo y minimizando las acciones, programas y proyectos que fortalecen la modalidad de gobernabilidad de la anterior gestión. Queda aún un camino para recorrer de su gestión, donde “esos avances es la hoja de ruta para que todos los argentinos sepamos hacia dónde vamos, cuál es el rumbo y la visión general del país que proyectamos” (Discurso de Mauricio Macri, 1 de marzo de 2017).

Construcción de huellas discursivas en el discurso político

Analizar los componentes que contribuyen a identificar huellas hacia la ciudadanía presupone, en primer lugar, caracterizarlo como una expresión colectiva que emerge a partir de una concepción de prácticas deliberativas creativas de subjetivación política en el contexto de crisis política-institucional en Argentina. Es en este sentido que se registra de Macri: “Pero, lo peor ya pasó y ahora vienen los años en que vamos a crecer. Las transformaciones que hicimos empiezan a dar frutos, a sentirse, como las siente esa familia que no tenía agua ni cloacas y ahora las tiene; como las siente esa pareja de enamorados que no podía acceder a su vivienda propia y en estos dos años lo consiguió” (Discurso de Mauricio Macri, 01/03/2018).

Las emociones y el componente prescriptivo como figura aglutinante de voces múltiples de historicidades y proyecciones conforman un ámbito donde la subjetividad se construye y reconstruye en tensión con las tradicionales estructuras de gestión política.

El enunciador en esta instancia, argumenta una transición entre la gestión anterior y la presente donde se conjugan emociones y sentimientos que se proyectan a largo plazo. No hay respuestas inmediatas siempre hay recuperación del pasado y proyección del presente que se conjuga con prácticas heterogéneas hacia el colectivo. Como sostiene Bonvillani

La subjetividad supone, entonces, la tensión dialéctica entre dos momentos contradictorios de su propia expresión como son la subjetividad individual y la social. Estos dos momentos deben ser entendidos a su vez en su carácter procesual, es decir inacabados en orden a satisfacer las demandas que su permanente interacción recíproca supone. Esta idea, que hemos explorado en distintos pasajes, es fundamental para avanzar hacia la comprensión de la subjetividad no como una estructura cerrada, sino como un devenir en construcción por el propio sujeto, confrontado con las relaciones sociales (Bonvillani, 2009:36).

El carácter representativo de colectivos políticos está presente en los diferentes discursos gubernamentales que posibilita inferir desde las entidades colectivas un Nosotros inclusivo. La propuesta de la ‘revolución de la alegría’, con los ‘mensajes esperanzadores’, personalizados y emotivos es una característica típica del discurso de Mauricio Macri (Riorda, 2016) donde se instala la temporalidad que por momentos se desplaza del largo plazo a un tiempo lejano pero no cortoplacista como lo fue el gobierno anterior. Hay una construcción discursiva que busca el

macrismo en la ciudadanía en palabras de Montero (2017) en primer lugar la estrategia discursiva del storytelling en la cual construye la figura de presidente como un ciudadano común donde se personifica en los casos que él decide mencionar en el discurso y en segundo lugar, “se vincula con los otros por emociones y sentimientos quedando reducido a un sujeto netamente privado, familiar y hogareño, como la imagen que el propio mandatario busca transmitir de sí mismo a través de un lenguaje simple, descontracturado, alejado de cualquier connotación política partidaria o militante, carente absoluto de ideologías fácilmente delimitables” (Montero, 2017: 40).

En los aspectos mencionados se registran formas lógicas de trabajo en equipo que tensionan los reclamos y demandas de la ciudadanía. La gestión de Macri se caracteriza a decir en palabras de Riorda “Menos construcción de un relato y de un héroe que nos va a salvar a todos y más un equipo que soluciona problemas” (2016: 178-179). La fragmentación de las tradicionales estructuras representativas gubernamentales de gestión, de derecha o de izquierda, despolitizadas de contenido y desideologizadas no responden una vez más a las expectativas al contrario empezó a seguir un estilo discursivo diferente. Riorda lo expresa de la siguiente manera: “Macri transita un sendero discursivo apostando a las expectativas de optimización personal, donde hacia explícita la enumeración de negativos a los que hay que vencer. Somos distintos, dice Macri y repite su equipo constantemente. Casi una puesta en escena de la política actuando como prédica evangélica” (2016: 180).

La democracia y el estilo discursivo de Mauricio Macri de construyó el orden simbólico de la ley y plasmó nuevas subjetividades en un modelo de democracia basado en la horizontalidad, homogeneización y personalización. Una proyección del despliegue de potencialidades del *ethos*, un despliegue de la negatividad y las emociones. En palabras de Martínez y Sgammini “*hay una figura de ciudadano universal, orientado al bien común, y caracterizado por la ausencia de identificación respecto a algún partido*” (2015: 8). Es decir, emerge con el macrismo una nueva forma de gestión caracterizada por valorar la cercanía del hacer al otro, ausencias ideológicas, despolitización, vacío de la dimensión política, falta de autocrítica y un énfasis en los sentimientos positivos propendiendo un futuro mejor.

A decir de Verón y Sigal (1985) un modelo de llegada, que proviene del exterior, actores políticos y sociales que provienen de sectores empresariales, con proyección de trabajar colaborativamente para reparar el daño causado de la pesada herencia, la antítesis del kirchnerismo. Ejemplo de esta llegada del exterior es el propio Mauricio Macri, que se presenta como un gestor, dirigente deportista exitoso y que

participa por primera vez en política. Aquí se registra una relación de continuidad con el lenguaje político neoliberal que ha puesto y pone el énfasis en la técnica, en el saber de los expertos, audaz, creativo, innovador y en demostrar y corroborar resultados de gestión tematizando a la vez la política como una distorsión capaz de reinventarse a sí mismo prestando especial atención a las tecnologías, en especial a las redes sociales.

Reflexiones Finales

Las estrategias discursivas en este contexto de políticas neoliberales ha producido en el campo de la discursividad política formas resignificadas de subjetividad ciudadana atravesadas por múltiples condiciones sociales que nos interpela desde el espacio mítico, emprendedor y meritocrático montando una escenografía con globos amarillos, la revolución de la alegría y la prédica evangélica del sí se puede, Cambiemos. Una tendencia a construir un líder en torno a un *ethos* del gestor vinculado a lo privado, con interpelaciones individuales que configuran un conjunto de ciudadanos iguales, neutrales y apolíticos. Modalidades comunicacionales que recurren a las redes sociales, y a la digitalización para abarcar a un número considerable de ciudadanos con sus discursos y mensajes esperanzadores.

El macrismo posibilita revelar enunciados vinculados al significante éxito. Recupera del ciudadano la conformación del CEO como un nuevo modelo de gestión autoperformativo, en otros términos, emprendedor de sí mismo y en estado de competencia permanente. Es una forma de gestión donde predomina la construcción de la subjetividad empresarial y los medios de comunicación han contribuido a focalizar el sentido de los CEOs [...] *la lógica política del macrismo es la de profesionalizar con managers provenientes del sector privado la administración de áreas del sector público* (Zaiat, Página/12, 6/12/2015). Estos discursos lo que cuestionan es la forma mediante la cual el estado le brinda a las empresas la garantía de gestiones exitosas que tienen como premisas el rol del mercado y de los actores sociales y políticos en la producción económica.

Por último, se destaca de las alocuciones del presidente de la nación un estilo discursivo que identifica a los adversarios situados con la vieja herencia, una red afectiva que se proyecta a largo plazo como una forma comunicacional de hacer campaña.

En suma, la discursividad política de Macri sienta algunos posicionamientos político-ideológicos que resaltan la apuesta a la verdad, la búsqueda del diálogo y

las propias convicciones de dar cuenta de un discurso político como lenguajes políticos que aún están latentes en nuestra sociedad y que proponen otras posibilidades de subjetivación ciudadana desencanto y escepticismo respecto a la clase política, los partidos y constituyen una reconfiguración de la política y de las situaciones problemáticas de la ciudadanía.

Referencias bibliográficas

- Bonvillani, A.** (2009). Subjetividad política juvenil. Estudio comparativo en jóvenes cordobeses de procedencias sociales contrastantes. (Tesis de Doctorado) Facultad de Psicología, Universidad Nacional de Córdoba.
- Bridarolli, I. A.** (2020). "Comunicación Política. La interpelación a la triple destinación en el discurso político de Cambiemos (Argentina)". En: Dorando J Michelini, Celia Basconzuelo, Graciana Pérez Zavala, Noelia Galetto (Eds) XXV Jornadas Interdisciplinarias de la Fundación ICALA sobre "Conflictos sociales y convivencia democrática". Editorial ICALA, Río Cuarto. ISBN:978-987-1318-45-2. Páginas: 19-22. Comité Evaluador.
- Bridarolli, I. A.** (2020) "La construcción del discurso político. Reflexiones en torno a los actores, el contexto y el poder" En ROXANA PATIÑO, NANCY CALOMARDE, ALICIA VAGGIONE...(et al.) en el libro Digital, PDF. ISBN 978-950-33-1591-0. Actas X Encuentro Interdisciplinario de Ciencias Sociales y Humanas. Las urgencias del presente: desafíos para las Ciencias Sociales y Humanas: tomo 2. 1ª. Ed. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba. Facultad de Filosofía y Humanidades. Total de Pág. 565. Sitio: <https://ffyh.unc.edu.ar/publicaciones/ciffyh/actas-x->. Pág. 339-350.
- Sosa Escudero, Walter.** (2019) Big Data. Breve manual para conocer la ciencia de datos que ya invadió nuestras vidas. Buenos Aires, Argentina: Editorial Siglo Veintiuno.
- Ferrer, A.** (2016) El regreso del neoliberalismo. Le monde diplomatique, p. 4-7.
- Fidanza, A. y Vommaro, G.** (15 de diciembre de 2014) Juventud Pro: La cara bonita de la nueva derecha. Revista Anfibia. En línea en: <http://www.revistaanfibia.com/cronica/la-cara-bonita-de-la-nueva-derecha> Consultado en noviembre de 2019.
- Galup, L.** (2019) Big Data & Política. De los relatos a los datos. Persuadir en la era de las redes sociales. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial B.
- González, P.** (2017) Ahora voluntarixs. La construcción del discurso (a) político. Crítica y Resistencias. Revista de Conflictos sociales latinoamericanos, 4, 32-49. En línea en: <http://criticayresistencias.comunis.com.ar> Consultado en noviembre de 2019.
- González, H.** (2002). Memoria y Nación en 19 y 20. Apuntes para un nuevo protagonismo social. Buenos Aires: Editorial De mano en mano.

- Martínez, F; Sgammini, M.** (2015) Retóricas antipolíticas: discursos preelectorales del PRO (Alianza Propuesta Republicana, Argentina) En VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Martínez, F.** (2016) Nuevos Sujetos Neoliberales. Configuraciones sobre el mérito en los discursos del PRO. *Oficios Terrestres* 35, 1-21. En línea en: <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/oficiosterrestres/index> Consultado en Octubre de 2019.
- Macri, M.** (1 de Marzo de 2019) Discurso de Mauricio Macri en la 137^a apertura de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación. En línea en: <http://www.casarosada.gob.ar/información/discursos/44899-el-presidente-mauricio-macri-inaguro-el-137-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-nacional>. Consultado en julio de 2019.
- Macri, M.** (1 de Marzo de 2018) Discurso de Mauricio Macri en la 136^a apertura de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación. En línea en: <http://www.casarosada.gob.ar/información/discursos/-palabras-del-presidente-mauricio-macri-en-la-133-apertura-de-sesiones-ordinarias-del-congreso>. Consultado en julio de 2019.
- Macri, M.** (1 de Marzo de 2017) Discurso de Mauricio Macri en la 135^a apertura de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación. En línea en: <http://www.casarosada.gob.ar/información/discursos/38791-discurso-del-presidente-mauricio-macri-en-la-135-apertura-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-de-la-nacion-argentina>. Consultado en julio de 2019.
- Macri, M.** (1 de Marzo de 2016) Discurso de Mauricio Macri en la 134^a apertura de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación. En línea en: <http://www.casarosada.gob.ar/información/discursos/35651-palabras-del-presidente-mauricio-macri-en-la-134-apertura-de-sesiones-ordinarias-del-congreso>. Consultado en julio de 2019.
- Macri, M.** (10 de Diciembre de 2015) Discurso de Mauricio Macri ante la Asamblea Legislativa en el Congreso de la Nación. En línea en: <http://www.casarosada.gob.ar/información/discursos/35023-palabras-del-presidente-de-la-nacion-mauricio-macri-ante-la-asamblea-legislativa-en-el-congreso-de-la-nacion>. Consultado en noviembre de 2019.
- Montero, A.S.** (5 de Marzo de 2017) Macri en el Congreso. La trama de un discurso político. *La Nación* En línea en: <http://www.lanacion.com.ar/1989418-macri-en-el-congreso-la-trama-de-un-discurso-politico>.
- Montero, A. S.** (2012). ¡Y al final volvimos! Los usos de la memoria en el discurso kirchnerista (2003-2007). Buenos Aires, Argentina: Editorial Prometeo.
- Montero, A. S.** (2009). Puesta en escena, destinación y contradestinación en el discurso Kirchnerista (Argentina, 2003-2007). *Revista Discurso y Sociedad*, 3, 316-347.
- Riorda, M.** (2016) *Cambiando. El eterno comienzo de la Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Planeta.

- Sigal, S. y Verón, E.** (2010). Perón o muerte. Los fundamentos discursivos del fenómeno peronista. Buenos Aires, Argentina: Editorial Eudeba.
- Verón, E.** (2004). Fragmentos de un tejido. Buenos Aires, Argentina: Editorial Gedisa.
- Verón, E.** (1987). La semiosis social. Fragmentos de una teoría de la discursividad. Editorial Gedisa.
- Verón, E.** (1987a). El Discurso Político. Lenguaje y Acontecimientos. Editorial Hachette.
- Zaiat, A.** (6 de diciembre de 2015) PAGINA/12 La CEOcracia. En línea en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/>. Consultado en noviembre de 2019).

La lupa digital sobre el gabinete nacional. Análisis del tratamiento de medios digitales entre septiembre 2020 y marzo 2021

MANUEL IGLESIAS

m.iglesias91@gmail.com

Universidad de Buenos Aires

JOAQUÍN LOVIZIO RAMOS

joaquin.lovizio@gmail.com

Universidad de Buenos Aires

MANUELA MEICHTRI

manuela.meic@gmail.com

Universidad de Buenos Aires

FACUNDO JUAREZ RITTERBAND

facunetar@gmail.com

Universidad de Buenos Aires y Universidad Nacional de San Martín

Resumen

Este trabajo pretende analizar el tratamiento que los principales medios de comunicación online de Argentina han tenido sobre el gabinete presidencial desde septiembre 2020 a marzo 2021. Con ese fin se realizó un abordaje a partir de la teoría de la agenda setting a través de la cual se elaboraron tipologías de atributos que, junto con la herramienta de ciencia de datos incorporada por el equipo de trabajo, permitieron un análisis de un gran volumen de información. Para ello se relevaron todas las noticias de los portales Clarin, La Nación e Infobae que nombrasen a ministros o ministras del gabinete presidencial buscando identificar atributos negativos, positivos o neutros. A lo largo de esta ponencia, podrá constatar un intento de hacer dialogar herramientas de las ciencias sociales y las ciencias computacionales, poniendo a prueba un código de programación de elaboración propia.

Palabras clave: Medios / agenda setting / ciencia de datos / gabinete presidencial.

Introducción

Los eventos que acontecen en el mundo son de tal vastedad que resulta imposible su completa captación por parte del ser humano. Frente a esta situación, los medios de comunicación aparecen como herramientas útiles para presentarle al individuo lo que está sucediendo en el mundo que lo rodea (Aruguete, 2015). Si se tiene en cuenta que casi todas las personas, de alguna forma, directa o indirecta, consumen noticias a través de los mismos, ya sea radio, prensa gráfica, TV o internet, es posible decir entonces que los medios de comunicación son un actor importante en la sociedad, ya que influyen en la construcción de la realidad diaria de los individuos.

Sin embargo, para entender esta influencia, es importante tomar en cuenta que aquello que los medios difunden, no son los eventos de la realidad en sí mismos, ya que en el armado de las noticias entran en juego diferentes elementos tales como criterios de noticiabilidad, estilos discursivos e intereses de las empresas periodísticas, entre otros. Por lo tanto, el contenido de los medios no sería una transmisión lineal de los hechos sino una compleja trama de significaciones sobre los mismos (Califano, 2015). De esta manera, la relación entre medios de comunicación y ciudadanía se presenta como un fenómeno dinámico que ha merecido la atención de las ciencias sociales desde principios del siglo XX. A lo largo del tiempo han surgido diversas perspectivas y distintos paradigmas se han ido sustituyendo entre sí para dar cuenta de cómo se configura esta relación.

Además, debe destacarse la multiplicidad de temas que abordan los diferentes medios de comunicación relativos a la política, la economía, la cultura, la sociedad, etc.; en ese sentido, puede decirse que las acciones de un gobierno, estarán bajo la mirada de los medios de comunicación y esto no sólo en relación a quien preside el gobierno sino también a los principales ministros y secretarios. No obstante, según la exploración realizada, no se han relevado el tratamiento que los medios le dan a ministros y ministras a partir de la cantidad de menciones y atributos de dicho tratamiento, en el actual gobierno presidencial de la República Argentina.

Por ello, el objetivo general de este trabajo será indagar acerca del tratamiento de los principales portales de noticias digitales sobre los diferentes ministros y ministras del gabinete presidencial argentino, desde septiembre 2020 hasta marzo 2021. El recorte temporal se debe a que en septiembre 2020 fue puesta en marcha la herramienta de recolección diseñada por este equipo y para este estudio y en marzo se dió el último cambio en el gabinete con el reemplazo de Marcela Losardo por Martín Soria en el Ministerio de Justicia. Como objetivos específicos se buscará: contabilizar las menciones a los ministros en los principales portales

digitales de Argentina; identificar una serie de atributos negativos y positivos asociados a dichas menciones; analizar las causas de aumento de menciones y la carga emotiva de los atributos que acompañan a dichos aumentos; analizar la relación entre eventos coyunturales y menciones a ministros.

Para tal fin se utilizarán como fuente los portales digitales de noticias que, según el Digital News Report (2020) son los más leídos del país: Infobae, Clarín, La Nación. Esta decisión descansa en dos motivos: en primer lugar, como destaca ese mismo informe, desde hace un tiempo a esta parte, las audiencias se informan cada vez más a través de medios digitales en detrimento de otros medios tradicionales como radio, prensa gráfica o televisión; en segundo lugar, el trabajo con estas fuentes permitirá profundizar la confluencia entre las ciencias sociales y las ciencias computacionales, que tiene como vector a la incipiente ciencia de datos, a partir de una herramienta diseñada a tales fines por miembros del equipo de trabajo como se mencionó anteriormente.

Por lo tanto, para responder la pregunta central del trabajo se utilizaron herramientas y técnicas como “*web scrapping*” y “*text mining*” condensadas en un software de desarrollo propio denominado “Qué Dicen Los Medios”, un instrumento de relevamiento que recolecta y almacena, de manera automatizada, las noticias publicadas en los diarios digitales argentinos de mayor consumo y permite consultar el contenido, seleccionando y asociando diferentes términos, a través de una API (interfaz de programación de aplicaciones, por sus siglas en inglés) desarrollada para tal fin. Por lo tanto, esta ponencia permitirá evaluar la efectividad de dichas herramientas e instrumentos.

Marco teórico

A finales de los años veinte, se llevaron adelante una serie de investigaciones sobre la influencia de los mecanismos de propaganda en la participación ciudadana durante la Primera Guerra Mundial, dando origen a la teoría de la “aguja hipodérmica” o “bala mágica”. Esta teoría se puede resumir en la idea de que los medios crean un estímulo que inyectan, sin ningún tipo de intermediación o impedimento, en el receptor. Las conclusiones de estos estudios empíricos realizados en Estados Unidos, Alemania, Inglaterra y Francia, quedaron condensadas en la obra *Propaganda Techniques in the World War* (Lasswell, 1927). De esta manera las hipótesis conformaron un paradigma basado en la existencia de “efectos poderosos”, de una prensa activa sobre una masa pasiva.

Hacia la década del cuarenta este paradigma empieza a ser cuestionado gracias a la célebre investigación de Paul Lazarsfeld, *The people's choice. How the voter makes up his mind in the presidential campaign* (Lazarsfeld, Berelson y Gaudet, 1944) que demostró que no sólo los medios varían en cuanto a su contenido, retórica y capacidad persuasiva, sino que los sujetos poseen actitudes y predisposiciones previas que intercambian con otras personas (Aruguete, 2009). De esta manera las hipótesis pasaron a conformar un paradigma de los “efectos limitados” de los medios sobre la opinión pública, sosteniendo que los efectos son moderados, a corto plazo y de refuerzo más que de cambio de conducta o actitud.

Sin embargo, hacia mediados de los años sesenta y tras profundas transformaciones socioculturales, entre ellas el auge de la televisión, distintas investigaciones volvieron a darle importancia a los efectos poderosos de los medios, aunque de una manera más cauta y dándole cierto margen de activismo a la audiencia y se conformó un nuevo paradigma que sostenía la existencia de “*efectos poderosos de los medios bajo condiciones limitadas*” (Aruguete, 2009). Sobre este último paradigma se enmarcaría la Teoría de la *Agenda Setting*, postulada por Maxwell McCombs y Donald Shaw en el artículo *The Agenda Setting Functions of the Mass Media* (1972). En el artículo los autores sostienen que los medios de comunicación ejercen influencia sobre la agenda pública, al darle o quitarle importancia a determinado tema, al cubrir más o menos extensamente una noticia, realizando una relevancia, jerarquización y selección sobre los temas que se presentan a la ciudadanía.

Dos fueron los antecedentes más sobresalientes para esta teoría. El primero, reconocido por los propios autores, se encuentra en la obra de Walter Lippman, *Public Opinion* (Lippman, 1927) y se refiere a la idea de que los medios de comunicación son verdaderas ventanas al mundo que queda más allá de la experiencia directa. Utilizando la alegoría de la caverna de Platón, Lippman sostenía “*que los medios de difusión moldean estas imágenes al seleccionar y organizar símbolos de un mundo real que es demasiado amplio y complejo para un conocimiento directo*” (McCombs y Evatt, 1995). El segundo antecedente se encuentra en la obra de Bernard Cohen, *The press and foreign policy* (Cohen, 1963), y se resume en una frase del propio autor “*la prensa quizás en muchas ocasiones no consigue decirle a la gente qué pensar, pero es asombrosamente exitosa en decirle a sus lectores sobre qué pensar*”, es decir que los medios de comunicación no solo son los intermediarios con lo que conocemos de la realidad, sino que también cumplen el rol de fijar los temas de la agenda pública.

En la primera etapa de los estudios sobre *Agenda Setting*, los análisis se basaron en responder a la pregunta de quién fija la agenda (los medios o el público)

y en una segunda fase se incluyó el estudio sobre qué factores pueden potenciar o inhibir este efecto de fijación de agenda (factores contingentes), quedando así conformado lo que se conoce como el primer nivel de la teoría. Con el paso del tiempo los límites de la teoría se fueron expandiendo y se desarrollaron nuevas fases.

La tercera fase de la teoría, puso el énfasis en los atributos que los medios adjudican a determinados objetos, dando lugar (no sin antes atravesar discusiones teóricas y epistemológicas al respecto) al segundo nivel de la teoría: la agenda de atributos, reconocida por McCombs y Shaw en 1995 (Infante y Núñez, 2019). Todos los objetos, personas y hechos poseen aspectos y características que los describen, y su cobertura mediática supondría enfatizar algunos de éstos, prestar menos atención a otros y hacer irrelevantes a los restantes. Tal selección y relevancia mediática de ciertos aspectos de los objetos influye poderosamente en la percepción pública de esos temas (Arruguete, 2009), por lo que esta nueva etapa se enfoca en la transferencia de atributos y valoraciones de algún objeto hacia las audiencias. La bibliografía producida hasta el momento y basada en este segundo nivel ha desplegado dos dimensiones, una sustantiva y ligada a las características y atributos de los objetos y una valorativa o afectiva ligada a las disposiciones emocionales que son utilizadas para referirse a estos objetos.

Esta incorporación de nuevas dimensiones permitió a la teoría despegarse del clásico objeto al que se solía adscribir (las campañas electorales), posibilitando su aplicación a otro tipo de objetos como demostraron los estudios de Atwood, Sohn y Sohn sobre las percepciones de una comunidad minera en Estados Unidos (McCombs y Evatt, 1995). Cabe mencionar que este nivel de la teoría de Agenda Setting ha sido relacionado con las perspectivas de *Framing* o encuadre y es posible encontrar bibliografía que se refiera al término atributo o *frame* de manera indistinta.

Sin embargo, son varias las diferencias entre ambas perspectivas. En primer lugar la teoría de Agenda Setting tiene su origen en las corrientes de Mass Communication Research surgidas en Estados Unidos durante las primeras décadas del s. XX, mientras que el *Framing* reconoce sus orígenes fuera del campo de la comunicación, más bien en la psicología cognitiva y en la sociología interpretativa con fuertes aportes del interaccionismo simbólico, la fenomenología y la etnometodología (Aruguete 2016). En segundo lugar ambas perspectivas discrepan en sus estrategias metodológicas, siendo que los estudios de Agenda Setting se apoyan mayormente en métodos cuantitativos y utilizan herramientas como las encuestas de opinión pública y relevamiento de prensa, mientras que los estudios de Framing adoptan estrategias de carácter más bien cualitativo y utilizan

técnicas como entrevistas en profundidad, observación participante en estudios de redacción y *focus group* de audiencias. Por último, los atributos refieren características de los objetos mientras que los *frames* o encuadres son principios organizativos que trabajan simbólicamente para estructurar el mundo social de modo significativo (Aruguete, 2016).

De esta manera, el segundo nivel de Agenda Setting pone el foco en la selección de atributos y valoraciones que realizan los medios de comunicación sobre algunos objetos como lo determinante en la importancia que el público le asigna a los temas, mientras que el Framing se focaliza, no en estos atributos y valoraciones que son seleccionados por los medios para darles cobertura, sino en los modos particulares en que tales cuestiones son presentadas y en cómo los problemas públicos son formulados para la audiencia. Si bien no son perspectivas idénticas, tampoco son excluyentes y pueden complementarse mutuamente.

Metodología

Una de las tareas más interesantes de este trabajo de investigación y que estuvo planteada como objetivo implícito desde el comienzo de nuestro proyecto, consistió en la ideación y diseño de una metodología que pudiera ser replicada en futuras investigaciones y perfectible posteriormente. Por ello a continuación se relatan los pasos seguidos.

En primer lugar, utilizando la base de noticias de *Dicen Los Medios*, se construyó una base de datos que incluyera todas las noticias de los portales digitales más leídos en Argentina (La Nación, Infobae y Clarín), en el período planteado (desde septiembre 2020 hasta marzo 2021) y que mencionaran a por lo menos un funcionario del gabinete nacional. Luego se seleccionaron las oraciones donde se mencionara a cada ministro. Esta decisión estuvo fundamentada en la necesidad de enfocar lo más posible el análisis y reducir el margen de error que podría generarse al procesar el texto completo de la noticia.

Para el análisis de adjetivos y sustantivos relacionados a cada ministro, se dividieron las oraciones en términos y se analizaron semánticamente los mismos, utilizando librerías específicas para obtener lo que se conoce como forma *lematizada*. Con el valor semántico de cada término, se ordenaron los adjetivos, sustantivos y verbos utilizados para cada ministro según los medios relevados.

Posteriormente, para el análisis de atributos y valoraciones de los medios se diseñó una estrategia diferente. En primer lugar, luego de revisar bibliografía correspondiente al segundo nivel de Agenda Setting producida hasta el momento

(Llamas, Escobar y Lennon, 1995; Casermeiro, 2009; Lozano, 2012; Infante, Nuñez 2019) se decidió trabajar con una lista de cuatro atributos para la dimensión sustantiva: ética, personalidad, gestión e ideología, teniendo en cuenta que esta lista podría ser ampliada en estudios posteriores. Los criterios para clasificar una noticia según cada atributo pueden observarse en el Cuadro 1.

Cuadro 1: Dimensiones de atributos y valoraciones

Dimensión sustantiva	Dimensión valorativa
<p><i>Ética:</i> indicaciones referidas al manejo y transparencia en el uso de recursos públicos, así como sobre la credibilidad de palabra (“chorro/a”, “robó”, “honesto/a”, “no le creo”, “confiable”).</p> <p><i>Personalidad:</i> alusiones al momento de expresarse, dar discursos, aparecer en medios de comunicación (“soberbia/o”, “carismática/o”, “buen/mal orador/a”).</p> <p><i>Ideología:</i> menciones de la posición ideológica del político (“popular”, “elitista”, “de izquierda”, “de derecha”) o relacionadas con sectores sociales (“escucha más a los pobres”, “está más con los ricos”).</p> <p><i>Gestión:</i> referencias a políticas realizadas durante los respectivos mandatos o a las consecuencias de esas políticas (“ajuste”, “inflación”, “gasto”).</p> <p><i>Otras:</i> categoría residual</p>	<p><i>Positiva:</i> tono en el que los medios muestran a los ministros opinando acerca de posibles soluciones a problemas, o proyectando una “imagen” de liderazgo, comprometidos positivamente con los problemas nacionales, etc.</p> <p><i>Neutra:</i> tono en el que los medios no “adjetivan” respecto del ministro o lo hacen de manera ambigua, sólo presentan datos verificables empíricamente.</p> <p><i>Negativo:</i> tono en el que los medios acentúan o exageran alguna de las características o aspectos negativos, por ejemplo sembrando algún manto de duda o criticando alguna decisión</p>

Fuente: elaboración propia en base a revisión bibliográfica

Una vez definidas las categorías de la dimensión sustantiva, es decir los atributos, y los de la dimensión valorativa (también nombrada como dimensión afectiva), se procedió a construir una muestra de cuarenta noticias para clasificarlas manualmente. Esta clasificación consistió en seleccionar qué dimensión sustantiva y qué dimensión valorativa estaba presente en cada noticia, y posteriormente se procesó el texto de cada una para llegar a un listado de palabras más utilizadas. De este listado se eligieron manualmente los términos más representativos para cada atributo y fueron usados para conformar bolsas de palabras (bag of words en inglés) para las categorías de cada dimensión.

La construcción de las bolsas de palabras se hizo a partir de las noticias teniendo en cuenta que en la redacción de las mismas se ponen en juego distintos encuadres que ordenan y transmiten determinados sentidos sobre los hechos relevados. De esta forma, al trabajar sobre los términos utilizados por los autores de las noticias se asegura un análisis de estos marcos o *frames* que consisten en la presentación de los hechos a partir del énfasis en algunos aspectos del tema y la aparición o exclusión de palabras clave (Aruguete, 2011).

Posteriormente se compararon las bolsas de palabras de cada atributo y cada valoración contra la bolsa de palabras de cada oración, utilizando como elemento estadístico al índice de Jaccard. Este índice mide la distancia entre dos conjuntos de elementos y arroja un valor entre 0 y 1, siendo 1 absoluta coincidencia. De esta manera se obtuvo un número que representa la proximidad de la oración hacia cada atributo y hacia cada valoración. Con esta información, se calculó el promedio de proximidad de cada atributo y valoración y se decidió que la noticia se clasificaría con el atributo para el cual el índice Jaccard obtenido superase este promedio, y en el caso de no superar ninguno, se clasificaría bajo la categoría "otras". Luego se aplicó el mismo procedimiento para las bolsas de la dimensión valorativa, siendo la categoría "neutra" la que se elegiría para los casos en los que el índice de Jaccard no superara el promedio de cada categoría¹.

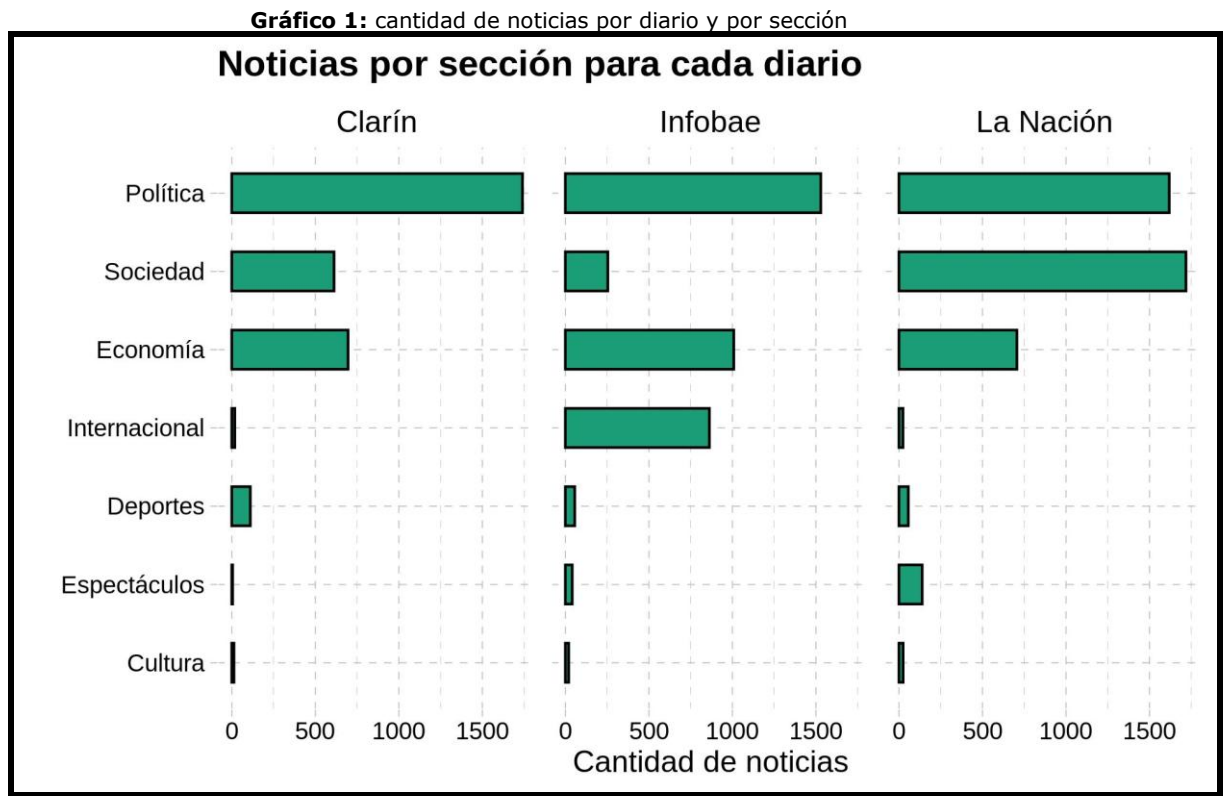
Análisis

El volumen de noticias con menciones a ministros/as según medio y sección

Como puede apreciarse en un primer acercamiento, entre las secciones de cada medio en las que hay más menciones a los ministros y ministras, se destaca en primer lugar la sección de política, en segundo lugar economía y luego las secciones sociedad e internacionales. Otra observación pertinente es que si bien los tres medios coinciden en la mayor cantidad de menciones en la sección política, La Nación menciona a los ministros en la sección sociedad en mucho mayor volumen

1 Por ejemplo, la oración "El presidente Alberto Fernández y el ministro de Desarrollo Productivo, Matías Kulfas" no podría ser clasificada para ningún atributo. Sin embargo, según nuestro análisis, el índice Jaccard arrojó un valor de 0.01449275 para la categoría "gestión" y 0.0 para el resto de las categorías de la dimensión sustantiva. Esta oración podría haber quedado clasificada para "gestión" simplemente por ser el índice con mayor valor. No obstante, al tomar el promedio de esa categoría, calculado en 0.01522176, vemos que el índice resultante es menor tanto para la categoría gestión como para el resto, por lo tanto esta oración fue clasificada bajo la categoría "otras".

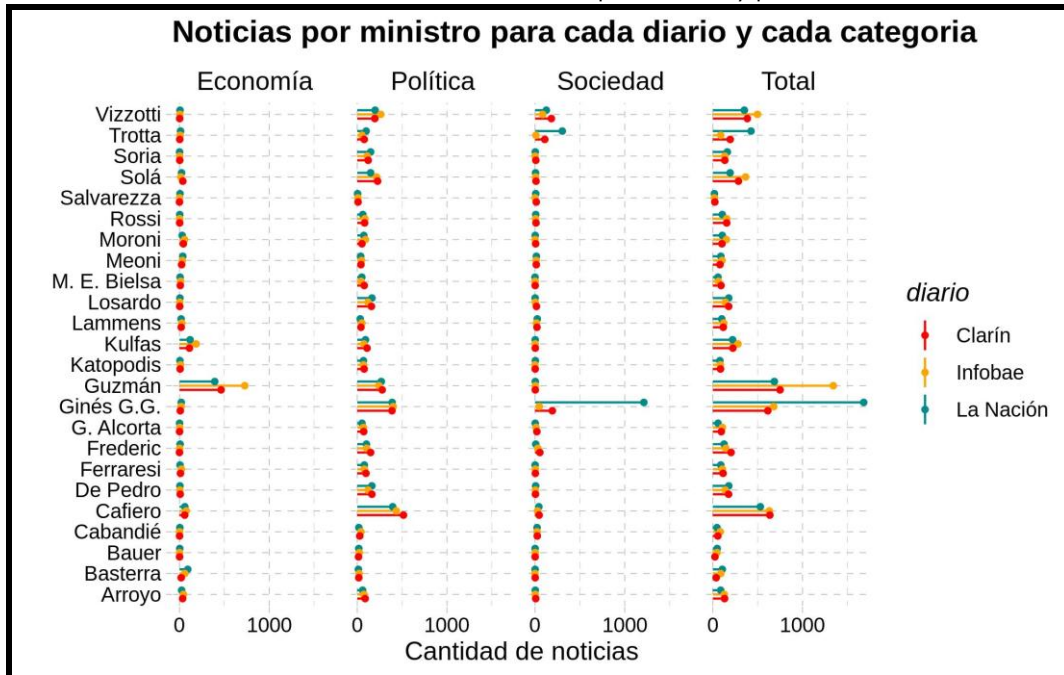
que Clarín e Infobae así como Infobae lo hace más en la sección internacional. El siguiente gráfico es ilustrativo al respecto:



El volumen de noticias por cada ministro/a según medio y sección

En relación a la mención de los diferentes ministros y ministras del gabinete nacional en cada uno de los medios, puede apreciarse cuáles de ellos y ellas han sido parte de la agenda de los tres medios que analizamos y en qué medida fueron mencionados en cada uno, pudiendo observar de esta manera, la distribución de noticias para cada uno de las y los funcionarios. A continuación se presenta el cuadro con el recuento de las noticias para cada ministro/a y las categorías (secciones) más relevantes:

Gráfico 2: volumen de noticias por ministro y por sección.



Fuente: elaboración propia en base noticias relevadas por Dicen los Medios.

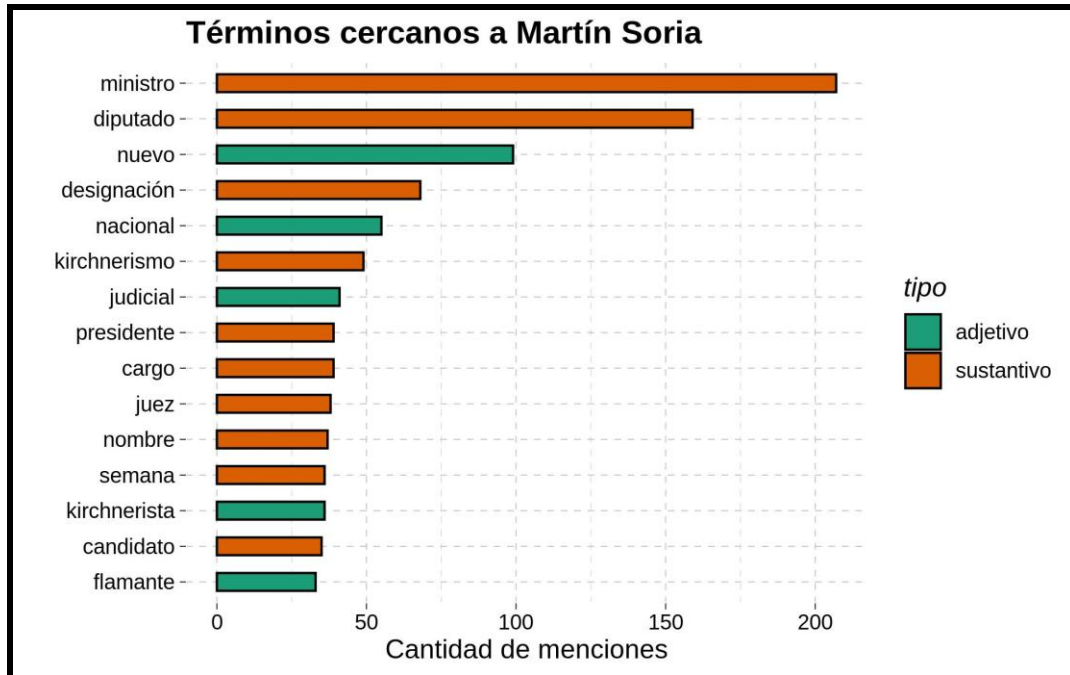
Casos puntuales: adjetivos y sustantivos cercanos

Uno de los objetivos del presente trabajo consistió en analizar la relación entre eventos coyunturales y menciones a ministros. Para esto se analizaron los sustantivos y adjetivos más utilizados por los medios digitales relevados y se seleccionaron seis ministros y ministras cuyas carteras tuvieron relevancia en el período analizado debido a situaciones coyunturales

Martín Soria

Martín Soria actualmente es el Ministro de Justicia. Su nombre comenzó a circular en los medios de comunicación a partir de las dudas que despertó Marcela Losardo sobre la continuidad de su cargo, lo que finalmente se resolvió con su renuncia. En este contexto cobran sentido los términos “nuevo”, “flamante”, “designación” y “cargo”. Por otro lado, el actual ministro tuvo que renunciar a su cargo de diputado, banca a la que accedió respaldado por Cristina Kirchner. De esta manera aparecen los términos “diputado”, “kirchnerista” y “kirchnerismo”.

Gráfico 3: Términos cercanos a Martín Soria.

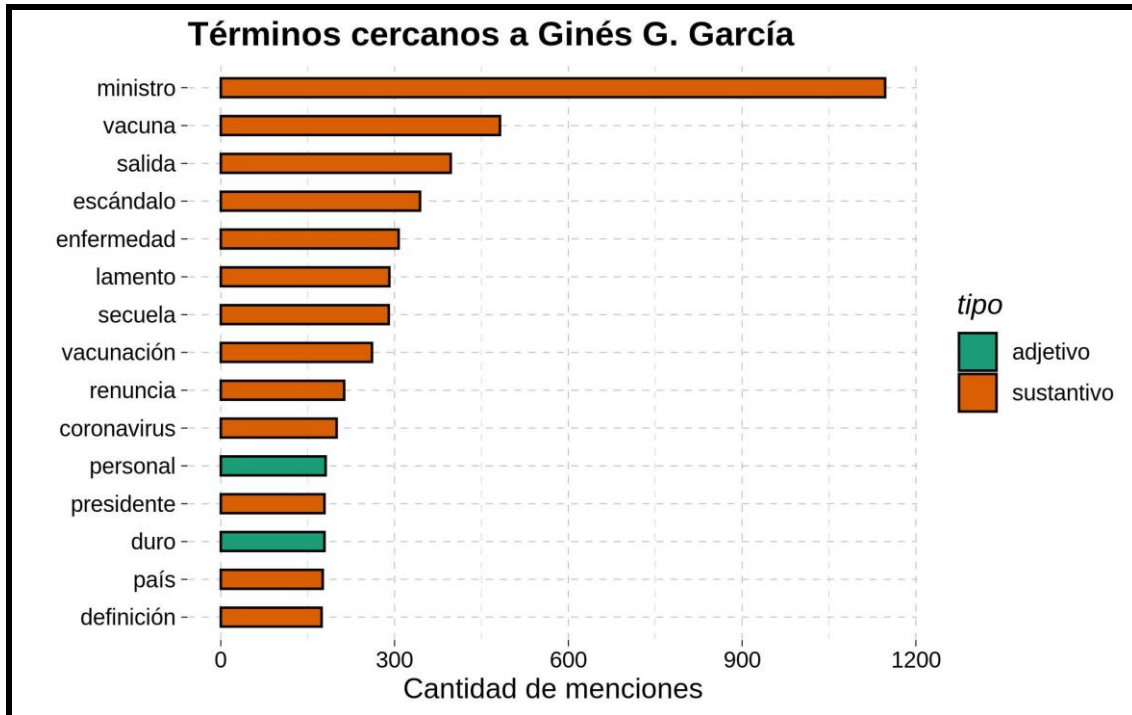


Fuente: elaboración propia en base noticias relevadas por Dicen los Medios

Ginés Gonzalez Garcia

En relación al exministro de salud, se puede afirmar que tuvo una enorme cantidad de menciones en noticias, cobrando una centralidad sin precedentes, debido a la pandemia del COVID 19 en general pero también al hecho del vacunatorio VIP el cual lo llevó a renunciar por pedido del presidente. Por ello podemos observar entre los sustantivos, algunos que de otra manera seguramente no aparecerían como “renuncia”, “salida” o “lamento”, “salida” otros ligados a la campaña de vacunación y a la pandemia como ser “vacuna”, “enfermedad”, “secuela” y, finalmente, en relación al vacunatorio VIP, puede destacarse la palabra “escándalo”. A continuación se expresa gráficamente:

Grafico 4: términos asociados a Ginés Gonzalez García.

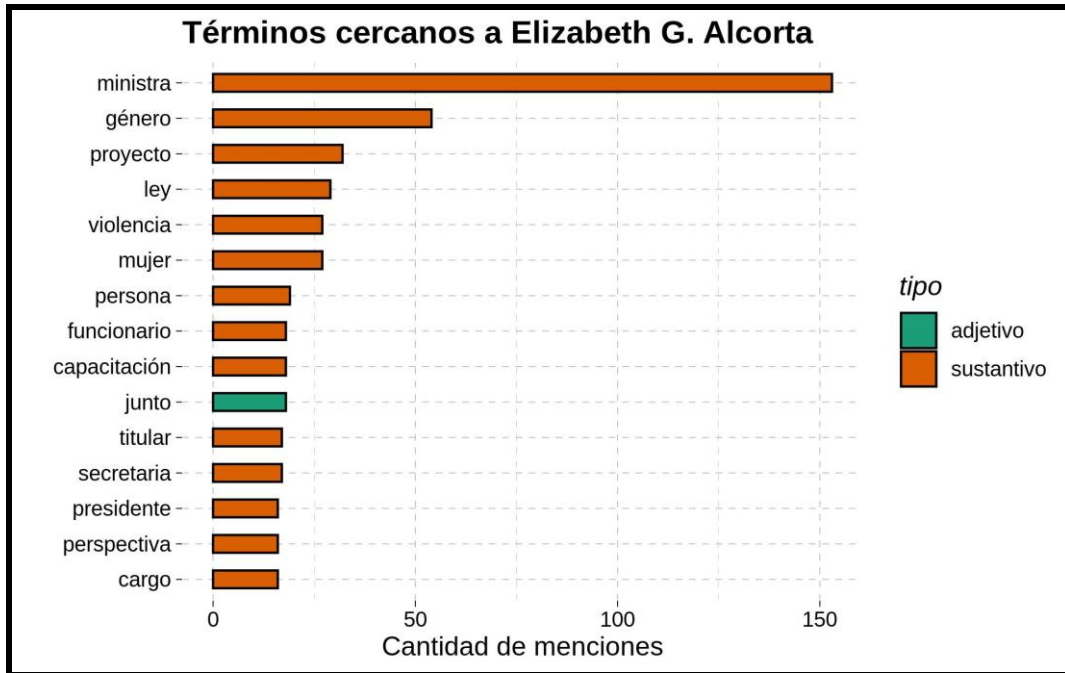


Fuente: elaboración propia en base noticias relevadas por Dicen los Medios.

Elizabeth Gómez Alcorta

Por último, en pos de tomar casos para la prueba de nuestra herramienta de recolección y procesamiento, tomamos a una funcionaria que no estuvo ligada a un movimiento en el gabinete o a algún “escándalo” sino a la gestión política de una serie de temas que se institucionalizaron en un nuevo ministerio que empezó a desplegar diferentes políticas y que empujó el tratamiento, aprobación y sanción del proyecto de ley por la interrupción voluntaria del embarazo.

Gráfico 5: términos asociados a Elizabeth Gomez Alcorta



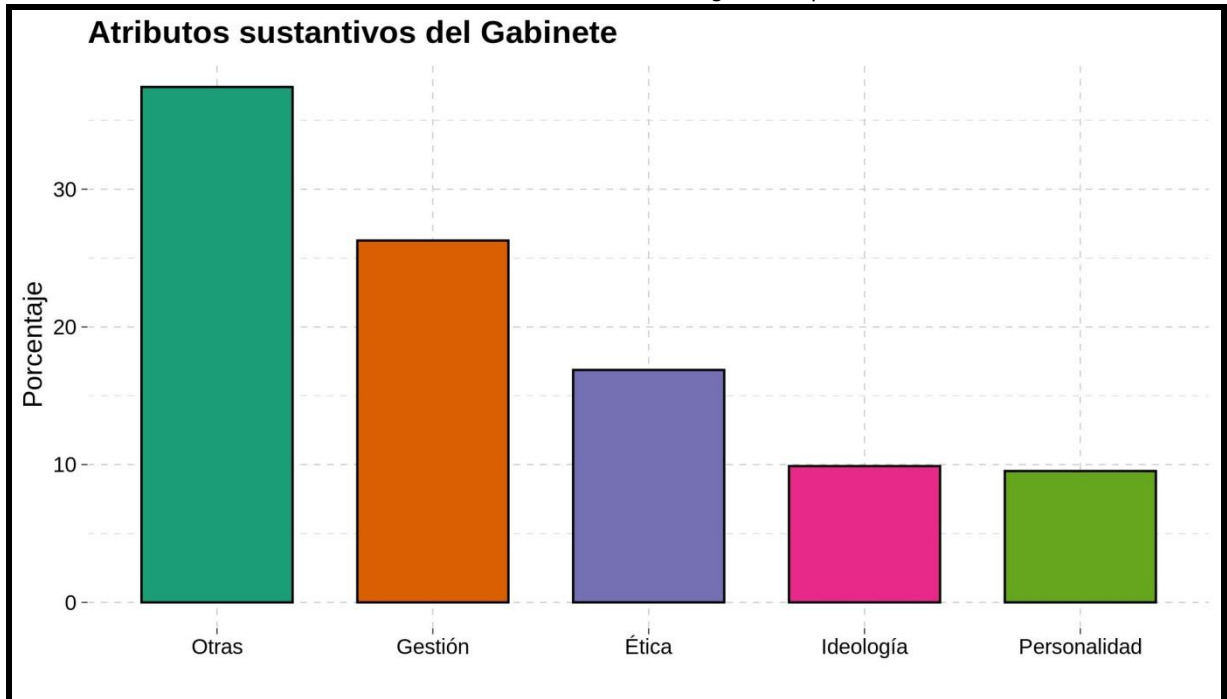
Fuente: elaboración propia en base noticias relevadas por Dicen los Medios

Atributos

Gabinete

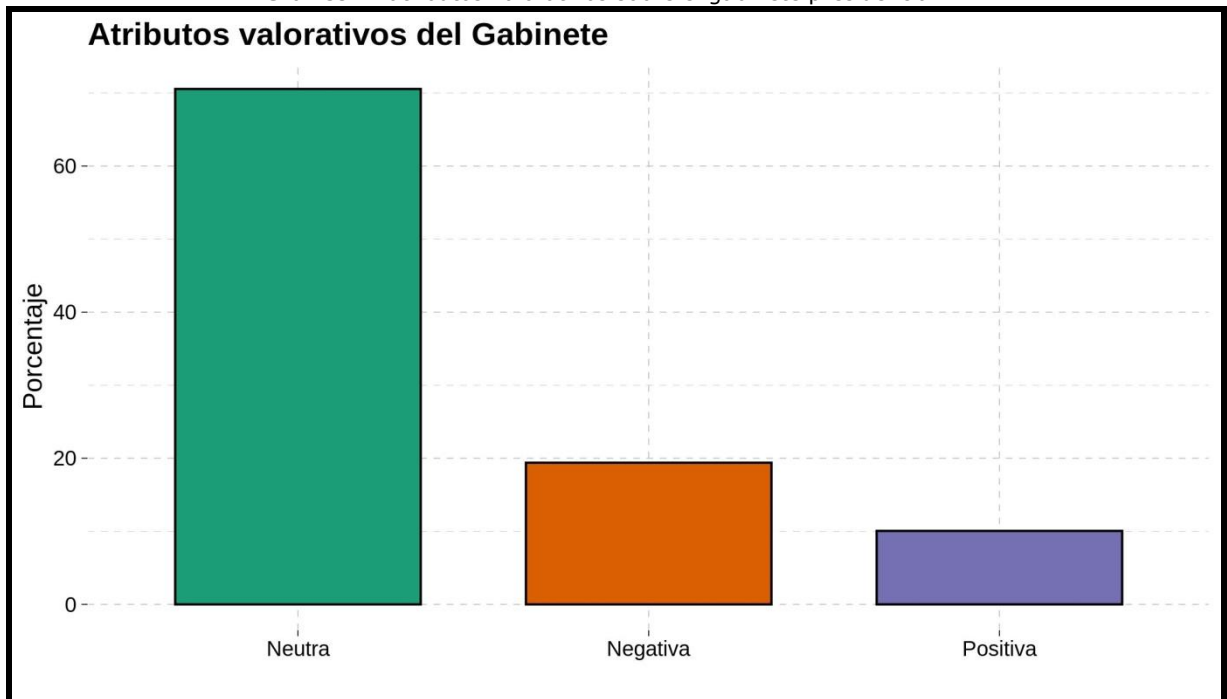
En líneas generales se puede observar un tratamiento que podríamos describir como objetivo o imparcial por parte de los medios con respecto a la imagen de los ministros, ya que la categoría “Otras” es la que representa al mayor porcentaje de noticias relevadas (38.88%). A continuación, el atributo que mayormente destacan los medios se corresponde con el de “Gestión” (26.42%), seguido por el atributo “Ética” (14.24%). En último lugar se encuentran las noticias que representan a los atributos Personalidad e Ideología en casi iguales proporciones (10.1% y 10.37% respectivamente).

Gráfico 6: atributos sustantivos sobre el gabinete presidencial



Fuente: elaboración propia en base noticias relevadas por Dicen los Medios

Gráfico 7: atributos valorativos sobre el gabinete presidencial



Fuente: elaboración propia en base noticias relevadas por Dicen los Medios

Por otro lado, esta primera impresión de un tratamiento de tipo objetivo por parte de los medios cobra solidez cuando analizamos la cobertura de la dimensión valorativa, ya que como podemos observar en el gráfico 7 predomina el tono neutro para las noticias relevadas (72.43%). De todas maneras, cuando analizamos las

noticias que sí presentan algún tipo de tono, se observa que la valoración negativa que imprimen los medios casi duplica a la valoración positiva (17% contra 10%).

Podría decirse que estos resultados coinciden con los producidos por anteriores investigaciones (Casermeiro, 2003; Casermeiro, 2009; Lozano, 2012) ya que los mismos encontraron un mayor porcentaje de tono neutro para las noticias de figuras políticas en diferentes períodos de tiempo investigados. Sin embargo, a pesar de que estas investigaciones revelaron casi los mismos diarios, lo hicieron para el formato prensa gráfica. Para poder afirmar la similitud de resultados debería investigarse si las noticias de un medio en prensa gráfica coinciden con las de sus portales digitales, pero aún así los resultados son claros.

Atributos sustantivos y valorativos sobre las y los ministros

Continuando con el análisis de distribución de atributos para cada ministro o ministra se observan resultados interesantes. Los ministros cuya cobertura se relaciona mayormente con el atributo ética son Ginés González García (39.1%), Carla Vizotti (39.5%), Marcela Losardo (22.84%), Martín Soria (19.22%) y Roberto Salvarezza (14.55%).

En segundo lugar los ministros que tuvieron una cobertura mayormente dedicada al atributo de gestión fueron Martín Guzmán (50,69%), Matías Kulfas (43.74%), Luis Bastera (42.37%), Claudio Moroni (38.49%) y Mario Meoni (35.42%).

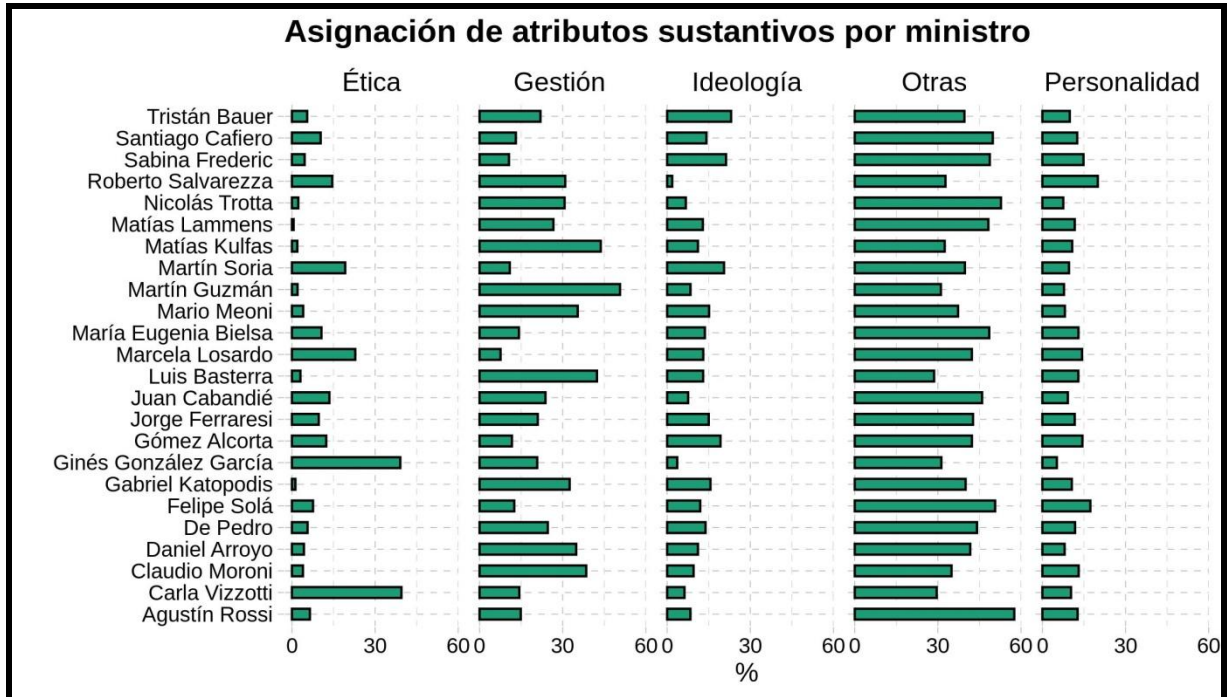
En tercer lugar, los ministros cuyo tratamiento en medios se relacionó más con el atributo Ideología fueron Tristán Bauer (23.08%), Sabina Frederic (21.25%), Martín Soria (20.52%), Elizabeth Gómez Alcorta (19.24%) y Gabriel Katopodis (15.62%).

Finalmente los ministros cuya cobertura estuvo más referida a su Personalidad fueron Roberto Salvarezza (20.0%), Felipe Solá (17.31%), Sabina Frederic (14.84%), Elizabeth Gómez Alcorta (14.43%) y Marcela Losardo (14.32%)

Por último, el gráfico 9 construido para la cobertura valorativa hacia los ministros por parte de los medios presenta resultados clarificadores. Los ministros que tuvieron un tratamiento mayormente positivo fueron Roberto Salvarezza (18.18%), Martín Guzmán (17.47%), Matías Kulfas (16.23%), Tristán Bauer (15.38%) y Claudio Moroni (14.29%). En el caso de Roberto Salvarezza, si bien es de los ministros menos mencionados en los medios relevados, este nivel de positividad encontrado puede deberse a los avances de la ciencia argentina en la lucha contra el COVID. Por otro lado los ministros con un tratamiento negativo por parte de los

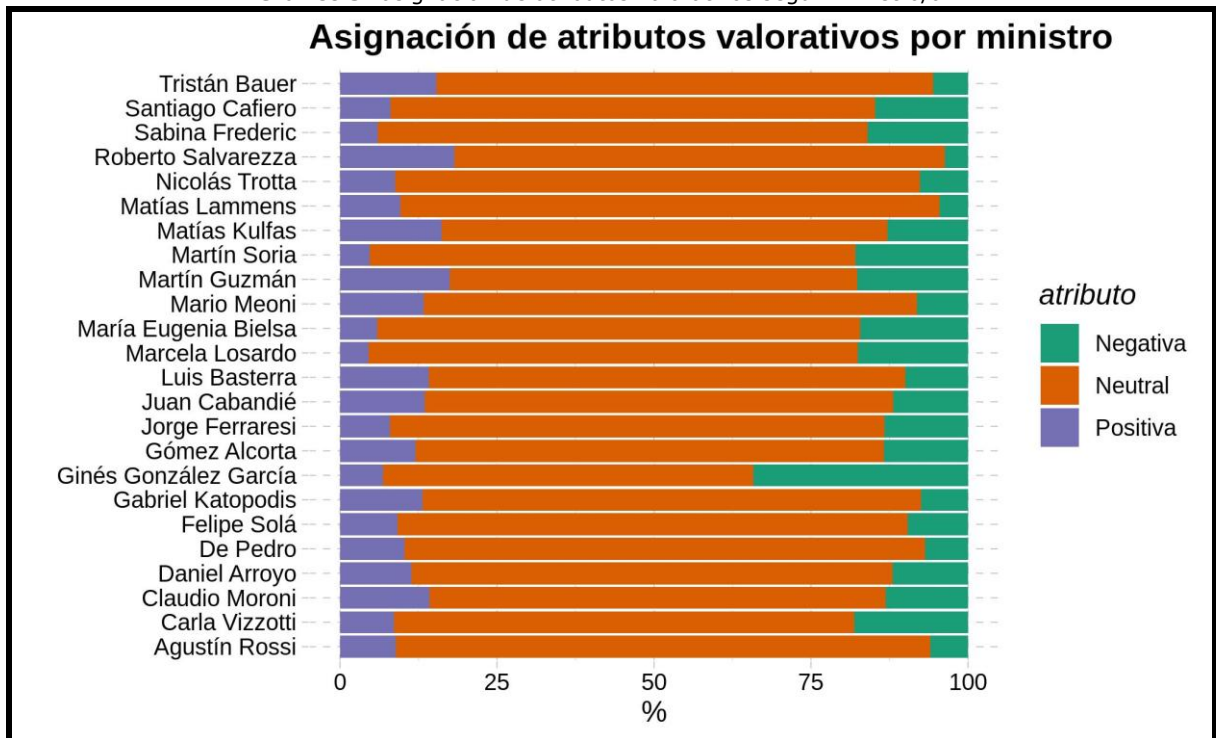
medios aquí analizados fueron Ginés González García (%34.20), Carla Vizzotti (%18.11), Martín Soria (%17.92), Martín Guzmán (%17.62) y Marcela Losardo (%17.51).

Gráfico 8: atributos sustantivos sobre los ministros



Fuente: elaboración propia en base noticias relevadas por Dicen los Medios

Gráfico 9: asignación de atributos valorativos según ministro/a



Fuente: elaboración propia en base noticias relevadas por Dicen los Medios

Conclusiones

Con la info recolectada podría decirse, aunque no de manera concluyente, que con respecto a los funcionarios del gobierno, los medios se enfocaron más en la agenda sanitaria, económica, internacionales y de justicia (top5 de menciones a ministros), lo cual estuvo relacionado a los diferentes hechos que se dieron en la coyuntura nacional e internacional, donde podría destacarse la gestión de la pandemia, las negociaciones con el FMI y, en el caso de justicia, el cambio de ministro al momento que en la agenda se retomaba la propuesta de una reforma judicial.

Uno de los interrogantes que surgió a la hora de procesar y clasificar las noticias de la base de datos se basó en la relación entre dimensión sustantiva y dimensión valorativa. En el presente trabajo se procedió a generar bolsas de palabras para las categorías de cada dimensión de manera independiente, es decir, por un lado las correspondientes a las categorías ética, personalidad, ideología y gestión y por otro lado las correspondientes a positiva y negativa. Sin embargo, un camino alternativo podría haber sido el de construir bolsas de palabras combinadas, de manera que se pudieran haber generado bolsas para ética-negativa y ética-positiva, luego para personalidad-positiva y personalidad-negativa y así sucesivamente. La bibliografía consultada (Casermeiro, 2009; Llamas, Escobar y Lennon, 1995) aborda el segundo nivel de Agenda Setting tomando ambas dimensiones de manera independiente, no obstante aquellas investigaciones no utilizan la metodología pensada en el presente trabajo, por lo que el interrogante continúa abierto. En esta misma línea surge la pregunta de si es posible generar una bolsa de palabras para la categoría “neutra” de la dimensión valorativa, es decir, si la categoría debe ser considerada como residual (categoría elegida para aquellas oraciones que no correlacionaron ni con la bolsa positiva ni con la bolsa negativa) o si efectivamente puede tener características propias.

A pesar de esta duda, un plus que ofrece la utilización de herramientas de ciencia de datos es que la metodología es perfectible y revisable a un bajo costo. Este enunciado fue corroborado a lo largo de la investigación ya que cada inconveniente, duda o necesidad de revisión (y posterior corrección) fue relativamente de fácil resolución. De todas maneras, podrían plantearse diferentes líneas para ajustar la metodología de forma tal que aumente el potencial explicativo y la precisión de nuestra herramienta: limpiar aquellas palabras que no aportan información relevante para el análisis más allá de la cantidad de menciones, por ejemplo para los casos de la palabra “ministro” o; armar bolsas de palabras más

amplias; poder desagregar con mayor profundidad los atributos valorativos “neutro” y los sustantivos “otras”.

Por último, la teoría de Agenda Setting requiere de la construcción de la agenda del público para poder compararla contra la agenda de los medios y evaluar el nivel de transferencia de imágenes, temas, atributos o jerarquías de una agenda a la otra. Esta investigación se proveyó de los enunciados y premisas de la teoría de Agenda Setting pero sin poder responder a la pregunta central de la misma sobre el nivel o grado de transferencia de temas y atributos de la agenda de los medios hacia la agenda del público. En este sentido, los resultados obtenidos hasta aquí pueden servir como puntapié para futuras investigaciones que complementen los estudios que se basan en los otros niveles de la Agenda Setting, contribuyendo desde la ciencia de datos al fortalecimiento de la teoría.

Bibliografía

Aruguete, Natalia (2009): “Estableciendo la agenda. Los orígenes y la evolución de la teoría de la Agenda Setting”, *Ecos de la comunicación*, 2(2).

----- **(2011):** “Framing. La perspectiva de las noticias”. *La Trama de la Comunicación*, 15(),67-80.[fecha de Consulta 15 de Abril de 2021]. ISSN: 1668-5628. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323927065004>

----- **(2015):** “El poder de la agenda: política, medios y público”, Biblos, Buenos Aires.

Casermeiro, Alicia (2003): “Los medios en las elecciones: la agenda setting en la Ciudad de Buenos Aires”, EDUCA, Buenos Aires. <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/7908/4/medios-elecciones-agenda.pdf>

----- (2009) ”La imagen de los candidatos presidenciales en la agenda pública y en la agenda de los medios” Alicia Casermeiro 2009 <https://drive.google.com/file/d/1A2Hix5KNPCLGGXaXXjb-QUZigUzJqxB5/view>

Infante, Leonela, & Nuñez, Javier. (2020). Correlación de atributos e identidades políticas. El segundo nivel de la agenda setting en la Ciudad de Buenos Aires en 2017 y 2019. *Revista mexicana de opinión pública*, (29), 55-78. Epub 21 de octubre de 2020.<https://doi.org/10.22201/fcpys.24484911e.2020.29.70544>

Fenoll, V. (2015). Segundo nivel de agenda-setting y medios digitales: estudio de la transferencia de atributos en el sistema de comentarios. In *Actas del VII Congreso internacional de ciberperiodismo y web 2.0 2015* (pp. 9-10).

López Escobar, Esteban; Rey Lennon, Federico; Juan Pablo Llamas. (1995). La agenda entre los medios: primero y segundo nivel

https://drive.google.com/file/d/1HrORgdUThwYfZOycARJ9KiYORvplh_8b/view

Lozano, Norma. (2012). La imagen de los candidatos presidenciales en la agenda de los medios [en línea], *Ecos de la Comunicación* 5(5). Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/imagen-candidatos-presidenciales.pdf>

Califano, B. (2015). Los medios de comunicación, las noticias y su influencia sobre el sistema político. *Revista Mexicana de Opinión Pública*. No.19, pp 61-78. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-49112015000200007

Cohen, B. (1963). *The Press and Foreign Policy* (1° ed.). Berkeley: Institute of Governmental Studies / University of California.

Lasswell, H. D. (1927). *Propaganda Tecniche in the World War*. Londres: Knopf Press.

Lippmann, W. (1922). *Public Opinion* (1° ed.). New York: Harcour, Brace and Company Inc.

Maxwell, McCombs y Dixie Evatt (s/f) “Los temas y los aspectos: explorando una nueva dimensión de la *agenda setting*”, *Comunicación y sociedad*, vol. 8, núm. 1, Universidad de Navarra, Pamplona, España, 1995, pp. 7-32. <https://dadun.unav.edu/bitstream/10171/8401/1/20091107003314.pdf>

McCombs, M. y Shaw, D. (1972). “The Agenda-Setting Function of the Mass Media”, *Public Opinion Quarterly*, 36, 176–187.

Elecciones, Candidatos y Redes: un estudio al uso de Facebook en la elección a Intendente en una ciudad intermedia

RAMÓN O. MONTEIRO

rmonteiro@hum.unrc.edu.ar)

Universidad Nacional de Río Cuarto

Resumen

La pandemia del covid19 alteró el mundo. La política no escapa a ese contexto. El nuevo paisaje trae un cambio rotundo en la modalidad de hacer campaña. La dificultad de hacer encuentros masivos altera sustancialmente los modos de vincularse entre dirigentes y seguidores. Así, las redes sociales virtuales se convierten en indispensables para el desarrollo de las campañas electorales.

Justamente, el objetivo del presente estudio es conocer los usos predominantes que los candidatos a Intendente municipal de una ciudad intermedia como Río Cuarto/Argentina hacen de la red social Facebook.

¿Cómo utilizan la red social de Facebook los candidatos a Intendente municipal? ¿Qué estrategia utilizan? ¿Participan en la conversación pública digital?

El análisis a las publicaciones en Facebook realizadas por los líderes locales muestra un uso dispar de esa herramienta. Disparidad que evidencia abordajes que ponen de manifiesto modos y estilos en la construcción de los mensajes pero también en la predisposición de los candidatos a participar en el proceso comunicativo.

Así, la indagación en la red de Facebook de cada candidato muestra un modo profesional de encarar la campaña electoral, cuestión observada en la planificación de las publicaciones realizadas. Sin embargo, queda la deuda en algunos de los líderes sobre el uso inapropiado de la posibilidad dialógica e interactiva que permite la red social Facebook.

Palabras clave: Candidatos / Facebook / Usos

Introducción

La pandemia del Covid19 trastocó el mundo. Las sociedades se ven inmersas en situaciones de temor, control y nebulosas expectativas de salida. Miles de contagiados y otros tantos fallecidos son el resultado hasta el momento del virus que tiene a maltraer a la humanidad. Lo peor es que aún no se sabe cuándo ni cómo se sale de este complejo escenario.

La política no escapa a este contexto. Así queda plasmado en la suspensión del acto eleccionario que daría a la ciudad de Río Cuarto, Córdoba, el próximo Intendente municipal y la renovación total de los representantes en el Concejo Deliberante para los venideros cuatro años. Es que las elecciones previstas para el 29 de marzo son pospuestas para el 27 de septiembre del 2020, tal cual lo dispuso el Tribunal Superior de Justicia provincial (Ordenanza 1304/20) con motivo de la situación pandémica atravesada por la sociedad.

La nueva fecha prevista para las elecciones modifica no solo formalmente el momento de votación sino que altera la campaña electoral. El paréntesis producido por la presencia del virus Covid19 se cierra a partir de la decisión del máximo Tribunal de Justicia (23/6/2020) toda vez que hay fecha fija para la realización del acto eleccionario.

En ese contexto, los candidatos a Intendente municipal reanudan sus campañas electorales. La presencia en el espacio público es cada vez más notoria. Ya no hay excusa del Covid19 para no estar presentes con sus propuestas. De hecho parte de ellas están atravesadas por esta situación particular que toca vivir.

Las repercusiones en la economía, la problemática social, las cuestiones atinentes a la educación, la prevención y el cuidado de la salud de la población, son parte del repertorio instalado en el debate público. Tanto el oficialismo como la oposición se ven enredados por las posibles consecuencias de la pandemia sobre la población de la ciudad de Río Cuarto.

El escenario político electoral es muy diferente al previsto para las elecciones de marzo. Allá se discutían otras cosas: los baches de las calles, la recolección de residuos, la deuda en dólares del municipio, los problemas medioambientales. Obviamente que no salen de los temas de agenda de campaña, pero se incorporan a una lista de temas y problemas muy distintos.

El nuevo contexto trae un cambio rotundo en la modalidad de hacer campaña. La dificultad de llevar a cabo encuentros masivos altera sustancialmente los modos de vincularse de los dirigentes con sus seguidores y la ciudadanía en general.

La utilización de las redes sociales virtuales viene a suplir esa modalidad. Si bien son utilizadas previamente a la presencia del virus Covid19, ahora se redobla el

uso. Facebook, es uno de esos espacios virtuales por donde transita la nueva etapa de la campaña electoral en la ciudad de Río Cuarto. Todos los candidatos poseen alguna página o cuenta en ella. Cada uno elabora la estrategia considerada más pertinente con el fin de llegar con sus propuestas.

¿Cómo utilizan la red social de Facebook los candidatos a Intendente municipal de la ciudad de Río Cuarto? ¿Qué temas o problemas son considerados predominantes para difundir a través de la red social digital? ¿Participan los líderes en la conversación pública digital?

Interrogantes que orientan el presente escrito que tiene por Objetivo General conocer lo publicado por los candidatos a Intendente municipal luego de que el Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Córdoba diera aval para que las elecciones se realicen el día 27 de septiembre del 2020.

Más específicamente se busca reconocer el uso predominante que los candidatos a Intendente J.M. Llamosas, G. Abrile y P. Carrizo hacen de la red de Facebook con el fin de alcanzar los votantes de la ciudad.

La selección de estos tres candidatos es intencional¹. La justificación deviene de que, por ejemplo, J. Llamosas es el actual Intendente que busca la reelección por la coalición Hacemos por Córdoba. G. Abrile es el candidato de la primera minoría política de la ciudad (Juntos por Río Cuarto) con asiento en el Concejo Deliberante. P. Carrizo es seleccionado por ser la revelación de la elección anterior, 2016. Pero además por el uso proporcionado a las redes sociales virtuales (Monteiro, Vera y Vaca Narvaja, 2017), lo que le permitió al Partido Respeto lograr dos representantes en el Concejo Deliberante y uno en el Tribunal de Cuenta.

Metodológicamente se apela a la complementación cuanti y cualitativa. Esta decisión rescata aspectos convergentes del proceso de análisis. Lo cuantitativo destaca los aspectos estadísticos (cantidad, porcentajes) del tema analizado, mientras desde lo cualitativo se revelan significados y sentidos de los textos difundidos.

El análisis se lleva a cabo a las publicaciones en las cuentas de Facebook de cada uno de los candidatos seleccionados. Para eso se toman los 30 días posteriores a la confirmación de la fecha de la elección (24/6/2020), con el fin de reconocer similitudes y diferencias en lo difundido por cada candidato. Un conjunto de categorías dan base para el análisis e interpretación de los datos emanados de cada una de las cuentas de Facebook seleccionadas.

1 Además de los mencionados, hay que agregar cinco candidatos más que buscan alcanzar la intendencia municipal: Eduardo Scoppa (Riocuartenses por la Ciudad), Guadalupe Fantin (Frente de Izquierda-Unidad), Lucía de Carlos (Respeto), Mario Lamberghini (Partido Libertario) y Marcelo Ljubich (Unión del Centro Democrático).

Análisis de los datos

i.- Temas y acontecimientos

El análisis a las publicaciones realizadas por los candidatos G. Abrile, P. Carrizo y J. M. Llamosas en la red social Facebook debe interpretarse como una agenda propia de los intereses de cada uno de los espacios políticos que representan los líderes.

La literatura especializada señala que las campañas electorales, como todo acontecimiento político social temporalmente acotado, poseen una estrategia que es llevada a cabo, entre otras cuestiones, por intermedio de una agenda de temas y acontecimientos que son difundidos hacia la esfera pública.

La construcción de la *agenda política* y la teoría del *priming* dan cuenta de esa búsqueda. Con la primera, se ponen en relieve los temas considerados preponderantes y que tienen status para estar en la esfera pública con el fin de que los integrantes de la opinión pública los incorporen a sus discusiones cotidianas. Con la segunda, se trata de que esos temas seleccionados aparezcan como un estímulo cognitivo con el fin de activar en la memoria de las personas informaciones concordantes, vía asociativa (Aruguete, 2015)

Ambas visiones en conjunto son una base fundamental para que los candidatos tengan en cuenta que una vez difundidos los temas en el espacio público ya no tendrán retorno, salvo en opiniones o juicios de aceptación o rechazo por quienes intersectan los mensajes. Por eso, la creación y fijación de la agenda no es aleatoria ni inocente, está sujeta a la mirada sobre el contexto social, político, económico que cada dirigente posee en un momento determinado.

Con la selección de los temas o eventos considerados primordiales, los candidatos buscan instalar no solo lo que se debe discutir públicamente sino proporcionar una perspectiva sobre esos acontecimientos que impliquen un conjunto de representaciones por parte de los ciudadanos.

El estudio de la comunicación política da cuenta de esa inquietud en el momento de producir un tipo de sentido, objetivar, de las temáticas propuestas a los integrantes de la opinión pública. Así, estos, se ven envueltos en repertorios que buscan legitimar sus posiciones mediante estrategias de acercamiento y/o cooptación política e ideológica por parte de espacios políticos y sus líderes. La estrategia seguida es producir un tipo de “clima de opinión” específico por intermedio del cual las preferencias temáticas seleccionadas para disputar la legitimidad en el espacio público sean supuestas por los ciudadanos como

plataforma principal desde donde comprender y acompañar al dirigente en cuestión (Riorda, 2016)

De esa manera, prima el sentido de necesidad y oportunidad de los líderes. Buscan que sus preferencias estén en concordancia con las de sus seguidores. La política así, no es mero discurso aleatorio sino un punto de conexión capaz de dar cuenta de lo que le interesa al emisor (candidato) con lo que le importa a los seguidores (ciudadanos). La teoría de “La Propiedad del Tema” o preponderancia temática, facilita esa postulación toda vez que expresa que los candidatos tratarán de expresar y visibilizar aquello considerado oportuno y del cual poseen cierta ventaja comparativa, sabiendo que muchas veces están presentes temas imposibles de ser obviados. Sin embargo, se debe atender a una cuestión significativa en las campañas, la atención a los intereses de los ciudadanos, pues ahí están los votos para alcanzar el triunfo (Aruguete, 2020)

En este contexto referencial son interpretados los datos del cuadro N° 1. Revelan qué temas o problemas tienen en consideración los dirigentes políticos seleccionados para “reanudar” la campaña electoral que los lleve a disputar la intendencia municipal en la ciudad de Río Cuarto. Con eso, los líderes buscan instalar en la esfera pública diversos temas que consideran primordiales en su estrategia de campaña y que tendrían incidencia en la vida de los ciudadanos votantes.

Bajo la categoría de “política” aparecen un conjunto de acontecimientos que muestran el mayor distanciamiento entre los candidatos a Intendente municipal. Situaciones que incluyen desde problemas de la vejez (G. Abrile) hasta las relacionadas con la exposición de los líderes en interacción con vecinos: entrega de viviendas (J. M. Llamosas) y trabajos solidarios (P. Carrizo).

En la estrategia de campaña, las diferencias temáticas suelen ser importantes con el fin de que cada líder produzca su agenda. Un tema que aparece como separador entre los dirigentes -en el periodo de estudio- es el propuesto por uno de los candidatos de la oposición (Abrile): el *transporte público*. Se debe señalar que la ciudad de Río Cuarto se encuentra –en el momento de escribir esta ponencia- inmersa en un paro de transporte de más de 100 días lo que conlleva dificultades para quienes utilizan diariamente el servicio. Este problema gremial con consecuencias sociales (y también económicas) es rescatado por el opositor para instalarlo en tema de campaña mediante la presentación de “... *un amparo colectivo en los tribunales a los fines de garantizar un servicio de emergencia real en el transporte urbano de pasajeros de la ciudad*” (Diario Puntal, 22/7/2020). La búsqueda de producir un “clima de opinión” aquí es por demás elocuente: que la ciudadanía discuta lo que de por sí ya conoce.

La literatura sobre campañas electorales (Coll y Carrel, 2017) habla de “personalización de las campañas”: dejar de lado los grandes relatos para concentrarse en las cualidades personales del candidato. P. Carrizo, líder del Frente Política Abierta cumple con esa premisa teórica. Parte de su campaña tiene en su persona el centro de atención. La revelación política del año 2016² se diferencia del conjunto de sus oponentes por el trabajo social y solidario realizado en diferentes ámbitos de la ciudad.

Mediante ese tipo de actividades, la estrategia electoral de Carrizo es dejar en claro que es un dirigente “diferente” a los políticos tradicionales. Enfrascado en trabajos solidarios, el candidato realza su disposición por los que menos tienen. Labores en los sectores más desprotegidos, en huertas comunitarias, lo ponen en la consideración de la opinión pública como un líder distinto. Se realzan sus cualidades personales como un político hacedor, como un ser solidario, predispuesto a vincularse estrechamente con los más necesitados, y a la vez crear la imagen de un dirigente no “encerrado” en la oficina.

Por último, la problemática del Covid-19 está presente entre los temas importantes incorporados por quienes aspiran al sillón de Mojica. Tema difícil de excluir en el actual contexto pandémico. Los candidatos G. Abrile y J. M. Llamosas lo tienen entre sus principales. Este último por ser el actual Intendente municipal. La responsabilidad es ineludible: controles sanitarios, la política de salud de prevención, la responsabilidad institucional para que no se propague el virus, están entre los temas y problemas que encara el candidato Llamosas.

En tanto, G. Abrile, médico de profesión, toma la situación producida por la presencia del Covid-19 desde una perspectiva crítica. Su participación en el espacio público es para señalar lo que considera “errores” de gestión del Intendente Llamosas. No controles al ingreso de la ciudad, déficit en la política de prevención, forman parte de lo que el candidato opositor difunde. Aparece con fuerza no solo la distancia de perspectiva sino el enjambre ideológico que separa a ambos líderes políticos.

Por último, es llamativo el silencio de P. Carrizo en este tema, sobretodo porque el candidato es enfermero profesional, situación que lo liga directamente con la problemática del Covid-19.

2 El candidato P. Carrizo es el emergente de movimientos sociales y barriales de la ciudad. En la elección municipal del año 2016 con el partido Respeto logra incluir dos Concejales en el recinto y un integrante en el Tribunal de cuentas. Por primera vez en la historia de la ciudad, un partido fuera de las estructuras políticas tradicionales ubica más de un representante en el Concejo Deliberante.

Cuadro N°1: Temas, Eventos de Campaña

<i>Candidatos</i>	<i>G. Abrile</i>	<i>P. Carrizo</i>	<i>J.M. Llamosas</i>
<i>Temas y eventos de campaña</i>	Política Covid-19 Transporte Capacitación Otros	Política Personal Política Social y Solidaria	Covid-19 Obra Pública Institucional Política Otros

ii.- Redes Sociales y Candidatos

Hace más de una década, en el año 2007, se produce en los EEUU una transformación radical en los modos de desarrollar las campañas electorales. El entonces candidato B. Obama introduce las redes sociales en la estrategia de llegar a millones de personas. Su intención, capturar voluntades (votos) y pequeñas donaciones para hacer frente a las erogaciones de la campaña.

Desde ese momento, el mundo de la política tiene en las redes sociales digitales cada vez más un medio y un conjunto de herramientas con el fin de alcanzar a los seguidores y a los indecisos que aún poseen dudas sobre a quién proporcionar el voto.

La experiencia inicial de Obama se profundiza en la campaña presidencial del año 2012. Las redes sociales están en el centro de la estrategia, pero ahora se suma el uso del Big Data, una fenomenal base de datos que lleva a decir a los estrategas del candidato: se puede conocer hasta qué tipo de hamburguesa le gusta a cada uno. Por su parte, D. Tramp, en el año 2016, las tiene en cuenta para desarrollar su campaña. Las utiliza con el objeto de presentar los cambios que buscan en ese tiempo los norteamericanos. Logra estimular el interés de los ciudadanos en la política al punto de que en una sociedad poco interesada en los comicios, se queda despierta hasta las 3 AM para seguir las discusiones generadas en la red social de Twitter (Beccassino, 2016).

Si bien, es en el país más importante del mundo donde comienzan a tenerse en cuenta las redes sociales en las campañas electorales, experiencias a lo largo del mundo dan cuenta de que ya no pueden ser obviadas (Gelpi Texeira, 2018, Riorda y Valenti, 2011)).

En Argentina, la experiencia del uso de redes sociales en el campo de la política se remonta a mediados de la primera década del siglo XX. Sin embargo, son Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri quienes llevan al más alto nivel de profesionalización al uso de estas herramientas digitales en tiempos de campaña electoral. Independiente de cada estrategia comunicacional, las redes sociales de

Facebook y Twitter se complementan para crear un ecosistema digital con el fin de alcanzar a miles de ciudadanos en el mismo momento (Smilovich, 2012).

Algo similar ocurre en la provincia de Córdoba, donde los principales dirigentes (oficialistas y opositores) están presentes en las diferentes redes sociales virtuales. El gobernador J. Schiaretti, un asiduo participante en las redes de Facebook y Twitter, lo mismo que el opositor y actual diputado nacional M. Negri. Ambos con números importantes de seguidores se comunican con la sociedad mediante el uso del recurso tecnológico previsto por el ecosistema comunicacional digital.

La ciudad de Río Cuarto, no escapa a la presencia de las redes sociales digitales en la política. Desde el principio de la segunda década del siglo XXI los candidatos las incorporan en su estrategia de campaña: Facebook, Twitter y más recientemente Instagram son parte de las herramientas utilizadas en el momento de producir las campañas electorales en la ciudad riocuartense (Monteiro, Vera y Vaca Narvaja, 2017). De hecho, por ejemplo, el actual Intendente J. M. Llamosas posee una trayectoria en el uso de estas herramientas digitales corroborada desde los primeros años de la presente década (Monteiro, 2015).

Sobre la base anterior, ¿qué ocurre en el periodo de estudio con los candidatos a la intendencia municipal de la ciudad de Río Cuarto?, más concretamente, ¿cómo es el uso dado por los candidatos a la red social de Facebook?

El cuadro N° 2 presenta los valores recabados de las cuentas de los candidatos seleccionados. Recordemos que el análisis se da entre los días 24 de junio y 24 de julio del 2020.

Podrá el lector observar que el actual Intendente municipal, J. M. Llamosas es quien más utiliza Facebook. Le sigue el candidato G. Abrile y por último, aparece P. Carrizo.

Un dato adicional. Si se observa la cantidad de publicaciones de cada candidato, ninguno de los aspirantes a la intendencia municipal sobrepasa la cantidad de una publicación por día.

El Cuadro N° 2 muestra -además- la utilización de estrategias diferentes en el momento de crear los contenidos por cada uno de los candidatos. Obsérvese, para el periodo analizado, que la utilización de *Hashtag* solo es tenida en cuenta por el líder G Abrile. Este es un recurso significativo, una marca temática, toda vez que puede generar un marco de referencia compartido, una suerte de *frame*, una vez que los internautas lo asocien a sus propias inquietudes, necesidades y expectativas: #VasAEstarMejor es el utilizado por el candidato Abrile casi con exclusividad. De ahí que resulte llamativo que los otros candidatos no lo consideren en sus estrategias de campaña. Una hipótesis que puede permitir explicar esa omisión se debería a que se produce el reinicio de la campaña electoral y los líderes

y sus asesores aún no terminan de definir cuáles serán los temas preponderantes a tener en cuenta para el resto del proceso electoral.

En el caso del uso de la fotografía, es considerada por los tres aspirantes a Intendente municipal. Se sabe que la foto permite condensar un momento particular que es definido por el encuadre, la perspectiva, los personajes incluidos, el momento del día, entre otras cuestiones, lo que dinamiza, contextualiza y produce sentido al mensaje difundido. Produce un significado y un sentido propio de un lenguaje particular, que incluido en un texto puede fortalecer la atención de los internautas.

Si bien todos los líderes la utilizan, no es en la misma intensidad. Llamosas es quien más se vale del recurso fotográfico, luego G. Abrile y en menor cantidad, el candidato P. Carrizo.

El actual Intendente J. Llamosas y el candidato de JxC, G. Abrile hacen uso del formato video para difundir los diferentes tópicos de la campaña. La imagen en movimiento es un recurso tecnocomunicacional importante para poder crear las condiciones de actividad permanente por parte de los dirigentes, por eso llama la atención que P. Carrizo, quien utiliza desde la campaña del año 2016 la red social de Facebook, no lo tenga en consideración –en el periodo de estudio- para alcanzar sectores de la población.

Finalmente, es interesante reconocer cómo el texto generado por los tres líderes es una mixtura entre lenguaje escrito y la incorporación de símbolos como los emoticones. Esta mezcla crea un texto no lineal, con saltos de niveles de profundidad, con un dinamismo interno, con figuras (emoticons) compartidos por la cultura de una sociedad. Subyace la intención de concitar la atención hacia su lectura, pero también colabora en definir y fortalecer los parámetros de lo que es importante tener en cuenta en el momento de consumir el contenido difundido.

Cuadro N° 2: Publicaciones por candidato

<i>Candidatos</i>	<i>G. Abrile</i>	<i>P. Carrizo</i>	<i>J.M. Llamosas</i>
<i>Total de Publicaciones</i>	18	11	26
<i>Hashtag</i>	Si	No	No
<i>Fotos</i>	Si	Si	Si
<i>Videos</i>	Si	No	Si
<i>Emoticons</i>	Si	Si	Si

Interacciones en Facebook

La red social Facebook es la más utilizada en el mundo: 2449 millones de usuarios conforman su universo. Utilizada de forma distinta, según sea el género: 46% son mujeres y 56% hombres.

El informe de *Digital 2020 Global Digital Overview* realizado por las empresas We Are Social y Hootsuite dice que el acceso a esta red se produce principalmente a través de dispositivos móviles (smartphones) y agrega que la edad promedio para comenzar el uso es de 13 años.

En nuestro país, 29 millones de personas usan la red de Facebook. A diferencia de la tendencia mundial, Argentina concentra el 52% de mujeres y 48% de hombres entre los internautas de esta red social. El 74% de las personas acceden solamente a través de teléfonos móviles, el 3% usa PC o laptop y el 23% restante una combinación entre teléfonos móviles y PC. En la ciudad de Río Cuarto, la red social Facebook es la más utilizada por los internautas. Según el informe del Consejo Económico y Social (2019) esta red registra que el 34,5% de los internautas pasa más de dos horas conectado por día, 21% menos de dos horas y un sugerente 32,5% que No hace uso.

Más allá de los números que apabullan por la magnitud, Facebook es en la actualidad una red social con capacidad de atraer a las personas con el fin de crear una comunidad de “amigos” que le permitan intercambiar diversas informaciones y datos.

Así, Facebook permite mantener “viva” la comunidad a través de informaciones, datos y cuestiones relevantes para cada internauta involucrado. Además, la red social posibilita crear las condiciones de potenciación de los vínculos, de manera que la comunicación, por ejemplo, entre dirigentes y seguidores-internautas se produce en forma directa sin intermediarios.

La posibilidad de generar una vinculación entre los internautas sin intermediarios da paso a una suerte de “uberización” de la comunicación (Innerarity, D y Colomina C. 2020), proceso por el cual se puede producir un intercambio comunicativo directo, toda vez que el formato de esta red permite un proceso digital bidireccional, cooperativo y de integración entre los internautas. Crea las condiciones de una “ilusión de cercanía” entre, por caso, la esfera de la política y la ciudadanía. Este entorno participativo lleva a que los implicados sean activos y conscientes de su lugar en la “blogósfera”.

Quienes utilizan la red de Facebook acceden a una plataforma fenomenal no solo de intercambio, sino a la capacidad “multimodal” de la red. Es que los mensajes no solo se quedan en la producción de textos escritos, sino que generan

un proceso de convergencia con gran cantidad de recursos: textos, imágenes, videos... La falta de intermediación realza y potencia la acción comunicativa emprendida por los diferentes polos del proceso: en el caso de los dirigentes, la necesidad de que sean receptados sus mensajes es primordial en sus aspiraciones de que se conozcan lo que hace; mientras que en el caso de los internautas se abra la puerta a un intercambio con sus líderes y con sus pares. Esto crea un circuito de retroalimentación. El “me gusta” o el “compartir”, apenas son dos de los recursos que ofrece Facebook. Se produce un efecto de “cardo rodante”³. Un vez que se desliza por los flujos digitales su potencia y la ampliación alcanza a seguidores amplificando el intento inicial de persuasión.

En definitiva, Facebook es hoy una herramienta digital poderosa que debe ser tenida en consideración por los actores políticos que aspiren a alcanzar vastos sectores de la sociedad con el fin de crear escenarios comunicativos favorables a sus posiciones.

Sobre la base de las referencias previas, ¿cómo interpretar lo que sucede en el periodo de campaña electoral en la ciudad de Río Cuarto/Argentina?

Cuatro son las categorías tomadas para interpretar las interacciones en Facebook entre los candidatos a Intendente municipal de la ciudad de Río Cuarto y los internautas: “Emoticones”, “Compartir”, “Comentarios Totales” y “Comentarios del Candidato”.

Con la clasificación de “emoticones” nos referimos a un conjunto de íconos relativamente compartidos por la cultura de una sociedad. La red social Facebook presenta siete tipos que van desde el tradicional “Me Gusta”, pulgar hacia arriba, hasta “Me Enoja” pasando por “Me Encanta”, “Me Entristece”, “Me Importa”, “Me Divierte” y “Me Asombra”.

Esta amplitud pone de relieve una fuerza connotativa importante porque visibiliza un estado de ánimo particular del internauta frente al mensaje. Aunque escueta, la interacción del seguidor presenta un alto simbolismo y una acción performativa significativa. Así, los emoticones vienen a complementar o sustituir la acción del habla escrita por una convención que alimenta la conversación pública mediante un recurso expresivo no lingüístico de unidad mínima (Reig Alamino, A. y Elizondo Romero, A. 2018)

Para nuestro caso de investigación, se observa que el recurso de interpelación al mensaje de los candidatos es considerado en todas sus divulgaciones. Los valores son importantes para el conjunto de publicaciones de los líderes. Son el actual Intendente Llamosas y el candidato G. Abrile quienes más *clic* de “emoticones”

³ El “cardo” es un tipo de planta que posee espinas en las hojas y extremidades. Una vez secas, el viento las puede arrastrar y en su andar acumula lo que está a su paso hasta convertirse en un volumen totalmente diferente al momento inicial.

consiguen. Cuestión que debería ser comprendida bajo la referencia de que son dirigentes pertenecientes a los espacios políticos más importantes numéricamente de la ciudad, “Hacemos por Córdoba” y “Juntos por Río Cuarto” y en consecuencia los que mayor atracción de seguidores y difamadores pueden concitar. Claro está que el abanico de emoticones presentados por la red social de Facebook puede exhibir situaciones desde el agrado hasta el desagrado hacia la publicación.

Una segunda forma de interacción en la red social de Facebook es la de “compartir”. Significa que un usuario hace suyo el mensaje y lo difunde entre su comunidad de ‘amigos’. Al llevar a cabo esta acción social y comunicativa devela la intención de aceptación de lo difundido por el iniciador. De manera que el hecho de compartir registra además la multiplicación del espacio virtual de alcance del mensaje original. Por ejemplo, el emisor A emite un mensaje N que luego de ser receptado por una cantidad de Y se reproduce y genera la extensión de la red de receptores. Así, el acto de *compartir* tiene como límite solo el interés de los internautas por la temática difundida inicialmente.

Este proceso de reproducción comunicacional, en el caso de estudio, deja ver que son los mensajes del actual Intendente municipal son los que más se reproducen mediante la función de *compartir*. Muy lejos de los otros competidores. ¿Cuál podría ser la justificación para entender esa diferencia? Una posible respuesta puede darse desde la siguiente hipótesis: la estructura de comunicación del actual Intendente municipal cuenta con mayores recursos humanos y económicos disponibles para estar más tiempo conectados a las redes sociales y en consecuencia dar respuestas a los mensajes emitidos desde el candidato.

Esto último no implica alentar la existencia de un grupo de Troll, actores informáticos que suelen estar pago y que tienen varias misiones, entre las que aparece reproducir todo lo que un candidato divulgue, sino aceptar que estar en el poder político puede favorecer la existencia de una militancia permanente que complementa la acción real con la virtual. Obviamente que no es exclusivo del candidato Llamosas, pero como se expresó líneas arriba, las condiciones estructurales favorecerían a su capacidad de distribución –compartir- de los mensajes.

Un detalle, pero importante para complementar el análisis, refiere a que en las acciones comunicativas realizadas por los seguidores, sobretodo en los de Llamosas se encuentra el “Fan Destacado” una insignia que identifica la red de Facebook a quienes son activos participantes en las publicaciones de las páginas. Ser "Fan Destacado" es ser un asiduo visitante de ciertas páginas y que comparten e interactúan con todos sus contenidos, algo que la misma App premia de modo automático.

Los “comentarios” constituyen la tercera de las formas de llevar a cabo el proceso interactivo en la red de Facebook⁴. Este recurso debe ser dividido entre los seguidores del candidato y los propios juicios realizados por el dirigente.

Comentar significa expresar un juicio, opinión u observación personal acerca de algo o alguien. En nuestro caso, es la acción comunicacional realizada por todos aquellos que consideran que el mensaje recibido amerita tener una respuesta. Obviamente estas pueden cubrir un abanico que van desde posiciones positivas hasta el descredito público.

En ese sentido, se debe añadir que no solamente los internautas seguidores producen una respuesta a los mensajes enviados por los dirigentes, sino que son, en algunas ocasiones, los propios líderes los inmiscuidos en la conversación pública a través de respuestas a los comentarios recibidos.

La última observación aporta un factor importante en el proceso del debate democrático, toda vez que el candidato considera necesario darle identidad a quien expone sus puntos de vista sobre lo que él difunde. Riorda y Valenti (2011) hablan de “gobernauta”, dirigentes con capacidad de hacer uso de la tecnología digital para establecer un tipo de comunicación con sus seguidores. Son dirigentes que toman y le proporcionan un uso a los recursos tecnológicos y generan un proceso de intercambio y diálogo con los ciudadanos digitales.

Con esa actividad comunicacional, se amplía la base de la conversación pública y la participación en el debate público. Ambas cuestiones son fundamentales para crear las condiciones de una blogosfera más inclusiva y bidireccional. Pero sobre todo, aparece un intercambio directo entre las dos partes del vínculo político: dirigente-seguidor; aún cuando los líderes seleccionen los mensajes y el momento para difundirlos.

En nuestro estudio, ¿cómo se dan los cometarios de los internautas?, ¿los candidatos a Intendente municipal participan en la conversación pública?

En cuadro N°3 deja ver que en la categoría “Comentarios Totales” los candidatos Llamosas y Carrizo sobresalen en cantidades. Este dato es importante porque el primero representa al poder actual en el municipio, y el otro, a la sorpresa política del 2016. Que como se expresó, tuvo en la red social Facebook su principal medio para comunicarse con la ciudadanía local.

Un análisis más enfocado muestra -además- diferencias notorias entre ambos candidatos: los valores de “Comentarios del Candidato” distan entre uno y otro. Para el caso de P. Carrizo, los datos muestran una distinción importante en el momento de intercambiar con los seguidores. Si se toma el total de respuestas que realiza el

4 La Red Facebook presenta una forma de interacción, no analizada en esta investigación, que se genera mediante el recurso de las llamadas “stories”, pequeños historias de textos, videos o fotos que duran un tiempo determinado en la página de quien las envía.

dirigente sobre la cantidad de comentarios totales logrados en su página, el 18% corresponde a sus respuestas. Si bien no es un porcentaje elevado, lo ubica como el más dialógico de los que aspiran a ser Intendente de la ciudad.

Aunque con menor volumen, el candidato de Juntos por Río Cuarto genera diálogos con sus seguidores. Los datos en el cuadro revelan una escasa presencia de Abrile en este ítem, sin embargo una interpretación alienta a decir que la estrategia comunicacional de campaña bucea la posibilidad de contactos directos con los seguidores.

En cambio, el actual Intendente Llamosas, casi no tiene incidencia en esta cuestión. Solo una vez hace un comentario a uno de sus seguidores, con el fin de reafirmar una decisión política que puso en funcionamiento pero que no lo convierte bajo ningún caso en un dirigente digital.

En definitiva, los valores del cuadro señalan una actividad interactiva importante de los ciudadanos frente a los mensajes difundidos por los tres candidatos a Intendente municipal. Pero también deja ver la distancia existente entre el paradigma comunicacional digital y las acciones de los dirigentes. No toman en su total dimensión la posibilidad de la relación dialógica y bidireccional propiciada por la red. En especial, sobre todo desde el actual mandatario que activa un modelo de difusión (envío de información) más que de intercambio de opiniones y juicios entre los cibernautas.

Cuadro N° 3: Interacciones en Facebook

<i>Candidatos</i>	<i>G. Abrile</i>	<i>P. Carrizo</i>	<i>J.M. Llamosas</i>
<i>Interacciones Facebook</i>			
Emoticones (me gusta,...)	5793	3740	6297
Compartir	1341	326	2142
Comentarios Totales	818	1124	1112
Comentario Candidato	10	205	1

Conclusiones Finales

La “reanudación” de la campaña electoral en la ciudad de Río Cuarto pone de manifiesto que la situación de pandemia provocada por el Covid19 trae nuevos temas a los que los candidatos a Intendente municipal no pueden obviar o pasar de largo.

Cuestiones referidas a la prevención de la salud, a las políticas de circulación en la ciudad, la capacidad del sistema sanitario para enfrentar los riesgos de la enfermedad, apenas son algunos de los que cuelan en el nuevo escenario electoral.

Otros temas no salen de la agenda política. Algunos son tan importantes que arrastran meses sin ser resueltos. El ejemplo más definido proviene de la no circulación del transporte público en la ciudad luego de casi 4 meses. Problema que al momento de escribir estas páginas sigue sin ser resuelto con todas las derivaciones y consecuencias que repercuten sobre la ciudadanía.

En ese contexto se mueven los candidatos que puján por alcanzar la intendencia municipal. Y en ese contexto aparece el uso dado a la red social Facebook como herramienta para divulgar sus propuestas.

Así se forma un micro cosmos comunicativo donde los dirigentes mueven sus fichas para que la ciudadanía sepa lo que dicen, hacen y/o piensan públicamente. La indagación en la red Facebook de cada candidato muestra un modo profesional de hacer campaña electoral. Modo observado en la planificación del estilo, volumen y/o cantidad de publicaciones realizadas. Recordemos que para el periodo de estudio, los tres dirigentes publican en sus redes un cifra muy baja cada día, siguiendo los lineamientos del marketing político de que no es necesario la abundancia de publicidad política porque se corre el riesgo de agobio comunicacional de los internautas.

No se debe olvidar que la política no forma parte de las prioridades cotidianas de los ciudadanos. Diferentes informes dan cuenta de esa situación (Latinobarómetro, 2018). De ahí que saturar con publicidad o presencia de actividades políticas puede transformarse en contraproducente; sin embargo, retirarla o desatenderla es generar un vacío no aconsejable, sobre todo en tiempos electorales donde la ciudadanía podría estar con mayor predisposición o activada social y políticamente a inmiscuirse en esta temática.

En otro orden, es fundamental traer los procesos de interacción generados entre líderes y internautas. Lo más relevante del estudio deja ver los modos dispares de vinculación que llevan a cabo los candidatos. El actual intendente municipal J. Llamosas es quien menos se vincula con los cibernautas. La lectura a los datos de las publicaciones lo muestra renuente a generar canales de contacto directo. Haciendo caso omiso a la biblioteca que sugiere alentar la conversación con los seguidores

Los otros candidatos presentan un perfil de líder interactivo. Abrile y Carizo se perfilan como candidatos predispuestos a entablar contactos con quienes comentan

sus publicaciones. Tal decisión los acerca a un tipo de dirigente digital, hacer uso de las herramientas tecnológicas para lograr un proceso dialógico y bidireccional. No obstante esta acción de política comunicacional no significa desconocer la jerarquía y poder diferenciados en el proceso interactivo en el que se ubican los candidatos con relación a los seguidores.

Aún así, hay que recordar que mayor cantidad de seguidores no significa mayor cantidad de votos. Un seguidor no es igual a un voto. Ni un “Me Gusta” reconoce legitimidad política plena del líder. Como tampoco mayor cantidad de publicaciones no implica mayor cercanía con los seguidores, pues la política también tiene una arena diferente donde se disputa, que es sobre el territorio.

Elecciones, Candidatos y Redes: un estudio al uso de Facebook en la elección a Intendente en una ciudad intermedia es un aporte al conocimiento de lo que son las campañas electorales en ciudades intermedias en un contexto específico, signado por la pandemia del Covid19 y donde las redes sociales como Facebook juegan un papel importante en la estrategia electoral y el alcance a sectores de la población.

Bibliografía Utilizada

Aruguete, Natalia (2015) El poder de la agenda. Política, medios y público, Bs. As., Biblos.

----- (2020) “Más allá de la polarización política. Un análisis de la red #2x1, en Poliszuk, S. y Barbieri, A. (Cords) Medios, agendas y periodismo en la construcción de la realidad. Nueva edición [en línea]. Viedma: Editorial UNRN, ([www.http://books.openedition.org/eunrn/4943](http://books.openedition.org/eunrn/4943)), -fecha de consulta 30-7-2020).

Beccassino, Angel (2016) “No todo es marketing, cariño”, en Ivoskus, D. y Hernández, M. (Eds.) (2016) Cumbre mundial de comunicación política –Quito, Ecuador-, Bs. As., La Crujía, pp, 19-32.

Calvo, Ernesto y Aruguete, Natalia (2020) Fake News, trolls y otros encantos, Bs. As., Siglo XXI.

Calvo, Ernesto (2015) Anatomía política de Twitter en Argentina. Bs. As. Campo intelectual.

Cano, Diego (2017) Jungla 3.0 Trolls, información y desinformación, Bs. As., Pluma digital.

Coll, Damian y Carrel, Ariel (2017) ¡En campaña!. Manual de comunicación política en redes sociales. Paidós, Bs. As.

Consejo Económico y Social, Río Cuarto (2019) Informe sobre el uso de las redes sociales digitales. Río Cuarto/Argentina.

Gelpi Texeira, R. (2018) Política 2.0: las redes sociales (Facebook y Twitter) como instrumento de comunicación política. Estudio de caso Uruguay, Madrid, Universidad Complutense.

Informe Latinobarómetro 2018 www.latinobarometro.org INFORME_2018.

Informe de Digital 2020 Global Digital Overview(<https://datareportal.com/global-digital-overview>).

Innerarity, Daniel y Colomina, Carme (2020) “Introducción: desinformación y poder, la crisis de los intermediarios”, en Innerarity, Daniel y Colomina, Carme (Coords.) (2020) Desinformación y poder. La crisis de los intermediarios. Revista Cidob, Barcelona, Nueva Epoca, N° 124, pp. 7-11.

Monteiro, Ramón (2015) “Las redes sociales en la política local”, en Monteiro, Ramón, Vera Lilian y Ferrero, Hugo (Eds.) (2015) Sociedad, actores y conocimientos: contribuciones desde la diversidad, Río Cuarto/Arg., UNRC, pp.271-289.

Monteiro, Ramón, Vera, Lilian y Vaca Narvaja, Hernán (2017) Comunicación política y redes sociales en Argentina, en Revista Mexicana de Comunicación, Vol. 1, N°. 140, pp. 74-81.

Reig Alamillo, Asela y Elizondo Romero, Alejandro (2018) “Un análisis de la reacción me gusta en Facebook desde los estudios de la interacción”, en Estudios de Lingüística Aplicada, año 36, número 67, pp. 45–75.

Riorda, Mario (2016) Cambiemos: el eterno retorno de la Argentina. Bs. As., Planeta.

Riorda, Mario y Valenti, Pablo (Coords.) (2011) Gobernautas y ciudadanos. Los gobernantes latinoamericanos y la gestión de las redes sociales. BID.

Van Dijck, Jose. (2016) La cultura de la conectividad. Una historia crítica de las redes sociales, Bs. As., Siglo XXI.

Sitios WEB

<https://yiminshum.com/instagram-2020-digital/> -consultado 4/8/2020-

Diario Puntal (22-7-2020) <https://www.puntal.com.ar/>

Pujas ideológicas en la sociedad por el aborto: polarización y el discurso legislativo de Victoria Donda en el Congreso Nacional (2018)

MATEO LUCIANO PIUGH

mateopiugh@outlook.com

Universidad Nacional del Litoral

Resumen

El presente trabajo se basa en la construcción de las herramientas lingüísticas usadas por la exdiputada nacional Victoria Donda Pérez a la hora de tomar la palabra en el Congreso Nacional en el año 2018 donde el debate por la Interrupción Voluntaria del Embarazo dio rienda suelta a ciertas posturas ideológicas generadas por la abstinencia de presentación del proyecto por parte del kirchnerismo durante su gestión y la creciente presión del movimiento feminista en la agenda pública por su carácter de hegemonía surgente o alternativa.

Es menester recalcar que Argentina fue el foco mediático de forma internacional por la cobertura masiva del debate en, por ejemplo, Reino Unido de la mano de The Guardian o en los estados norteamericanos por el diario New York Times.

Al esquematizar el debate desde un lente argumentativo, es notable la grieta que éste genera provocando una distinción de la sociedad en extremos completamente contrapuestos por la confrontación de ambas posturas: ¿aborto si o aborto no?

Por esto último, empleamos el discurso de la diputada Donda debido a la riqueza en términos metalingüísticos relacionados con la teoría de la argumentación como es la presencia de un ethos moderno, negaciones metalingüísticas, uso de discursos tachados de prohibidos y una evidente desigualdad marcada entre quienes comparten su pensamiento y quienes no permitiendo una mayor profundización de estas categorías dicotómicas; con su elocución se genera un nuevo paradigma que permite dar cuenta de la polarización anteriormente nombrada.

Consideramos que definir al aborto como un tema sensible que divide a la sociedad no es exagerar debido a la extrema contraposición de solicitudes al Estado argentino y por la característica de tabú que posee el tópico.

Palabras clave: polarización / aborto / ethos

Un breve recorrido histórico del aborto en Argentina

En 1921, se aprobó en el Código Penal una legitimación parcial siendo este no punible cuando pelagra la salud del cuerpo gestante, si el embarazo fue resultado de una violación sexual y, también, cuando pelagra la vida. Desde ese entonces, los movimientos feministas comenzaron a luchar para que la Interrupción Voluntaria del Embarazo (I.V.E. en adelante) no sea sancionable afirmando que es una cuestión de salud pública y un derecho de los cuerpos gestantes.

Años siguientes, si bien se habían convocado movilizaciones feministas para lograr este derecho durante las últimas décadas del siglo XX, las mismas fueron calladas por la carencia de importancia en el asunto en un contexto patriarcal. No obstante, el cambio de siglo implicó un cambio de paradigma.

No es hasta junio de 2015 cuando surge una nueva consigna, un nombre que comienza a resonar en las calles porteñas que, posteriormente, se extendería al resto de los callejones del país: “Ni Una Menos”. Este frente político feminista (compuesto por diferentes agrupaciones de mujeres) se propuso como meta la aprobación del IVE y la condena a la violación machista “(...) es un colectivo que reúne a un conjunto de voluntades feministas, pero también es un lema y un movimiento social”¹.

A pesar de que el proyecto de legalización fue tratado en 2018 ante el Congreso de la Nación Argentina, es fundamental mencionar que antes se había intentado en siete ocasiones que ello suceda. De todas maneras, el proyecto de ley obtuvo media sanción en la Honorable Cámara de Diputados para luego ser vetado en la Cámara de Senadores días siguientes.

A la hora de estudiar las movilizaciones sociales llevadas a cabo en Argentina es necesario mencionar la fecha emblemática del 8 de marzo, Día de la Mujer Trabajadora, donde las ciudades son repletas (en su mayoría) de mujeres para reivindicar su lucha para derribar el patriarcado y exponer la violencia machista que la justicia defiende para lograr una sociedad más justa e igualitaria. Dichas protestas, con el pasar de los años, fueron aumentando hasta llegar a 500.000 personas² en 2018 donde la Plaza de Mayo se tiñó de color verde en simbolización de lograr el aborto legal, seguro y gratuito.

Avanzando en la esquematización del debate, es visible la polarización que este genera dividiendo a la sociedad en dos extremos no solo institucional, sino también públicamente

1 Disponible on-line: <http://niunamenos.org.ar/quienes-somos/carta-organica/>

2 Disponible on-line: <https://www.cronista.com/economiapolitica/La-marcha-de-8M-una-verdadera-mareaafeminista--20180308-0098.html>

considerando la personificación que el pañuelo produce. En primer lugar, se encuentran los defensores del niño por nacer que se identifican con el pañuelo celeste que tiene inscripto “salvemos las dos vidas” en su logo; este sector de la sociedad es de índole conservador ya que justifican su pensar en libros eclesiásticos, como también, en un derecho universal conocido como el derecho a la vida. Por esto mismo, las agrupaciones que conforman este sector son, por ejemplo, los grupos religiosos. En segundo lugar, los que se identifican con el pañuelo verde, son las feministas que abogan por una sociedad igualitaria con una educación sexual integral en los colegios. Asimismo, tiene lógica que el pañuelo representativo de los verdes recite “Educación sexual para decidir, anticonceptivos para no abortar, aborto legal para no morir” por la necesidad de hacer reformas en los sistemas de educación, salud y justicia para llegar a modificar profundos cambios culturales patriarcales.

Desde una óptica discursiva, el tratamiento de la ley IVE dio rienda suelta a las más variadas postulaciones ideológicas, científicas y políticas al respecto. Dentro de la dimensión de las posiciones principalmente ideológicas se encuentran argumentos que refieren a los valores morales y religiosos como, por ejemplo, el de que la vida existe desde el momento de la concepción, y que abortar es sinónimo de cometer un homicidio y de atentar en contra de la dignidad de la familia nuclear. A pesar de esto, el contexto permitió la existencia -minoritaria- de grupos religiosos que apoyaron la ley como la agrupación Católicas por el Derecho a Decidir.

¿Quién es Victoria Donda?

Victoria Donda, Diputada Nacional por “Libres del Sur” (al momento del debate) en 2018 pertenecía a una afiliación política de centro-izquierda. La trayectoria política de la ahora ex-diputada se remonta a los años 90, cuando era estudiante universitaria, y participaba activamente en la corriente estudiantil “Venceremos” donde se inicia en la política ayudando a niños de los barrios con apoyo escolar.

Posteriormente, forma la agrupación Libres del Sur que permite que sus tareas parlamentarias comiencen en 2007 al ser elegida como Diputada Nacional por la provincia de Buenos Aires gracias a una coalición que su agrupación forma con el Frente para la Victoria. Tres años después, es seleccionada para ocupar el cargo de presidenta en la comisión de DD.HH, factor no menor considerando el simbolismo que representa que una bebe apropiada durante la dictadura cívico-militar ocupe

un cargo para defender derechos humanos que fueron escalofriantemente quebrantados en esa época.

Años más tarde renueva su banca al integrarse junto con Libres del Sur al Frente Amplio Progresista en el año 2011 para que nuevamente, en 2015, producto de la alianza de Libres del Sur, el Gen y el Socialismo, asuma como Diputada Nacional de “Progresistas” en la ciudad de Buenos Aires. Eventualmente, forma su propio partido en 2018 conocido como “Somos” que integra desde 2019 el “Frente de Todos” mientras ejerce desde ese mismo año la dirección del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo.

Construcción del ethos discursivo y pre-discursivo, inferencia, negación metalingüística y la polarización generada

Para definir el ethos discursivo y prediscursivo en el discurso de Victoria Donda se retoma la concepción de Maingueneau (2002) donde propone una reformulación de la idea de ethos retórica o aristotélica basada en el ethos propiamente discursivo. El autor propone una concepción más recóndita ya que el garante no se observa únicamente a través del contenido del discurso, sino también por sus características físicas como representaciones colectivas que el auditorio posea del mismo, es decir, el ethos prediscursivo debido a que “(...) implica a la vez tomar en cuenta las representaciones que los participantes se hacen el uno del otro; pero también la estrategia de habla de un locutor que orienta el discurso de manera de formarse a través de él una cierta identidad” (Maingueneau, 2002:3).

Donda edifica la identidad de una legisladora experimentada, militante y feminista que se encuentra comprometida con llevar adelante la aprobación del proyecto desde muchos años antes de que se tratase en el recinto. Además, hay que tener en cuenta que la diputada es conocida públicamente por sus discursos tachados de polémicos y exagerados -para el ala opositora- así que sus compañeros y compañeras de recinto pueden llegar a tener sus prejuicios o consideraciones privadas sobre su persona:

“Cuando juré como diputada de la Nación para este período legislativo, lo hice con mi pañuelo verde, este que hoy tengo delante de mí banca, cuando no se vendía en todas las esquinas ni estaba atado en los bolsos de cada una de las chicas de las escuelas secundarias de nuestro país que apoyan este proyecto de ley. Este es un proyecto que venimos presentando desde hace 13 años en este Congreso. Quienes militamos afuera por el derecho y la legalización del aborto nos comprometíamos todos los años a

tratarlo y no podíamos hacerlo. Lo hemos logrado y eso hay que festejarlo” (Victoria Donda, 13-6-18, Congreso de la Nación).

El haber jurado como diputada de la nación con el pañuelo verde y traerlo a colación al momento de enunciar, el hecho de que se posicione en un lado del recinto, junto a los “verdes”, dando a entender que es el lugar de lo bueno, lo justo y equitativo mientras que, los “celestes”, ocupan el sector de la hipocresía, hace que su experiencia como militante precursora sea retomada junto a los estereotipos que sus colegas puedan llegar a tener sobre ella en ese contexto de lucha, la militancia feminista o la larga lucha por la campaña del aborto; aunque es importante desarrollar la legitimidad e incluso superioridad que le otorga este lugar de militante y pionera. Hay que recordar que el estudio del *ethos* pone el foco en la eficacia de esta posición enunciativa, y no tanto en una correspondencia con saberes previos o datos extradiscursivos.

Dichos estereotipos, se vinculan al mundo *ethico* (Maingueneau, 2002) y el *ethos* prediscursivo que preceden y envuelven al *ethos* discursivo. Estas simbolizaciones ayudan a que la oradora pueda captar al público al que le dirige la palabra por compartir la misma opinión que, en este caso, es estar a favor de la despenalización del aborto y es en el discurso el lugar en el que la oradora negocia con estas representaciones previas que componen el *ethos* prediscursivo. Asimismo, involucra situaciones estereotípicas próximas al garante; en el caso del fragmento en cuestión vemos este mundo *ethico* implícito en la situación de militante: experiencia, trayectoria feminista y transgresora por no importarle la aceptación política.

Por otra parte, la categoría del *ethos* aporta a la explicación de los efectos que tiene este "proyecto que venimos presentando" en el discurso. Un oyente reconoce que ese venimos alude a los argentinos y argentinas que pertenecen al colectivo feminista pro aborto. De la misma manera, utilizando el concepto de inferencia propuesto por Brown y Yule (1993), el destinatario podría inferir en el pasaje expresado por Donda “es un proyecto que venimos presentando desde hace 13 años en este Congreso (...) no podíamos hacerlo. Lo hemos logrado y eso hay que festejarlo” en relación con la influencia o presión del movimiento feminista antes de la “concesión” del ejecutivo.

Como he dicho anteriormente, Donda delinea las marcadas desigualdades entre quienes comparten su pensamiento y quiénes no. Según plantea Roland Barthes (1993), el orador se posiciona marcando la diferencia con un otro: yo soy éste, yo no soy aquel. A través de esta construcción, este *ethos*, la diputada marca una

dicotomía de valores y personalidades entre quienes voten a favor o en contra e intenta deslegitimar el discurso opositor por su carácter contradictorio:

“No están votando por las dos vidas, porque si así fuera habrían presentado un proyecto que derogase el artículo 86 del Código Penal, que sí autoriza el aborto. Si defienden las dos vidas, hay que defender todas, incluso las de los hijos de los violadores. Pero no se animaron a hacer eso porque muchos no están de acuerdo. ¡Entonces, no mientan! ¡No defienden las dos vidas! ¡Defienden el statu quo!” (Victoria Donda, 13-6-18, Congreso de la Nación).

Al acusar a la oposición de defender el statu quo, se da lugar a que el discurso de defender las dos vidas sea marcado de conservador por oponerse a la ampliación de derechos por verlo como un atentado al niño por nacer. Más precisamente, damos cuenta de la utilización de la negación metalingüística que se caracteriza por “descalificar el marco discursivo impuesto por una palabra anterior del interlocutor y por situarse siempre en un espacio discursivo diferente del rechazado o descalificado” (Negroni, 1998: 229; Negroni y Tordesillas Colado, 2001: 209); que se da, en este caso, al enunciar “no, no defienden las dos vidas. Defienden el statu quo” donde se anula el presupuesto provista de “defensa de las dos vidas” por su carácter contradictorio donde el marco discursivo es descalificado ya que la locutora, al descartar el enunciado, genera y se posiciona en un nuevo marco discursivo dónde busca empatizar con la realidad y demostrar que los que se oponen a la legalización del aborto aprueban que las prácticas clandestinas continúen y que no regularlas no solo no evita que desaparezcan, sino que el peligro de los cuerpos gestantes siga acrecentándose.

Para concluir con este subtítulo, se aprecia en las citas extraídas del corpus, como la legisladora emplea técnicas argumentativas para producir o acrecentar una mayor adhesión del auditorio hacia su discurso. Es clave la construcción de un ethos discursivo que, a través de la enunciación, genera una mayor credibilidad en su hablar ya que ésta es la que negocia con los estereotipos previos que abundan en el mundo ethico que envuelve al ethos prediscursivo.

Por otra parte, la polarización ya hablada, se da cuenta cuando Donda descalifica el discurso opositor por la existencia de un jaque en sus valores, permitiendo que se de baja las convicciones razonables y la legitimidad de su discurso. De todas maneras, estos polos opuestos no solo son captados en un discurso legislativo ya que éste es uno de los tantos; sino que hoy en día se evidencia ésta grita societaria en las redes sociales dónde los y las intelectuales que defienden cada posición se enfrentan en acalorados y extensos debates:

“Dicen que una mujer que abortó no debería tener vergüenza. ¿Cómo no tener vergüenza de matar al propio hijo en el vientre? Disponer del propio cuerpo para aniquilar el cuerpo de otro siempre será motivo de vergüenza...” (Agustín Laje, politólogo, publicación de Twitter, 21 de julio de 2018).³

“Legalizar el aborto es un grito de autonomía de las mujeres para decidir sobre su cuerpo. Eso cuestiona el hueso del patriarcado y es histórico. Pero además queremos ampliar derechos en una etapa de retrocesos en todos los ámbitos...” (Julia Strada, doctora en desarrollo económico, publicación de Twitter, 13 de junio de 2018). 4

Los ejemplos dados son pocos en relación a la masividad que persiste, por otra parte, es menester traer a colación el ejemplo dado unos párrafos atrás, ya que al hablar de categorías dicotómicas no podemos pasar de alto la personificación y simbolismo que el uso del pañuelo celeste o verde provoca debido a que es una de las señales frecuentes de la polarización que aún persiste: ¿es un derecho o un atentado al niño por nacer?

La perspectiva del debate desde un lente foucaultiano

En primer lugar, he de mencionar que el poder para Foucault (2005) no es un objeto, sino que lo caracteriza por ser una red donde las relaciones desiguales entre sujetos son las que lo producen. En segundo lugar, el poder produce modos de saber y, por ende, realidades; el saber y el poder confluyen para crear realidades que utiliza la diputada en su enunciación.

Se puede identificar las verdades y realidades producidas por el discurso de la diputada a través de los mecanismos de exclusión que son una hipótesis del autor que afecta al discurso para que se divida según sea de exclusión o de inclusión:

“(…) supongo que en toda sociedad la producción del discurso está a la vez controlada, seleccionada y redistribuida por ciertos números de procedimientos que tienen por función conjurar los poderes y peligros, dominar el acontecimiento aleatorio y esquivar su pesada y temible materialidad” (Foucault, 2005:14).

³ Disponible on-line: <https://twitter.com/AgustinLaje/status/1020687502204723200?s=20> ⁴ Disponible on-line: https://twitter.com/Juli_Strada/status/1006909184556830720?s=20

Estos procedimientos son donde se encuentran lo prohibido, separación y rechazo, es decir, oposición entre razón y locura, y por último lo verdadero y lo falso, también denominado voluntad de verdad. El primero es con el que estamos familiarizados ya que es la prohibición de ciertos discursos o saberes a través de, por ejemplo, el “tabú”, el derecho exclusivo o privilegiado del sujeto que habla.

Las prohibiciones que operan sobre un discurso revelan su vinculación con el deseo y el poder del que enuncia este. En la intervención de la diputada, se puede apreciar dicha prohibición discursiva en el discurso al decir:

“Acá no hablamos de aborto sí o aborto no. A mí me pesan los embriones que no van a nacer, pero creo que el derecho es progresivo. También me pesa, y mucho más, la cara de las mujeres que gozan plenamente de todos sus derechos y no pueden acceder a la salud pública por la clandestinidad. Hablemos de eso. Estamos discutiendo aborto legal o aborto clandestino. La clandestinidad mata. Quienes voten que no, votan por un sistema de clandestinidad” (Victoria Donda, 13-6-18, Congreso de la Nación).

Donda, al decir “hablemos de eso”, hace referencia a un tema delicado que puede llegar a herir la susceptibilidad del oyente y llama la atención de sus destinatarios sobre la prohibición o el tabú de hablar de la realidad clandestina al momento de realizarse una interrupción en un embarazo al enunciar imperativamente, “eso” haciendo referencia a la ya mencionada clandestinidad de los abortos.

De la misma manera, da cuenta como del lado opuesto a la discusión, no se retoma lo que pasan las mujeres que practican interrupciones ilegales de embarazos, es un hecho que sucede y no se tiene en cuenta, porque es un asunto que debe evitarse por la ya mencionada susceptibilidad. Por otra parte, la diputada interpela a la discusión y la toma como propia al mencionar “la clandestinidad mata” considerando que es hija de desaparecidos de la ya conocida dictadura cívico-militar que marcó a un país.

El segundo mecanismo de exclusión es el que divide a los discursos racionales de los irracionales: oposición entre razón y locura. Podemos identificar un rechazo que impone la diputada y tacha de irracional y/o absurdo cuando pone en jaque una contradicción de un discurso previo de una de las diputadas presente en el recinto:

“Cuando a una diputada que se opone a este proyecto se le preguntó por qué estaba de acuerdo con que se le practicara un aborto a una mujer víctima de una violación, pero no estaba de acuerdo con la legalización y despenalización del aborto, respondió:

“Porque una mujer violada no está ejerciendo la libertad. La que consiente una relación sexual se debe hacer cargo del resultado” (Victoria Donda, 13-6-18, Congreso de la Nación).

Lo absurdo, en este caso, se traduce a la falta de congruencia que nota Donda en sus adversarios a la hora de establecer los ejes de la discusión.

Por último, el tercer mecanismo es el que podemos ver expresado en la oposición entre los saberes verdaderos y los falsos. En el discurso de la diputada no se puede afirmar una diferencia dicotómica entre lo que considera “verdadero” o “falso”, pero si se lo analiza desde afuera, se es capaz de distinguir la voluntad de verdad que lo caracteriza vinculada a la práctica del poder, práctica que ejercen aquellos legisladores en contra del proyecto a diferencia del discurso analizado. Esta voluntad de verdad se apoya en la institucionalización de la prohibición de la interrupción voluntaria del embarazo en cualquier caso que no sea amparado por la ley donde queda claro que el problema está en las estructuras patriarcales que el poder trae consigo ya que el proyecto implica una contrahegemonía que debe generar cambios institucionales.

Para concluir, dejamos en claro que no hay un discurso que sea verdadero o falso, sino que estos responden a determinados fragmentos de poder que es donde la verdad se encuentra reglamentada y legitimada. Estos procedimientos de exclusión, como hemos aclarado, que actúan desde el exterior, se vinculan con el deseo y el poder y funcionan como un filtro de los discursos partiendo de la idea de que, en toda sociedad, la producción material de los propios escritos está controlada, seleccionada y redistribuida por cierto número de procedimientos.

Algunas conclusiones

A lo largo de este trabajo se intenta dar cuenta de cómo el tratado de la IVE en el Congreso Nacional dio rienda suelta a confrontaciones en cada rincón del país. Una de las justificaciones de esta grieta puede ser por el carácter de tabú, anteriormente nombrado, que el tópico sostiene en la sociedad.

Es apasionante como Donda hace un recorrido histórico, apenas le dan lugar para tomar la palabra, de su trayectoria en el proyecto y como fue pionera de este, aun cuando la oposición la tachaba de dar discursos “locos” o “polémicos” por no compartir su punto de vista. Por esto mismo se hizo empleo de su discurso, su historia de vida, como política, la hace un referente clave para analizar el aborto desde distintos puntos de vistas ya que, como hemos dicho reiteradas veces, su

discurso en el recinto es abundante en materia argumentativa permitiendo que sea un ejemplo accesible para discutir el aborto, polarización y pujas ideológicas en la sociedad ocasionadas por éste.

Por otra parte, la transición del gobierno kirchnerista al macrista implicó la necesidad de tratar el proyecto de aborto legal ya que éste se encontraba en un punto cúlmine por la ausencia de tratado durante la gestión anterior y, por otra parte, las calles, como en muchas otras ocasiones, hicieron valer su voz ya que el feminismo cada día se volvía más fuerte. El motivo de esto último puede ser variante, pero lo relevante de este momento fue la existencia de tanta presión social que, a la nueva gestión, no le quedó otra alternativa que habilitar la discusión por más que la cabecera del poder ejecutivo haya estado en contra de la posible sanción de ésta.

Por esto último, definimos al feminismo como un golpe a la hegemonía, entendiendo a esta última como un “cuerpo de prácticas y expectativas en relación con la totalidad de la vida (...) es un vívido sistema de significados y valores-fundamentales y constitutivos- que en la medida en que son experimentados como prácticas parecen confirmarse recíprocamente” (Williams, 1980: 131). Precisamente, la definimos como una hegemonía alternativa (Williams, 1980) por la posibilidad de entenderla como una propuesta de construcción a partir de distintas formas de luchas no solo políticas y económicas, sino que conduzcan un sentido de actividad revolucionaria mucho más profundo y activo siendo éste el caso ya que el movimiento feminista cuestiona la legitimidad del Estado imponiendo y luchando por un nuevo sistema de valores que permita modificar profundamente cambios culturales con el fin de disminuir, progresivamente, el patriarcalismo que abunda.

Y he aquí la verdadera grieta de la sociedad que permite que ambas posturas sean reaccionarias. El patriarcalismo instalado en el sistema de ideas que se reproduce por la ideología dominante (Althusser, 1970) no es algo de la modernidad, sino que las hegemonías presentes y pasadas⁴ lo fueron calcando. Esto no sucede solamente en las sociedades latinoamericanas, sino que se expande por todo el continente viejo y el resto del mundo; y es el fin del feminismo derribar estas imposiciones patriarcales permitiendo que se viva en una sociedad igualitaria y equitativa en materia política, social, laboral y económica.

4 Se habla de hegemonías pasadas ya que el patriarcalismo no es solo propio de ésta, sino que la creencia de la superioridad del hombre ante la mujer se fue reproduciendo a lo largo del tiempo de forma intermitente.

Bibliografía

- Althusser, L.** (1970) *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*. Freud y Lacan. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Aristóteles** (2005 [2007]) *El arte de la Retórica*. Buenos Aires: Eudeba.
- Brown, G. y Yule, G.** (1983 [1993]) "Cap. 2 "El papel del contexto en la interpretación", de *Análisis del discurso*, Madrid: Visor.
- Foucault, M.** (1996) "Unas instituciones completas y austeras", en *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Madrid: Siglo XXI.
- Foucault, M.** (2000 [2003]) "Tercera conferencia (De la verdad entre particulares y la verdad pública: el nacimiento de la indagación jurídica)", en *La verdad y las formas jurídicas*, Barcelona: Gedisa.
- Foucault, M.** (2004) "Verdad y poder", en *Microfísica del poder*. Buenos Aires: Editorial La Piqueta.
- Foucault, M.** (2005) *El orden del discurso*. Buenos Aires: Tusquets.
- Foucault, M.** (2013) "La prisión vista por un filósofo francés", en *El poder, una bestia magnífica*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- García Negroni, M. M.** (1998) "Negación metalingüística, argumentación y escalaridad", en *Signo y Señal*, 9, pp. 227-252.
- Maingueneau, D.** (2002). "Problèmes d'ethos", en *Pratiques* N° 113/114, pp. 55-67. Traducción: M. Eugenia Contursi.
- Williams, R.** (1980) "La hegemonía"; "Tradiciones, instituciones y formaciones"; "Dominante, residual y emergente"; *Marxismo y Literatura*. Madrid: Península.

La comunicación política en Twitter: análisis de la estrategia del presidente de El Salvador durante el primer período de la pandemia del Covid-19

LEANDRO SOTO

sotomleandro@gmail.com

Universidad de Buenos Aires - Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe.

ÁLVARO FERNÁNDEZ CASTEX¹

alvarofcastex@gmail.com

Universidad de Buenos Aires - Instituto de Investigaciones Gino Germani

Resumen

De un tiempo a esta parte las redes digitales se transformaron en una herramienta esencial en la producción y circulación del discurso político. En el contexto de la crisis sanitaria causada por el Covid-19 se han empleado con diversos fines: difundir información gubernamental, recomendar y concientizar a los usuarios sobre medidas de prevención o también para confrontar con adversarios políticos. En ese sentido, retomando perspectivas teóricas de la comunicación social y la ciencia política, esta ponencia pretende caracterizar el tipo de liderazgo político del presidente Nayib Bukele a través del análisis de su estrategia comunicacional llevada a cabo en Twitter durante el desarrollo de la pandemia del Covid-19 en El Salvador. La metodología es de carácter descriptiva con base empírica y se realiza un análisis de los tweets producidos por la cuenta @nayibbukele en el periodo de marzo a junio de 2020. Se analizaron, a través de un proceso de recolección manual, las producciones de la red social en función de dos variables: el perfil institucionalista y el personalista. En este desarrollo se sustenta que el estudio de los nuevos procesos de mediatización de la política, con base en las redes digitales, resulta ilustrativo para comprender el modo en que la comunicación política juega un rol preponderante en la dinámica de los procesos democráticos actuales.

Palabras clave: Democracia / Comunicación política / Redes digitales

¹ Los autores de esta ponencia autorizan su publicación en el marco de las 5° Jornadas de Ciencias Política del Litoral. Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral Facultad de Humanidades y Ciencias, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 6 y 7 de mayo de 2021.

Introducción

Desde 1994, la política salvadoreña dirimió sus conflictos a través de un sistema bipartidista integrado por Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), ubicado hacia la centroderecha del espectro político y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), ubicado hacia la centroizquierda. ARENA gobernó El Salvador durante 20 años consecutivos (1989 – 2009) y el FMLN lo hacía desde 2009 hasta que el 3 de Febrero de 2019 Nayib Bukele, el candidato presidencial de Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU), ganó las elecciones y se convirtió en el primer presidente que no pertenecía a ninguno de los dos partidos tradicionales. Con poca experiencia en la administración pública fue, hasta 2011, un empresario del mundo del marketing que lideraba la empresa publicitaria de su padre. Su carrera en la administración pública comenzó en 2012, al convertirse en alcalde de un municipio de 8.000 habitantes en Nuevo Cuscatlán, luego en 2015 hizo una apuesta mayor y consiguió la alcaldía de San Salvador, ciudad capital. Ambos cargos los desarrolló bajo el ala política del FMLN, sin embargo en 2017 lo acusan de autoritario y es echado del partido. A partir de eso, tuvo varias intenciones en formar su propio partido para competir en las elecciones presidenciales de 2019 pero al no llegar con los plazos legales, se postuló a través de Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU), un desprendimiento centroderechista de ARENA. Su campaña presidencial se centró en un discurso “anti-establishment”, característico de un candidato “outsider”, que resultó innovador y rupturista del sistema político tradicional y a través de una eficaz utilización de las redes digitales, delineó un liderazgo personalistasustentado en la espectacularización de la política, su figura carismática y empresarial (Grassetti, 2020). Así, luego de cumplir casi dos años frente a la primera magistratura, la performance gubernamental de Nayib Bukele se centra en un estilo político-individual, en el que las decisiones y la imagen del gobiernorecaen solamente en él.

En el contexto de la pandemia causada por el Covid-19, el día 22 de marzo de 2020 el presidente Nayib Bukele utilizó su cuenta de Twitter para anunciar el inicio de la cuarentena obligatoria en todo el país, por un periodo de treinta días. Asimismo fueron anunciadas diversas medidas de asistencia económica y social. El martes 28 de abril de 2020, el gobierno emitió un nuevo decreto para anunciar la extensión de la cuarentena hasta el 16 de mayo del año 2020. Sin embargo el 7 de mayo se decretó una “cuarentena especial” con medidas de prohibición de circulación estrictas por 15 días, en este marco el hashtag #15DíasPorSv fue empleado como parte del anuncio en las redes digitales. Vencido dicho plazo la cuarentena fue prorrogada hasta el 6 de junio de 2020.

Marco teórico

Desde una perspectiva situada a comienzos del siglo veinte las formas de mediatización han sufrido vertiginosas transformaciones. En el plano político el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación han cobrado protagonismo en diversas manifestaciones sociales, contiendas electorales y novedosas formas de circulación y producción del discurso político (Rovira, 2016). La creciente centralidad de los medios de comunicación y de las redes digitales ha generado mayor acceso a la información por parte de los ciudadanos y además, la posibilidad de que los gobiernos informen en tiempo real. Por esta razón, la gestión de los mismos se encuentra constantemente sometida a publicidad. Canel (1999) considera que se establece, entonces, una “campana permanente” en la que el líder político es altamente visible, ocupando un lugar central en los medios de comunicación para ser claramente reconocible e identificable por los ciudadanos.

Novaro (1994) evidencia que desde la década de los noventa se estructura en América Latina un nuevo sistema de representación que basa la capacidad de gestión y estabilidad política en la figura de nuevos líderes. En este contexto ocurren procesos caracterizados por la personalización de la política, en los que se imponen decisiones personales, no reglamentadas y concentradas en la persona que ejerce el liderazgo. Frente a este escenario, el predominio de la imagen y la espectacularización moldean la identidad representativa del líder. Prevalece, entonces, la visibilidad del ámbito privado y un uso intensivo de los medios de comunicación. En consecuencia, la personalización de la política ha llevado a una comprensión simplificada de la vida política como el mero enfrentamiento entre personajes públicos. Además, se oculta la complejidad estructural de la política, y sus relaciones de poder, y lo que prima es una concepción egocéntrica de las problemáticas en detrimento de una concepción social. En este sentido no solo se ve afectada la calidad democrática, sino que “se minimizan algunos de los elementos básicos de la representación política misma: la argumentación y la deliberación” (D’Alessandro, 2011: 330).

En la actualidad, en las sociedades hipermediatizadas y en paralelo a la crisis de los medios masivos tradicionales (Carlón y Scolari, 2009), se establecen operaciones de digitalización del discurso político y nuevas formas de interacción entre representantes y representados sin la necesaria intermediación de la prensa (Slimovich, 2021). Esto implica, entre otros factores, que los internautas pueden expresar sus opiniones con menos filtros por lo que la circulación de los discursos en las redes adquieren mayor complejidad y dinamismo.

Respecto al uso de las redes digitales y su relación con la política es necesario realizar dos observaciones pertinentes. Una primera observación supone que la información producida en Twitter se centra en “círculos politizados y está concentrada en un número relativamente pequeño de usuarios cuyos mensajes son retuiteados masivamente” (Calvo, 2015:21). Si bien actualmente esta red social no es la que posee mayor grado de penetración, es una de las redes digitales que evidencia mayor producción de contenido en relación a la política. Ello da lugar a una segunda observación en relación a los mensajes producidos por los políticos. Aruguete (2019) considera que dichos mensajes tienden a circular más extensamente debido a que sus acciones afectan la vida en el mundo no virtual. Esto implica un alto grado de jerarquía y mayor probabilidad de que sus mensajes alcancen alto grado de circulación, sobre todo en comunidades que evidencian mayor grado de pertenencia y congruencia cognitiva. En este sentido se consolidan burbujas de información (Aruguete y Calvo, 2018) en torno a un reparto selectivo de los contenidos que cada usuario visualiza en su muro.

Una primera aproximación al estudio de la estrategia comunicacional de Bukele en Twitter, en el contexto de la emergencia sanitaria del Covid-19, invita a pensar el rol del liderazgo político en la dinámica democrática. Se debe tener en cuenta que los procesos de crisis pueden socavar la legitimidad de la democracia, es por eso que el comportamiento estratégico de los actores políticos, la rendición de cuentas y la participación ciudadana son los pilares para procesar conflictos, generar consensos y tomar decisiones estables (Miño y Busmail, 2015), por lo tanto la construcción de consensos son fundamentales para contrarrestar la “capacidad delegativa” del presidente, el cual se erige como la persona habilitada para gobernar el país de la forma que le parezca, constituyéndose en el intérprete del interés nacional por fuera de las instituciones políticas (O'Donnell, 2004).

En ese sentido, el uso de Twitter en el ámbito político y su relación con la democracia ha marcado una evolución en la forma en que se manejan las campañas electorales y en la interacción entre gobernantes y gobernados. El caso del uso de la red social twitter por parte de Bukele para promover mandatos, nombramientos y despedir funcionarios da cuenta de un perfil político que concentra alto poder de decisión, apela a la espectacularidad y apuesta por un liderazgo de carácter personalista por fuera de la dinámica institucional corriendo el riesgo de socavar la legitimidad del régimen democrático. En esa dirección, cobra sentido la observación de Burdman (2019) respecto a que la comunicación en redes digitales

evita la competencia de propuestas y atenta contra el componente deliberativo y racional de la democracia.²

Tal como refiere Riorda (2019), el problema del uso político de las redes digitales es cuando convierten al gobernante en una celebrity porque imprime un nivel de desconocimiento sobre la complejidad de la gestión, se entiende que el uso personalista en un proceso electoral es favorable, pero debe contrastarse con el mayor nivel de institucionalidad posible cuando se gobierna³. En un contexto de crisis como el de la pandemia del Covid-19, un perfil político de carácter personalista impacta negativamente en la relación de las demandas ciudadanas y en la elaboración de las políticas públicas consensuadas entre los diversos actores del sistema político. En ese sentido, la confección de políticas que expresen las demandas ciudadanas es fundamental para dar mayor satisfacción social. Donde esto no ocurre, los asuntos públicos reflejan unilateralmente la posición de la elite gobernante, con alto nivel de concentración y ejercicio discrecional del poder. Por eso, la dispersión del poder produciría un mejor funcionamiento de las instituciones democráticas, ya que en este contexto se valorizan los acuerdos y negociaciones que generan resultados equilibrados y eficientes con mayor satisfacción social (Abal Medina, 2003).

Un análisis respecto a la comunicación política llevada a cabo en la red social Twitter por el presidente de El Salvador supone la implementación de una estrategia de colmena (Ruiz-Alba y Mancinas-Chávez, 2020). La misma se centra en la interacción y retroalimentación con sus ministros en base a órdenes que son respondidas por medio de la red social. Para comprender con mayor amplitud esta forma de intercambio en la gestión del presidente salvadoreño, resulta ilustrativo dar cuenta de dos estilos de comunicación gubernamental caracterizados como abiertos y cerrados. Amadeo (2014) establece nueve variables que deben ser tenidas en cuenta para el análisis de dichos estilos: “enunciador, papel asignado a los medios de comunicación masiva, vocero, destinatario, discurso, enfoque, comunicación de los ministerios, producción de recursos y, finalmente, uso de Tics

2 Según el autor las redes potencian los discursos que provienen de la cuenta más poderosa. En ese sentido utiliza el ejemplo del presidente Trump que tiene capacidad de crear él mismo la agenda política y así se aleja cada vez más de que sean las propias instituciones las que marquen los temas relevantes. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/encendidos-los-peligros-de-gobernar-a-disparos-de-twitternota-de-tapaasdfel-sadfdunt-iure-dolortisl-il-delesse-niscipsum-zzrilitdonald-trump-o-la-politica-como-serie-de-la-tele-nid2282704>

3 El autor expone que la espectacularidad cobra sentido en el uso cortoplacista y en el uso largoplacista lo que debe prevalecer es la comunicación gubernamental y que el rol de las redes digitales están asociadas a las características cortoplacistas con la idea de sorprender antes que gestionar. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/encendidos-los-peligros-de-gobernar-a-disparos-de-twitternota-de-tapaasdfel-sadfdunt-iure-dolortisl-il-delesse-niscipsum-zzrilitdonald-trump-o-la-politica-como-serie-de-la-tele-nid2282704>

y redes digitales” (p.16). Desde la concepción de una comunicación gubernamental abierta interesa, a los fines de este desarrollo, destacar tres afirmaciones: primero los medios de comunicación y los periodistas son actores principales en la mediación entre gobierno y opinión pública, segundo los gobernantes se dirigen tanto a públicos neutrales como amigos y enemigos, y tercero el sistema de comunicación gubernamental abierto permite una interacción de doble vía en el que las redes digitales son centrales para canalizar la opinión de los ciudadanos. Por otro lado, el sistema de comunicación cerrado debe ser observado desde una posición opuesta. En este sentido el protagonista de la comunicación es el gobierno, en tanto que establece los límites de los medios de comunicación como intermediarios y se dirige directamente a la ciudadanía. En este caso, es la figura del presidente quien ocupa el lugar central y sintetiza en su figura la información del gobierno y el logro de los ministros. Por esta razón su gabinete solo tiene voz cuando el presidente les otorga la palabra. En el plano discursivo se emplea un tono dramático, heroico y emotivo. En este contexto las redes digitales poseen información de una sola vía, es decir, sin cuestionamientos o intercambios con sus interlocutores, es en este sentido que “se impone un sistema de gobierno por el cual quien gana las elecciones se considera con derecho a implementar las normas que quiera sin tener en cuenta el punto de vista de la oposición, lo que a su vez genera fuertes resentimientos políticos” (Amadeo, 2014: 19).

Corpus y metodología

En este análisis se pretende estudiar la estrategia comunicacional llevada a cabo por Nayib Bukele, presidente de El Salvador, en la red social Twitter en el contexto de la crisis sanitaria causada por la pandemia del Covid-19. El análisis de dicha plataforma, la más usada por el presidente salvadoreño, resulta paradigmático para comprender la incidencia de las redes digitales en la dinámica política actual del país. Asimismo se considera que el estudio de esta red social y su dimensión comunicativa desempeña un papel fundamental para indagar sobre los liderazgos políticos actuales y el impacto sobre la calidad democrática.

Interesa estudiar especialmente el perfil político y comunicativo de Bukele en el contexto de la pandemia del Covid-19 teniendo en cuenta que su liderazgo carismático se sitúa por fuera de las instituciones políticas lo que dificulta la construcción de consensos, el debate deliberativo y las decisiones estables. Los interrogantes que conducen esta investigación suponen, por un lado la puesta en tensión respecto a la continuidad de una estrategia de comunicación basada en un

perfil personalista o la necesidad de emplear una estrategia de carácter gubernamental en un contexto excepcional, ya que en general la comunicación de crisis impone el desafío de operar con paradigmas disruptivamente nuevos y bajo presión, lo cual implica cambiar las reglas de juego y los tiempos habituales (Riorda, 2011). Y por otro, observar qué estilo de comunicación (Amadeo, 2014) empleó, para realizar conclusiones sobre el liderazgo que desarrolló Bukele en el manejo de la crisis del Covid-19.

La metodología es de carácter descriptiva con base empírica a través de un análisis de contenido de los tuits producidos por la cuenta @nayibbukele. El universo de análisis abarca los tuits producidos desde el 22 de marzo hasta el 22 de mayo del año 2020 y fueron delimitados con el buscador avanzado de la red social. La muestra de tuits a analizar se seleccionó en base a mensajes producidos por Nayib Bukele, por lo tanto los retuits sin ninguna producción por parte de él no fueron tenidos en cuenta. Esta muestra se compone por 802 tuits que fueron recolectados y analizados de manera manual a través del buscador avanzado de twitter.

En un primer momento de esta investigación se hizo un relevamiento general de estudios previos sobre el perfil político y comunicativo del presidente salvadoreño en la red social twitter y su relación con las instituciones políticas. En un segundo momento, mediante un procedimiento manual se seleccionó una muestra de tweets utilizando como variable el motivo temático vinculado a dos indicadores: perfil institucionalista y perfil personalista. Se considera como motivos temáticos relacionados al perfil institucionalista los referidos a la difusión de información de políticas públicas, discurso de consenso y discurso pedagógico-racional y al perfil personalista lo referido a la difusión de opiniones personales, discurso de batalla y discurso emotivo-impositivo. En un tercer momento se desarrollan conclusiones en perspectiva a la estrategia comunicacional adoptada por el presidente salvadoreño durante de la pandemia del Covid-19, el rol de su liderazgo político en relación a las instituciones políticas en un contexto de excepcionalidad y su impacto en la dinámica democrática.

Análisis de Twitter en la pandemia

Con su llegada al poder, Nayib Bukele ha consolidado el uso de su cuenta personal de Twitter como una herramienta de gobierno. La misma ha sido empleada para impartir decisiones que incluyen, entre diversas acciones, el nombramiento y destitución de ministros y órdenes a miembros de su gabinete, que

son respondidas de manera inmediata. En este apartado se analizará la estrategia comunicacional empleada por Bukele en Twitter desde el 22 de marzo de 2020, inicio de la cuarentena en El Salvador, hasta el día 30 de junio de 2020. Se han recolectado un total de 1416 tuits producidos por la cuenta @nayibbukele teniendo en cuenta el texto e imagen de cada tuit y los enlaces embebidos. Los mismos han sido clasificados en torno a las categorías “institucionalista” y “personalista”. Asimismo interesa aclarar que el contenido retuiteado por Bukele que no agrega ningún tipo de producción u opinión propia no fue considerado representativo para los fines de este estudio.

Perfil institucionalista

La comunicación gubernamental permite conocer la capacidad institucional y las condiciones de gobernabilidad que dotan de consenso a las gestiones (Riorda, 2006). En este sentido se pretende observar el modo en que Nayib Bukele aplica una estrategia comunicacional como jefe del Poder Ejecutivo, con un enfoque predominantemente gubernamental. Se hace referencia especialmente a todo mensaje que posibilite acompañar y mejorar la comunicación del gobierno. Tal como refiere Elizalde (2006) “para poder proyectar, desarrollar y hacer de modo eficaz y sistemática cierta cantidad de políticas públicas en las mejores condiciones posibles” (p.146). Para la clasificación posterior dentro de este perfil se han considerado tres motivos temáticos: difusión de información sobre políticas públicas, discurso de consenso y discurso pedagógico-racional.

Información sobre políticas públicas

En este motivo temático se tuvo en cuenta la divulgación de información sobre las políticas implementadas para afrontar la crisis sanitaria, ya sean medidas de salud, económicas o sociales y todo anuncio que suponga dar a conocer el accionar del gobierno. Las mismas comprenden en su gran mayoría la difusión de partes diarios respecto a la evolución de contagios, muertes y pacientes recuperados de Covid-19. En segundo lugar se trata de contenidos que dan cuenta de la construcción y puesta en valor de centros de salud abocados al tratamiento de la pandemia y en tercer lugar información sobre medidas de abastecimiento, restricciones de circulación y medidas de contención económica y social. Interesa destacar que dentro de este motivo temático se recolectaron 695 tuits, dentro de los

cuales predominan los informes diarios sobre la cantidad de contagios y muertes por la pandemia del Covid-19. Además, dentro de esta caracterización se tuvieron en cuenta los reportes diarios sobre la cantidad de homicidios en El Salvador.⁴ El mismo se considera un dato relevante ya que el país es uno de los más afectados respecto a los índices de violencia y muertes por el enfrentamiento entre pandillas.

El presidente anunció por cadena nacional el inicio de la cuarentena obligatoria mediante un decreto con vigencia desde el día 22 de marzo, fecha en la que publica el detalle del mismo en su cuenta de Twitter (ver imagen 1). Entre otros factores, dicho decreto hace referencia a la constitución, a otros decretos ejecutivos y legislativos y a reglamentos internos del órgano ejecutivo para justificar la restricción del tránsito a nivel nacional con el fin de salvaguardar la salud de la población.



Imagen 1. Tuit sobre el inicio de la cuarentena

Fuente: <https://twitter.com/nayibbukele/status/1241827872010108928>
Twitter 22 de marzo de 2020

Discurso de consenso

Este motivo temático comprende toda producción de discurso que busque alcanzar acuerdos con actores político-institucionales, organizaciones y medios de

4 El presidente Bukele comparte diariamente el reporte de homicidios y femicidios de la Policía Nacional Civil. Puede visitarse el tuit en el siguiente enlace: <https://twitter.com/nayibbukele/status/1242694462763151360>

comunicación para trabajar en conjunto frente a la pandemia. Las mismas están compuestas por mensajes que llaman a la unidad, dando la idea de un trabajo en equipo por fuera de la disputa partidista. Interesa destacar que, pese a no contar con la mayoría parlamentaria, el presidente usó este discurso de manera escasa en sus producciones en la red social.

En esta dimensión se registraron tuits con un discurso conciliador destinado exclusivamente a los alcaldes de todo el país. Por el contrario, no se encontraron tuits que refieran, por ejemplo, a construir consenso con los legisladores de la Asamblea Nacional, ni tampoco con sectores empresariales, medios de comunicación y organizaciones de otra índole. En ese sentido dentro de este motivo temático se han clasificado 18 tuits en total. Ejemplo de este nivel es un tuit del 19 de abril de 2020, en el cual Bukele invita a los alcaldes de todo el país a trabajar juntos contra la pandemia del Covid-19⁵. Además, el caso aquí presentado (ver imagen 2) Nayib Bukele retuitea al alcalde de la ciudad capital en busca de llamar a otros alcaldes de la región para trabajar de manera conjunta y dejar de lado las confrontaciones políticas.



Imagen 2. Discurso de consenso

Fuente: <https://twitter.com/nayibbukele/status/1257822089886732288>
Twitter 5 de mayo de 2020.

Discurso pedagógico-racional

Este motivo temático refiere a un tipo de discurso que tiene por objetivo concientizar y aportar conocimientos sobre los cuidados y la adopción de nuevas

⁵ Bukele destaca el trabajo conjunto con ciertos alcaldes del país e invita a sumarse a los demás. Puede visitarse el tuit en el siguiente enlace: <https://twitter.com/nayibbukele/status/1251730018767638528>

conductas en relación a la pandemia. En este sentido se recolectaron 45 tuits que dan a conocer datos, experiencias y recomendaciones que se sustentan, en la mayoría de los casos, con información accesible a la ciudadanía. Es decir, todo lo que suponga infografía, videos y links a notas periodísticas con información sobre la pandemia en otros países para explicar la implementación de medidas particulares como el distanciamiento social, el uso de tapabocas, el lavado de manos y la necesidad del cuidado individual como parte del beneficio colectivo. Un caso ilustrativo resulta cuando el presidente recupera un hilo de tuits para explicar que la estrategia de “no confinamiento” e “inmunidad colectiva” aplicada por Suecia ha producido numerosas muertes en relación a la cantidad de habitantes, sobre todo en la franja etaria de mayores de 70 años de edad⁶.

En un tuit del día 17 de abril del año 2020⁷, el presidente retuitea un video de la región de Puerto de La Libertad para explicar que se inicia un proceso de transmisión comunitaria, es decir que el virus se contagia localmente, y así concientizar sobre la necesidad de cumplir con la cuarentena obligatoria.

Dentro del perfil institucionalista se han relevado un total de 758 producciones. De las cuales 695 refieren estrictamente a la difusión de información de políticas públicas respecto al conteo diario de contagios, casos recuperados y muertes por Covid-19. Luego, con 45 producciones, se registra un discurso pedagógico-racional con énfasis en mensajes sobre la prevención y el cuidado para evitar el contagio de coronavirus. Por último, con un total de 18 producciones se evidencian mensajes que dan cuenta de la necesidad de lograr consenso y trabajar en equipo para afrontar la crisis sanitaria en El Salvador. Estos resultados fueron incluidos en el gráfico a continuación:

6 El presidente cita de forma recurrente los casos de países que pese a contar con sistemas de salud más desarrollados han colapsado por no seguir las medidas confinamiento comunitario. El tuit puede ser visitado en el siguiente link: <https://twitter.com/nayibbukele/status/1262154941898133505>

7 Fuente: <https://twitter.com/nayibbukele/status/1251297594694938625>

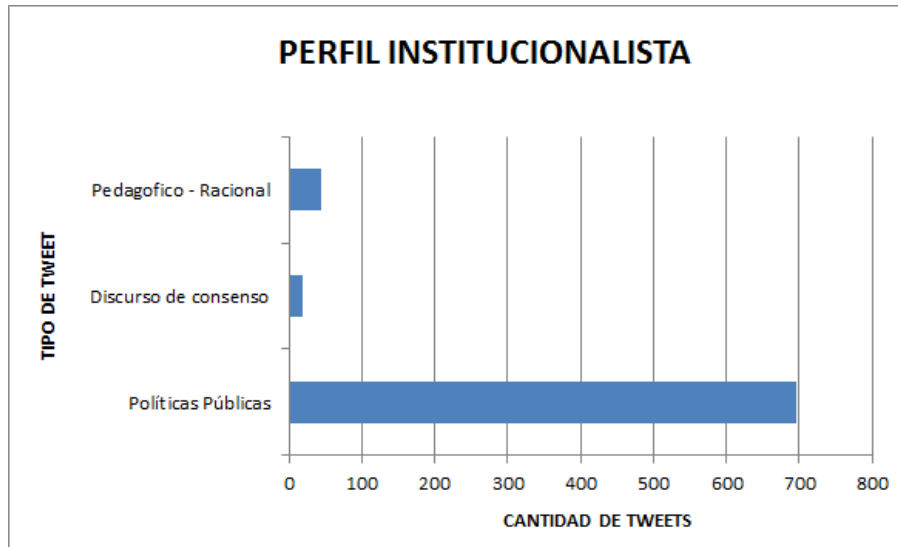


Imagen 3. Gráfico del perfil institucionalista
Fuente: elaboración propia

Perfil personalista

Tal como se hizo referencia en el apartado teórico, se considera que en el perfil personalista ocurren procesos caracterizados por la imposición de decisiones personales, concentradas en la figura de Nayib Bukele como líder del Poder Ejecutivo. En este contexto predomina la espectacularización, la visibilidad del ámbito privado y un uso recurrente de la disputa entre amigos y enemigos. En este sentido se tuvieron en cuenta como motivos temáticos la difusión de opiniones personales, discurso de batalla y discurso emotivo-impositivo.

Difusión de opiniones personales

En esta categoría se han recolectaron 56 tuits con información de la vida privada como fotos o vídeos de miembros de la familia del presidente y posteos que exceden su figura institucionalista como primer mandatario de El Salvador. Cabe destacar en este punto que Nayib Bukele es quien maneja su cuenta de Twitter lo cual lo lleva, entre otros factores, a ser caracterizado mediáticamente como el “presidente millennial”⁸. En ese sentido resulta ilustrativo destacar que al poco tiempo de asumir como presidente se autoproclamó en su biografía de Twitter como “el presidente más cool del mundo”, a raíz de un youtuber que lo había catalogado de esta forma.

⁸ Esta caracterización fue empleada por diversos medios en relación a que Bukele es el presidente más joven de Latinoamérica y usa su cuenta de twitter como herramienta de gobierno. Uno de los casos de referencia es el del diario El País disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/05/10/america/1557514884_727483.html

Posteriormente, con el nacimiento de su hija, la descripción fue cambiada por “papá de Layla”. Las fotos de la hija del presidente, en la cuna o usando un teléfono celular, fueron empleadas por él para dar a conocer diversas políticas como por ejemplo el plan impulsado por el ministerio de educación para la divulgación de clases virtuales. Además, en esta dimensión se observan mensajes referidos a su creencia religiosa y a contenidos relacionados al humor. Durante la pandemia del Covid-19, Bukele tuvo un discurso confesional, en el que depositó su fe en Dios y llamó a la sociedad a rezar para poder afrontar y solucionar la crisis sanitaria. Por ejemplo, el 7 de Mayo tuiteó que si la sociedad tenía un poco de tiempo le pidiera a Dios por El Salvador.⁹

La captura seleccionada (ver imagen 4) fue producida en el contexto de diversas denuncias respecto a la ausencia de Bukele y su familia en El Salvador durante el mes de abril de 2020. En consecuencia el presidente subió una foto en el escritorio de su despacho para mostrar que se encontraba en el país y además desmintió irónicamente haber sido secuestrado por extraterrestres, ridiculizando las denuncias. Luego diversos usuarios crearon memes en base a la publicación colocando al presidente en el espacio o al mando de una nave espacial, incluso Bukele subió la foto del posteo original con un fondo “galáctico” y la presentó como “nueva foto de perfil”.¹⁰



Imagen 4. Discurso de opinión personal

Fuente: <https://twitter.com/nayibbukele/status/1252791472920891392>
Twitter 21 de abril de 2020

9 Cabe recordar que El Salvador establece en su Constitución Nacional, el carácter laico del Estado. Puede visitarse el tuit en el siguiente enlace: <https://twitter.com/nayibbukele/status/1258264202319446016>

10 Puede visitarse el tuit en el siguiente enlace: <https://twitter.com/nayibbukele/status/1252826645720821760>

Discurso de batalla

Comprende la producción de un tipo de mensaje que construye un adversario y busca confrontarlo. En ese sentido se expresa con mayor claridad la oposición entre amigo-enemigo (ver imagen 5). En la recolección de esta dimensión se registró una amplia producción de mensajes en contra de alcaldes, representantes de partidos políticos de la oposición, empresas privadas como bancos y proveedoras de internet, organizaciones sociales y no gubernamentales y grupos de pandillas. En ese sentido, se obtuvieron 481 tuits en total, entre los cuales se encuentran una gran cantidad que confrontaban de forma directa con los dos principales partidos de la oposición en El Salvador. Como por ejemplo, el día 12 de abril Bukele tuiteó que ARENA y el FMLN tenían una alianza perversa que buscaba matar al pueblo salvadoreño para favorecer sus propios intereses partidarios.¹¹

Respecto al tratamiento de pandilleros alojados en cárceles de El Salvador en el contexto de la crisis sanitaria causada por la pandemia, se han divulgado imágenes en diversas cuentas oficiales del gobierno que hacen alusión a condiciones de extremo hacinamiento y reclusión. El día 27 de abril Nayib Bukele subió un tuit con imágenes del personal penitenciario sellando las puertas de las celdas para evitar la comunicación entre miembros de las pandillas¹². Además, se evidenció un tipo de discurso que buscó contrarrestar la divulgación de “fake news” atacando a ciertos medios de comunicación masivos.

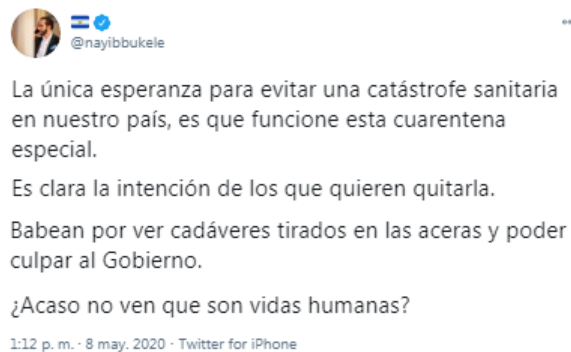


Imagen 5. Discurso de batalla

Fuente: <https://twitter.com/nayibbukele/status/1258791862015610880> - Twitter 8/8/ 2020

11 Y los diferenció de otras facciones minoritarias que colaboraron con el gobierno. Puede visitarse el tuit en el siguiente enlace: <https://twitter.com/nayibbukele/status/1249495612560728065>

12 Las imágenes generaron controversias entre miembros de organizaciones de derechos humanos por contradecir las normas de salubridad y distanciamiento social requeridas en el contexto de la propagación del virus. Puede visitarse el tuit en el siguiente enlace: <https://twitter.com/nayibbukele/status/1254876843099992076>

Discurso emotivo-impositivo

Se caracteriza por la presencia de contenidos que apelan a la emoción de los usuarios. En este motivo temático se recolectaron 121 producciones. En ellas Bukele empleó imágenes, videos o el relato sobre experiencias de vida y la capacidad de resiliencia de ciertos ciudadanos. Si se lleva adelante una observación general es posible observar como rasgo predominante el uso de órdenes directas. En este sentido es recurrente la utilización de la frase “se ordena” para emitir mensajes a miembros del gabinete, organismos y empresas que en la mayoría de los casos son respondidos de forma inmediata en la misma plataforma. Un caso ilustrativo surge de un intercambio que Bukele tuvo con el Banco Agrícola de El Salvador, a raíz de un conflicto con trabajadores de la salud. Haciendo uso de las dos dimensiones que se mencionan en este apartado, el discurso refleja por un lado un nivel emotivo al referirse a los trabajadores de la salud como héroes y un nivel impositivo al ordenar al banco solucionar el conflicto o, en caso contrario, ajustarse a las duras penas que le impondrá el Estado.¹³ En un tuit del día 16 de abril de 2020¹⁴, el presidente salvadoreño muestra las fotos de un joven trepado a un árbol que busca obtener conexión a internet y acceder a las clases virtuales. En este contexto, Nayib Bukele le ordena al Secretario de Innovación de la Presidencia que se le otorgue al estudiante conexión a internet gratuita y de calidad.

Dentro del perfil que ha sido caracterizado como personalista, se han relevado un total 658 producciones. En primer lugar 481 refieren a un discurso de batalla en el que Nayib Bukele, enfrenta a adversarios políticos, gobiernos que lo precedieron, empresas y organizaciones, pandillas, medios de comunicación opositores a su gobierno y otras instituciones políticas del Estado como el Poder Legislativo y el Poder Judicial de El Salvador. En segundo lugar se encuentra un tipo de discurso emotivo-impositivo con un total de 121 producciones. En ellas se destacan vídeos e imágenes con un perfil mayormente heroico que hace referencia al personal de la salud y a las fuerzas de seguridad como los principales protagonistas para combatir la pandemia del Covid-19. Finalmente, en tercer lugar, con 56 producciones se encuentra la difusión de opiniones personales. Dentro de ellas tiene una gran presencia las producciones referidas a la vida privada, a las creencias religiosas del presidente y a mensajes con tono humorístico.

13 El Banco Agrícola descontó parte del dinero de un bono de \$150 para trabajadores de la salud entregado por el Estado. El presidente ordena la devolución de dicho monto. Puede visitarse el tuit en el siguiente enlace: <https://twitter.com/nayibbukele/status/1251304683693658114>

14 Fuente: <https://twitter.com/nayibbukele/status/1250909448811556867>

Cada una de las producciones, dentro del perfil personalista, fueron representadas en el gráfico que se encuentra a continuación:

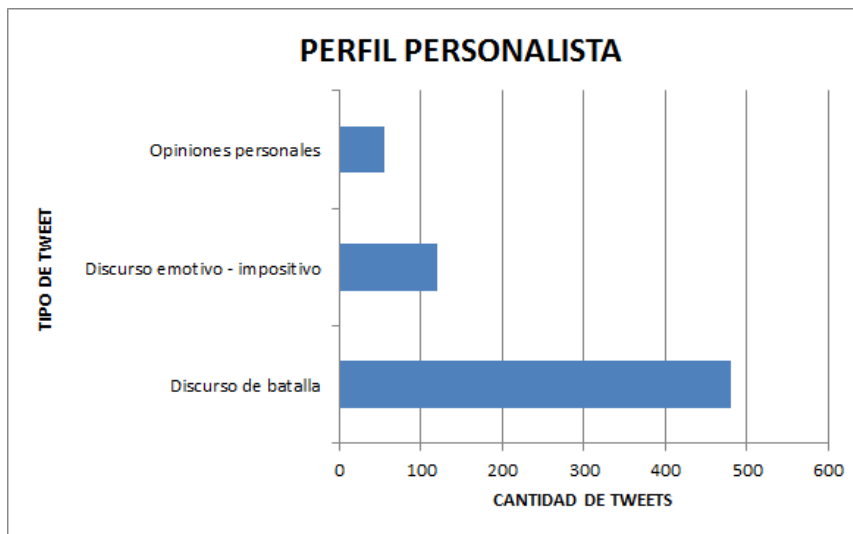


Imagen 6. Gráfico del perfil personalista

Fuente: elaboración propia

Conclusión

El uso de la red social Twitter, por parte de Nayib Bukele, expresa un tipo de liderazgo personalista, en el cual exalta su figura y concentra alto nivel de decisionismo. En relación a lo analizado en el contexto de la crisis sanitaria, la mayor producción de tuits se enmarcan en el perfil institucionalista con un total de 758 producciones, de las cuales 695 son sobre difusión de la cantidad de contagios, recuperados y muertes diarias por el Covid-19. Se evidencia, entonces, que dicho perfil resultó preponderante en el análisis producto de que Bukele concentró la difusión de los reportes diarios. Es decir, el foco informativo se centró en la figura del presidente ya que fue el encargado de dar a conocer la evolución de la pandemia en El Salvador. Sin embargo, se observa un alto componente del perfil personalista con un total de 658 producciones, de las cuales 481 refieren a discursos de batalla contra los legisladores del FMLN y ARENA. Además, se evidenciaron críticas directas a la función de la Asamblea Legislativa y la Corte Suprema de Justicia. La dimensión de los discursos de batalla contrasta ampliamente con la producción de discursos de consenso de los cuales solo se registraron 18 tuits. Frente a este panorama es posible afirmar que el alto grado de confrontación que sostiene Bukele, en su producción de tuits, reviste consecuencias políticas que afectaron a la construcción de acuerdos para superar de manera conjunta la crisis causada por la pandemia del Covid-19.

El presidente de El Salvador empleó en Twitter, durante el periodo analizado, una estrategia comunicacional de tipo cerrada. La misma se caracterizó, en el plano comunicacional, por una dinámica de tipo directa con los gobernados, sin la necesaria intermediación de los periodistas. Si se sitúa el análisis en la transmisión de información entre representantes y representados, es posible afirmar que esta fue de una sola vía. Es decir, sin cuestionamientos o intercambios con sus interlocutores, prescindiendo del punto de vista de la oposición, lo cual generó cierto resentimiento político. En cuanto al tipo de discurso emotivo-impositivo se han registrado un total de 121 producciones, entre las cuales se destaca el estricto control de la voz ministerial que solo adquirió entidad cuando el presidente lo permitió. Es decir que Nayib Bukele continuó con su estrategia habitual de transmitir órdenes a través de twitter a diversos ministros, empresas y otros funcionarios de su gobierno. En este contexto también se registró una amplia presencia de discursos que apelan a la emoción de los seguidores, los cuales empleó de forma recurrente marcando un estilo emotivo y teatral que se concentró en la construcción de héroes y villanos.

Además se evidenció una alta presencia de la espectacularización y de la opinión personal. Si bien esta categoría posee 56 tuits, es la que cuenta con mayor repercusión por parte de los seguidores. Este rasgo permitirá plantear nuevas hipótesis respecto a las preferencias de la ciudadanía y la conformación de los liderazgos políticos en el contexto de las sociedades hipermediatizadas.

Teniendo en cuenta la estrategia comunicacional llevada a cabo en la red social Twitter durante el desarrollo de la pandemia del Covid-19, se considera que Nayib Bukele prescindió de un comportamiento estratégico-racional y de los mecanismos institucionales para darle entidad a un perfil sustentado en su carisma y decisión personal. En este contexto, resulta preciso realizar dos consideraciones finales para un contexto de crisis, la primera de ellas supone que la construcción de políticas estables y decisiones equilibradas son pilares fundamentales para sostener la legitimidad del régimen democrático. En caso contrario, se escenifica un panorama en el cual el ejercicio del poder de manera discrecional refuerza la capacidad delegativa del presidente. La segunda recae en la necesidad de asegurar la dispersión de poder para un mejor funcionamiento de las instituciones políticas, ello estimula la construcción de consensos entre los diversos actores del sistema político, lo que contribuye a una mayor calidad y estabilidad democrática.

Bibliografía

- Abal Medina, J. M.** (2003): Análisis comparado del desempeño institucional de tres gobiernos locales: una propuesta metodológica, Instituto de desarrollo económico y social; *Desarrollo Económico*; N° 43. 135-157. 2003.
- Amadeo, B.** (2014): Diferentes miradas sobre la comunicación gubernamental. *Ficha Pedagógica de la materia Opinión Pública*, Cátedra Amadeo, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Argentina.
- Aruguete, N.** (2019): ¿Twitter acrecienta la polarización política?, en *Beers & Politic*. N° 2. 21-25. 2019.
- Aruguete, N. y Calvo, E.** (2018): #Tarifazo. Medios tradicionales y fusión de agenda en redes sociales. *InMediaciones de la Comunicación*, 13(1), 189-213.
- Calvo, E.** (2015): *Anatomía política de twitter en Argentina: Tuiteando a #Nisman*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Canel, M.** (1999): Comunicación política. *Técnicas y estrategias para la sociedad de la información*, Tecnos, Madrid.
- Carlón, M. y Scolari, C.** (2009): *El fin de los medios masivos: el comienzo de un debate*, Buenos Aires, La Crujía.
- D'Alessandro, M.**(2011): Liderazgo político. *Política. Cuestiones y problemas*. Miguel De Luca y Luis Aznar coords., Buenos Aires, Cengage Learning Argentina.
- Elizalde, L.** (2006): La comunicación gubernamental: problemas y soluciones estratégicas, en *La construcción del consenso: gestión de la comunicación gubernamental*, Luciano Elizalde, Damián Fernández Pedemonte y Mario Riorda (eds.), Buenos Aires, La Crujía Ediciones.
- Grassetti, J.** (2020): El discurso político de Nayib Bukele en Twitter. *Cuaderno 112 Centro de Estudios en Diseño y Comunicación (2020/2021)*. pp 205-224, Buenos Aires, Argentina.
- Izaguirre Ramos, J.** (2017): El relato de los candidatos outsiders. Análisis del discurso: Donald Trump, Pablo Iglesias y Mauricio Macri. *Personalización en comunicación política: de la técnica a la estrategia*. Coord. Pablo Vázquez Sande, España, Egregius.
- Miño, J. A. y Busmail, A. R** (2015): La democracia en América Latina, en *Democracia y Elecciones: Apuntes para una reforma política*, Buenos Aires, El Ateneo.
- Novaro, M.** (1994): *Pilotos de tormentas. Crisis de representación y personalización de la política en Argentina (1989-1993)*, Buenos Aires, Letra Buena.
- O'Donnell, G.** (2004): ¿Democracia delegativa?En *Contrapuntos: Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós.

- Riorda, M.** (2006): Hacia un modelo de comunicación gubernamental para el consenso, en Elizalde, L. D. Fernández Pedemonte y M. Riorda, *La Construcción del Consenso: Gestión de la Comunicación Gubernamental*, Buenos Aires, La Crujía Ediciones.
- Riorda, M.** (2011): Gestionando certidumbres: la comunicación de crisis no es comunicación gubernamental, electoral ni de riesgo, en Elizalde, Luciano, Fernández Pedemonte, Damián y Riorda, Mario. *La gestión del disenso: la comunicación gubernamental en problemas*, La Crujía, Buenos Aires, Cap. 1.
- Riorda, M.** (2019): Encendidos. Los peligros de gobernar a disparos de twitter, publicado en La Nación 31/08/2019. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/encendidos-los-peligros-de-gobernar-a-disparos-de-twitternota-de-tapaasdfel-sadfdunt-iure-dolortisl-il-delesse-niscipsum-zzrilitdonald-trump-o-la-politica-como-serie-de-la-tele-nid2282704>. Entrada: 10/05/2020
- Ruiz-Alba, N. & Mancinas-Chávez, R.** (2020): Estrategia de comunicación en Twitter de Nayib Bukele: el presidente milenial de El Salvador, en *Communication & Society*, 33(2), 259-275.
- Rovira Sancho, G.** (2016): *Activismo en red y multitudes conectadas. Comunicación y acción de internet*. División de Ciencias Sociales y Humanidades UAM-Xochimilco.
- Slimovich, A.** (2021): Pandemia global y política mediatizada. La comunicación presidencial argentina y sus repercusiones en Twitter en el primer semestre 2020. *Comunicación y hombre 2021*. N°17, pp. 85-102. Disponible en: <https://portalderevistas.ufv.es/index.php/comunicacionyhombre/article/view/647>

Eje 3: Teoría, Filosofía e Historia Política

Lo político en Jacques Rancière y Ernesto Laclau. Una mirada comparativa

IRINA ALMIRÓN GIMÉNEZ

irina.almiron@hotmail.com

Facultad de Ciencias Sociales - UBA

Resumen

El presente trabajo se propone describir y comparar las nociones de *lo político* que proponen Ernesto Laclau y Jacques Rancière. En tanto ambos autores pretenden pensar su especificidad, diferencian ontológicamente este concepto central de *lo social*. Lo político es aquel orden que viene a trastocar lo establecido, un orden de cosas que lejos de ser natural, está naturalizado. Si bien ambos basan su pensamiento en un profundo antiesencialismo, consideramos que las diferencias que adquieren sus disquisiciones respecto a la política valen la pena de ser abordadas en mayor profundidad. En primer lugar repondremos qué significado adquiere lo político para cada autor, en su estrecha relación con lo social. Luego procederemos analizando el concepto de pueblo, categoría también central en las teorizaciones de ambos pensadores.

Palabras clave: lo político / Rancière / Laclau

Algunas consideraciones previas

Tanto el historiador argentino Ernesto Laclau como el pensador francés Jacques Rancière provienen del marxismo como tradición del pensamiento. Más específicamente, ambos autores estuvieron en sus orígenes fuertemente ligados a la revolución cultural china y el maoísmo como movimiento revolucionario. Es importante destacar esto ya que, paradójicamente, las críticas que realizan como basamento de sus disquisiciones teóricas tomaron como puntapié inicial de crítica al materialismo histórico, denotando su imposibilidad de pensar la política. En contra del determinismo economicista del que peca gran parte del marxismo, así como de todo esencialismo y fundacionalismo, ambos autores, provenientes de latitudes completamente distintas, arriban a una concepción de lo político y lo social bastante análogas, en tanto y en cuanto consideran lo político como constitutivo de la objetividad social, en lugar de como un apéndice o reducto de la misma (Rey-Araujo, 2018:113).

Rancière, cuyo campo de indagación es inicialmente la teoría estética, se muestra preocupado por discutir con la premisa clásica del materialismo histórico que sostiene que las ideas dominantes de una época se corresponden con las ideas de la clase dominante, corolario del cual se deriva la conclusión que el proletariado sería incapaz de generar una visión de mundo propia. Siendo que a este autor francés le interesa específicamente el campo de la estética, traslada el cuestionamiento de esta premisa a dicho campo para discutir la supuesta incapacidad del proletariado de una producción cultural autónoma. Lejos de avalar el supuesto condicionamiento de clase y la supremacía de factores estructurales sobre los superestructurales, Rancière se dedica a estudiar la enorme proliferación de movimientos políticos obreros que se produce en la Francia del siglo XIX, dando origen a una gran diversidad de manifestaciones culturales e ideológicas. Posteriormente, en su célebre obra *El desacuerdo*, reclama ya en su introducción un retorno a la filosofía política, dado que esta ha estado “obstruida durante mucho tiempo por el marxismo, que hacía de la política la expresión o la máscara de las relaciones sociales” (5).

Ernesto Laclau, atento a los sucesos coyunturales de su época de juventud, imbuido en el clima revolucionario latinoamericano de los años sesenta, arriba a una conclusión similar. En su famoso texto en coautoría con la politóloga belga Chantal Mouffe, los autores se preguntan si el materialismo histórico como doctrina contribuye al objetivo emancipatorio o si, por el contrario, termina obstaculizándolo al impedir la práctica política. En el contexto del debate francés de la década del sesenta, muy dominado por las lecturas althusserianas que ponen en

jaque la predominancia de la estructura por sobre la superestructura a partir de la introducción del concepto lacaniano de *sobredeterminación*, la dimensión política e ideológica de la vida social cobrarán una mayor importancia.

Lo social como orden naturalizado

Para atender a la especificidad de lo político, Rancière distingue en *El desacuerdo* dos lógicas “del ser-juntos humano” (2007:43) que a menudo son fundidas en la categoría *política*. Es más, eso que habitualmente llamamos *política*, para Rancière es la policía u orden policial. Con este concepto Rancière rompe con el sentido común al referirse no solo a la institución de las fuerzas represivas —a las que llama baja policía— sino también a todo el conjunto de procesos que determinan la organización del orden social, asignando identidades que son tomadas como naturales e incuestionables. La lógica policial es aquella encargada de definir las partes o ausencia de parte de las partes; es dominación. En palabras del autor,

“La policía es primeramente un orden de los cuerpos que define las divisiones entre los modos del hacer, modos del ser y los modos del decir, que hace que tales *cuerpos sean asignados por su nombre a tal lugar y a tal tarea; es un orden de lo visible y lo decible que hace que tal actividad sea visible y que tal otra no lo sea, que tal palabra sea entendida como perteneciente al discurso y tal otra al ruido*” (Rancière, 2007:44).

La lógica policial distribuye simbólicamente los cuerpos en dos categorías. Esta división es de carácter estético en tanto que algunos son dignos de ser vistos y otros no; algunos tienen logos y otros son solo capaces de mero ruido animalizado. En la lógica policial rige a su vez lo que Rancière denomina la lógica de la arkhé, cuyas dos dimensiones posicional y disposicional u objetiva y subjetiva indican que hay posiciones y también disposiciones que hacen adecuadas ciertas personas a ciertas posiciones. De esto se desprende que aquellas posiciones que no son constituyen un exceso o resto que queda excluido de la cuenta de los miembros de la sociedad. La policía es el operador de la cuenta de las partes de una sociedad.

En este sentido, ambos postulan la existencia de una figura inherentemente conflictiva en el seno de lo social que impide su consolidación plena. Siguiendo los aportes del estructuralismo, la teoría de Ernesto Laclau también postula la existencia de un exceso, un exterior constitutivo que al ponerle un límite a la estructura social le da origen, la crea al clausurar el orden estructural de

diferencias. Dada la imposibilidad de la sociedad, en tanto esta entendida como discurso es infinita e incapaz de ser un conjunto totalmente cerrado, aquello que queda por fuera se erige como un exterior constitutivo que, al mismo tiempo que amenaza su constitución, la funda. De este modo, la negatividad es constitutiva de toda objetividad (Laclau y Mouffe, 2004).

El orden social según Laclau es aquella instancia que, lejos de ser natural, está naturalizada. A partir de la distinción conceptual del filósofo Husserl entre *sedimentación* y *reactivación*, Laclau (2000) homologa lo social con lo sedimentado, es decir, todo aquello que está instituido y es tomado como natural. Lo mismo sucede con el orden policial en Rancière (2007): las posiciones e identidades que asigna son consideradas como las más apropiadas, sin embargo no hay nada esencial en ellas que les otorgue dicho lugar.

Por otra parte, resulta de vital importancia destacar que tanto Rancière como Laclau consideran el conflicto como una dimensión central e ineliminable de la vida social. Es más, siendo que representa la aparición del sujeto es incluso tenido en cuenta como un objeto deseable (Muñoz,). Como se verá más adelante, esto se revela en la centralidad que adquieren las figuras de *antagonismo*, postulada por Laclau, y *desacuerdo*, concepto que titula la obra más famosa de Rancière, como procesos que posibilitan la transformación social.

Lo político como un momento de subversión y cuestionamiento de un orden natural

Como se dijo previamente, ambos autores se proponen atender a la especificidad de lo político. Es en este sentido que de sus disquisiciones teóricas se deduce que lo político no se funda en lo social: son dos ordenes distintos. Es más, la política viene a romper con la lógica de prácticas sedimentadas que hacen a lo social. La política es desacuerdo y antagonismo.

La política, segunda lógica que distingue Rancière, se opone radicalmente a la policía en el momento en que rompe la configuración sensible definida por el orden social al poner en evidencia la parte de quienes no tenían parte: implica entonces una disputa entre quienes pueden hablar, son capaces de *logos* (las partes), y quienes meramente expresan placer y pena mediante ruidos animalizados (quienes no son contados como partes). En este sentido, la política implica una interrupción de la lógica de la dominación a partir de un cuestionamiento de la contingencia y arbitrariedad que cierta distribución de posiciones sociales implica (Rey-Araujo, 2018). Asimismo, Rancière sostiene que la democracia no es un tipo de gobierno

sino que ella es en sí misma la política, en tanto ruptura de la lógica de la *arkhé*, lógica que implica la existencia de un orden natural de posiciones y disposiciones a ocupar dichas posiciones.

Si para Laclau el orden social se homologaba a todo lo sedimentado, la política, por el contrario, se identifica con el momento de la reactivación, evidenciando -al igual que en la teoría de Rancière- la contingencia de aquel orden social ya asentado. Laclau nos dice que la reactivación consiste en “redescubrir a través de la emergencia de nuevos antagonismos el carácter contingente de la perdida objetividad”. De este modo, se evidencian así, a su vez, los orígenes históricos de aquel orden social naturalizado: “Lo político en una incesante tarea de negociación de sus límites” (Rey-Araujo, 2018).

Según Rancière, el carácter político de una acción no radica en su objeto o en el lugar donde se ejerce sino en la verificación de la igualdad. En este sentido, hay política siempre y cuando quienes no son contados como seres parlantes hacen como si lo fueran, trastocando el orden social establecido. Rancière se vale de la relectura que Simón Ballanche realiza del relato de Titio Livio sobre la secesión de los plebeyos romanos en el Aventino para ilustrar su concepción de lo político, en un movimiento que une la política de los antiguos con la de los modernos. En este sentido, a pesar de la existencia de una mayor emergencia de sujetos (subjetivación) en la modernidad, el filósofo francés no postula una diferencia radical entre la política de los antiguos y la de los modernos —a diferencia de su colega—ya que la política es una cuestión de forma (Rancière, 2007).

Para Laclau, recién en la modernidad la política adquiere la lógica del intento por construir lo social, un intento que nunca es completado siendo que lo social puede entenderse como un discurso. Lejos de ser una estructura cerrada con un fundamento último de poder, lo social se erige como un intento de cierre a partir de la articulación de las partes. En este sentido se puede decir que Laclau realiza un ataque sistemático a toda posición determinista en torno a la política (Muñoz, 2006). A dicho intento lo denomina, siguiendo a Antonio Gramsci, hegemonía, un proceso de articulación común de sentidos (Rey Araujo, 2018). Ante la inconmensurabilidad de lo social, un primer momento de la hegemonía está dado por la *articulación*, un proceso mediante el cual se produce la fijación parcial de sentido. De este modo, los elementos flotantes se unen con los puntos nodales, significantes privilegiados que dotan de sentido a los demás elementos de una cadena a partir de la lógica equivalencial. Así, las diferencias entre ellos se vuelven menos severas y, al mismo tiempo se oponen radicalmente a aquello que no son: ese es el momento del *antagonismo*, el cual niega esas identidades (siempre abiertas e incompletas) al mismo tiempo que permite su creación, constituyéndose

así en su exterior constitutivo. Lo político es contingente en el sentido que no tiene una determinación última. También lo es para Rancière, el orden policial es de un modo pero podría ser de cualquier otro. Con dicha naturalización viene a romper la lógica política.

Para el autor francés la política no puede ser nunca un conflicto entre partes, dado que, al igual que los elementos de la estructura en la teoría laclausiana, estas no están dadas de antemano. El momento político se revela cuando quienes no poseen *logos* hacen como si lo tuvieran. Se produce así un choque contra las identidades asignadas del orden policial a partir de la puesta en acción del principio de igualdad: se revela entonces la contingencia del orden social. La política es para Rancière subjetivación, la creación de nuevas identidades, a la vez que desidentificación, es decir, un desplazamiento respecto de las identidades fijas del orden policial.

La política entonces es para ambos una tarea inacabable. En tanto la sociedad es ontológicamente y por definición irreconciliada consigo misma, siempre puede ser de otro modo. Así, la concepción teórica de Laclau respecto a lo político se aleja tanto del esencialismo de la totalidad -al postular una formación discursiva abierta y, por lo tanto, contingente (los sentidos no están dados de antemano)- así como del esencialismo de las partes, ya que sostiene que las identidades de los elementos nunca son fijas dada la presencia de las otras partes con las que se articulan. Siguiendo a Hegel, Laclau (2004) sostiene que ninguna identidad es positiva y cerrada en sí misma sino todo lo contrario, se constituye como transición, relación y diferencia.

En las disquisiciones de Rancière se evidencia su profundo antiesencialismo en el hecho de que no hay nada a priori que determine las posiciones en el orden social, así como tampoco las disposiciones que tienen los sujetos a ocuparlas. Por lo tanto, ambos autores, tanto la emancipación perseguida como el sujeto encargado de llevarla a cabo son siempre parciales, contingentes y transitorios. La ontología política compartida por Rancière y Laclau les permite conceptualizar la disputa política como una tarea encargada de desvelar el origen en última instancia contingente y arbitrario de aquellas relaciones sociales (Rey-Araujo, 2018).

El pueblo

Rancière nuevamente en su intento de tomar distancia de aquellas posiciones que postulan una fusión entre lo político y lo social, sostiene que el pueblo es una parte suplementaria, una parte que nunca se puede contar pues está en exceso.

Lejos de ser el conjunto de los habitantes, la clase obrera o el proletariado, definiciones de cuño economicista, el pueblo como sujeto político por excelencia denota una contradicción: su participación en opuestos, es decir, es parte y al mismo tiempo es todo. El pueblo es aquella parte que nunca puede ser contada en ninguna cuenta, por más exhaustiva que sea. En ese sentido, es una parte suplementaria, está en exceso respecto de cualquier cuenta de las partes. De esto se desprende una consecuencia sumamente importante: solo puede haber política porque hay una cuenta de los incontados.

Laclau se aleja también de toda definición de corte sociológica para establecer que la construcción de un pueblo es un caso paradigmático de la teoría de la representación, aquel que revela la representación por lo que es: el terreno primario de constitución de la objetividad social. Es en la radicalización de los reclamos presentes en el orden social aquella que puede conducir a una reconfiguración del orden institucional como un todo (Laclau,. De este modo, construir un pueblo es la tarea principal de la política radical (Laclau, 2006). El pueblo es el resultado de la práctica hegemónica, el surgimiento de un actor histórico universal, cuyas metas cristalizan alrededor de significantes vacíos como objetos de identificación política.

Bibliografía

- Laclau, E. y Mouffe, C.** (2004). *Hegemonía y estrategia socialista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E.** (2000). *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Laclau, E.** (2006). Por qué construir un pueblo es la tarea principal de la política radical. *Cuadernos del Cendes*, 23(62), 3-38. Recuperado de, http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082006000200002&lng=es&tlng=en.
- Laclau, E.** (2006). Ideología y posmarxismo. *Anales de la educación común*, 2(4).
- Muñoz, María Antonia.** (2006). Laclau y Rancière: algunas coordenadas para la lectura de lo político. *Andamios*, 2(4), 119-144. Recuperado en 13 de abril de 2021, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632006000100005&lng=es&tlng=es.
- Rancière, J.** (2007). *El desacuerdo*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Rancière, J.** (2012). 11 tesis sobre la política. *Nuestra bandera: revista de debate político*, (231), 137-138.

Rey-Araujo, P. M. (2018). Tensions and Confluences between the works of Jacques Rancière and Ernesto Laclau. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 162(162), 111-126

El soberano desatado: la autoobligación en el pensamiento de Jean-Jacques Rousseau

FEDERICO ARANDA

federicoaranda06@gmail.com

Universidad Nacional Arturo Jauretche

Resumen

En los escritos políticos de Rousseau el concepto de voluntad general ocupa un lugar central. La voluntad general debe ser la encargada de guiar las fuerzas del Estado. Rousseau sostiene que no hay ni puede haber leyes obligatorias para el soberano, ni siquiera el propio contrato social. Esta línea de argumentos, en el marco del debate entre las corrientes democráticas y constitucionalistas, ha vinculado a Rousseau con la posición democrática, que se opone a la existencia de obstáculos para que el pueblo defina su marco normativo en cada momento histórico. Por otro lado, las posiciones constitucionalistas postulan la necesidad de que existan límites a la voluntad popular, que eviten el peligro de la tiranía de la mayoría y el eventual perjuicio a los derechos de algunos individuos. La identificación del argumento roussoniano de la imposibilidad del soberano de obligarse a sí mismo, abonó la lectura de Rousseau como adversario de las ideas defendidas por el constitucionalismo.

Este trabajo se enfocará en analizar la forma en que la imposibilidad del soberano roussoniano de atarse a sí mismo puede ser justificada como un principio que busca resguardar la libertad y la igualdad de los individuos. Con este objetivo, se examinarán dos ideas presentes en el pensamiento de Rousseau: la imposibilidad de que los hombres obstruyan su propia libertad para el futuro y, por el otro, la imposibilidad de que una generación de hombres cercene la libertad de las generaciones posteriores. En ambos casos, y en oposición a las críticas realizadas por quienes enfrentan a Rousseau con el constitucionalismo, observaremos que su principal preocupación se enfoca en cómo garantizar la libertad de los hombres.

Palabras clave: Democracia / Soberanía / Constitucionalismo / Contractualismo

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo analizar una de las características centrales del poder soberano según el pensamiento de Jean-Jacques Rousseau (1712-1778). Específicamente, nos enfocaremos en la forma en la que Rousseau niega la posibilidad de que la voluntad general se obligue a sí misma para lo futuro.

Esta característica del soberano, que como veremos no es originaria del pensamiento roussoniano pero que ha tenido en Rousseau a uno de principales exponentes, es el eje sobre el que se basa la lectura de Rousseau desde la posición democrática. A su vez, es el principal reparo que esgrime el constitucionalismo a la hora de juzgar el pensamiento del ginebrino como potencialmente peligroso para las libertades de los individuos.

A los largo de las siguiente páginas buscaremos demostrar que en la propuesta teórica de Rousseau la imposibilidad de atar al soberano puede entenderse como un límite que resguarde la libertad y la igualdad de las sucesivas generaciones de ciudadanos.

Para avanzar hacia nuestro objetivo nos detendremos brevemente, en el concepto de voluntad general. Es conveniente en este punto, distinguir con la mayor claridad posible la forma en la que el pensamiento de Rousseau contrapone conceptos como gobierno-soberano o interés particular-interés general. Asimismo, citaremos las interpretaciones de diversos autores que han encontrado en la definición del soberano roussoniano una clara amenaza para los derechos individuales.

Luego, nos introduciremos en el debate sobre el principio que discute la capacidad del soberano de atarse a sí mismo, mencionando brevemente algunos precedentes a los argumentos de Rousseau, y puntualizando pasajes de sus obras donde este último manifiesta de forma contundente su opinión al respecto. Aquí, a partir de la interpretación que algunos autores realizan de su obra, nos aventuraremos en vincular la idea de Rousseau de que la voluntad general no pueda atarse a sí misma con su concepción sobre la libertad e igualdad natural de los hombres.

El soberano y la voluntad general

El concepto de “voluntad general” es esbozado por primera vez por Rousseau en su breve *Discurso sobre Economía Política* (1758)¹. En esta obra, partiendo de la

1 Rousseau, Jean Jacques (2001): *Discurso sobre la Economía Política*, Madrid, Tecnos.

etimología de la palabra economía, definida como “el sabio y legítimo gobierno de la casa”², Rousseau diferencia el gobierno de la familia (economía doméstica o particular) del gobierno del Estado (economía pública o general), señalando la esencia eminentemente convencional, y por tanto, política, de este último. De esta forma, nos introduce en una lógica que distingue los fundamentos naturales del gobierno de la familia, donde el poder paterno sobre los hijos se apoya en una desigualdad de fuerza establecida por la naturaleza, del carácter arbitrario, en cuanto a su constitución, de la autoridad política. Es decir, Rousseau nos deja claro desde el inicio de su texto que la existencia de la autoridad establecida entre hombres que son naturalmente iguales solo puede tener su origen y fundamento en una convención.

A su vez, avanza con una segunda distinción, entre la economía pública y la autoridad suprema, dándole a la primera el nombre de *gobierno* y a la segunda el de *soberanía*. Mientras que el gobierno “solo posee el poder ejecutor y puede obligar tan solo a los particulares”, la soberanía “posee el derecho legislativo y obliga en ciertos casos al cuerpo mismo de la nación”³.

La noción de cuerpo político ocupa un lugar protagónico en el pensamiento de Rousseau. Haciendo uso de la metáfora organicista, Rousseau señala que este cuerpo político puede considerarse individualmente como un cuerpo vivo similar al del hombre y, por lo tanto, como un ser moral, dotado de una voluntad.

Rousseau utiliza el concepto de *voluntad general* para referirse a la voluntad que guía a este yo común al todo, a este ser moral, que es el cuerpo político. Esta voluntad general es definida primariamente como un querer “tendiente siempre la conservación y bienestar del todo y de cada parte”, lo que la convierte en “el origen de las leyes y la regla de lo justo y lo injusto para todos los miembros del Estado, en relación con éste y con aquéllos”⁴. En *Del Contrato Social*⁵, Rousseau menciona que los actos auténticos de la voluntad general son, en primer lugar, actos que no se realizan entre un superior y un inferior sino que representan una convención del cuerpo con cada uno de sus miembros. El soberano no puede discriminar entre los componentes del cuerpo político. Los asuntos particulares, que escapan de su competencia, corresponden al gobierno.

En esta obra Rousseau retoma la distinción entre soberano y gobierno, a los cuales les atribuye la voluntad y la fuerza del cuerpo político, respectivamente. Nada debe, ni puede, hacerse sin el aporte de estos dos elementos: la voluntad que

2 *Ibid.*, p. 3.

3 *Ibid.*, p. 8. Como veremos, el desarrollo de esta distinción será el tema del capítulo con el que inicia el libro III de su *Del Contrato Social* (1762).

4 *Ibid.*

5 Rousseau, Jean Jacques (2008): *El contrato social. Discursos*, Buenos Aires, Losada, pp. 39-210.

determina el acto y la fuerza que lo ejecuta⁶. La soberanía es “el ejercicio de la voluntad general”⁷ y bajo el nombre de poder legislativo “pertenece al pueblo, y no puede pertenecer sino a él”⁸. El gobierno, por su parte, reúne y pone en acción a la fuerza pública según las orientación que marca el soberano, del cual es “tan solo el ministro”⁹.

De esta forma, Rousseau establece dos máximas que debe seguir el gobierno legítimo. La primera es, justamente, convertir a la voluntad general en la regla fundamental del gobierno y guiarse por ella¹⁰. La necesidad de que la voluntad general sea la guía exclusiva de la acción del gobierno está en línea con la justificación que Rousseau encuentra para la autoridad política. Señala que “solamente la voluntad general puede dirigir las fuerzas del Estado según el fin con el que ha sido instituido, qué es el bien común”¹¹. En efecto, como el Estado fue instituido con el fin de perseguir el interés de todo el cuerpo político y únicamente la voluntad general puede conducir sus fuerzas en esa dirección, ella debe ser la regla a seguir.

Esto es así debido a que el interés general es lo que fundamenta la propia existencia del cuerpo social. La sociedad es posible sólo por aquello que hay de común en los intereses de todos los individuos que la componen, o, en otras palabras por la existencia de un punto sobre el cual todas las voluntades particulares pueden llegar a un acuerdo. De allí deriva la necesidad de que sea gobernada en línea con ese interés común. De lo contrario, la pertenencia al cuerpo político dejaría de tener sentido para sus miembros y ninguna sociedad podría existir¹²¹³.

Consciente de que la ley puede dejar pendientes una variedad de detalles o asuntos a merced de la prudencia del gobierno, Rousseau indica que incluso en esas oportunidades la voluntad general obra como “fuente y suplemento de toda ley, que

6 *Ibid.*, pp. 105-106.

7 *Ibid.*, p. 67.

8 *Ibid.*, p. 106.

9 *Ibid.*, p. 106.

10 Rousseau, Jean Jacques (2001): *Discurso sobre la Economía Política*, p. 17.

11 Rousseau, Jean Jacques (2008): *El contrato social. Discursos*, p. 67.

12 *Ibid.*

13 Relacionado con el rol de la subjetividad en el acuerdo que posibilita la existencia de la sociedad, Ernesto Funes menciona que podemos distinguir dos elementos centrales en el pensamiento de Rousseau. En primer lugar, se observa que “la política es un fenómeno del orden de la subjetividad, que concierne a las posibilidades de existencia de una subjetividad orientada a lo común” y, además, en segundo lugar, “esa subjetividad es un querer colectivo o una Voluntad General” (Funes, Ernesto (2003): “Estudio preliminar: El discurso sobre la Economía Política de Rousseau o Protocolos para una Economía de la Subjetividad Igualitaria”, en Rousseau, Jean Jacques: *Discurso sobre Economía Política*, Buenos Aires, Quadrata Editorial, pp. 13-14.)

deberá ser consultada en defecto de ésta”¹⁴. Ahora, ¿cómo consultar a la voluntad general en esas ocasiones? ¿Se requiere la reunión de toda la nación? La respuesta que elabora Rousseau a su propio interrogante nos sumerge en un tema de debate sumamente interesante pero que excede los límites del presente trabajo¹⁵.

Luego de afirmar la necesidad de que el gobierno tenga como guía a la voluntad general, Rousseau indica que la mejor forma de lograr esto es procurando que todas las voluntades particulares se orienten a ella. De esta forma sostendrá que la segunda máxima del gobierno legítimo es buscar “que reine a virtud”¹⁶, entendiendo a esta como la conformidad de la voluntad particular a la voluntad general.

El soberano roussoniano y la auto-obligación

Stephen Holmes¹⁷ señala un rasgo que diferencia las “constituciones” medievales, como la Carta Magna, de las constituciones modernas. Mientras que las primeras tomaron la forma de un contrato entre el soberano y otros estamentos (para el ejemplo mencionado, entre el Rey y los barones), en el que una parte se obliga a algo frente a otra, las constituciones modernas, surgidas en Estados Unidos y Francia a fines del siglo XVIII, no se concibieron como treguas o pactos negociados entre clases o facciones. En estas constituciones no hay un intercambio de deberes u obligaciones entre partes distintas sino que se presentan bajo la idea del pueblo dándose a sí mismo una norma.

Respecto a este tipo de compromisos constitucionales, la cuestión problemática radica en un principio que según Holmes puede remontarse hasta Séneca: la idea de que nadie puede ser obligado por sí mismo o, en sentido afirmativo, que un compromiso obligatorio requiere la implicación de, por lo menos, dos partes.

La línea de pensadores que sostienen esa proposición incluye, por ejemplo, a Jean Bodin (1530-1596)¹⁸ y Thomas Hobbes (1588-1679)¹⁹. El pensamiento de

14 Rousseau, Jean Jacques (2001): *Discurso sobre Economía Política*, p. 17.

15 Rousseau sostiene que la reunión de toda la nación “es innecesaria en tanto que es un medio impracticable en un gran pueblo y rara vez se necesita cuando el gobierno es bienintencionado; pues los jefes saben de sobra que la voluntad general está siempre a favor del partido que más defiende el interés público, es decir, el más equitativo, de suerte que basta con ser justo para tener la certeza de cumplir la voluntad general”*Ibid.*, pp. 17-18.

16 *Ibid.*, pp. 19-20.

17 Holmes, Stephen (2017): “El precompromiso y la paradoja de la democracia”, en Elster, Jon y Slagstad, Rune: *Constitucionalismo y democracia*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, pp. 217-262.

18 Bodin afirma que “por naturaleza, es imposible darse ley a sí mismo, o imponerse algo que depende de la propia voluntad” y que, por este motivo, el soberano no puede, aunque quisiera, atar sus propias

Rousseau se alimenta de esos desarrollos y termina expresando de forma incluso más contundente el principio que señala que es imposible que el soberano se obligue a sí mismo.

Rousseau vuelve sobre esta idea en repetidas oportunidades en su obra *Del Contrato Social*. Allí sostiene que "contraría a la naturaleza del cuerpo político que el soberano se imponga una ley que no pueda violar [...], está entonces en el caso de un particular que contrata consigo mismo: por lo cuál se ve que no hay ni puede haber ninguna especie de ley fundamental obligatoria para el cuerpo del pueblo, ni siquiera el contrato social"²⁰. A su vez, afirma que "es absurdo que la voluntad general se encadene para el porvenir"²¹, por lo que "no hay en el Estado ninguna ley fundamental que no se pueda revocar, ni el mismo pacto social"²². Vemos en este punto que Rousseau está dispuesto a llevar hasta la últimas implicancias el referido principio, sosteniendo que si cada individuo puede abandonar el pacto de forma individual no hay nada que impida que el conjunto de los miembros del cuerpo político decidan legítimamente poner fin al contrato social.

Rousseau y la tiranía democrática

Lo mencionado en los párrafos anteriores no solo ha sido el punto de apoyo de aquellas lecturas que en el marco de la disputa democracia–constitucionalismo colocan a Rousseau en el primer bando, sino también ha servido de excusa para las interpretaciones de aquellos autores que identifican en las ideas del ginebrino una grave amenaza contra la libertades individuales.

George H. Sabine considera que Rousseau se enfrenta irremediabilmente con los valores del constitucionalismo en tanto su teoría de la voluntad general descarta completamente la noción de derechos individuales inviolables. Para Sabine, en el

manos. Según su opinión, se entiende que las leyes del soberano, independientemente de las razones que les sirvan de fundamento, "solo dependen de su pura y verdadera voluntad" Bodin, Jean (2010): *Los Seis Libros de la República*, Madrid, Tecnos, p. 53.

19 Hobbes sostiene que el soberano es el único legislador y que al tener la facultad de hacer y deshacer las leyes, puede, según su voluntad, liberarse de ejecutarlas. La noción de libertad de Hobbes, entendida como la ausencia de oposición o impedimentos externos, implica que es libre quien puede serlo cuando quiera. Según Hobbes, resulta una contradicción que la oposición a lo que un individuo quiere hacer provenga de su propia voluntad. Pues quien tiene el poder de obligar, tiene también el poder de liberar de esa obligación. El soberano no puede estar obligado por las leyes impuestas por él mismo ya que "estar sujeto a las leyes es estar sujeto al Estado, es decir, al representante soberano, que es él mismo; lo cual no es sujeción, sino libertad". Hobbes, Thomas (2009): *Leviatán: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, p. 266.

20 Rousseau, Jean Jacques (2008): *El contrato social. Discursos*, p. 57.

21 *Ibid.*, p. 68.

22 *Ibid.*, p. 158.

Pensamiento de Rousseau todos los derechos deben ser previamente reconocido por la sociedad y únicamente resultan aceptables si se encuentran en armonía con la idea de bien común: “no hay derechos inviolables frente al bienestar general, no existen en absoluto derechos individuales”²³.

Sabine encuentra en el célebre pasaje de *Del Contrato Social* que sostiene “quienquiera que se niegue a obedecer a la voluntad general [...] se lo obligará a ser libre”²⁴, la clave para entender que Rousseau está claramente dispuesto a sostener que debe obligarse al individuo a prestar obediencia ciega a la voluntad mayoritaria.

En la misma línea argumental, Bertrand Russell asocia directamente las ideas de Rousseau a la política llevada adelante por Robespierre y el Comité de Salvación Pública durante el denominado Terror de los primeros años de la Revolución Francesa. Russell llega incluso a vincular a la teoría roussoniana con “las dictaduras” de la URSS y la Alemania Nazi²⁵. Según Russell, las cláusulas del contrato social son violatorias de los derechos individuales ya que implican que los ciudadanos enajenan sin reservas la propia libertad²⁶.

J. L. Talmon fue un precursor en la vinculación del pensamiento de Rousseau con las doctrinas totalitarias²⁷. Para Talmon, en la obra del ginebrino desaparecen los límites constitucionales al poder absoluto del soberano. Las voluntades individuales son avasalladas por el colectivismo y los individuos solo pueden ser considerados virtuosos si dejan de lado sus propios intereses (su “egoísmo”) y se someten a la voluntad general. Talmon sostiene que Rousseau pretende “el abandono del individuo en la entidad colectiva” y con este fin concibe que la educación pública debe ocupar una función primordial en lograr que los hombres lleven dócilmente el “yugo de la felicidad pública”²⁸. Para Talmon es explícita “la estrecha relación entre soberanía popular tomada al pie de la letra, y el totalitarismo”²⁹.

23 Sabine, George H. (1981): *Historia de la teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 433.

24 Rousseau, Jean Jacques (2008): *El contrato social. Discursos, op. cit.*, pp. 58-59.

25 Russell, Bertrand (1947): *Historia de la filosofía occidental*, Madrid: Espasa-Calpe S. A., pp. 323-329.

26 Ibid.

27 Para Talmon, la escuela totalitaria democrática, opuesta a la concepción liberal, se basa en suponer la existencia de una “verdad política única y exclusiva”. Talmon asocia esta doctrina con lo que denomina el “mesianismo político”, caracterizado por la creencia en “realidades perfectas, preordenadas y armoniosas, hacia las cuales los hombres son llevados irremisiblemente y a las que están obligados a llegar”. A su vez, estas doctrinas desconocen los aspectos de la existencia relacionados con el desarrollo de la propia personalidad, reconociendo un único plano de existencia: el político. Talmon, Jaakov (1956): *Los orígenes de la democracia totalitaria*, México DF, Aguilar, 1956, pp. 1-5.

28 Ibid.

29 Ibid., p. 51.

Abonando a estas críticas, Isaiah Berlin ve en Rousseau a “uno de los más siniestros y más formidables enemigos de la libertad en toda la historia del pensamiento moderno”³⁰. Desde el punto de vista de Berlin, la intención de Rousseau de compatibilizar la autoridad y la libertad da como resultado un régimen imposible en el que los individuos solo podrían ser libres y al mismo tiempo vivir en sociedad si la ley moral que obedecen coincidiera con lo que en realidad quieren hacer. Así, para Berlin, las ideas de Rousseau se enfrentan irreconciliablemente con el constitucionalismo liberal y funcionan como precursoras de las dictaduras más sanguinarias de nuestra época³¹.

Anejándonos de estas interpretaciones, que consideramos profundamente erradas, en las páginas siguientes analizaremos la cuestión de la imposibilidad de obligar al soberano desde otro punto de vista y a la luz de otras motivaciones. Argumentaremos que la evidente oposición de Rousseau a la autoimposición de dictaduras por parte del soberano, lejos de tener como principal objetivo el dar rienda suelta a la voluntad de una mayoría coyuntural, puede ser entendida como un modo de asegurar la libertad de los individuos. Tanto quienes que integran el cuerpo político en el presente, como de quienes lo harán en el futuro.

La imposibilidad de autoobligarse: garantía para la libertad e igualdad

Siguiendo la lectura de Rodolfo Mondolfo³², podríamos aventurar una motivación completamente diferente para la opinión de Rousseau sobre la imposibilidad de que el cuerpo político se imponga obligaciones a sí mismo. Según señala Mondolfo, una de las principales diferencias entre Rousseau y los anteriores contractualistas es que, mientras para estos los derechos del ciudadano son una derivación del acto contractual, para Rousseau constituyen el fundamento del contrato mismo³³. Mondolfo sostiene que mientras que en la teoría de Locke la

30 Berlín, Isaiah (2004): *La traición de la Libertad. Seis enemigos de la libertad humana*, México: Fondo de Cultura Económica, p. 49.

31 También Berlin recurrirá a la asociación de las ideas de Rousseau con los totalitarismos del siglo XX. Sostiene que “no hay dictador en Occidente que en los años posteriores a Rousseau no se valiera de esta monstruosa paradoja [*la idea de obligar a alguien a ser libre orientándolo a sus verdaderos fines, aunque no los reconozca*] para justificar su conducta. Los jacobinos, Robespierre, Hitler, Mussolini y los comunistas”. Berlín, Isaiah (2004): *op. cit.*, p. 47.

32 Mondolfo, Rodolfo (1967): *Rousseau y la conciencia moderna*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires.

33 Diferencia expuesta, según cita Mondolfo, por Del Vecchio en *Sulla teoría del contratto sociale*, 86. *Ibid.*, p. 68.

libertad resulta un derecho consagrado por efecto del pacto establecido³⁴, en el pensamiento de Rousseau se invierte dicha lógica: es la fórmula del contrato la que se encuentra habilitada por la preexistencia de este derecho inherente al hombre por naturaleza³⁵. Un derecho tan inherente a su humanidad que el individuo no podría renunciar a él sin perder, en ese mismo acto, su condición de hombre³⁶.

De esta forma, Mondolfo sostiene que en sus obras Rousseau nos presenta una concepción de la naturaleza humana que constituye no solo la condición de posibilidad del pacto social sino también su parámetro de legitimidad.

En esta cuestión, podemos vincular la perspectiva de Mondolfo con la opinión de Allan Bloom³⁷ quien, a pesar de provenir de una tradición filosófica distinta, también considera que el republicanismo de Rousseau vuelve necesario que el funcionamiento de la sociedad civil refleje la libertad y la igualdad natural de los hombres³⁸. Para Bloom, dado que el pensamiento de Rousseau se basa en la idea de que la sociedad no es algo natural sino un producto de la voluntad de los individuos, se puede sostener que según su propuesta “si se quiere que haya alguna legitimidad en las leyes de la sociedad civil, sus convenciones deben fundarse en aquella primera naturaleza”³⁹.

Los hombres convienen un sistema de legislación cuyo fin se reduce a dos objetos principales, la libertad y la igualdad⁴⁰, ambos, contenidos esenciales de una naturaleza humana que ha sido corrompida por la vida en sociedad. Rousseau condena la forma en que la sociedad ha generado niveles irreversibles de dependencia personal entre los individuos. La igualdad natural de los hombres se destruye con “los desarrollos sucesivos del espíritu humano”⁴¹. Al ser imposible retornar al estado primitivo en el cual todos los hombres se encontraban sujetos al

34 Según la opinión de Mondolfo, Locke sostiene que “El hombre, al ser libre por naturaleza..., no puede ser privado de esta condición y sometido al poder de otros en el propio consentimiento”(Tratado sobre el gobierno, II, 8), lo que implica que la libertad es un derecho que los individuos se reservan al realizar el pacto, pero que, podrían no haber consentido, habilitando eventualmente la legitimidad de la esclavitud o servidumbre. *Ibid.*, p. 68.

35 Con este planteo revolucionario, Rousseau se convierte, según Mondolfo, en “el verdadero fundador del moderno principio de libertad, entendido como exigencia de dignidad humana” *Ibid.*, p. 54.

36 Nos dice Rousseau en el cuarto capítulo del Contrato Social que para el hombre “[r]enunciar a su libertad es renunciar a su condición de hombre, a los derechos de la humanidad e, incluso, a los deberes. No hay ninguna indemnización posible para quien renuncia a todo. Una renuncia tal es incompatible con la naturaleza del hombre y significa quitar toda moralidad a las acciones el arrebatarse la libertad a la voluntad”. *Ibid.*, p. 48.

37 Bloom, Allan (1993): “Jean-Jacques Rousseau (1712-1778)”, en Strauss, Leo y Chopsey Joseph: *Historia de la filosofía política*, Ciudad de Mexico, Fondo de Cultura Económica, pp. 529-548.

38 *Ibid.*, p. 531.

39 *Ibid.*, p. 532.

40 Rousseau, Jean Jacques (2008): *El contrato social. Discursos*, p. 98.

41 Rousseau, Jean Jacques (2008): *Discurso sobre el origen y fundamento de la desigualdad entre los hombres*, Buenos Aires, Prometeo Libros, p. 99.

poder impersonal de la naturaleza, el planteo de Rousseau busca reemplazar la desigualdad de la sociedad, originada en el aumento de las necesidades humanas que posibilita la dependencia personal entre los individuos, por la igualdad basada en un sistema dominado por la autoridad impersonal de la ley⁴². De esta forma, alejado de las posteriores interpretaciones de su pensamiento que señalan un proyecto de retorno al estado de naturaleza, Rousseau proponía una operación que daba respuesta a la imposibilidad de que la humanidad retroceda sobre sus pasos, de forma tal que “si los hombres no podían volver a una condición en la cual todos se hallaran igualmente sometidos a la ley de la naturaleza, podían formar una sociedad en que cada uno estuviera igualmente subordinado al conjunto”⁴³. Poner fin a la dependencia personal, sujetándose a un sistema que bajo el imperio de la ley asegure la libertad y la igualdad natural, debe ser la motivación del pacto social propuesto.

Desde estas interpretaciones podemos sostener que el recurso al derecho natural como fundamento del contrato es la fórmula que Rousseau encuentra para responder a la pregunta sobre la fuente de la cual brota la validez de la ley. Podría alegarse que la legitimidad de esta se deriva del hecho de ser dictada por el soberano y representar una expresión de la voluntad general. Sin embargo, este argumento no brindaría la solución al cuestionamiento del precedente, enfocado pues, en la fuente de validez del contrato original. Es entonces, nos dice Mondolfo, que el pueblo que piensa Rousseau, en tanto agregado de hombres, debe encontrar el origen de sus poderes en derechos que sean natural pertenencia de la persona humana⁴⁴.

Si entendemos la naturaleza del cuerpo político de esta manera podemos suponer nuevos fundamentos para la imposibilidad de que la voluntad general se ate a sí misma. Si consideramos, con Rousseau, que los hombres son libres e iguales por naturaleza, podemos llegar al punto en el cual la imposibilidad de que la voluntad general se obligue a sí misma puede encontrar también su justificación en el derecho natural. Si una voluntad no puede bajo ninguna forma renunciar a su libertad, resultaría contradictorio aceptar que los hombres se autoimpongan cadenas que representen un obstáculo a su naturaleza de seres libres.

Parecería un contrasentido sostener que el soberano no encuentra límites para derogar, modificar o crear la ley según su voluntad y, afirmar al mismo tiempo, que el soberano no puede maniatarse con sus propias voliciones. Pero si nos detenemos lo suficiente en esta cuestión, vemos que el pensamiento de Rousseau no nos

42 Wolin, Sheldon (1974): *Política y perspectiva: continuidad y cambio en el pensamiento político occidental*, Buenos Aires, Amorrortu editores, pp. 401-402.

43 *Ibid.*, p. 401.

44 Mondolfo, R. (1967): *op.cit.*, p. 60.

encierra en una especie de versión de la paradoja de la omnipotencia⁴⁵. Si consideramos a la voluntad general desde el punto de vista del Derecho no hay ningún órgano superior al soberano a cuyas decisiones deba este obediencia, nada puede obligarlo, solo él mismo, y, por lo tanto, tal obligación no es posible. Sin embargo, desde el punto de vista del cuerpo político en tanto ser moral, el límite surge de su propia naturaleza, que le obliga a moverse dentro de los marcos de la generalidad y le impide, al estar compuesto por individuos, que estos puedan querer perseguir propósitos contrarios a la propia libertad⁴⁶.

Por otro lado, si la potestad de un pueblo de imponerse ataduras fuese admisible, resultaría dificultoso para Rousseau poder afirmar que dos generaciones, la presente (que obliga) y la futura (que es atada), se hayan compuestas de hombres que gozan del mismo grado de libertad y de igualdad. ¿Cómo podrían los hombres de hoy saber qué será lo mejor para los hombres del mañana y, por lo tanto, decidir de la misma forma en la que ellos decidirían? ¿Cómo puede sostenerse que ciudadanos que gozaron de la posibilidad de fijar las reglas tienen la misma libertad y, por lo tanto, son iguales a aquellos ciudadanos que encuentran definido su campo de acción por el marco legal preestablecido?

Rousseau dedica fragmentos de su obra a resaltar que, incluso en el hipotético caso en que un hombre pudiera tener la voluntad de dejar de ser libre, semejante decisión no podría nunca extenderse más allá de su propia existencia o abarcar la vida de otros individuos. Señala que “[a]unque cada uno pudiera enajenarse él mismo, no puede enajenar a sus hijos; ellos nacen hombres y libres; su libertad les pertenece y tan sólo ellos tienen derecho de disponer de ella”⁴⁷ y que “al haber nacido todo hombre libre y dueño de sí mismo nadie puede, con ningún pretexto, sojuzgarlo sin su consentimiento”⁴⁸

En este punto no hay consideraciones sobre el bien público, la conservación del Estado, o los eventuales beneficios de determinadas leyes, que puedan ser colocadas por sobre la libertad de los ciudadanos para definir su propio presente. Para Rousseau “un pueblo siempre es dueño de cambiar sus leyes incluso las mejores; pues si le place dañarse a sí mismo ¿quién tiene el derecho de impedirselo?”⁴⁹.

45 La paradoja de la omnipotencia, bajo diversas formulaciones (por ejemplo, la paradoja de la piedra), plantea el dilema de la existencia de una voluntad que tenga la capacidad de llevar adelante una acción que limite su capacidad para realizar acciones. Ver a modo de ejemplo: Savage, Wade (1967): “The Paradox of the stone”, en *Philosophical Review*, Vol 76, Nº1, Duke University Press, pp. 74-79.

46 Hermosa Andujar, Antonio (1988): “Estudio preliminar: El proyecto y las consideraciones: Evolución evolución en el pensamiento político de Rousseau”, en Rousseau, Jean Jacques: *Proyecto de Constitución para Córcega. Consideraciones sobre el gobierno de Polonia*, Madrid, Tecnos, pp. 9-45.

47 Rousseau, Jean Jacques (2008): *El contrato social. Discursos*, p. 48.

48 *Ibid.*, p. 167.

49 *Ibid.*, p. 101.

Es importante, no obstante, señalar que a pesar de estos razonamientos que consagran la supremacías de la voluntad general sobre todo el ordenamiento legal preexistente (incluso el que haya tenido origen en su propia determinación), Rousseau esta lejos de confundir la admisión del cambio permanente de las leyes con su prescripción. Frente a lo que actualmente se definen como posiciones constitucionalistas, Rousseau es colocado del lado del radicalismo democrático, donde el incuestionable poder de la regla de la mayoría no encuentra límites en el derecho positivo. Sin embargo, son múltiples las expresiones que muestran en Rousseau una aversión al cambio continuo en las leyes de una sociedad⁵⁰ y en su obra podemos hallar diversos elementos que, con distintos fundamentos, representan un límite para la voluntad general. Pero la aproximación a estas cuestiones será una deuda que estas páginas no podrán saldar.

Conclusión

En este trabajo hemos expuesto las consideraciones de Rousseau sobre la cuestión de si el soberano puede, o no, obligarse a sí mismo. Hemos señalando, según la perspectiva de algunos autores, la forma en la que Rousseau concibe la naturaleza del cuerpo político. De esta manera, llegamos a la conclusión de que al ser la libertad y la igualdad natural de los hombres la condición de posibilidad de la existencia del soberano, la voluntad general no puede querer aquello que vaya en contra de ambos principios. La libertad y la igualdad, como atributos antropológicos pre-estatales, se constituyen en principios normativos que deben regular la constitución y el funcionamiento de todo orden político que se pretenda legítimo⁵¹.

Rousseau considera que aquello que forma el vínculo social es lo que hay de común en los diferentes interés particulares de los individuos. La consecuencia de

50 En la dedicatoria, "a la República de Ginebra", con la que comienza su *Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres* (1754), Rousseau declara que habría elegido nacer en una sociedad donde "el pueblo por su parte fuera tan reservado en dar su consentimiento esas leyes y que la promulgación de las mismas sólo pudiera hacerse de manera tan solemne, que antes de que la constitución fuera quebrantada, hubiera tiempo para convencerse de que precisamente por su gran antigüedad las leyes se vuelven santas y venerables, que el pueblo pronto desprecia aquellas que ve cambiar todos los días y que al acostumbrarse a dejar de lado los antiguos usos con el pretexto de mejorar, a menudo se introducen grandes males para corregir otros pequeños" Rousseau, Jean Jacques (2008): *Discurso sobre el origen y fundamento de la desigualdad entre los hombres*, p. 52.

51 Hermosa Andujar señala que una vez que son integrados al ordenamiento jurídico, a travez de la Constitución, los principios de libertad e igualdad desempeñan la función de guiar la actividad estatal. De esta forma "trasmudan su naturaleza y enriquecen su contenido en relación a su primitiva existencia natural" Hermosa Andujar, Antonio (1988): *op.cit.*, p. 15-16.

esto es que el Estado solo debe ser dirigido “según el fin con que ha sido instituido, que es el bien común”⁵². Al ser el “máximo bien de todos” la preservación de la libertad y la igualdad⁵³, no puede admitirse que los ciudadanos puedan estar de acuerdo en querer que el cuerpo político se ate a sí mismo, en un acto que, de ser posible, se traduciría en una disminución de la propia libertad. Menos aún sería legítimo que una generación pretendiera colocarse por encima de sus sucesoras y socavar la libertad con la que esta última tiene derecho a administrar su propio presente.

Bibliografía

- Berlin, Isaiah** (2005): *Dos conceptos de libertad y otros escritos*, Madrid, Alianza Editorial.
- Bobbio, Norberto** (2018): *Liberalismo y democracia*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Bodin, Jean** (2010): *Los Seis Libros de la República*, Madrid, Tecnos, p. 53.
- Bloom, Allan** (1993): “Jean-Jacques Rousseau (1712-1778)”, en Strauss, Leo y Chopsey, Joseph (comp.): *Historia de la filosofía política*, Ciudad de Mexico, Fondo de Cultura Económica, pp. 529-548.
- Funes, Ernesto** (2003): “Estudio preliminar: El discurso sobre la Economía Política de Rousseau o Protocolos para una Economía de la Subjetividad Igualitaria”, en Rousseau, Jean Jacques: *Discurso sobre Economía Política*, Buenos Aires, Quadrata Editorial, pp. 13-14.
- Hermosa Andujar, Antonio** (1988): “Estudio preliminar: El proyecto y las consideraciones: Evolución evolución en el pensamiento político de Rousseau”, en Rousseau, J.J., *Proyecto de Constitución para Córcega. Consideraciones sobre el gobierno de Polonia*, Madrid, Tecnos, pp. 9-45.
- Hobbes, Thomas** (2009): *Leviatán: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Holmes, Stephen** (2017): “El precompromiso y la paradoja de la democracia”, en Elster, Jon y Slagstad, Rune (comp.): *Constitucionalismo y democracia*, Ciudad de Mexico, Fondo de Cultura Económica, pp. 217-262.
- Mondolfo, Rodolfo** (1967): *Rousseau y la conciencia moderna*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires.

52 Rousseau, Jean Jacques (2008): *El contrato social. Discursos*, p. 67.

53 *Ibid.*, p. 98.

- Rousseau, Jean Jacques** (2008): *Discurso sobre el origen y fundamento de la desigualdad entre los hombres*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- (2001): *Discurso sobre la Economía Política*, Madrid, Tecnos.
- (2008): *El contrato social. Discursos*, Buenos Aires, Losada, pp. 39-210.
- Russell, Bertrand** (1947): *Historia de la filosofía occidental*, Madrid, Espasa-Calpe S. A., 1947.
- Sabine, George H.** (1981): *Historia de la teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Savage, Wade** (1967): “The Paradox of the stone”, en *Philosophical Review*, Vol 76, Nº1, Duke University Press, pp. 74-79.
- Talmon, Jaakov** (1956): “La democracia totalitaria (Rousseau)”, en *Los orígenes de la democracia totalitaria*, México DF, Aguilar, pp. 41-54.
- Wolin, Sheldon** (1974): *Política y perspectiva: continuidad y cambio en el pensamiento político occidental*, Buenos Aires, Amorrortu editores, p. 395-403.

Arte y política: la tragedia griega en la cosmovisión democrática ateniense del siglo V a.C. Los casos de Edipo Rey y Antígona como reflejos del imaginario social de una época

JULIA PICATTO

picattojulia@gmail.com

Universidad Nacional del Litoral

Resumen

En siguiente análisis tiene como fin introducir nociones acerca del teatro griego ateniense del siglo V a.C., específicamente en relación con el proceso de desarrollo de la democracia directa. Así, se estudiará el rol protagónico de las manifestaciones en la visión de los regímenes políticos y la manera en que influyen en el mundo de representaciones simbólicas que forman el imaginario social de una época. Particularmente, en esta oportunidad esto se desarrollará a partir de la lectura de las tragedias griegas “Edipo Rey” y “Antígona” de Sófocles en relación con los tratados filósofo-políticos “La República” de Platón y “Política” de Aristóteles, considerando las cosmovisiones y las problemáticas que acechaban a la sociedad de aquel momento. Así, se buscará establecer líneas de diálogo entre la literatura y la política que contribuyan a enriquecer la comprensión de las representaciones teatrales.

Palabras clave: Teatro / tragedia griega / democracia directa / representaciones simbólicas

“El teatro pone en evidencia una estrecha relación entre el entramado social y el ejercicio de poder en la polis democrática: ese poder explícito que “[...] toda sociedad instituye y no puede vivir sin instituir [...], que concierne a lo político (y que) reposa esencialmente no en la coerción [...], sino en la interiorización, por los individuos socialmente fabricados, de las significaciones instituidas por la sociedad considerada” (Castoriadis, 1997: 195-196)

Introducción ¹

La manera en que se autopercebe una sociedad, la imagen que crea de sí misma, como comunidad, son cuestiones fundamentales de todas las sociedades en las distintas épocas. Según Cornelius Castoriadis, cada sociedad históricamente se define a partir de significaciones imaginarias que ellas mismas configuran, encarnadas en instituciones.

Al considerar estas premisas, se pensará el teatro ateniense desarrollado en el siglo V a.C como un claro ejemplo del mundo de representaciones simbólicas que inundaron la comunidad griega, el cual sigue inquietando a la academia actual, por el diálogo entre sus dimensiones artísticas y políticas.

En este sentido, el teatro, con su potencial creativo, muestra cómo la sociedad griega se percibía a sí misma a través de un sistema determinado de normas, costumbres, valores y representaciones colectivas e individuales, que a su vez son la base de su sistema político, la democracia directa. Como expresa Hauser, “La tragedia es la creación artística más característica de la democracia ateniense: en ningún género se expresa tan inmediata y libremente los íntimos antagonismos de su estructura social como en ella.” (Hauser, 1983: 111). Es decir, siguiendo esta línea de análisis, dentro de estas obras se encuentran elementos claves de la democracia ateniense. Las tragedias trataban temas de la política cotidiana y se preocupaban por problemas que indirecta o directamente tenían que ver con la temática más candente del momento, lo que pone en evidencia la forma en que se ejercía el poder.

El teatro, entonces, surgió como una institución más en donde los ciudadanos participaban y recreaban el imaginario colectivo de representaciones simbólicas. Tal como expresan Jean-Pierre Vernant y Pierre Vidal Naquet “En ese mundo de

¹ Las ideas de este escrito surgieron primeramente como partes de un debate enmarcado dentro de la asignatura “Teoría Política I”. Luego se profundizaron y tematizaron de una forma particular para ser publicada en el ámbito académico. En esta oportunidad, en cambio, las investigaciones se exhiben con un formato distinto, con una extensión diferente y con un enfoque específico, con el objetivo de ser discutidas especialmente dentro de las Jornadas de Ciencia Política.

significaciones, el teatro ocupa un lugar central [...] no es sólo una forma de arte: es una institución social que la ciudad, por la fundación de los concursos trágicos, sitúa al lado de sus órganos políticos y judiciales. Al instaurarlos [...] la ciudad se hace teatro; en cierto modo se toma como objeto de representación y se representa a sí misma en público” (Vernant y Vidal-Naquet, 1987: 26-27)

No se debe dejar de resaltar que las representaciones artísticas que influyeron en el imaginario colectivo durante el “Iluminismo Griego”, empleando el término de Arnold Hauser, se desarrollaron durante un cambio en el sistema sociopolítico, en la etapa conocida como “El siglo de Pericles”. Para contextualizar la época, diremos que la *polis* en este momento logró su máximo apogeo en el ámbito cultural, pero también en el ámbito intelectual, político y económico, a partir de ciertas reformas que dieron lugar a la creación de organismos más participativos (como por ejemplo el Consejo de los 500 -la *bulé*- y la asamblea -*ekklesia*- con amplias atribuciones legislativas). Atenas adquirió, así, durante la “edad de oro”, la hegemonía entre las demás polis.

De esta manera entonces, teniendo en cuenta este contexto, el análisis se desarrollará a partir de la lectura de las tragedias “Edipo Rey” y “Antígona” de Sófocles, y de tratados filosóficos como “La República” de Platón y “Política” de Aristóteles. Se trazarán así relaciones entre estos escritos que, si bien pertenecen a distintos géneros discursivos, comparten ciertos elementos teóricos. Esto da cuenta de la posibilidad que tenemos de leer huellas de la política en la literatura.

Edipo Rey de Sófocles: la tragedia y su contenido político

Partiendo del género tragedia se procederán a analizar ciertos postulados en específico relacionados con Edipo Rey, de Sófocles, trazando lazos con los postulados que Platón y Aristóteles plantean en sus tratados filosóficos “La República”, y “Política”, respectivamente.

La comunidad y sus implicancias políticas

Con respecto a la tragedia “Edipo Rey” de Sófocles el primer punto a analizar está íntimamente relacionado con el *logos* y su carácter primordial en la democracia griega del siglo V a.C., junto con la participación política.

En la primera escena de la obra teatral es posible observar que se presenta ante el pueblo Edipo, rey de Tebas, quien escucha los reclamos de los ciudadanos a través de

su representante, el sacerdote. El personaje logra entablar una conversación en la que asume un gran compromiso con su pueblo, lo que podría poner de manifiesto la relación política que plantea Aristóteles en la comunidad entre gobernantes y gobernados, que no es de dominación sino, entre iguales. Todo ello, a su vez, mostraría cómo las personas son animales políticos que participan en la esfera pública, lo que se materializa en el concepto de *zoon politikon*. Además es posible pensar que esta relación entre iguales se manifiesta mediante el *logos*, la palabra, y también la escucha. Todo ello evidencia la participación democracia típica de la Antigua Grecia, visibilizada en la congregación de personas que se reúnen para hablar con el rey, en donde la palabra se establece como fundamento para el debate, la discusión, y la argumentación en el *ágora*. Cada decisión tomada en la *ekklesia* a partir de un debate entre ciudadanos iguales, involucraba al cuerpo de ciudadanos, en sus dimensiones colectiva y personal. Se puede pensar, entonces, a la asamblea como un dispositivo colectivo de pensamiento para llevar a cabo la acción política a partir del *logos*.

Otro punto a resaltar es la idea de “comunidad” pensada desde Aristóteles, en donde la *polis* no se configura como una suma de individualidades sino que está compuesta por vínculos orgánicos que permiten una integración entre las personas. Esto se nota claramente en la tragedia de Edipo en la misma escena que resaltamos. Las personas se unen para hablar acerca de los problemas de la comunidad con Edipo, lo que muestra los vínculos entre gobernantes y gobernados para lograr un fin común: revelar la verdad para el bien de la polis.

La incesante búsqueda de la verdad

El segundo punto a resaltar, relacionándolo con esta última idea planteada, es el tópico de la “búsqueda de la verdad”. En numerosas oportunidades se muestra a la ignorancia como problema, y diferentes hechos que ocurren durante los relatos en gran medida están regidos por la incesante indagación acerca de su veracidad.

Por un lado es posible evidenciarlo en el caso del propio Edipo: el rey promete que encontrará al verdadero asesino del rey Layo para liberar al pueblo de los males que los acechaban. Se desea conocer al criminal para llegar a una verdad y así dejar de ofender a los dioses que colmaban de desgracias a Tebas. Para ello, Edipo, por encontrarse en ese puesto, recorre un arduo trayecto, y toda la obra se encamina en esta búsqueda para averiguar qué pasó realmente con este rey anterior.

Además la búsqueda de la verdad se ve plasmada en el hecho de que Edipo también logra descubrir mediante estas averiguaciones su verdadero origen, su relación de hijo-esposo de Yocasta y su culpabilidad en el asesinato de su padre. Es

decir, al encontrar la verdad no sólo descubre la resolución a los problemas de la ciudad sino también su involucramiento en los sucesos que condujeron a la decadencia del pueblo y de su familia.

Estas ideas se pueden relacionar con los postulados de Platón acerca del largo camino a recorrer en la búsqueda de una verdad única, inmutable, válida en todo tiempo y espacio. Ideas eternas, universales, objetivas, a las que se llega mediante la filosofía. Encontrar la esencia de la verdad en el mundo de las ideas, para alejarse de la *doxa*, del mero conocimiento sensible, la opinión, y así poder llegar más allá de estas copias corruptas. Por ejemplo, en el propio comienzo de “La República”, Platón afirma que desciende del Pireo para ser interpelado. Esto se puede interpretar como el propio camino en subida que conduce a la verdad y la manera en que el filósofo desciende para relacionarse con las demás personas que no tenían estos conocimientos. Es así como también establece en los libros posteriores que el gobernante, el filósofo rey, sería el único capaz de poder acercarse a esa verdad, pasando por un proceso de aprendizaje.

Así, Edipo, si bien no es un filósofo rey tal como lo establecía Platón, ocupa el cargo de gobernante y transita una suerte de camino para poder alcanzar la verdad última. Siguiendo estos postulados, en oposición a la mayoría de los hombres que se conforman simplemente con lo que les ha sido transmitido como conocimiento, se presenta, aunque tácitamente, la figura de aquel que no se conforma con esto; de aquel que, como Edipo, a partir de su propio deseo comienza a recorrer un camino que lo alejará de las apariencias y lo conducirá hacia la verdad; camino que, retomando la imagen platónica, lo liberará de las meras opiniones y le permitirá acceder al verdadero conocimiento.

Es fundamental aclarar la idea de que la verdad que busca Platón es disímil a la verdad que pretende encontrar Edipo Rey, ya que tiene un status gnoseológico distinto. Pero lo que se debe tener en cuenta es que en ambos casos se piensa el camino de recorrido de búsqueda de la verdad como arduo, dificultoso, que conlleva un esfuerzo para alcanzar esos fines. Además, la verdad se entiende, en fin, como un des-ocultamiento en ambos casos, una revelación que llega luego de haber recorrido un camino de apariencias.

La Alegoría de la caverna como disparador de análisis

En tercer lugar es oportuno resaltar una similitud entre la experiencia de búsqueda de la verdad de Edipo rey y ciertos aspectos presentes en la alegoría de la caverna de Platón.

Por un lado, es posible pensar el punto “ser y parecer”. En la Alegoría de la caverna se resalta la existencia de un prisionero que se encuentra dentro de una de ellas, debajo del “mundo real”, que observa meras sombras y apariencias de la realidad desde allí dentro. Sin embargo, engañado, piensa que en la caverna reside la verdad. Lo mismo ocurre con Edipo: pensando que tenía la verdad acerca de sus padres, el adivino y los testigos le revelan lo contrario, y lo que creía una verdad era una apariencia bajo la cual se inscribía su ignorancia. Al igual que el prisionero de la caverna que cree tener la verdad, Edipo evidencia en el comienzo sombras y apariencias. Mediante un arduo proceso pudo llegar a conocer la verdad, al igual que el prisionero cuando sale a la luz y puede darse cuenta de su ignorancia anterior. El problema se presenta en la alegoría de Platón cuando el sujeto puede finalmente salir de la caverna, y vuelve para comunicarle a las demás personas acerca de esta ignorancia. Estas finalmente no le creen, pareciendo quedar en vano todas las averiguaciones.

A su vez, en la tragedia de Edipo Rey de Sófocles, la aceptación de la verdad también trae consecuencias dolorosas: su esposa se suicida y él se destierra, acompañado por Antígona, personaje con el cual se continúa el destino trágico.

La propia idea de ascender hacia una verdad, que Platón plantea al hacer referencia en el prisionero que tiene que subir para desenmascarar las meras apariencias, como cuando enuncia “Haciéndolo subir por ese áspero y escarpado sendero [...]” (Platón, 2015:441) se puede evidenciar en Edipo, quien, como se mencionó, recorre este arduo camino para desenmascarar la verdad.

Otro aspecto a resaltar es la manera en que la metáfora “visión/ceguera” cobra un papel fundamental relacionado con la búsqueda de la verdad.

En el caso de la tragedia de Sófocles, Edipo decide arrancarse los ojos, como forma de arrepentimiento y demostración de que había sido ciego durante todo ese tiempo al no poder observar con sus propios ojos la verdad. A su vez, paradójicamente, quien le había revelado esta verdad a Edipo, Tiresias, era un adivino que padecía ceguera. Este le había previsto los resultados de los hechos a pesar de que no podía ver literalmente debido a un problema en sus ojos. Vale preguntarse, al final, ¿Quién era ciego realmente?

El caso de la Alegoría de la caverna también hace alusión a la ceguera cuando se dice que dentro de la caverna los prisioneros tenían una imagen turbia, alejada de la realidad. Y a su vez, cuando se narra el momento en el que el prisionero puede salir de la caverna, se relata la dificultad para acostumbrar la vista del mismo al salir. Es decir, cómo los ojos del prisionero debían acostumbrarse a un nuevo paradigma y cómo se da cuenta de que antes tenía una visión alejada de la realidad.

La tragedia de Antígona

En esta otra tragedia de Sófocles es posible analizar, en esta oportunidad, una primera aproximación a dos aspectos fundamentales que son posibles de relacionar con ciertos elementos aristotélicos y platónicos, que en posteriores análisis podrán ser profundizados.

Una primera aproximación a la tiranía

Uno de los puntos a analizar es la idea de la tiranía como forma de gobierno, desviada de la monarquía. Por un lado, relacionándola con los postulados de Aristóteles, la tiranía es definida como el interés de uno, sin miras al bien común. Se relaciona con una ambición individual que conlleva al poder exclusivo sin límites. Así, ya no hay una relación entre iguales de “gobernantes a gobernados” en el *ágora*, sino que es una dominación hacia el *demos*. El tirano, según Aristóteles es, entonces, aquel que carece de la sabiduría práctica para tomar decisiones de antemano, no posee la capacidad para hacer frente a los diferentes cambios que se den en la política. A su vez, sería aquel que carecería de prudencia, virtud esencial que posee el gobernante para saber qué decisiones son correctas para tomar en los momentos oportunos. En el caso de Platón, también este autor define a la tiranía como la falta de prudencia en el gobernante. El tirano no es el filósofo rey, ya que carece de esta virtud cardinal indispensable. Así, la parte del alma que domina al tirano sería la concupiscible, guiada por deseos y pasiones irracionales. En cambio, el alma del filósofo rey está dominada por la parte racional, al poseer alma de oro.

Remontando a sus orígenes en la antigua Grecia, la tiranía no tenía cargas peyorativas sino que se utilizaba para nombrar a la situación en donde había un gobernante excepcional, es decir, aquel que ocupaba ese cargo por un período de tiempo y luego debía retirarse. Incluso era la propia forma en que se autodenominaban estos gobernadores de turno. Esta idea fue mutando hasta que en el siglo V a.C, que es el que estamos analizando, se lo ligó a la idea contraria al bien común de la *politeia*. Es fundamental analizar la manera en que Sófocles hace uso de ese término a partir de ciertas connotaciones negativas. Por ejemplo, el propio nombre en griego de la tragedia Edipo Rey es *Οἰδίπους τύραννος*, es decir, *Oidipous Tyrannos*. Lo cual hace alusión a un término polémico para la época.

Estas diferentes concepciones acerca del régimen tiránico y del gobernante tiránico se ven expresadas a lo largo de la tragedia de Antígona. Por un lado, el

personaje Eteocles se presenta como un tirano que no quiere alternarse en el poder, como habían acordado, con su hermano Polinices, por lo cual se desata una guerra entre estos personajes. Eteocles quería perpetuarse en su cargo cuando en realidad el *nomos*, la ley humana, proclamaba la caducidad del mandato. Así, este se presenta como el primer personaje de la tragedia caracterizado por ciertos tintes de la tiranía.

En relación con lo anterior, revisemos el pensamiento aristotélico acerca de la ley: su importancia reside en el hecho de que es “la razón sin pasión”, y al seguirla, la polis se conduciría por un buen camino. Esta ley, que manda virtudes y prohíbe maldades, ordena las cosas de forma virtuosa, lo que no ocurre en un régimen desviado, como es la tiranía.

Luego de Eteocles se encuentra Creonte, considerado el personaje de esta tragedia que mejor encarna la figura del tirano de la época. El mismo se convierte en rey de Tebas cuando mueren los dos hermanos anteriores en la guerra. Su forma tiránica de gobernar se puede evidenciar en numerosas oportunidades. Una de ellas es cuando entabla una conversación con su hijo Hemón. Allí se notan las diferencias políticas entre padre e hijo: el hijo, poseía las cualidades del buen gobernante, que mira hacia el bien de la polis. Le brinda ciertos consejos para que su padre no sea ciego y pueda ver los reclamos y opiniones del pueblo. Le advierte que en realidad el pueblo callaba y no decían expresamente sus reclamos por el hecho de que le temían. Le explica, también, cómo la ciudad estaba compadecida frente al caso de Antígona, cómo desean apoyarla todos los ciudadanos, pero en realidad no lo hacen públicamente porque temen a Creonte y sus castigos. A su vez, le reprocha a su padre el hecho de que considerara su opinión como la única válida, porque “el hombre, aunque se trate de uno que sea sabio, no es vergonzoso que aprenda muchas cosas y que no se mantenga inflexible en demasía” (Sófocles, 2007: 201). Ante esto, Creonte reacciona diciéndole que “Al que la ciudad coloque al frente, a ése es necesario escuchar tanto en lo pequeño como en lo justo y en lo contrario [...] mayor que la anarquía no hay mal alguno. Ésta es la que destruye las ciudades.” (2007; 200). Estas palabras lo confirman como un tirano, que no mira hacia el bien de la polis y que prefiere que se cometan injusticias antes que el régimen devenga en una anarquía.

Además este rey expresa que la ciudad le corresponde legítimamente a aquel que manda y que la única opinión válida es la suya, por ser el gobernante. Finalmente, Hemón piensa que su padre es incapaz de gobernar si tiene esa perspectiva acerca del poder, e incluso le expresa que sólo en el desierto podría gobernar.

Esto se puede relacionar con Trasímaco, uno de los personajes de “La República” con el cual discute Platón. Aquel define a la justicia como lo que le conviene al más fuerte. Trazando un paralelismo con Creonte, se puede entender cómo en ambos casos se piensa al poder en términos utilitarios, como conveniente para quien está gobernando. Tal idea se encuentra en uno de los pasajes de La República, cuando Trasímaco expresa “¿No dicta cada gobierno las leyes que le conviene? ¿El democrático, democráticas, el tiránico, tiránicas, y así los demás? Establecidas las leyes, los gobernantes demuestran que para los gobernados es justo lo que a ellos les conviene. [...] En todas las ciudades, la justicia no es sino la conveniencia del gobierno establecido. Y éste, de una u otra manera, es el que tiene el poder.” (Platón; 136-137)

Entonces, a partir de este análisis es posible cuestionarse si la autoridad de Creonte se fundamentaba en la fuente de derecho, es decir, que él era el gobernante por lo tanto se debían cumplir las leyes de su régimen porque él detentaba la autoridad. O, en otro sentido, pensar cuáles eran los objetivos de Sófocles en el momento de la producción de la obra, y analizar si se quería destacar su papel de tirano contrario al bien de la polis, en un régimen democrático.

En conclusión, Creonte concibe el poder como la propiedad de uno solo, frente a las convicciones que fundaban la democracia ateniense y que abogaban por la existencia de un poder común. Otorgándole a Creonte esta reivindicación de un poder exclusivo, Sófocles lo muestra en situación contraria al principio de igualdad política que estaba en la base de la democracia ateniense. Justamente es en nombre de este poder que Creonte se rehúsa a tener en cuenta la opinión de la comunidad. Y en razón de este poder que concentra, considera a los ciudadanos como soldados disciplinados y obedientes. Pero es también necesario aclarar que Creonte no demanda solamente un poder exclusivo, sino uno sin límites.

Otro aspecto que se destaca en Creonte y que permite definirlo como un mal gobernante, según el pensamiento griego, es su imprudencia. No toma las decisiones correctas en el momento apropiado. Carece, por lo tanto, de sabiduría práctica, elemento que Aristóteles destaca como fundamental.

Además, posee un excesivo apego a las riquezas materiales, un vicio que le impide actuar de manera prudente. Cree que nadie emprende nada si no es por dinero, riquezas, ventajas materiales. Esto se evidencia varias veces, por ejemplo cuando acusa a los guardias de haber sido sobornados para ocultar a quien había enterrado a Polinices.

Es fundamental resaltar además en este análisis el papel de Tiresias, el adivino ciego que predecía el destino, al cual se consultaba. Este le había aconsejado a Creonte que escuche a su hijo, pero finalmente el rey se niega. Además le brinda un

sabio consejo: “la prudencia es la mejor de las riquezas” (Sófocles, 2007: 216), el cual, claramente no sigue.

El dilema trágico de Antígona

Otro elemento a resaltar en esta lectura es la importancia de la ley en la tragedia, en relación con la “justicia” y la antítesis “obediencia-desobediencia”.

Estas ideas pueden retomarse volviendo al relato de la tragedia. Recordemos que la historia se desarrolla a partir de la muerte de ambos hermanos en una guerra, cuando Creonte decide que Etéocles sea sepultado y Polinices no, por ser traidor de Tebas. Aquí comienza la rebeldía de Antígona y sus quejas por querer que ambos sean sepultados y no sólo uno, mostrándose así, el valor de los ritos fúnebres para los griegos. En vez de ser sepultado, se decidió que el cuerpo debía quedar en las afueras de la ciudad al arbitrio de los cuervos y los perros. Esta fue una ley dictada por el gobernante, ley humana, parte del *nomos*, ley creada en su artificialidad por las personas, que es considerada como una norma superior, aunque en este caso, carece de consenso por parte de la comunidad, porque no se trata del régimen de la *politeia*. Antígona no acepta esta ley, no sólo porque es su hermano, sino porque la consideraba injusta y contraria a la ley mandada por los dioses. Surge así un conflicto entre un deber impuesto por la ley humana y otro impuesto por la ley divina: contraposición entre naturaleza y convención. Antígona se encuentra entre la obediencia a la ley escrita que le prohíbe sepultar a su hermano o el acatamiento a la ley no escrita externamente, pero sí internamente por los dioses, que le imponen un deber moral.

Al afirmar que la ley impuesta por el gobernante no se corresponde con los principios de los dioses, Antígona entierra a su hermano, violando así la ley humana. La segunda vez que Antígona entierra a su hermano es descubierta, y no niega el supuesto delito que estaba cometiendo: lo asume y se hace cargo de los hechos que lleva a cabo sabiendo incluso que sería severamente castigada. Decide afrontar ese peligro antes que no morir con su gloria. Ella le dice a Creonte: “No fue Zeus en modo alguno el que decretó esto, ni la Justicia, que cohabita con las divinidades de allá abajo; de ningún modo fijaron estas leyes entre los hombres. Y no pensaba yo que tus proclamas tuvieran una fuerza tal que siendo mortal se pudiera pasar por encima de las leyes no escritas y firmes de los dioses.”(Sófocles, 2007: 190)

A partir de la actitud de Antígona, se puede reflexionar acerca de los aportes que tanto Platón como Aristóteles ofrecen para replantear la temática de las leyes,

la justicia y la obediencia. Estos autores promueven una reconciliación entre los dos tipos de leyes: *fisis* y *nomos*. En la tragedia “Antígona” puede verse reflejado claramente cómo la *fisis*, que es la ley que “nos viene dada”, no es posible que sea dominada, ya que se relaciona con la naturaleza de los Dioses. En cambio la ley nominal o convencional es creación de los hombres, por lo tanto imperfecta. Es un acuerdo artificial entre las personas, es la ley del pueblo. Lo que se propone en términos platónicos es que, mediante la sabiduría de los hombres y su perfeccionamiento en el camino hacia la búsqueda de una verdad inmutable, y mediante el acercamiento al mundo de las ideas a partir del conocimiento, el mismo pueda proclamar sus leyes convencionales teniendo en cuenta las leyes de la naturaleza. Esta intervención del hombre supondría una naturalidad en el terreno de lo político. En otras palabras, teniendo en cuenta la calidad de inmutabilidad en las leyes para Platón, se daría una adaptación de lo político a la naturalidad de las leyes.

Finalmente, al no producirse este perfeccionamiento en Creonte, deviene la tragedia, cuando se le presenta este dilema a Antígona entre dos alternativas y en el desenlace final los dioses terminan vengándose mediante su accionar.

Además, como se mencionó, la concepción de ley se encuentra altamente vinculada con la concepción de justicia. En la República de Platón, como se mencionó, Trasímaco explica que la justicia es lo que le conviene al más fuerte. Así, los gobernantes podrían proclamar leyes que le convengan a ellos mismos y no a la polis en general, perjudicándola. Este pensamiento se encuentra altamente relacionado con el pensamiento y el accionar de Creonte.

A su vez a la justicia se la puede pensar como justicia universal, como aquella virtud para con el otro que produce y preserva la felicidad de la comunidad, (*koinonia*). La misma manda virtudes, y prohíbe maldades. Esta concepción claramente no se ve reflejada en esta tragedia, ya que la justicia no se ejerce con respecto al otro, sino que es la justicia que considera como adecuada para el propio tirano la que se lleva a cabo.

A modo de conclusión

Es posible considerar estas investigaciones como una anticipación a numerosas implicancias de la tragedia griega en el terreno político. A partir de esta aproximación, que requerirá de un análisis mucho mayor que seguiré ampliando en futuras investigaciones, es posible afirmar que es evidente que se podrían recorrer un sinfín de caminos para lograr trazar un paralelismo entre la sociedad de una

determinada época y las representaciones de sí misma tanto en aquel entonces, como a posteriori.

En este caso en particular, se decidió transitar el camino de un análisis de ciertos aspectos en particular elegidos dentro de la tragedia griega. A su vez, fueron posibles de retomar ciertos postulados filosóficos escritos un siglo después pero que guardan estrecha relación con los interrogantes que interpelaban a la sociedad de aquel entonces, interrogantes sobre la idea de justicia, de verdad, de régimen de gobierno, de poder, obediencia, entre tantos otros.

Es necesario aclarar que ya existen numerosos tratados que lograron recorrer este paralelismo entre las tragedias y postulados filosóficos políticos y son de fundamental relevancia en nuestros días. Como explica George Steiner en “Antígonas”, haciendo referencia a esa tragedia, a lo largo de los siglos se hicieron incontables relecturas de la misma, desde la antigua Roma hasta la actualidad. Lo mismo podemos trasladar en el caso de Edipo Rey, ya que no debemos olvidar la importancia de todas esas interpretaciones. Una de las que se pueden destacar es la de Georg Hegel, quien desde su visión dialéctica de la historia interpretó la tragedia de Antígona, dentro de su libro “La fenomenología del Espíritu”, teniendo en cuenta la distinción entre ley divina y ley natural.

También considero importante resaltar el caso de Michel Foucault, quien en su segunda y tercera conferencia compiladas dentro de “La verdad y las formas jurídicas”, explica el surgimiento de la indagación jurídica como nuevo paradigma de pensamiento y lo relaciona con el caso de Edipo y la manera en que allí se trazan relaciones de poder, como así también la ligazón con las ideas de saber, poder y verdad. Estos son ejemplos de un gran abanico de interpretaciones que llegaron incluso hasta otras ramas como la del psicoanálisis. Por ejemplo la lectura de Edipo Rey por parte de Sigmund Freud, quien lo entendió como un ejemplo de la manera en que se develan los deseos y el inconsciente del hombre, y hasta definió el concepto de “Complejo de Edipo”. Desde mi posición como estudiante, la pretensión de este escrito fue retomar ciertas líneas de análisis previas para construir un camino propio, teniendo siempre en cuenta la existencia de obras anteriores y la forma en que atravesaron a las distintas sociedades en distintos tiempos.

Como quedó expresado, las obras de Sófocles fueron fundamentales en el desarrollo democrático en la Antigua Grecia del siglo V a.C. y contribuyeron tanto al desarrollo del sistema político como a su vez, el propio sistema influyó en la manera en que se llevaron a cabo estas manifestaciones artísticas. Se tuvieron en cuenta entonces elementos artísticos para tratar de acercarnos un poco más a las cosmovisiones de aquel momento y realizar un análisis descriptivo, dejando de lado

todo tipo de juicio de valor, teniendo en cuenta que los postulados analizados fueron un manifiesto dirigido a su época, en términos de Sheldon Wolin.

Es que “Edipo Rey” y “Antígona” nos llevan a reflexionar acerca de los problemas de su contexto, y en el momento que podemos reconocerlos, también es posible establecer diferencias y similitudes con nuestra realidad actual. Las representaciones simbólicas que la sociedad creó en aquel momento como forma de autoperibirse y autodenominarse nos interpela en gran medida en la actualidad, lo que hace que estos grandes relatos sean considerados como “clásicos”, siguiendo a Ítalo Calvino.

Para finalizar, entonces, es posible pensar: ¿cómo afectaron aquellas representaciones al imaginario colectivo de sociedades posteriores? ¿Qué cuestiones y problemáticas siguieron vigentes, y qué otras se desdibujaron? ¿Cuáles son nuestras representaciones simbólicas que revelan la manera en que nos percibimos, actualmente, como sociedad? ¿Qué rol cumplen las manifestaciones artísticas en nuestros días? ¿Cómo nos definimos y a través de qué medios e instituciones? Estos, y otros interrogantes más podrían analizarse, entonces, como se mencionó al principio del escrito, en todas las sociedades.

Bibliografía

Aristóteles (1998): Política, Gredos, Madrid.

----- (1982): Ética, Gredos, Madrid.

----- (2014): Física, Acerca del Alma y Poética, Gredos, Madrid.

Basile, Gastón; Center, Débora; D’Andrea, Patricia; Livov, Gabriel;

Schere, María Jimena (2009): Estrategia discursivas en la Antigua Grecia, Eudeba, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Castoriadis, Cornelius (1997): El avance de la insignificancia, Eudeba, Buenos Aires.

----- (2006): Lo que hace a Grecia. 1: de Homero a Heráclito. Seminarios 1982-1983. La creación humana II. FCE, Buenos Aires.

Finley, Moses (1984): La Grecia antigua. Economía y sociedad, Crítica, Barcelona.

----- (1985): Los griegos y la antigüedad, Labor, Barcelona.

----- (1986): El nacimiento de la política, Crítica, Barcelona.

Foucault, Michel (2003): “Segunda conferencia” y “Tercera conferencia”, en La verdad y las formas jurídicas, editorial Gedisea, Barcelona.

Hauser, Arnold (1983): Historia Social del Arte y la Literatura, Volumen I, 18° edición, Editorial Labor, Barcelona.

- Milia, María Leonor; Lizárraga, Claudio Horacio** (2014): El mundo antiguo greco-romano, una guía para su abordaje, Tomos I y II, ediciones UNL, Santa Fe.
- Nietzsche, Friedrich** (2016): El origen de la tragedia: helenismo y pesimismo, 1era edición, Ediciones Lea, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Platón** (2015): República, 24^a ed. 12^a reimp, Eudeba, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Sófocles** (2007): Áyax, Las Traquinias, Antígona y Edipo Rey, 1era. Edición, Alianza Editorial, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Steiner, George** (2013): Antígonas: la travesía de un mito universal por la historia de Occidente, editorial Gedisea, Barcelona.
- Vernant, Jean-Pierre; Vidal-Naquet, Pierre** (1987): Mito y Tragedia en la Grecia Antigua, Volumen I, Turus, Madrid.
- Wolin, Sheldon** (1975): Política y Perspectiva - continuidad y cambio en el pensamiento político occidental, Amorrourtu editores, Buenos Aires.

Honorables ciudadanos. Algunas relaciones entre el código de honor y el republicanismo en la modernidad

JAVIER RODRIGO

javier.rodrido20@gmail.com

Universidad Nacional del Litoral

Resumen

A partir de la década de los 70's, una de las principales innovaciones que ha atravesado la historia política consiste en una nueva concepción ampliada de las diferentes expresiones de lo político y los fenómenos que corresponden a su estudio. Entre otras cuestiones, ha permitido reposicionar la mirada e intereses disciplinares en procesos, actores y fenómenos que antes eran simplemente ignorados.

En consonancia con estos cambios, en el trabajo se intentará abordar las relaciones del código de honor, especialmente desde una de sus prácticas predilectas como fue el "duelo de caballeros", en relación al republicanismo como una de las principales culturas políticas de la modernidad argentina entre los siglos XIX y XX. Para ello, se abordarán algunos aportes historiográficos en que nuclean ambas perspectivas de análisis, en primer lugar sobre las sociedades modernas europeas, para luego focalizar en el caso argentino. Finalmente, se analizarán algunos aspectos comunes entre el republicanismo y el código del honor en la política de la provincia de Santa Fe a inicios de siglo XX mediante dos ejemplos de casos de desafíos a duelos entre políticos y militares del periodo. Se espera por este camino, poder explorar algunos aspectos poco estudiados de los procesos de modernización política en Argentina, en general, y en el espacio provincial santafesino, en particular.

Palabras clave: Honor / Duelo / Cultura Política / Republicanismo

Desde la década de los 70's, la historiografía ha atravesado una serie de renovaciones entre las cuales una de las más importantes ha sido el "retorno" de la historia política. Dejando de lado el debate sobre el término, es una cuestión de común acuerdo en la disciplina, que ha supuesto una importante ruptura con los criterios tradicionales sobre su objeto de estudio por una concepción ampliada de la política y los fenómenos que corresponden a su análisis. Entre otros cambios, permitió una concepción "policéntrica" de lo político mediante un "cambio de lente que, fijando la mirada en los procesos políticos donde se suponía no los había, recorre nuevamente objetos antes despreciados" (Barriera, 2002: 177).

En este trabajo, se retomará este cambio para realizar algunas aproximaciones sobre una temática que ha sido poco abordada: la presencia del código de honor, especialmente del "duelo de caballeros", en tanto modelo de conducta y sistema de valores, en relación al republicanismo como una de las principales culturas políticas de la modernidad argentina entre los siglos XIX y XX. Para ello, luego de realizar algunas consideraciones sobre los estudios acerca del honor y sobre el concepto de "cultura política", se repasarán trabajos historiográficos sobre Francia, Italia y Argentina entre fines del siglo XIX e inicios del XX, en los cuales se condensan efectivamente ambas perspectivas. A continuación, se abordarán ciertos aspectos de los vínculos entre el republicanismo y el código del honor en la política de la provincia de Santa Fe a inicios de siglo XX mediante dos ejemplos de desafíos a duelos entre políticos y militares del periodo.

El honor y las culturas políticas en la historiografía

Los estudios acerca del honor como parte de un criterio moral e ideal de conducta que condiciona diferentes formas de sociabilidad y representaciones sobre el poder y la política, solo han sido recientemente abordados en la historiografía. Si bien con algunas excepciones respecto a la modernidad temprana (Maravall, 1979), para periodos posteriores cualquier referencia sobre este fenómeno quedaba relegada a mera curiosidad o nota de color en trabajos con otros intereses de estudio. En este sentido, se consideraba que; en sociedades caracterizadas, entre otras cuestiones, por el desarrollo de un Estado-nación con su territorio, un régimen de acumulación capitalista o una incipiente estructura de clases industrial; el honor no podía encontrar lugar, totalmente relegado bajo nuevos modelos de conducta acordes a las transformaciones socioeconómicas producidas. Por el contrario, cuando las referencias al honor tenían lugar en los procesos estudiados, eran simplemente interpretadas como rémoras del pasado, como "ecos de una

sociedad tradicional, la expresión de valores residuales y en lenta descomposición” que resistían a desaparecer por obstinación de aristócratas y tradicionalistas (Gayol, 2008:15).

En cambio, este no era el caso en otras disciplinas donde, desde diferentes perspectivas, el honor y sus mecanismos de defensa constituían un objeto de estudio desde aproximadamente la década del 70'. Por un lado, se encontraba la sociología histórica con autores como Norbert Elias (2011, 2009, 1993), para los cuales el honor y los duelos podían ser entendidos como parte de un más amplio proceso de disminución de la violencia interpersonal y consolidación de la autoridad del Estado moderno en Occidente. Por el otro, se ubicaban una gran variedad de estudios provenientes de la antropología cultural en perspectiva histórica acerca del honor, que en tanto un “sistema de valores”, condicionaba diferentes formas de relación interpersonal entre los individuos según su posición en las jerarquías sociales (Pitt Rivers 1999, 1974). Si bien se encuentra prácticamente descartado actualmente, un concepto aglutinador de estas lecturas fue el de “honor mediterráneo”, noción que operaba como una suerte de “tipo ideal” sobre las diferentes interpretaciones y representaciones del honor en cada sociedad (Mantecón Movellán, 2012).

A partir de estos antecedentes y de la mano del nuevo auge que experimentó el campo de la historia cultural entre finales de la década del 80' y principios del 90', se hace posible distinguir el surgimiento y consolidación de una serie de producciones historiográficas vinculadas al estudio del código del honor en las sociedades europeas modernas, particularmente desde la práctica del duelo (Kiernan 1993; Nye 1993; Frevert 1995; Spieremburg 1998). A partir de una importante serie de relecturas y cambios de perspectivas, fue posible reestablecer al honor como objeto de interés historiográfico, así como de conciliar sus prácticas, discursos y representaciones con los procesos de modernización producidos en las sociedades europeas durante los siglos XIX y XX.

Luego de esta breve reseña sobre el origen del campo de estudios, es necesario realizar algunas aclaraciones sobre el honor, los duelos y la forma en que ambos condicionaban las relaciones interpersonales entre los sujetos que apelaban a este sistema de valores y sus prácticas vinculadas.

En primer lugar, definir al “honor” supone comprender los diferentes aspectos que encierra el término, que van desde un conjunto de sentidos y percepciones que operan desde las presiones individuales, a los condicionamientos y representaciones del colectivo social sobre el sujeto y la forma en que este los percibe. El honor por ello encierra la contradicción de ser una “vivencia intrínsecamente personal y su manifestación estrictamente social” (Maiza Ozcoidi,

1995:196). En este juego de relaciones entre representaciones, el honor se impone en forma de códigos de conducta -el “código de honor” propiamente- interiorizados por los sujetos, y que adopta diferentes expresiones de acuerdo a su posición en las jerarquías sociales, vinculado a cuestiones como su riqueza, estatus, etnia o género, entre otros. En este sentido, puede entenderse como un correlato del orden legítimo en una sociedad, en el “nexo entre los ideales de una sociedad y su reproducción en el individuo a través de su aspiración por personificarlos” (Pitt Rivers, 1974:22). Claramente estos ideales varían de una sociedad a otra, no obstante, en términos muy generales, se asemejan con valores y actitudes vinculados a la honestidad, el coraje, la civilidad, la responsabilidad al actuar, y la fidelidad a la propia causa (Parker, 2001:320).

“El honor es una enfermedad cuyos síntomas solo aparecen cuando ya no está” (Pitt-Rivers, 1999:241). Con esta expresión, Pitt-Rivers explica el motivo por el cual gran parte de los estudios acerca del honor comienzan por sus maneras de defenderlo. A partir de la injuria, se rompe un orden simbólico que sólo pueden restablecerse desde ciertos mecanismos de defensa a través de los cuales es posible observar las representaciones y sentidos a los que este orden apela. Entre ellos, junto a otros medios de defensa como las publicadas de prensa o los juicios de calumnias e injurias, el duelo constituyó su práctica por excelencia. Concretamente, puede definirse como “un acto de fuerza ritualizado entre dos hombres con el propósito de la preservación recíproca del honor” (Frevert, 1998:37).

Esta definición tan amplia permite englobar una variada gama de expresiones de violencia pactada que contemplan tanto a las clases subalternas como a las elites. No obstante, al calor de los mencionados procesos de construcción y centralización del incipiente Estado moderno occidental entre los siglos XVII y XVIII, coincidente con el esquema weberiano de monopolización de los medios de violencia legítima, se produjo un doble proceso. Mientras la mayoría de la población veía prohibidas y castigadas gran parte de sus prácticas y expresiones legítimas de violencia ancestrales, en este periodo las aristocracias encuentran progresivamente en un refinado “duelo de caballeros” una prerrogativa de violencia tolerada y permitida (Muchembled, 2010:205). Como explica Muchembled, la “‘fabrica’ occidental distingue cada vez más claramente dos formas de violencia, la legítima y la ilegítima”, la que corresponde a las elites frente la perteneciente a las clases subalternas (2010:245). De esta forma, lentamente, la dinámica de los desafíos y los duelos de caballeros fue gradualmente depurada en manuales y “códigos caballerescos”; a fuerza de academias, manuales y expertos; para convertirse en un medio de distinción exclusivo de las elites políticas y sociales (Gayol, 2008:141)

Por su parte, el otro gran aporte a considerar en este trabajo proviene del concepto de “cultura política” y los nuevos enfoques y perspectivas que ha provisto a la historia política (Bernstein, 1999; Cabrera, 2010; De Diego Romero, 2006).

Al igual que ocurría con los trabajos historiográficos sobre el honor, las principales producciones dentro de la disciplina bajo estas líneas de análisis provienen de otros campos de estudios, en este caso de la Ciencia Política. Como explica de Diego Romero, sus orígenes se remontan a los estudios de la escuela funcionalista-conductista norteamericana en la década del 60’, que veía en el concepto una herramienta que permitía delimitar las macro variables culturales que caracterizarían las “conductas políticas” de una determinada sociedad en el largo plazo (2006: 236). Por el contrario, su adopción y extensión en la historiografía fue posterior, incorporándose en los 80’s bajo nuevas modalidades en la academia norteamericana y francesa. Este acervo teórico fue redireccionado hacia una escala de análisis menor, donde conviven y se entrecruzan diferentes culturas políticas a niveles desiguales, así como en relación a variados actores sociales y artefactos culturales tales como “organizaciones”, “instituciones”, “territorios” y “memorias” (254).

De esta forma, y a partir de los aportes de la historia cultural, la cultura política designa a un complejo entramado de representaciones que, desde un criterio relacional, puede entenderse como un “cuerpo vivo que sigue evolucionando, que se nutre, que se enriquece de múltiples aportaciones (...) de otras culturas políticas”. (Bernstein, 1999: 398). Una posible definición designa “los valores, creencias y pautas normativas que guían la acción política y establecen los fines hacia los cuales esta se dirige (...) constituye una auténtica variable causal de la acción política, un vínculo causal entre la realidad política y la conducta política” (Cabrera, 2010:23). Es decir, supone una serie de elementos que condicionan a los actores sociales en sus medios de percepción, reflexión y acción en relación con los procesos políticos en determinado momento histórico. Entre algunos de estos elementos, se puede mencionar diferentes representaciones que incluyen una visión del mundo compartida, una lectura común y normativa del pasado, una dimensión institucional que conforma las organizaciones del Estado, un discurso y vocabularios específicos, entre otros (Bernstein, 391).

Como se desprende de este breve repaso, si el honor y sus diversos mecanismos de defensa deben ser entendidos como una dimensión poco abordada de las interacciones sociales y las relaciones de poder en la modernidad; el concepto de cultura política puede operar, a razón de su amplitud y flexibilidad para captar la complejidad de los procesos políticos, como una interesante herramienta para comprender los aspectos y consecuencias políticas de este sistema de valores.

El honor en las culturas políticas modernas: algunos casos de estudio

Repasados estos acervos teóricos, se abordarán brevemente tres exponentes historiográficos en que se han conciliado las lecturas acerca del código de honor y la práctica del duelo con el estudio de las culturas políticas de la modernidad entre los siglos XIX y XX, particularmente, en relación con diversas expresiones del republicanismo en el periodo.

En primer lugar, se encuentra el trabajo pionero de Robert Nye (1998, 1993) sobre el código del honor en la sociedad y la política francesa entre 1870 y las primeras décadas del siglo XX. Lejos de constituir una reminiscencia del *Ancient Regime*, el honor y los duelos fueron elementos centrales para la Tercera República francesa. Pueden mencionarse dos motivos que permiten comprender esta vigencia de la “cultura de la espada” durante el periodo (1993:148).

Por un lado, el desarrollo de la economía capitalista con sus correspondientes cambios en la estructura social impuso nuevas formas de sociabilidad entre las heterogéneas fracciones de las clases dominantes francesas, compuestas por las escisiones remanentes de las viejas aristocracias y los fluidos estratos de las burguesías en ascenso. En este proceso, las distinciones entre diferentes fracciones de clase se volvían extremadamente frágiles y tendían a confundirse entre sí, tanto por los avatares de la nueva economía de mercado, como por las continuas alianzas matrimoniales. Al respecto, Nye desarrolla claramente cómo estos matrimonios podían entenderse como intercambios de capital, en sentido de Pierre Bourdieu, entre “ambiciosos burgueses” poseedores de capital económico, que buscaban integrar a los nobles a sus familias a cambio del “capital cultural” que poseían (152).

Como en todo escenario de transición capitalista atravesado por profundas innovaciones sociales y económicas, se volvió una necesidad para la amalgama de la nueva clase dominante poder encontrar una serie de criterios comunes de sociabilidad mediante los cuales encontrar cierta cohesión que haga posible estas alianzas, así como para diferenciarse de las clases inferiores. Como explica el autor, la “cultura del honor” funcionó como una de las principales herramientas de integración y distinción estos sujetos, especialmente simbolizada en los clubes sociales y de esgrima masculinos que se difundieron en todo el país desde finales de siglo y que eran percibidos por sus contemporáneos como “escuelas de cortesía, que civilizaban a los hombres y armonizaban las relaciones entre clases” (164). En ellos, junto con las clases de esgrima, se enseñaban una serie de saberes, consumos culturales y competencias sociales que permitían a individuos de diferente

ascendencia social encontrarse como iguales. Así, la aristocracia, alta burguesía y hasta las clases medias no aprendían simplemente unas reglas comunes de combates, sino que podían vincularse mediante un “código integrado que regulaba las relaciones entre los varones de clase alta a través de la esfera pública” (1998:85).

Por su parte, el honor y la “cultura de la espada”, servían también a las representaciones y al proyecto político del amplio espectro de las fuerzas políticas republicanas, dominantes en Francia en el momento. Acorde a los cambios en los criterios de representación y participación ciudadana posibles bajo el nuevo régimen político, en la cultura política republicana francesa se pensaba al honor como un elemento más del proyecto “republicano por formar a una nueva generación de hombres cuyo entrenamiento en las armas los convertiría en buenos patriotas y ciudadanos democráticos” (1993: 167). De esta forma, el código de honor se insertaba en el republicanismo francés como un dispositivo disciplinador de las conductas, un componente más del “arsenal retórico republicano”, al igual que las levas militares o la escuela pública, a través del cual crear al ciudadano ideal de su patria (157). Así, la cultura del honor se relacionaba con ideologías o sistemas de valores tan “modernos” como el republicanismo francés, los ideales burgueses de masculinidad o incluso con las representaciones higienistas sobre la disposición y vigilancia de los cuerpos (1998:87).

La construcción de este individuo amante de la nación francesa y adepto a sus leyes no era solamente un capricho de esta fuerza política, sino parte de una real necesidad de cohesión en una república parida de la grave crisis del Segundo Imperio. República que debía lidiar tanto con un pasado reciente plagado de violencia interna; sea de tendencia monárquica, republicana, jacobina o socialista; así como de exitosas invasiones externas que además de favorecer cambios en los sistemas de gobierno propios, habían lastimado una y otra vez al orgullo nacional. Aun cuando no es el interés específico de este trabajo, es válido mencionar que el código de honor, esta “cultura de la espada”, se encontraba profundamente asociada a una serie de representaciones presentes en el imaginario nacional y, ante todo, nacionalista francés que atravesaba horizontalmente a la mayoría de las fuerzas políticas de la época. Así, se consideraba al honor “patrio” como una conexión directa con los caballeros medievales francos, cuyos valores pervivían en los “ideales nacionales de justicia, franqueza y generosidad”, en contraste por ejemplo con la “brutalidad, utilitarismo y egoísmo” que caracterizaban al “honor” de la enemiga Alemania o al “materialismo” e “interés económico” inglés (1998:88).

En segundo lugar, otro interesante caso de análisis sobre las relaciones entre el código de honor y las culturas políticas modernas se encuentra en los estudios de Steven Hughes (2007, 1998) acerca de Italia desde 1869 a las décadas de 1920-

1930. Al igual que ocurría en el caso francés, la cultura del honor tuvo una enorme importancia en la Italia del *Risorgimento*, tanto por su condición de patrón de sociabilidad común en la conformación de una nueva elite política y social a escala nacional, así como por su particular inserción en las culturas políticas de la península y el funcionamiento de su nuevo sistema político parlamentario.

De la misma forma que en el caso anterior, en una Italia atravesada por enormes cambios socioeconómicos, un elemento especialmente complejo del recién fundado Reino se encontraba en poder unificar política y culturalmente a una gran argamasa de fracciones de las clases dominantes para un Estado que debía aun terminar de construirse. Por un lado, los duelos, dejaban ahora de ser una prerrogativa exclusiva de las aristocracias para convertirse en un vehículo de integración social para esta clase y las fracciones de la burguesía. Como retoma Hughes de un marques de la época, para un caballero de su talla no era solo un deber batirse con otros “*signori*”, sino también “necesario pelear con profesionales o políticos quienes obviamente no eran *signori*, o incluso con diputados de la izquierda” (1998:72). El no hacerlo, hubiese significado una muestra de cobardía injustificable. Especialmente, el autor retoma esta idiosincrasia del honor en el recientemente formado ejército italiano, donde la joven oficialidad burguesa que ascendía rápidamente en el ejército recurría los duelos para “hacerse un nombre” en las armas, así como para “señalizar” su condición de “caballeros” (71).

Sin embargo, resulta más interesante aún, la particular presencia del honor en el en la política del Reino de Italia, necesario para la “creación, legitimación y empoderamiento de una nueva elite política” que, dada la vigencia del liberalismo y el republicanismo en la época, debía recurrir a los “conceptos del honor y su defensa” para distinguirse de las masas (65). Este era un requisito para unificar a las diversas elites regionales de la península bajo un sentido de identidad nacional y, ante todo, en un sistema común de resolución de conflictos. Si el código de honor podía proveer los medios de cohesión social y cultural, el parlamento aportaba el espacio de negociación política para estas diferencias regionales. Al igual que con Francia, en este caso también la mayoría de las referencias que se encuentran sobre los duelos del periodo provienen de los recurrentes enfrentamientos entre políticos y/o periodistas de renombre. En este sentido, el sistema político parlamentario y la libertad de prensa; ambas innovaciones respecto al pasado reciente italiano; favorecieron que la reputación y acciones de estos hombres públicos debieran ser continuamente “respaldadas por las armas” (69).

Al respecto, Hughes retoma estudios similares sobre Estados Unidos durante el siglo XIX para afirmar que, lejos de constituir una particularidad de estos casos, es necesario comprender la vigencia del honor en la política moderna como parte de la

“evolución de los regímenes liberales en sí mismos” (1993:126). Como explica el autor, el código de honor sería parte así de una etapa de desarrollo de los regímenes liberales decimonónicos en tanto proveía, en el marco de los sistemas políticos notabliares, una serie de pautas de conducta a través de la cual operaban los conflictos y negociaciones políticas. Especialmente, en un momento en que los límites entre la esfera pública y privada se presentaban flexibles, el “honor de caballeros proveía una brújula moral tradicional a través de la cual navegar la nueva política”; así como los desafíos y duelos los “rituales y límites para regular el combate inherente al ‘caos’ de la vida pública nacional” (128).

Si bien las interpretaciones del autor pueden resultar un tanto generales, resultan adecuadas al menos para el caso italiano, donde las convenciones del honor eran compartidas por la mayoría de las fuerzas políticas del reino. Particularmente, este era el caso con las diversas organizaciones políticas republicanas en las que el honor conformaba, al igual que en el ejemplo anterior, parte de los atributos que debía poseer la “educación viril” que recibieran los jóvenes italianos y que les inculcara valores como el “coraje, la sinceridad, y disciplina”, propias de un “hombre libre” (104). En este punto, eran particularmente notable las influencias de un nacionalismo irredentista que clamaba por una “regeneración guerrera” del pueblo italiano, un sentimiento compartido desde el “ejército, el gobierno y la sorprendente mayoría de la sociedad” que veía en los duelos una forma de cultivar las aspiraciones nacionalistas de su pueblo (105).

Por último, gran parte de estas reflexiones y perspectivas teóricas sobre el honor en las sociedades modernas europeas se retoman en el excepcional trabajo de Sandra Gayol, condensado en su obra *Honor y duelo en la Argentina moderna* (2008). A partir de una serie de trabajos únicos en la historiografía nacional, la autora ha indagado mejor que nadie sobre la vigencia del código de honor y la práctica del duelo en la Argentina entre fines de siglo XIX e inicios del XX. Cabe destacar sobre esta periodización, la particular temporalidad del duelo de caballeros en el país. Al contrario que en los casos mencionados donde las representaciones sobre la práctica se retrotraían a un idealizado pasado medieval, tales antecedentes prácticamente no habían existido en la historia del joven país ni en tiempos coloniales. En cambio, el “apogeo de los duelos” tuvo lugar recién a finales de siglo XIX, más precisamente desde 1870-1880, para luego ir disminuyendo durante la primera mitad del siglo XX, entre 1910 y 1930 (Gayol, 2007:59). Esta vigencia del honor puede percibirse no solo por la proliferación de los desafíos y las continuas noticias en la prensa que hacían referencia a ellos, sino también por la publicación de los primeros manuales de duelo argentinos, así como

instituciones vinculadas a su práctica como el Club del Progreso, el Jockey Club o el Círculo de Armas. En este sentido el código de honor representado por los desafíos y duelos, lejos de ser un “resabio marginal del pasado”, fue “parte esencial del proceso de construcción de la modernidad” en la Argentina (Gayol, 2008: 107).

A los intereses de este trabajo, destacan de entre los muchos aportes de la autora, sus interpretaciones sobre las estrategias de sociabilidad de las elites argentinas, así como sobre las implicaciones del honor para comprender la política del periodo. Cabe aclarar, si bien en las producciones de la autora se hace alusión al país en su conjunto, la mayor parte de su análisis se enfoca en la ciudad de Buenos Aires en el periodo aludido.

En primer lugar, el honor como marco de referencia para las estrategias de sociabilidad e integración de las elites argentinas se explica por las particulares convulsiones que afectaron al país en el periodo. La “Argentina aluvial” al decir de J. L. Romero, se caracterizó por enormes transformaciones económicas, sociales y culturales que generaron un proceso de diversificación y complejización en las elites que reconfiguró por completo sus jerarquías y marcos de referencia comunes. Como se ha desarrollado anteriormente, en situaciones similares, las elites políticas y sociales buscaban herramientas de cohesión interna así como de diferenciación frente a las clases subalternas; escenario agravado en el caso argentino por el enorme caudal migratorio que recibía la nación en la época. Así, en palabras de Gayol, el código de honor moderno podía ser entendido en este contexto como “un comportamiento socialmente estratégico de diferenciación social y política, en un momento de recomposición de la clase alta y de transformaciones estructurales en la sociedad” (2007:57). Por este motivo, los desafíos y duelos constituían una “señal visible e institucionalizada de donde se situaba alguien (...) que los miembros de la ‘buena sociedad’ consideraban como perteneciente a ella y quienes no pertenecían” (2008:117).

La aparente uniformidad de profesiones y títulos de quienes pertenecían a esta comunidad de duelistas señaladas en los periódicos de la época, principalmente “abogados” y “militares”, de fondo ocultaba una gran variedad de status sociales y carreras políticas, periodísticas o altos cargos civiles (2007:61). Por ello, los términos y condiciones de ingreso a esta “sociedad de la satisfacción” eran en realidad móviles; delimitados más por comportamientos, pautas de consumo y el reconocimiento de los pares que por estatutos o lineamientos formales. Parte fundamental de estas competencias estaban en la capacidad de poder nombrar padrinos de relevancia que representen a las partes, hombres que para arbitrar y representar a su ahijado, debían conocer o más importante aún, ser reconocidos,

como “sabios” que han leído los manuales, concededores del “reglamento” y que habían participado ellos mismos en “lances de honor” (2008:128).

Así, el honor operaba como un marcador de clase que imponía un límite de ingreso a las clases subalternos. Sin embargo, estos límites se tornaban difusos en una sociedad sin títulos o grupos de status definidos como la Argentina, donde no “protegeron a los hombres de un agravio y de la obligación de responderlo públicamente” (2007: 75). Este hecho constituye una muestra importante del avance de la modernización cultural en el país, así como de los procesos individualización progresiva en las conductas y, claro está, en las representaciones políticas colectivas. Si bien los apellidos de renombre continuaban teniendo cierta preminencia en las jerarquías sociales, los duelistas se negaban a “ser definidos solamente por su vida social y profesional” sino por el “derecho, fundado por sobre su instrucción y su ‘cultura espiritual’, de presentarse a sí mismos en tanto personas”; es decir, como individuos dispuestos a defender su orgullo y “buen nombre” a todo precio (2008:115). De esta forma, como se abordará más adelante, el código de honor en la época es también un exponente de las transformaciones surgidas a raíz de las culturas políticas republicana y liberal en el periodo, y que dan cuenta del “clima más democrático que caracteriza a la Argentina republicana” (123).

Por su parte, Gayol también ha indagado sobre los vínculos del honor en diversas prácticas, discursos y demás manifestaciones de la política y lo político en la modernidad argentina. La historiadora ha abordado cuestiones como la importancia de este código en los discursos parlamentarios, en los medios de prensa y en la proyección política de ciertos individuos (2008, 2007). Al igual que en los casos tratados, el honor ocupaba un lugar entre las representaciones y discursos a los cuales se apelaba en el conflicto político, un modelo de conducta que, desde los duelos y desafíos a los discursos y los gestos, todo dirigente debía apearse y respetar. Como retoma la autora de un diputado en 1891 “hay que tener un duelo en la vida”: era parte de los recursos necesarios para construir una carrera así como para participar en la competencia política (2008:85). En tanto componente de la “trama argumentativa de la acción política” de la época, constituía una herramienta para intervenir en los conflictos inter e intra partidarios, así como colaboraba en definir la imagen de un político a ojos de sus electores (78).

En relación con los casos analizados anteriormente, la defensa del honor mediante desafíos y duelos políticos se explica también en la Argentina moderna en correspondencia con las particularidades del sistema político del momento. Como señala Gayol a partir de los estudios de Natalio Botana, el honor encuentra este

lugar en la política de la época porque responde a dos formas de representación política: la “tradicional”, en las que prima la negociación y designación vertical de los representantes, frente a la “moderna”, basada en los sistemas de partidos y las elecciones (187). Por un lado, el honor respondía a los rasgos personalistas de la política patricia decimonónica, en que las organizaciones políticas tendían a conformarse en laxas redes al momento de las contiendas electorales en torno a ciertos dirigentes de renombre. En este escenario en que “las lealtades personales y la personalidad de los dirigentes primaban sobre los partidos” y los programas, una injuria personal era fácilmente trasladable a los combates, frecuentemente violentos, de la arena política (83). Más que defender una idea o para saldar una “disputa ideológica”, las injurias “estallaban para descalificar a un rival”, como parte de una competencia por demostrarse más honorable y, con ello, digno de un mayor apoyo (101).

No obstante, por el otro lado, los duelos de caballeros respondían también a los requisitos de las nuevas formas de representación partidaria “moderna”. Si bien aún dentro de una retórica eminentemente personalista, la dinámica de la injuria y el desafío actuaban también como un elemento modernizador entre y al interior de las nuevas fuerzas políticas. Al exigir a todo individuo de renombre la demostración del honor, permitía cuestionar los “liderazgos tradicionales” y favorecía el ascenso de nuevos dirigentes de estratos sociales de poca o ninguna alcurnia (176).

Honor y republicanismo en la Santa Fe moderna

Para finalizar este trabajo, se abordará dos casos de desafío a duelo en Santa Fe en 1913 y 1921, en los cuales es posible explorar brevemente algunos de los vínculos en común que compartían el código de honor con la cultura política republicana argentina en el espacio provincial santafesino en las primeras décadas del siglo XX.

En primer lugar, entre las relaciones y representaciones comunes que comparten ambos órdenes simbólicos, uno de sus componentes más importantes refiere al ideal de virtud que tanto el honor moderno como el republicanismo asignaban a los individuos, sea en su condición de “caballero” o de ciudadano. Por el lado del republicanismo, esta cultura política asumía una representación del ciudadano como un sujeto virtuoso que, sea por disposición “natural” o mediante una adecuada educación civil, alcanzaba su mayor desarrollo y goce de la libertad en la participación y compromiso desinteresado en su comunidad política (Ovejero, 2008:221). Ello es posible en tanto la cultura política republicana se adjudicaba

como uno de sus principios guía la igualdad en términos de derechos y obligaciones de la totalidad de la ciudadanía (139).

Por su parte, el código de honor, presumía idealmente a un individuo que por definición era un paradigma de virtud, un “caballero”, que debía defender mediante el duelo una estima que, como se ha comentado, consideraba fundamental a su personalidad y a los atributos que la sustentaban. Asimismo, al igual que ocurre con el ciudadano ideal del republicanismo, el “caballero” adoptaba con esta condición un mismo correlato de derechos y obligaciones. Si podía con ello exigir a su comunidad de iguales, los demás “hombres de honor”, un reconocimiento de aptitudes y conductas relacionadas con la valentía, honestidad, virilidad y responsabilidad de las propias palabras y acciones –todas cualidades que anteriormente se han vinculado con representaciones comunes del prototipo de ciudadano republicano-; tenía a su vez su correspondiente obligación en el deber de defender ese honor por la vía de las armas cada vez que fuese atacado. A su vez, si bien se han señalado las actitudes elitistas subyacentes al honor moderno, los duelos y desafíos suponían también el reconocimiento de la valía y dignidad del rival, un par al que se consideraba lo suficientemente honorable para cruzar armas con él. Como explica Gayol, en un duelo no solo se reestablecía el honor atacado, “sino que hacía de puente entre dos caballeros y creaba lazos más allá de las diferencias de fortuna, ideas, poder y posición” (2008:163).

Ahora bien, para entender mejor estas concepciones virtuosas del individuo, que debían ser defendidas por las armas de ser necesario, resulta interesante repasar algunas de las expresiones que caracterizaron al republicanismo como ideal político en la Argentina decimonónica en el marco de un progresivo desarrollo y ampliación de la participación política. Un punto importante de este proceso se encuentra en la relación que existía entre ciudadanía y formas legítimas de violencia, especialmente en la participación en las milicias que protagonizaron los diversos enfrentamientos militares y “revoluciones” políticas que caracterizaron a la segunda mitad del siglo XIX argentino. Como ha estudiado Hilda Sabato sobre las “revoluciones” en la provincia de Buenos Aires entre 1852 y 1890, la figura política común que articuló estos levantamientos militares fue la noción del “ciudadano en armas” que constituía “parte de una concepción de la política fuertemente republicana en la que la violencia tenía reservado un lugar legítimo” (2002:166). De esta manera, la ciudadanía desarrollaba su condición y ejercía sus obligaciones en la participación colectiva de formas de violencia que eran entendidas y aceptadas como legítimas, debido a que eran la forma de combatir y desplazar a los “gobiernos despóticos” y a recuperar los derechos y “libertades perdidas” (153). De fondo, destaca una retórica regeneracionista, la “revolución” como el restablecimiento de

un pasado mejor, que se encontraba estrechamente vinculada a la cultura política republicana y que tendrá larga vida en las representaciones de diversas fuerzas políticas y partidarias hasta bien entrado el siglo XX.

No obstante, desde inicios del siglo es posible observar una lenta transición hacia otros modelos de ciudadanía, ahora amparados en el ejercicio del sufragio, los debates en la prensa y una lenta pacificación de la violencia. De entre las muchas variables que pueden considerarse en este proceso, se puede mencionar el rol que tuvo el código de honor como parte de una mayor transformación cultural en la época. En consonancia con un proceso de “civilización de la violencia” en el sentido de Norbert Elias (2011), el duelo de caballeros fue percibido por sus contemporáneos como un medio para la “domesticación” de la violencia política, como la “la prueba de civilidad y del compromiso con el orden” de la nueva dirigencia política (Gayol, 2008:184). Para las elites y los políticos del momento, los desafíos y duelos constituían una forma de violencia controlada y pactada que permitía distanciarse de los males históricos de la “política criolla” que había que dejar atrás (175). Era a su vez, la manera de vincularse con el “pasado” ancestral y el “presente civilizado y mundano” de una Europa siempre idealizada por las elites argentinas y que constituía un claro ejemplo sobre el camino del “progreso” que debía seguir el país (173).

Para el resto de esta sección, resulta interesante analizar dos ejemplos de la ciudad de Santa Fe en los que se puede dar cuenta de la transición aún en proceso de estos modelos de ciudadanía, así como de las relaciones comunes entre el universo simbólico del honor y las representaciones políticas del republicanismo.

En primer lugar, se encuentra un caso presente en la edición del diario *Santa Fe* (SF) del día 8/01/1913¹. Como explica la nota, el presidente de la comisión provincial de festejos para el centenario del Combate de San Lorenzo, el Dr. Eugenio Puccio y Benza, tuvo el “mal capricho” de enviar una carta al Teniente Coronel Carlos Rivas del Regimiento 11 de Infantería de Línea solicitándole se le consignen “10 o 15 conscriptos prácticos en trabajo de cocina o servicios de mesa, para que vestidos de particulares, contribuyan al banquete con que se obsequiará al pueblo” (SF, 8/01/1913). Sin embargo, el coronel se había negado y con ello ha salvado al Ejército de la “ofensa que se hubiera hecho (...) si se hubiera accedido a lo que deseaba la comisión”. (Ibíd.)

Lo más interesante de la noticia son las cartas que se publican en esta edición. Junto con la misiva de Puccio y Benza a Rivas, figura debajo su respuesta donde presenta su renuncia al comité de festejos, así como otra carta enviada al Ministro

1 Todos los ejemplos citados corresponden al diario *Santa Fe* (de aquí en adelante SF), disponible para su consulta en la Hemeroteca “Francisco de Paula Castañeda” del Archivo General de la Provincia de Santa Fe.

de Gobierno de la provincia, Dr. Antonio Herrera, donde repite y justifica su salida del comité. A su vez, figuran también las cartas enviadas por el Mayor Pedro T. Lagos, jefe del regimiento, que también se dirigió a Puccio y Benza presentando su renuncia, y que a su vez justificó en una nota enviada al ministro. Lo más notorio de este caso se encuentra en las respuestas de ambos militares, que además de defender la dignidad de su institución y de la república a la que sirven, anuncian abiertamente que pedirán una “satisfacción”, es decir un desafío a duelo, a sus ofensores (SF, 8/01/1913).

En su respuesta, Rivas explica que el pedido ofende al “honroso uniforme que visten los conscriptos” que en igual dignidad que los soldados en el “histórico combate”, no merecen “dragonear de fámulos” (sirvientes), siendo la principal “institución que hizo a la Patria” (SF, 8/01/1913). Por esta ofensa que ha recibido el Ejército “en general” y “su regimiento” en particular, afirma que “en su hora oportuna cada uno de los ofendidos pedirá cuenta” (Ibíd.). Más virulenta es la respuesta del Mayor Lagos, que en su calidad de “argentino” y de “militar” se siente ofendido de que “el pueblo de San Lorenzo” y los “descendientes y guardianes de sus glorias”, como ciudadanos y defensores de la República, “sirvan de sirvientes atropellando desconsideradamente la historia” (Ibíd.). Por último, Lagos es más claro en su desafío, afirmando en su carta de renuncia que se guarda el “derecho a pedir a quien corresponda, una satisfacción de la injuria que se infiere al Ejército” (Ibíd.).

Si bien no se ha podido tener noticia de los desafíos posteriores; sea porque fueron desalentados por los superiores de los oficiales, se resolvieron en la negociación de los padrinos o bien, no llegaron a la prensa consultada; los casos representan una interesante muestra de las representaciones que compartían el ideario republicano y el código de honor. Así, las ofensas que sufrieron el regimiento y sus comandantes, en tanto “ciudadanos” y “defensores de la patria”, debieron ser respondidas con una “satisfacción”, un desafío a duelo que pueda reparar las injurias realizadas. La virtud del ciudadano que defiende la patria se vinculaba así con la de los caballeros que defendían su honor, recuperando ambos la vía de las armas como medio necesario para esta reparación. Claramente, la identidad ciudadana, la pertenencia al colectivo de la patria, se expresa por su parte como la dimensión colectiva de una ofensa que es igualmente personal, que se hace propia, y que el “caballero” debe responder. No hacerlo, hubiese significado una vergüenza personal, agravada por las probables acusaciones colectivas del resto de la oficialidad del Ejército. Destaca, por último, las diferentes expresiones de violencia que conviven, de forma legítima, en las respuestas. La de los militares que al igual que sus “antepasados” en San Lorenzo, recurren a la violencia en defensa de

la patria, y la violencia legítima implícita en el desafío a duelo: ambas manifestaciones legítimas y aceptadas de un ideal común de acción que guía la conducta de los oficiales.

Por su parte, así como se observan estos sentidos de violencia legítima asociados al ejercicio de la ciudadanía, es posible notar también un nuevo sentido de honor profesional mucho más corporativo y desvinculado de su dimensión civil. En este proceso resaltan los cambios y continuidades en las dos maneras de comprender al ejercicio de las armas, entre la figura del “ciudadano en armas” y del militar profesional, fenómeno comprensible por la lenta consolidación del Ejército Nacional producida desde la década de 1880 (Sábato, 159).

Otro caso de interés, en el que se puede explorar los usos del honor en la dinámica del combate político del periodo y su recurrencia discursiva en los ideales republicanos, ocurrió en 1921 a partir de un desafío a duelo entre dirigentes radicales en Santa Fe. Como relata el diario SF, en mayo de ese año se produjeron graves incidentes entre los convencionales del “block radical” que se reunieron por la tarde en el recinto del Senado de la Provincia con motivo de debatir el proyecto de reforma de la Constitución Provincial de 1921 (SF, 8/05/1921). Sin entrar en detalle sobre el largo historial de tentativas fallidas de reforma de la constitución que preceden y sucederán a este intento particular, es necesario aclarar que al momento de la sesión en cuestión se había producido recientemente un boicot por parte de los convencionales del Partido Demócrata Progresista (PDP) debido a su desacuerdo ante los criterios de asignación de escaños que les correspondían por las elecciones de ese año (Ibíd.). Claramente, quienes habían logrado bloquear los escaños e iniciativas demoprogresistas eran los convencionales de la mayoría electos por la Unión Cívica Radical de Santa Fe (UCRSF). En este “clima” político, la mayoría de los debates de los representantes radicales, ahora reunidos en soledad, repercutían en los conflictos propios de la lucha facciosa que había caracterizado a las diferentes organizaciones que componían al “calidoscopio radical” de la provincia (Carrizo, 2020).

Ahora bien, este escenario conflictivo se veía expresamente agravado debido a uno de los asuntos principales tratados en la sesión, la “cuestión religiosa”, con temáticas como la invocación a Dios en el preámbulo del proyecto de Constitución o la laicidad de la educación pública en la provincia. El clima de la sala era desde el inicio de la sesión a puertas cerradas a las 15hs, de mucha tensión entre los 29 convencionales –se necesitaban 31 para el quórum y había varios ausentes–, con continuas entradas y salidas de la cámara y pocas declaraciones a la prensa (SF, 8/05/1921). De pronto, en un momento en que los cronistas parlamentarios describen a los parlamentarios radicales como “agitados, nerviosos y violentos”;

mientras algunos de ellos se retiraban con declaraciones como “Dios está moribundo” y otros se encontraban reunidos con “Monseñor Boneo en la sede del obispado provincial”; se dio a conocer el desafío planteado por el convencional Pessenti al diputado y ex Ministro de Instrucción Pública de la provincia, Manuel Araya (Ibíd.).

Con el solo motivo dado a conocer por la prensa de un “fuerte intercambio de palabras” entre ambos, parece que el primero inició el desafío al enviar a sus padrinos, los diputados Centeno y Alcides Greca, al ex ministro, que nombró a los convencionales Saccone y Cardarelli. (Ibíd). Finalmente, luego de una larga deliberación entre los padrinos de ambas partes que tuvo lugar el resto de la tarde y parte importante de la noche en una de las salas de la Cámara de Diputados, se dio a conocer “al momento de entrar el diario en máquina” que los padrinos conciliaron que la ofensa se trataba de un simple “malentendido”, solucionado por “explicaciones mutuas”. De esta forma, se daba por terminado el desafío con una solución honorable para todas las partes.

De este acuerdo tan demorado, como del problemático dilema de los convencionales por conciliar posturas probablemente contrarias respecto a la “cuestión religiosa”, es posible conjeturar una solución forzada por la presión de las directivas partidarias. Sin dudas, en un escenario tan problemático para los radicalismos santafesinos y en torno a una cuestión tan delicada como el lugar de la religión en la Constitución Provincial, los avatares improbables pero posibles de un duelo –humillación de un dirigente, herida de gravedad o hasta una muerte– hubiesen significado un enorme problema para una UCRSF que intentaba conciliar posturas comunes para mantener cierta gobernabilidad y lograr una “carta magna” provincial aceptable para la ciudadanía.

Sin embargo, el caso es un buen ejemplo de los recursos y expresiones del código de honor aplicados a la lucha política. Así, de un probable desacuerdo entre posturas ideológicas disimiles, se podía derivar rápidamente en un conflicto personal: en un tiempo en que los límites de lo público y lo privado se volvían porosos, los rituales del desafío y del duelo proveían un lenguaje común a través del cual salvaguardar estas diferencias. Era además, una forma de demostrar a sus correligionarios el “valor” y “capacidad resolutive” en la defensa de las ideas defendidas; tan importantes que los convencionales estaban dispuestos a arriesgar su “vida” por ello (Gayol, 2008:186).

Tales acciones son a su vez concordantes con la retórica regeneracionista y republicana a las que apelaban los radicalismos, en primer lugar desde la oposición y luego en el poder, para su “cruzada moral –con atisbos discursivos de corte guerrero– para la reconstitución de la Republica” (Carrizo, 62). Así como el libre

sufragio, entre otras instituciones, debía colaborar en reconstituir a esta ciudadanía republicana comprometida, sus verdaderos representantes, radicales por supuesto, requerían estar igual o más dispuestos incluso a sacrificarse por la “causa nacional”. El código de honor y el duelo encajaban adecuadamente con estos ideales, de la misma manera que constituían una forma de violencia legítima y que “dignificaba” a la política y a los hombres que participaban en ella (Gayol, 2008:169).

A raíz de estos casos analizados, es posible complejizar nuevamente sobre las diferentes formas en que el código de honor colaboró en dar forma a las culturas políticas de la modernidad argentina y la forma en que repercutieron en la política santafesina. Esto es particularmente notorio en relación al republicanismo e invita a replantear el carácter intrínsecamente elitista del honor, por uno que al calor de los cambios que atravesaba la escena política del país, conducían a pensar en un código de honor un tanto más democrático. Como afirma contundentemente Gayol, “un sentido del honor más igualitario y republicano (...) constituyó la base de la definición de los derechos y obligaciones de la ciudadanía” (2008:94).

A modo de conclusión

En este trabajo se han intentado realizar algunas aproximaciones sobre los vínculos que existen entre el código de honor y la cultura política republicana en el periodo moderno. En este caso, solo se han explorado dos ejemplos del espacio provincial santafesino entre muchos otros posibles sobre los diálogos comunes que coexistían entre ambos universos simbólicos y que se irán desvinculando entre sí con el correr del siglo XX. Si bien las razones para ello responden a diferentes motivos de índole socioeconómica, política y cultural; a los intereses de este trabajo basta con mencionar que simplemente el honor y las prácticas que lo secundaban como los duelos, perdieron vigencia para los hombres del poder que veían en ellos tanto un modelo de conducta para desempeñarse en la “vida política”, como el reflejo deseado de sus personas y de la sociedad que pretendían representar. Incluso, llevando este razonamiento un poco más lejos, cabe preguntarse si la muerte del código de honor en la política argentina no estuvo relacionada con la crisis, no terminal pero sin dudas de gravedad, de las culturas políticas que lo sustentaban.

Se espera con esta investigación haber podido realizar un pequeño aporte en pos de comprender otros aspectos de los complejos fenómenos de cambios y continuidades que habitaron en los procesos de modernización política en nuestro país, y concretamente, en la provincia de Santa Fe durante las primeras décadas del

siglo XX. Lejos de ser una “extravagancia” de las elites locales, el código de honor fue parte de los recursos que tuvieron sus contemporáneos para afrontar las nuevas formas de hacer política que la “marcha del progreso” moderno les imponía y que, con el correr tiempo, terminaría también por arrollarlos a ellos mismos.

Bibliografía

- Barriera, D.** (2002), “Por el camino de la historia política: hacia una historia política configuracional”, en *Secuencia*, (núm 53), pp.163-196.
- Berstein, S.** (1999), “La cultura política”, en J.P. Rioux y J.F Sirinelli (dir.), *Para una historia cultural*, México, Taurus, pp. 389-405
- Cabrera, M. A.** (2010), “La investigación histórica y el concepto de cultura política”, en Pérez Ledesma, M. y Sierra, M. (eds.) *Culturas políticas: teoría e historia*, Zaragoza, Institución “Fernando el Católico” (CSIC), pp. 19–85.
- Carrizo, B.** (2020), *Los radicalismos en la democratización política*, Santa Fe, Ediciones UNL.
- De Diego Romero, J.** (2006), “El concepto de “cultura política” en ciencia política y sus implicaciones para la historia”, en *Ayer*, (núm. 61), pp. 233-266.
- Elias, N.** (2011), *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*, México, FCE.
- Elias, N.** (2009), *Los Alemanes*, Buenos Aires, Nueva Trilce.
- Elias, N.** (1993), *La sociedad cortesana*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- Frevert, U.** (1998), “The taming of the noble ruffian: Male violence and dueling in early modern and modern Germany” en Spieremburg, P. (edit.), *Men and Violence: Gender, Honor and Rituals in Modern Europe and America*, Ohio, Ohio State University Press.
- Frevert, U.** (1995), *Men of honour: A social and cultural history of the duel*, Oxford, Oxford University Press.
- Gayol, S.** (2008), *Honor y duelo en la Argentina Moderna*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Gayol, S.** (2007), “Exigir y dar satisfacción: un privilegio de las elites finiseculares”, en *Entrepasados Revista de Historia*, (núm. 31), pp. 55-80.
- Hughes, S.** (2007), *Politics of the sword: dueling, honor, and masculinity in modern Italy*, Columbus, Ohio State University Press.
- Hughes, S.** (1998), “Men of steel: Dueling, honor and politics in liberal Italy” en Spieremburg, P. (edit.), *Men and Violence: Gender, Honor and Rituals in Modern Europe and America*, Columbus, Ohio State University Press.
- Kiernan, V. G.** (1992), *El duelo en la historia de Europa. Honor y privilegio de la aristocracia*, Madrid, Alianza.

- Maiza Ozcoidi, C.** (1995), “La definición del concepto del honor. Su entidad como objeto de investigación histórica”, en *Espacio, Tiempo y Forma*, vol. 8, pp.191-209.
- Maravall, J. A.** (1979), *Poder, honor y elites en el siglo XVII*, Madrid, Siglo XXI.
- Mantecón Movellán, T. A.** (2012), en *Cuadernos de historia de España*, (núm. 85-86), pp. 435-458.
- Muchembled, R.** (2010), *Una historia de la violencia. Del final de la Edad Media a la actualidad*, Madrid, Paidós Contextos.
- Nye, R.** (1998), “The end of Modern French Duel” en Spieremburg, P. (edit.), *Men and Violence: Gender, Honor and Rituals in Modern Europe and America*, Columbus, Ohio State University Press, pp. 82-95.
- Nye, R.** (1993), *Masculinity and Male Codes of Honor in Modern France*, Oxford, Oxford University Press.
- Ovejero, F.** (2008), *Incluso un pueblo de demonios: democracia, liberalismo, republicanismo*, Madrid, Katz.
- Parker, D. S.** (1999), “La ley penal y las ‘leyes caballerescas’: hacia el duelo legal en el Uruguay, 1880-1920”, en *Anuario IEHS*, (núm.14), Tandil.
- Pitt-Rivers, J.** (1999) “La enfermedad del honor”, en *Anuario IEHS*, (núm. 14), pp. 235-245.
- Pitt-Rivers, J.** (1974), “Honour and social status”, en Peristiany, J. (ed.), *Honour and Shame: The Values of Mediterranean Society*, London, Weidenfeld and Nicolson, pp. 19-77.
- Sabato, H.** (2002), “El ciudadano en armas: violencia política en Buenos Aires (1852-1890)”, en *Entrepasados Revista de Historia*, (núm. 23), pp. 149-169.
- Spieremburg, P.** (coord.) (1998), *Men and Violence: Gender, Honor and Rituals in Modern Europe and America*, Columbus, Ohio State University Press.

Anarquismo y sufragio ampliado: debates, tensiones y conflictos

LEILA ROMERO

leilaromero97@gmail.com

Universidad Nacional de Litoral

Resumen

En este trabajo, nos proponemos, como eje central, abordar las tensiones y contradicciones que se alojaron a finales del siglo XIX y en la primera década del siglo XX en el anarquismo a raíz de la ampliación del sufragio. Es decir, exponer argumentos provenientes del anarquismo clásico a través de los cuales se reconoce en el voto ampliado, secreto y obligatorio un elemento cuestionable. Para ello, nos apoyamos en escritos de intelectuales anarquistas; E. Malatesta (1891), M. Bakunin (1972) y P. J. Proudhon (1983). Luego, retomaremos fragmentos del diario La Protesta para brindar ejemplos del caso argentino en torno a la sanción de la Ley n°8871, conocida popularmente como Ley Sáenz Peña.

Palabras clave: Anarquismo / sufragio ampliado / tensiones / debates

Conjugar en un trabajo de investigación dos fenómenos en tensión como lo son el anarquismo en tanto movimiento social e ideología política y, la ampliación del sufragio presenta un gran desafío por delante. Esto es así, porque nos invita a repensar la idea del ‘fracaso anarquista’ como consecuencia de la ampliación electoral y la implementación del voto secreto y obligatorio. Tal vez desde la perspectiva anarquista, “fracaso” hubiera sido apoyar la ley y comenzar a competir electoralmente como lo hacían otros sectores de izquierdas y no su desaparición de las grandes ciudades y su reconversión en anarco – sindicalismo rural. Es por ello que resulta interesante analizar cómo dos fenómenos en conflicto convivieron en su tiempo.

El anarquismo ha demostrado, a lo largo de la historia, una fuerte resistencia a integrarse y participar en las líneas de ejecución de la política capitalista¹. Ha confrontado directamente con el Estado, el Parlamento, el Sistema Político de Representación, los Partidos Políticos y contra todo tipo de estructura institucional. Ahora bien, el anarquismo en sí mismo es una expresión, una dinámica en el mundo de las referencias estrictamente políticas, que lucha contra la organización y contra las variables de lo que, en la época aquí abordada, era definido como la constitución de un sistema político – burgués.

En este sentido, el anarquismo es comprendido como un proceso metodológico y racional que tiene como fin la destrucción de todo tipo de organización percibida como impuesta o autoritaria. Dicho proceso de destrucción es el medio por el cual se alcanza la anarquía, es decir la Característica deseable de cualquier sistema y, por tanto, la liberación del mismo. En este contexto sin autoridad que gobierne las vidas de las personas, los anarquistas sostienen que, hombres y mujeres serán guiados por las leyes naturales, esto es, las leyes dictadas por la necesidad. (Delgado, 2012).

Barrett, en su célebre panfleto ‘Mi Anarquismo’, sostenía que, más que eliminar o lograr la ausencia de los gobiernos, lo que había que destruir era el espíritu de autoridad y el prestigio de las leyes y que una vez logrado esto, los resultados vendrían solos. En este punto, Bakunin (1882), expresaba que no había nada más humillante para las personas que ser un sirviente, es decir, tener un amo, ese amo, se encarnaba en la figura de un legislador, que con sus leyes moldea ética y moralmente la vida de cada individuo, constituyendo todo nuestro ser, siendo inherente a nosotros en todo momento y lugar.

Así, es como podemos ver que la ley es uno de los elementos que también cuestiona y critica el anarquismo, por tanto, la ley o las leyes de ampliación del

1 Nos parece relevante destacar aquí que, en primer lugar, la resistencia anarquista se manifiesta ante todo tipo de política. Y, en segundo lugar, que el anarquismo critica toda configuración capitalista. Es decir, la confrontación es más amplia de lo que se menciona en el texto.

sufragio no son la excepción. En este punto postulan la idea de ‘libertad política’, como elemento necesario, junto con la libertad económica, de la libertad social. La libertad política, era entendida como “la completa autonomía de los individuos, en que no haya ninguno que tenga el derecho social de dominar o de imponer a otro u otros, consistente, en fin, de la no existencia de la autoridad” (La Protesta, suplemento mensual n° 6, octubre 1908).

En expresiones de Bakunin (1882):

“En una palabra, rechazamos toda legislación, toda autoridad y toda influencia privilegiadas, patentadas, oficiales y legales, aunque salgan del sufragio universal, convencidos de que no podrán actuar sino en provecho de una minoría dominadora y explotadora, contra los intereses de la inmensa mayoría sometida” (pág. 14).

Retomando lo expresado más arriba, la Ley en general, y la Ley electoral en particular, como instrumentos de la burguesía, es un elemento que obstaculiza la libertad natural de los hombres y mujeres. La ley, cualquier tipo de ley, según los anarquistas “era indispensable para la supervivencia del Estado y para garantizar la subordinación de los individuos y la regulación de las relaciones humanas (...) la ley representaba entonces, la sanción escrita de la costumbre emergente del orden natural” (Suriano, 2001, 259).

Los anarquistas se declararon “adversarios a toda legislación” (Suriano, 2001, 261). Para ellos “La ley nunca es, no podrá ser jamás, buena; porque emana de un principio malo: la imposición. Por eso no sirve siquiera como medio de educación”. En esta misma línea, Bakunin (1873), sostuvo que “Los Estados que, en el fondo, se odian unos a otros y que son eternamente irreconciliables, no han podido ni pueden encontrar otra base de entente que el sometimiento concertado de las masas trabajadoras que forman la base común, el fin de su existencia” (pp. 6 y 7), dicho sometimiento proviene de la sanción de leyes diversas que buscan regular y controlar la vida de los trabajadores.

Suriano, va a retomar ideas expresadas en la revista “Fulgor”, donde los anarquistas sostenían que “La Patria es una mistificación. El Mundo entero nos alberga: no tenemos frontera ni pedacito de tierra a defender” (Suriano, 2001, 255), lo cual mostraba la visión internacionalista del movimiento y la no limitación ante un Estado.

La crítica anarquista a muchos de los elementos que emanan de los Estados Nacionales, siendo aquí la cuestión del sufragio universal la que nos interesa, comenzó a obligar desde los sectores anarquistas a elaborar argumentos contundentes contra la negatividad del voto. La problemática era clara, cómo

convencer a los trabajadores de no votar y retenerlos en las líneas anarquistas para continuar luchando contra esa organización que ahora les daba a los obreros (sólo hombres para el caso argentino) un lugar de decisión y participación, gracias a la fórmula de representación política.

Desde la visión anarquista, el voto se convierte, entonces, en la paradójica ampliación de una voz a través de la organización y al mismo tiempo a la pérdida de la voz individual (reemplazada por la del representante). Ello no es compatible con las ideas anarquistas, que como movimiento tenían como objetivo la revolución contra la injusticia que proviene del gobierno, entendido como el gendarme de la burguesía (Malatesta, 1891).

Para los anarquistas la representación moderna tiene que ver con la idea, también expresada por otros autores modernos, en este caso neo marxista, como Poulantzas (1968), donde el Estado se presenta como representante de los intereses de todos, intereses generales, cuando en realidad representa los de unos pocos². En el caso argentino, al momento de la sanción de la Ley Sáenz Peña, había una fuerte crisis de representación política, debido, entre otras cosas, al fraude electoral que habían utilizado en las últimas décadas. Así, la burguesía implementó aquella reforma ‘desde arriba’ como posible solución a la crisis que estaban atravesando.

Asimismo, en un contexto donde el avance de la reforma electoral era inminente, pensadores anarquistas no aceptaban involucrarse en la contienda electoral, en este punto, Malatesta “jamás transigió con el intento de algunos anarquistas y ex anarquistas, que pretendieron valerse del voto y de los cargos electivos para conseguir ciertas ventajas para el socialismo y para las clases explotadas. Veían en ello una de las más peligrosas trampas del sistema y una astucia criminal de la burguesía dominante” (Cappelletti, 1985, p. 42). Esto es así, porque para los pensadores anarquistas y siguiendo a Cappelletti (1985), el Estado no representa, ni con el voto universal, los intereses de toda la población, ya que el sufragio suele ser manipulado, directa o indirectamente por la clase dominante. Incluso, aun siendo elegidos por el voto universal, los anarquistas no aceptan la idea de que tomen decisiones por sobre la vida de las personas, esto no es fuente de legitimidad suficiente, ni ninguna otra lo sería, porque el principal problema radica en la creación de una representación externa a nosotros mismos.

Este punto, Proudhon sostenía que “Deseo negociar directamente de forma individual, para mí; A mis ojos, el sufragio universal no es más que una lotería³. (Proudhon, 1979, 158).

2 Esta idea fue trabajada por autores elitistas como Mosca, Pareto o Michels. Weber o Schmitt.

3 Traducción nuestra

Seamos de buena fe, sufragio universal, el mandato imperativo, la responsabilidad de los representantes, el sistema de capacidad, en fin, todo esto es pueril: no les confiaría mi trabajo, mi descanso, mi fortuna; No arriesgaría ni un pelo en mi cabeza para defenderlos⁴. (Proudhon, 1979, 162).

Desde la visión anarquista, podemos decir entonces, que el voto es cuestionado en su positividad y utilidad. Es visto como una de las mayores trampas del sistema en el siglo pasado. Instrumentado para solucionar los problemas de representación política de la élite gobernante, engañó a la masa trabajadora, al mismo tiempo que individualizó a los individuos y desorganizó la lucha obrera, implementando la ‘farsa’ de la representación política, donde unos pocos suponen velar por las necesidades e intereses de la totalidad de la población.

El caso argentino no fue ajeno a estas disputas. La reforma de 1912, un conjunto de tres leyes, fue, sin dudas, un hecho significativo de la historia argentina, vino a cerrar un largo periodo de reformas y revisiones. Dicha reforma, clave al punto de ser la que utilizamos hoy, con reformas sustanciales, para elegir a nuestros representantes, fue una reforma del Estado, fueron las élites mismas las que llevaron adelante este proyecto. La novedad presentada en la Ley 8.871 era principalmente que el voto sería “universal, secreto y obligatorio”, esto último seguramente debido a la escasa participación en los comicios, lo cual se consideraban como victorias del anarquismo.

Como sabemos, la universalidad se presenta parcial. Mujeres, extranjeros no naturalizados (alrededor del 30% de la población) quedaban excluidos. Además, la reforma fue aplicada en Capital Federal y las catorce provincias, quedando excluidos todos los habitantes de los territorios nacionales.

La obligatoriedad del sufragio, luego de la reforma de 1912, implicó para el anarquismo un fuerte revés ya que comenzó a ser más difícil convencer a los obreros que no votaran y la ilusión por parte de ellos de ocupar cargos políticos aumentaba, el voto, pensaban era sólo el comienzo.

“El voto obligatorio constituye un atentado contra la libertad individual, una afrenta para el país que lo soporta. Es el colmo pretender que por la fuerza los ciudadanos se acerquen a las urnas para elegir a individuos que mañana serán sus represores” (La Protesta, 14 agosto 1913).

Si bien los anarquistas argentinos venían manifestando, por diferentes medios (prensa, propaganda, huelgas), sus disconformidades y críticas al sistema desde

4 Ídem anterior

hacia ya varios años, en la antesala a la reforma del 12 ello se hizo aún más evidente. Por ejemplo, estas fueron sus declaraciones meses antes de las primeras elecciones que se realizarían bajo la ya sancionada ley Sáenz Peña:

“Pueblo votad! ante la benigna actitud del presidente que en nombre de la libertad ciudadana os obliga a votar. Sí: volved otra vez a elegir vuestros representantes - que pagarás buenamente con el sudor de sangre de vuestra frente par que dicten alguna ley más - cuando hambriento y oprimido exijas más pan y más libertad a vuestros amos y señores.

(...) ¡Por favor, votad! trabajadores, no dejéis de hacerlo, de lo contrario perderán todo ese grande y sublime privilegio que los explotadores se conceden como una gracia bondadosa - el elegir el amo que os ha de exaccionar.

Por amor de Dios, jamás os lamentéis, si ellos se exceden y te dejan morir de hambre” (La Protesta, 26 marzo 1912).

Para el anarquismo “Votar es abdicar. El hombre que va a depositar su voto en las urnas entrega su voluntad y todos sus derechos al que ha elegido... Entrega en manos del que ha elegido lo que debiera conservar con celoso empeño” (La Protesta, 10 de marzo 1906.). Malatesta sostenía que el acto de votar era un acto de renuncia del individuo de sus derechos y de entrega a sus representantes (Suriano, 2012, 100). Si hay algo que no podemos reclamarle o criticarle al anarquismo es que no hayan seguido sus convicciones.

Pensadores anarquistas, se habían expresado con anterioridad a la ampliación del sufragio en la Argentina, con rechazo hacia él, debido a que autores como Bakunin, Malatesta o Proudhon, ya estaban observando lo que acontece en Europa con respecto a la participación universal en los comicios. Bakunin, por ejemplo, sostenía que “hasta la república más democrática basada en el sufragio universal más amplio, no es otra cosa que el regulador y la garantía de esa explotación mutua” (Bakunin, 1882). También Proudhon, que expresó “Está claro. Si el pueblo se convierte en legislador, ¿para qué sirven los representantes? Si gobierna por sí mismo, ¿para qué los ministros? (Proudhon, 1979).

En el caso argentino, la principal complejidad estuvo marcada por la sanción de la obligatoriedad del voto en la Ley 8871. Hasta ese momento, el anarquismo venía convenciendo a los obreros de no expresar su voluntad en los comicios y en parte, la baja participación demostrada en los números se debió a la exitosa campaña anarquista en contra de las elecciones. Para ellos, todos los candidatos eran lo mismo, ya que todos representan a la clase dominante.

Sin embargo, la obligatoriedad del voto, condición aprobada en la Ley 8871, popularmente conocida como Ley Sáenz Peña, trajo consigo una nueva problemática para impedir que los obreros se expresen en las urnas. Desde el punto de vista anarquista, la obligatoriedad del sufragio implicaba un abuso de autoridad que restringía las libertades naturales del hombre (La Protesta, 14 agosto 1913).

Es cierto que la reforma de 1912 abrió paso a una renovación política, coronada con la elección de Hipólito Yrigoyen, como presidente de la nación, candidato de la Unión Cívica Radical en 1916.

El fin del fraude significó un avance notable para la democracia argentina que permitió a su vez la expresión de fuerzas políticas que hasta el momento habían sido marginadas e invisibilizadas por regímenes de gobierno de corte conservador

Comentarios finales

En el presente escrito, abordamos la cuestión de la ampliación del sufragio desde el punto de vista anarquista. En primer lugar, comentamos sobre las ideas anarquista en general y, en segundo lugar, retomamos, de anarquistas clásicos, los argumentos de porqué el voto es un elemento cuestionable. Por último, ejemplificamos con el caso argentino. La sanción del sufragio universal, secreto y obligatorio en nuestro país, permite abordar desde un caso concreto la narrativa anarquista a partir del diario La Protesta. Sin embargo, es importante destacar que todos estos elementos se conjugan, ya que los anarquistas argentinos leían, estudiaban e incluso enseñaban los postulados de sus compañeros europeos. En este punto, entendemos que la crítica de Bakunin, Malatesta y Proudhon se centraban en el caso europeo, pero esto no obstaculiza la aplicación para el caso argentino.

La sanción de la Ley Sáenz Peña trajo consigo, en primer lugar, una nueva forma de entender la universalidad, en segundo lugar, el carácter secreto del voto y, en tercer lugar, su obligatoriedad. Como vimos la forma de participar mediante el voto no era aceptada en el anarquismo porque representaba entonces la pérdida de la voz individual en la representación de un grupo minoritario que guiaría los destinos de todos.

La obligatoriedad del sufragio, luego de la reforma de 1912, implicó para el anarquismo un fuerte revés ya que comenzó a ser más difícil convencer a los obreros que no votaran y la ilusión por parte de ellos de ocupar cargos políticos aumentaba, el voto, pensaban era sólo el comienzo. “El voto obligatorio constituye un atentado contra la libertad individual, una afrenta para el país que lo soporta. Es

el colmo pretender que por la fuerza los ciudadanos se acerquen a las urnas para elegir a individuos que mañana serán sus represores” (La Protesta, 14 agosto 1913).

Para el anarquismo cada uno puede gobernarse por sí mismo, dejarse guiar por las leyes de la naturaleza, el sistema de representación político colocaba trabas a esas libertades, por ello retomando lo expresando al comienzo de estos comentarios finales, las huelgas, paros y la prensa periodística oficiaron como canales de expresión donde los protagonistas de los acontecimientos eran los propios trabajadores y trabajadoras, que alzaban sus voces contra las injusticias a las que eran sometidos, fueron actores políticos que se oponían a política burguesa y capitalista.

Bibliografía

Archivo digitalizado del Diario ‘La Protesta’, extraído de: <http://americalee.cedinci.org/portfolio-items/la-protesta/>

Bakunin, M. (1873). *Estatismo y Anarquismo*. Recuperado de:

<http://kcl.edicionesanarquistas.net/lpdf/lo49.pdf>

Bakunin, M. (1882) *Dios y el Estado*. Extraído de <https://www.marxists.org/espanol/bakunin/dyes1.htm>

Bakunin, M. (1972). *La Libertad*. Recuperado de <https://www.portaloaca.com/pensamiento-libertario/libros-anarquistas.html>

Cappelletti, A. J. (2010). *La ideología Anarquista*. Barcelona. El grillo libertario. Extraído de <https://libros.metabiblioteca.org/bitstream/001/254/8/ideologia%20anarquista.pdf>

Delgado, L. (2017). *Anarquismo en el novecientos rioplatense: cultura, literatura y escritura*. Montevideo. Estuario Editora.

Malatesta, E. (1891). *La Anarquía y el Método del Anarquismo*. Recuperado de <https://www.portaloaca.com/pensamiento-libertario/libros-anarquistas.html>

Proudhon, P. J. (1979). *Idée générale de la Révolution au dix-neuvième siècle*.

Recuperado de:

https://fr.wikisource.org/wiki/Id%C3%A9_g%C3%A9n%C3%A9rale_de_la_R%C3%A9volution_au_dix-neuvi%C3%A8me_si%C3%A8cle

Proudhon, P.J. (1983). *¿Qué es la propiedad?* Buenos Aires. Orbis S.A.

Suriano, J. (2001). *Anarquistas: Cultura política y libertaria en Buenos Aires, 1890-1910*. Buenos Aires. Manantial.

Suriano, J. (2012). “La Reforma electoral del 1912 y la impugnación anarquista”. En: *Estudios Sociales*. Recuperado de: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/Estudios.Sociales/article/download>

Construcción de subjetividades en situación de vulnerabilidad laboral. Estudio de casos en localidad intermedia argentina

MARÍA ALEJANDRA STEIGERWALD

alejandrastei@hotmail.com

Universidad Nacional de Río Cuarto, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Ciencias de la Comunicación.

Resumen

Este estudio¹ indaga la relación entre el mundo del trabajo – prácticas laborales- y la autopercepción que éstas generan en los individuos. Partimos de la hipótesis de que el trabajo es determinante para la construcción de la subjetividad del ser humano, y centramos la investigación en un grupo de jóvenes y adultos jóvenes que habitan la ciudad de Río Cuarto (Córdoba, Argentina) entre los años 2004 a 2015².

Nuestros interrogantes fueron: ¿de qué modo el trabajo colabora en la configuración de las subjetividades de jóvenes y adultos jóvenes riocuartenses?; ¿cómo la ausencia de trabajo modifica esas subjetividades?; ¿qué *prácticas (estrategias)* generan los sujetos para afrontar riesgos y superar la *vulnerabilidad* en el mundo del trabajo y el empleo “no decente”?.

Los sujetos entrevistados presentaron distintas situaciones laborales: trabajadores activos, desocupados, trabajadores precarios, desocupados que buscaban activamente trabajo.

Nos propusimos como *objetivogeneral* analizar *trayectorias de vida* y los procesos de *precarización* de las *trayectorias laborales* de trabajadoras/es jóvenes y adultos jóvenes ocupadas/os y desocupadas/os y los *sentidos* que los sujetos les atribuyen en diferentes momentos de sus vidas. También nos planteamos describir sus *estrategias* de inserciones laborales primeras, sus experiencias de entradas en el mundo del trabajo y salidas del mismo, analizar esos procesos desde los *significados* que los propios

1 Este escrito forma parte del Trabajo Final de Maestría en Ciencias Sociales “*La construcción de subjetividades en condiciones de fragilidad laboral: estudio de casos en ciudad intermedia pampeana*”, dirigido por el Mgster. Gustavo Busso y defendido por la autora el 3 de junio del 2020 en la Universidad Nacional de Río Cuarto (U.N.R.C.).

2 Ampliamos para el análisis nuestro contexto desde 1991 a 2015, período caracterizado por intensa inestabilidad económica, política y social.

sujetos les otorgan a las experiencias laborales y sus vinculaciones con las demás dimensiones de su *vida cotidiana*.

Palabras clave: trabajo / subjetividades / prácticas / estrategias

Los *objetivos específicos*³ de nuestra investigación fueron los siguientes: a) comprender e interpretar cómo se construyen las subjetividades de los individuos considerando sus trayectorias vitales y laborales en contexto de vulnerabilidad social; b) analizar las significaciones que emergen sobre el trabajo (precario, “no decente”) y la falta de trabajo entre los riocuartenses a través de entrevistas en profundidad; y c) conocer ‘el sentido vivido’ por los sujetos en sus prácticas cotidianas para superar esa vulnerabilidad y la construcción de las subjetividades en torno al mundo del trabajo.

En cuanto a lo metodológico, utilizamos estrategias cualitativas, es un estudio de casos con análisis de relatos de entrevistados, entrevistas en profundidad entre 2004 a 2009 (período de relativo crecimiento económico y recuperación institucional), y análisis de *trayectorias*. Además consultamos fuentes secundarias y efectuamos un análisis bibliográfico.

Con respecto a la muestra, ésta nos permitió indagar y profundizar en conceptos. Consiste en una muestra de tipo intencional puesto que nuestro estudio es de casos y no pretendemos generalizar resultados.

Sobre las trayectorias laborales y de vida femeninas y masculinas procedimos al análisis de las dimensiones y categorías de análisis que establecimos para nuestro estudio. Nos basamos en la tipología que el sociólogo argentino contemporáneo Gabriel Kessler (2000) propone en una de sus investigaciones⁴.

Para el análisis de los relatos de los entrevistados consideramos las siguientes dimensiones: 1. Las estrategias utilizadas; 2. Los significados dados al trabajo; y 3. Los significados dados a otras áreas de la vida cotidiana.

Pudimos caracterizar diferentes “tipos”⁵ y establecer comparaciones/tendencias de género entre los casos analizados; utilizamos la teoría disponible para fundamentar lo más relevante encontrado en los testimonios.

Así, del **Análisis e Interpretación** de los relatos surgen diferencias sustanciales sobre los significados otorgados al trabajo entre mujeres y varones, lo cual obviamente atraviesa/condiciona sus respectivas prácticas.

Según Kessler (2000) las *estrategias* utilizadas son concebidas como apuestas para disminuir riesgo a exclusión y evitarla, para mantener la posición en la escala social. No son fijas, sí adaptativas, dinámicas y móviles.

³ Ver *objetivo general* en el **Resumen**, más arriba.

⁴ En nuestro escrito destacamos las ventajas y desventajas de la utilización de esa tipología de Kessler para indagar la temática por nosotros elegida.

⁵ Es decir categorías dentro de una clasificación, por ejemplo analizamos: *Tipología (tipos), estrategias y significados del trabajo*.

Por ejemplo: algunos entrevistados estudian otra carrera para conseguir trabajo en el futuro, otros se casan, incluso migran con ese fin. Dicho autor observa que *no se repiten prácticas habituales “mecánicamente” en el proceso de empobrecimiento*. El *cambio* suscita así cuestionamientos, no se aplicaría sin revisar el *capital cultural* pasado ni confiarían los sujetos en que su *capital social* se conserve igual. Sí se persistiría en hábitos, los *nuevos pobres serían* capaces de explicar por qué no pueden/ no deben/ no quieren cambiar, pueden implementar *procesos de reflexividad* sobre *prácticas de reclasificación* de elementos (Kessler, 2000).

Ahora bien, Kessler analiza el empobrecimiento, aquí analizamos un período de leve crecimiento económico y de intento de mantenimiento en la clase social a la que se pertenece. *Pero* el proceso de reflexividad mencionado y la conceptualización siguiente nos son *muy útiles* para explicar los testimonios encontrados, se entiende por *empobrecimiento* al:

“proceso de constante reclasificación de prácticas, personas, creencias y espacios. Corrimiento de fronteras o construcción de nuevos clivajes, siempre oscilantes, entre bienes superfluos y necesarios, entre amigos que se transforman en recursos y recursos que ya no tienen valor, entre instituciones seguras y peligrosas, entre aquello que se puede demandar y aquello que no, lo que está a la altura de las exigencias y lo que no alcanza el nivel mínimo, entre un futuro que puede ser dominado o que es sólo incertidumbre” (Kessler; 2000:50).

Se observa que los entrevistados se esfuerzan en lograr un control simbólico de la situación, sobre las distintas dimensiones de la vida cotidiana. Así, las alternativas de búsqueda de los sujetos pueden ser:

“adaptación, conformismo social, o transformaciones del mundo existente” (Kessler, 2000:50).

Considerando los aportes de Kessler (2000) sobre las posibles alternativas de búsqueda de los sujetos, podemos afirmar que los del *tipo meritocrático* al estar forzados a redefinir simultáneamente su mundo y su relación con él, sólo pueden construir uno “a medida” aunque sea el más infame de los mundos, pero al menos les deja situarse/guiarse, desarrollar allí sus prácticas/estrategias. Pretenden estabilizarlo, pueden detestarlo y creer que es el más injusto de los mundos posibles, pero no están decididos a finalizarlo, tal vez porque no vislumbran otro alternativo en el horizonte social.

En cuanto a los del *tipo solidario*, podemos decir siguiendo al mismo autor que intentan al reconstruir su mundo inclinarse por alguno que suponga transformaciones colectivas del existente y surgimiento de perspectivas de pensamiento más transgresoras (anti-sistema).

Recordemos que el *interrogante* del cual partimos fue: ¿sigue siendo el trabajo, como en tiempos pasados, un instrumento de desarrollo y crecimiento tanto individual como social?. En ese planteo e hipótesis inicial de nuestro estudio sostuvimos la idea de la centralidad del trabajo en la constitución de la sociedad moderna. A partir del trabajo de campo y frente a las tesis sostenidas por Grassi y Danani (2009) discutimos en el escrito las distintas posturas mediadas por las visiones de nuestros entrevistados en el contexto de una ciudad (Río Cuarto) que se caracteriza por un alto porcentaje de informalidad laboral, trabajo precario y salario en negro.

Las *estrategias/prácticas* nos dan señales de cómo construyen la *subjetividad* los sujetos entrevistados. Estas estrategias no sólo son individuales, también pueden mirarse desde una perspectiva más amplia – grupal, y social –.

Al analizar los testimonios de las mujeres entrevistadas se pudo observar que utilizaron una gran variedad de estrategias para relacionarse con el trabajo a partir de distintas subjetividades construídas sobre la base de historias personales e interacciones sociales. Para el análisis se utilizaron las categorías de Gabriel Kessler (2000) respecto de sujeciones-subjetivaciones, a saber: a) **solidarias**, b) **pragmáticas** y c) **meritocráticas**.

a) **Solidarias**: las experiencias de Liliana, Laura, Nani y Alicia responden a esta tipología dado que realizan una clara utilización del capital social (relaciones con amigos, familiares, padres, pareja o vecinos), los cuales son transformados en recursos. Se puede observar también la pertenencia a un grupo con lazos solidarios muy contenedores que les reditúan recursos alternativos.

Demuestran una alta valorización del capital cultural (competencias lingüísticas o capacidad argumentativa) “facilidad de palabra”, “poder de convencimiento”. También presentan una inserción prolongada en el mismo grupo de pertenencia, y efectúan una elaboración colectiva de la situación (ejemplos de experiencias relatadas de participación en grupos de ONGs en los casos de Laura y Alicia). Las normas grupales las condicionan imponiendo ciertas restricciones, por lo que la noción de responsabilidad y la fuerte condena del individualismo las desanima de intentar alguna estrategia de búsqueda de recursos en forma personal. El grupo de pertenencia provee un bajo grado de autonomía.

Consideran al mundo exterior caótico pero no peligroso. Las entrevistadas intentan ejercer el control. Administran un extenso conocimiento de saberes cívicos, derechos, el “no dejarse pisar”. El grupo se constituye en una zona de mediación entre lo privado y lo público, que contribuye a mantener relación con el mundo exterior.

Sobre si la salida a la cuestión del desempleo debe ser individual o colectiva: consideran que debe ser colectiva (hay una fuerte condena del individualismo que disuade de estrategias particulares de búsqueda de recursos). Las entrevistadas comparten su desafío personal pero apuntan a lo colectivo: el cooperativismo. Respecto a las necesidades: no hay trabas para la disminución de necesidades o flexibilización de requerimientos sobre bienes o servicios.

En otras palabras, en esta tipología se observa el refuerzo grupal, el grupo facilita la construcción de sentido, la reinscripción de experiencias individuales en categorías colectivas y ofrece recursos alternativos.

b) **Pragmáticas:** Si bien no se presentaron casos de entrevistadas mujeres de tipología pragmática, sí percibimos que algunas entrevistadas desarrollan ciertas estrategias que podrían considerarse “pragmáticas” según Kessler, por ejemplo: la disposición estratégica; la distancia entre expectativas y logros que es menor que en otros tipos, también se observa flexibilidad y adaptación a las circunstancias por parte de ellas.

A continuación desarrollamos las características propias del *tipo pragmáticas*: la distancia entre expectativas y logros es menor que en los otros tipos. Estos conceptos se definen como dúctiles y adaptables a los contextos. A pesar de carecer de poder, para ellas el mundo no es peligroso. Se encuentran disponibles a diferentes tipos de bienes y servicios, tanto de naturaleza pública como privada. Pueden estar desilusionadas a nivel general/mundial, pero más esperanzadas en referencia a su futuro particular. En cuanto al uso del capital social (amigos, familiares o vecinos que se transforman en recursos) es alto. También se observa un asiduo uso de las redes sociales que permiten una mejor gestión de lo cotidiano. No son grupos de pertenencia o referencia, son sólo recursos a partir de relaciones de distinto tipo. Las pragmáticas logran sacar provecho al máximo de su capital social potencial/latente. En referencia a la valorización del capital cultural (competencias lingüísticas o capacidad argumentativa) es alto. Sobre sus creencias y valores: tienen la creencia de que el mundo no es peligroso. Y poseen valores que aluden a la solidaridad, “dar una mano...”, por lo tanto los “favores” son válidos.

Sobre si la salida es individual/colectiva a la cuestión del desempleo: destaca entre ellas una postura práctica que no llega a un individualismo acérrimo. No son

apolíticas ni antipolíticas. Sí poseen interés por la política, algunas hacen referencia a los derechos humanos, herencia de la transición democrática.

En relación a las necesidades: se encuentran abiertas a distintos tipos de bienes y servicios, de origen público y privado. No tienen límites para parámetros de calidad, por lo cual su grado de autonomía para el despliegue de estrategias es muy alto. Según Kessler:

“la situación se mantiene bajo control mediante una actitud pragmática que permite actuar constantemente sobre recursos y necesidades, intentar distintas oportunidades, sin prescripciones normativas y con una valoración positiva de tales acciones” (Kessler G., 2000; p. 47).

c) **Meritocráticas:** Ubicamos en este tipo los casos de Silvia, Vero y Andrea. La noción central de este tipo es la “decepción” de la estrategia de ascenso social en la que se habían enfocado. Viven pensando en los “sacrificios realizados” – otro concepto clave – y lo reducido/insuficiente que han logrado. Los casos analizados constituyen tres mujeres profesionales, con distinto tiempo de ejercicio en la carrera.

Con respecto al uso del capital social (amigos que se transforman en recursos): es bajo. Pocas veces es transformado en recursos. Solicitar ayuda les da vergüenza (fuera del entorno familiar próximo) y causa expulsión según Kessler (es necesario aclarar que lo antedicho no fue verbalizado por ninguna de las entrevistadas de este tipo.)

La valorización del capital cultural es de alto grado en los tres casos analizados. Las entrevistadas que corresponden a esta tipología aprueban la idea de que el modo para progresar en la sociedad argentina era (y todavía parece serlo según ellas) el estudio y el “trabajo duro”. La importancia dada al estudio, - educación como “valor” -, estudio de segunda carrera universitaria, constituye una estrategia para movilidad social (en esto también nos permitimos distanciarnos de Kessler). Se ocasiona una búsqueda de reconocimiento, y de reinserción laboral a través del estudio/de la carrera. Se observa existencia del “mandato familiar” y de la creencia de que a través del estudio se dará el ascenso social.

En este sentido, es posible realizar una correlación o paralelismo entre las citadas meritocráticas y otro grupo de nuestros entrevistados varones de tipo pragmático y establecer algunas similitudes de estrategias comunes observadas en los testimonios referidas a: uso racional del tiempo, planificación, metas parecidas para conseguir trabajo/salida laboral futura más estable/mejor remunerada; importancia dada al estudio/estrategia herramienta del estudio como valor;

autoestima alta, confianza en propias capacidades, competitividad, gestión de recursos económicos para poder estudiar y subsistir; entre los principales aspectos.

Es importante destacar que tiempo después de las entrevistas todas las mujeres que participaron en este estudio no sólo se han recibido, sino que han obtenido trabajos congruentes a sus títulos/profesiones, y se hallan trabajando en ellos ahora, igualmente que en el caso de los entrevistados varones. El estudio les permitió sumar puestos laborales y en otros casos mejorar posiciones en el trabajo ya existente.

Distinguimos que las entrevistadas mujeres deben estudiar más que los varones para poder acceder al mundo laboral. A pesar de ello, las entrevistadas meritocráticas han mantenido una visión individualista del ascenso social que si éste se malogra se interrogan sobre la cuota de responsabilidad personal. En el caso de Silvia sobre su último trabajo se lo preguntó, y llegó a la conclusión - después de un buen tiempo - de que no era ella sino los de la Clínica los responsables, que eran unos “ingratos y que no tenían ninguna queja” contra ella.

Acerca de la posibilidad de salida individual/colectiva en la cuestión de desempleo: la opción que remiten las entrevistadas es la individual. Notamos en este grupo un descreimiento generalizado en quienes tienen el poder (empresarios, políticos). Al provocarse un desajuste entre sus expectativas y el desempeño efectivo de los roles sociales, el mundo exterior se vuelve caótico. Sólo en su esfera doméstica prevalece el orden y el control.

Kessler da cuenta sobre qué acontece en Argentina al pasar de país meritocrático a usar los medios afines a las nuevas reglas de juego de la decadencia, resalta el: “favoritismo, oportunismo y corrupción, (que constituyen las) nuevas reglas de juego (Kessler, 2000:; p. 33), la “corrupción, “palanca”, acomodo”, en palabras de una de nuestras entrevistadas (Andrea).

En esta línea, aparece en nuestros entrevistados (minoría) preocupación y decepción sobre la selección de personal y los frecuentes “acomodos” en el mercado laboral. Así se refiere que en principio sería el mérito el criterio para asignar los puestos de trabajo, pero la práctica indica que el criterio de las conexiones, vinculaciones es el que suele primar, sobre todo en empresas privadas. Asimismo, comprensiblemente, esto trae como consecuencia la necesidad de desplegar y consolidar vínculos dentro del trabajo como sostén y resguardo.

Al desvanecerse un sistema equitativo de asignación de premios y castigos, el ejercicio de los roles sociales queda a merced de buscar el beneficio propio por sobre el interés colectivo. Se produce una retirada hacia el ámbito de lo privado, único refugio donde los roles sociales todavía son respetados. El grado de

autonomía es bajo. Las normas del grupo de referencia limitan la operación de valorización del capital social y cultural.

Con respecto a las necesidades: hay impedimento para flexibilizar las necesidades (al menos en teoría). Kessler habla de “identidad perdida” en este tipo porque el grupo de pertenencia pasado es el actual grupo de referencia (Kessler G., 2000; p.35). Se trata de una identidad reconstruida durante “la caída”, el empobrecimiento, de las entrevistadas de más edad. Aquí se mantiene la “identidad social”.

En relación a casos de entrevistadas que estuvieron viviendo en el extranjero, durante períodos de tiempo por motivos ligados a lo laboral y/o a lo personal, recordemos que la práctica de viajar, vivir, y trabajar en el extranjero ya constituye de por sí una estrategia. Advertimos que, entre estas entrevistadas se da una mayoría del tipo solidario, según G. Kessler (2000). Entre las características que comparten se encuentran: el gusto por el ocio, el tiempo libre, viajar, y conocer otras culturas. La experiencia de haber vivido en el extranjero relaciona a las entrevistadas con otras realidades, les provee oportunidades para desarrollar nuevas estrategias, para vincularse, para conseguir trabajo, les enriquece sus capacidades discursivas y argumentativas.

Liliana, Laura, Nani y Silvia tienen trayectorias con fuertes quiebres, que han marcado sus biografías de una manera significativa. Dichos quiebres no se dan inicialmente en sus historias ocupacionales, sin embargo tienen un alto impacto en sus modos de inserción, en sus entradas y salidas del mercado de trabajo, nos muestran la vinculación permanente entre la reproducción social y la trayectoria ocupacional y sus múltiples interrelaciones (Zamanillo, 2007; p. 12).

Organizamos la información de las **trayectorias laborales y de vida femeninas** para analizarla y consideramos *dimensiones* y categorías como: a) estrategias utilizadas, b) significados dados al trabajo, y c) sentidos vinculados a otras áreas de la vida cotidiana.

Así con respecto a las meritocráticas, es oportuno recordar lo que ya dijimos antes, que si bien no tuvimos casos de entrevistadas mujeres de esta tipología, sí observamos que algunas de ellas desarrollan ciertas estrategias que podrían considerarse pragmáticas según Kessler, por ejemplo: la disposición estratégica; la distancia entre expectativas y logros que es menor que en otros tipos, también se observa flexibilidad y adaptación a las circunstancias por parte de ellas.

Por su parte, los testimonios de los *hombres* dieron cuenta de las diferentes estrategias que los varones entrevistados implementaron para relacionarse con el trabajo, en relación con subjetividades en las cuales las historias personales y las

interacciones sociales construidas fueron configurando sujeciones-subjetivaciones que en términos de Gabriel Kessler (2000) podríamos designar del *tipo pragmático* en su tipología, es decir: “somos lo que hacemos”, característico de la modernidad tradicional, (sobre todo en el caso de Mario). La mayoría significa el trabajo como “meta”/deber. Entre las principales características de este tipo encontramos:

Una disposición estratégica, la distancia entre expectativas y logros es menor que en los otros tipos, flexible y adaptable a las circunstancias. Por eso en este caso de entrevistados varones nos detenemos más en las estrategias desplegadas y en los argumentos brindados al respecto por ellos, a diferencia de las entrevistadas mujeres.

Poseen un grado de autonomía muy alto, para despliegue de todo tipo de acciones estratégicas. En cuanto al grado de uso del capital social (amigos, familiares o vecinos que se transforman en recursos): es alto. La utilización de redes sociales que permiten una mejor gestión de lo cotidiano es alta también. No constituyen grupos de pertenencia o referencia, son sólo recursos a partir de relaciones de distinto tipo. En vinculación con la valorización del capital cultural (competencias lingüísticas o capacidad argumentativa): es alta. Tienen la creencia de que el mundo no es peligroso. Pueden ser pesimistas o escépticos a nivel global, pero más optimistas/esperanzados respecto de su futuro personal. Por lo tanto el control del riesgo es alto.

Sobre la responsabilidad acerca de la falta de trabajo no son individualistas a ultranza, existe interés por la política: no son apolíticos ni antipolíticos. Hay referencia a los derechos humanos y a la herencia de la transición democrática en nuestro país. En los argumentos los valores considerados son: solidaridad, “dar una mano”, “favores” legítimos.

En cuanto a las necesidades: los entrevistados de este tipo permanecen abiertos a distintos tipos de bienes y servicios, tanto de origen público como privado porque no existen límites para los parámetros de calidad. Si bien el futuro se les manifiesta con un alto grado de incertidumbre, los entrevistados toman riesgos y despliegan estrategias para manipular esa inseguridad que se observa en lo económico-laboral. Así, la planificación es una de las particularidades del tipo pragmático. Algunos de los entrevistados explicitan un proyecto individual propio (casos de Gerardo, Fabio, Mario y Marcos)

En relación con el empleo de las mencionadas estrategias, por ejemplo para intentar controlar la situación de la temporalidad: se observa que Mario concentra su atención en el futuro, trabajando lo máximo posible en el ahora, para el día de mañana no tener necesidad de trabajar y así - según él - “disponer de tiempo para estar con su hijo”; planifica y tiene metas, para en el futuro poder disfrutar.

Con respecto a la importancia de la disponibilidad del capital social: amigos, colegas de trabajo y conocidos son utilizados como fuente de recursos alternativos de lo laboral ocurre lo que Kessler (2003) y Gutiérrez (1994, 2002) señalan, retomando a Bourdieu (1970, 1990, 1996, 1997), en el sentido de otorgar una mayor importancia de lo no material, de los afectos por sobre el ingreso/lo material, en el caso de Fabio y Guillermo. Frente a la situación de quiebre en lo laboral los entrevistados dan cuenta de la importancia de lo afectivo, vincular, de la contención afectiva de su pareja y amigos más cercanos. No obstante, lo anterior se observa más en los casos de las entrevistadas mujeres.

En los varones la concepción del trabajo es más individual, independiente, y si bien en algunos casos (como el de Marcos y Fabio) explicitan que valoran más positivamente al grupo de amigos y a los afectos, no significan con la misma intensidad y preferencia que en los casos de las entrevistadas mujeres. Pocos mencionan que la incertidumbre laboral repercute también en la situación de pareja. Dentro de la excepción se encuentran casos de Marcos quien expresa que está pasando un buen momento en pareja, y si no fuera así eso le afectaría laboralmente (Marcos). Otro de los entrevistados reconoce el sostén que constituye su pareja y la forma en se apoyan el uno al otro tanto en lo afectivo como en lo económico (Fabio).

Sobre la valorización del *capital cultural*, destacamos la relevancia dada al estudio, como estrategia de “inserción laboral”: para la mayoría es importante la educación para acceder a un puesto de trabajo. La mayor parte de los entrevistados varones estudió una carrera universitaria; en un caso (Gerardo) obtuvo dos títulos universitarios, y en otro (Franco) se encuentra en ese mismo proceso. Es decir, prácticamente la totalidad apostó fuerte a la educación para conseguir un mejor puesto de trabajo en el futuro, lo cual manifiesta la vigencia del mandato familiar en concordancia con el supuesto del anterior modelo de Estado de Bienestar de que la educación posibilita un empleo/trabajo.

No obstante lo anterior, en un caso (Guillermo) se cuestiona el mandato familiar de primero estudiar y luego trabajar, manifestando la necesidad de aprender otras habilidades como lo es el trato con la gente (que no lo da la universidad), pero sí lo da “*la calle*”, la práctica indispensable para un mejor desempeño laboral. En el mismo sentido, Fabio, Mario, Gerardo y Marcos también enfatizan la importancia de la relación teoría/práctica y revalorizan las habilidades prácticas/pragmáticas para la vida. La incertidumbre, el desdibujamiento de la noción de futuro son elementos que forman parte de la nueva configuración de subjetividades.

Existen trayectorias que evidencian que no existe una adhesión homogénea al pensamiento dominante de la centralidad del trabajo en el capitalismo contemporáneo, y que muestran una ruptura de la relevancia del trabajo como base conformadora de sentido en la construcción de la subjetividad. Lo anterior supone posibles modificaciones en las significaciones del trabajo típicas de la “sociedad salarial” y del lugar que ocupan en la construcción de proyectos de vida de los sujetos.

Podemos decir que observamos continuidades y rupturas en las trayectorias de los entrevistados que siguen valorando al trabajo desde una óptica central, y quienes lo están valorando como medio para llevar adelante sus vidas en otras esferas que son altamente apreciadas como son: la cultura, el arte, la militancia, la familia, y los afectos.

Para organizar la información sobre las **trayectorias laborales y de vida masculinas**, procedimos como en el caso anterior, consideramos dimensiones y categorías de análisis: 1) estrategias utilizadas, 2) significados dados al trabajo, y 3) significados vinculados con otras áreas de la vida cotidiana.

En los relatos, sobre la significación dada al trabajo, desde la concepción masculina es de gran importancia la competitividad en el ámbito público, laboral, y algunos se defienden desde la referencialidad (citando a autores reconocidos, por ejemplo), es decir por medio de la racionalidad (los casos de Marcos y Gerardo se definen desde esa racionalidad teórica muy destacada, citando a intelectuales). En contraste, la concepción femenina se basa fundamentalmente en la emocionalidad.

Podemos decir que como sujetos ingresamos en la lógica moderna desde representaciones dicotómicas y desde esa lógica construimos el mundo: emociones versus racionalidad, por ejemplo. En algunos testimonios de las mujeres entrevistadas queda claro la importancia del trabajo en grupo y la relevancia de lo afectivo como sostén en lo laboral, (tal es el caso de Liliana, de tipo solidario, por ejemplo).

Lo anterior se presenta con más frecuencia en el caso de las mujeres entrevistadas que en el de los varones. Para los varones entrevistados la mayoría significa al trabajo como meta, deber individual (en lo que notamos presencia de más racionalidad). Cuatro de los ocho entrevistados (la mitad) comparte ese significado, salvo Fabio que especifica que no quiere vivir para trabajar. Para él el trabajo es o tendría que ser “sólo un medio para la vida y no la vida misma”, en eso consistiría la diferencia entre “trabajar para vivir, o vivir para trabajar” (Grassi y Danani, 2009; p. 24). En contraste, para las mujeres entrevistadas, la mayoría

significa al trabajo como pasión, placer, servicio, (en lo que se destaca mayor presencia de las emociones). En contraparte, esta misma significación pero en una minoría es entendida por parte de nuestros entrevistados masculinos. Se podría afirmar que existe una inversión de las significaciones.

Lo detallado más arriba se muestra a continuación en el *gráfico* de la página siguiente sobre **Tipología, estrategias y significados del trabajo**, en donde el círculo marcadamente inclinado hacia la derecha de las coordenadas ilustra la preponderancia de la emotividad femenina frente a la racionalidad masculina (óvalo que representa las estrategias empleadas por los varones se inclina hacia la izquierda). También se observa la prevalencia del uso del capital social por parte de las mujeres, la tendencia a implementar estrategias de tipo colectivo, y a valorizar temáticas alternativas, espirituales (idealistas). En contraste, la tendencia para los entrevistados varones, en general, consiste en privilegiar la razón en la toma de decisiones y planificación de estrategias, prima más la salida individual signada por la competitividad; los capitales más apreciados son el económico y el cultural, y puede observarse una tendencia más materialista –existen excepciones de algunos casos, al igual que en mujeres–.

Al respecto, es oportuno recordar que los resultados corresponden a los casos concretos del estudio, no son extensibles a otros entornos.

Las entrevistas demuestran que trabajar para los sujetos es mucho más que la posibilidad de disponer de un ingreso. Para algunos entrevistados varones el trabajo es su vida, su modo de vida, se trasciende el significado del mero ingreso (proveedor). En cambio, para las entrevistadas mujeres, salir a trabajar consiste en realizar algo distinto de la rutina doméstica: implica tener un tiempo propio (Pérez en Álvarez, 2011). Pero la base sigue siendo: mujer cuidadora, protectora; mundo del trabajo es una extensión a esfera pública de la lógica de lo doméstico.

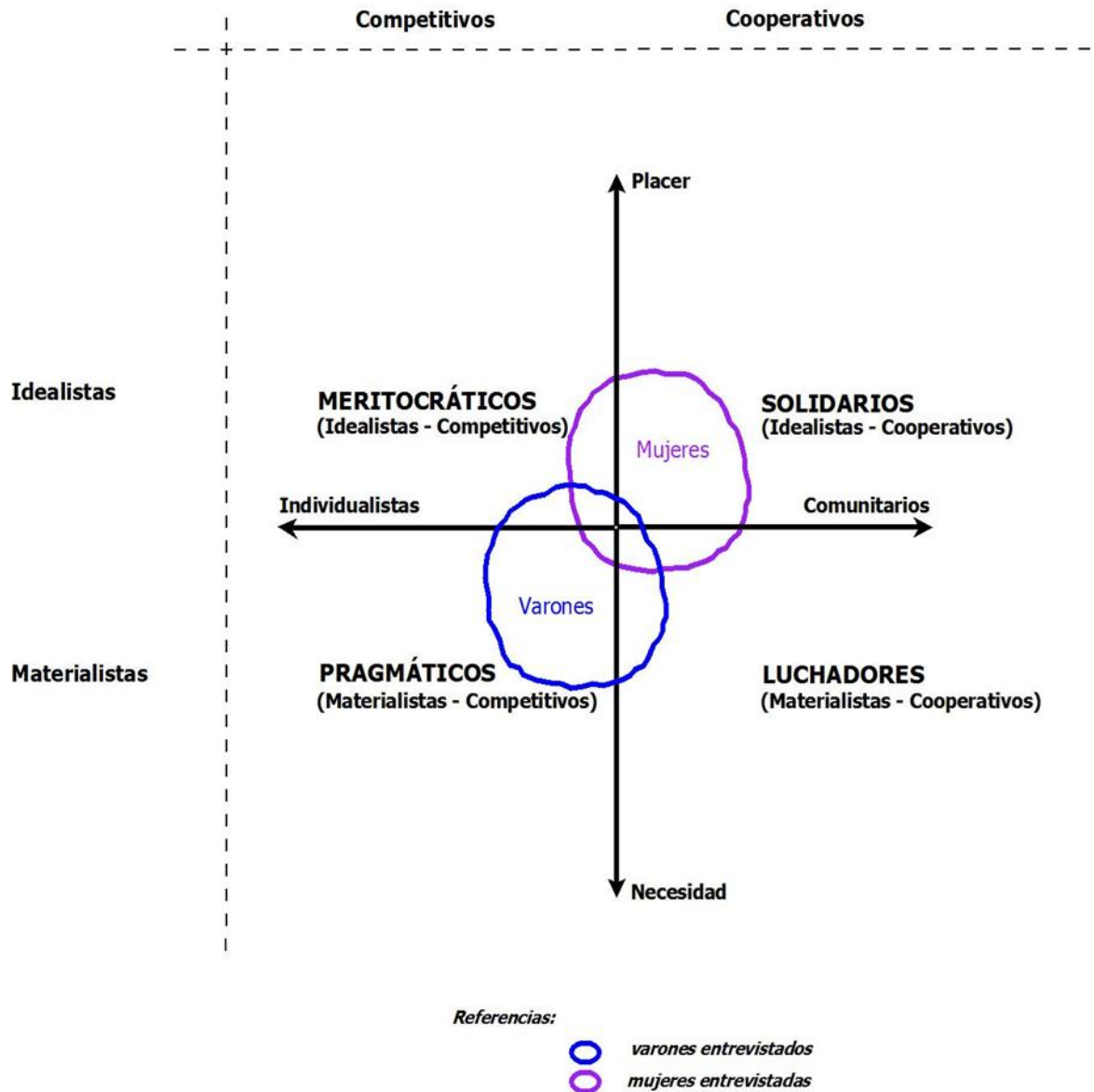
No se dan cambios en la esencia del contenido del trabajo pero sí variaciones en la visión que se efectúa del trabajo.

En algunas de las respuestas observamos un *nuevo individualismo*, es decir énfasis en lo individual. Para los más jóvenes, el trabajo y la política ya no constituyen un eje central de referencia. Advertimos una crisis de la cultura del trabajo, explícita en el impedimento de garantizar pleno empleo, en el deterioro creciente de la civilización del trabajo del modelo anterior. El trabajo sigue siendo el principio de integración social desde el cual se delimitan soportes colectivos del sujeto, *pero* ya no es el principio de subjetivación determinante o único.

Podemos decir que observamos *continuidades* y *rupturas* en las trayectorias de los entrevistados que siguen valorando al trabajo desde una óptica central, y

quienes lo están valorando como medio para llevar adelante sus vidas en otras esferas que son altamente apreciadas como: la cultura, el arte, la militancia, la familia, los afectos.

Gráfico N° 3: Tipología, estrategias y significados del trabajo



Sobre las **Principales Conclusiones**, podemos mencionar las **dificultades que encontramos**, advertimos que estuvieron vinculadas con el concepto de subjetividad, y con cómo utilizar eficazmente la teoría de la complejidad en la práctica investigativa.

También en cuanto al abordaje, vimos que existen ciertos límites de la tipología de Kessler para el análisis de la subjetividad puesto que esta última constituye un proceso de construcción en el tiempo y la tipología es una cuestión más estable, invariable.

Dicha tipología estuvo pensada para el estudio de identidades (no para indagar sobre subjetividades), por lo cual habrá cuestiones para seguir revisando.

La tipología de Kessler estudia el proceso de empobrecimiento, y nosotros investigamos estrategias implementadas en un contexto de relativo crecimiento económico.

Finalmente, otra de las cuestiones a re-pensar y que constituyeron obstáculos en nuestro estudio fueron los demasiados elementos intervinientes a la hora de articular en la investigación que dificultan el avance (contexto muy amplio; numerosos conceptos teóricos; vinculación de tipologías con trayectorias; entre los principales) y que conspiran contra la profundidad en el análisis.

Si partimos de las Ciencias de la Comunicación como disciplinas de base de la autora de esta indagación, y consideramos la perspectiva socio-psico-histórica para el abordaje de la subjetividad y el trabajo de este escrito, coincidimos con Fuentes (1995) en que:

(...) no se puede ser categórico al afirmar que sean éstos u otros los factores asociados a la presencia de un fenómeno social. La singularidad de la realidad social está plurideterminada; en ella concurren factores económicos, políticos, ideológicos, culturales, históricos; por lo que no podemos (...) adjudicarnos omnicomprendivamente toda la magnitud de su estudio. Otras especialidades de las Ciencias Sociales tienen su espacio y deben utilizarlo (p.17).

También se hace necesario reconocer la existencia de limitaciones en el alcance del estudio en función de los recursos, capacidades, intereses y tiempo disponibles.

Algunas dificultades se convirtieron en hallazgos que nos interpelan: ¿cómo plasmar datos de la entrevista que reflejen fielmente algo tan complejo e interno como la subjetividad del entrevistado/da?; ¿cómo no “rotular” ni encasillar a ese sujeto en la tipología?.

Basándonos en Bonvillani (2014) nos preguntamos: ¿qué nos faculta para comprender las intencionalidades de los sujetos estudiados en el contexto de la investigación? ¿Cuáles constituyen los criterios que nos otorgarían el derecho para incluírnos en el campo de vivencias sociales de los jóvenes y de los adultos jóvenes? En este sentido, es oportuno recordar (y recordarnos) que nuestra tarea como

investigadores sociales reside en mantener una perspectiva que es “un punto de vista sobre un punto de vista” (Bourdieu (1999) en Bonvillani, 2014; p. 96).

En relación con *algunas líneas de investigación posibles*, esta indagación abre nuevas y diversas cuestiones que requieren ser exploradas y analizadas a fin de continuar profundizando en la temática del trabajo en relación con los sujetos. En principio podrían ser las siguientes:

a) Indagar la importancia del *ocio*⁶ en la configuración de las *subjetividades* de jóvenes y adultos jóvenes riocuartenses:

Se pueden considerar las dimensiones de la cultura, el arte, la militancia, la familia, los afectos, por ejemplo, donde los sujetos desarrollan sus vidas y configuran sus subjetividades.

En los relatos se lee un valor positivo otorgado al ocio por parte de las entrevistadas del *tipo solidario* y por algunos entrevistados de *tipo pragmático*. El trabajo es un medio y no un fin en sí mismo para autorrealizarse. También observamos críticas a los excesos del sistema neoliberal en relación a lo laboral en el mundo contemporáneo, en aumento en medio de las crisis económicas, así como la creciente falta de trabajo digno y “decente”.

b) Investigar la vinculación entre *ocio* y *trabajo*:

Aquí una de las ideas centrales es el papel que el descanso deliberado tiene en la vida de las personas creativas⁷. Se desarrollan en la bibliografía para consultar la noción de la “*sociedad del cansancio*”⁸ y de cómo el sujeto se auto-explota trabajando, buscando el éxito, poder y reconocimiento, entre otros conceptos.

6 Al *ocio* podemos entenderlo como pausa, recreación, tiempo para conectar con la verdadera esencia del ser humano, las verdades espirituales. Consistiría en un tiempo sin productividad de tipo económica en sentido capitalista, en él no se realizaría un trabajo entendido como mercancía, ni tampoco dicho trabajo prestaría “utilidad”/“rédito de tipo económico” dentro del sistema.

7 Alex Soojung-Kim Pang es un consultor y escritor de Silicon Valley (California). Estudia personas, tecnología y los mundos que ellas hacen. Sus últimos libros *Rest* (Descansa (produce más trabajando menos)) (Basic Books, 2016) y *The Distraction Addiction* (La adicción a la distracción...) (Little Brown, 2013) conjugan historia, psicología y neurociencia para indagar la tarea velada/secreta del ocio y la mentalidad en la creatividad. Su empresa más reciente, *The Restful Company*, colabora con las organizaciones para utilizar la atención plena y el descanso voluntario para ser más creativos y productivos. Tiene un Ph.D. en Historia y Sociología de la Ciencia de la Universidad de Pennsylvania, y es Profesor visitante en la Universidad de Stanford. Actualmente Pang se encuentra escribiendo un libro sobre la semana de cuatro días titulado: *Shorter*(Más corto):Cómo las empresas están redefiniendo el día de trabajo laboral y reinventando el futuro, que saldrá a fines de 2019 ó principios de 2020.

8 El autor es Byung-Chul Han, filósofo innovador alemán de origen coreano contemporáneo.

c) Estudiar la *subjetividad* de los *feriantes*⁹, sus *trayectorias de vida y laborales*, y *estrategias* que despliegan. Conocer el vínculo con el *ocio*, y la construcción de su subjetividad.

d) Indagar sobre los procesos de *configuración de subjetividades* de *trabajadores* en contextos de *teletrabajo en pandemia*.

En este punto estamos pensando sobre todo en los contextos socio-económico, políticos, culturales y sociales de nuestros países de América Latina, con todo lo que ello implica en cuestiones tecnológicas, entre otras.

Hasta aquí lo esencial de nuestras reflexiones. Estimamos que en la investigación quedan cuestiones por seguir siendo analizadas. De hecho en el escrito se brindan algunas consideraciones teóricas y metodológicas que consideramos útiles para abordajes posteriores. A modo de cierre, se hace necesario reconocer que, si bien el presente estudio ha permitido reflexionar sobre los procesos de configuración de *subjetividades* a partir del análisis de los relatos, de las *trayectorias laborales y de vida* de los entrevistados, consideramos que se han abierto otra serie de interrogantes en relación con las *prácticas/estrategias* laborales actuales que habilitan la posibilidad de continuar profundizando en diversas líneas de investigación respecto de esta temática.

Referencias Bibliográficas

Bonvillani, Andrea. 2013. *Pensar en la intemperie: Tensiones epistemológicas, ontológicas y metodológicas que atraviesan la producción de la “subjetividad política” como proyecto teórico.* Artículo en prensa. Revista Universitas Psychologica. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá 2014. 19 págs.

Busso, G. (Junio, 2001) *Vulnerabilidad Social: Nociones e implicancias de Políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI.* Seminario Internacional “Las Diferentes expresiones de la Vulnerabilidad Social en América Latina y El Caribe”. Santiago de Chile.

Capote Gonzalez, A. 1998. *La subjetividad y su estudio. Análisis teórico y direcciones metodológicas.* CLACSO, Biblioteca virtual. La Habana, Cuba. Recuperado el 23 de julio de 2018 en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/cuba/cips/caudales05/>

Fuentes, M. 1995. *Subjetividad y Realidad Social: una aproximación sociopsicológica.* Revista Cubana de Psicología. 12, p. 108.

9 Vendedores en una feria, trabajadores informales.

- Grassi, E. y Dannani,** (2009). *El mundo del trabajo y los caminos de la vida. Trabajar para vivir: vivir para trabajar*. Espacio Editorial. Buenos Aires.
- Kessler, G.** (2000) Redefinición del mundo social en tiempos de cambio. Una tipología para la experiencia de empobrecimiento. En Svampa, M. (editora) 2000 *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales* (pp. 20-59). Biblos. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires. 2004.
- Vairoletti, Vanina.** (2011) *La construcción de identidades laborales y sociales en el marco de cambios estructurales en las relaciones capital-trabajo-estado. Estudio de casos en trabajo con empleo precario en la ciudad de Río Cuarto 2006-2007*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales. UNRC.
- Zamanillo, M.** (2007). *Los sentidos del trabajo: contextos socio-históricos y trayectorias laborales*. Ponencia presentada en el V Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo. ALAST. Montevideo.

La articulación de la represión legal e ilegal en el tercer peronismo (1973-1976) analizada desde la categoría “Estado integral”

JULIA TESSIO

julia.tessio@gmail.com

UNR/ISHIR-CONICET

Resumen

El presente trabajo analiza el concepto “Estado integral” empleado por Antonio Gramsci en los Cuadernos de la Cárcel y su interpretación crítica desde los debates actuales para comprender la articulación de la “sociedad política” y la “sociedad civil” en la dinámica de la represión como una de las funciones del Estado. Se contempla a “la función policial” atravesando los distintos ordenamientos de la forma-Estado desde una perspectiva dialéctica. En este estudio se emplean dichas herramientas teóricas para analizar su aplicabilidad en el análisis del contexto represivo de 1973-1976 durante el tercer gobierno peronista, analizando la articulación entre el orden legal y el ilegal. Se concentra la mirada en la represión ejercida hacia una organización de la izquierda no-armada (Partido Socialista de los Trabajadores), lo que habilita a profundizar las conclusiones sobre la interrelación entre los ataques legales e ilegales, los agentes y las motivaciones.

Palabras clave: Estado integral / represión legal / represión ilegal

El presente trabajo busca reflexionar, recurriendo a herramientas que otorga la teoría política, sobre la articulación que existió entre la represión legal e ilegal en una coyuntura histórica determinada: analizaremos el despliegue represivo durante el tercer gobierno peronista que se extiende desde 1973 a 1976.

Partimos de la idea de que la represión ilegal¹ debe considerarse como parte del ejercicio de un “Estado integral” que, en su fase moderna, extiende la función policial también a las organizaciones de la sociedad civil. Esta noción se enmarca dentro de una perspectiva marxista sobre el Estado y desde allí se consideran los diversos órdenes de las prácticas represivas como parte de la dinámica de la lucha de clases (Marx y Engels, 2018). Para ello se acude a categorías trabajadas por Antonio Gramsci en los Cuadernos de la Cárcel (1929-1935), quien junto a otros marxistas clásicos², teorizaron acerca de la complejidad creciente del Estado en la sociedad occidental del siglo XX, el desarrollo de las organizaciones de masas, y la interrelación dialéctica entre la “sociedad política” y la “sociedad civil”: es decir, cuáles son los alcances de las funciones estatales en el proceso que históricamente se manifestó en el crecimiento de los partidos políticos y los sindicatos.

Se buscan, de este modo, explicaciones de tipo estructural para comprender una coyuntura histórica y la relación que existió durante 1973-1976 entre la represión legal e ilegal. Nos referimos a una coyuntura donde se produce un salto en la represión, la persecución y el aniquilamiento del “enemigo interno” definido por la doctrina militar contrainsurgente.³ No se puede perder de vista que el período, atravesado por la muerte de Juan Domingo Perón y las transformaciones que se producen con la sucesión presidencial en manos de María Estela Martínez, abona sobre los disensos y polémicas respecto de este tema. Si bien se busca atender a estos cambios en los ritmos y dinámicas, resulta relevante poner en tensión los procesos históricos globales, las relaciones entre las clases sociales y el Estado y su vinculación con las organizaciones políticas y de masas. Consideramos que la teoría política y social permite comprender la dinámica y la articulación entre los mecanismos institucionales y la represión llamada “paraestatal”, siendo la Triple A una de las organizaciones más emblemáticas que empleó estas prácticas,

1 El concepto ilegal se utiliza considerando aquellas prácticas por fuera de los criterios jurídicos y superestructurales que sustentan las facultades de las instituciones y el aparato del Estado en determinado período.

2 Lenin, Vladimir. *Obras Selectas*, Tomo I (1898-1916) y Tomo II (1917-1923), Ediciones IPS, Buenos Aires; Trotsky, León (2017) “A dónde va Francia”; Ediciones IPS, Buenos Aires; Trotsky, León (2016). “El ascenso del fascismo en Alemania”; Ediciones IPS, Buenos Aires; Trotsky, León (1923) “Sobre los sindicatos”; CEIP, Buenos Aires; Luxemburgo, Rosa (2013) “Huelga de masas, partido y sindicato”, Fundación Federico Engels, Madrid; entre otros.

3 Para profundizar sobre esto se recomienda el estudio Ranalletti, Mario y Pontoriero, Esteban (2010) “La normativa en materia de defensa y seguridad y la criminalización de las disidencias (1955-1976)”, en V Jornadas de Trabajo sobre Historia Reciente, Buenos Aires, UNGS.

que como analizaremos puede considerarse parte componente de un “Estado integral”. Para comprender la utilidad del análisis teórico, nos introduciremos someramente en el estudio de caso de una organización de las izquierdas no armadas, el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), exponiendo elementos centrales de un trabajo precedente.⁴ Para este análisis se han empleado distintas estrategias metodológicas: se ha llevado adelante un análisis bibliográfico exhaustivo en lo que compete a la reflexión teórica sobre las dimensiones del Estado de acuerdo al pensamiento de Antonio Gramsci en “Los Cuadernos de la Cárcel” (1929-1935) junto con las interpretaciones críticas de diversos autores marxistas y los debates al respecto. Asimismo se contempla la bibliografía disponible y los debates historiográficos sobre el período puesto en consideración. Se ha empleado, por otro lado, un análisis e investigación de fuentes orales y escritas en lo que corresponde al análisis de caso.

Acerca de la categoría gramsciana “Estado integral”

El estudio del pensamiento de Gramsci ha suscitado diversas interpretaciones y polémicas a lo largo de los años. En la actualidad estos debates han emergido nuevamente desde diversas interpretaciones marxistas. Retomamos los aportes críticos de algunas de ellas. El concepto de “Estado integral”, dentro de las diversas polémicas sobre el pensamiento de Gramsci, ha sido uno de los que ha aglutinado discusiones candentes. Tomamos la interpretación adoptada por Peter Thomas (2009) frente al uso del concepto de “Estado ampliado” (Buci-Gluckman, 1980).⁵ Se contempla la utilización de esta categoría dentro de la teoría marxista del Estado capitalista y su contenido de clase, desarrollada en profundidad por numerosos marxistas clásicos en la primera mitad del siglo XX que han aportado profundamente para el estudio de los procesos históricos⁶, si bien tampoco perdemos de vista que el pensamiento gramsciano ha sido uno de los más expuestos a derivas interpretativas desde ópticas reformistas.

4 Tessio, Julia (2020). “La represión legal e ilegal en el tercer gobierno peronista (1973-1976): la ofensiva sobre el Partido Socialista de los Trabajadores (PST)”. En: Revista Contenciosa. Año VIII, nro. 10.

5 Peter Thomas (2009) y otros autores como Juan Dal Maso (2016) plantean que la utilización del concepto “Estado ampliado” tuvo la perspectiva de justificar las posiciones del eurocomunismo emergente en la década del '70, con derivaciones de carácter reformista, al que adhirieron pensadores como Christine Buci-Gluckman y Nikos Poulantzas.

6 “En la tradición marxista clásica, la definición del Estado en términos de un aparato de opresión de una clase por otra no implica un abandono del análisis de sus formas o de las relaciones entre Estado y sociedad y sus peculiaridades según las etapas o momentos históricos.” (Dal Maso; 2016:50)

En principio es necesario considerar cuál es el carácter de la distinción que realiza Gramsci entre “sociedad política”, que comprende a los funcionarios y el aparato burocrático del Estado, y la “sociedad civil”, en tanto clases sociales sobre las que se ejerce el dominio. De acuerdo con Dal Maso (2016) dentro del pensamiento gramsciano tal distinción es del orden metódico, pues no se trata de una distinción orgánica y separada para el análisis de las realidades concretas. La sociedad civil no existe separada de la sociedad política. Existe, por ende, una unidad de estos niveles en la forma-Estado. Esto significa que el Estado no se limita a la máquina de gobierno y las instituciones legales, por lo que, bajo esta perspectiva:

“el concepto de Estado integral es comprendido como una unidad dialéctica de los momentos de la sociedad civil y la sociedad política. La sociedad civil es el terreno en el cual las clases sociales compiten por el liderazgo social y político o la hegemonía sobre otras clases sociales.” (Thomas, 2009:137)

El concepto de “Estado integral” fue utilizado por Gramsci para definir a los estados europeos que surgieron luego de 1848, posteriormente a lo que Marx llama las “revoluciones burguesas inconclusas”.⁷ Desde entonces el Estado capitalista se presenta con toda su complejidad, incluyendo las “fuerzas morales”. Dicha sociedad profundamente más sofisticada, con una articulación y condensación de nuevos vínculos sociales. Emanan, desde entonces, nuevas funciones para la sociedad civil, como es el caso del rol de los intelectuales como parte de las fuerzas de los nuevos Estados emergentes.

Gramsci en sus distintos pasajes introduce la idea sobre la complejidad del Estado en sus estudios sobre occidente y la complementariedad de la sociedad civil con la sociedad política en el contexto de la incesante lucha de clases, por ende: “*El Estado (en su significado integral: dictadura + hegemonía)*” (C6 §155). En otros pasajes, en términos similares, asume que el Estado se trata de consenso acorazado de coerción. Esto significa que el Estado no consiste sólo en el aparato formal y las instituciones legalmente delimitadas para las funciones de gobierno, sino que las funciones de consenso y coerción, por ende, se interconectan y se despliegan en extenso en ambos niveles.⁸ No son dos lenguajes distintos que se despliegan desde territorios independientes, sino una unidad dialéctica, lo que no implica

7 Marx, Karl (1940). El 18 Brumario de Luis Bonaparte, Ediciones de Lenguas extranjeras, Moscú.

8 Esto será cuestionado por Perry Anderson: “Esto nos lleva a un primer axioma fundamental que rige la naturaleza del poder en una formación social capitalista desarrollada . Siempre existe una asimetría e estructural en la distribución de las funciones consensual y coercitiva de este poder. La ideología se reparte entre la sociedad civil y el estado: la violencia pertenece al estado solo.” (Perry Anderson; 1981:25)

necesariamente su fusión (Thomas, 2009). Respecto de la unidad de forma-Estado, Gramsci es categórico:

“Cada ciudadano es ‘funcionario’ si es activo en la vida social en la dirección trazada por el Estado -gobierno, y es tanto más “funcionario” cuanto más adhiere al programa estatal y lo elabora inteligentemente.” (C3 §61)

Aquí, Gramsci va más allá del análisis de las organizaciones de la sociedad civil y suma un nuevo elemento, la posibilidad de que los individuos cumplan funciones “estatales” a partir de la defensa del programa sostenido por el Estado.

Por otro lado, resulta relevante recuperar el análisis que hace Gramsci de la policía como parte del “Estado integral”.⁹ Para éste, las funciones represivas están condensadas en numerosas instituciones políticas y civiles encargadas de la función represiva. Es lo que denomina “trincheras” del Estado dentro de la sociedad civil (Dal Maso, 2016). En este sentido es posible considerar a los sindicatos y las organizaciones partidarias como parte de aquellas instituciones de la sociedad civil encargadas de las funciones coercitivas y del resguardo del orden. Se trata de lo que denomina parte de la “policía política”. Dentro de este aspecto, la estatización de los sindicatos surgida fundamentalmente en los gobiernos occidentales a partir de 1920, dinamizan estos mecanismos y eliminan las formas de autonomía de las “clases subalternas”.¹⁰ Al respecto Gramsci nos plantea:

“El Estado moderno abolió muchas autonomías de las clases subalternas , abolió el Estado como federación de clases , pero ciertas formas de vida interna de las clases subalternas renacen como partido , sindicato, asociación de cultura . La dictadura moderna abolió también estas formas de autonomía de clase y se esfuerza por incorporarlas a la actividad estatal : o sea, la centralización de toda la vida nacional en manos de la clase dominante se vuelve frenética y absorbente.” (C25 §18)

9 “¿Qué es la policía? Sin duda, no es tan sólo la organización oficial, reconocida y destinada jurídicamente a la función de la seguridad pública, lo que se entiende habitualmente por el término. Esta última es el núcleo central que tiene la responsabilidad formal para la «policía», que es en realidad una organización mucho más vasta, en la que una gran parte de la población de un estado participa directa o indirectamente, con vínculos más o menos precisos y definidos, permanente u ocasionalmente.”(Gramsci, C1§)

10 En este aspecto también polemizará Perry Anderson: “Porque una vez adoptada la posición de que todas las superestructuras políticas e ideológicas –incluyendo la familia, los sindicatos y partidos reformistas y los medios de comunicación privados – son, por definición, aparatos del estado, en estricta lógica se hace imposible e innecesario distinguir entre democracias burguesas y fascismo . Porque el hecho de que en este el control total del estado sobre los sindicatos o los medios de comunicación de masas estuviera institucionalizado carecería, según este razonamiento –utilizando la frase de Althusser– «de importancia».” (Anderson; 1981:29)

Este pensamiento ha sido también complejizado por otros marxistas clásicos como León Trotsky quien, particularmente a partir de la década de 1930 estudia el desarrollo del fenómeno de “estatización” de los sindicatos, así como el incremento del surgimiento de “burocracias” en las organizaciones de masas del movimiento obrero con la perspectiva de la regimentación de la clase. En palabras de Antonio Gramsci:

“La técnica política moderna se ha transformado completamente después del 48 (...) y las transformaciones ocurridas en la organización de la policía en sentido amplio, o sea no sólo del servicio estatal destinado a la represión de la delincuencia, sino del conjunto de las fuerzas organizadas por el Estado y por los particulares para tutelar el dominio político y económico de las clases dirigentes. En este sentido, partidos “políticos” enteros y otras organizaciones económicas o de otro género deben ser considerados organismos de policía política, de carácter investigativo y preventivo.” (C13 §27)

Lo que nos interesa destacar con estas categorías es que la represión denominada legal, cuya función institucional se encuentra asignada por el orden jurídico o bien la de carácter ilegal, perteneciente a organizaciones privadas, no debe considerarse por fuera del propio Estado, sino que se compone en sus funciones integrales en tanto y en cuanto busquen “*tutelar el dominio político y económico de las clases dirigentes*”. Estas herramientas nos posibilitan echar luz sobre los procesos históricos.

La articulación de las funciones policiales en el tercer peronismo (1973-1976)

El marco teórico precedente contribuye a analizar diversos procesos históricos de carácter heterogéneo. La selección del período obedece a la necesidad de estudiar, dentro de un gobierno elegido por el voto universal y del “orden democrático”, la emergencia de una creciente represión ilegal para explicarla en clave estructural. Esto, asimismo, nos acerca a una interpretación que permite profundizar en los debates historiográficos existentes sobre este problema.

A pesar del análisis de “coyuntura”, el estudio se vincula con aquellos trabajos que consideran el particular período represivo como parte de un proceso extendido en el tiempo, con elementos visibles desde 1955. En este año, distintos autores y

autoras (Franco, 2013; Pontoriero, 2015; Besoky, 2016) han encontrado el inicio de prácticas represivas comunes en los distintos gobiernos, que son a la vez recurrentes y novedosas en contraste con el período anterior. Estas prácticas pueden rastrearse hasta 1983. Se busca, sin perder de vista las importantes rupturas y saltos que se produjeron en 1976, no perder de vista las “continuidades y vínculos” para la eliminación del “enemigo interno” (Águila, 2013) definido desde la esfera estatal.

En este marco general situamos al tercer gobierno de Perón que se inicia en 1973 con el triunfo electoral luego de la “primavera camporista” signada por apertura de las libertades democráticas (Bonasso, 1997). Luego de la renuncia de Cámpora, la sucesión por parte de Lastiri y el regreso de Perón, se abre desde 1973 a 1976 un gobierno con rasgos represivos in crescendo y de persecución (Buffano y Teixedó, 2015) donde se articularon a través del plano jurídico, institucional, pero también desde la sociedad civil, una dinámica represiva con objetivos de persecución y eliminación de la oposición política de izquierdas y sindical.

Nos situamos en un contexto donde el “orden político y económico”, se encontraba amenazado por la creciente conflictividad nacional y latinoamericana, las divisiones al interior del Movimiento Justicialista y la emergencia de la Tendencia Revolucionaria, el desarrollo de las organizaciones armadas y el creciente peso de la izquierda revolucionaria con diversas estrategias. La respuestas en este proceso de lucha de clases creciente nos muestra a un “Estado integral” actuando por la tutela del orden: analizarlos por separado sólo nos conduciría a parcialidades y reduccionismos.

El orden legal estuvo determinado por el Plan CONINTES y la Ley de Defensa Nacional creadas bajo el “Onganiato” que otorgaron facultades al Estado para recortar las libertades democráticas (Pontoriero, 2015). Dentro de las prácticas legales de represión creciente es fundamental ubicar la modificación del Código Penal, luego del asalto del Comando de Sanidad y la muerte del coronel del Ejército. Esta escalada se traduce asimismo con la creación de un Consejo de Seguridad y la creación de la figura de “asociación ilícita” (Franco, 2012) para perseguir a las fuerzas de la guerrilla de manera legal. En este escenario posteriormente debemos situar las intervenciones en las provincias comandadas por “la Tendencia”, considerando a Córdoba, mediante el proceso de “golpe policial” denominado Navarrazo contra Atilio López, como uno de los ejemplos más extremos de la tutela “desde arriba” en las provincias con presencia de Montoneros y la izquierda peronista (Servetto, 2010). La oposición a Bidegain en Buenos Aires y su “renuncia obligada” en 1974 se le suma a la intervención en otras ocho provincias a lo largo y ancho del país.

Dentro de las reformas legales es relevante detenernos en la modificación que se produce en la ley de Asociaciones Profesionales (Gighliani y Schneider, 2017) que no sólo profundiza la política de regulación estatal iniciada en 1946, sino que posibilita la perpetuidad de las conducciones sindicales, obturando legalmente el surgimiento de oposición a las direcciones oficiales. Estos cambios se producen luego de las movilizaciones del '69, la emergencia de los fenómenos del SITRAC-SITRAM y el clasismo cordobés (Ortiz, 2019). En la reforma de la Ley 1455 se eliminan las dobles personerías por actividad y la posibilidad de existencia de sindicatos por empresa, como había sucedido en la ConCord y MaterFer de Córdoba, particularmente en aquellas ramas donde existiera asociaciones de primer grado o federaciones. A su vez, un sindicato nuevo sólo sería reconocido si superara en cantidad de afiliados al preexistente.

Las regulaciones que legalizan la represión continúan profundizándose y dan un salto tras la muerte de Perón a mediados de 1974, junto con el incremento a la ya aplicada represión ilegal como se desarrolla más adelante. Se crea un Comité de Seguridad junto a las Fuerzas Armadas y se crea una nueva Ley de Seguridad, teniendo estas fuerzas y regulaciones su “bautismo de fuego” en la represión a las huelgas metalúrgicas de 1975 en Villa Constitución. En 1975 se pone en pie el “Operativo Independencia” donde las Fuerzas Armadas intervienen en materia de “seguridad interna”. Esta operación no sólo profundiza la persecución directa de la llamada “subversión”: obreros, militantes de la izquierda, sectores de la guerrilla, sino que legaliza su aniquilamiento físico en gran escala (Pontoriero, 2015).

Todas estas medidas buscaron eliminar la conflictividad, perseguir a la oposición política y sindical y “reestablecer” el control del Movimiento Justicialista y de los sindicatos. La represión ilegal que surgiría en simultáneo tendría los mismos objetivos, acudiendo a métodos de eliminación física y fusilamientos masivos, inhabilitados dentro del orden legal hasta el “Operativo Independencia”. La articulación de las funciones policiales puede determinarse no sólo a partir de sus motivaciones, sino también mediante un análisis de los agentes represivos. Esto es visible en la Alianza Anticomunista Argentina, la Triple A.

Su constitución ha sido trabajada e investigada desde distintos ángulos. Se sitúan los primeros trabajos a la salida de la dictadura (Gonzalez Jansen, 1986 y Marín, 1984). Estos estudios, y otros posteriores (Franco 2012 y Larraquy, 2011) demuestran la actividad de este comando con diversidad de tareas, a través de diferentes modalidades, en todo el territorio nacional. Su organización aglutinó agentes que podríamos situar dentro de la “sociedad civil” y la “sociedad política” como una unidad: la dirección de acuerdo con Gonzalez Jansen (1986) estuvo a cargo de Jorge Osinde, ex Jefe de la Policía Federal, Julio Yessi de la Juventud

Peronista República Argentina (JPRA), Jorge Villar especializado en la containsurgencia, se ubica al frente de “tropas” civiles integradas por organizaciones sindicales como fue el caso de afiliados oficialistas de la Unión Obrera Metalúrgica y de organizaciones políticas, como fue la Corriente Nacional Universitaria (CNU) y la Argupación 17 de Octubre del Ministerio de Bienestar Social de la mano de López Rega. Se trataron de ciudadanos, que, como señala Gramsci defendieron el programa de del Estado como “funcionarios” del mismo contra las tendencias opositoras de distinta índole que cuestionaban la estructura de los sindicatos, el plan económico y el ordenamiento social en distinta medida. De acuerdo con González Jansen (1985) la Triple A articuló y posibilitó la continuidad de distintas corrientes que confluyeron en esta organización, empezando por la derecha católica, criminales del régimen totalitario de Croacia e intelectuales adherentes al fascismo, que se sumaron junto a los integrantes policiales, sindicales, estudiantiles y funcionarios de los ministerios.

Como analizamos en un trabajo precedente, las víctimas de las Tres A tuvieron múltiples rostros y confluyeron también con los sectores atacados por el orden legal, obedeciendo fundamentalmente a eliminar las oposiciones sindicales de las cúpulas oficialistas, debilitar a los dirigentes y referentes de la Tendencia Revolucionaria del peronismo que desafiaban la conducción de la “derecha peronista”, la persecución de militantes del movimiento tercermundista que cuestionaban la estructura eclesíastica, la infiltración y el ataque a las organizaciones de la guerrilla, los atentados y los fusilamientos hacia sectores de la izquierda trotskista que intervenía en conflictos sindicales, referentes maoístas y guervaristas, los trabajadores combativos y de la oposición “anti-burocrática”, muchas veces integrantes de listas sindicales. Ante la conflictividad y la polarización social “las funciones policiales” para la protección del orden político y económico cuestionado quedan explícitas.

Las víctimas de la Triple A ronda entre las 1500 y 2000 personas, cifra determinada por diversos trabajos de investigación¹¹ y tiene como “bautismo” de carácter ejemplificador a la “Masacre de Ezeiza” con la recepción de Perón en el aeropuerto, con balacera, fusilamientos, secuestro y tortura documentada por Horacio Verbitsky (1986). Las formas en las que se intervino la Triple A fue diversa: atentados a organizaciones políticas y domicilios particulares, explosivos en automóviles, ataques con armas de fuego, emboscadas, golpizas, secuestros y

11 González Janzen Ignacio (1986). La Triple A. Editorial Contrapunto, Buenos Aires; Marín, Juan Carlos (1984). Los hechos armados, Un ejercicio posible. Cuadernos CICSO, Serie de Estudios Na43, Buenos Aires; Marcelo Larraquy (2011). Lopez Rega, el Peronismo y la Triple A. Buenos Aires: Punto de Lectura Argentina; Franco, Marina. (2012) Un enemigo para la nación. Fondo de la Cultura Económica. Buenos Aires; Werner Ruth y Aguirre Facundo (2006). Insurgencia Obrera. Ediciones IPS, Buenos Aires.

torturas. De todos modos en muy pocas circunstancias es posible encontrar marcas donde se reconozca y se reivindique la autoría. Su actuación permanecía “silenciosa”. Sólo con el correr de los años pudieron identificarse sus redes, la articulación de sus miembros y el alcance de su actuación.

La “policía política” contra el PST: entre la represión legal y la persecución ilegal

Como señalamos, en un trabajo anterior analizamos con mayor exhaustividad los ataques sufridos por parte del PST. En este caso recuperamos los ejemplos más emblemáticos articulados por diversas zonas geográficas de importantes conglomerados industriales. En este recorrido es posible observar los fundamentos de la represión sufrida por esta organización: se observa que los principales ataques buscaron desvincular a dicha organización de los conflictos obreros en los que intervenían como parte de una oposición sindical (Werner y Aguirre, 2006). Como veremos, los agentes represivos fueron diversos y los ataques sufridos fueron tanto parte de las órdenes presidenciales, como fue el “Operativo Serpiente Roja del Paraná” (Carminati, 2017), así como parte de la intervención de grupos especiales que emprendieron el fusilamiento de militantes, como demuestran los ejemplos de la “Masacre de Pacheco” en enero de 1974 bajo el gobierno de Juan Domingo Perón, o la “Masacre de La Plata” en el año 1975, con María Estela Martínez en la presidencia (Mangiantini, 2019; Tessio, 2020).

El PST fue un partido político con personería legal, perteneciente a la izquierda trotskista liderada por Nahuel Moreno, que en dicho período contaba con candidatos electorales y sindicales, delegados y locales de carácter público. Se trató de una organización con extensión nacional, aglutinamiento militante en las principales ciudades, sobre todo en Capital Federal y provincia de Buenos Aires (Mangiantini, 2018). Estos datos nos muestran que las características de la organización se diferenciaban de la “izquierda armada” a la que públicamente el tercer gobierno peronista condenó y enfrentó (Buffano y Teixedó, 2015).

La ley de Asociaciones Profesionales modificada en 1973 fue, dentro del orden legal, un instrumento particularmente importante para atacar a esta organización y los lugares donde intervenían. El ejemplo más emblemático que podemos encontrar es la intervención en la Unión Obrera Metalúrgica Villa Constitución tras el triunfo de la Lista Marrón donde intervenían sus militantes Pacho Juárez y Pepe Kalauz, entre otros referentes de otras organizaciones como Victorio Paulón y Alberto Piccinini dirigentes de los levantamientos en Villa Constitución (Rodríguez y

Videla, 1999). En esta misma dirección, el decreto determinado por el Poder Ejecutivo que condujo al megaoperativo represivo denominado “Serpiente Roja del Paraná” un año después, en 1975, se sitúa dentro de los ataques de carácter legal sufridos por esta organización, donde 6 miembros de la dirección nacional fueron detenidos en la localidad de Rosario. Siguiendo la línea regional, relacionado con los acontecimientos de los Villazos, encontramos el atentado sufrido en mayo de 1975 del local partidario de la localidad de Rosario, situado en calle Rioja, que demolió mediante la aplicación de explosivos el edificio algunos días después de que los activistas del conflicto metalúrgico y sus dirigentes se alojaran en el lugar.

Dentro de la región del Gran Buenos Aires encontramos los ataques más duros a dicha organización, allí donde se condensaba una importante oposición sindical a las “burocracias” y la organización concentraba la mayor parte de su militancia (Schneider, 2017). En el año 1974 se produce la “Masacre de Pacheco”: un grupo armado irrumpe en una reunión en el local de dicha ciudad, donde se encontraban jóvenes estudiantes y obreros. El secuestro de 6 intergantes de la organización culminó con la liberación de 3 mujeres y el fusilamiento de los tres jóvenes varones, uno de ellos activista sindical de la zona. Este ataque estuvo precedido por el asesinato de Inocencio “Indio” Fernández unos meses antes. Estos ataques están enmarcados en la intervención política que dicha organización tenía en la fábrica “De Carlo” que permanecía en conflicto por mejoras salariales de manera autónoma respecto de la conducción y otros talleres metalúrgicos de la zona. Por su parte, la intervención de Fernández como organizador de la oposición a la conducción de Lorenzo Miguel en su unidad fabril fue determinante. Por otro lado en el Gran Buenos Aires se producen la mayor cantidad de allanamientos en los domicilios de los militantes así como las detenciones por actividades como el reparto de folletería o las pintadas en murales, como parte de la actividad juvenil.

El ataque a dirigentes de la organización fue otro capítulo dentro de la violencia sufrida por el PST. Entre éstos, encontramos el asesinato del referente de la localidad de Córdoba César Robles, donde concentraban una organización de más de 150 militantes, junto a otros dos miembros. Asimismo las golpizas recibidas por parte de Carlos Petroni en la localidad de Mar del Plata. Los locales partidarios asimismo fueron atacados por la vía legal e ilegal. En estos centros de organización se produjeron allanamientos y atentados de manera verdaderamente extendida. Más de 15 locales en distintas provincias del país fueron atacados con explosivos. Aquí se desarrollaba no sólo la actividad electoral y de reunión, sino que se desplegaron plenarios obreros que convocaron a la emergencia de candidaturas obreras en las elecciones presidenciales. En este período, la organización a través de su periódico Avanzada Socialista denuncia violencia creciente hacia su organización

para amedrentar a trabajadores, a la vez que denuncia la correlación de estos ataques con el incremento de la censura y la persecución por vías legales (Tessio, 2020). Luego de 1974, con la nueva Ley de Seguridad, los allanamientos y las detenciones se generalizan y el PST resuelve ocultar su militancia en las fábricas a la vez que opta por otras medidas de seguridad, como el cierre de locales y eliminación de registros escritos de la organización.

Pero el ataque más duro hacia el PST fue la “Masacre de La Plata” en dicha localidad, con el aniquilamiento de 8 militantes que se solidarizaban con la toma de la fábrica Petroquímica Sudamericana, junto con los militantes que salieron al rescate de los jóvenes secuestrados. Allí la organización intervenía en el conflicto bajo la firma de “Avanzada Petroquímica”: se trataba de una protesta por reconocimiento salarial, lucha que se expresó mediante la toma de la planta.

En esta consecución de ataques legales e ilegales fueron asesinados 16 militantes del PST (Mangiantini, 2019) durante 1973-1976 y muchos otros fueron perseguidos, atacados, secuestrados ilegalmente y detenidos legalmente. Las respuestas de esta organización fueron oscilantes, aunque su principal política consistió en la coordinación junto al diputado de la UCR Ricardo Balbín en el denominado Grupo de los 8 (Werner y Aguirre, 2015), junto con referentes que condenaban la actividad de organizaciones de la izquierda armada y promovían el diálogo democrático con el régimen que se encontraba en una dinámica represiva in crescendo.

En las provincias analizadas se observa una mecánica casi instantánea entre la participación política de la organización en los conflictos obreros y el ataque represivo. La represión más dura respondió a ataques ilegales, fundamentalmente provenientes de la Triple A, pero muchas veces estuvieron enmarcados en procesos de intervención y detención que fueron parte órdenes legales. La función de “policía política” transversal a las organizaciones de la “sociedad política” y la “sociedad civil” se observa en el caso estudiado, volviendo concreta y explícita la extensión de la función coercitiva del “Estado integral”.

Consideraciones finales

El presente trabajo busca exponer una problemática analizada desde el campo de la historiografía, empleando herramientas conceptuales que contribuyen a una mirada global sobre la articulación entre la represión legal e ilegal, sus agentes y motivaciones en un período determinado. Asimismo se buscan dichos lazos y

vinculaciones a partir de la exposición de un caso escasamente analizado como lo es la represión contra las izquierdas no armadas durante el tercer peronismo.

La exposición del concepto “Estado integral”, sin omitir la mención a los distintos debates que existen en torno a éste, buscó poner sobre relieve la complejidad dialéctica que puede existir en torno a las funciones estatales, en este caso la “función policial” o la tutela del orden político y económico, dentro de la sociedad política y la sociedad civil. Este problema teórico colabora en rebatir los argumentos de las visiones reduccionistas que asocian represión con “dictadura” o bien, buscan desvincular las prácticas establecidas en el marco institucional jurídicamente delimitado de la represión por parte de organizaciones del terreno civil para los mismos fines.

En el trabajo expusimos los instrumentos legales que se modificaron y nuevas implementaciones normativas en el período 1973-1976, como parte de un período represivo que con diferentes dinámicas, sostuvo elementos y prácticas aplicadas desde 1955. Allí vemos cómo la modificación de leyes como el Código Penal y la Ley de Asociaciones Profesionales contribuyeron a endurecer el régimen represivo en el primer caso y en el segundo, a prácticamente eliminar la posibilidad de la emergencia de sindicatos “no alineados” con las cúpulas sindicales, como había ocurrido en los años precedentes a través de los sindicatos por empresa. Asimismo, la creación de nuevas instituciones colaboraron en extender la intervención y las detenciones de las fuerzas policiales y armadas, como es el caso del Comité de Seguridad en 1975. Los operativos especiales, aprobados desde el Poder Ejecutivo dieron un salto como lo vemos en el “Operativo Serpiente Roja del Paraná” o el emblemático “Operativo Independencia” en Tucumán. Las organizaciones armadas, la militancia de las izquierdas y la oposición a las cúpulas sindicales fueron los principales objetivos de disciplinamiento y persecución.

A su vez nos encontramos con un despliegue de la violencia ilegal sin precedentes con la emergencia de una organización que marcará el período desde su primera actuación en 1973: la Alianza Anticomunista Argentina. ¿Se trataron de prácticas aisladas y desarticuladas? ¿Quiénes fueron sus impulsores y cuáles sus motivaciones? Los importantes estudios que se han emprendido hasta el momento muestran una articulación entre agentes de las fuerzas de seguridad, de los sindicatos, del Ministerio de Desarrollo Social y de las organizaciones pertenecientes a la “derecha peronista”. Agentes de las organizaciones de la “sociedad civil”, así como funcionarios del poder político. Los “rostros” de sus víctimas no se diferenciaron de los objetivos atacados por el aparato legal. La diferencia que podemos encontrar entre la represión legal y las prácticas ilegales es que éstas implementaron como modalidad de intervención el aniquilamiento y la

eliminación del “enemigo interno” desde 1973 con el asesinato de Hipólito Solari Yrigoyen y la “Masacre de Ezeiza” posteriormente, cuestión que como parte de las prácticas legales lo encontramos fundamentalmente desde el año 1975 con el “Operativo Independencia” y el “Operativo Serpiente Roja”.

El caso expuesto sobre la violencia sufrida por parte del PST en distintas regiones del país nos permite dilucidar parte de los móviles y motivaciones de las prácticas represivas. Esta organización perteneciente a la izquierda no armada nos muestra que, las prácticas represivas legales e ilegales no sólo se dirigieron a las organizaciones armadas como se denunció públicamente desde los discursos de gobierno, sino que tuvieron la perspectiva de eliminar la conflictividad obrera en ascenso y la oposición política y sindical. Se pretendió desarmar la confluencia de un sector del activismo obrero que cuestionaba a las cúpulas sindicales. Esto aparece de manera explícita en las regiones donde se identifican los ataques a esta organización como pueden ser los ataques perpetrados en Villa Constitución-Rosario, en General Pacheco o la ciudad de La Plata.

“¿Qué es la policía?” se pregunta Antonio Gramsci en los Cuadernos de la Cárcel en la década de 1930. Se trata de los agentes y organizaciones que garantizan la función coercitiva del Estado, es decir, la protección y tutelaje del ordenamiento político, económico y social. Esta función está extendida a distintas organizaciones de la sociedad y ciudadanos que actúan como funcionarios, cuestión profundizada con el desarrollo de los sindicatos y las organizaciones de masas y su creciente pérdida de autonomía como parte de las organizaciones de las “clases subalternas”. El “Estado integral” aparece como instrumento con una participación e intervención cuya actividad coercitiva que interviene de forma explícita en la dinámica de la lucha de clases, como podemos estudiar y analizar en los distintos momentos históricos.

Bibliografía

- Águila, Gabriela y Alonso, Luciano** (2013). Procesos represivos y actitudes sociales entre la España franquista y las dictaduras del Cono Sur, Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Albamonte, Emilio y Maiello Matías** (2017). Estrategia socialista y arte militar. Ediciones IPS, Buenos Aires.
- Anderson, Perry** (1981). Las antinomias de Antonio Gramsci. Fontamara, Barcelona.

- Besoky, Juan Luis** (2016). “Violencia paraestatal y organizaciones de derecha. Aportes para repensar el entramado represivo en la Argentina, 1970-1976.” Nuevo Mundo Mundos Nuevos, Colloques.
- Bonasso, Miguel** (1997). El presidente que no fue. Ediciones Planeta, Buenos Aires.
- Buci-Gluckman, Christine** (1978). Gramsci y el Estado. Hacia una teoría materialista de la filosofía. Siglo XXI, Madrid.
- Bufano, Sergio y Teixidó, Lucrecia** (2015). Perón y la Triple A. Las 20 advertencias de Perón a Montoneros. Editorial Sudamericana, 2015.
- Carminati, Andrés** (2017). “Operativo Serpiente Roja: El Terrorismo de Estado antes del golpe.” Disponible en: <https://elfurgon.com.ar/2017/03/21/operativo-serpiente-roja-el-terrorismo-de-estado-antes-del-golpe/>
- Dal Maso, Juan** (2016). El marxismo de Gramsci. Ediciones IPS, Buenos Aires.
- Franco, Marina** (2012). Un enemigo para la nación . Orden interno , violencia y subversión, 1973-1976. Fondo de la Cultura Económica, Buenos Aires.
- Franco, Marina** (2016). “La represión estatal en la historia reciente: problemas, hipótesis y algunas respuestas tentativas” . En: Águila, Gabriela, Garaño, Santiago y otros . Represión estatal y violencia paraestatal en la historia reciente argentina . Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP, La Plata.
- González Janzen Ignacio** (1986). La Triple A. Editorial Contrapunto, Buenos Aires, 1986.
- Gramsci, Antonio** (1981). Los cuadernos de la cárcel. Fondo Documental EHK, País Vasco.
- Mangiantini, Martín** (2018). Itinerarios militantes. Del PRT al PST (1965-1976). Imago Mundi, Buenos Aires.
- Mangiantini, Martín** (2019). “La izquierda no armada ante la ofensiva armada. El Partido Socialista de los Trabajadores y Política Obrera frente a la represión paraestatal: respuestas, tensiones y contradicciones (1973-1976).” II Coloquio Internacional sobre Violencia Política en el Siglo XX.
- Marcelo Larraquy** (2011). Lopez Rega, el Peronismo y la Triple A. Buenos Aires: Punto de Lectura Argentina.
- Marín, Juan Carlos** (1984). Los hechos armados, Un ejercicio posible. Cuadernos CICSO, Serie de Estudios Na43, Buenos Aires, 1984.
- Merele, Hernán** (2016). “El proceso represivo en los años setenta constitucionales. De la “depuración” interna del peronismo al accionar de las organizaciones paraestatales .” En: Águila, Gabriela, Garaño, Santiago y otros. Represión estatal y violencia paraestatal en la historia reciente argentina. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP, La Plata.

- Pittaluga, Roberto** (2006). La memoria según Trelew . Sociohistórica, (19-20): 81-111, 2006.
- Pontoriero, Esteban** (2015). “Estado de excepción y contrainsurgencia: el Plan Conintes y la militarización de la seguridad interna en la Argentina (1958-1962)”, Contenciosa, año III, no 4.
- Pontoriero, Esteban** (2016). “De la guerra (contrainsurgente): la formación de la doctrina antsubversiva del Ejército argentino (1955-1976).” En : Águila, Gabriela, Garaño, Santiago y otros . Represión estatal y violencia paraestatal en la historia reciente argentina. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación , UNLP, La Plata, 2016.
- Ranalletti, Mario y Pontoriero, Esteban** (2010). “La normativa en materia de defensa y seguridad y la criminalización de las disidencias (1955-1976)”, en V Jornadas de Trabajo sobre Historia Reciente, Buenos Aires, UNGS.
- Rodríguez, Ernesto Jorge y Videla Oscar comps** (1999): "El Villazo. La experiencia de una ciudad y su movimiento obrero", Revista Historia Regional Libros , Villa Constitución, 1999.
- Schneider, Alejandro** (2018). “Leales a Isabel: dirigencia sindical y disciplinamiento sobre el movimiento obrero” en Alejandro Schneider (Comp.) Trabajadores en la historia reciente. Reestructuración, transformación y lucha . Buenos Aires: Ediciones Imago Mundi.
- Schneider, Alejandro y Ghigliani, Pablo** (Comp.) (2015). Clase obrera, sindicatos y Estado. Argentina (1955- 2010). Buenos Aires: Ediciones Imago Mundi.
- Thomas, Peter** (2009). The Gramscian Moment. Brill, Boston.
- Werner, Ruth y Aguirre, Facundo** (2009). Insurgencia obrera. Clasismo, coordinadoras interfabriles y las estrategias de la izquierda. Ediciones IPS, Buenos Aires, 2009.

La Rebelión de los Barbijos y la irrupción de un nuevo individualismo autoritario

RAFAEL ZAMARGUIEA

Universidad Nacional de Rosario

Resumen

Se plantea un recorrido por la reflexión académica acerca del presente auge de las nuevas derechas radicales en el escenario político occidental. Se toman como puntos centrales algunos debates en torno a los estudios sobre la personalidad autoritaria y los modos de subjetivación neoliberal, abordando especialmente la expresión de este fenómeno en la Argentina, en tanto irrupción de un nuevo individualismo autoritario re-articulado y exacerbado en el contexto de la pandemia y de las medidas confinamiento que esta suscitó.

Palabras clave: derechas / individualismo / autoritarismo / pandemia

1. Introducción

Occidente es en los últimos años, sin duda, el escenario de una intempestiva mudanza político-cultural que tiene su expresión más patente en el avance de las denominadas nuevas derechas radicales, 2.0, alternativas, populistas, culturales, posfascistas y/o extremas. Esta falta de claridad para nominarlas, como bien mencionan Brown, Gordon y Pensky (2018), no es más que una expresión de que no encajan en las categorías heredadas por el análisis político para el abordaje de la variabilidad de las formas políticas democráticas y de los desafíos antidemocráticos. Efectivamente, el debate en las ciencias sociales al respecto no es meramente nominal, sino que gira alrededor de cuál es el sustrato socio-cultural que hace posible la emergencia de este fenómeno político y por qué ha costado tanto verlo asomar y/o asumirlo en sus verdaderas proporciones. Nuestro propósito es, en este sentido, analizar estas condiciones a partir del emergente del 7M. La también denominada «Rebelión de los barbijos» fue una movilización convocada el 7 de mayo de 2020 en Argentina en el marco de la pandemia y del confinamiento decretado por el Gobierno Nacional

Debe tenerse en cuenta que el crecimiento de estas nuevas derechas precede a la irrupción de la pandemia, pudiendo apreciarse en diferentes dimensiones organizativas que van desde el activismo en redes sociales (por ejemplo, el movimiento antivacunas) a la disputa electoral, donde estos grupos aparecen en los últimos años, o bien creciendo en caudal de votos, o bien empujando a los partidos tradicionales hacia sus posiciones y ejes discursivos. El ascenso de gobiernos como los de Trump en EEUU y Bolsonaro en Brasil, así como la emergencia de nuevas formaciones partidarias como Vox en España, son algunos de los ejemplos más visibles y analizados. No obstante, también resulta evidente que la pandemia facilitó y aceleró la expresión pública de este fenómeno, sobre todo en una dimensión que al menos desde la década del sesenta se creía dominada por la izquierda y los movimientos sociales y populares, es decir: la calle.

El espacio público se pobló de movilizaciones contra las restricciones a la circulación, impuestas por la mayoría de los países como método para frenar la ola de contagios por coronavirus. Y en la Argentina, la fallida «Rebelión de los barbijos» fue el acontecimiento que expresó con mayor certeza este fenómeno, a pesar de su baja convocatoria, o quizás precisamente por esta falencia. Al fin y al cabo, el complejo proceso que convierte una postura minoritaria en mayoritaria resulta un objeto de estudio privilegiado para el analista político, que no tiene por qué subestimar aquellas instancias primigenias que naturalmente suelen aparecer también como las más erráticas.

En suma, analizaremos el ejemplo del 7M en búsqueda de patrones que nos ayuden a comprender las razones de la actual crisis de la democracia liberal, signada por la polarización política, los discursos de odio y la extrema desconfianza hacia las instituciones democráticas, como respuesta aparentemente paradójica frente la profundización de la desigualdad y la precarización de la vida de las clases medias y trabajadoras, propiciada por la profundización de la agenda neoliberal. Para esto, retomaremos primeramente algunas nociones de la obra *Estudios de la personalidad autoritaria* (Adorno, et al., 2006), en diálogo con los más actuales trabajos sobre los procesos de subjetivación neoliberal de Samir Gandesha (2016), “De la personalidad autoritaria a la personalidad neoliberal”, Wendy Brown (2020), *En las ruinas del neoliberalismo*, Nicolas Viotti (2020), “El individualismo autoritario”, y Ezequiel Adamovsky (2020), “La rebelión contra la evidencia”.

2. La personalidad autoritaria en siglo XXI

En 1950, a encargo del Comité Judío Norteamericano, Theodor Adorno y un grupo de investigadores publicaron la obra *Estudios sobre la personalidad autoritaria*, resultado de una investigación psicosocial que incluía un amplio trabajo de campo y estudios clínicos intensivos apuntados a determinar la posible existencia de gérmenes de fascismo en la sociedad norteamericana. Este estudio se convirtió en un clásico de psicología política. No obstante lo cual, durante las últimas décadas la ciencia política parece haber priorizado otros enfoques, orientando el análisis hacia temáticas como la opinión pública, las elecciones políticas, las afiliaciones identitarias y los comportamientos electorales. La actual crisis de la democracia liberal y la emergencia de nuevos gobiernos y movimientos autoritarios de masas parece indicarnos la necesidad de ponderar nuevamente los alcances de esta obra, en tanto se trata de una mirada sobre la cultura cívica que excede las dimensiones de lo económico y de lo político-institucional, que tienden a predominar en el análisis contemporáneos.

El principal hallazgo del estudio de Adorno es la comprobación de que los individuos más vulnerables a la propaganda fascista tienen muchas cosas en común, constituyendo lo que este denomina síndrome de la personalidad autoritaria, a diferencia de los menos predispuestos, que suelen tener rasgos personales muchos más difíciles de tipificar. Estas características psicológicas tienen que ver fundamentalmente con una debilidad del yo en relación al superyó externo. Lo que suele llevar a una excesiva obediencia hacia las autoridades

externas e incluso a la identificación con el agresor, generando una agresividad contra aquellas personas y grupos percibidos como socialmente más débiles.

Para Adorno resulta importante la comprobación de que las personas no se comportan necesariamente del modo que favorece sus intereses materiales, incluso cuando estos les resultan claramente discernibles. Por el contrario, las identificaciones y pertenencias a grupos sociales, así como otros elementos irracionales, resultan ser los determinantes en muchos casos.

El fascismo, para tener éxito como movimiento político, debe contar con el apoyo de la masa. Debe asegurarse no sólo la sumisión temerosa sino la cooperación activa de la gran mayoría de la gente. Dado que por naturaleza favorece a unos pocos a expensas de la mayoría, posiblemente no pueda demostrar que mejorará la situación de la mayoría hasta el punto de servir a los verdaderos intereses de ésta. Por tanto, deberá apelar, sobre todo, no al interés personal racional sino a las necesidades emocionales; a menudo, a los deseos y temores más primitivos e irracionales. Si se arguye que la propaganda fascista engaña a la gente haciéndole creer que mejorará su suerte, entonces aparece la siguiente pregunta: ¿por qué es tan fácil engañar a la gente? Suponemos que es debido a la estructura de la personalidad, a patrones de esperanzas y aspiraciones, angustias y temores, largamente mantenidos, que predisponen hacia ciertas creencias y hacen resistencia a otras (Adorno, *et al.*, 2006:177)

Este reconocimiento del lugar de la irracionalidad en la política no era algo del todo novedoso desde que Freud lo había analizado pormenorizadamente en *Psicología de las masas y análisis del yo*, publicado en 1921. Sin embargo, lo que Adorno logra es combinar aquellos aportes del psicoanálisis con el análisis político y sociológico concreto de la sociedad capitalista. Lo que tiene consecuencias fundamentales a la hora de pensar una política democrática que promueva la cultura cívica y prevenga contra la irrupción de los fascismos.

Por cierto, una conclusión que parece mantener notoria vigencia es la de que el estereotipo autoritario se moviliza más a partir por un profundo sentimiento de temor, basado en su propia debilidad y tendencia a la sumisión, que a partir del odio a lo diferente. La democracia, en cambio, para el autor, no se corresponde con el miedo sino con las emociones amorosas.

Casi setenta años después, Samir Gandesha (2017) se pregunta por la actualidad de estos postulados y llama la atención sobre el hecho de que el actual auge de las nuevas derechas parece

contradecir profundamente, al menos en una primera mirada, la justificación de la reconstitución de las relaciones contemporáneas del capitalismo que datan de la década de los años setenta o más temprano. Esa justificación sostenía que la preponderancia de los mecanismos de mercado reorientaría las relaciones sociales, es decir, las convertiría en racionales y libres, las volvería a unos fundamentos que se pensaban en términos racionales sobre las bases de la capacidad del individuo (más que de los estados burocráticos) de realizar decisiones que pudieran maximizar la utilidad de dichas elecciones, por ejemplo, en las áreas de salud o educación (130).

Efectivamente, para el autor, el fenomenal avance las relaciones de mercado no ha redundado sino en una reactualización hiperagresiva de tendencias las más atávicas de cada sociedad. Es decir que

en vez de contribuir a condiciones de madurez política, es decir, a una capacidad para articular de modo autónomo y racional nuestros propios intereses con los de un contexto de pluralidad genuina de otros intereses, ha llevado a un surplus de agresividad, humillación y culpa (*Idid.*:131).

Es esta aparente paradoja la que lo hace volver a Adorno y preguntarse por su actualidad en el marco de la sociedad neoliberal globalizada y la irrupción de las nuevas derechas. Especialmente, lo lleva a retomar sus planteos acerca del prototipo de personalidad autoritaria que combina capacidades típicas de una sociedad avanzada con creencias anti-racionales, razón con prejuicio, orgulloso individualismo con necesidad de sometimiento a un poder autoritario y comportamiento gregario con temor a la acción de las mayorías. Pues bien, el reconocimiento de estas tensiones exige una profundización en el análisis de los modos de subjetivación propios de la razón neoliberal.

Paradojas del triunfo neoliberal

En este sentido, Gandesha concluye que el neoliberalismo constituye una realidad radicalmente insegura que deviene en una experiencia profundamente traumática y que redundante en una identificación con el agresor, es decir, con las fuerzas que sostienen la opresión de las mayorías en lugar de con las fuerzas que se organizan para enfrentarlas: «Los socialmente excluidos pueden así obtener un cierto placer vicario en la postura “patotera” de un Estados Unidos que expulsa a los musulmanes y construye una pared en la frontera sur con México» (*ibid.*:147).

Efectivamente, si el crecimiento desbocado de la desigualdad fue el caldo de cultivo para los nuevos autoritarismos individualistas en EEUU y Europa, no es menos cierto que la explosión de las corrientes migratorias desde los países del sur fue la chispa que encendió la pradera.

Ahora bien ¿cómo puede explicarse entonces, bajo esta premisa, la extensión del fenómeno a los países latinoamericanos, origen y no destino de dicha ola? Una respuesta adecuada requiere tanto del examen de las características específicas de la coyuntura continental, como de ciertas características del fenómeno global en las que Ganesha no hace hincapié.

En su último libro, *En las ruinas del neoliberalismo*, Wendy Brown (2020) plantea que la presente revolución reaccionaria fue preparada por más de tres décadas de ataques neoliberales a la democracia, la igualdad y la sociedad entendida como algo organizado y experimentado en común. Sin embargo, sobre lo que llama la atención la autora es sobre el hecho de que está avanzada, que fue de la mano de la financiarización de la economía y la mercantilización de la vida, fue complementada por otro elemento que en principio podría serle extraño: la moralidad tradicional.

Para comprender esta articulación, Brown vuelve sobre análisis del pensamiento de uno de los principales ideólogos del neoliberalismo, Friedrich Hayek, y concluye que:

mas que un proyecto de agrandar la esfera de la competencia y la valoración de mercado (“economización de todo”, como sostuve en *El pueblo sin atributos*), el neoliberalismo de Hayek es un proyecto moral-político que intenta proteger las jerarquías tradicionales al negar la propia idea de lo social y al restringir radicalmente el alcance del poder político democrático en los Estados-naciones (Brown, 2020:30).

Efectivamente, los mercados y el moralismo tradicional eran para Hayek la base de la libertad, el orden y el desarrollo de la civilización, que se organiza espontáneamente y se transmite gracias a la tradición antes que al poder político, o mejor dicho, en la medida en que el poder político no se interpone. Sin embargo, este triunfo es también paradójico desde la propia óptica neoliberal, ya que resultó en la actual exacerbación de fuerzas sociales y políticas contra las que estos pensadores se habían manifestado. Así, el auge de los denominados populismo de derecha aparece como «una especie de retorno de lo reprimido de la razón neoliberal» (p. 33); como el emergente de una sociabilidad que no logró ser derrotada sino, más bien, despojada de sus normas de civismo y solidaridad comunitaria.

3. Argentina: entre los microfascismo y el individualismo autoritario

Bastante en sintonía con los planteos de Brown sobre ponderar la amalgama moralismo tradicional/mercantilización de la vida como clave explicativa, Nicolas Viotti (2020), en *El individualismo autoritario*, plantea que en los países latinoamericanos el autoritarismo contemporáneo mas que una continuidad de las ideologías tradicionales se deriva del fuerte proceso de individuación atravesado en las últimas décadas, asociado a una fuerte sensibilidad conservadora basada en concepciones jerárquicas. Esta conjunción resulta posible en tanto la configuración individualista, según el autor, nunca fue algo unívoco sino que, por el contrario, se encuentra tanto en la base del proyecto moderno como en sus críticas.

Otro autor argentino que acuñó el concepto de individualismo autoritario fue Ezequiel Adamovsky (2020). Su artículo de análisis de coyuntura referido a los cacerolazos y movilizaciones que culminaron con la denominada «Rebelión de los barbijos», analiza la dinámica que articuló en unas pocas semanas a una cantidad de elementos políticos, económicos, sociales y culturales que hicieron que, a pesar del fracaso de la convocatoria a la protesta, esa extraña amalgama de reclamos del 7M haya terminado por conformar un bloque de sentidos que pudo proyectó a futuro con un notorio grado de éxito.

La preparación de este acontecimiento, a su vez, fue comentada en un artículo propio que se publicó en el diario El Ciudadano de la ciudad de Rosario (Zamarguilea, 2020). Allí se relata como el nuevo bloque de la derecha comprensivo de las dimensiones mediática, política y empresarial comenzó su periplo en la pandemia agitando el pánico social y la necesidad tomar medidas urgentes por parte del recién asumido Gobierno de Alberto Fernández. Sin embargo, a poco andar, viendo con preocupación la amalgama gobierno-pueblo que parecía gestarse como respuesta a la crisis del coronavirus, dio un giro copernicano azuzando primero el fantasma de la “malvinización” de la cuarentena: demasiada unidad nacional y épica de la solidaridad amenazaba los valores republicanos y la libertad. En términos concretos, la libertad amenazada era la de despedir empleados y rebajar sueldos por parte de monopolios industriales como Techint de Paolo Rocca, a quien Fernández llamó “miserable” sin nombrarlo. Lo que le sucedió fue una ruptura unilateral de los lazos de solidaridad necesarios para sostenimiento del confinamiento por parte del empresariado más concentrado. Lo que, paradójicamente, fue acompasado por un cacerolazo masivo y “espontáneo” para que los políticos, los verdaderos miserables, se bajen el sueldo.

El éxito de la maniobra fue notorio: se cambió el eje de debate y los políticos se apresuraron en una carrera de impostura por mostrarse más dispuestos a bajarse el sueldo que sus rivales. La CGT comenzó a autorizar rebajas salariales a cambio de que las empresas no despidan, aun cuando los despidos estaban prohibidos por un decreto, y el Gobierno comenzó a pagar a las empresas un porcentaje considerable de los sueldos rebajados. Sin embargo, el problema seguía sin resolverse, porque la cuarentena tenía que financiarse de algún modo. Entonces, a partir de que se conocieron los proyectos legislativos para establecer un impuesto a la riqueza, el *establishment* terminó por definirse: la cuarentena atentaba contra la libertad y la salud no podía estar por encima de la economía. La política de confinamiento pasó a ser acusada de no ser más que una excusa para la deriva populista-autoritaria o incluso comunista. El kirchnerismo era acusado de liberar delincuentes de las cárceles en masa con la excusa de la pandemia para que oficien de patotas al servicio de la expropiación de la propiedad y de la implantación de una dictadura totalitaria bolivariana decidida a embrutecer y empobrecer el país.

Este combo surrealista determinó un nuevo cacerolazo mucho más masivo, demostrando la eficacia del asedio permanente de *fake news* y maniobras psicológico-políticas que explotan odios, resentimientos y sobre todo miedos. Entonces, los grupos más radicalizados se envalentonaron y, por primera vez, llamaron a una protesta que abiertamente convocaba a desconocer el confinamiento: la «Rebelión de los barbijos».

Si bien el 7M fracasó estrepitosamente en cuanto a convocatoria, con el tiempo y la errática marcha de las acciones gubernamentales, sus consignas y metodologías se volvería rutina y, hasta cierto punto, sentido común en amplios sectores de la población. Así pues, después de cuatro años de gobierno del macrismo, con sus repetidos intentos de perforar los pisos de los consensos progresistas de la sociedad argentina, el nuevo escenario abierto por la pandemia pareciera estar cumpliendo algunas de las tareas que la fallida experiencia de Cambiemos dejó pendiente. Sobre todo, parece estar aportando a que la nueva derecha argentina termine de perfilar los ejes de su discursos a partir de un vertiginoso proceso de ensayo-error que no para de ocupar el debate público en la búsqueda de la polarización y derechización del escenario político.

Es a partir del examen de esta evolución que Adamovsky concluye que, en lugar de microfascismo –como había calificado a las expresiones reaccionarias desatadas sobre todo a partir de la desaparición de Santiago Maldonado en agosto de 2017– debería hablarse de individualismo autoritario, ya que

el fascismo se afirmaba en el reclamo de que el Estado sea el que organice la totalidad de la vida social... y que haya una figura, un líder supremo, que encarne ese Estado, y en cambio este autoritarismo es más bien antiestatista. Está en contra todo lo que sea el Estado salvo en su aspecto represivo, y es un autoritarismo que afirma en el individuo. No es un autoritarismo nacionalista, colectivista o estatistas, sino más bien una deriva del liberalismo, de esta idea del individuo como célula primera y última de la vida social (Adamovsky, 2020b).

Es importante tener en cuenta que, si bien la exacerbación del auge de las nuevas derechas en el contexto de la pandemia es un fenómeno comprensivo de todo el mundo occidental, tiene su traducción particular en América Latina en tanto se encuentra mixturado con el retroceso de una oleada progresista anterior que en Europa y EEUU no se había dado. Lo que, evidentemente, exagera el perfil antiestatista de tipo liberal libertario del discurso de la nuevas derechas latinoamericanas, en lugar de ciertas reivindicaciones soberanistas que tienen mayor presencia en las europeas y estadounidenses.

En cualquier caso, puede apreciarse un rasgo común que nos remite al tronco neoliberal: una ideología anti-política individualista que identifica en un mismo bloque histórico autoritario a las víctimas y victimarios de la globalización neoliberal sobre la base del miedo a una respuesta popular igualitarista, sea reformista o revolucionaria. La permanente acusación de comunismo a cualquier tipo de intervencionismo redistributivo o política progresista resulta sintomático de ello.

4. Reflexiones finales

Para finalizar, es importante retomar algunas de las conclusiones del estudio de la personalidad autoritaria de Adorno en tanto van en consonancia con su diagnóstico más amplio propuesto en *Dialéctica del iluminismo* de que «el intento de dominación técnica y racional de la naturaleza, termina minando la habilidad de hablar por uno mismo o la condición de madurez política, porque la maestría y el control de la naturaleza realizado de esta manera implica conformismo social y dominación» (Gandesha, 2016:137).

Si estos estudios se preguntaron teóricamente sobre las condiciones de posibilidad de que la personalidad individualista-democrática, predominante luego de la derrota de los fascismo de la primera mitad del siglo XX, permute en la masificación de un individualismo-autoritario, la imparables profundización de la

agenda del neoliberalismo durante las últimas cuatro décadas parece estar dando una respuesta contundente en el terreno de la práctica.

Esto no implica, desde ya, declarar la futilidad de los estudios actuales sobre el fenómeno. Por el contrario, pudimos ver que existen actualmente una cantidad de autores que no solo tienen el mérito de clarificar la genealogía de la actual irrupción de un nuevo individualismo autoritario, sino que permanecen abiertos al análisis de su caracterización, teniendo en cuenta la novedad permanente que implica el estado actual de su desarrollo. Al fin y al cabo, es este uno de los principales aportes que las ciencias sociales y el pensamiento crítico pueden hacer a las fuerzas sociales y políticas que siguen resistiendo, a pesar de las enormes dificultades, los avances de las nuevas derechas.

Referencias bibliográficas

Libros

Brown, W. Gordow, P. y Pensky, M. (2018). *Authoritarianism: three inquiries in critical theory*. Chicago: Trios.

Brown, W. (2020). *En las ruinas del neoliberalismo*. Buenos Aires: Tinta Limón.

Artículos de revista

Adorno, T (2006). La Personalidad Autoritaria (Prefacio, Introducción y Conclusiones). *EMPIRIA. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales*, 12, 155-200.

Gandesha, S. (2017). De la personalidad autoritaria a la personalidad neoliberal. *Estudios Políticos, novena época*, 41, 127-155

Viotti, N (2020). El individualismo autoritario. 7 *ENSAYOS. Revista latinoamericana de sociología, política y cultura*, 1, 101-114

Artículos periodísticos

Adamovski, E. (2020). La rebelión contra la evidencia. *Revista Anfibia*. Recuperado en <http://revistaanfibia.com/ensayo/la-rebelion-la-evidencia/>

Zamarguilea, R (2020). La epopeya y los fantasmas de la cuarentena. *Diario El Ciudadano*. Recuperado en <https://www.elciudadanoweb.com/la-epopeya-y-los-fantasmas-como-dos-caras-de-la-misma-moneda-y-la-misma-cuarentena/>

Entrevista radial

Adamovski E. (2020). Recuperada en <https://www.radionacional.com.ar/marcha-anticuarentena-hay-un-evidente-individualismo-autoritario/>

Eje 4: Democracia, Partidos Políticos y Movimientos Sociales

Mucho ruido y pocas leyes. La actividad legislativa de los senadores provinciales por el Departamento Constitución, Santa Fe (1999-2015)

MARCELO L. ADRIANI

pipoadriani@hotmail.com

Instituto Superior de Profesorado N° 3 "Eduardo Lafferriere". Villa Constitución

Resumen

Este trabajo describe la actividad legislativa de cuatro diferentes dirigentes políticos que fueron senadores provinciales por el Departamento Constitución entre 1999 y 2015, entendiéndose por ella, a la elaboración de proyectos de ley, de comunicación, de resolución y de solicitud de informes, sin descuidar las tareas que el senador realiza en el territorio al cual representa.

La hipótesis a corroborar es que la formulación de leyes está lejos de ser la herramienta más utilizada por los legisladores, postergada por la presentación de otros proyectos de menor relevancia institucional, pero que tienen que ver con la vinculación que el senador construye con la ciudadanía de su departamento de origen, que es la que le puede otorgar la posibilidad de la reelección, que para el caso de Santa Fe es indefinida. El Diario de sesiones es la principal fuente utilizada para el trabajo, pero se le presta especial atención a la condición de contexto en cada uno de los mandatos estudiados, tanto a nivel nacional como a nivel provincial y cuál es la relación que se establece entre los legisladores en cuestión y los oficialismos provinciales, a los efectos de apreciar si la condición de oficialistas u opositores podían hacer variar el trabajo legislativo.

Se analizan también, los distritos destinatarios de la presentación de proyectos, como así también los temas incluidos en la utilización de herramientas legislativas.

Por último, se ponen a consideración, algunas conclusiones que pretenden corroborar la hipótesis formulada y las posibles razones que expliquen los motivos por los cuales estos legisladores actúan del modo detallado.

El senador provincial es un funcionario público que detenta un cargo de gran relevancia en el escenario institucional de la provincia de Santa Fe.

Cada uno de los 19 Departamentos tiene un senador provincial, elegidos por el voto directo de la ciudadanía, con cuatro años de mandato que se inician y culminan con el mandato del Gobernador y el Vicegobernador y los 50 miembros de la Cámara de Diputados, elegidos por el voto de la totalidad del padrón provincial en distrito único.

La provincia de Santa Fe es una de las ocho que tiene un sistema bicameral¹.

Además de la tarea legislativa vinculada al recinto, el senador desarrolla un trabajo territorial importante. A partir de las generosas partidas presupuestarias con las que cuenta, se convierte en un personaje fundamental de la vida política de esos distritos, ya que son destinatarios de pedidos de todo tipo provenientes de particulares, de instituciones públicas y de entidades de la sociedad civil; sean éstas deportivas, culturales y de cualquier otro tipo.

Lo que aquí se expone es una síntesis de la Tesis de Maestría en Estudios Políticos de la UNR defendida en el año 2020.

El recorte temporal elegido (1999-2015), implica la originalidad de contar con cuatro representantes distintos, una verdadera rareza, dado el altísimo porcentaje de reelección que detentan los senadores. No era el de Constitución el único caso. El Departamento Rosario tuvo en el mismo período cuatro senadores distintos, Alberto Beccani, Patricia Sandoz, Juan Carlos Zabalza y Miguel Lifschitz, pero en esos cuatro períodos senatoriales, la UCR fue parte constitutiva de las alianzas que llevaron a estos senadores a la Cámara. Los de Constitución en cambio, tuvieron una alternancia, la del senador peronista Jorge Malugani. Esta circunstancia era también una oportunidad interesante para analizar su actividad legislativa.

Como andamiaje teórico del trabajo, adoptamos la conceptualización de simetría y congruencia (Lijphart, 1987), que para un sistema bicameral como el santafesino, resulta prudente aplicar. Un sistema bicameral es simétrico en razón del parecido que tengan las atribuciones de ambas cámaras; la congruencia, en tanto, se aboca al análisis del mecanismo electoral que permitió la elección de los representantes. El sistema bicameral en Santa Fe es de alta simetría (atribuciones muy parecidas para ambas cámaras) e incongruencia, en tanto que el mecanismo de elección de los diputados y senadores es muy distinto.

El tema de la representación es pormenorizadamente trabajado por (Manin, 1998) y resulta fundamental para comprender el funcionamiento del sistema representativo.

1 Las otras siete son: Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Salta y San Luis.

El diseño institucional que poseen las provincias influye en el tipo de producción legislativa y en el caso de los bicameralismos provinciales, ese diseño hará que la producción legislativa se oriente más hacia la constitución de “leyes legislativas” o a la producción de “leyes representativas” (Bertino 2013). Por “leyes legislativas” se entiende a aquellas normas que abordan temáticas que exceden el marco de la región/Departamento que representan los legisladores y las “leyes representativas son las que se enfocan exclusivamente en temas que involucran a su unidad territorial de origen.

La “conexión electoral” (Mayhew, 1974), es otro concepto central, por cuanto describe la modalidad de relacionamiento entre el representante y su electorado, dado que su probable reelección dependerá en grado sumo de cómo se desarrolle esa relación. Mucho de territorialidad tiene esa representación, está construida en base al territorio por el que fue electo y al que se debe a lo largo de su mandato. No se trata solamente de una representación de tipo institucional consagrada en la Constitución, los senadores y su territorio constituyen un vínculo simbiótico.

(Micozzi, 2014) distingue a la conexión electoral como un elemento central y constitutivo de la relación entre votantes y representantes, especialmente en el caso de circunscripciones uninominales considera al territorio como su punto central.

Las reglas electorales de Santa Fe hacen propicia y necesaria esa conexión, especialmente para el caso de los senadores, en tanto representantes de la ciudadanía de una unidad territorial determinada, que lo eligen sin dependencia de otras categorías electorales.

La Constitución de Santa Fe habilita la posibilidad de la reelección indefinida para el cargo de senador, lo cual reviste a su actividad de determinadas características y prácticas que permiten suponer que el objetivo de la reelección hace imprescindible la profundización del vínculo con sus electores; vínculo que puede afianzarse si el legislador está en condiciones de brindar ayudas y beneficios económicos para los votantes de su Departamento.

La producción legislativa, esto es, la presentación de proyectos de ley, de comunicación, de declaración, de resolución y de solicitud de informes, fue abordada a través del Diario de Sesiones. No resultaba trascendente el análisis del trabajo en comisión, ni otro tipo de tareas institucionales de carácter formal, lo que primaba era la mirada que describiera la cantidad de proyectos presentados, en forma individual, con compañeros de bloque, o en copatrocinio, es decir, con senadores de otros bloques. Se analizó también, los distritos del Departamento Constitución que fueron alcanzados por la legislación y los proyectos que geográficamente excedían al Departamento. Por último, se estudiaron las temáticas más trabajadas en los proyectos.

La hipótesis del trabajo fue que la ciudadanía del Departamento Constitución tuvo entre 1999 y 2015, un representante en el senado provincial cuya labor legislativa no se caracterizó primordialmente por la presentación de proyectos de ley para la ciudadanía que representa, sino que se han dedicado a una tarea vinculada a la presentación de proyectos de menor relevancia institucional, ligados fundamentalmente a las cuestiones parroquiales, que le permiten establecer una comunicación más estrecha con las instituciones y personas de su Departamento, que son en definitiva, quienes les pueden brindar la oportunidad de la obtención de la reelección en la banca, junto a otra serie de circunstancias propias de la política.

Pablo Cardinale, Alianza Santafesina (1999-2003); Jorge Malugani, Frente para la victoria (2003-2007); Héctor Aquino, Frente Progresista Cívico y Social (2007-2011) y Germán Giacomino, Frente Progresista Cívico y Social (2011-2015), ejercieron su mandato en términos cronológicos, en los que la primera magistratura provincial estuvo en manos de Carlos Reutemann (PJ), Jorge Obeid (PJ), Hermes Binner (FPCyS) y Antonio Bonfatti (FPCyS).

A excepción de Cardinale, que coincidió en su mandato con un gobernador de distinto signo político, los tres senadores restantes fueron del mismo espacio político que el primer mandatario provincial. Esta circunstancia también fue considerada al momento de analizar la actividad legislativa.

Si bien el clientelismo no representa el núcleo de este trabajo, no podemos dejar de hacer referencia a esa práctica, de la que los senadores provinciales no están ajenos.

La figura de “mediador” (Ortíz de Rosas, 2011) es la del encargado de vincular al ciudadano/votante/necesitado con un estamento superior (el Estado), que puede brindar la ayuda que ese votante requiere y demanda.

En el caso de los senadores provinciales, la posibilidad de poner en práctica procedimientos de *Pork barrel*² y clientelares se potencia si el legislador pertenece al mismo signo político del gobernador de la provincia.

El aparato del Estado provincial es generalmente eficaz a la hora de volcar esas ayudas a través de los legisladores. Si el senador es opositor al gobierno provincial tampoco es un problema irresoluble. Las partidas de dinero destinadas a subsidios y ayudas institucionales que se encuentran a disposición de los senadores pueden suplir sin mayores inconvenientes esas desavenencias de carácter político. Además, los miembros del Senado, oficialistas y opositores, mayoría y minoría, confluyen en un denominador común, la Comisión Permanente de Gestión y Administración. Esta Comisión, integrada por cinco miembros, con mayoría del bloque

² *Pork barrel* es una práctica política que tiene que ver con la obtención de distintos tipos de bienes para un distrito, (como por ejemplo obras de infraestructura) al que se han referido entre otros (Lima Baiao, 2016), o (Lodola, 2010)

numéricamente más importante, se ocupa de los dictámenes referidos a la entrega de los subsidios y su accionar es siempre refrendado por unanimidad en el recinto. Es decir, en una de las atribuciones fundamentales de la actividad legislativa, /quizás la más importante), que es la entrega de subsidios, hay un criterio unánime que está por encima de cualquier diferencia partidaria.

El tipo de clientelismo que pone en práctica el Senador, no debe confundirse con el que lleva adelante un “puntero”. Hay muchas diferencias entre el Senador provincial y el “puntero” barrial y por lo tanto resulta inapropiado confundirlos. En primer término, la pertenencia institucional, el cargo que utiliza el legislador es un cargo constitucional, legal y jerárquico en el diseño institucional de la provincia. El “puntero” es un ciudadano perteneciente a un estrato social generalmente bajo, que vive cerca del vecino que demanda y que utiliza los recursos que le ofrece su cercanía con el intendente (para el nivel municipal) y las dependencias vinculadas a Acción Social, Desarrollo Social, etc. También los senadores tienen punteros a su servicio.³ A nadie escapa además, que estos representantes en la Cámara Alta, han montado verdaderos aparatos políticos en forma permanente, pero especialmente dotados de recursos en tiempos electorales, desde donde se vuelca todo tipo de “ayuda”. Ahora bien, inquieta pensar que si hasta aquí se ha dicho y se seguirá diciendo que los senadores provinciales poseen enormes sumas de dinero a su disposición y lo utilizan correspondientemente ¿no sería injusto decir que solamente se practica clientelismo con las clases más bajas? Si la moneda de intercambio es la entrega de ayudas económicas, ¿habría que decir que las instituciones, comunas, municipios, también forman parte de una red clientelar? Si la relación entre los senadores y sus votantes está mediada, casi exclusivamente en las entregas de subsidios, es decir, a través de dinero, ¿no sería insuficiente la clásica definición de clientelismo orientada la entrega de dinero/recursos únicamente a los pobres?⁴

La relevancia política e institucional del Senador, la disponibilidad de fondos y su mayormente alto conocimiento en el Departamento que representa, constituyen su “capital territorial”⁵

3 Para ampliar el concepto de “puntero” (Zarazaga, 2015)

4 Una definición de clientelismo en este sentido es “el clientelismo es un proceso en el cual sujetos políticos que están tratando de resolver darle de comer a sus hijos, entre otras cosas, se vinculan a una maquinaria política”. Auyero J. (30/03/2013) Disponible en telam.com.ar/notas/201303/12020-ayero-en-la-argentina-se-usa-el-termino-clientelismo-para-estigmatizar-a-los-pobres.html. Consultado 15/2/2019.

5 “Dispone de “capital territorial” quien es reconocido como capaz de influenciar o movilizar la forma de votar de los ciudadanos de un determinado territorio, barrio, ciudad o departamento provincial, y, en virtud de ello, es considerado representativo de los ciudadanos y grupos sociales del mismo, los cuales constituyen su base territorial”. (Ortiz de Rosas, 2011, 2011a)

Hay una casi inevitable “personalización” de la política,⁶ que se enfoca en el relacionamiento que se establece entre el Senador con los ciudadanos de su distrito, que sin embargo, no implica necesariamente tener que romper con lo que habitualmente se denomina “disciplina partidaria”. Esa autonomía, que es económica, pero también puede ser política, permite en ocasiones, un doble comportamiento del legislador; en el ámbito territorial suele prescindir de la pertenencia partidaria, pues el poder económico de su cargo se lo permite. En la Cámara, el Senador vuelve a las huestes partidarias y prioriza su papel institucional. En nuestro caso de estudio, los senadores votan a favor de las propuestas del Ejecutivo, si hay coincidencia en el signo político y en contra, si pertenecen a la oposición, en caso de no mediar una negociación que satisfaga a todas las partes. Rodríguez (2015) demuestra que el Justicialismo gobernante en la provincia de Santa Fe entre 1995 y 2007 hizo aprobar el 86,33% de las leyes aprovechando la mayoría en ambas Cámaras.

La autonomía de movimientos que observamos en los senadores provinciales tiene que ver con la posibilidad de dar solución a determinados requerimientos, sin tener que depender inexorablemente, del partido político al que pertenezca y en ocasiones, al del propio Poder Ejecutivo.

Nos parece prudente ir observando la relevancia dada y la atención dispensada por los legisladores a este tipo de temas por sobre las cuestiones de producción legislativa.

No aparece como una prioridad, la formulación y propuesta de leyes, si se lo compara con las actividades y el tiempo dedicado al fortalecimiento de la relación que se entabla con los ciudadanos/votantes del distrito al que representa.

Esta construcción política está centrada exclusivamente o casi, en la figura y la importancia del cargo de Senador y el vínculo que construye a partir de ella, lo convierte más en un representante de su territorio que de su partido, como si la representación estaría determinada principalmente por esta forma de relacionamiento que se establece entre el legislador y una parte importante y significativa de sus votantes, donde su presencia e investidura es más visible y concreta.

Sin embargo, las acciones desarrolladas por el Senador que han sido descriptas hasta aquí, configuran una forma determinada de relacionamiento con cada sector de la ciudadanía del Departamento al que representa. Un sector es el perteneciente al estrato social más bajo, con un tipo de solicitudes que se ubican más en el terreno de las dificultades de orden socioeconómico, es el sector materialmente más

6 Para ampliar el concepto de “personalización de la política”: Annunziata, R. (2014). Entrevista a Bernard Manin. Representación y deliberación en las democracias contemporáneas. *Temas y Debates*, 0(26), 171-186. doi:<https://doi.org/10.35305/tyd.v0i26.257>

demandante, aunque en términos numéricos no represente a la mayoría de los ciudadanos.

El resto de la ciudadanía, mayoritario, en términos numéricos y por ende, de votantes, incluye a personas que no tienen las necesidades como las anteriormente enunciadas, que pueden estar vinculadas o no a la política, a instituciones intermedias y a gobiernos locales. El Senador los representa a todos, veremos de qué forma, según los cuatro casos abordados y si esas variantes se traducen también en el accionar legislativo.

Al Poder Ejecutivo le cabe la responsabilidad de la presentación de leyes de carácter general y los legisladores, como los de nuestro objeto de estudio, se encargan de la presentación de legislación particularista.

El abordaje teórico mayormente conocido pone énfasis, de manera excluyente en el tipo de Proyectos de Ley que presentan los senadores, en cuáles son las condiciones políticas, el sistema institucional, la relación con el Ejecutivo, etc, dejando de lado el resto de los instrumentos legislativos de los que dispone el representante en cuestión.

Nuestro trabajo no subestima las prácticas políticas como “*Pork barrell*”, ni la minimiza en cuanto a su trascendencia, lo que hacemos es llamar la atención en cuanto a que la producción legislativa de los cuatro senadores que estudiamos, pasa principalmente por la formulación de Proyectos de Comunicación y de Declaración, que constituyen una producción legislativa que suele catalogarse como de menor calidad y relevancia en comparación con los Proyectos de Ley. No obstante, sería conveniente evitar juicios a priori acerca de esta forma que adquiere la producción legislativa de los senadores, en tanto se trata de un tipo de acción enmarcado en la ley y la constitución y podría tratarse de una estrategia política válida si la finalidad es permanecer en el cargo, o si se cree que es la mejor manera de relacionarse con los ciudadanos de ese distrito.

Los senadores provinciales son elegidos por los ciudadanos de los 19 departamentos y los diputados provinciales por el pueblo de la provincia de Santa Fe que los consagra con su voto a lo largo y ancho de la provincia, elegidos en distrito único.

La Legislatura provincial tiene en Santa Fe, según este criterio de clasificación, una característica de simetría e incongruencia. Este diseño institucional dota al sistema legislativo de determinadas características de funcionamiento y de producción legislativa.⁷

7 “El diseño institucional que poseen las provincias influye en el tipo de producción legislativa y en el caso de los bicameralismos provinciales, ese diseño hará que la producción legislativa se oriente más hacia la constitución de ‘leyes legislativas’ o a la producción de ‘leyes representativas” (Bertino, 2013).

El trabajo de Bertino (2013) ofrece una interesante plataforma de análisis, ya que las premisas en las que se basa su estudio analizan la Legislatura santafesina de manera específica. Desde esa perspectiva, los senadores provinciales, en una Legislatura incongruente, tienen una tendencia a trabajar sobre proyectos de carácter localista, atento a dar satisfacción a las necesidades y demandas de los que son sus electores, que los consagraron en un sistema electoral de mayoría, asumiendo el rol de “representantes”, quedando para la Cámara baja la tarea de abocarse a una legislación de carácter general, habiendo sido los diputados provinciales consagrados en un sistema electoral proporcional con candidatos de toda la provincia.

Sin embargo, Rodríguez (2009) sostiene que, sin que implique ignorar las características del diseño legislativo, el proceso legislativo y su producción, debe prestarse especial consideración al rol de los actores políticos que intervienen en el mismo. Allí aparecen las variables partidistas, que son: la mayoría legislativa, la fragmentación y la formación de coaliciones.⁸

La incongruencia legislativa, siguiendo la tipología utilizada por Llanos y Nolte (2003) y retrabajada por Malamud y Costanzo (2010) puede ser definida en torno a las siguientes cuestiones:

1. al sistema electoral; ya se ha explicitado aquí la diferencia presente entre la elección de los diputados y los senadores. En la Cámara de Senadores, por el sistema mayoritario, sólo se elige a un senador por Departamento, en tanto que en la Cámara Baja provincial hay elección en distrito único con representación de las minorías.
2. al número de integrantes de las cámaras, la de senadores tiene un poco menos de la mitad de miembros que la de diputados (19 senadores, 50 diputados)
3. el requisito de la edad (30 años los senadores, 22 años los diputados)
4. la permanencia en el cargo; es de cuatro años tanto para diputados como para senadores provinciales.
5. la renovación de las cámaras; para el caso santafesino es simultánea y abarca el 100% de los integrantes de la legislatura.

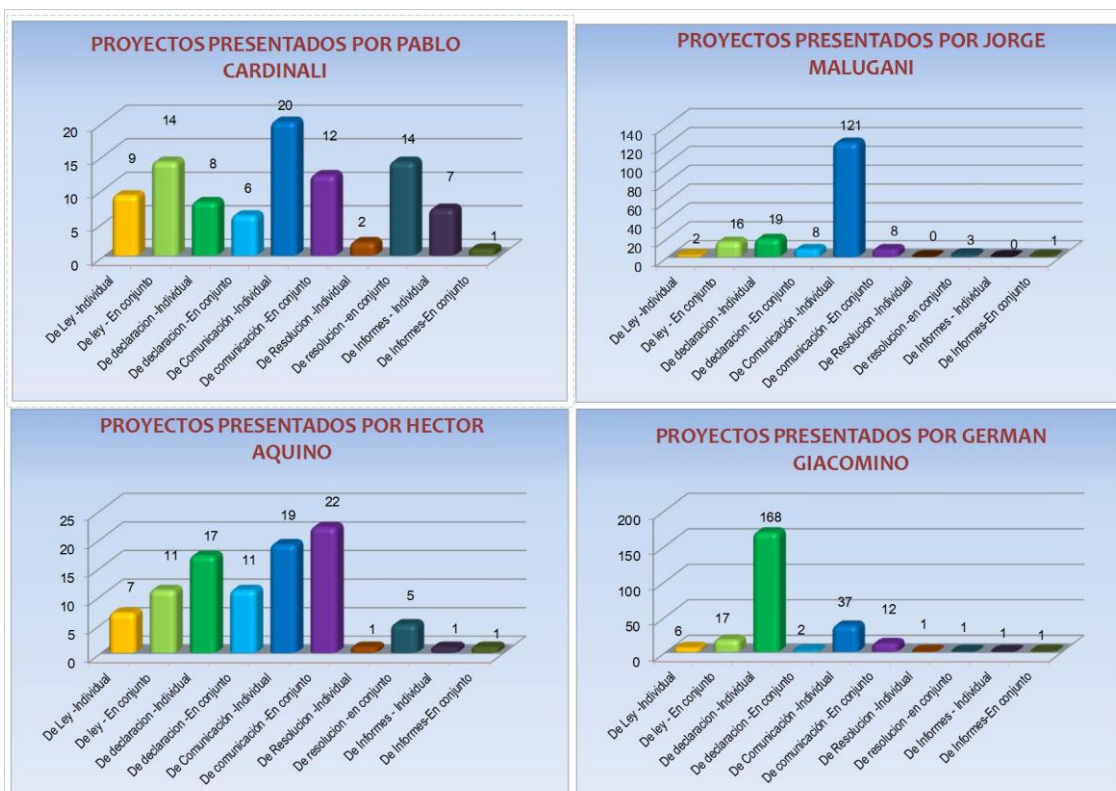
⁸ Rodríguez (2009) sostiene que de la mayoría legislativa depende, en buena medida, el desempeño del Poder Ejecutivo, ya que la agenda de gobierno puede emprenderse a partir de contar o no con ella. La fragmentación está en directa relación, ya que la unidad de la fuerza política es la que puede permitir desarrollar políticas desde el ejecutivo y por último, la conformación de coaliciones, que pueden ser pre o post electorales, amplían la participación de actores en las decisiones políticas, pero puede convertirse en vehículos de acción política en el legislativo.

Estos autores consideran como elementos constitutivos de la simetría legislativa a:

1. La atribución legislativa, entendiéndose por ello el rol de modificar y/o rechazar leyes. Para el caso de Santa Fe, ambas Cámaras pueden modificar y rechazar cualquier ley sobre cualquier tema.
2. El origen de las leyes, que tiene que ver con qué Cámara presenta el Proyecto de ley. Las leyes se presentan en cualquiera de las Cámaras en la provincia de Santa Fe.
3. La resolución de desacuerdos, en cuanto a si alguna Cámara tiene esa potestad, situación que no se registra en Santa Fe.
4. Los instrumentos para el control ejecutivo, que pueden encuadrarse en: investigación e interpelación; participación de una sola Cámara en designaciones y división bicameral de las tareas de impugnación o juicio político. En la provincia en cuestión, la Cámara de Diputados acusa y la de Senadores juzga.

A partir de esta caracterización, estamos en condiciones de afirmar que la provincia de Santa Fe adopta un bicameralismo incongruente y simétrico, si como se ha dicho, la elegibilidad de los miembros de ambas Cámaras es distinta y su ámbito de representación también lo es (incongruencia) y al nivel de las atribuciones, ambas Cámaras presentan marcadas similitudes, constituyendo una característica de simetría.

Del análisis de la producción legislativa, se desprenden los datos reflejados en los gráficos que siguen a continuación:



Gráficos elaborados con los datos del Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores

Los gráficos muestran con elocuencia que los proyectos de ley son muchísimo menos utilizados que los proyectos de comunicación y que los proyectos de declaración.

Los proyectos de comunicación son pedidos que el senador realiza al Poder Ejecutivo sobre los más variados temas, como si le encomendara al gobernador que diera solución o respuesta a las demandas de obras públicas, designaciones, etc. Si la respuesta es afirmativa, el senador presenta el logro como resultado de su intervención y si es negativa, la responsabilidad recae en el Poder Ejecutivo.

Los proyectos de declaración son la herramienta legislativa clave para los senadores en los últimos años. A través de ellos, entregan subsidios que fueron solicitados en las sesiones, que siempre son aprobados por unanimidad y asignados de manera oficial y transparente. Esa es la información que ahora se hace pública. Se entregan a instituciones, a municipios y comunas, ofician de auspicio para deportistas, aniversarios, viajes de egresados y todo evento social que sirva para la difusión de las actividades del senador. Hay otra información que tiene garantizado el secreto y son las entregas a individuos que tienen preservada su identidad.

La Cámara de Senadores de Santa Fe es un reducto de gran poder institucional, que en reiteradas veces hizo valer su peso específico al momento de aprobar leyes consideradas determinantes para el Poder Ejecutivo.

Un ejemplo nítido de esta situación se dio cuando Antonio Bonfatti llegó a la gobernación siendo minoría en ambas cámaras. Leyes fundamentales como la aprobación del presupuesto 2014 y 2015 fueron saldadas a partir de haber incrementado los fondos a repartir por los senadores.

El sistema electoral de boleta única ha permitido aumentar el personalismo político de los senadores.

Los candidatos aparecen en ella con una foto y al lado está impreso un casillero en el que los votantes deben marcar con una cruz al candidato que elijan. Hay una exaltación del personalismo y el sistema electoral lo consagra y promueve.

La boleta única favorece ampliamente la posibilidad de reelección del senador, a través suyo, el legislador se “desengancha” del resto de los candidatos de su partido, al revés de lo que ocurría con la boleta “sábana”, cuando el principal elector de la boleta (el candidato a gobernador) podía arrastrar o hundir al resto de los candidatos de las diferentes categorías.

La ley de boleta única en Santa Fe dispone que para cada categoría electoral se entregue al votante una boleta con un color diferente al de las otras categorías y una urna identificada con el mismo color. Esto constituye un escenario propicio para la autonomía política del senador.⁹

El recorrido bibliográfico realizado permite observar que la Ciencia Política ha prestado atención de manera casi exclusiva al estudio de los proyectos de ley, dejando prácticamente fuera del análisis al resto de las herramientas de las que dispone el senador.

La ampliación del análisis a otros departamentos y otros legisladores podría verificar si esta hipótesis es aplicable también a ellos, lo cual podría constituir un futuro trabajo.

Los recursos utilizados por los senadores son de plena legalidad.

La representación territorial de los senadores parece estar acotada a la entrega de subsidios, muy poco para la millonaria suma de la que disponen y para el determinante poder institucional que detentan.

Bibliografía

Bertino, María Paula. (2013) *¿Legisladores o representantes? Evidencia sobre la producción legislativa en los bicameralismos de las provincias argentinas.* En Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca. España.

⁹ No ocurre lo mismo con el sistema de Boleta Única de Sufragio (BUS) en la provincia de Córdoba, donde en la misma boleta aparecen la totalidad de las categorías a elegir, teniendo el votante la posibilidad de votar lista completa en un casillero creado a tal fin, o votar diferentes partidos según categoría.

- Lijphart, Arend.** (1987): *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*. Barcelona: Ariel.
- Lodola, Germán.** (2010). "*The Politics of Subnational Coalition Building. Gubernatorial Redistributive Strategies in Argentina and Brazil*", Tesis de doctorado, University of Pittsburgh.
- Llanos, Mariana.** (2003). *El bicameralismo en América Latina*. Tercer Congreso de Latinoamericanistas Europeos (CEISAL). Amsterdam.
- Malamud, Andrés. y Costanzo Martín.** (2010) "Bicameralismo subnacional: El caso argentino en perspectiva comparada", en Igor Vivero Avila, ed.: *Democracia y reformas políticas en México y América Latina*. México DF: UAEM-Miguel Ángel Porrúa-IEEM-IAPEM, 219-46.
- Manin, Bernard.** (1998) *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mayhew, David.** (1974): *Congress: The electoral connection*, New Haven, Yale University Press. United States.
- Micozzi, Juan P.** (2013): Ellos los representantes, nosotros los representados: reflexiones sobre la representación y la conexión electoral en la Argentina. En Revista SAAP. Buenos Aires. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/3871/387133948017.pdf>
- Ortiz de Rozas, Victoria.** (2017). Clientelismo, territorio y política subnacional en Argentina. Aportes a partir del caso de Santiago del Estero. Colombia Internacional, (90), 127-156. <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.05>
- Pitkin, Hanna.** (1982) El concepto de representación. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Rodríguez, Cecilia.** (2009) El papel político de las legislaturas provinciales argentinas: un marco de análisis. International Political Science Association GLOBAL DISCONTENT? Dilemmas de Change. 21st World Congress of Political Science, Santiago de Chile, Chile.
- (2015) La actividad legislativa de la oposición parlamentaria en las legislaturas subnacionales argentinas. Revista uruguaya de Ciencia Política Vol. 24 N° 1 Disponible en http://cienciassociales.edu.uy/institutodecienciapolitica/wp-content/uploads/sites/4/2016/04/Cecilia_Rodr%C3%ADguez.pdf
- Zarazaga, Rodrigo.** 2015. "*Los punteros como red de política social*". Postdata 20 (1): 11-29. URL: <http://www.scielo.org.ar/pdf/postdata/v20n1/v20n1a01.pdf> [Links]

Provincialización y nacionalización de estrategias electorales de oficialismos subnacionales en la Argentina (1985-2019)

ANDRÉS LACHER

lacherandres@gmail.com

Instituto Gioja, CONICET

Resumen

La ponencia ofrece en un abordaje descriptivo de las estrategias electorales de oficialismo subnacionales, más específicamente en lo que hace a la alternativa entre nacionalizar y provincializar su estrategia electoral. Para ello se postulan dos indicadores como la concurrencia entre comicios nacionales y provinciales y el tipo de etiqueta empleado por el partido de gobierno. Luego se detalla la variación de los mismos a lo largo del periodo estudiado, con el objetivo de testear dos inferencias descriptivas. La primera de ellas sostiene que los oficialismos subnacionales adaptan su estrategia según el tipo de elección (nacional o provincial) que enfrentan. La segunda conjetura en torno a la asociación entre el desdoblamiento y las etiquetas distritales, por un lado, y la unificación del calendario electoral y el empleo de denominaciones nacionales, por otro lado.

Palabras clave: gobernadores / elecciones / fecha / etiqueta.

1. Introducción

“¿Ustedes qué van a hacer?” La pregunta del gobernador provocó un silencio inesperado en la charla reservada con dos colegas peronistas, uno del norte y otro del centro del país (...). El del Norte contestó bajito, como si alguien más lo escuchara: ‘Yo voy a esperar un tiempo más’. El otro tardó en responder: ‘Si todo sigue igual, voy a intentar zafar del arrastre de los Kirchner’” (La Nación, 24/10/2010).

La cita del epígrafe ilustra una alternativa estratégica que se le presenta a políticos que compiten a nivel subnacional en entornos de competencia multinivel, en tanto estos pueden asociar sus comicios con las elecciones federales a partir de estrategias de nacionalización, o bien, disociar ambos actos eleccionarios a partir de estrategias de provincialización. A raíz de dicha disyuntiva, esta ponencia constituye un adelanto descriptivo de un proyecto de tesis doctoral que aborda la siguiente pregunta de investigación: ¿Bajo qué condiciones los oficialismos subnacionales argentinos provincializan o nacionalizan su estrategia electoral?

Nacionalizar una elección provincial redundaría en la implementación de una serie de estrategias por parte de los políticos locales, las cuales contribuyen a enfocar a la contienda subnacional como un comicio de “segundo orden” (Rief y Schmitt, 1980). Para ello, es posible para estos enfatizar en mayor medida áreas de política que son jurisdicción de las autoridades nacionales (como es el caso de la defensa o de la política macroeconómica). A su vez, los políticos locales pueden tomar crédito por políticas de origen nacional, o bien, responsabilizar a las autoridades nacionales por resultados deficientes, apelando al voto retrospectivo del electorado provincial. De igual modo, estos pueden invitar a políticos de alcance nacional a mítines o actos de campaña elecciones locales (Cabeza, Gómez y Alonso, 2017). En el marco de sistemas partidarios con escasa nacionalización, la adopción de una etiqueta partidaria nacional (o alguna que contiene en múltiples distritos) puede ser entendida como una dimensión adicional de este tipo de estrategias. Además, en sistemas políticos como el argentino donde los oficialismos provinciales pueden situar estratégicamente la fecha de los comicios de autoridades subnacionales, ubicar los mismos en una fecha concurrente con elecciones nacionales constituye otra forma de nacionalizar comicios provinciales.

Por contrapartida, estrategias opuestas a las mencionadas redundan en la provincialización de comicios subnacionales. Es posible distinguir este tipo de alternativas adoptadas por políticos locales cuando construyen su discurso político a partir de clivajes o identidades territoriales; defienden o impugnan resultados de

política que son jurisdicción de las autoridades provinciales; cuando se abstienen de realizar sus actos de campaña junto con políticos que compiten a nivel nacional; al momento que adoptan etiquetas partidarias que no se emplean en otras arenas; o, cuando disponen la celebración de elecciones para cargos provinciales en fechas diferentes en las que se realizan las elecciones nacionales.

El abordaje de estas estrategias posee relevancia teórica en el marco de estudios relativos al grado de nacionalización de los sistemas partidos. Esto se debe a que los trabajos que han enfocado en la nacionalización como variable independiente han concebido a la misma como un componente estructural (e incluso exógeno) que impacta sobre la congruencia de las coaliciones (Clerici, 2015), las transferencias intergubernamentales (Simison, 2015), la orientación del gasto público (Crisp et al., 2012; Castañeda-Angarita, 2013), el comportamiento legislativo (Calvo y Leiras, 2012; Clerici, 2020) y la provisión de bienes públicos (Hicken et. al, 2016), pero los mismos no se han enfocado en la capacidad de agencia de los actores en lo que respecta a la implementación de estrategias que pueden asociar o escindir la competencia política en el marco de sistemas multinivel. Por su parte, los estudios que han enfocado como a la nacionalización como variable dependiente han logrado establecer la relevancia de la forma de gobierno, los sistemas electorales (Morgenstern, Swindle y Castañola, 2009) y los niveles de descentralización fiscal (Chhibber y Kollman; 2004; Thorlakson, 2007; Leiras, 2010) en la estrategia de los actores políticos, sin embargo, esta literatura ofrece escasos insumos para el estudio de la variación al interior un caso nacional donde dichos aspectos permanecen (relativamente) constantes.

El estudio se enfoca en a los oficialismos provinciales por su reconocida relevancia en la política argentina tanto dentro como fuera de sus respectivos distritos (Ardanaz, Leiras y Tommasi, 2014), lo cual deriva de su amplio predominio en las contiendas locales (Schiumerini y Page, 2012), su relevancia para la construcción de coaliciones presidenciales (Leiras, 2006, 2007), la posibilidad de nominar algunos legisladores nacionales (Jones, 2002; Cherny, Figueroa y Scherlis, 2018), de incidir en su elección por vía del efecto arrastre (Jones, 1997) y ejercer control sobre su actividad legislativa (Gevasoni y Nazareno, 2017). A su vez, su abordaje se justifica en tanto los estudios sobre la dinámica del federalismo argentino han atribuido a la estrategia electoral de determinados oficialismos la creciente incongruencia entre las arenas de competencia nacional y provincial (Gibson y Suarez Cao, 2010). Por último, el estudio de los oficialismos provinciales permite estudiar un espectro más amplio de estrategias del que disponen los partidos que no se encuentran en el gobierno, ya que los gobernadores argentinos tienen la potestad de fijar la fecha de los comicios subnacionales, ofreciendo la

misma una dimensión adicional de las estrategias de nacionalización o provincialización.

La primera parte de la ponencia se enfoca en cuestiones metodológicas y ofrece una justificación teórica de los indicadores empleados junto con los criterios que guiaron su operacionalización. La segunda parte se aboca a la descripción comportamiento de dichos indicadores a partir del análisis de la fecha establecida para los comicios y el tipo de etiqueta empleada por los oficialismos provinciales durante el periodo 1985-2019. Allí se abordarán dos inferencias descriptivas: la primera de ellas remite a la modificación de la estrategia electoral en función del tipo de elección disputada, en concreto se busca indagar si los partidos de gobierno modifican su etiqueta en comicios nacionales con respecto a las denominaciones empleadas en elecciones provinciales. La segunda consiste en evaluar la correlación entre la fecha del comicio y el tipo de etiqueta empleada, en concreto, se busca evidencia preliminar acerca de una asociación entre comicios desdoblados y etiquetas distritales, por un lado, y comicios concurrentes y etiquetas nacionales, por otro lado.

Finalmente, la tercera parte se destina a las consideraciones finales.

2. Metodología

Para el abordaje de las estrategias electorales se proponen dos indicadores: la fecha elegida para la celebración de comicios y el tipo etiqueta empleada por el partido de gobierno provincial. A raíz de ello, en lo que sigue se propone una justificación teórica de dichos indicadores y se explicitan los criterios empleados para su operacionalización. En la parte final de esta sección se ofrece una delimitación del número de casos estudiados.

2.1 Fecha de los comicios

La inclusión de la fecha establecida para los comicios se justifica en tanto aportes previos han señalado que la celebración de comicios concurrentes incrementa la incidencia de la arena nacional en las contiendas provinciales (Schakel y Dandoy, 2014), al tiempo que reduce la autonomía de las subunidades distritales de los partidos nacionales (Deschouwer 2006). Por su parte, las elecciones concurrentes entre presidente y gobernador facilitan la coordinación de campañas entre ambas arenas y a su vez fomenta la presencia y la relevancia de

temáticas nacionales en los comicios provinciales (Cabeza, Gómez y Alonso, 2017). Finalmente, estudios sobre política subnacional en Argentina han señalado que la decisión estratégica de los gobernadores de manipular la fecha sus comicios les ha permitido “(...) maximizar el arrastre electoral de candidaturas nacionales exitosas o minimizar los costos electorales de candidaturas nacionales controversiales” (Calvo y Escolar, 2005: 50) en el marco de estrategias de nacionalización y provincialización.

La fecha es operacionalizada como una variable dicotómica, que distingue si la elección provincial se celebra el mismo día que los comicios nacionales (ya sean primarias o generales) o en una jornada diferente, tal como se emplea en el trabajo de Hicken y Stoll (2011). La ventaja de la operacionalización dicotómica consiste en resaltar la diferencia entre dirimir cargos nacionales y provinciales en el mismo acto electoral o en distintas jornadas, en función de la incidencia que esto detenta para el “efecto arrastre” entre categorías.

2.2 Etiqueta electoral

El tipo de etiqueta empleada por el oficialismo constituye una señal o un atajo de información que le permite a los votantes internalizar cual es la arena de competencia que privilegian los partidos políticos en el marco de sistemas multinivel (Chhibber y Kollman, 2004), razón por la cual constituyen una manifestación de las estrategias de nacionalización o provincialización por parte de oficialismos subnacionales. En este sentido, la decisión estratégica de adoptar una etiqueta nacional radica en que la misma denota la reputación y los atributos del partido que compite en múltiples distritos o arenas, pudiendo concitar a partir de estas señales la identificación de algunos segmentos del electorado (Leiras, 2006). Por el contrario, el empleo por parte de los oficialismos provinciales de etiquetas distritales o denominaciones que contienen el nombre de la región o la provincia en cuestión, les posibilita conservar distancia con respecto a las vicisitudes de la política nacional, al mismo tiempo que los habilita a construir coaliciones con otros partidos a nivel de distrito que no necesariamente se identifican con la etiqueta partidaria nacional e interpelar a votantes que no apoyan a partidos que compiten en otras arenas.

El tipo de etiqueta empleada por el oficialismo se operacionaliza como una variable categórica que presenta cuatro valores posibles: “nacional”, “nacional con mención de la provincia”, “distrital” y “distrital con mención de la provincia”. Esta clasificación deriva del reconocimiento de dos dimensiones de las etiquetas

partidarias: la coincidencia con denominaciones empleada por partidos (o coaliciones) a nivel nacional o en otras provincias y la inclusión del nombre de la provincia o región en cuestión (o su gentilicio), tal como se explicita en la Tabla 1.

Tabla 1: Operacionalización de las etiquetas electorales

		¿La denominación se emplea a nivel nacional o en otras provincias?	
		SI	NO
¿La denominación incluye el nombre de la provincia, la región o su gentilicio?	SI	Nacional con mención de la provincia	Distrital con mención de la provincia
	NO	Nacional	Distrital

Dentro de las etiquetas “nacionales” se agrupan las denominaciones partidarias empleadas por partidos o coaliciones a nivel nacional o en múltiples provincias en cada año electoral incluyéndose aquí marcas partidarias como PJ, UCR, Alianza, Propuesta Republicana, Unión PRO, ARI, Frente para la Victoria, Compromiso Federal, Cambiemos, Juntos por el Cambio y Frente de Todos. Las etiquetas “nacionales con mención de la provincia” agrupan a todas las denominaciones que constituyeron adaptaciones que incorporan el nombre de la provincia (o su gentilicio) a las etiquetas nacionales tales como “Cambia Mendoza” o “Alianza por San Juan” empleados por los oficialismos de dichas provincias en 2019 y 1999 en clara reminiscencia a las etiquetas nacionales de “Juntos por el Cambio” y la “Alianza”. Las etiquetas “distritales” son aquellas denominaciones que compiten en una sola provincia pero que no incorporan el nombre de esta última a su denominación. Entre estas es posible destacar el “Frente Renovador de la Concordia” (Misiones, 1999-2019) o “Fuerza Republicana” (Tucumán, 1997-1999). Finalmente, las etiquetas “distritales con mención de la provincia” combinan denominaciones que solo compiten en una provincia con la mención de dicha entidad federativa, de su región o de su gentilicio. Ejemplos de este tipo son “Frente Chaco Merece Más” (2007-2015) o Partido Renovador Salteño (1993-1995).

Cantidad de casos estudiados

Dado que esta ponencia se aboca al estudio de estrategias de oficialismos no se tuvieron en cuenta los comicios de 1983 donde no había autoridades civiles en las entidades federativas argentinas. En virtud de este criterio tampoco fueron analizadas las elecciones fundacionales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Tierra del Fuego celebradas en 1996 y 1991, respectivamente. A su vez, tampoco se tuvieron en cuenta las elecciones celebradas luego de una intervención federal por carecer de un oficialismo electo al momento de la convocatoria a dichas elecciones.

Una vez excluidos los casos mencionados, el estudio se aboca a las 18 elecciones comprendidas en el periodo 1985-2019, lapso que permitió contemplar un total de 416 elecciones nacionales y 325 comicios provinciales. La diferencia en la cantidad de actos electorales se debe a los motivos señalados en el párrafo anterior, a los que se le suma la particularidad de algunas constituciones provinciales que no establecen la celebración de comicios legislativos intermedios¹.

3. Estrategias electorales de oficialismos subnacionales argentinos

Este apartado está destinado a la descripción de la estrategia electoral de los partidos de gobierno a nivel provincial. Para ello, se abordarán en las próximas dos secciones las etiquetas empleadas y las fechas establecidas por los oficialismos durante el periodo 1985-2019, en busca de resaltar las variación temporal e interdistrital de los indicadores de la variable dependiente de interés.

3.1 Concurrencia entre comicios nacionales y provinciales 1985-2019

Para indagar en las estrategias de nacionalización o provincialización de oficialismos subnacionales es posible medir la concurrencia entre comicios provinciales con respecto a los nacionales, contrastando la fecha de los primeros con respecto a dos elecciones diferentes: las de diputados nacionales y las del

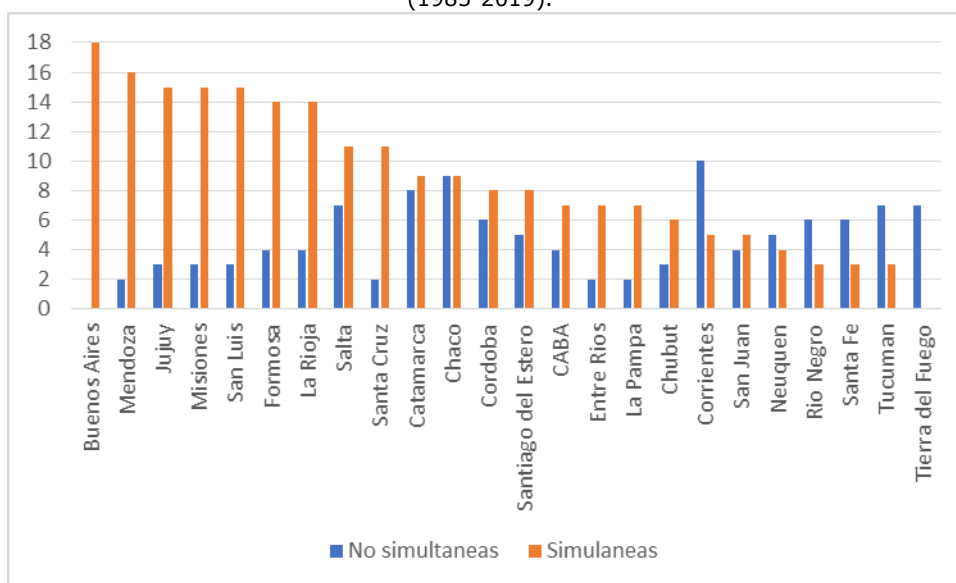
¹ Las provincias que renovaron autoridades provinciales cada dos años durante el periodo analizado fueron Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Salta, San Luis, Tucumán hasta 1987, Córdoba hasta 2001, Santa Cruz hasta 1997 y Santiago del Estero hasta 2005. En cambio, las que celebraron elecciones cada cuatro años fueron Chubut, Entre Ríos, La Pampa, Neuquén, Río Negro, San Juan, Santa Fe, Tierra del Fuego, Santa Cruz a partir de 2001, Santiago del Estero a partir de 2007 y Córdoba a partir de 2005 y Tucumán a partir de 1991.

presidente. En lo que sigue se presentan las ventajas y desventajas de ambos indicadores y se expone su variación temporal e interdistrital durante el periodo analizado.

3.1.1 Elecciones a diputados nacionales y comicios provinciales

La ventaja de emplear como elección de referencia los comicios para la cámara de Diputados reside en la cantidad de comicios disponibles. En tanto estas elecciones se celebran en cada distrito cada dos años y un número significativo de provincias renueva autoridades con idéntica frecuencia, el periodo analizado cuenta con 325 casos donde el gobernador tuvo la posibilidad de asociar y deslindar sus comicios con respecto a los de la cámara de diputados. Una primera desventaja de esta medición reside en contrastar provincias con distinta cantidad de casos disponibles en función de su legislación relativa a la celebración de elecciones intermedias para cargos legislativos. Una segunda desventaja de esta medición reside en que, en los años 1991, 1999 y 2003 se registraron variaciones en las fechas seleccionadas por las provincias para celebrar los comicios de diputados nacionales. A raíz de ello, la determinación de organizar comicios desdoblados o simultáneos durante dichos años no resultan necesariamente indicativa de estrategias de provincialización o nacionalización por parte de los oficialismos subnacionales.

Gráfico 1: Simultaneidad de elecciones a diputados nacionales y comicios provinciales por distrito (1985-2019).

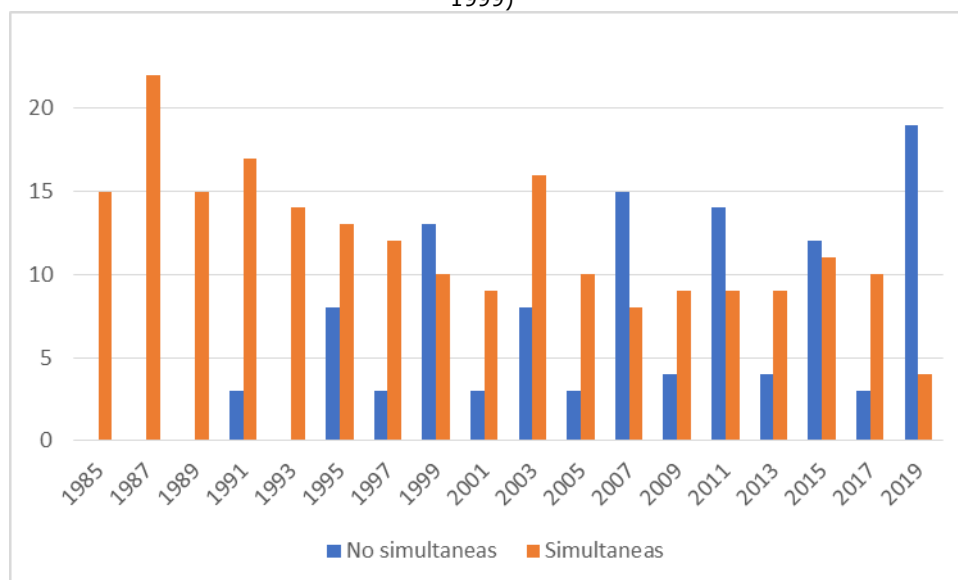


Fuente: elaboración propia en base al Atlas electoral de Andy Tow.

Acorde a los datos presentados en el Gráfico 1 los distritos que en mayor cantidad de ocasiones se han celebrado comicios provinciales concurrentes con los de diputados nacionales han sido las provincias de Buenos Aires, Mendoza, Jujuy y Misiones, mientras que cabe destacar el caso de Santa Cruz, tomando en cuenta que el distrito ha celebrado una menor cantidad de elecciones con respecto a las demás provincias mencionadas. Los distritos que menos elecciones simultaneas han celebrado han sido tres de los cuales no celebran elecciones intermedias como Tucumán, Santa Fe y Tierra del Fuego. Cabe destacar que, en estas últimas dos provincias (junto con Chaco), las constituciones provinciales prohíben la celebración de comicios a gobernador en forma simultánea con comicios nacionales.

Por su parte, los distritos con mayor cantidad de elecciones no simultaneas entre cargos provinciales y diputados nacionales han sido Corrientes, Catamarca y Chaco. Mientras que Mendoza, Santa Cruz, Entre Ríos y La Pampa sólo celebraron elecciones desdobladas en dos ocasiones, la provincia de Buenos Aires no lo hizo en ninguna ocasión.

Gráfico 2: Simultaneidad entre elecciones a diputados nacionales y comicios provinciales (1985-1999)



Fuente: elaboración propia en base al Atlas electoral de Andy Tow.

El Gráfico 2 muestra la cantidad de comicios provinciales simultaneos o desdoblados entre autoridades provinciales y disputados nacionales por año. Si se toma en cuenta los años en los que la mayoría de las provincias elige gobernador el mayor registro de simultaneidad fue en el año 1987, mientras que el mayor número de elecciones desdobladas fue en los comicios de 2019. Como contrapartida en dicho año se celebraron la menor cantidad de elecciones simultaneas. En lo que

hace a los años donde determinadas provincias renuevan sus legislaturas, los registros mas altos de simultaneidad también se ubican al inicio del periodo analizado, mientras que el 2013 fue el año con mayor cantidad de comicios desdoblados dentro de este subconjunto.

3.1.1 Elecciones a presidente y gobernador

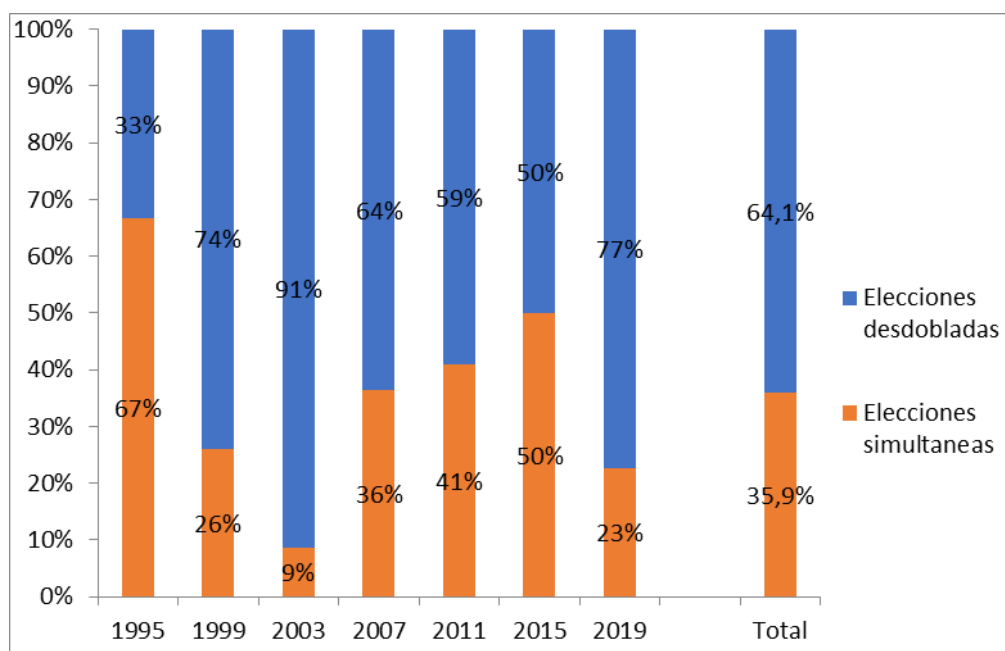
Una forma de limitar los problemas de medición que posee la contrastación de la fecha entre elecciones a diputados nacionales y comicios provinciales consiste en evaluar la simultaneidad entre elecciones a gobernador y presidente. Aunque esta presenta una medición comparativamente más válida que la anterior, la misma limita en forma considerable la cantidad de casos disponibles a 155².

Tal como se presenta en el Grafico 3, en 55 oportunidades (35,9%) los gobernadores unificaron el calendario electoral con los comicios presidenciales, mientras que en las 100 restantes (64,1%) establecieron una fecha alternativa. A diferencia del Grafico 2, el grafico 3 muestra a los comicios de 1999 y 2003 como comicios con mayor cantidad de desdoblamientos.

A su vez el grafico 5 reafirma la posición de Buenos Aires como el distrito que ha celebrado una mayor cantidad de elecciones simultaneas, mientras que provincias como Misiones se ubican en la mitad de la distribución bajo este nuevo criterio de medición. Por su parte, Chaco, Tierra de Fuego, Neuquén y Tucumán nunca han celebrado elecciones a gobernador en forma simultanea con los comicios presidenciales, aspecto que debe resaltarse ya que estas ultimas dos provincias no disponen de clausulas constitucionales que las obliguen a celebrar comicios desdoblados.

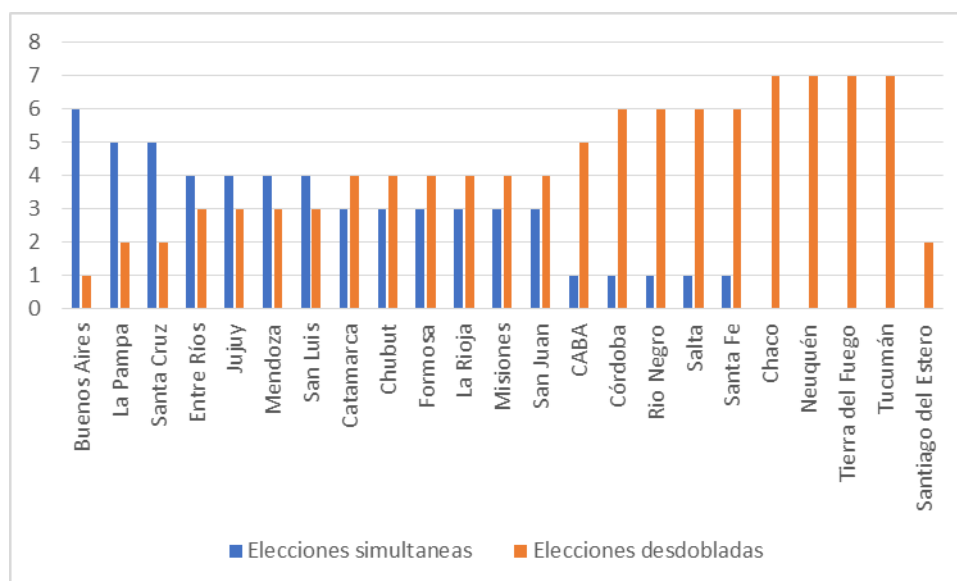
2 El subconjunto analizado abarca el periodo 1995-2019 ya que a partir de el acortamiento del periodo presidencial las elecciones a gobernador de la mayoría de las provincias se celebra el mismo año que lo comicios para elegir presidente. Dentro de dicho periodo se realizaron un total de 168 elecciones para gobernador en las 24 entidades federativas argentinas. Dentro de este total, existe un subconjunto de 14 comicios que constituyen casos no relevantes para la presente investigación. Esto se debe a que no resulta pertinente incluir provincias cuyos mandatarios comienzan su periodo de gobierno en años diferentes a los de las autoridades nacionales. Aquí se contemplan los casos de las entidades federativas que, luego de ser intervenidas, eligen gobernador en años donde se celebran las elecciones nacionales intermedias (Corrientes luego de 1999 y Santiago del Estero después de 2004). Dado que todas las elecciones correntinas celebradas durante el periodo analizado se llevaron adelante en años de renovación legislativa y una de ellas fue en el marco de una intervención federal, este es el único distrito que no fue incorporado al análisis.

Gráfico 3: Porcentaje de elecciones simultáneas y desdobladas por ciclo electoral (1995-2019)



Fuente: elaboración propia en base a fechas proporcionadas por el Atlas electoral de Andy Tow.

Gráfico 4: Simultaneidad y desdoblamiento de elecciones a gobernador por provincia



Fuente: elaboración propia en base a fechas proporcionadas por el Atlas electoral de Andy Tow.

3.2 Tipo de etiqueta empleada por los oficialismos subnacionales 1985-2019

Esta sección está destinada a la descripción de la denominación empleada por los partidos oficialistas a nivel provincial. El mismo cuenta con dos secciones: en la

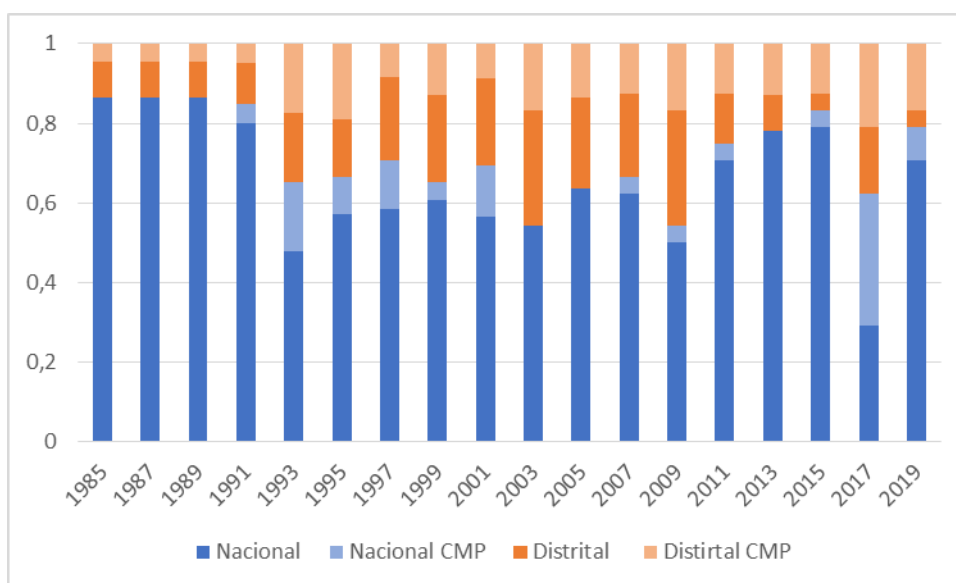
primera se exploran las etiquetas utilizadas en elecciones nacionales, mientras que en la segunda se describe el comportamiento de este indicador en comicios subnacionales.

Además de analizar el comportamiento de este indicador, esta sección se propone indagar en torno a dos inferencias descriptivas. La primera consiste en cotejar en qué medida los oficialismos provinciales modifican su estrategia dependiendo del tipo de elección a la que se enfrentan, es decir, si modifican su etiqueta en comicios nacionales con respecto a los provinciales. La segunda consiste en detectar posibles correlaciones entre la fecha del comicio y el tipo de etiqueta empleada, en este sentido, se busca evidencia preliminar acerca de una asociación entre comicios desdoblados y etiquetas distritales, por un lado, y comicios concurrentes y etiquetas nacionales, por otro lado, entendiéndolos como dimensiones que remiten a estrategias de provincialización y nacionalización de la estrategia electoral.

3.2.1 Etiquetas en elecciones a diputados nacionales

Acorde a la clasificación cuatripartita establecida en la sección 2.2, de las 413 elecciones consideradas durante el periodo 1985-2019 en 269 ocasiones (65%) los oficialismos provinciales emplearon denominaciones nacionales, mientras que se registraron 28 casos (6%) de etiquetas nacionales con mención de distrito, 65 (15%) denominaciones distritales y 51 (12%) distritales con mención de la provincia.

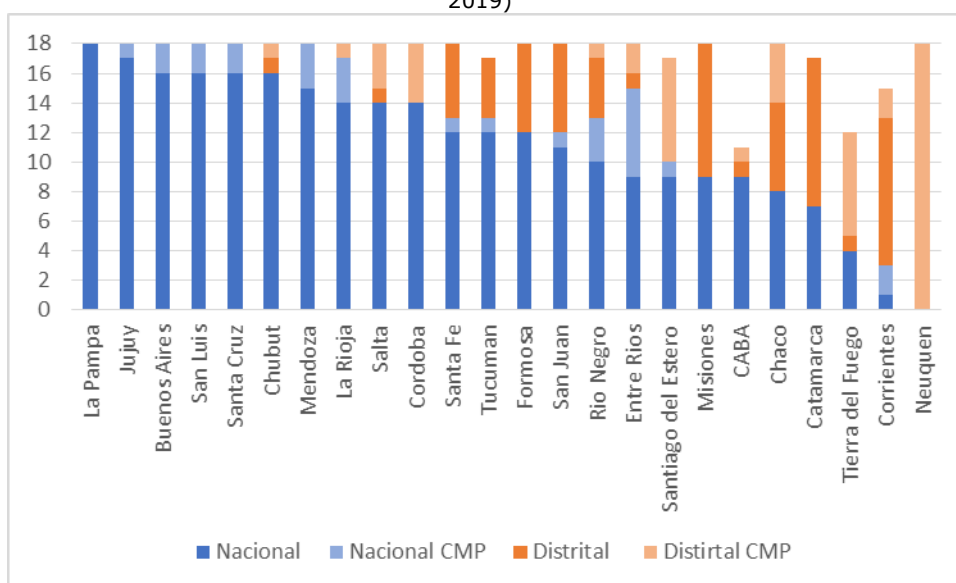
En términos cronológicos, el Gráfico 5 destaca que la primacía de las etiquetas nacionales al comienzo del periodo alcanzaba el 80% de los casos durante el lapso 1985-1989, registro que volvió a ser alcanzado en el año 2015. Cabe señalar que en ninguno de los años restantes las etiquetas nacionales y las nacionales con mención de la provincia se ubicaron por debajo del 60%, a excepción de los años 2003 y 2009.

Gráfico 5: Tipo de etiquetas empleadas para comicios de diputados nacionales (1985-2019)

Fuente: elaboración propia en base al Atlas Electoral de Andy Tow.

El gráfico 6 muestra la variación interdistrital del tipo de etiquetas empleadas por los oficialismos subnacionales en comicios para diputados nacionales. Allí se puede distinguir que las provincias cuyos oficialismos han empleado una mayor cantidad de denominaciones distritales (o distritales con mención de la provincia) son Chaco, Catamarca, Corrientes, Tierra del Fuego y Neuquén, distritos que se ubican entre los que más elecciones desdobladas celebraron entre cargos provinciales y diputados nacionales (acorde a los datos presentados en el Gráfico 4).

Por su parte, los distritos donde más se han empleados etiquetas nacionales han sido los de Jujuy, Buenos Aires, La Pampa, San Luis, Santa Cruz, Chubut y CABA (éste último, a pesar de contar con menor cantidad de elecciones). La correlación esperada entre la simultaneidad y empleo de etiquetas nacionales se cumple para los dos primeros distritos, sin embargo, los cuatro restantes no figuran entre los que mas han celebrado elecciones concurrentes (en función los datos presentados en el Gráfico 4).

Gráfico 6: Tipo de etiquetas empleadas para comicios de diputados nacionales por distrito (1985-2019)

Fuente: elaboración propia en base al Atlas Electoral de Andy Tow

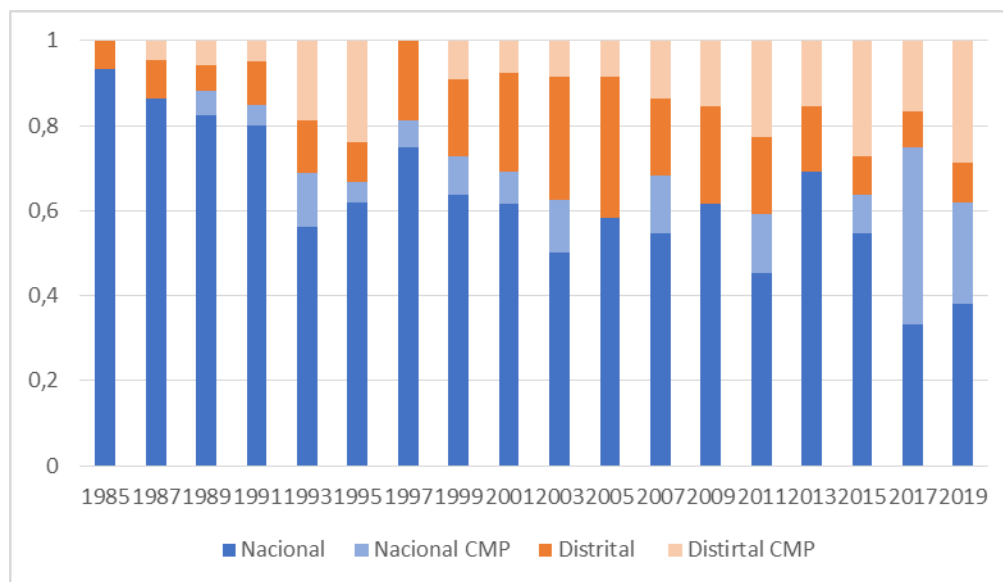
3.2.2 Etiquetas en elecciones provinciales

Acorde a la taxonomía presentada en la sección 2.2, de las 323 elecciones consideradas durante el periodo 1985-2019 en 201 ocasiones (62%) los oficialismos provinciales emplearon denominaciones nacionales, mientras que se registraron 30 casos (9%) de etiquetas nacionales con mención de la provincia, 49 (15%) denominaciones distritales y 43 (13%) distritales con mención de la provincia. En términos generales, los registros presentados se asemejan en gran medida a las etiquetas empleadas para comicios a diputados nacionales, lo cual constituye una evidencia preliminar que permite cuestionar el uso de diferentes de estrategias por parte de oficialismos en comicios nacionales y provinciales.

En términos cronológicos, el Gráfico 7 destaca que la primacía indiscutida de las etiquetas nacionales al comienzo del periodo alcanzaba el 80% de los comicios subnacionales durante el lapso 1985-1989 retrocedió a registros inferiores al 40% hacia en las últimas dos elecciones consideradas, en donde las denominaciones nacionales con mención del distrito alcanzaron sus registros más elevados. Si se considera las etiquetas distritales y distritales con mención de la provincia en forma conjunta, es preciso destacar que las mismas nunca han superado el 40% en un mismo año electoral. En comparación con los datos presentados en el Gráfico 5 es posible destacar algunas diferencias en los registros que presentan los años 2011 y 2019, lo cual permitiría conjeturar que los años de elecciones a gobernador donde se celebran una proporción significativa de las elecciones en forma desdoblada (ver

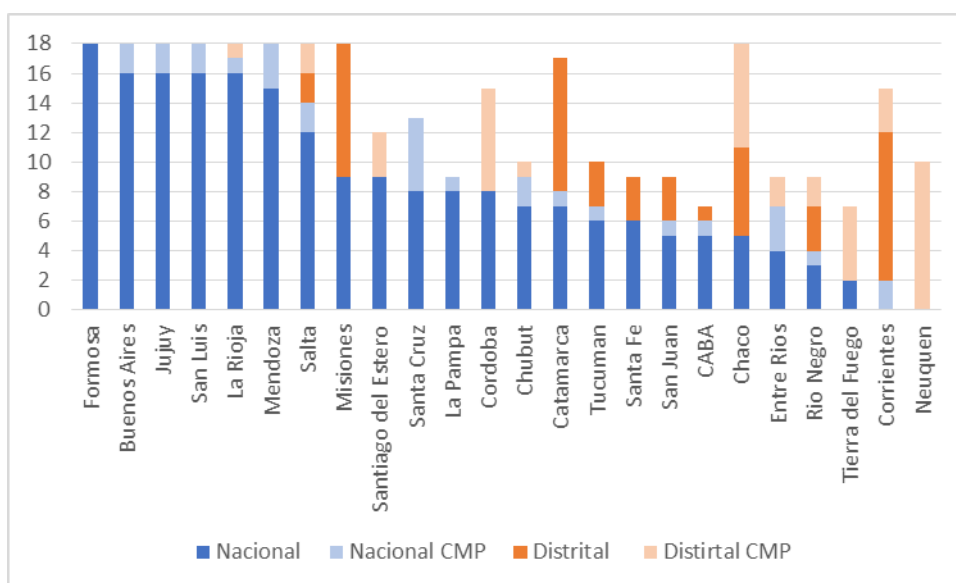
sección 3.1.1) algunos oficialismos provinciales podrían emplear etiquetas diferentes en elecciones nacionales y provinciales.

Gráfico 7: Tipo de etiquetas empleadas para comicios provinciales (1985-2019)



Fuente: elaboración propia en base al Atlas electoral de Andy Tow.

El Gráfico 8 muestra la variación interprovincial de las etiquetas empleadas en elecciones provinciales. En comparación con la información presentada en el Gráfico 6 distritos como Jujuy, Buenos Aires, San Luis y La Rioja permanecen como las provincias en las cuales sus oficialismos emplearon con mayor frecuencia las etiquetas nacionales. A su vez, la situación permanece inalterada en los casos de Neuquén, Corrientes y Tierra del Fuego, provincias en las que se registraron mayor cantidad de etiquetas distritales tanto en comicios provinciales como nacionales. Sin embargo, de la comparación entre ambos gráficos pueden extraerse algunos casos provinciales que presentan variación como Formosa (tiene más casos de etiquetas distritales en elecciones provinciales) y Córdoba (que presenta una mayor frecuencia de etiquetas distritales con mención de la provincia en elecciones locales), ambos casos provinciales remiten a la posibilidad de que determinados oficialismos provinciales adapten su estrategia según el tipo de elección a la que se enfrentan.

Gráfico 8: Tipo de etiqueta para elecciones provinciales por distrito

Fuente: elaboración propia en base al Atlas electoral de Andy Tow.

4. Consideraciones finales

El objetivo de esta ponencia ha sido describir la dimensión de nacionalización y provincialización de la estrategia electoral de oficialismos subnacionales argentinos desde el regreso de orden constitucional. Para ello se han postulado dos indicadores: la fecha elegida para la celebración de elecciones y la etiqueta empleada en los mismos. El primero se justifica por la incidencia de las externalidades de la arena nacional, el efecto arrastre y la coordinación de campañas entre distintos niveles en el marco de comicios concurrentes. El segundo se fundamenta en el atajo de información que representa la etiqueta partidaria con respecto a la arena de competencia que es privilegiada por un determinado partido en el marco de sistemas de competencia multinivel.

Una vez definidos ambos indicadores se evaluó su variación en lo que respecta a la estrategia de los partidos de gobierno a nivel provincial durante el periodo estudiado. Al hacerlo se buscó testear dos inferencias descriptivas. La primera de ellas consiste en la adaptación estratégica en función del tipo de elección disputada, en concreto se buscó indagar si los oficialismos provinciales modificaron su etiqueta en comicios nacionales con respecto a las denominaciones empleadas en elecciones provinciales. La segunda consiste en la correlación entre la fecha del comicio y el tipo de etiqueta empleada entendidas como dimensiones conjuntas de las estrategias de nacionalización y provincialización. A raíz de ello, se indagó

acerca de una asociación entre comicios desdoblados y etiquetas distritales, por un lado, y comicios concurrentes y etiquetas nacionales, por otro lado.

La evidencia preliminar ha presentado resultados contradictorios y escasamente concluyentes con respecto a las inferencias mencionadas. Esto último no invalida las posibilidades futuras de investigación, sino que marca la necesidad de avanzar en estrategias de regresión multivariadas, las cuales permitirán testear inferencias explicativas y permitirán evaluar cada indicador de la variable dependiente de interés por separado.

5. Referencias Bibliográficas

- Ardanaz, M., M. Leiras y M. Tommasi** (2014). “The Politics of Federalism in Argentina: Implications for Governance and Accountability”, *World Development*, 53, 26-45.
- Cabeza L., B. Gómez y S. Alonso** (2017), “How National Parties Nationalize Regional Elections: The Case of Spain”, *The Journal of Federalism*, 47(1), 77–98.
- Calvo, E. y M. Escolar** (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.
- Calvo, E. y M. Leiras**, (2012). “The Nationalization of Legislative Collaboration: Territory, Partisanship, and Policymaking in Argentina”. *Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos*, 2(1), 2-19
- Castañeda-Angarita, N.** (2013). Party system nationalization, presidential coalitions, and government spending. *Electoral Studies*, 32(4), 783-794.
- Cherny, N., V. Figueroa y G. Scherlis** (2018). “¿Quién nombra a los legisladores?: La conformación de las listas de candidatos para la Cámara de Diputados en Argentina”. *Revista SAAP*, 12(2), 215-248.
- Chhibber, P y K. Kollman** (2004). *The Formation of national Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India and the United States*, Princeton, Princeton University Press.
- Clerici, P.** (2015). “La creciente importancia de las alianzas electorales en un escenario de competencia territorializada. El caso argentino”. *Revista SAAP*, 9(2), 313-341.
- Clerici, P.** (2020). “Minorities at the gate: The legislative contribution of opposition minorities and the committee system. Evidence from Argentina.” *The Journal of Legislative Studies*, 26(2), 180-203.
- Crisp, B., S. Olivella y J. Potter** (2013). Party-system nationalization and the scope of public policy: The importance of cross-district constituency similarity. *Comparative Political Studies*, 46(4), 431-456.

- Deschouwer, K.** (2006). Political parties as multi-level organizations. *Handbook of party politics*, R. Katz y W. Crotty (eds), 291–300. London: Sage.
- Gervasoni, C. y M. Nazareno** (2017). “La relación entre gobernadores y legisladores nacionales: Repensando la ‘conexión subnacional’ del federalismo político argentino”. *Política y gobierno*, 24(1), 9-44.
- Gibson, E y J. Suárez-Cao** (2010). Federalized party systems and subnational party competition: Theory and an empirical application to Argentina. *Comparative Politics*, 43(1), 21-39.
- Giraudy, A.** (2015). *Democrats and Autocrats: Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity within Democratic Countries*. Oxford: University Press.
- Hicken, A. y H. Stoll** (2011). “Presidents and parties: how presidential elections shape coordination in legislative elections”. *Comparative Political Studies*, 44, 854-883.
- Hicken, A., K. Kollman, y J. Simmons** (2016). Party system nationalization and the provision of public health services. *Political Science Research and Methods*, 4(3), 573-594.
- Jones, M.** (1997). “Federalism and the number of parties in Argentine congressional elections”. *The Journal of Politics*, 59(2), 538-549.
- Jones, M.** (2002), “Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress”, en Morgenstern, S. y B. Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Leiras, M.** (2006). Parties, provinces and electoral coordination: a study on the determinants of party and party system aggregation in Argentina, 1983-2005, Tesis doctoral, Universidad de Notre Dame.
- Leiras, M.** (2010). "Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina." *Política y gobierno*, 17(2), 205-241.
- Morgenstern, S., S. Swindle y A. Castagnola** (2009). “Party nationalization and institutions”. *The Journal of Politics*, 71(4), 1322-1341.
- Oliveros, V. y G. Scherlis** (2004). “¿Elecciones concurrentes o elecciones desdobladas?: La manipulación de los calendarios electorales en la Argentina, 1983-2003”. En *¿Qué cambió en la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada*, I. Cheresky y J. Blanquer (comps), Homo Sapiens: Rosario, 179-211.
- Remmer, K. y F. Gélinau** (2003). “Subnational electoral choice: Economic and referendum voting in Argentina, 1983-1999”. *Comparative Political Studies*, 36(7), 801-821.
- Reif, K. y H. Schmitt** (1980). “Nine second-order national elections—a conceptual framework for the analysis of European Election results”. *European Journal of Political Research*, 8(1), 3-44.

- Samuels, D.** (2000). “Concurrent elections, discordant results: presidentialism, federalism, and governance in Brazil”. *Comparative Politics*, 1-20.
- Schiumerini, L. y M. Page** (2012). “El efecto ‘cancha inclinada’: ventajas del oficialismo en la política de las provincias argentinas”. Documento de Políticas Públicas, 115, Área de Instituciones y Gestión Pública, Programa de Políticas y Gestión de Gobierno, Buenos Aires, CIPPEC.
- Schakel, A y R. Dandoy** (2014). “Electoral cycles and turnout in multilevel electoral systems”. *West European Politics*, 38(6), 1305–1326.
- Simison, E.** (2015). “Distribuyendo transferencias discrecionales: Argentina entre la centralización fiscal y la desnacionalización del sistema de partidos.” *Revista SAAP*, 9(1), 93-118.
- Thorlakson, L.** (2007). “An institutional explanation of party system congruence: Evidence from six federations”. *European journal of political research*, 46(1), 69-95.

Sistema Electoral y sistema político de la Provincia de Santa Fe (1983-2020): principales aportes y vacancias

MARÍA CECILIA LASCURAIN

mcecilia.lascurain@outlook.com

Universidad de Buenos Aires

HUGO RAMOS

ramoshugo78@gmail.com

Universidad Nacional del Litoral

MARIANO VASCHETTO

marianovaschetto@gmail.com

Instituto de Investigaciones, FCPRRII, Universidad Nacional de Rosario - becario CONICET

Resumen

En el presente trabajo realizamos un estado de la cuestión considerando la producción académica sobre la historia política de Santa Fe en el período post-transicional. Nos centramos en particular en los estudios que abordan los sistemas electorales y las transformaciones del sistema político santafesino desde 1983 hasta la actualidad. La ponencia se basa en un relevamiento que incluyó las investigaciones publicadas en revistas especializadas, las tesis defendidas en diversas carreras de las principales universidad públicas de la Provincia, capítulos de libros y libros así como las ponencias presentadas en eventos académicos vinculados con nuestra área de interés. Junto con el detalle de las producciones académicas realizamos un análisis de lo que consideramos las principales áreas problemáticas abordadas hasta el momento, los marcos teóricos predominantes, las vacancias y los ejes de discusión que ameritan una mayor profundización.

Palabras clave: Política subnacional / sistema electoral / sistema político / Santa Fe

Introducción

Desde hace algunos años ha cobrado relevancia el estudio de los espacios regionales/provinciales. Con variadas tradiciones según la disciplina que consideremos, lo “subnacional”, “regional” o “la escala local” se ha transformado en un objeto de creciente interés para politólogos, historiadores, sociólogos y científicos sociales en general. Es así que, motivados por nuestros respectivos temas de investigación y anclados en la historia política reciente de Santa Fe, nos propusimos elaborar un “estado de la cuestión” que situando el foco en la historia regional, en el período postransicional (1983-2020) y atendiendo a la dimensión política de los procesos históricos, nos permita dar cuenta de las vacancias, las áreas de interés y las problemáticas que han suscitado la atención de los científicos sociales.

El trabajo involucró el relevamiento de la producción presentada en congresos de la especialidad, revistas indexadas, capítulos de libros y libros vinculados con el tema producidos a lo largo del período de estudio y hasta la actualidad. Asimismo, relevamos tesis de grado y postgrado, con especial atención hacia aquellas elaboradas en el ámbito de la Universidad Nacional del Litoral y la Universidad Nacional de Rosario. El relevamiento realizado nos permitió identificar cuatro grandes áreas temáticas que han acaparado la atención de los especialistas: 1) el sistema político y los sistemas electorales vigentes en Santa Fe en distintas épocas; 2) los análisis de las características y dinámicas de interacción de los diversos actores político-partidarios de la provincia; 3) los trabajos que dan cuenta de la relación entre actores políticos y otros actores sociales; 4) las investigaciones referidas a las políticas públicas del estado santafesino. En esta oportunidad presentamos los resultados del relevamiento efectuado sobre la primera área temática, estableciendo una periodización tentativa, las líneas teóricas predominantes y algunas de las principales conclusiones a las que arriba la literatura analizada.

La ponencia se estructura en tres apartados. En el primero abordamos los trabajos referidos a los sistemas electorales; en el segundo recuperamos aquellos aportes vinculados al sistema político provincial; por último, damos cuenta de algunas líneas de investigación novedosas que abordan algunos aspectos de los sistemas político y electoral en su relación con otras temáticas tales como el análisis de coyunturas electorales, la problemática de género y los procesos de regionalización provincial. Cerramos nuestra ponencia con una serie de conclusiones generales, advirtiendo en especial acerca de ciertas vacancias así como de la importancia de complejizar nuestra mirada sobre el sistema político provincial.

1. Sistemas electorales en Santa Fe

Los estudios que centran su mirada en lo que hoy denominamos “política subnacional” del período post-transicional son relativamente recientes, al menos en lo que respecta a la Provincia de Santa Fe. De acuerdo a las indagaciones realizadas los primeros trabajos se desarrollaron entre fines de los 80 y principios de los 90 y se centraron en un objeto de análisis específico: el sistema electoral. Este interés vino de la mano de la aprobación de la Ley de Lemas en 1990, en sintonía con un proceso de mayor alcance que involucró a varias provincias argentinas y que puede considerarse como uno de los hitos en la creciente diferenciación entre las dinámicas políticas locales y la dinámica política nacional. La sanción e implementación de un nuevo sistema electoral en un distrito electoralmente muy relevante atrajo la atención de diversos investigadores, fundamentalmente desde el campo de la Ciencia Política.

Actualmente es posible establecer una periodización de estos trabajos, a la postre constitutivos de una de las líneas de indagación más productivas en el campo de la política subnacional. A grandes rasgos, se podría diferenciar entre los estudios desarrollados durante la vigencia de la Ley de lemas (1991-2004)¹ y los escritos elaborados con posterioridad a su derogación. Aún así, una parte significativa de los trabajos más recientes sigue manteniendo los aspectos teórico-interpretativos básicos delineados por los estudios liminares de principios de los años 90. En este sentido, los primeros aportes fueron contemporáneos a la implementación del sistema electoral basado en los lemas (Petraçca, 1991; Puig, 1992; Robin, 1994) pero el área de estudios adquirió mayor densidad a partir de la segunda mitad de los años 90, a medida que quedaban más claros, desde la óptica de los analistas, los efectos de la legislación sobre el sistema político y sobre los actores político-partidarios provinciales. En esta línea, dos fueron las preocupaciones centrales: los cambios en la estructura de la competencia política y la fragmentación interna de los partidos.

Antes de avanzar en el análisis de los aportes concretos es importante destacar que en términos teóricos la amplia mayoría de los autores adhirieron a una perspectiva institucionalista, esto es: consideraron a los sistemas electorales como

1 De acuerdo a lo que plantea Ramos (2011: 161-162) el procedimiento que instala la ley de lemas es el siguiente: “al momento de la elección el elector realiza «un doble voto»: primero elige un sublema, por lo cual emite un primer voto privilegiando a un candidato dentro de la oferta presentada por el partido o alianza de partidos (lema). Al elegir el sublema también está eligiendo a un lema determinado por lo cual emite un segundo voto, al privilegiar a un partido o alianza de partidos sobre los demás. Por eso se afirma que el «doble voto» es simultáneo (...) Por último, el voto es acumulativo: todos los sublemas que tributan a un mismo lema suman sus votos al candidato más votado del partido o alianza de partidos”.

una variable independiente y a la adopción misma de determinado sistema como una decisión racional de los actores en función de cálculos políticos específicos. Bajo estas premisas, se consolidó la idea de que la ley de lemas moldeó las formas organizativas y las fracturas partidarias así como el propio campo de competencia política provincial.

En este sentido, es una conclusión compartida que la legislación estructuró un sistema político bipolar, en particular desde 1995, cuando la competencia se articuló en torno a dos grandes coaliciones: la comandada por el Partido Justicialista (PJ) -que gobernó la provincia entre 1983 y 2007-, y la definida en torno al eje Unión Cívica Radical (UCR) - Partido Socialista (PS) - Partido Demócrata Progresista (PDP). Si bien profundizaremos con más detenimiento este punto en el apartado siguiente cabe destacar aquí que para las producciones elaboradas durante la Ley de Lemas era clara la relación entre esta legislación y la estructura bipolar del sistema político; en otros términos: la ley generó incentivos para que los actores políticos articularan alianzas en torno a las principales fuerzas políticas provinciales en pos de obtener alguno de los cargos en disputa.

En lo que refiere a sus “efectos” sobre las organizaciones partidarias, también existió un claro consenso en torno a que la ley de lemas incidió directamente en los niveles de fragmentación interna (la expresión más clara fue la multiplicación de sublemas en cada elección); contribuyó a diluir las identidades partidarias (principalmente en términos programáticos) y favoreció la rearticulación organizativa en torno a liderazgos electoralmente exitosos. Este último aspecto aparece como indisociable de la creciente importancia de la imagen pública de los candidatos y, en general, del nuevo rol de los medios de comunicación en la escena política (Blando, 2002; Delgado y Cherny, 2004). Este conjunto de transformaciones, en los términos de Robin (2007) fueron decisivos para la transformación de los partidos de masas históricos (en particular del PJ y la UCR) en partidos “profesionales-electorales”². En estrecha relación, también es un aspecto común en estos estudios su preocupación por la legitimidad del sistema electoral³, en especial en aquellos trabajos escritos mientras la mencionada

2 La mayor parte de estos trabajos se inscribe en la línea teórica de Manin (1996) referida a los cambios en los formatos de representación, al rol de los partidos y a sus transformaciones organizacionales. También se recuperan los aportes de Panebianco (1982)

3 De hecho al menos parte de esta producción se vincula inequívocamente con la disputa política entre el gobierno justicialista y la oposición provincial ante el hecho evidente de que la legislación había resultado ser más beneficiosa para el partido gobernante. Cabe mencionar, en este sentido, que en tres de las cuatro elecciones a gobernador desarrolladas en el período 1991-2003 el candidato más votado (siempre de la oposición) no se correspondió con el lema más votado (siempre del PJ).

legislación mantenía su vigencia, así como su vinculación con la noción de “crisis de representación” (Petraça et al, 2003)⁴.

Ahora bien, es significativo que la constatación de que los partidos santafesinos ya presentaban importantes niveles de fragmentación interna de forma previa a la sanción de la Ley de Lemas apenas se discute en estos trabajos cuando se analiza el impacto del sistema sobre las organizaciones partidarias. En esta línea, la única excepción es Díaz (1996), que realiza un esfuerzo importante por entender la legislación como un intento adaptativo de las organizaciones político-partidarias frente a cambios más profundos vinculados tanto a las transformaciones en las relaciones de representación como al cambio en el modelo de acumulación y sus consecuencias socio-políticas. En este sentido, Díaz (1996) invierte el argumento: no es el sistema electoral el que incentiva la fragmentación sino que, como consecuencia de la fragmentación interna, las organizaciones partidarias (o al menos algunos de sus sectores) impulsaron la sanción de un nuevo sistema electoral. Un elemento a favor de esta argumentación es que, lejos de detenerse, el fraccionamiento interno se ha mantenido y/o agudizado luego de la derogación de los lemas. Asimismo, y ya situándonos en aportes más recientes, Tibaldo (2013) constata que durante la vigencia de la ley de lemas la fragmentación partidaria no se trasladó a la legislatura provincial; en contraposición, desde la sanción de las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) en el año 2004 se han multiplicado los bloques legislativos⁵. En el mismo sentido, es claro que aún sin ley de lemas se han profundizado los procesos de personalización de la política y de dilución de las identidades políticas históricas.

Sobre las lógicas de esta constatación es que en los últimos años se ha avanzado en estudios que intentan complejizar el análisis, con especial atención a los procesos de reforma electoral. En los trabajos vinculados con esta área se advierte un claro interés centrado en dos coyunturas específicas: la sanción de la ley de lemas en el año 1990 y su derogación en 2004 (Rulli y Centeno Lappas, 2006; Lodi, 2010; Toppi, 2015). ¿Qué nos aportan estas nuevas investigaciones? En primer lugar, resitúan el contexto en el que se desarrollan las reformas institucionales lo cual les permite escapar de la trampa de considerar al sistema electoral como una

4 Cabe destacar algunos aportes significativos que este tipo de trabajos ha realizado de forma independiente a su valoración del sistema electoral como variable clave: la identificación de los sectores internos de las organizaciones partidarias desde los años 90´ en adelante y sus vinculaciones con la arena nacional (Robin, 2007); las estrategias electorales implementadas por los partidos políticos (Puig, 2000) y la delimitación de fenómenos de largo alcance desde una perspectiva local, como lo son la territorialización de la política y la creciente volatilidad electoral (Fernández, 2016). En este punto no podemos dejar de mencionar la notoria vacancia sobre los años 80´, que permitiría avanzar en una mejor comprensión de los sistemas electorales en relación con (y no como causa de) la competencia intra e inter partidaria.

5 Las PASO obligan a los partidos a dirimir sus candidaturas en internas abiertas a toda la ciudadanía (aún cuando el partido presente una sola lista) y en un acto eleccionario simultáneo

variable que opera desligada de un tiempo y un espacio concreto. Así, se reconstruyen las arenas partidarias y parlamentarias de discusión, recuperando un aspecto comúnmente olvidado: que la ley de lemas se aprobó con apoyo de fracciones justicialistas, del radicalismo y del socialismo popular. En lo que respecta a su derogación, se destaca no sólo la importancia concedida al rol de los actores no partidarios (ONG, Universidades, medios de comunicación) sino también el análisis de la fuerte conmoción al interior del justicialismo provincial ante la iniciativa impulsada por el propio gobernador Jorge Obeid de derogación de los lemas, sin contar con un apoyo significativo al interior de su propio partido. En definitiva, este conjunto de trabajos atiende más adecuadamente a la diversidad de actores y de espacios que intervienen y que interactúan en los procesos políticos de Santa Fe: organizaciones partidarias, legisladores, funcionarios estatales y actores de la sociedad civil, que se vinculan y relacionan en los ámbitos institucionales pero también en espacios informales, en donde el “ganar la calle” y suscitar el apoyo de los medios de comunicación parece ser central. También cabe destacar que estos trabajos logran despegarse de las limitaciones derivadas del racional-choice que, aplicado al análisis político, presupone que los actores siempre actúan en la búsqueda de la maximización de su propio interés, entendido como incremento de su cuota de poder. Finalmente, abrevando en marcos teóricos diversos, incorporan una dimensión anclada en los aspectos simbólicos y valorativos de la política, lo que permite complejizar nuestra comprensión de los procesos de reforma institucional y de la relación entre el sistema electoral, los actores político-partidarios y la estructura de la competencia política provincial.

Derogada la ley de lemas los estudios sobre política santafesina ganan en complejidad y diversidad. Desde el campo de la historiografía se destacan los aportes en torno al proceso de transición democrática realizados por Maina (2016). Hasta el momento los trabajos de este autor son los únicos con los que contamos para abordar los tempranos 80, en especial en lo que refiere a la manera en que los actores político-partidarios locales se adaptaron al cambio de régimen y a la incipiente estructuración de un campo político democrático. A tono con lo que veníamos planteando Maina (2016) da cuenta de que la fragmentación interna es un problema presente ya en esta década, de especial intensidad en el caso del PJ. Desde la Ciencia Política, en tanto, cabe mencionar los estudios de Lascurain (2014a y 2014b) centrados en la coyuntura de finales de los 80 y principios de la década siguiente. Si bien el interés de la autora se centra en el PJ sus aportes en torno a los cambios en las modalidades de representación bien pueden pensarse en relación con el sistema político en su conjunto, lo que nuevamente resitúa nuestra mirada sobre la adopción de la Ley de lemas como sistema electoral provincial.

Ahora bien, cabe destacar que en tiempos más recientes se han elaborado aportes que analizan el nuevo régimen electoral articulado en torno a las PASO y, posteriormente, el impacto de la boleta única⁶, considerando las mismas dimensiones de análisis ya comentadas en relación con la Ley de lemas y apelando, en algunos casos, al método comparativo (Mutti; Borello y Lodi, 2008; Bianchi, et al; Fernández, 2017). Más allá de nuestros reparos en relación con la centralidad del sistema electoral como variable clave, lo cierto es que estos estudios nos advierten acerca de la pervivencia de la fragmentación partidaria como un rasgo estructural de la dinámica política santafesina, así como de la relevancia de los esquemas coalicionales o aliancistas entre las principales fuerzas políticas locales, como veremos en el próximo apartado. Con mayor legitimidad que los lemas, lo cierto es que las PASO -y luego la boleta única- también han demostrado la profundización de otros procesos ya identificados en los años 90, entre ellos la creciente personalización de la política.

2. El sistema político santafesino

En el apartado precedente señalamos que una conclusión compartida a grandes rasgos por la literatura dedicada al estudio de la Ley de Lemas y sus efectos sobre el sistema político santafesino era que dicha legislación había favorecido la estructuración de la competencia política en un formato bipolar, organizado en torno a dos grandes coaliciones: aquella estructurada en torno al PJ y sus aliados, otra ordenada a partir de la tríada UCR-PS-PDP. Esta constatación nos permite introducir la cuestión del sistema político santafesino, y los trabajos que han abordado su estudio.

En primer lugar hay que señalar que, aunque la categoría de “esquema bipolar” se difundió con más claridad a partir de los aportes de Calvo y Escolar (2005), esta ya estaba presente como principio general en trabajos anteriores (Puig, 1997 y 2000; Borello y Mutti, 2003). Toda la producción sobre sistema electoral relevada en el apartado anterior concuerda en esta caracterización. Si hasta los años 2001/03 el centro del esquema aliancista opositor al oficialismo provincial giró en torno de la UCR, a partir de entonces, y en consonancia con el declive electoral de este partido a nivel nacional, el PS sería el que comenzaría a ocupar ese lugar. Como derivación de este esquema, los trabajos acuerdan que las terceras fuerzas tuvieron dificultades para extender su presencia en el distrito actuando en soledad, ya sea en

6 La boleta única, sancionada en el año 2010, dispone que todos los candidatos al mismo cargo se ubiquen en una única boleta. Hay tantas boletas como cargos en disputa

el nivel provincial (Gery y Robin,2005)⁷ o, como lo afirman investigaciones recientes, en la arena municipal/comunal (Fernandez, 2016)⁸.

Ahora bien, en este punto cabe mencionar que el esquema bipolar de competencia política sobrevivió ampliamente a la vigencia de la Ley de lemas, extendiéndose por lo menos hasta el 2011. Recién en este año la consolidación como alternativa competitiva electoralmente en Santa Fe del PRO (aliado con sectores del peronismo y radicalismo, entre otros) transformó la lógica bipolar a favor de una competencia a “tres bandas” que se mantiene hasta la actualidad. Esta transformación marca nuevamente los límites de las explicaciones que centran la explicación con exclusividad en el sistema electoral como variable independiente. Lamentablemente no contamos al día de hoy con trabajos que aborden en profundidad las causas del paso del esquema bipolar a uno tripartito.

La pregunta indirecta por la estructura del sistema de partidos provincial ha dado paso, más recientemente, a otra por el proceso de formación y consolidación de coaliciones políticas. Esta inquietud se enmarca en la constatación desde hace algunos años de la necesidad de avanzar en un análisis más profundo de los procesos de construcción y consolidación/ruptura de las coaliciones. Esta necesidad se justifica por el peso creciente que este tipo de armado político viene adquiriendo en nuestro país (signado por el paso de una competencia de tipo bipartidista a otra “bicoalicial”), tanto en el nivel nacional como provincial. En el marco de estos trabajos, en los últimos años se han realizado aportes sobre el caso santafesino, más específicamente sobre la historia y trayectoria del FPCyS. Carecemos aún de trabajos similares para las sucesivas coaliciones electorales ensayadas en la provincia por el PJ (que datan por lo menos desde 1995, cuando se presenta a elecciones aliado al PPS de Héctor Cavallero y a la UCeDe, entre otros partidos menores)⁹.

7 De hecho, durante la vigencia de la ley de lemas, sólo el Socialismo y el PDP (en 1991) y la Asociación para una República de Iguales (ARI), en el año 2003, obtendrían representantes en la legislatura provincial presentándose por fuera de las dos grandes alianzas electorales provinciales.

8 Es importante mencionar que luego de las elecciones fundaciones de 1983 en la Provincia de Santa Fe se estructuró un esquema bipartidista de competencia política, con la salvedad de que la Provincia contaba además con un tercer partido de relevancia electoral, el PDP. Este tercer partido logró varios escaños en la legislatura local e inclusive representantes en el Congreso de la Nación. Hacia fines de la década de los 80', además, se afianzó en el sur provincial el Partido Socialista Popular (PSP, luego PS), que logró acceder a la intendencia de la ciudad más populosa del distrito, Rosario, en 1989.

9 Cabe señalar también que los actores que conforman las coaliciones electorales ensayadas por el PJ desde entonces han cambiado, en un proceso que pareciera acompañar lo sucedido en el nivel nacional: desde alianzas con partidos ubicados a la derecha del espectro político (sobre todo la UCeDe) en los '90, al acercamiento con fuerzas más claramente ubicadas a la izquierda, sobre todo a partir de 2015 (Partido Comunista, Nuevo Encuentro, Frente Grande. etc.)

Uno de los primeros trabajos abocado a estudiar el proceso de formación y consolidación del FPCyS es el de Cruz (2015)¹⁰. Recuperando aportes de los estudios sobre coaliciones políticas y su construcción en sistemas políticos multinivel, el autor registra acercamientos y acuerdos a nivel local y provincial (fundamentalmente legislativo) entre los principales socios del frente (PS, UCR y PDP) muy anteriores a la conformación efectiva de la coalición. La consolidación del PJ como partido de gobierno en la provincia, y la dificultad para desplazarlo al no poder aprovechar los incentivos de la ley del mismo modo en que lo hizo el PJ, actuaron como incentivo temprano para una mayor coordinación entre las fuerzas no peronistas de la provincia. No deja de ser significativo, sin embargo, que la constatación de la necesidad de una mayor coordinación entre las fuerzas opositoras no deviene necesariamente en un consenso claro sobre la conveniencia de constituir una coalición. De hecho, al momento de crearse el Frente en 2005, sectores importantes de los principales partidos (incluyendo quienes controlaban de hecho la estructura partidaria de la UCR) se opusieron activamente a su constitución. Más allá de estas cuestiones, queda claro que una trayectoria y experiencia compartida precedente entre las fuerzas opositoras facilitó el acercamiento, así como también la desigual implantación territorial de las fuerzas que lo conformaron (lo que evitó mayores inconvenientes al negociar las candidaturas). Otro elemento a destacar es la capacidad de la dirigencia frentista para “aislar” al menos parcialmente a la coalición provincial de la dinámica nacional, donde las fuerzas aliadas a nivel local fueron incapaces de replicar los acuerdos y se enfrentaron en reiteradas oportunidades. La tensión entre provincialización y nacionalización de la política acompañó al FPCyS desde sus inicios, quedando expuestos con total claridad a partir de 2015, con la formación a nivel nacional de Cambiemos; no contamos, de todas formas, con trabajos que aborden la conformación de dicha Coalición en territorio santafesino.

En un trabajo más reciente Vázquez (2020) también se propone analizar la trayectoria del FPCyS santafesino, al que caracteriza como una de las pocas experiencias coalicionales exitosas y sostenidas en el tiempo del país. Ubicando su investigación en el contexto más amplio de los estudios sobre coaliciones políticas, el autor se pregunta por el éxito electoral y la pervivencia de la coalición santafesina. Vázquez identifica y desarrolla tres posibles hipótesis: 1) la hegemonía socialista al interior de la coalición y el poco peso específico de sus socios menores (ARI, PDP, etc.) supuso que el FPCyS funcionase en los hechos como coalición

10 Además de analizar el proceso de constitución del FPCyS en Santa Fe, el autor se detiene en las dificultades que esta experiencia encontró para replicarse tanto en otras provincias como en el nivel nacional de la competencia electoral. Por una cuestión de recorte temático y espacio no nos detendremos en esta cuestión, por lo demás muy interesante.

electoral y parlamentaria, pero no de gobierno; 2) la alianza PS-UCR fue estable debido a las culturas políticas similares de ambas fuerzas, a sus concepciones coincidentes sobre la política, a lo que debemos sumar una historia de acercamientos en la política universitaria desde por lo menos la década de los '80 y un compartido rechazo al peronismo; 3) por último, la existencia de objetivos programáticos compartidos entre los principales socios, y la necesidad electoral mutua, es decir, las dificultades de los socios para ser competitivos electoralmente por fuera del FPCyS.

En otra marca del consenso imperante entre los trabajos analizados, el autor sostiene el carácter de variable independiente fundamental del sistema electoral (la dinámica atomizadora de la Ley de Lemas). Sin embargo, es posible constatar que la atomización no se detiene con el cambio de sistema electoral, sino que incluso se profundiza. Asimismo, el trabajo da cuenta de forma acabada del proceso de constitución del frente, pero no avanza tan profundamente sobre el proceso de lento desgranamiento que casi de inmediato atraviesa el FPCyS desde que accede al poder¹¹. En este sentido, el autor presenta de manera incipiente un análisis de la dinámica interna del Frente una vez éste accede al poder, caracterizada por un estado de negociación y conflicto casi permanente entre sus socios principales, e identifica con claridad los incentivos que hacen posible la pervivencia en el tiempo de la coalición. Ahora bien, si por un lado queda claro que la hegemonización socialista del FPCyS lo dotó de mayor estabilidad "por arriba", sobre todo a nivel del gobierno provincial, parece ser no menos cierto que esto conspiró contra la estabilidad a largo plazo de la coalición, en tanto funcionó como incentivo para que (una vez el contexto nacional cambiara) los socios insatisfechos abandonen la coalición y ensayen otras alternativas, como finalmente sucedió con el grueso de la UCR a partir de 2017.

Se nos presenta también como un interrogante a resolver cuál sería la diferencia sustantiva, si es que la hay, entre el FPCyS y otras coaliciones electorales ensayadas anteriormente por los partidos no peronistas de la provincia (Alianza Santafesina en 1995 y 1999, Encuentro Progresista en 2003¹²). ¿Cuál sería el aspecto cualitativamente diferente del FPCyS frente a experiencias anteriores? ¿El corte analítico sólo se explica por el éxito electoral y/o el sistema electoral vigente en cada momento? Resaltamos esta cuestión porque, adoptando una mirada de mediana o larga duración, es posible observar más continuidades que rupturas en

11 Entre los alejamientos más importantes podemos señalar la salida de un sector de PS referenciado en Rubén Giustiniani, parte del PDP (para acercarse al PRO) y finalmente del grueso de la UCR en 2017.

12 En 2003, producto de una modificación de la legislación electoral impulsada por el PJ, la alianza no peronista debió presentarse bajo el sello del para entonces socio dominante, el recientemente unificado Partido Socialista.

lo que refiere al sistema político santafesino post dictatorial, más allá de los cambios en la legislación electoral. La estabilidad en la competencia electoral entre dos polos, como decíamos anteriormente, sólo sufrirá modificaciones sustanciales a partir de 2011. Queda pendiente un análisis más detallado que pueda dar cuenta de las causas de esta mutación.

3. Sistema electoral y sistema político en relación con otros ejes temáticos

En un tercer grupo de estudios podemos ubicar aquellos trabajos que si bien no se dedican a analizar los sistemas político y electoral como un objeto en sí mismo, recuperan aspectos específicos de los mismos a partir de la investigación de otras temáticas y problemas.

Un primer subgrupo dentro de este conjunto se refiere a los trabajos cuyo recorte analítico está dado por las coyunturas electorales. A distancia de los análisis de corte institucionalista que predominaron durante la década del 90 y que construyeron al sistema electoral provincial como objeto privilegiado de estudio, a partir de los años 2000 una serie de nuevas investigaciones -que recuperan la diversidad disciplinaria de los estudios de sistemas electorales- se han dedicado a profundizar las indagaciones en torno al problema de la representación política. Así, enfocan la mirada en comprender los desplazamientos y las continuidades en las formas que adopta el vínculo entre políticos (los representantes) y ciudadanos (los representados) desde la recuperación democrática. Bajo este marco analítico, un grupo reducido de autores inició una línea de trabajo que ha tenido continuidad en los años más recientes.

Del lado de los políticos/candidatos, advierten sobre las nuevas estrategias de campaña y de gestión puestas al servicio de un inevitable proceso de personalización de la política: la importancia de la “imagen” del candidato, la centralidad de las encuestas de opinión a la hora de definir estrategias, el redimensionamiento del clivaje local/provincial, la pérdida del peso relativo de las antiguas tradiciones y simbologías identitarias, la relativa autonomía de los líderes con respecto a las estructuras partidarias, etc. Del lado de los ciudadanos/electores, las hipótesis son compartidas en torno a la selectividad de la opción electoral, la volatilidad entre procesos electorales y entre categorías dentro de una misma elección y la debilidad de las identidades políticas tradicionales a la hora de estructurar el voto ciudadano. Sin embargo, como una tendencia que contrapesaría estos nuevos fenómenos, hacen especial hincapié en la centralidad que aún

conservan en la provincia las estructuras partidarias al momento del armado de la oferta partidaria y de la canalización del voto.

El estudio de coyunturas electorales ha transitado por dos niveles: la escala provincial (Delgado, 2006; Delgado y Cherny, 2004), y la municipal o local (Bailone, 2013; Delgado, 2006; Pinillos y Sassaroli, 2005). Sin embargo, debemos advertir que restaría aún realizar un esfuerzo mayor por pensar a la pequeña escala como un espacio con relativa autonomía con respecto a los espacios de “mayor” nivel de agregación (como la provincia o la nación), incluso en los contextos electorales. ¿Qué características tiene la “personalización” de la política en una ciudad? ¿Influye la construcción de un vínculo de mayor “cercanía” entre ciudadanos y políticos posibilitado por la pequeña escala en dicha personalización, más allá de las tendencias generales que se observan en la gran escala? ¿Expresan fenómenos similares la “fragmentación” de fuerzas políticas en el Concejo de una pequeña ciudad que en la Legislatura provincial o la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires? Creemos que la elección de distintas escalas de análisis debe dar lugar a la problematización de estas y otras preguntas, identificando aquello que el estudio del caso en profundidad y a menor escala aporta, discute o incluso refuta de las conceptualizaciones más generales y enfocadas -usualmente- en la escala “nacional”.

Cabe mencionar, además, una serie de estudios que abordan el comportamiento de los partidos y los liderazgos provinciales abarcando procesos históricos de mediano plazo, como el período de la “transición democrática” (Maina, 2014) o las transformaciones en la “lógicas de acumulación política” de las principales fuerzas a lo largo de la década del ‘90 (Geary y Robin, 2005).

Un segundo subgrupo está vinculado con los trabajos que incorporan al género como una variable relevante para el estudio de la política santafesina. Estos aportes emergen inicialmente en relación con la discusión sobre los efectos de la ley de cupo santafesina sancionada en 1992, por la cual se estableció que un tercio de las listas de candidatos a los distintos cargos provinciales y municipales debía estar integrado por mujeres. La ley dispuso además ciertos requisitos acerca en el orden de las candidaturas, para asegurar la posibilidad de que éstas sean electas. Los trabajos demuestran tanto el incremento en el número de mujeres en la legislatura provincial a lo largo de los años como el efecto reductor de la ley de lemas y, posteriormente, de las PASO¹³ (Ferro, 2003; Canave, 2008; Perri, 2012). Es

13 La ley de cupos contiene disposiciones referidas a las listas partidarias presentadas ante el Tribunal Electoral Provincial sin distinguir entre primarias y generales. Por su parte, tanto la ley de lemas como las PASO establecen disposiciones referidas a la distribución de cargos entre las listas partidarias que compiten entre sí mediante el Sistema D´Hont. Esto provocó que la lista general que competía en las

importante mencionar que estos trabajos no sólo discuten con los aportes sobre los sistemas electorales sino que incorporan teorías vinculadas a los análisis de género, lo que permite dar cuenta de la desigualdad estructural entre hombres y mujeres, de la dificultad de éstas para desarrollarse en el campo de la política y de los estereotipos y prejuicios que enmarcan su accionar. Asimismo incorporan teorías provenientes de la Ciencia Política vinculadas a la democracia, la igualdad/desigualdad y la necesidad de sostener medidas de discriminación positiva. Así, el aporte fundamental que realizan se relaciona con dejar en evidencia que el ejercicio del poder político en el espacio santafesino tiene género y que ese género es masculino. La constatación de esta situación es lo que ha impulsado en los últimos años el desarrollo de trabajos en estrecha vinculación con las acciones extrainstitucionales de los movimientos de mujeres en pos de la paridad; esto es: la sanción de una legislación que asegure un reparto igualitario de las candidaturas entre hombres y mujeres (Perri, 2017; Catalin, 2019).

El tercer y último subgrupo se vincula con aportes que incorporan distintas concepciones acerca de lo regional y la regionalización. Así, se identificaron trabajos que abordan la regionalización emprendida por el estado santafesino luego de la asunción a la gobernación del Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS) en el año 2007 y que destacan los conflictos políticos que esa iniciativa genera, en especial por parte de los senadores justicialistas (Berdondini, Pinillos y Signorelli, 2015). También se encuentran trabajos que intentan explicar cómo las fracturas socio-económicas de base regional se traducen a nivel del sistema político (Viana, 2014). Finalmente, en los últimos años se observa el desarrollo de estudios que, en base a los resultados de los distintos ciclos eleccionarios, intentan dar cuenta de las bases regionales del voto político-partidario. Contrariamente a lo esperado, lo que dejan en claro estas investigaciones es que ninguna de las fuerzas partidarias santafesinas posee actualmente bases regionales sólidas que se mantengan a lo largo del tiempo (Scaramella, Escobar y Contursi Reynoso, 2016; Contursi Reynoso y Scaramella, 2019).

Conclusiones

A lo largo de nuestro trabajo abordamos los principales aportes sobre el sistema político y los sistemas electorales de Santa Fe desde 1983 hasta la actualidad. Dividimos nuestra presentación en tres apartados, a los fines de profundizar sobre

generales (PASO) o la distribución de escaños mediante el sistema de lemas siempre perjudicara a las candidatas mujeres, generalmente ubicadas en los terceros lugares.

las áreas problemáticas, los marcos teóricos y las principales conclusiones a las que arribaron los trabajos relevados en sus distintas vertientes. Sin posibilidades de extendernos en demasía queremos al menos sintetizar los puntos principales considerando las producciones más recientes y la necesidad de avanzar en nuevas líneas de indagación.

En primer lugar, los estudios que se centraron en la Ley de Lemas fueron centrales en la constitución de lo que hoy denominamos política subnacional. Sin embargo, y sin desconocer sus aportes, es necesario señalar ciertos reduccionismos derivados del marco teórico adoptado que han consolidado una visión instrumental de la política santafesina y del rol del sistema electoral. En este sentido, es necesario recuperar los contextos sociopolíticos e históricos en el que se desarrollaron los cambios en las reglas electorales -así como las dinámicas políticas previas- para dar cuenta ya no de los “efectos” sino de la manera en que interactuó este elemento junto con los tantos otros que conforman un sistema político específico.

En segundo lugar, y considerando la producción temporalmente situada en el siglo XXI, es clara la diversificación temática y teórica, aún cuando todavía se identifican trabajos situados en el marco del *rational choice* y la consideración del sistema electoral como variable independiente. Los aportes de las nuevas líneas de trabajo han permitido a nuestro entender tres avances fundamentales: a) en primer lugar, complejizar nuestra mirada sobre la dinámica política local, en especial si consideramos aquellos trabajos que analizan los cambios en las modalidades de representación verificados desde fines de los 80 y principios de los 90 y sus derivaciones hasta la actualidad, b) profundizar nuestra comprensión de las interacciones entre actores, fundamentalmente en lo que refiere a los actores partidarios en coyunturas electorales pero también en relación con procesos de mayor duración como la transición a la democracia o los procesos de reforma institucional y; c) advertirnos acerca de variables y factores que han incidido en la conformación del sistema político santafesino post transición, que contribuyeron a otorgarle características particulares, y que, sin embargo, no habían sido estudiados de forma suficiente. Este es el caso, en especial de los trabajos que han echado luz sobre el sesgo de género y sobre las transformaciones operadas a partir de la sanción de la Ley de Cupo y también es el caso de la incipiente línea que trabaja en base a criterios de regionalización.

Ahora bien, el relevamiento efectuado también ha permitido identificar ciertas vacancias que quisiéramos recuperar antes de finalizar nuestro trabajo. Entre ellas no podemos dejar de mencionar la necesidad de seguir problematizando la relación entre escalas, no sólo entre la nacional y la provincial sino también en función de

escalas de trabajo más reducidas, como los departamentos o localidades. En los últimos años, por caso, ha cobrado relevancia la figura de los Senadores departamentales; sin embargo, hasta el momento han sido prácticamente ignorados en los estudios sobre la dinámica política provincial. Asimismo, consideramos que es necesario resituar el trabajo desde diversas escalas en procesos de más amplio alcance.

Por otro lado, ya sea porque fue el partido que más se benefició por la Ley de lemas o por los años que estuvo al frente de la gobernación, lo cierto es que el PJ ha sido el partido que más interés ha despertado en el ámbito académico local. Sin desmerecer su importancia creemos que es tiempo de profundizar nuestra comprensión de otros actores políticos para dar cuenta de forma suficiente de la dinámica política santafesina. Prácticamente no hay trabajos sobre el PDP, lo que nos impide explicar su paulatina pérdida de relevancia electoral; tampoco contamos con un acervo significativo sobre el PS, lo que limita cualquier intento de explicar su expansión y éxito electoral; asimismo, poco sabemos sobre la UCR, en especial en lo que refiere a sus conflictos internos; finalmente, aunque ya cuenta con una presencia de al menos 10 años el PRO prácticamente ha sido ignorado en los trabajos sobre la política local, con la única excepción de una tesis de grado desarrollada en la UNR (Prado 2019).

Más allá de los partidos, se advierte lo poco que sabemos sobre las prácticas e influencia políticas de actores clave, como el empresariado local, la Iglesia o los sindicatos. Asimismo, es notoria la ausencia de estudios sobre el Poder Judicial santafesino o de la propia legislatura. En este sentido, si bien se ha avanzado todavía queda un largo camino por recorrer para dar cuenta de forma completa de cómo se estructura la dinámica política en nuestra provincia.

Referencias bibliográficas

- Bailone, J** (2013). *Las características de la representación política en la ciudad de Santa Fe. Un análisis del período 2009-2011*. Trabajo Final de Carrera. Licenciatura en Ciencia Política. Universidad Nacional del Litoral.
- Berdondini, M; Pinillos, C y Signorelli, G.** (2015). Territorio y actores políticos en el proceso de regionalización de la Provincia de Santa Fe. Una disputa por “los caminos de la gente”. *Cartografías*, Año 0, N 1, enero, 29-46. DOI: <https://doi.org/10.35428/cds.voi1.2>
- Borello, R. y Mutti, G.** (2003). La ley de lemas en la provincia de Santa Fe. En: *Actas del VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP*, Rosario, Argentina.

- Calvo, E. y Escolar, M.** (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires: Prometeo.
- Catalin, C.** (2018). Boleta única por categoría o Boleta única electrónica: una mirada desde la experiencia santafesina. En G. Mutti y A. Torres (Comp.) *Los procesos electorales en perspectiva comparada*. (pp. 262-290). Rosario, Argentina: Universidad Nacional de Rosario Editora.
- Cruz, F.** (2015). *Socios pero no tanto. La difícil construcción de coaliciones electorales multinivel en Argentina, 2003-2011*. Tesis de Maestría, UNSAM
- Delgado, M. S. y Cherny, N.** (2004). Coaliciones transversales y ciudadanía selectiva. Las elecciones de 2003 en Rosario y Santa Fe. En I. Cheresky y I. Pousadela (Ed.) *El voto liberado. Elecciones 2003: perspectiva histórica y estudio de casos* (pp. 167-191). Rosario, Argentina: Homo Sapiens.
- Delgado, M. S.** (2006). Frente a Frente. Alianzas electorales, reforma institucional y recomposición política en Rosario y Santa Fe (2004-2006). En I. Cheresky (Comp.) *La política después de los partidos* (pp. 241-275). Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Díaz, C.** (1996). “De eso no se habla”. Representación y ley de lemas: un análisis político. En J. C. Venecia (Comp.) *Ley de lemas: alternativas de reforma político-electoral en Santa Fe* (pp.63-76). Rosario, Argentina: Homo Sapiens.
- Fernández, A.** (2016) [1993 edición original]. Tipos de vinculación entre sindicatos y partidos en Rosario. En E. Iglesias, V. Venticinque, J. B. Lucca y M. N. Ferri (Comp.) *Partidos políticos y sindicatos en Rosario* (pp. 43-61). Rosario, Argentina: Universidad Nacional de Rosario Editora.
- Fernández, E.** (2017). Competencia electoral en los municipios de la Provincia de Santa Fe: un análisis sobre los efectos del Doble Voto Simultáneo y las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (1991-2015). *Studia Politicae*, 42, 107-136. DOI: <https://doi.org/10.22529/sp.2017.42.04>.
- Ferro, L.** (2003). *Género y participación política en Santa Fe. Ser, estar y actuar*. Ponencia presentada en las III Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de la Plata. La Plata, 10 al 12 de diciembre.
- Geary, M. y Robin, S.** (2005). *Los partidos en el interior y el interior de los partidos. Peronismo y radicalismo en Santa Fe durante los 90*, Ponencia presentada en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política.
- Lascurain, M. C.** (2014). De políticos honestos y corruptos: el affaire Vanrell y la mutación de la representación en el justicialismo santafesino (1990-1991). *Revista PolHis*, Año 7, N 14, julio-diciembre, 375-417.
- Lodi, M. de L.** (2010). *La Política de la Reforma Electoral en Santa Fe*. Ponencia presentada en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

- Maina, M.** (2016). Santa Fe. En M. Ferrari y V. Mellado (Comp.) *La Renovación Peronista. Organización partidaria, liderazgos y dirigentes 1983-1991* (pp. 153-176). Buenos Aires, Argentina: Editorial Universitaria de Tres de Febrero.
- Mutti, G., Borello, R., Lodi, M. L.** (2008). *Las formas de la política: régimen político y cambios institucionales en la Provincia de Santa Fe a partir de 2003*. Trabajo presentado en las I Jornadas de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná, Entre Ríos.
- Perri, M. E.** (2012). *La influencia de la ley de cupo en la representación descriptiva y sustantiva de las mujeres en el poder legislativo provincial. El caso de la Provincia de Santa Fe (1983-2011)*. Trabajo Final de Carrera inédito. Licenciatura en Ciencia Política. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe
- Perri, M. E.** (2017). El proceso paritario en Santa Fe. En *XIII Congreso Nacional de Ciencia Política*, pp. 4837-4853.
- Petracca, A.** (1991). *Ley de lemas y democracia representativa*. Rosario, Argentina: Universidad Nacional de Rosario Editora.
- Petracca, A., Mutti, G., Molteni, R., Ford, A. y Borello, R.** (2003). *Cambio Institucional y Agenda Pública. La provincia de Santa Fe en los años noventa*. Rosario, Argentina: Universidad Nacional de Rosario Editora.
- Pinillos, C. y Sassaroli, V.** (2005). *Política subnacional y oposición en la Ciudad de Rosario*. Ponencia presentada en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP, Universidad Nacional de Córdoba.
- Prado, A.** (2019). *El PRO en Rosario: original o copia*. Tesina inédita, Licenciatura en Ciencia Política, Universidad Nacional de Rosario, Rosario.
- Puig, L.** (1997): “Cambio de cuadro. El escenario político santafesino de cara a las elecciones de 1997”. *Revista Escenarios*, Año 1, N° 2.
- Puig, L.** (2000). Estudio y evaluación del sistema electoral de la Ley de Lemas en la Provincia de Santa Fe y propuesta de reforma electoral, Apoyo al Programa de Reforma Política, ARG/00/007, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Ramos, H.** (2011). Metamorfosis y crisis de representación. Las estrategias electorales del PJ santafesino en las elecciones provinciales de 1999 y 2003. *Revista SAAP*, vol. 5, N° 1. 157-187.
- Robin, S.** (1994). Ley de lemas y dinámica del sistema de partidos en la provincia de Santa Fe. *Estudios Sociales*, vol. 6, N° 1, 85-95. DOI: <https://doi.org/10.14409/es.v6i1.2313>
- Robin, S.** (2007). *Régimen electoral y sistema de partidos: la influencia de la ley de lemas sobre el sistema de partidos en la provincia de Santa Fe*. Tesis de Maestría inédita. Universidad Nacional de Rosario, Rosario.
- Scaramella, C. y Contursi Reynoso, A.** (2019). Segmentación estratégica multinivel: el caso de Santa Fe en las elecciones de 2017. En G. Mutti y A. Torres (Comp.) *Procesos*

electorales en perspectiva multinivel (pp. 185-198). Rosario, Argentina: Universidad Nacional de Rosario Editora.

Scaramella, C, Escobar, S. y Contursi Reynoso, A. (2016). *La dinámica de la competencia político-partidaria santafesina entre 2007 y 2015 ¿reajuste partidario y estabilidad regional del voto?*. En III Jornadas de Ciencia Política del Litoral, Santa Fe: UNL

Tibaldo, A. (2013). *La fragmentación interna de los partidos políticos en Santa Fe: ¿efecto (deseado) de los sistemas electorales adoptados?* Ponencia presentada en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, Entre Ríos, 17 al 20 de julio.

Toppi, H. (2015). Poder de agenda, contexto y cambio institucional como proceso en Argentina: los casos de la Ley de Cuotas y la Ley de Lemas. *Miríada*, Año 7, N 11, 121-165.

Vázquez, A. (2020). ¿El siglo de las coaliciones? Reflexiones en torno al Frente Progresista Cívico y Social (2005-2015). En H. Quiroga y M. Sosa Sálico (Comp.) *Política y políticas públicas en la provincia de Santa Fe* (pp. 88-110). Santa Fe, Argentina: Ediciones UNL.

Viana, C. (2014). *Relaciones entre el poder político de la Región Centro/Norte y el de la Región Sur en la Provincia de Santa Fe*. Tesina de licenciatura inédita. Licenciatura en Ciencia Política. Universidad Abierta Interamericana.

El peronismo santafesino en la postdictadura. Reinvención, tensiones organizacionales e identitarias y elecciones

MARCELINO MAINA

marcelinomaina@hotmail.com

UNL

MARIANO RINALDI

rinaldimariano22@gmail.com

UNL-UdeSA

Resumen

El objetivo de la presente ponencia es trabajar las distintas configuraciones al interior del peronismo santafesino, entre 1982 y 1991, bajo un contexto de incierta transición democrática. Dicho escenario, es interpelado de la mano de tres dinámicas organizacionales, es decir, una primera reorganización partidaria, su traslado a la arena electoral y finalmente las variaciones/tensiones que esto produce al interior del partido.

A partir del inicio de la transición hacia la incierta democracia en Santa Fe, a fines de 1981, se definieron un conjunto de normas y procesos dentro del campo político que generaron la reconfiguración organizativa e identitaria, al menos parcialmente, de los partidos políticos provinciales.

Este ambiente transicional impacta de lleno en las organizaciones partidarias iniciando un proceso de reacomodamiento identitario que en el caso del justicialismo dura hasta principios de los 90's.

Los dilemas a recorrer, a partir de las elecciones de apertura de octubre de 1983 pueden ser: ¿qué características modelarán el escenario político provincial santafesino? y ¿qué mapa electoral provincial se configura y cómo va cambiando en el período? En particular, ¿Cómo se construye la experiencia democrática subnacional a manos del PJ triunfante?

La potencia de las imágenes de la memoria democrática interviene profundamente en las metáforas de la política y su capacidad heurística, advirtiéndonos de las potencialidades de su incorporación como elementos del *locus* transicional.

Éste trabajo, de matriz esencialmente cualitativa, contará con insumos provenientes de la prensa provincial, de entrevistas a actores relevantes del período y la consulta a las actas electorales de la etapa.

Palabras clave: democracia / partidos / transición / identidades

Los tempranos ochenta: la dinámica de un ambiente transicional incierto

En Argentina, con la derrota militar y política tras la invasión a Malvinas se inauguraba lo que podemos denominar un ambiente postdictatorial. Al respecto O'Donnell enuncia un interesante juego de palabras, y de imágenes, entre wishful thinking (un pensar o desear puramente ilusorio) y thoughtful wishing (un desear reflexivamente fundado) (O'Donnell y Schmitter, 2010:20). En ese juego reside la clave para abordar los tempranos ochenta, es decir, de la crisis autoritaria a la democracia como ilusión y mera "primavera"; o a la democracia como un hecho sustantivo e institucionalizante altamente complejo.

La potencia de esas imágenes interviene profundamente en las metáforas de la política y su capacidad heurística, advirtiéndonos de las potencialidades de su incorporación como elementos del locus transicional y generando las condiciones que inauguran definitivamente el incierto proceso de invención democrática en Argentina.

Esto se puede considerar como el resultado de un fenómeno de acumulación de ambientes transicionales que no se inician necesariamente con la fracasada invasión a Malvinas, ni tampoco se agotan en las elecciones fundacionales de 1983.

En ese sentido, pese al irrefrenable proceso de descomposición interna del régimen cívico-militar, ninguno de los actores políticos del campo civil- partidario trató de acelerar el cambio de régimen. Las razones son relativas al compromiso que la mayoría de los sectores políticos partidarios tuvieron con el poder militar.

En dicho escenario de alta incertidumbre es primordial el lugar que ocupan y ocuparan las complejas dinámicas de las culturas/s política/s y en particular de la democrática en especial al interior y atravesando procesos de cambio y de producción democrática que conllevan altos niveles de incertidumbre.

Las elecciones: empate político e incertidumbre

Entendemos que el radicalismo y el peronismo son especialmente significativos para adentrarse en las dinámicas partidarias del proceso transicional provincial, pues remiten su predominio en las construcciones político-electorales y gubernamentales a las etapas anteriores a la dictadura. También el P.D.P. que, a la par de ser uno de los partidos políticos que participó institucionalmente del régimen de facto, acredita una extensa trayectoria organizacional en el sistema de

partidos provincial y nacional que, pese a su longevidad y sus cambios, no anula su habitual comportamiento pendular frente a la lealtad democrática.

Detectamos en el camino, arduo y prolongado, hacia las elecciones de apertura que en la provincia la situación de los sectores partidarios podría sintetizarse en los siguientes dilemas: aquellos que se encuentran duramente entrampados entre la búsqueda de preservar la identidad de la agrupación y evitar que se profundicen sus vínculos con los actores del Proceso (PDP), aquellos que pugnan por lograr el predominio dentro del partido en reemplazo de las viejas dirigencias (UCR); aquellos que puján por trasladar la evidente atomización y licuación partidaria a un reordenamiento que implique el retorno al predominio electoral (PJ). Estos dilemas evidencian las tensiones de los meses previos a las elecciones: un verdadero salto al vacío democrático en palabras de Lefort (1990).

En especial, el PJ en Santa Fe a partir de junio de 1982, desarrolla un proceso de reconstitución y unificación lento y de resultado incierto hasta su precipitado desenlace en la agonía del período preelectoral con la definición de las candidaturas. Esta complejidad es evidenciada en el peronismo santafesino en donde se observa una enorme cantidad de corrientes internas que emergen, desaparecen, se fusionan o presentan rupturas constantes.

Los tiempos de la interna peronista se aceleran a partir de la definición de la fecha de las elecciones internas para el 26 de junio; así en la interna partidaria disputan la conducción provincial cuatro listas: la N° 2 Unidad; la N° 4 Verticalidad; la N° 6 Junta Interdepartamental y la N° 8 Justa, Libre y Soberana¹. El resultado provincial favorece a la lista n° 6, donde se evidencia el contundente rol de las 62 organizaciones peronistas, especialmente los sectores metalúrgicos, vinculadas políticamente al verticalismo².

Develado el rol de gran elector que cumplen en la provincia los sindicatos (en especial la UOM) llegado el momento del Congreso Provincial del partido, la fórmula que se proclama es Vernet – Martínez la cual está armada, apoyada y consagrada por los gremios principalmente del sector metalúrgico. Los jefes sindicales impusieron en la fórmula para la gobernación al contador José María Vernet, de la UOM, y a Carlos Martínez, dirigente del sindicato de la industria alimenticia.

En las elecciones de apertura del 30 de octubre en la provincia³, el triunfo del peronismo se produce por un escaso margen definiendo un escenario donde Santa

1 Diario El Litoral 12-07-83 Pág. 7

2 Se observa en la Solicitada de las 62 organizaciones: "Lista N° 6: Todos unidos triunfaremos" Diario El Litoral 09-08-83 Pág7

3 Desde la reforma constitucional de 1962, en el distrito provincial santafesino junto al uso del principio de mayoría para la elección ejecutiva, se aplica el sistema del principio de mayoría, que otorga al partido

Fe, a escala nacional, es la provincia más importante controlada por el justicialismo en todo el país.

La paridad es el dato trascendental que revela la constitución de un panorama político muy reñido y con una significativa mediación del PDP⁴. En un verdadero escenario electoral de empate, la elección ejecutiva provincial favorece al justicialismo por un margen muy pequeño (menos del 2% y con fuertes sospechas de fraude); en cuanto a la legislatura provincial, la Cámara de Diputados tiene 28 diputados peronistas por la mayoría, 18 diputados radicales y 4 demoprogresistas; pero la Cámara de Senadores suma 10 representantes radicales y 9 justicialistas.

En el caso de los diputados nacionales la UCR controlará 10 de los 19 escaños nacionales que ocupa la provincia y el PJ coloca a Celestino Marini y Liliana Gurdulich en la Cámara de Senadores. Finalmente, también en los espacios municipales y comunales la paridad es notable.

Gobierno y partido: los rostros de una invención democrática a retazos

La incertidumbre frente al vacío democrático en la provincia de Santa Fe y en los primeros meses del nuevo gobierno se expresa: en primer lugar, en la compleja definición de los miembros del poder ejecutivo provincial, pero también en la continuidad de la transición intrapartidaria en el justicialismo. En segundo lugar, en la parálisis administrativa y la inmovilidad gubernativa fruto de la honda crisis económica nacional, provincial y comunal.

Antes que José M. Vernet asuma como gobernador provincial el 10 de diciembre la designación de los ministros se transforma en una auténtica pulseada entre los distintos sectores que apoyaron la candidatura de Vernet que se cerrará recién días antes de la asunción⁵. Al mismo tiempo, la crisis económica, inunda casi

triunfante la mayoría de las bancas en la cámara de diputados provincial, que corresponde a 28 diputados y distribuye las restantes 22 bancas a través del criterio de proporcionalidad; la cámara de senadores se compone con un senador elegido en forma directa por cada uno de los 19 departamentos provinciales.

Uno de los elementos interpretativos sobre el resultado se puede observar en la postura del analista político Ángel Anaya quien, a mediados del 82', señala como los terceros partidos pudieron llegar a afectar a la UCR en las elecciones en provincias como Santa Fe, a raíz de la presencia competitiva del PDP, Mendoza, Corrientes, San Juan, La Pampa, Jujuy o Tucumán. "El rol de los terceros partidos", Diario El Litoral, 08-09-82 Pág. 3

⁵ Ver en Diario El Litoral 11-12-83' Pág. 1 Jurarán como Ministros: de Gobierno Eduardo Ceballos; de Economía Alfonso Ensínck; de Educación y Cultura Domingo Colasurdo; de Salud, Medio Ambiente y Acción Social Víctor Reviglio; de Obras y Servicios Públicos José A. Montes; de Agricultura y Ganadería Horacio Bonazza.

todas las esferas de la administración con la deficitaria perspectiva del presupuesto para 1984⁶.

En el orden partidario la dureza de la derrota nacional aviva los resentimientos gestados en la interna, por ello el peronismo iniciará un proceso de fuerte debate interno en torno a la búsqueda de responsables por la derrota y a la definición de las autoridades partidarias que desembocará en el parteaguas que será la disputa entre ortodoxos y renovadores en medio de los Congresos del Odeón y de Río Hondo.

A la vez, en el orden partidario provincial luego de la presentación del gabinete van a arreciar las críticas en cuanto a su excesiva composición por representantes del sur provincial⁷, en el futuro esta situación se agravará con la ruptura entre el Gobernador y el Vicegobernador Carlos A. Martínez. Las fracciones del poder partidario justicialista seguirán, así, expresándose en esta división “geográfica” norte – sur que recorre como justificativo y como referencia todas las discusiones al interior de la organización en esta etapa inicial; luego –como veremos- el escenario no solamente se fragmentará, sino que mutará hacia otros clivajes más complejos.

El primer gobierno provincial emergente de la vacilante transición democrática combina las problemáticas emergentes de la transición política, incluida la situación transicional por la que discurre el partido, se suman los de la crisis económica provincial que se revela como un claro emergente del paso a un nuevo régimen social de acumulación.

Frente al avasallador triunfo radical en la nación, Santa Fe se constituirá en la provincia más importante controlada por el justicialismo en todo el país. En ella la combinación de partido y sindicatos, expresión de la omnipresente faz corporativa del sistema político argentino y de la matriz identitaria peronista, fue la llave del triunfo en octubre del 83’ pero se transformará en el eje de los profundos conflictos organizacionales que recorrerán al partido.

La frágil configuración de una alianza intrapartidaria al momento de las elecciones del 83’ se traduce en la escasa legitimidad de la composición del mapa de poder organizativo del partido puesta que las líneas que lo componen naufragan entre la disputa por acceder a cargos gubernamentales, la lucha por posicionarse favorablemente frente a las elecciones siguientes y el temor de desaparecer de este mapa de poder organizacional.

Será diciembre de 1984 el momento en el que se plasmen con más claridad las líneas de división internas del partido debido a un acontecimiento clave para el

6 Desde el gobierno se buscará con urgencia recomponer los aportes provenientes del Tesoro Nacional. Diario El Litoral 23-12-83’ “El justicialismo advierte que la provincia afronta una grave situación” La situación más crítica se observa en la paralización de las intendencias y comunas.

7 Diario La Capital 23-12 Pág. 7 “Hay serias diferencias en el PJ Santafesino”

partido en el espacio nacional: el Congreso Peronista realizado en el Teatro Odeón de la Capital Federal que consagra a José María Vernet como vicepresidente primero, manteniendo a Isabel como presidenta formal. Cuando la interna nacional estalle y a la búsqueda de la definición de los “mariscales de la derrota” se le superponga la resolución de la composición y configuración del partido a nivel nacional, el remezón afectará de lleno el mapa de poder organizativo en Santa Fe.

En el ámbito partidario postdictatorial y a partir de esfuerzos de normalización organizacional constantes, uno de los primeros temas de discusión se da en torno a las formas de definición de los cargos partidarios y de los cargos electivos, así: divisiones de la coalición dominante nacional, crisis de gobernabilidad y crisis partidaria en Santa Fe contextualizarán las primeras elecciones internas en democracia que, con uso del voto directo de los afiliados, quedan programadas para el 23 de junio.

El triunfo fue de la lista de Solidaridad Peronista la cual casi duplicó en votos a su opositora⁸. En la apariencia la estructura partidaria se encaminaba a un proceso de consolidación dado el triunfo del presidente del partido y del gobernador provincial.

Los comicios internos también definieron los candidatos para las elecciones parlamentarias de noviembre de 1985, donde el justicialismo provincial será nuevamente derrotado, aunque tal derrota se diluirá, en parte, en la distribución final de escaños parlamentarios. Allí el partido justicialista santafesino retendrá los cuatro diputados que ostentaba y el radicalismo perderá uno en manos del demoprogresismo.

Como vemos en esta elección la derrota nacional del justicialismo se reprodujo a nivel provincial⁹; posicionando al ambiente electoral como el escenario crítico donde la derrota contribuye a evidenciar los bajos niveles de cohesión y estabilidad partidarias y donde germinan las semillas de una profunda conflictividad intrapartidaria.

¿Renovación? Reacomodamiento y triunfo

Una de las consecuencias inmediatas de la derrota electoral es el paso del presidente del partido justicialista Raúl Carignano a las filas de los sectores

8 A fines de mayo se oficializan, luego de varias alianzas, dos listas: Solidaridad Peronista que propone a Raúl Carignano como presidente del partido y tiene el apoyo del gobernador Vernet y el Frente Peronista Río Hondo que postula a Luis Rubeo y se encolumna detrás del vicegobernador Martínez. El resultado general de la interna dio 70999 votos a Solidaridad Peronista y 35793 para el Frente Río Hondo.

9 Es destacable que el peronismo en Santa Fe no fue dividido a las elecciones como ocurrió a nivel nacional.

renovadores. Más adelante en febrero del 86', se incorporarán a las filas de la renovación triunfante "... la Liga Justicialista (Vallejos) el Movimiento Acción Justicialista (Cardozo), se sumaron por el sur los grupos orientados por Eduardo Cevallo, Luis Rubeo, Miguel Gómez, Antonio Vanrell..."¹⁰.

El partido en su expresión legislativa también ve sacudida su estabilidad y el bloque de diputados del PJ de la legislatura santafesina se fractura definitivamente en mayo del 86' quedando dos grupos claramente definidos: uno vinculado al "oficialismo", llamado Bloque Peronista, y por ello cercano a la conducción partidaria, conducido por el diputado Daniel Castro y compuesto por 12 diputados; otro sector conducido por Saturnino Aranda, llamado Bloque Justicialista, cercano al titular de la cámara José A. Reyes y compuesto por 16 diputados.¹¹

Así vemos como la incertidumbre ambiental en el escenario electoral que se extiende por dos años actúa como catalizador de una crisis organizativa para la cual existían ya una serie de precondiciones. No obstante, en términos de Levitsky (2005) la débil institucionalización partidaria justicialista y su débil rutinización encierran una dinámica donde comienza a vislumbrarse muy lentamente un proceso de "desindicalización" con la pérdida de peso dentro de la estructura de los sectores gremiales, especialmente las 62 organizaciones y los sindicatos rosarinos como la UOM, aunque sin desaparecer por completo. La maleabilidad, heterogeneidad organizativa y eclecticismo ideológico tradicionales del PJ permitieron su reestructuración y recuperación, a la par del reforzamiento organizativo que representó enfrentarse a un ambiente electoral hostil, o al menos reactivo y aquello que define Aboy Carles (2001) como la consolidación de la "alteridad" alfonsinista, marcadora de "fronteras" identitarias y políticas como patrón de homogeneización interna.

Resultado de este impacto será, reforzando la idea de una interna perenne, la rápida apertura del juego interno sobre las candidaturas para las elecciones de gobernador de 1987. Los primeros precandidatos serán el presidente del partido justicialista santafesino Raúl Carignano, para junio del 86' y del Ministro de Salud provincial Víctor Félix Reviglio para mayo del mismo año.

La elección interna se lleva a cabo el 19 de octubre y el resultado será muy discutido por la lista encabezada por Raúl Carignano debido a la legalidad o no de sumar los votos de las listas 5 y 9 para los cargos partidarios. Deberá aguardarse el dictamen del juez electoral Dr. Héctor Tripicchio el 30 de octubre que consagrará la legalidad de la suma de los votos para los cargos electivos, pero no para los

10 Diario El Litoral 12-02- 86' Pág. 10

11 A raíz de esta división la Cámara de Diputados provincial queda con tres bloques: la mayoría radical (18 miembros); la primera minoría del Bloque Justicialista (16 miembros) y la Segunda Minoría Bloque Peronista (12 miembros).

partidarios; y, luego de una nueva presentación judicial de la Lista 3 ahora en el ámbito nacional, la resolución de la Cámara Nacional Electoral confirmando los dictámenes de la justicia provincial en marzo del 87'. Entonces, dado lo parejo de los resultados la lista del Frente para la Victoria gana en las elecciones a cargos y la lista Restauración Peronista de Carignano, mantiene el control partidario.

Las consecuencias inmediatas de este proceso serán dos. Primero, el 29 de noviembre la consagración como Senador Nacional de Luis Rubeo en la reunión conjunta de ambas Cámaras legislativas provinciales, con 35 votos a favor reuniendo el apoyo de todos los legisladores peronistas.

Segundo un provisorio acuerdo partidario que llegará en febrero del 87' cuando en una reunión de las dos corrientes partidarias en la residencia del gobernador provincial en La Matilde, y pese al mantenimiento de los reclamos judiciales de la lista n° 3, los sectores acuerden no alterar el resultado impuesto en las internas. Así Víctor Reviglio dirá que "Se han aventado todas las posibilidades de un frente fracturista (...) lo que hoy hicimos fue acordar que entre Restauración y el Frente no existe ni existirá ningún tipo de negociación que signifique modificar las listas pues deberá respetarse la voluntad de los afilados"¹².

Las disputas internas permanecerán y resurgirán con la discusión sobre las fechas de las elecciones y el desdoblamiento o no del calendario electoral que absorberá al peronismo santafesino, y a los demás partidos, durante los tres meses previos a las elecciones de setiembre del 87'. La iniciativa de desdoblamiento surgirá en junio del 87' y provendrá del gobernador Vernet y del candidato Reviglio quienes impulsarán la realización de elecciones a cargos provinciales y nacionales para el 6 de setiembre y para octubre las elecciones a cargos municipales y comunales.

En franca oposición a los deseos del gobernador provincial de desdoblar las elecciones, se encuentran la CGT y las 62 organizaciones; las agrupaciones Militancia y Doctrina y Lealtad Peronista; el vicegobernador Martínez quienes publican una solicitada al respecto¹³; también el candidato a gobernador del radicalismo considera a este desdoblamiento un fraude. El debate alcanzará las Cámaras provinciales donde se aprobará, en Senadores, un proyecto de elecciones simultáneas impulsado por el radicalismo¹⁴; y se rechazará cuando el proyecto llegue a la Cámara de Diputados¹⁵. De esta manera al quedar en sus manos la decisión, el gobernador Vernet decretará el desdoblamiento de las elecciones

12 Diario El Litoral 17-02-87' Pág. 16

13 Diario El Litoral 4-06-87' Pág. 18

14 Diario El Litoral 26-06-87' Pág. 6

15 Diario El Litoral 3-07-87' Pág. 6

pautándolas para el 6 de setiembre para gobernador y el 8 de noviembre para autoridades comunales y municipales.

Las elecciones del 6 de setiembre de 1987 darán un triunfo abrumador al peronismo¹⁶ en las elecciones a gobernador. Se impondrá con un margen de casi 150000 votos registrándose un 16% de diferencia con el radicalismo. En cuanto a los diputados nacionales, y ante la renovación de 10 cargos, el justicialismo obtendrá 5 escaños parlamentarios, la UCR tres y el partido Demócrata Progresista y la Alianza Unidad Socialista ocuparán uno cada uno.

La definición del gabinete de Reviglio se dará en paralelo con la aprobación¹⁷ de la nueva, y demorada, ley de Ministerios donde aparecerán: el de Gobierno, Justicia y Culto a cargo de Alberto F. Didier; el de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio, controlado por Rodolfo Vacchiano; el de Hacienda y Finanzas encabezado por Rodolfo Martínez; el de Educación con Jorge Fernández y el de Salud y Medio Ambiente, conducido por Guillermo Weisburd.

La interna se mantendrá vigorosa e irreductible, trasladándose en diciembre del 87' la conflictividad al llamado de listas para las elecciones partidarias nacionales donde el gobernador electo Reviglio apoyará a Vernet como posible vicepresidente 2º de la lista de unidad, pese a que el presidente del partido Raúl Carignano se manifestaría en contra al igual que el diputado y dirigente sindical de SMaTa Rubén Cardozo. El nuevo enfrentamiento se pospondrá al año siguiente con la presentación de una lista provincial para el Congreso Nacional de Mar del Plata de frágil unidad representada por Vernet, Reviglio, Carignano; Cevallo, Cardozo y Liliana Gurdulich.

En suspenso quedarán, entonces, las definiciones en función de la configuración y, sobretudo, la composición de la estructura de poder partidario en Santa Fe. Pero la provincia no escapará, a su vez, a las disputas dentro del partido a nivel nacional que jalonarán el período 1988 – 1989 hasta las elecciones presidenciales. Las tendencias partidarias encontrarán nuevos retos ambientales y nuevamente, como a lo largo del período que recorrimos, el mapa de poder organizativo del peronismo santafesino se reconfigurará hasta el partearguas menemista y más allá.

Cuando el movimiento renovador del justicialismo estaba en su cenit, siendo su máximo referente Antonio Cafiero, gobernador de Bs. As. y presidente del justicialismo nacional, se define una nueva interna partidaria que atañe a las candidaturas nacionales para las elecciones presidenciales de 1989. Su adversario

16 El Partido Justicialista irá en alianza con el minoritario Partido Demócrata Cristiano. Por otro lado una rama poco numerosa del peronismo en alianza con partidos provinciales de muy poco peso electoral se presentará como el Frente Renovador obteniendo apenas el 0,30% de los votos.

17 Diario El Litoral 6-11-87' Pág. 6

Carlos Menem, profundiza su discurso, iniciado a mediados de 1986, radicalizando su postura frente a la encabezada por Cafiero.

Menem estaba acompañado por un entorno que se enarbolaba detrás de su figura autodenominándose sus 12 apóstoles, dos de ellos dirigentes santafesinos: el diputado nacional Rubén Cardozo y el vicegobernador Antonio Vanrell. Más adelante, serán conocidos como los Rojo Punzó, adversarios del movimiento renovador justicialista.

Desde la provincia de Santa Fe, podemos observar dos momentos, en lo que concierne al propio reagrupamiento interno del justicialismo local hacia fines de la década del ochenta. Un primer momento, y luego de la victoria de Menem sobre Cafiero en las elecciones internas nacionales, el 9 de julio de 1988, urgía la necesidad de parte del justicialismo santafesino de demostrar, ante sus pares nacionales, una “artificial” unidad.

Un segundo momento, luego del resultado electoral de las elecciones internas provinciales¹⁸, pero también de las elecciones nacionales de 1989, que tuvo como correlato la asunción presidencial con un traspaso de mando adelantado de parte de Ricardo Alfonsín hacia Menem, el justicialismo santafesino ve desmoronar esa unidad que intentaba consolidar.

“El internismo” afirman los medios periodísticos, no es algo superado.¹⁹ El gobernador Reviglio debió enfrentar las protestas sociales que se dieron en Rosario y Villa Gobernador Gálvez en solitario con respecto al partido que presidía y a un gabinete con poco dinamismo para enfrentar una situación de emergencia representada en los conflictos sociales que estallaron en estas ciudades. El 29 de mayo de 1989 “(...) habitantes de la ciudad de Rosario se desplazaron hacia supermercados, mercados y almacenes, y forzaron las persianas y saquearon las estanterías. Dando comienzo a los saqueos. Más de 300 negocios fueron saqueados.”²⁰ Sumado a esto, la renuncia primero de Horacio Usandizaga a la intendencia del Municipio de Rosario y al poco tiempo la de Carlos Aurelio Martínez en la capital de la provincia. Un panorama que abría una nueva elección para partidos que no estaban en su mejor momento a la hora de consensuar candidatos y competir en elecciones.

Es así como el gobernador y presidente del PJ santafesino, Reviglio, recibe fuertes críticas y demandas de dirigentes. De aquellos que lo habían acompañado en las elecciones internas, conformando una débil alianza partidaria. Es el caso de

18 La lista de unidad numero 7 la encabezaba el gobernador Victor Reviglio, que ganó las internas y se consagró presidente del partido. La victoria fue amplia -gano en 18 de los 19 departamentos que tiene la provincia-, ninguna de las demás listas alcanzó la minoría de votos para colocar a sus candidatos.

19 Diario El Litoral, 1/06/1989, Pág. 1

20 Diario La Capital, 30/05/1990, Pág. 3

dirigentes del sur provincial: Luis Rubeo, Eduardo Cevallo, Liliana Gurdulich y Alberto Joaquín, por un lado, por el otro los dirigentes del norte de la provincia, Raúl Carignano y Rubén Cardozo. Como veremos, la interpretación de la interna justicialista provincial en términos de antípodas entre cafieristas-menemistas de parte de sus dirigentes sobrevivirá en el justicialismo santafesino, a pesar, de la gradual pero no por eso inexistente supremacía del menemismo. Vale decir, que este corrimiento pragmático de una fila a otra sobrevivirá en parte de la clase política provincial. En medio de un cambio de administración a nivel nacional, de un nuevo presidente justicialista provincial, pero también en medio de elecciones en los distritos urbanos más importantes de su provincia -Santa Fe, Rosario y San Lorenzo- en donde la elección de candidatos para la contienda no goza de un consenso partidario único, el oficialismo provincial deberá resolver dilemas, cuyas respuestas comenzará a excluir a muchos actores relevantes del peronismo santafesino.

El justicialismo santafesino iniciada la década de los noventa

A comienzos de 1990 se evidenciaba en el justicialismo provincial un contundente redireccionamiento en el accionar de sus dirigentes. Algunas de esas acciones venían gestándose con anterioridad y maduraron en ese momento, otras fueron consecuencias de un entorno cargado de incertidumbre y fragilidad en las posiciones alcanzadas hasta ese momento por buena parte de su elenco político.

El gobernador y presidente del PJ santafesino, Víctor Reviglio intentaba buscar y afirmarse en un camino que le ayude a mejorar la imagen de su gobierno, vapuleada por la sociedad santafesina como también criticada por muchos dirigentes justicialistas de la provincia. Esta búsqueda oficialista coincide con un cambio estructural demandado desde Nación.²¹ La Reforma de Estado provincial implicaba un severo plan de ajuste llevado a cabo con el objetivo de reducir los gastos del Estado bajo la modificación de la Ley de Ministerios.

Por otro lado, en medio de una fuerte interna partidaria que impide la unidad y el consenso a la hora de hablar de candidaturas, el justicialismo provincial avizoraba las elecciones de 1991.

21 Siguiendo a Pucciarelli (2011) la primera etapa del menemismo estuvo signada por dos hechos, uno de ellos fueron las leyes de Reforma de Estado y Emergencia Económica; el otro el fracaso de la estrategia de estabilización económica dirigida por Bunge y Born. Para principios de 1990 el gobierno nacional decidió enfrentar la escalada inflacionaria por medio de un severo plan de ajuste denominado Erman III que acentuó más la recesión, desocupación, redistribución regresiva del ingreso y enfrentamiento con gran parte del sindicalismo.

Un abanico de dirigentes justicialistas santafesinos, muchos de ellos en sintonía con el menemismo, tenían en común la búsqueda de una fórmula o salida para atravesar una elección que se avecinaba inexorablemente. Es destacable como estos dirigentes compartían un temor en común: el acercamiento, si bien nunca consumado públicamente, entre Menem y el candidato del sector amarillo de la UCR provincial, Horacio “el Vasco” Usandizaga, con altas posibilidades electorales para consagrarse gobernador de Santa Fe²² debido a la apatía y desprestigio social en la que se encontraba el oficialismo provincial, presagiaban una futura derrota en la contienda electoral provincial y una pérdida en el segundo distrito más importante para el Congreso Nacional en las elecciones de legisladores nacionales de 1991.

Como afirmamos más arriba, durante la década del ochenta, el peronismo santafesino con profunda dificultad, por los enfrentamientos entre sus dirigentes con sus respectivas organizaciones, logro realizar internas y elegir sus propios candidatos para las elecciones partidarias y gubernamentales. Sin embargo, percibía que tenía dificultades para enfrentar las elecciones de 1991, consensuando candidatos de la manera en cómo lo venía haciendo hasta ahora y busco en una nueva modalidad electoral, la llamada “Ley de lemas” o el “sistema del doble voto simultaneo” evitar el mayor obstáculo que se le presentaba en su horizonte: las elecciones internas partidarias y definición de candidatos para cargos provinciales y nacionales. Los dirigentes justicialistas que apoyan la Ley de Lemas eran Carignano y Rubeo, en cambio Cardozo y Cevallo optaban por elecciones de Primarias Abiertas. Para mediados de 1990, Reviglio, desde la presidencia del partido, se define a favor de la Ley de Lemas.

La oposición provincial representada por la UCR²³, PDP Y PSP esgrimía: “es un manotazo de ahogado de todos los justicialistas que saben que ya no tiene muchas posibilidades en esta provincia. Por eso buscan este sistema de Lemas, para que cada uno por su lado maneje a su gente, después sumen todo junto en una nueva cooperativa”.²⁴

Mediante el nuevo régimen electoral que tuvo como protagonista a la Ley de lemas en la provincia de Santa fe, las elecciones de 1991 para los cargos provinciales serán realizadas sin internas partidarias a la hora de designar los candidatos de cada fuerza política. Evitar esta instancia electoral interna era el objetivo deseado

22 Diario El Litoral 01/09/1990 Pág. 6

23 En la UCR la cuestión alrededor de la Ley de lemas estaba tajantemente dividida. El partido provincial y el sector blanco, liderado por Cáceres, no convalidaba la modalidad electoral. Pero el sector amarillo, liderado por Usandizaga y promotor de la Ley de lemas -siendo que unos de los dos proyectos de dicha ley pertenecían al Diputado Provincial Malaponte que respondía a este sector-.

24 Diario El Litoral 22/07/1990 Pág. 4

por buena parte del justicialismo provincial, pero, además, la Ley de lemas habilitaría la entrada al ruedo electoral de la figura del “extrapartidario”. Es decir, aquel candidato que tiene como característica principal la no necesidad de atravesar los controles de quienes hasta ese momento monopolizaban el llamado “juego de las candidaturas” dentro de cada partido.

Todos los sectores que integran la coalición dominante del PJ santafesino se sentían voceros de un proyecto menemista en la provincia, pero en cada uno de ellos se puede observar los distintos significados que de un mismo proyecto político demostraban tener. El temor e incertidumbre ante como debía ser el candidato, que perfil debía tener para ajustarse a los designios del menemismo, hacía que todos los dirigentes expongan sus respectivas posturas e hipótesis alrededor de la figura de extrapartidario.

Es así como en Santa Fe se asiste a un menemismo de múltiples voces en torno a las candidaturas para la gobernación de 1991, y parafraseando a la mítica torre de babel, pareciera haber un mismo idioma, pero con diversos significados. Es decir, todos los dirigentes justicialistas y sus respectivos sectores coinciden en un común denominador: la incertidumbre alrededor del perfil que el candidato a la gobernación debía reunir. Una coalición dominante que atravesaba profundos cambios internos y será su proceso de reconfiguración el puente necesario para convocar a otros a un espacio en común, pero también a un juego no determinado de antemano.

Carlos Alberto Reutemann, el candidato

El proceso de acaparamiento, por parte del menemismo, del congreso nacional justicialista, es la última ofensiva hacia el movimiento de la renovación, permitiendo de esa manera despejar el camino para el control del PJ.²⁵ El comando electoral lanzado por el presidente Menem para fines de 1990 reflejaba esa nueva política de alianzas internas y externas, donde el partido funciona a estos fines -enfrentando a viejos dirigentes y promoviendo nuevas figuras- para consolidar nuevos poderes territoriales.

Siguiendo a Pucciarelli (2011) quien expone que luego de enfrentar al movimiento renovador y vencerlo, el internismo que asumió el esquema de poder político del menemismo, a la hora encarar la cuestión partidaria, era representado por una lucha en la imposición de estrategias por parte de sus agrupaciones

25 El alejamiento de la presidencia y vicepresidencia de Cafiero y Vernet, para tomar el lugar Eduardo y Carlos Menem en el partido, significó el último eslabón de esta cadena.

internas: rojos punzó y celestes. Los primeros apoyaron a Menem desde los tiempos de la interna del PJ a fines de la década de los ochenta (autodenominándose 12 apóstoles) y fueron los más activos durante su campaña electoral. Desde este espacio intentaban frenar las propuestas políticas partidarias opuestas al programa económico del presidente. Para ellos el horizonte programático estaba puesto en superar el escenario que presentaban los partidos tradicionales, apostando a la crisis de la UCR y disolución de los renovadores justicialistas, fundamentando el poder político y la construcción de su legitimidad en un nuevo movimiento social superador de la política que encarnaba el presidente Menem. Por otro lado, estaban los celestes, quienes habían formado parte de la renovación justicialista de la mano de Antonio Cafiero, y que en la gestión del presidente Menem ocupaban cargos ministeriales estratégicos, como el ministerio del interior, además de ser muchos de ellos altos funcionarios nacionales. Trataban de neutralizar la predica anti-partidaria de los rojos punzó, creyendo que el único modo de recuperar la gobernabilidad era reconstruyendo el desprestigiado régimen representativo, basando su legitimidad en el predominio institucional y poder electoral de los partidos. Celestes y ex renovadores, confluirán en el grupo aspen, seguidamente en el denominado grupo bauen, también conocidos como Blancos.

La estrategia electoral del menemismo y su proyección en Santa Fe no veía con buenos ojos la delicada situación por la que atravesaba el justicialismo provincial. La mayoría de los candidatos a gobernador confirmados no conseguían la resonancia que se esperaba debían tener.²⁶ Además, como resultado de una feroz interna, el congreso provincial del PJ no era el lugar más propicio para resolver y consensuar las candidaturas a diputados nacionales.

En el horizonte del PJ santafesino existía un escenario conformado, por un lado, con los dirigentes que habían protagonizado el desembarco menemista en septiembre de 1990, con el denominado, operativo cepillo, los rojos punzó: Paz, Truffaut y Kohan. Sumado a estos el dirigente rosarino, Cevallo.

Por otro lado, el gobernador y titular del partido justicialista, Reviglio y Diputados -los llamados “coroneles”- promocionando la candidatura de Fernando Caimmi y ofreciendo a Héctor García Sola, del desarrollismo santafesino (MID) la posibilidad de acercarse a las huestes del PJ; también Rubeo presentado su sublema “Primero Santa Fe” apoyado por diputados provinciales.

Desde el departamento Rosario, el senador provincial Ángel Baltuzzi, el diputado nacional Gualberto Venesia y el Intendente de Puerto San Martín, Lorenzo Domínguez convinieron la conformación de una “confederación” de

26 Hasta ese momento el PJ presentaba en el tribunal electoral 13 sublemas. Diario El Litoral 07/01/1991 Pág.5 Para mediados de año serán 28 los sublemas reconocidos. Diario El Litoral 10/05/1991, Pág. 5

sublemas departamentales.²⁷ Este sector tiene el objetivo de acercarse a dirigentes justicialistas de toda la provincia, en la búsqueda de candidatos con aquellos sublemas departamentales que ya se hayan conformado, o estén en vías de hacerlo, para luego confluir en un sublema provincial y competir en las elecciones de septiembre de 1991 bajo el lema justicialista.

Bajo este escenario provincial, Reutemann se autodefinía como extrapartidario. En su juventud fue un ídolo deportivo santafesino, corredor de fórmula 1, devenido en productor agropecuario del centro-oeste provincial. El 4 de enero de 1991, será la fecha que pasará a la historia en la vida del ex-deportista, invitado a Olivos donde el presidente Menem le ofrece la candidatura a gobernador por la provincia de Santa Fe. Al preguntársele si era hombre de Menem el deportista afirmó: “Aunque no soy justicialista vale la pena colaborar y trabajar para Santa Fe” además de ponderar las candidaturas de Usandizaga y Molinas.²⁸

En la búsqueda de los avales necesarios para la conformación de su sublema “Creo en Santa Fe” exponía a la prensa: “Mi convocatoria está dirigida a los dirigentes, cuadros, militantes y afiliados del justicialismo que quieran acompañarme, por sobre las cuestiones internas” a lo que Carlos “chango” Funes - ex asesor del Ministro del Interior Julio Mera Figueroa- agregó: “La convocatoria para avalar el sublema está por encima de las cuestiones internas, existen muchos compañeros justicialistas que quieren avalar esta candidatura”.²⁹ De esta manera, Creo en Santa Fe, manifestaba su distancia con respecto a los sectores de la coalición dominante del justicialismo santafesino que forman parte de la estructura partidaria y que tenían un rol protagonista en la interna del PJ santafesino.³⁰ En una de las tantas reuniones con el ejecutivo nacional, Reutemann pedía que: “El presidente limpie el panorama político para poder tener libertad a la hora de elegir las personas que lo acompañen en las postulaciones y que los problemas que hacen a la interna peronista no repercutan en las candidaturas”.³¹

Las estrategias de los dirigentes justicialistas, con mira hacia las elecciones provinciales de 1991, toman un nuevo giro producto de nuevas negociaciones internas. Revisan sus posturas y su lugar en la trama electoral provincial, donde

27 Diario El Litoral 13/03/1991, Pág. 7

28 Diario El Matutino 09/04/1991, Pág. 3

29 Diario El Litoral 08/04/1991, Pág. 5

30 Para fines de abril, Reutemann había recolectado 34.000 firmas en los 19 departamentos provinciales. Lo que consideraba, junto a sus operadores políticos, el inicio de una segunda etapa donde cada distrito elegirá su candidato. Funes, operador político del corredor, afirma ante la pregunta de si se mantuvo con “asepsia” su candidatura con respecto al PJ “lo que hemos buscado es una metodología distinta”. Diario El Litoral 30/04/1991, Pág. 18

31 Diario El Litoral 20/02/1991, Pág. 9

hasta el momento su objetivo primordial era cercar los votos que Uzandizaga podía fugar del justicialismo hacia el radicalismo.

El gobernador Reviglio, como presidente del partido, esperaba que luego de un proceso de decantación quedaran tres sectores, cada uno con potencial caudal electoral: un sector “histórico” liderado por Rubeo, un sector “contestatario” que conforma el equipo de Baltuzzi-Venesia y otro “emergente” protagonizado por la impensada candidatura de Reutemann. Por último y no por ello menos importante el sector de Caimmi y Sola, dos funcionarios del gobierno provincial.

Por otro lado, al menemismo le interesaba contener las expectativas que parte de la dirigencia justicialista provincial tenía con respecto a integrar una lista en las candidaturas a diputados nacionales por Santa Fe.

Cuando la intervención al PJ santafesino se hace manifiesta, el interventor designado, Oscar González diputado nacional por Córdoba y hombre cercano al funcionario nacional Manzano, decía: “La resolución suspende todos los términos inicialmente fijados en el calendario electoral (...) en Santa Fe había un peligro de dispersión política y las encuestas marcaban un fuerte deterioro”.³²

Así, quedaría por resolver, dentro del propio partido, las candidaturas a diputados nacionales para las elecciones nacionales que se iban a realizar después de las provinciales. Los candidatos se iban a definir sin elecciones internas, en donde jugaran un rol importante los sectores del justicialismo santafesino que conformaron los distintos sublemas provinciales. Aunque estos deberán superar dos factores: la influencia del consejo nacional justicialista, mediante el interventor Oscar González y los resultados de las elecciones provinciales, tanto como para gobernador y legisladores provinciales que resulten electos.

Ahora bien, volviendo estrictamente al terreno que arrojan las elecciones provinciales y teniendo en cuenta un panorama político provincial, que pronostica una posible derrota del justicialismo provincial en manos del candidato radical, el rosarino Horacio Usandizaga. ¿Hubo estrategias partidarias que podrían explicar la victoria del PJ y la llegada de Reutemann a la gobernación, dando el inicio a una tercera administración consecutiva en manos del justicialismo santafesino?

Para responder este interrogante y la dinámica del peronismo en esta provincia se ha privilegiado una óptica en función de su desempeño electoral bajo la Ley de lemas (Blando, 2002; Borello y Mutti, 2003, Puig, 1997; Robin, 2007; Venesia y Petracca, 1996). De esta manera, predomina una interpretación de un periodo histórico en donde los partidos consiguen “el éxito en la performance electoral” por

32 Diario El Litoral 22/06/1991, Pág. 5

los beneficios que le consiguió dicha ley al darle marco a su faccionalismo y garantizarle la victoria electoral por la sumatoria de los votos.³³

Ahora bien, Reutemann y su sector tuvieron que atravesar una interna partidaria que, a pesar de la intervención desde el Consejo Nacional y Ley de lemas mediante, no daba signos de agotamiento.

Por otro lado, el ex deportista se presentaba como extrapartidario y expresaba: “El peronismo no tiene posibilidades en la provincia. Si yo voy en un sublema como extrapartidario el peronismo irá detrás de mí como un furgón (...) entiendo que para cualquier partido un extrapartidario cae como un bombazo”.³⁴

Sin embargo, y a pesar de las reiteradas afirmaciones de Reutemann en torno a la distancia de su candidatura con respecto a la estructura partidaria justicialista santafesina, podemos observar cómo desde la conducción nacional del justicialismo, de la mano del interventor González, se propició un acercamiento con el sector que postulaba la candidatura a gobernador del rosarino y diputado nacional, Venesia, junto con el senador provincial Baltuzzi, el intendente de Puerto San Martín, Domínguez y el dirigente santafesino Jorge Obeid, estaban conformando un sublema provincial³⁵.

Es importante marcar que los dos sectores estaban llevando adelante su campaña electoral, antes de fusionarse, y que interpretaban, a su manera, lo que desde Nación se pedía para enfrentar las elecciones provinciales de 1991.

Es decir, por el lado de Reutemann, la gira provincial, el hecho de recorrer la provincia, significó la búsqueda de avales y el contacto con los sublemas y referentes departamentales que se iban conformando. Además de tímidos acercamientos a otro partido provincial como fue el PDP.

En cambio, por el lado del rosarino Venesia, el acercamiento al PSP en la búsqueda de la cristalización de una alianza partidaria que fue trunca por la negativa socialista a concurrir a elecciones bajo el lema justicialista, hizo finalmente que este sector vea como potable migrar al sublema que tenía a Reutemann como candidato a gobernador.

Finalmente, los dos confluyeron bajo el sublema Creo en Santa Fe, y es en este sentido que cabe marcar el porqué de este acercamiento, su sentido detrás de la escena. Es decir, tenían en común una necesidad que sobrepasaba las

33 Desde esta mirada la explicación sería que Horacio Usandizaga, dentro del lema UCR, fue el candidato más votado en las elecciones del 8 de septiembre de 1991. Sin embargo, el lema justicialista fue el que más votos recolectó, y dentro de este, el sublema que encabezaba Reutemann fue el que más votos obtuvo. Consagrándose, de esta manera, ganador de las elecciones.

34 Diario El Litoral 21/01/1991, Pág. 5

35 Este sector del justicialismo rosarino, llevo adelante a comienzos de 1991, el acercamiento con diferentes sublemas departamentales y con referentes provinciales del justicialismo a la manera de una confederación de sublemas.

diferencias: alejarse de aquellos sectores del justicialismo santafesino que habían participado activamente en las decisiones partidarias durante la década del ochenta.

Esto nos lleva a concluir que más allá de las declaraciones del gobernador electo con respecto a su independencia y autonomía en su condición de extrapartidario, el justicialismo santafesino proveyó desde sus filas a buena parte de los integrantes del sublema Creo en Santa Fe y fue esta estrategia interna decisiva para consagrarse gobernador de la provincia y sortear una interna partidaria.

Además, como pudimos postular en este artículo, en el justicialismo santafesino desde 1983 a 1990 se asiste a un proceso en donde no se plasma la consolidación de una coalición dominante estable y cohesionada. Esta confrontación partidaria, más que sólo un antecedente a la aparición de Reutemann es un elemento fundamental para comprender su origen.

El 8 de septiembre de 1991, Creo en Santa Fe obtuvo una holgada mayoría sobre los demás sublemas del PJ. Logro 10 bancas de 15 que obtuvo el justicialismo en la Cámara de Senadores y en la Cámara de diputados 20 bancas de 28 que obtiene el lema electo según la Constitución provincial. El tablero político provincial luego de las elecciones de septiembre 1991 da muestra de una clara victoria del sublema justicialista: Creo en Santa Fe dentro del lema PJ.

Entonces, la victoria electoral de Reutemann significó para el PJ santafesino una etapa en donde sus sectores internos, enfrentados entre sí, necesitaron de nuevas negociaciones y acuerdos. La coalición dominante del justicialismo santafesino debe generar un nuevo consenso en cuanto a reglas para la competencia interna que le permita a su estructura partidaria adaptarse a los desafíos. Si bien Creo en Santa Fe tendrá un rol preponderante en el escenario político, el resto de los sectores internos del justicialismo santafesino buscarán el protagonismo y los espacios necesarios a la hora de dialogar y negociar desde sus respectivos lugares: la legislatura y un partido provincial, si bien intervenido, en vías de su normalización interna.

El nuevo gobierno provincial, encabezado por Reutemann, tendrá la tarea de entablar un canal de comunicación con el resto de los legisladores que no formaban parte del sublema Creo en Santa Fe, quienes competirán internamente en busca de espacios desde donde desafiar las estrategias que desarrolle el propio Reutemann y sus allegados a la hora de conformar una nueva coalición dominante más amplia, incorporando a los sectores internos más importantes a través de nuevas negociaciones y acuerdos.

Conclusión

En la década del 80', el peronismo atravesó un proceso de "partidización" sin precedentes. Anteriormente, los subgrupos peronistas más importantes operaban fuera del PJ y perseguían fines no electorales, pero, después de 1983, la existencia de un régimen democrático estable indujo a la mayoría de estas organizaciones a integrarse a la actividad partidaria.

En el espacio santafesino se asiste a un proceso que, durante 1982 – 1987, no plasma la consolidación de una estructura partidaria estable y cohesionada. Las distintas líneas internas partidarias se constituyeron en elementos desestabilizadores del mapa de poder organizativo. Bajo la tradicional rivalidad territorial norte – sur, se agazapa un conflicto crónico que encuentra en las interpelaciones provenientes del ambiente electoral la única instancia de agrupamiento y acuerdo partidario.

Serán estos bajos niveles de rutinización e institucionalización, su perenne informalidad, la supervivencia de lo que Aboy Carlés (2001) define como una perspectiva de tradición fuerte y el fortísimo desafío que en el ambiente electoral le presentará el alfonsinismo, los factores que volverán viable su adaptación en la emergencia de la nueva etapa abierta con la transición democrática, la transición de modelo de acumulación y los cambios en la sociedad.

Nuestra investigación sobre el caso santafesino, en torno a la larga marcha de los ochenta a los noventa con su corolario en torno a la candidatura en 1991 de Carlos Alberto Reutemann, nos ha permitido proponer una visión alternativa. Por un lado, no se puede entender su surgimiento como un epifenómeno solo dependiente de la transformación y devenir de la política nacional.

Por otro lado, su llegada representa un cambio partidario que es producto de luchas e internas inherentes a la política distrital. Estos enfrentamientos y desacuerdos intrapartidarios, que tienen que ver con la formación de líneas o sectores internos, pero también, con una dinámica y volatilidad en sus instituciones, nos advierte que el partido provincial no es un actor en absoluto pasivo o secundario respecto a la aparición de Reutemann.

Hemerotecas consultadas

Diario *El Litoral* (Santa Fe), Diario *Matutino* (Santa Fe), Diario *La Capital* (Rosario),
Diario *Rosario/12* (Rosario)

Bibliografía consultada para la elaboración del artículo

- Aboy Carles, G.** (2001). Las dos fronteras de la democracia argentina: la reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem, Buenos Aires, Homo Sapiens.
- Blando, O.** (2002). Derecho y política: de la ley de lemas a la reforma política y constitucional en Santa Fe, Rosario, Editorial Juris.
- Borello, R y Mutti, G.** (2003). “La ley de lemas en la provincia de Santa Fe”. En: Actas del VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP, Rosario, Argentina.
- Lefort, C.** (1990). La invención democrática, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Levistky, S.** (2005). La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983 – 1999, Buenos Aires, Siglo XXI Editora Iberoamericana.
- Leiras, S.** (2012). Democracia y estado de excepción, Argentina, 1983-2008; Rosario, Prometeo.
- Novaro, M.** (1995). “Crisis de representación, neopopulismo y consolidación democrática”, en Sociedad n° 6, Buenos Aires, p. 100
- Nun J. y Portantiero, J. C.** (1987). (comp), Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina, Buenos Aires, Puntosur
- O’Donnell G. y Schmitter, P.** (1989). Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas, Buenos Aires, Paidós.
- Pucciarelli, A.** (2011). “Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal”, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Robin, S.** (2007). “Régimen electoral y sistema de partidos. La influencia de la ley de lemas sobre el sistema de partidos en la provincia de Santa Fe”, Tesis inédita de Maestría, UNL.
- Schedler, A.** (2006). “La incertidumbre institucional y las fronteras borrosas de la transición y la consolidación democráticas” en Estudios Sociológicos Vol XXII N° 1, pp. 26.
- Schmucler, H.** (1990). “Innovación de la política cultural en la Argentina” en AAVV, ¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? Innovación cultural y actores socioculturales, Buenos Aires, Clacso.
- Venecia, J. C. y Petracca A.** (1996). Ley de lemas: alternativas de reforma político-electoral en Santa Fe, Rosario, H. Sapiens.

Actores civiles y partidos políticos en el proceso de reforma electoral. Santa Fe, 2003-2004

CORINA MARENONI

corina_marenoni_2811@hotmail.com

FHUC-UNL

Resumen

Me propongo en esta instancia poder comenzar a estudiar una de las reformas electorales implementadas en la provincia de Santa Fe plasmada en la ley N° 10.524 en el marco del concepto *democracia deliberativa* que expone Habermas, H (1999). Este concepto se sustenta en el estudio de las condiciones comunicativas en la cuales los procesos políticos cobran significado. Para ello, es central tener en cuenta la multiplicidad de formas de la comunicación donde se va configurando aquella idea de voluntad común. En este punto, es donde los aportes de Habermas pueden resultar interesantes puesto que él plantea un diálogo tanto con la noción de democracia proveniente del republicanismo como del liberalismo donde dicha voluntad no sólo se configura “por medio de la autocomprensión ética, sino también mediante acuerdos de intereses y compromisos, mediante la elección racional de medios para un fin” (pp.239). Habermas nos propone un modelo teórico que integre ambas posturas pero agrega el condimento de la intersubjetividad de orden superior que contempla tanto los procesos deliberativos que se llevan a cabo en las cámaras parlamentarias como así también las formas que adquiere la comunicación en la esfera de la opinión pública. Estas últimas, pueden configurar escenarios “donde pueden tener lugar una formación más o menos racional de la opinión y de la voluntad común sobre temas relevantes para el conjunto de la sociedad y sobre materias que requieren una regulación (...) y pueden desembocar en resoluciones de carácter legislativas” (pp.239).

Palabras clave: Partidos Políticos / Régimen Electoral / Ley de Lemas / Democracia Deliberativa

Introducción

El estudio de las reformas electorales, a lo largo de los últimos veinte años, despierta gran interés en los científicos sociales, particularmente en la Ciencia Política y comienzan a vislumbrarse nuevas perspectivas teóricas respecto a cómo estudiar los sistemas electorales. Como sostiene García Fátima (2005:5) “el análisis de los sistemas electorales puede llevarse a cabo tomando éste como variable independiente o explicativa y como variable dependiente o a explicar. La mayor parte de las investigaciones en las últimas dos décadas se han ocupado del análisis del sistema electoral como variable independiente y sus impactos sobre el sistema político (...) La respuesta a cuándo, cómo y por qué se reforman los sistemas electorales es todavía una asignatura pendiente”. Por lo tanto, hay más investigaciones abocadas al estudio de los efectos del sistema electoral sobre otras dimensiones del sistema político que en comprender cómo y por qué se cambian las reglas del juego.

Scherlis (2014:305), quien realiza un breve e interesante análisis de los diversos enfoques, sostiene que a pesar de sus diferencias, hay varios autores que están de acuerdo en que “atribuir las reformas en todos los casos al interés de los políticos por mejorar su situación en términos electorales no explica la realidad política de la reforma electoral”. Por lo tanto, debemos dejar de mirar a las reformas electorales únicamente como una acción racional que llevan a cabo las elites políticas para maximizar sus ganancias electorales. La racionalidad existente en los actores políticos debe ser explicada en términos más amplios y contemplar la legitimidad como un factor clave para el estudio de los regímenes electorales. En este sentido, la mirada de la sociedad en democracia puede jugar un rol importante y, hasta incluso, convertirse en el motivo principal que incentive a los actores políticos a llevar a cabo una reforma.

Me propongo en esta instancia poder comenzar a estudiar una de las reformas electorales implementadas en la provincia de Santa Fe plasmada en la ley N° 10.524 en el marco del concepto *democracia deliberativa* que expone Habermas, H (1999). Este concepto se sustenta en el estudio de las condiciones comunicativas en las cuales los procesos políticos cobran significado. Para ello, es central tener en cuenta la multiplicidad de formas de la comunicación donde se va configurando aquella idea de voluntad común. En este punto, es donde los aportes de Habermas pueden resultar interesantes puesto que él plantea un diálogo tanto con la noción de democracia proveniente del republicanismo como del liberalismo donde dicha voluntad no sólo se configura “por medio de la autocomprensión ética, sino también mediante acuerdos de intereses y compromisos, mediante la elección

racional de medios para un fin” (pp.239). Habermas nos propone un modelo teórico que integre ambas posturas pero agrega el condimento de la intersubjetividad de orden superior que contempla tanto los procesos deliberativos que se llevan a cabo en las cámaras parlamentarias como así también las formas que adquiere la comunicación en la esfera de la opinión pública. Estas últimas, pueden configurar escenarios “donde pueden tener lugar una formación más o menos racional de la opinión y de la voluntad común sobre temas relevantes para el conjunto de la sociedad y sobre materias que requieren una regulación (...) y pueden desembocar en resoluciones de carácter legislativas” (pp.239).

Por lo tanto, abordar la reforma electoral que se llevó a cabo en Santa Fe en el año 2004 implica también poner las lentes en las acciones llevadas a cabo por algunos actores de la sociedad civil que puso en jaque a las elites políticas dirigentes y se transformó en factor clave para comprender por qué se llegó al reemplazo de la Ley de Lemas por las PASO.

Este tipo de actuaciones que realizaron en concreto algunos actores claves dentro de los que se destacan asociaciones civiles como Despertar (perteneciente a la ciudad de Rosario) y Ágora (de la ciudad de Santa Fe), pero también las universidades nacionales de Rosario y Santa Fe fue posible en tanto y en cuanto se vivía en la provincia algunos efectos que trajo consigo la crisis de representación política que agitó al país en el año 2001 y que posibilitó el mayor involucramiento por parte de la sociedad civil al mismo tiempo que habilitó el surgimiento de nuevas demandas de tipo horizontal. Estas demandas, de las cuales sólo abordaré la vinculada a la idea de una necesidad de reforma electoral en Santa Fe, surgieron en el ámbito de la informalidad, de la comunicación producida en la esfera pública, como expone Habermas.

La Ley de Lemas que funcionó a lo largo de más de 10 años, constituyó siempre un conflicto entre el oficialismo (Partido Justicialista) y los partidos de la oposición. Sin embargo, ello no fue suficiente para que el partido de gobierno tomara la decisión de modificar el régimen electoral. Hubo que esperar hasta el año 2003 para que el conflicto se ampliara e incorpore a sectores de la sociedad civil y, aquellos conflictos de intereses, que expone Habermas, requirieron de la necesidad de llegar a un acuerdo o compromiso que no se alcanzó mediante discursos éticos. En 2003 hubo un acuerdo mayoritario y un compromiso asumido de cambiar el régimen electoral mediante negociaciones y la disposición por parte de la mayoría de los actores políticos de cooperar y lograr resultados aceptables para todas las partes.

La presión social y los resultados electorales del año 2003 se convirtieron en elementos centrales para acelerar una reforma electoral al arrojar luz acerca de la

disfuncionalidad del sistema vigente hasta ese entonces y buscando la generación de un consenso para apuntalar el cambio. Podríamos sostener que mientras para la oposición los factores contingentes eran de resultado, esto es modificando la ley obtendrían mejores resultados, para el Partido Justicialista los factores contingentes fueron de acto porque el costo político de no reformar sería más alto, producto de la impugnación social al sistema que se desplegó en ese momento.

El presente escrito se organiza en dos momentos puntuales, el primero se aboca al análisis del contexto que hace posible la existencia de determinadas condiciones para la emergencia de demandas de tipo horizontal. Una segunda instancia donde se analizará el rol que jugaron algunos actores de la sociedad civil en el proceso de la democracia deliberativa que plantea Habermas, es decir, de aquel tipo de comunicación que emerge en la informalidad del sistema político pero que posee un poder legitimador lo suficientemente interesante como para explicar por qué las elites políticas santafesinas se vieron envueltas en procesos de cooperación y negociación con el objetivo de modificar el régimen electoral en el seno de la legislatura.

1. El contexto como condición para la emergencia de demandas de tipo horizontal. La crisis y sus efectos en la representación política

El año 2001 pareció condensar un conjunto de fenómenos complejos en todos los niveles de la sociedad que eclosionaron y estallaron dando inicio a una de las crisis más grandes de la historia argentina. Crisis que se manifestó en lo económico, lo social y lo político desatando tras de sí un sinfín de procesos y de transformaciones. Siguiendo a Buchruker (2010: 34), el término de crisis se usa para dar cuenta de una “perturbación masiva y bastante prolongada del sistema político o económico de un país (...) Durante las crisis la población toma conciencia de que una o varias de las minorías especializadas que gestionan los subsistemas de las sociedades complejas están fracasando en el desempeño de sus funciones habituales (...)” dando cuenta, así, de una incapacidad real para resolver los problemas que aquejan a la sociedad.

Evidentemente en la Argentina del 2001 se puso de manifiesto una fuerte crisis de representación política donde la sociedad civil intentó dar cuenta a la elite política gobernante, pero también a los partidos políticos todos, que el vínculo que los unía estaba fragmentado. Ello no implica que la crisis haya impactado en el nivel nacional o en los espacios subnacionales de la misma manera ni en el mismo

tiempo. Lo cierto es que esta crisis podría comprenderse en términos de Bernard Manin (2006), como un momento de transición y de cambios al interior de la propia democracia, una metamorfosis de la representación política que vendría a ser el pasaje de una democracia de partidos a una democracia de la opinión pública o de audiencia. Manin sostiene esta conceptualización a partir de los cambios que se producen en lo que él denomina los principios de la representación, a saber: la elección de representantes a intervalos regulares, la independencia parcial de los representantes, la libertad de la opinión pública y la toma de decisiones tras el proceso de discusión.

En 2001, gran parte de la sociedad argentina se encargó de mostrar a las elites políticas la presencia y el poder del pueblo al recordarles que la revocabilidad de sus mandatos o su propio sostenimiento en los órganos de poder dependen de una elección, y quién elige es la sociedad. En esta instancia, las modalidades de soberanía indirecta que expone Rosanvallon (2006) hicieron su aparición con fuerza. Estos diferentes rostros, el pueblo-vigilante, el pueblo-veto y el pueblo-juez, se manifestaron de múltiples formas. La ciudadanía, lejos de impugnar a la democracia como régimen político, se abocó a vigilar, denunciar e impugnar todo aquello que consideraba que, precisamente, atentaba contra el buen funcionamiento del régimen político. También, la crisis trajo consigo la emergencia de formas de participación por parte de la sociedad civil en defensa de la democracia. De esto modo, la crisis nacional tuvo algunos efectos colaterales en la política santafesina, entre las que se manifiesta el surgimiento de demandas de tipo horizontal con el objetivo de cambiar algo que, al menos, algunos actores de la sociedad civil consideraban no solo injusto sino ilegítimo y antidemocrático.

En 2003 en la provincia de Santa Fe, algunos actores de la sociedad civil tomaron cartas en el asunto para denunciar públicamente y construir con mayor fuerza en la opinión pública la idea, para nada errada, de que el sistema electoral vigente hasta ese momento no sólo que no funcionaba sino que atentaba contra la misma noción de democracia. Recordemos que cuatro de las tres elecciones al cargo de gobernador bajo la ley de lemas, el candidato más votado no fue quien ocupó el sillón del Brigadier. Como sostiene Manin (2006:159) “Los representantes han de someterse a una reelección, son conscientes de que tendrán que rendir cuentas y que, cuando llegue el momento, ya no bastarán las palabras. Saben que sus posiciones serán enjuiciadas cuando, llegado el día de las elecciones, el electorado dicte su veredicto sobre sus acciones pasadas”.

Por otro lado, la provincia de Santa Fe venía con algunas tensiones y problemas que aumentaban la desconfianza ciudadana y socavaban el vínculo entre gobernantes y sociedad. La tremenda catástrofe que significó la inundación de la

ciudad de Santa Fe, las denuncias constantes de corrupción política, las tensiones al interior del propio gobernante fueron todos elementos que sumaron a la crisis de legitimidad política.

Como decíamos, en Santa Fe, en plena campaña electoral del año 2003, algunos hicieron sentir su voz sobre la disfuncionalidad del régimen electoral y colocaron al partido gobernante en una compleja situación. Es aquí donde emergen aquellas condiciones necesarias que plantea Habermas y que abren múltiples formas de comunicación, tanto formales al interior de la misma elite política y las cámaras legislativas como aquellas informales que dan forma a la opinión pública y donde la prensa cobró un rol clave. Por lo tanto, la crisis de representación política del 2001 a nivel nacional y los procesos que se estaban desencadenando a nivel provincial abrieron una importante puerta para posibilitar la participación de diversos actores de la sociedad civil en defensa de la democracia.

2. El proceso de la democracia deliberativa

2.1. El poder de la comunicación en la esfera de la opinión pública

Para poder comprender los motivos por los cuales se reformó la ley electoral en el año 2004 en la Provincia de Santa fe, consideramos necesario poder describir brevemente algunos de los efectos que generó en el sistema político la aplicación de la Ley de Lemas. La Ley N° 10.524 aprobada el 9 de noviembre de 1990 y publicada en el boletín oficial el 14 del mismo mes y año, más conocida como Ley de Lemas, estuvo vigente por más de una década en la provincia de Santa Fe. Entendemos que la aprobación de esta Ley estuvo vinculada a la fenomenal crisis interna que el Partido Justicialista sufría a inicios de los años 90 y a la imperiosa y escandalosa corrupción que atravesaba el gobierno de Reviglio. Como decía Carlos Colombo, en una nota en el diario la Capital:

El gobierno justicialista venía sumamente golpeado y enfrentaba una interna fratricida dentro de sus líneas internas, por lo que retener el Sillón del Brigadier López en las elecciones a gobernador de septiembre de 1991 era una empresa casi imposible en el marco del anterior sistema electoral [1]

En este sentido y como mencionamos anteriormente, el sistema electoral impuesto en la Provincia de Santa Fe y cuya primera aplicación es en el año 1991 para la totalidad de los cargos electivos, es el de Doble Voto Simultáneo o Ley de

Lemas. Este sistema permite que el voto de cada ciudadano/a sea válido para el Lema -o Partido Político o alianza electoral- y, al mismo tiempo, al Sublema -o candidato/a- inscripto para la competencia electoral. A su vez, tiene una característica adicional que consiste en que cada voto emitido para un Sublema es acumulativo al Lema. En otras palabras, cada voto válido emitido para cada candidato se suma al total de votos obtenidos por el Partido Político o Alianza electoral.

Como todo sistema electoral, la Ley de Lemas no se encuentra ajena a las diferentes críticas que se efectúan a favor y en contra de su aplicabilidad y su sostenibilidad en el tiempo. Estas críticas, habilitadas por el contexto de crisis política en argentina y en la provincia, se convirtieron en demandas de tipo horizontal que exigían reformas al sistema, tal como plantea Habermas. Curiosamente cuando recorremos las expresiones de las personalidades políticas, durante la campaña del año 2003, observamos que son sólo algunos de los dirigentes del Partido Justicialista quienes alzan la voz a favor de este sistema electoral. Por su parte, la oposición en conjunto condena el sistema electoral por no expresar fielmente la voluntad popular en la elección de los gobernantes. En este sentido, nos interesa recuperar algunas voces del momento. Carlos Reutemann, en un esfuerzo por justificar las “bondades” del sistema, sostiene:

Mi objetivo es que el justicialismo siga siendo gobierno en santa fe. Por eso, cuando me vienen a plantear que tienen interés en ser candidatos, los aliento y les doy aire porque el sistema electoral, tan criticado y vapuleado, ha permitido la apertura para aquel que quiera participar [2]

Por su parte, Jorge Obeid minimizando el impacto de la Ley en las elecciones 2003 señalaba que:

Si bien es verdad que no hay ningún sistema electoral químicamente puro y siempre, dentro de los márgenes, se orientan a buscar beneficios políticos, también es verdad que cuando a uno la gente lo apoya, con el sistema que sea gana. Y si la gente no lo quiere, por más artilugios que emplee y por más ingeniería que haga, no gana. Por eso a mí no me preocupa el sistema que se utilice (...) [3]

En el caso de la oposición, como ya mencionamos, encontramos que todo el arco político se manifiesta en contra de la Ley de lemas, el principal candidato opositor, Hermes Binner sostuvo:

Desde Rosario, el intendente y candidato a gobernador Hermes Binner dobló la jugada, reclamándole que la derogación del régimen no sólo se defina, sino que se haga operativa antes de las elecciones del 7 de septiembre (...) [4]

El Partido Demócrata Progresista (PDP) consideraba más que urgente derogar la ley de Lemas y la lista sábana y propiciar la reforma constitucional. Finalmente el Partido Comunista Revolucionario (PCR), que no se presentó a las elecciones expresaba:

Arribistas sin principios ni programas, centenares de lemas y sublemas y más de 40.000 candidatos han dividido al pueblo (...) [5]

Tal como demuestran algunas fuentes provenientes de la prensa, el conflicto entre intereses respecto del régimen electoral es evidente y, si bien los partidos de la oposición de han manifestado en contra de la ley de lemas desde su aprobación, no ha surtido ningún efecto que lleve al partido gobernante a querer cambiar un régimen que, en términos de la acción racional, le convenía para continuar reproduciéndose en el poder.

Sin embargo, la campaña del 2003 va a sumar un ingrediente interesante que va a colocar al partido gobernante frente a un dilema. Por lo que, a esta impugnación a la Ley de Lemas por parte de los partidos políticos de la oposición, debemos sumar aquella que provenía de diversos sectores de la sociedad civil y que tiene su expresión en un grupo de académicos y ONGs que apuntaban a la derogación de la Ley de Doble Voto Simultáneo.

Un grupo de organizaciones de la sociedad civil y de académicos de la provincia, comenzaron el lunes a juntar firmas entre los candidatos a gobernador en favor de la derogación de la ley de Lemas (...) [Este grupo de académicos y organizaciones de la sociedad civil] se comprometen a bregar por la derogación del actual sistema electoral provincial que daña la representación política y ahonda el descreimiento del conjunto de la ciudadanía (...) [6]

Los y las ciudadanos/as agrupados/as en “Despertar Rosario” junto con la Red Ágora de la ciudad capital, comenzaron intensamente su labor unos meses antes de la campaña electoral del año 2003, lanzando una campaña convocando a diversos actores sociales y políticos a participar de un debate colectivo para la construcción de un nuevo sistema electoral. Uno de sus representantes, Juan Carlos Cerilli manifestó al respecto:

“Con la Ley de Lemas la vocación civil de ir a votar queda totalmente desvirtuada en el momento del recuento, porque se vota un candidato y el voto lo recibe otro. Es por eso que proponemos algo diferente, que nos beneficie a los ciudadanos, no sólo a los partidos políticos (...) Nosotros despertamos, queremos hacer ver que necesitamos otras cosas, que el cambio tiene que venir, que tenemos derecho a exigir honestidad y transparencia en los actos públicos. Es la única forma de producir un cambio, no estamos en contra de nadie sino a favor del ciudadano.” [7]

Esta iniciativa colocaba a las elites políticas en una situación de mayor presión por parte del público al comprometer a los diversos candidatos a gobernador a derogar la Ley de Lemas en caso de que ganase la elección. Como expone Scherlis:

“la mirada del público opera en contextos democráticos, como mínimo, como una limitante para el margen de maniobra de las élites políticas (...) Las limitaciones que enfrentan las élites en términos de la legitimidad de sus actos requieren una especial atención en una teoría de la reforma electoral” (2014:305)

Por lo tanto, no se puede pensar la reforma electoral únicamente en términos de elección racional puesto que las cuestiones de legitimidad aparecen como grandes limitaciones a la capacidad de movilidad de los actores políticos. El candidato del Partido Justicialista y distintos miembros de dicha organización a pesar de intentar sostener un régimen electoral que los beneficiaba, encontraron límites en la presión social y en la relación que estos últimos entretejieron con algunos sectores de la oposición.

Estas fuertes impugnaciones encuentran su fundamento en los paradójicos resultados electorales que arrojaron a lo largo de su aplicación. En tres de las cuatro elecciones al ejecutivo provincial que se dieron con ésta Ley -1991, 1995 y 2003-, dieron como candidato más votado al opositor, antes que al oficialista. Efectivamente, a lo largo de toda su aplicación, el régimen electoral mostraba sus defectos y exponía los incumplimientos de las expectativas básicas del sistema. La acción racional en términos de maximización de los beneficios electorales por parte del Partido Justicialista puede justificar el sostenimiento de la Ley de Lemas pero no la reforma. Como sostiene Scherlis:

“un sistema electoral puede ser percibido como defectuoso sin que se presenten las condiciones para que se desencadene el proceso que lleva a su modificación” (306).

A lo largo de la campaña 2003, la fuerte presión social se mecía como la espada de Dámocles sobre la Ley de Lemas y sobre el Partido Justicialista. La estrategia implementada por diversos actores de la sociedad civil de hacerles firmar una carta compromiso fue un acto contundente. La misma expresaba:

“Mediante la presente carta compromiso declaro mi voluntad de derogar la Ley de Lemas, en caso de asumir como Gobernador de Santa Fe para el período 2004-2007 (...) Por ello en respuesta a las demandas y expectativas de la sociedad Santafesina, trabajaré en pos de la modificación del sistema electoral vigente.” [8]

Retomando el planteo teórico de Habermas, podríamos pensar la existencia de un conflicto en la política santafesina donde estaban surgiendo determinadas demandas por parte de la sociedad civil y de las condiciones que hacen posible que esas demandas se transformen en un conflicto que al menos provoque la necesidad de buscar algún tipo de acuerdo o negociación o sino el compromiso por parte de algunos actores políticos de cambiar el régimen electoral vigente. Estos acuerdos o compromisos sobre intereses puntuales se llevan a cabo, según Habermas, como una formación de compromisos entre distintas partes que se sustentan en potenciales de poder y en potenciales de sanción. Ante ello, la presión social que se ejerce sobre el partido gobernante en el contexto de las elecciones no es un dato menor puesto que logra obtener, al menos, el compromiso y una cierta disposición a colaborar por parte de las elites políticas (puntualmente sobre los candidatos de las distintas expresiones políticas partidarias) con el fin de obtener resultados que pueden ser aceptables para las partes que están en conflicto.

El resultado más paradójico en la implementación de la Ley de Lemas se visualiza en su última aplicación electoral que arroja como resultado una amplia diferencia entre el principal candidato opositor, Hermes Binner (Partido Socialista), y el candidato oficial, Jorge Obeid (Partido Justicialista), de más de 250.000 votos. El candidato por el socialismo, Hermes Binner, concentra en su figura una representación electoral que se ubica en el orden del 37,82%, mientras que el gobernador electo Jorge Obeid capta una voluntad del electorado del 20,45%; es decir, una diferencia del 17,37% a favor del candidato derrotado, toda una paradoja. En este sentido y como sostienen Rulli, M. y Lapas, F. (2006:9) “La Ley de Lemas (...) viola el principio representativo ya que la acumulación de los votos puede dar como resultado representantes que no han logrado el apoyo de la mayor parte de los ciudadanos, es decir, que su implementación permite que no se respete la voluntad popular expresada en términos mayoritarios en la elección de determinadas opciones electorales y en el rechazo de otras.”

Estos resultados electorales terminaron por consolidar la demanda por parte de la sociedad civil respecto al mal funcionamiento del régimen electoral. El proceso de la democracia deliberativa que propone Habermas encuentra en el proceso de la formación democrática de la opinión un factor clave para comprender lo sucedido en el caso que estamos analizando. La multiplicidad de formas que adquiere la comunicación está relacionada con la idea habermasiana de la intersubjetividad de orden superior, esto es, los procesos de entendimiento y las pretensiones de validez que adquieren los discursos de tipo deliberativos. Los planteos que llevan a cabo diversos actores de la sociedad civil están conectados con la formación informal de la opinión y la elección racional de medios por parte de dichos actores para lograr su fin. En palabras de Habermas, “la opinión pública transformada en poder comunicativo mediante procedimientos democráticos no puede mandar ella misma, sino sólo dirigir el uso del poder administrativo hacia determinados canales”.

Con ello, entramos a un momento de la democracia deliberativa donde el gobernador electo, tras haber firmado la carta compromiso que lo obliga a reformar el régimen electoral, envía a las cámaras el proyecto que propone la derogación de la ley de lemas y su reemplazo por las PASO. El proceso deliberativo continúa por los canales informales pero ahora se suma el debate al interior de la Cámara de Diputados y de Senadores.

2.2 El proceso deliberativo en la esfera formal: los debates en la legislatura provincial

Expresamos más arriba que 2003 el proceso de la reforma del régimen electoral adquiere dinamismo propio: la presión social mezclada con los resultados electorales preparó el cóctel que obligó al Partido Justicialista a tener que tomar el camino de la reforma aunque ello implicase una incertidumbre mayor para el partido gobernante. Mientras en la oposición política y en la sociedad civil se encontraba el convencimiento de derogar la Ley de Lemas, en el Justicialismo santafesino (y a pesar de sus esfuerzos por defender el régimen) el margen de maniobra para el cálculo electoral racional fue escaso y dividió las aguas. No es intención en este punto del presente escrito realizar un análisis de los discursos que se expresaron al interior de la legislatura provincial sino solo marcar los acuerdos y desacuerdos expresos en torno a la modificación del régimen electoral, así como los compromisos asumidos a pesar de la divergencia de intereses que se ponían en juego.

Como expone Habermas, al abordar el proceso deliberativo de la democracia, frente a las condiciones de pluralismo social sería errado no ver que detrás de los objetivos que pueden considerarse políticamente relevantes para una comunidad, se encuentran intereses y orientaciones valorativas que no forman parte de los discursos éticos que plantea el republicanismo. Cuando dichos intereses entran en tensión y/o en conflicto y se torna imposible la posibilidad de lograr un consenso, surgen los llamados acuerdos o compromisos que forman parte o son el resultado de negociaciones entre los diversos actores presentes en el proceso y, por ende, los valores éticos que pregonan los republicanos no tendrían anclaje real alguno. En este trabajo, podemos vislumbrar al menos tres tipos de tensiones o de conflictos en función de los actores que intervienen: a) el que se desenvuelve entre la sociedad civil y las elites políticas; b) el que contiene a la misma elite política pero enfrentando al oficialismo y a la oposición y, por último c) el que surge al interior del propio oficialismo. Los potenciales de poder y los potenciales de sanción operarían de diversas formas en relación a los actores identificados. Veamos, cómo operó en el seno de las elites y del parlamento el debate de la derogación de la Ley de Lemas.

El proceso mismo de reforma electoral al interior del poder legislativo comienza en el año 2004, momento que podríamos pensar como una segunda instancia donde los recursos de poder de los diversos partidos políticos pero también de la sociedad civil continúan operando. A pocos días de iniciada su gestión el Gobernador Jorge Obeid, envió el Mensaje N° 2713 a la Cámara de Diputados que “establece la derogación de la ley de lemas y su sustitución por un sistema de elecciones internas, abiertas, obligatorias y simultáneas” [9].

El tratamiento en la Cámara de Diputados se hizo esperar hasta el 19 de agosto, sesión en la que todos los diputados parecían estar de acuerdo en ponerle fin a la ley de lemas aunque existieron diferencias respecto de cuál sería el sistema electoral que la reemplazaría. Nohlen (1992:15) cuando analiza los objetivos de una reforma electoral distingue entre dos orientaciones finalistas: “una, que acentúa la mayor participación; la otra, que se preocupa más por la capacidad funcional del sistema político. Las reformas deben concebirse como vehículo para que los electores puedan expresar lo que quieren: qué candidatos, qué partido, qué política; su objetivo debe ser, por lo demás, hacer posible la política y no impedirla”. Si bien no es nuestra intención discutir aquí la finalidad de la reforma electoral, sino los motivos que la hicieron posible, lo cierto es que hay una percepción relativamente compartida por todos los diputados no sólo en relación a que la Ley de Lemas no da para más, sino que también es necesario establecer objetivos cooperativos para dotar de una nueva legitimidad al sistema político.

El bloque del Partido Socialista, la Unión Cívica Radical y el Partido Afirmación para una República Igualitaria apoyaron la derogación de la Ley de Lemas pero presentaron sus reparos respecto a la implementación de las Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias –PASO- plasmadas en el mensaje del gobernador. Con modificaciones al proyecto original, pero sin afectar el espíritu que lo anima, se dio media sanción al Mensaje N° 2713 con un total de 48 votos afirmativos, una abstención y una ausencia, pasando al Senado para su tratamiento.

Es en la Cámara de Senadores donde se evidencian más fuertemente las diferencias hacia el interior del Partido Justicialista, donde ocupan 15 bancas de las 19. La estrategia del justicialismo santafesino era sin dudas dilatar la mayor cantidad de tiempo posible el tratamiento hasta lograr un acuerdo interno. El senado realizó modificaciones al proyecto del ejecutivo donde un sector del bloque justicialista propuso sostener el sistema de Lemas en municipios y comunas de segunda categoría -las excepciones son Santa fe y Rosario- e instalar el sistema de PASO para cargos provinciales -Gobernador y Vice, Senadores y Diputados. El proyecto vuelve a Cámara de Diputados, con un sin fin de críticas por parte de todo el arco opositor, hasta presentaciones en la justicia acerca de la ilegitimidad de la votación puesto que en la misma 11 de 19 Senadores se abstuvieron, dando como resultado 8 votos positivos de la bancada oficial.

Nuevamente en la Cámara de Diputados el 21 de octubre de 2004, el bloque de la Unión Cívica Radical en palabras de su presidente, Santiago Mascheroni, manifestó la irregularidad cometida en la Cámara de Senadores e insistió en que se viola el principio de igualdad ante la ley de la ciudadanía al elegir candidato con dos sistemas electorales distintos -por un lado el provincial, por otro el local-. Es así que la Cámara de origen resuelve no tomar en consideración las modificaciones efectuadas por la Cámara Alta e insistir con el proyecto que tiene media sanción de la sesión del 19 de agosto, todo esto a propuesta del Bloque del Partido Justicialista. En definitiva, insistir con el proyecto que deroga en todas las categorías electorales -provinciales y locales- la Ley de Lemas, para ser suplantado por el de las PASO. Este proyecto es ratificado por la abrumadora mayoría que le había dado media sanción: 48 votos afirmativos, 1 abstención y 1 ausencia.

Finalmente, los Senadores, en la Sesión del 30 de noviembre del 2004, firman el certificado de defunción de la Ley de Lemas. La resistencia de la mitad, aproximadamente, del bloque oficialista en la Cámara de Senadores a la derogación del sistema de lemas, responde al fuerte arraigo local de los “caudillos” de los departamentos provinciales, por un lado; y, por el otro, la convicción de no derogar aquella Ley que le permitió durante 21 años -al momento del reemplazo por las PASO- al Partido Justicialista permanecer en el poder.

Tras este breve recorrido por diversos hechos históricos, el concepto de democracia deliberativa, tal como sostiene Habermas, “sólo cobra una referencia empírica cuando tenemos en cuenta la pluralidad de formas de comunicación en las que se configura una voluntad común, a saber: no sólo por medio de la autocomprensión ética, sino también mediante acuerdos de intereses y compromisos, mediante la elección racional de medios en relación a un fin, las fundamentaciones morales y la comprobación de lo coherente jurídicamente” (239). El gobernador cumplió con aquella carta compromiso que firmó en campaña electoral de enviar al poder legislativo un mensaje para derogar la ley lemas pero a partir de allí, no logró el acuerdo de todo el partido justicialista representado, sobre todo en la Cámara Alta. La presión social, a través de la prensa, siguió manifestándose mientras duró el tratamiento en las cámaras y redujo el margen de maniobra de muchos.

La política deliberativa tiene una estrecha conexión con lo que Habermas llama el mundo de la vida puesto que las múltiples formas que adquiere la comunicación en la política dependen de los recursos con los que cada actor cuenta, de la cultura política, de la posibilidad de existencia de redes de socialización y de cómo y dónde se forme la opinión para transformarse en poder, es decir, del mundo de la vida. Los debates que se llevaron a cabo a lo largo de todo el tratamiento al mensaje que envió el ejecutivo, dejan ver tras de sí las múltiples formas de comunicación, pero también las negociaciones, los recursos de poder que cada uno ponía en juego, hasta incluso la misma noción de justicia y de lo que es jurídicamente coherente.

Reflexiones Finales

Cuando analizamos el proceso político bajo la concepción procedimental de la democracia deliberativa expuesta por Habermas, y para comprender mejor porque se diferencia dicha concepción de la propuesta por el liberalismo y el republicanismo es conveniente retomar algunas nociones claves. Para ello podemos partir de la naturaleza del proceso político para los liberales, pues, para ellos consiste en una lucha por obtener las mejores posiciones dentro del mapa del poder administrativo. Para el liberalismo, como plantea Habermas “el proceso de formación de la opinión y de la voluntad política en el espacio público y en el parlamento se determina por la competencia de actores que proceden estratégicamente con el objeto de mantener o adquirir posiciones de poder. El éxito se mide por la aprobación, cuantificada en votos, que a los ciudadanos les merecen las personas y los programas” (236). Sin embargo, para la concepción republicana,

el proceso de formación de la opinión así como de la voluntad política obedece más a las estructuras de una comunicación orientada al entendimiento a partir de los valores éticos. Frente a ambas posiciones, podríamos marcar que en el momento del debate que se da tanto al interior de la cámara de diputados como de senadores, podemos vislumbrar ambas perspectivas pero ello no explica por sí solo el poder vinculante que adquirieron los actores de la sociedad civil que tomaron participación en el proceso. La acción comunicativa excedió y sobrepasó los espacios formales e institucionales de la política. El planteo de Habermas, resulta el más adecuado para explicar el fenómeno planteado puesto que no sólo integra la perspectiva del liberalismo y el republicanismo sino que agrega otros elementos en el proceso de configuración de la voluntad común, a saber “no sólo por medio de la autocomprensión ética, sino también, mediante acuerdos de intereses y compromisos, mediante la elección racional de medios en relación a un fin, las fundamentaciones morales y la comprobación de lo coherente jurídicamente” (239). Al partir de una concepción procedimental, Habermas logra conectar bajo la noción de democracia deliberativa no sólo los discursos de autocomprensión éticas, sino también las negociaciones que se dan al interior entre los actores involucrados y cuyos intereses han entrado en conflicto así como los diversos discursos en torno a la justicia que giran alrededor del proceso político.

A lo largo del presente trabajo se planteó el análisis de la reforma electoral en la provincia de Santa Fe, el proceso que marcó el abandono de la ley de lemas y su reemplazo por las PASO, bajo la perspectiva teórica habermasiana de la democracia deliberativa. Para que la emergencia de demandas de tipo horizontal y una crítica al sistema democrático santafesino fue posible en tanto y en cuanto existieron las condiciones necesarias para que la opinión pública se transforme en una especie de poder vinculante. Esas condiciones, fueron dadas principalmente por un contexto particular de crisis política en la argentina y en la provincia que implicó una fuerte injerencia por parte de actores de la sociedad civil en la vida política. Claro está, que hubo cientos de formas de expresión distintas por parte de la sociedad civil pero la crisis del 2001 habilitó con fuerza dicha participación.

Hemos visto como en la provincia santafesina se abrió esta puerta a la manifestación de la sociedad civil y al rol que en ella jugó la prensa local para remarcar aquello que los y las santafesinos ya no estarían dispuestos a seguir legitimando: el régimen electoral sustentado en la muy especial ley de lemas. La comunicación, en el sentido habermasiano, se desplegó primero por fuera de la esfera formal institucional pero no por ello escapó de ella. Los universitarios y las ONGs implicadas desplegaron sus estrategias y demandaron a las elites políticas un régimen electoral más transparente, más acorde a los tiempos que corrían y más

democrático por cierto. El movimiento que se desencadenó fue de tal envergadura que colocó a las elites políticas en una tensión que debería de trabajar y asumir el compromiso para cambiarlo si no querían que el vínculo entre representantes y representados se viera aún más diluido.

El proceso deliberativo de la democracia que plantea Habermas, es posible observar en toda su magnitud y en los múltiples espacios y formas en las que la comunicación circuló ya sea por canales formales como informales. Incluso pudimos observar cómo las demandas de tipo horizontal que surgieron, obligaron en un sistema político y social complejo, con intereses contrapuestos, a los diversos actores involucrados a negociar y comprometerse para lograr, al menos, una propuesta superadora que transforme el régimen electoral y que sea más o menos consensuada en sus rasgos más generales.

Ni la sociedad es completamente apática a lo que sucede en el mundo de la política, ni sólo interviene cuando sus intereses privados están en peligro, ni los discursos meramente éticos y morales son salvadores, ni los actores se mueven por el mundo (sea en el subsistema que sea) sin intereses ni ideas de por medio. Para tratar de explicar por qué, cómo y cuándo se cambia un régimen electoral podemos optar por sumergirnos en el complejo mundo de la vida y el funcionamiento del sistema puesto que nos ayudará o nos darán al menos algunos indicios para comprender y explicar dichos procesos deliberativos.

Notas

- [1] Diario La Capital, 22/08/2004. Santa Fe.
- [2] Diario El Litoral, 23/06/2003. Santa Fe.
- [3] Diario El Litoral, 08/07/2003. Santa Fe
- [4] Diario El Litoral, 22/07/2003. Santa Fe.
- [5] Diario El Litoral, 02/09/2003. Santa Fe.
- [6] Diario El Litoral, 05/09/2003. Santa Fe.
- [7] Diario El litoral, 05/09/2003. Santa Fe.
- [8] Legislatura de la Provincia de Santa Fe. Período Ordinario N° 122, Diario de Sesiones, 1/05/2004.

Bibliografía

Alexander, Jeffrey C., Bernhard Giesen, Richard Münch y Neil Smelser (comps.), (1994): “El vínculo macro-micro”. Ed. Universidad de Guadalajara, México.

- Blando, O. Tullio, A. Pomares, J. y otros** (2017): “Reforma política en Argentina. Un debate necesario pendiente”, Compilador Oscar Blando, UNR Editora.
- Blando, Oscar** (2017): - “Derecho Electoral: marco constitucional y legislación en materia electoral en Santa Fe”, Introducción al libro: “Legislación electoral santafesina”, Ed. Juris, Rosario.
- “Derecho y Política. De la ley de lemas a la reforma política y constitucional en Santa Fe”, Ed. Juris, Rosario, 2002.
- Behrend, Jacqueline** (2011): “Política subnacional y democracia”, en Revista SAAP Vol. 5 N° 2, Buenos Aires.
- Buchrucker, Cristián y otros** (2010). Glosario para el estudio de la historia contemporánea. Una aproximación analítica y comparativa. EDIUNC, Mendoza.
- Cheresky, Isidoro y Blanquer, Jean-Michel** (comp) (2004). ¿Qué cambió en la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada, Homo Sapiens, Buenos Aires.
- Cruz, Fernando** (2015). Socios pero no tanto. La difícil construcción de coaliciones electorales multinivel en Argentina, 2003-2011. Tesis de Maestría. UNSAM, Buenos Aires.
- García, Fátima** (2005).” Sistemas electorales”, en: <https://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/4.4.sistemaselectorales.pdf>
- Habermas, Jürgen** (1999). La inclusión del otro. Paidós. Barcelona.
- Manin, Bernard** (2006). Los principios del gobierno representativo. Alianza. Madrid.
- Nohlen, Dieter** (1999). Sistema de Gobierno, Sistema Electoral y Sistema de Partidos Políticos: opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico, México, FCE.
- (1992). Sistemas electorales y gobernabilidad. Universität Heidelberg.
- Macor, Darío** (dir.) (2011). Signos santafesinos en el Bicentenario. Espacio Santafesino. Ediciones, Santa Fe.
- Ovejero, Félix** (2008). Incluso un pueblo de demonios: Democracia, Liberalismo, Republicanismo”. Katz. Buenos Aires.
- Reynoso, Diego** (2004). “Las desventajas del “doble voto simultáneo”. Argentina en perspectiva comparada”, en *Perfiles Latinoamericanos N° 24*, México.
- Rosanvallon, Pierre** (2006): “Democracia y Desconfianza” en *Revista de Estudios Políticos N° 134*. Madrid.
- (2004): El pueblo inalcanzable. Historia de la representación democrática en Francia. México. Ed. Instituto de Investigaciones Mora.
- Rulli, Marina y Lappas Federico Centeno** (2006). “Procesos de reforma política: la derogación de la Ley de Lemas en Santa Fe”, en *Temas y Debates N°12*, UNR, Rosario.

Scherlis, Gerardo (2014). “La teoría de la reforma electoral: una discusión sobre la literatura reciente a partir del *Making constitutions* de Gabriel Negretto”, en *Revista SAAP Vol. 8, N° 1*.

Quiroga, Hugo (2011): “Ciudadanía y democracia en la Argentina. Problemas de representación en perspectiva comparada”, Prometeo.

----- (2004): “La difícil reforma política. La crisis de representación en debate” en “¿Qué cambió en la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada”, Homo Sapiens, Rosario.

La Resistencia peronista en Santa Fe (1955-1960)

ELÍAS PAPILI

eliaspapili@gmail.com

Universidad Nacional del Litoral

Resumen

El golpe de Estado de 1955 significó un punto de inflexión en la historia reciente argentina, a partir del cual se produjeron un conjunto de transformaciones sociales y políticas: la consolidación del rol tutelar de las Fuerzas Armadas en el sistema político; los procesos de “desperonización” y la configuración de nuevas formas de intervención y expresión política; y transformaciones en el sistema político, los partidos y al interior del movimiento peronista.

En este contexto, el peronismo fue objeto de la persecución y represión por parte del gobierno militar, sufriendo al mismo tiempo un proceso centrífugo producto del desplazamiento de las estructuras estatales y de sus instituciones. Ante esta situación, y forzado a transitar los canales de la clandestinidad, se conformó lo que fue conocido como la resistencia peronista.

Por lo tanto, en el presente trabajo realizaremos una aproximación al estudio de dicho fenómeno en la provincia de Santa Fe durante el periodo 1955-1960. En este sentido, desde una perspectiva regional, nuestro objetivo consiste en identificar a los actores que participaron en la resistencia, las características y el impacto de las acciones, así como sus vínculos con otros focos de resistencias locales, regionales y nacionales.

Palabras clave: resistencia peronista / peronismo / proscripción; acciones

Introducción

El presente trabajo constituye un avance de una investigación más amplia, que tiene como objetivo general analizar las características que presentó la resistencia peronista en Santa Fe durante los años 1955-1960. Nuestro interés en realizar esta investigación surgió a partir de la constatación de la escasez de estudios sobre este fenómeno en la provincia de Santa Fe, principalmente en la zona centro y norte, limitándose algunos trabajos en torno a la zona sur (Armida y Filiberti, 2006; Vogelmann, 2014; Vogelmann y Simonassi, 2017).

En este caso, nuestro objetivo es aproximarnos a la identificación de los actores que conformaron la resistencia peronista en Santa Fe, el impacto político de sus acciones y las relaciones con otros focos de la resistencia regionales. Para esto, nos centraremos en el análisis de algunas acciones desarrolladas por estos grupos en el periodo 1955-1960, principalmente las que implicaron atentados contra símbolos considerados antiperonistas, la colocación de explosivos, y los levantamientos de civiles y militares ocurridos en el año 1956 y 1960.

En Argentina, el 16 de septiembre de 1955 un frente cívico-militar autodenominado “Revolución Libertadora”, conformado por civiles, partidos políticos no peronistas (Socialistas y Radicales), la Iglesia católica y representantes de las burguesías, llevó a cabo el golpe de Estado que puso fin al gobierno de Perón. Esto produjo un punto de inflexión, a partir del cual se abrió un periodo de inestabilidad política caracterizado por la alternancia entre gobiernos civiles y militares y la consolidación del rol tutelar de las Fuerzas Armadas en el sistema político. A su vez, se configuró un sistema político dual (Cavarozzi, 2006), en el cual convivieron formas institucionales de hacer política, a través del parlamento; con formas extrainstitucionales de expresión política, en las cuales se desarrollaron los grupos excluidos de la arena legal. A partir de este momento, el peronismo fue objeto de un proceso centrífugo, producto de la proscripción y el desplazamiento de las estructuras estatales e institucionales, siendo forzado a transitar, por primera vez, los caminos de la ilegalidad y la oposición (Gorza, 2017).

En este marco, comenzó a conformarse la resistencia peronista, la cual consistió en un conjunto de acciones diversas: disturbios y pintadas callejeras, el resguardo de imágenes de Perón y Evita en los hogares, sabotajes, huelgas y tomas de fábricas, colocación de explosivos (“caños”), hasta intentos de golpes de Estado por parte de militares y civiles. Estas acciones fueron llevadas a cabo por quienes participaron en la resistencia, los cuales articularon relaciones entre los distintos grupos y mantuvieron vínculos con Perón en el exilio (James, 2010; Salas 2015, Pirro, 2009; Gorza, 2017).

Consideraciones sobre el objeto de estudio, el marco teórico y las fuentes

La resistencia peronista es un fenómeno complejo, ya que sus interpretaciones, periodizaciones, alcances y limitaciones son discutidos. En este sentido, los trabajos sobre la resistencia tradicionalmente mantuvieron una mirada centrada en Buenos Aires, la capital federal, y los principales distritos urbanos. Por lo tanto, son pocos los estudios que permiten un acercamiento a las particularidades que adquirió el fenómeno fuera de estas áreas del país.

En este sentido, un primer trabajo sistemático sobre la resistencia lo constituye la obra de James (2010), quien se centra en el análisis de la dimensión sindical de la resistencia, enfatizando el estudio de los trabajadores y las luchas por la recuperación de los sindicatos a través de las comisiones internas de fábricas. En esta misma línea, el trabajo de Salas (2015) recupera esta dimensión, y le agrega el componente barrial y simbólico que adquirió la resistencia, principalmente a través de las acciones de los comandos. Para esto, su trabajo central es el estudio de la Toma del Frigorífico Lisandro de la Torre en 1959, el cual significó el mayor punto de la resistencia y, a la vez, su declive como consecuencia de la represión. Por otra parte, Pirro (2009) analiza el peronismo y el sindicalismo posterior a 1955 a partir de las disputas por la representación del movimiento y el rol que jugó Perón en el exilio. Para el autor, la resistencia fue un movimiento heterogéneo, multifacético e inorgánico, que se caracterizó por las disputas políticas entre los nuevos dirigentes sindicales, los sectores neoperonistas y los comandos de la resistencia en torno al control del movimiento.

Dentro del campo de estudios del peronismo, los trabajos de Macor y Tcach (2014) desde una perspectiva extracéntrica significaron un aporte fundamental para la historiografía, ya que aportaron una perspectiva que enfatiza el estudio de las especificidades y particularidades que adquirió el peronismo en las provincias y regiones del interior del país. A partir de esto, proliferaron una serie de investigaciones que descentralizaron la mirada sobre el peronismo posterior a 1955. En esta línea, los trabajos de Álvarez (2014) sobre la Resistencia peronista en Mendoza significó un aporte fundamental para este campo de estudios. En cuanto a Santa Fe, los trabajos se centraron en la zona centro y sur de la provincia, principalmente en los estudios llevados a cabo por Vogelmann (2014), y el trabajo conjunto con Simonassi (2017). Si bien en ellos no se centran en el estudio del peronismo, sí dan cuenta de la resistencia de los trabajadores de Rosario ante la

ofensiva de la Revolución Libertadora contra las instituciones sindicales, los lugares de trabajo y las reformas económicas.

A partir de esto, y de la constatación de la escasez de estudios sobre dicho fenómeno en nuestra región, es que decidimos llevar a cabo nuestro trabajo. De acuerdo con Gorza (2017), la periodización es siempre una construcción del investigador, por lo cual está abierta a modificaciones. Por lo tanto, de acuerdo con la bibliografía trabajada, consideramos pertinente tomar como marco temporal dos sucesos significativos: el golpe de Estado en el año 1955, momento a partir del cual se conformaron los grupos de la resistencia; y el levantamiento del Gral. Iñiguez en el Regimiento 11 de infantería de la ciudad de Rosario en 1960. En este sentido, consideramos que por el momento este recorte es adecuado, ya que como indica la bibliografía trabajada, en la coyuntura 1959/1960 se produce un cambio en las características de la resistencia. Sin embargo, este recorte no quita que las acciones de la resistencia hayan continuado con posterioridad, lo cual deberá corroborarse en futuras investigaciones¹.

Por otro lado, consideramos que la delimitación regional es una decisión metodológica que nos permite un acercamiento más comprensivo con una realidad social, en un tiempo y espacio determinado, siempre en relación con una totalidad más abarcativa (Bandieri, 2018). Por lo tanto, la escala de análisis seleccionada está dividida en dos, provincial y local, con el objetivo de enfatizar las manifestaciones del mismo en la región sin desatender al contexto (Águila, 2015).

Por su parte, recurrimos a la estrategia metodológica de carácter cualitativo que, siguiendo el planteo de Sautu (2005), consiste en poner énfasis en las acciones y actitudes de los sujetos en determinados contextos, analizando las intencionalidades y significados de sus acciones, enfatizando en el aspecto relacional. De esta manera, nos valdremos de las técnicas de observación documental para el análisis de fuentes y la recolección de datos.

En cuanto a las fuentes, utilizamos los archivos del diario El Litoral de la ciudad de Santa Fe. Es importante destacar que el uso de la prensa como fuente documental implica tener en cuenta que se trata de visiones parciales sobre los hechos, por lo cual es importante tener algunos resguardos metodológicos. Por un lado, debemos tener en cuenta que a partir de marzo del año 1956 se dictó el decreto-ley N°4161 que prohibía nombrar públicamente a Perón y Evita. Por otro, muchas acciones de la resistencia no fueron publicadas por la prensa, lo cual dificulta la tarea de identificación de los grupos que actuaban en la clandestinidad (Pirro, 2009). Además, incorporamos una entrevista realizada a un militante

1 Consideramos pertinente agregar que esta periodización es parte constitutiva de un objeto de estudio en construcción. Por lo tanto, es provisoria y está sujeta a modificaciones.

peronista de la resistencia en Rafaela, la cual nos aporta información valiosa sobre formas de organización, actividades y acciones que no se precisan en otros documentos.

Teniendo en cuenta esto, consideramos fundamental recuperar algunos aportes que nos permitan analizar el fenómeno de la resistencia peronista en Santa Fe y llevar a cabo nuestro objetivo. En primer lugar, recuperamos la categoría de resistencia utilizada por Gorza (2017: 26), quien sostiene que puede ser interpretada como:

“(...) un enfrentamiento ejercido por la población civil con todos los medios que tiene a su alcance contra un Estado al que considera ilegítimo y en una relación de fuerzas desigual (...). En principio, la mayoría de los autores que han trabajado con el concepto de resistencia civil sostienen que involucra un rechazo a priori de los métodos violentos de acción. Sin embargo, López Martínez admite que, en la práctica, raramente se da esta situación y que, por lo general, se combinan métodos violentos y no violentos. La Resistencia peronista, en el periodo abordado, apeló a métodos de acción armada, pero su uso no fue extensivo a todo el movimiento. Siguiendo a Lidia Menapace (Citada en López Martínez, 2012), podemos decir que hizo un uso instrumental de dichos métodos y no fundacional, tratándose de un movimiento político y no militar, como ya lo han señalado otros autores (Melón Pirro, 2009)”.

A su vez, complementamos esta definición de resistencia con los aportes de Pirro (2009), quien la caracteriza como un movimiento heterogéneo, multifacético e inorgánico, compuesto por diferentes grupos: los militares y nacionalistas; los sindicalistas; los políticos y/o neoperonistas; y los comandos clandestinos. A partir del golpe de 1955, estos grupos mantuvieron vínculos, llevaron a cabo acciones en conjunto y, principalmente, se disputaron el control y la representación del movimiento peronista.

De esta manera, tomamos una definición amplia de la resistencia peronista con el objetivo de comprender e interpretarla como un movimiento político, compuesto principalmente por civiles, que, si bien recurrió a la utilización de métodos violentos, esta no se redujo solamente a ellos ni tampoco fueron extensivo a todo el movimiento, tal como afirman los autores. Por lo tanto, si bien en nuestro trabajo nos centramos solo en un aspecto de la resistencia, las organización y acciones de los Comandos de la resistencia, esto no quita la existencia de otras formas organizativas y la utilización de métodos no violentos de resistencia. A futuro, sería fundamental profundizar y enriquecer los estudios de estas dimensiones de la

resistencia en Santa Fe, identificando otros grupos, actores y formas de intervención.

Teniendo en cuenta esto, para comprender las características que adquirieron las formas organizativas y las acciones del peronismo posterior a 1955 debemos tener en cuenta el contexto represivo (Gorza, 2017). Por un lado, las acciones estuvieron asociadas al nuevo contexto posterior al golpe, que lo forzó a moverse por nuevos canales, llevando a cabo acciones que tenían como objetivo desestabilizar el régimen y generar impacto en el espacio público. Estas, iban desde disturbios y pintadas callejeras, el resguardo de imágenes de Perón y Evita en los hogares, sabotajes, huelgas y tomas de fábricas, colocación de explosivos (“caños”), hasta intentos de golpes de Estado por parte de militares vinculados con los grupos de la resistencia (James, 2010; Pirro, 2009; Salas, 2015; Gorza 2017). Además, si bien se trató de acciones de poca envergadura y rápidamente reprimidas, en las cuales la violencia no tuvo el carácter gravitante que adquiriría en años posteriores, debemos tener en consideración y analizar la capacidad que tuvieron estos grupos para bloquear las alternativas institucionales y políticas en un contexto represivo que tenía como objetivo borrar al peronismo (Pirro, 2009). Por otro lado, la novedad en las formas organizativas del peronismo fueron la conformación de los denominados “comandos de la resistencia” (Pirro, 2009; James, 2010; Salas, 2015). Estos constituyeron nuevas estructuras formadas por pequeños grupos de dirigentes de segunda o tercera línea que pudieron escapar de la represión o la detención por parte del gobierno, y tenían como núcleo de origen un vínculo con el ámbito barrial. A su vez, la emergencia de nuevos actores expresó un quiebre con los viejos dirigentes que se habían mostrado vacilantes en las respuestas ante la ofensiva del gobierno militar. Esta situación les dio legitimidad a las nuevas estructuras organizativas del peronismo y sus actores, quienes intentaron articular, mantener y representar al peronismo.

La Revolución Libertadora en la Provincia de Santa Fe

Con el triunfo de la Libertadora, el principal objetivo era “desperonizar” a la sociedad, las instituciones y la economía, eliminando todo rastro de los gobiernos peronistas, incluyendo en muchos casos los derechos sociales y laborales adquiridos por la sociedad y la clase trabajadora. Sin embargo, la cuestión de qué hacer con el peronismo, y el modo en que debía ser llevada a cabo la desperonización, expresaron fisuras y divisiones en el frente antiperonista, las Fuerzas Armadas, los partidos políticos y la sociedad (Cavarozzi, 2006; Spinelli, 2011).

De esta manera, luego de la asunción de Lonardi el 23 de septiembre de 1955, quien expresó en su discurso una posición conciliatoria para con el peronismo, principalmente a partir de la expresión “ni vencedores ni vencidos”², las tensiones al interior del gobierno militar se agudizaron. En este sentido, las diferencias llevaron al desplazamiento de Lonardi en noviembre, y la asunción de Aramburu-Rojas como presidente y vice. Ambos eran representantes de los sectores liberales y más antiperonistas de la Libertadora, que consideraban que el retorno a la vida democrática implicaba la no aceptación ni participación de ningún sector perteneciente al peronismo, ya que este debía ser erradicado de la vida política (Cavarozzi, 2006; Salas, 2015).

A partir este momento, se profundizaron las medidas represivas y persecutorias contra el movimiento peronista, las cuales se materializaron a partir de una serie de decretos que tenían como objetivo desperonizar y disciplinar a la sociedad. Por un lado, el Decreto N°3.855/55, que disolvía el Partido Peronista en sus dos ramas, masculina y femenina, en todo el territorio; el Decreto N°7.107/56, que inhabilitaba para ejercer cargos gremiales a quienes hayan ejercido representación gremial durante los gobiernos peronistas; y, por último, el Decreto N°4161/56, que prohibía el uso de todo símbolo, elemento e imagen peronista, hasta la mención de Perón o Evita³.

En la provincia de Santa Fe, el anuncio de que el general Lonardi asumiría la presidencia el 23 de septiembre generó la alegría de los sectores medios y acomodados de la provincia, que comenzaron a manifestarse de manera espontánea y contaron con la participación en la ciudad de Santa Fe de estudiantes universitarios y alumnos del Colegio de la Inmaculada Concepción (Armida y Filiberti, 2006). Tanto en Rosario como en la Capital, estas movilizaciones se concentraron en las zonas céntricas y fueron acompañadas de desfiles militares y con el apoyo de los partidos políticos, principalmente de la UCR⁴. A su vez, al calor de estas movilizaciones comenzó a expresarse un espíritu revanchista en mucho de estos sectores, principalmente a través de la destrucción de los símbolos del peronismo. De acuerdo con Armida y Filiberti (2006), estas expresiones pueden ser interpretadas como sentimientos de “catarsis colectiva”, una expresión del odio visceral que estos grupos sentían hacia el peronismo y lo que este significaba para ellos. Al mismo tiempo, en este marco se conformaron los denominados

2 El Litoral, 23 de septiembre de 1955, pág. 1. Disponible en:

<http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/24417/?page=1&zl=4&xp=-1428&yp=-886>

3 Decreto N°3.855/55; Decreto N°7.107/56; Decreto N°4161/56. Todos estos documentos se encuentran disponibles en: www.argentina.gob.ar/.

4 El Litoral, 21 de septiembre de 1955, pág. 1 – 2. Disponible en:

<http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/24415/?page=1&zl=2&xp=-252&yp=-150>

“Comandos Civiles”, integrados por militantes socialistas y radicales que, estructurados al estilo de milicias civiles, tenían como objetivo atacar y ocupar locales sindicales, unidades básicas, e impedir los intentos de resistencia de los grupos peronistas (Armida y Filiberti, 2006).

Ante esta situación, los trabajadores peronistas también generaron respuestas y acciones de carácter espontáneo, que tuvieron su origen en la necesidad que sentían de “resistir” ante el ataque que desencadenó el gobierno militar contra todo lo que se identificara con el peronismo. De esta manera, en la ciudad de Santa Fe se produjeron enfrentamientos entre ambos grupos, por ejemplo, al momento en que las columnas antiperonistas intentaron ingresar el 21 de septiembre de 1955 a la estación del Ferrocarril Nacional Gral. Belgrano con el objetivo de destruir los símbolos y bustos peronistas de la institución, y se toparon con los trabajadores ferroviarios. A partir de esto, se produjo un enfrentamiento que tuvo como consecuencia la muerte de un manifestante⁵ (Armida y Filiberti, 2006). Por su parte, en la ciudad de Rosario se produjo el auto-acuartelamiento de las tropas del Regimiento 11 de Infantería, que permanecieron leales al gobierno depuesto, y también se registraron manifestaciones los días 23⁶ y 24⁷ de septiembre de 1955. Estas tuvieron un origen barrial, principalmente la zona de Saladillo y Villa Manuelita, dos barrios obreros en donde un amplio número de trabajadores y vecinos marcharon en columnas desde estas zonas hacia el centro de la ciudad y se enfrentaron a los agentes de la represión y los comandos civiles antiperonista (Armida y Filiberti, 2006; Vogelmann, 2014).

Luego de estas semanas convulsionadas, el general Lugand fue desplazado por un nuevo interventor, el coronel Picca, quien a su vez fue desplazado hacia fines de septiembre por quién sería el interventor provincial durante el gobierno de la Revolución Libertadora, el contraalmirante Carlos Garzoni⁸. Luego de su asunción a principios de octubre de 1955, comenzó un proceso de desperonización de la sociedad santafesina a partir de la eliminación de nombres de calles, plazas y edificios referidos al gobierno peronista⁹; la detención de varios ex funcionarios¹⁰; y

5 El Litoral, 21 de septiembre de 1955, pág. 3. Disponible en:

<http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/24415/?page=2&zl=4&xp=-2088&yp=-2381>

6 El Litoral, 24 de septiembre de 1955, pág. 1. Disponible en:

<http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/24418/?page=1&zl=4&xp=-1868&yp=-1964>

7 El Litoral, 25 de septiembre de 1955, pág. 2. Disponible en:

<http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/24419/?page=2&zl=4&xp=-2569&yp=-2011>

8 Decreto N°01521. Disponible en:

http://gobierno.santafe.gov.ar/archivo_general/decretos_1955_1995/

9 El Litoral, 01 de octubre de 1955, pág. 2. Disponible en:

<http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/24425/?page=2&zl=4&xp=-1240&yp=-2411>

10 El Litoral, 02 de octubre de 1955, pág. 1. Disponible en:

<http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/24426/?page=1&zl=4&xp=-1260&yp=-2639>

la supresión de los textos de lectura escolares¹¹. A su vez, en consonancia con la Junta Consultiva Nacional se conformó la Comisión Investigadora Provincial¹² con sede en la ciudad capital y Rosario. Esta tuvo como objetivo investigar de manera detallada todas las irregularidades y denuncias hecha contra los funcionarios y dirigentes políticos y gremiales durante los últimos años del gobierno peronista (Armida y Filiberti, 2006).

La conformación de la resistencia peronista en Santa Fe

Al poco tiempo de producido el golpe de Estado, producto de la estructuración de distintos grupos, y de la articulación de prácticas entre estos, comenzó a conformarse lo que fue conocido como la resistencia peronista. De esta manera, a partir del análisis de las publicaciones del diario El Litoral encontramos indicios sobre la organización y las acciones de los grupos de la resistencia en Santa Fe en el periodo 1955-1960.

De acuerdo con los autores trabajados, hacia fines de octubre de 1955 surgió en Santa Fe una estructura clandestina denominada “Frente Emancipador”, que mantenía conexiones con otros focos de la resistencia de Buenos Aires y la región santafesina, y realizaba acciones de propaganda (James, 2010; Pirro, 2009; Gorza, 2017). A su vez, el 29/10/1955¹³ se informa sobre la detención de un grupo de personas en la ciudad de Rafaela por realizar acciones consideradas “subversivas”. Por lo tanto, a partir del documento analizado, consideramos que se trata de un intento temprano de organización del peronismo en la clandestinidad, y que da cuenta de la articulación con otros grupos del país y la región, principalmente a partir del intercambio de correspondencia, telegramas, y el uso de claves o códigos para comunicarse, tal como se atestigua en la documentación analizada:

“(…) se secuestró, en poder de los cuales, numerosos elementos probatorios de actividades subversivas como ser: Panfletos, escritos, correspondencias y telegramas en clave que los nombrados recibían y enviaban a la capital federal y otros puntos del país, y un plano de la ciudad de Rafaela con los edificios de oficinas públicas señalados específicamente”.¹⁴

11 El Litoral, 04 de octubre de 1955, pág. 3. Disponible en:

<http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/24428/?page=2&zl=4&xp=-2698&yp=-760>

12 Esta documentación fue consultada en el Archivo General de la Provincia: Decreto N°01186 (24/10/1955). Disponible en: http://gobierno.santafe.gov.ar/archivo_general/decretos_1955_1995/

13 El Litoral, 30 de octubre de 1955, pág. 3. Disponible en:

<http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/24453/?page=3&zl=4&xp=-2060&yp=-678>

14 Ibidem.

Luego de las primeras reacciones, la resistencia peronista adquirió un mayor grado de organización y articulación entre sus distintos grupos, principalmente por el carácter y la dimensión de las acciones llevadas a cabo. Durante el año 1956, se produjeron dos sucesos de envergadura: los atentados, principalmente la colocación de explosivos; y los levantamientos cívico-militares.

Por un lado, en el marco de un conflicto universitario, el día 27/05/1956 El Litoral informó sobre un atentado ocurrido el día 25 contra el secretario interventor de la UNL Luis Serrichio¹⁵. A partir del documento, evidenciamos que no se identifica a ningún estudiante universitario como responsable del suceso y, además, en un comunicado el Centro de Estudiantes de Derecho vincula el atentado a “elementos regresivos de conocida filiación antidemocrática”¹⁶. Por lo tanto, según recuperamos del documento, se vincula el atentado a sujetos de reconocida militancia política en el peronismo, y se sostiene que la acción formaba parte de “un plan de cierta envergadura para alterar la tranquilidad pública”, motivo por el cual fueron detenidos¹⁷. Posteriormente, en una nota publicada día 01/06/1956¹⁸ pudimos recuperar los nombres de los detenidos y los detalles y objetivos del plan llevado a cabo por este grupo, que consistía, según la fuente, en crear un clima de mayor confusión y ahondar divergencias entre los grupos estudiantiles. Entre los detenidos, pudimos identificar a Alejandro Greca, ex integrante de la UCR Comité Nacional, quien se escindió de dicho partido para apoyar el gobierno de Perón en 1945 (Prol, 2009). Por lo tanto, esto nos permite inferir la participación de la rama política del peronismo en la organización de los grupos clandestinos y la realización de las acciones.

Por otro lado, el 09 de junio de 1956 se llevó a cabo el levantamiento comandado por el general Valle, que tuvo réplicas en La Pampa, Corrientes, Entre Ríos y, en la provincia de Santa Fe se produjeron levantamientos en Rosario y Rafaela, mientras que en la Capital no llegó a concretarse. Siguiendo el planteo de Pirro (2009), el “mito del retorno de Perón” nutrió el imaginario de amplios sectores dentro del peronismo, alimentando las posibilidades de llevar a cabo una insurrección en alianza con sectores militares, que desestabilizara al régimen. En este marco, identificamos cuatro focos en donde se desarrollaron acciones

15 El Litoral, 27 de mayo de 1956, pág. 3. Disponible en:

<http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/24656/?page=3&zl=4&xp=-2271&yp=-1445>

16 El Litoral..., op. cit., pág. 3

17 El Litoral..., op. cit., pág. 3

18 El Litoral, 01 de junio de 1956, pág. 5. Disponible en:

<http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/24661/?page=5&zl=4&xp=-2562&yp=-769>

regionales en consonancia con el levantamiento de Valle: la ciudad de Santa Fe, Rosario, Rafaela y Paraná.

De acuerdo con Pirro (2009), entre los principales inspiradores del plan insurreccional estaba Eduardo Ottalagano, quien mantenía vínculos entre nacionalistas y miembros del Frente Emancipador de Santa Fe. Sin embargo, el levantamiento no llegó a concretarse en la ciudad de Santa Fe¹⁹ debido, según el autor, al papel subalterno que se les asignaba a los civiles. A pesar de esto, a partir de los documentos analizados pudimos acceder a la identificación y características de algunos de los sujetos que conformaban el comando en Santa Fe, sus planes, objetivos y vínculos con otros focos de la resistencia. Por una parte, los grupos mantenían conexiones entre Rafaela, Rosario, Santa Fe y Paraná, con el objetivo de llevar a cabo el levantamiento cívico-militar en consonancia con los otros focos de resistencia del país. Por otra parte, a partir de la información extraída de la fuente y la triangulación con la bibliografía utilizada, pudimos identificar a cinco sujetos: por un lado, a Juan Heredia Vargas, un hombre del peronismo santafesino que fue senador por la Capital, presidente Provisorio del Senado, y también presidente de la cámara de diputados durante el peronismo (Pirro, 2009). Por otro, a Francisco González Salmerón, también un hombre del peronismo santafesino, quien fue diputado por el mismo partido y jefe del bloque en la cámara (Pirro, 2009). En tercer lugar, a Eduardo Ottalagano, uno de los inspiradores; y a José María Rosa, un docente nacionalista que apoyó al peronismo y que luego del golpe de Estado fue desplazado de sus cátedras (Pirro, 2009). Por último, a partir del relato de Américo Maina identificamos a Talarico Toretta, un arquitecto de identidad peronista²⁰.

Por otro lado, tanto en Rosario como en Rafaela los levantamientos sí llegaron a concretarse, aunque fueron duramente reprimidos. En cuando a la ciudad de Rosario, el 10/06/1956²¹ se publicó una nota en donde se informó sobre las acciones llevadas a cabo por un grupo de “sediciosos” que tomaron el Regimiento 11 de Infantería y la estación de radio LT2, con el objetivo de difundir un comunicado y llamar al levantamiento de la sociedad contra el gobierno ilegítimo. A su vez, se identificó como jefes del levantamiento en Rosario al ex general Lugand y el ex teniente coronel Aníbal López, que actuaban en consonancia con las acciones llevadas a cabo en Buenos Aires, La Pampa, Córdoba, Corrientes y Entre Ríos. Posteriormente, se informó sobre la detención de varias personas que participaron

19 El Litoral, 10 de junio de 1956, pág. 5. Disponible en:

<http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/24670/?page=4&zl=4&xp=-1591&yp=-678>

20 Entrevista realizada por la Doctora Cecilia Tonón a Américo Maina. Pág. 11

21 El Litoral, 10 de junio de 1956, pág. 1. Disponible en:

<http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/24670/?page=1&zl=4&xp=-2346&yp=-2252>

en las acciones²², de los jefes del levantamiento el ex general Lugand²³ y el ex teniente López²⁴, y de la detención de trabajadores de prensa por intentar publicar en los diarios la proclama emitida por los grupos peronistas.

Por su parte, en la ciudad de Rafaela el levantamiento estuvo a cargo del suboficial Ramón Zapata y contó con la participación de al menos 50 civiles y militares²⁵, y el objetivo era tomar la jefatura de policía y el distrito militar Nro. 37, en consonancia con las acciones que se desarrollarían de manera simultánea en otras ciudades y regiones del país²⁶. En este caso, es interesante recuperar el relato de Américo Maina, militante peronista en la ciudad de Rafaela que participó en las acciones analizadas, a partir del cual podemos conocer el modo de operar represivo de la dictadura, la tortura física y psicológica a que fueron sometidos los detenidos, así como la necesidad de publicitar y ejemplificar los hechos ante la sociedad:

“Después, estuvimos ahí, nos maltrataron psicológicamente (...) nos llevaban de a uno, nos sacaban de la jefatura, de la puerta del Boulevard Santa Fe, nos hacían pasar en frente de la gente, había mucha gente. Y allá, en el edificio, nos amenazaban de todas maneras. Y bueno, esos eran los juegos políticos, así nos fue a los argentinos. Y bueno, de ahí nos tuvieron 2 o 3 días durmiendo en el piso, había una helada, en pleno junio, dormíamos sobre el cemento. Y ahí, un día a la tardecita, nos sacaron de la celda, nos llevaron al patio, nos hicieron poner en fila, con las manos atrás nos ataron con sogas, nos cargaron a 18 en un colectivo y nos llevaron a Santa Fe”.²⁷

“En Santa Fe nos bajaron en una jefatura, nos hicieron poner de a dos en una galería contra la pared, atados, estuvimos hasta la madrugada así. Y mientras, se paseaba un guardia que nos decía que nos iban a fusilar a todos (...) Y después, ahí, nos llevaban a declarar, a cualquier hora, nos sacaban y nos llevaban a la jefatura, allá arriba, a las 3 de la mañana, 4 de la mañana. Y pasaron 3 o 4 días y nos llevaron a Coronda”.²⁸

El fracaso y la posterior represión del levantamiento de 1956 marcó un punto de inflexión en la resistencia peronista, generando divergencias en las estrategias, acciones y objetivos de los distintos grupos. Siguiendo el planteo de Pirro (2009),

22 El Litoral, 11 de junio de 1956, pág. 2. Disponible en:

<http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/24671/?page=2&zl=4&xp=-1805&yp=-844>

23 El Litoral, 14 de junio de 1956, pág. 2. Disponible en:

<http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/24674/?page=2&zl=3&xp=-520&yp=-290>

24 El Litoral, 12 de junio de 1956, pág. 1. Disponible en:

<http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/24672/?page=1&zl=4&xp=-1283&yp=-1362>

25 El Litoral, 10 de junio de 1956, pág. 3. Disponible en:

<http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/24670/?page=2&zl=4&xp=-1584&yp=-791>

26 El Litoral..., op. cit., pág. 5.

27 Entrevista realizada por la Doctora Cecilia Tonón a Américo Maina. Pág. 7

28 Entrevista..., op. cit. pág. 11

hacia el año 1957, cuando el gobierno de Aramburu decidió convocar a elecciones nacionales manteniendo la proscripción del peronismo, algunos grupos neoperonistas veían la posibilidad de construir una suerte de “peronismo sin perón” a partir de un posible triunfo de Frondizi. Por su parte, los dirigentes sindicales comenzaron a priorizar la recuperación de los sindicatos, principalmente a partir de la conformación de la Intersindical en 1957 y, posteriormente, las 62 Organizaciones, orientando sus demandas y luchas hacia cuestiones económicas y laborales.

En cuanto a los grupos más intransigentes, sostuvieron su postura del retorno incondicional de Perón a la Argentina, ya que consideraban que había sido desplazado por un gobierno ilegítimo. Por lo tanto, mantuvieron una posición intransigente durante todo el periodo, y adquirieron un mayor grado de organización y profesionalización, principalmente en la selección de objetivos y en las dimensiones de las acciones desarrolladas. Como sostiene Pirro (2009), el uso de la “violencia intimidatoria” continuó, por ejemplo, a partir de un atentado cometido en la ciudad de Rosario contra una panadería que no había cumplido con los pagos de salarios y retroactividad convenidos. A su vez, hacia finales del año 1957 se desarticuló un grupo bastante amplio de sujetos que tenían como objetivo llevar a cabo varios atentados, y tenían posesión de diversos explosivos, documentos y directivas enviadas desde Caracas por Perón. Además, según se desprende del documento analizado, este grupo mantenían conexiones con otras regiones, así como contactos con militantes exiliados en Uruguay²⁹.

Del pacto a la represión: La resistencia y la aplicación del Plan CONINTES

El triunfo de Frondizi en las elecciones de febrero de 1958, en representación de la UCR Intransigente, fue producto, principalmente, del “pacto” establecido con Perón. De acuerdo con James (2010), este le significó el apoyo, no sin resistencia, de amplios sectores del peronismo, ya que contemplaba una serie de compromisos en torno a la política económica, el reconocimiento legal del Partido Peronista y el posterior llamado a elecciones, así como la finalización de la persecución política contra los dirigentes políticos y sindicales.

En la provincia de Santa Fe, el triunfo de la UCRI fue sumamente amplio, lo que permitió que acceda a la gobernación Carlos Sylvestre Begnis. De acuerdo con

²⁹ El Litoral, 31 de diciembre de 1957, pág. 1. Disponible en: <http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/25209/?page=1&zl=3&xp=-522&yp=-437>

Armida y Filiberti (2006), el triunfo de la UCRI se replicó en las distintas provincias, dando cuenta de la dirección de los votos peronistas a favor de la UCRI como un voto negativo contra la libertadora y los “gorilas”. En un fragmento de la entrevista, Maina da cuenta de las resistencias que generó la orden de Perón de votar a Frondizi, aunque terminó siendo acatada por amplios sectores:

“(…) para las elecciones de Frondizi, teníamos la orden de Perón, que estaba en Madrid, de votar en blanco. Entonces, yo tengo el seriógrafo, es uno que tiene una tapa con el stencil, y bueno, hacíamos miles y miles de volantes. Además, aparte poníamos unos pesos y hacíamos hacer por medio de una imprenta. Entones, poníamos: “vote en blanco, vote en blanco” (...). Y de un día para el otro, llegó la orden de que había que votar. Que decepción, salir a juntar los papeles por todos lados, de un día para el otro. Y bueno, acatamos la orden y lo votamos a Frondizi”.³⁰

Sin embargo, el incumplimiento de estos compromisos, sumado al plan de estabilización económico llevado a cabo por el gobierno radical en recomendación del FMI hacia fines de 1958, generó conflictos y tensiones entre estos y el movimiento peronista (James, 2010). Como extraemos de la nota publicada el 17/10/1958³¹, al igual que en otras regiones del país, en Rosario se produjeron incidentes a partir del decreto del ejecutivo nacional que prohibía los actos públicos. A su vez, el punto de ruptura se produjo en el año 1959, a raíz del conflicto en torno a la privatización del frigorífico Lisandro de La Torre (Salas, 2015). En este sentido, los acontecimientos de principio del año 1959 llevaron a la toma del Frigorífico por los trabajadores, con la participación algunos comandos de la resistencia, al mismo tiempo que en distintas provincias se produjeron paros en solidaridad con la lucha de los obreros y vecinos del Frigorífico³². A pesar de que las acciones fueron duramente reprimidas y muchos de los trabajadores y dirigentes fueron detenidos, este suceso se convirtió en un hito en la historia del movimiento peronista y la resistencia (Salas, 2015).

De esta manera, este suceso marcó la pauta de lo que permite definir al año 1959 como un “crucial año de conflictos” (James, 2010). Por un lado, en paralelo a las luchas, paros y huelgas sindicales, las acciones de los comandos de la resistencia peronista se intensificaron, principalmente en Buenos Aires y la capital federal. A su vez, si bien se intentaron crear nuevas estructuras organizativas de mayor

30 Entrevista realizada por la Doctora Cecilia Tonón a Américo Maina. Pág. 7.

31 El Litoral, 17 de octubre de 1958, pág. 2. Disponible en:
<http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/25492/?page=2&zl=4&xp=-2267&yp=-2137>

32 El Litoral, 18 de enero de 1959, pág. 2. Disponible en:
<http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/25582/?page=2&zl=3&xp=-896&yp=-222>

alcance, como la Central de Operaciones de la Resistencia (COR) a cargo del general Iñiguez, los comandos continuaron manteniendo cierta independencia y autonomía (James, 2010). Por otro lado, en el contexto internacional de las guerras de liberación y la revolución cubana (Nercesian, 2012), se produjo la primera experiencia de organización político-militar peronista: la formación de la guerrilla Uturuncos en el norte del país. Si bien este grupo tuvo un alcance limitado y contó con pocos integrantes, su emergencia en el año 1959 da cuenta del aumento de la conflictividad en el país y el mantenimiento de las estrategias insurreccionales por parte de algunos sectores peronistas (Salas, 2015).

En este marco, la provincia de Santa Fe no fue la excepción, y se registraron una serie de atentados cometidos tanto en la ciudad de Rosario como en la Capital. Por un lado, en la ciudad de Rosario pudimos identificar 7 atentados cometidos entre el 22/09 y el 24/09 de 1959³³, que fueron llevadas a cabo contra establecimientos metalúrgicos, talleres, fábricas y ferrocarriles. Sin bien no queda claro quiénes fueron los autores de estas acciones, acorde al contexto en que ocurrieron podemos sostener que eran parte de las prácticas de “propaganda por los hechos” llevadas a cabo por los comandos clandestinos (Pirro, 2009). Por otro lado, en la ciudad de Santa Fe se realizó un atentado el 20/07/1959³⁴ contra la casa del dirigente y ex candidato a gobernador de la UCR del Pueblo, Dr. Julio J. Busaniche. En este sentido, la selección de la casa de un dirigente radical y el artefacto descripto que coincide con las características de los denominados "caños" utilizados por la resistencia, permite inferir que se trataban de acciones llevadas a cabo por los Comandos. Posteriormente, en coincidencia con los sucesos ocurridos en Rosario, entre el 23/09³⁵ y el 24/09³⁶ de 1959 se informó sobre tres atentados ocurridos contra talleres y líneas de ómnibus en la Capital.

Ante esta situación, y con la continuación de los conflictos en el año 1960, el gobierno radical tomó la decisión de aplicar el Plan Conmoción Interna del Estado (CONINTES), que implicaba que las fuerzas armadas llevaran a cabo una acción represiva al interior del territorio nacional (Pontoriero, 2015). El Plan fue puesto en

33 El Litoral, 22 de septiembre de 1959, pág. 5. Disponible en:

<http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/25815/?page=4&zl=4&xp=-2489&yp=-1675>;

El Litoral, 23 de septiembre de 1959, pág. 3. Disponible en:

<http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/25816/?page=3&zl=4&xp=-2549&yp=-782>;

El Litoral, 24 de septiembre de 1959, pág. 3. Disponible en:

<http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/25817/?page=3&zl=4&xp=-2255&yp=-836>

34 El Litoral, 20 de julio de 1959, pág. 3. Disponible en:

<http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/25752/?page=5&zl=3&xp=-1043&yp=-361>

35 El Litoral, 23 de septiembre de 1959, pág. 3. Disponible en:

<http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/25816/?page=3&zl=4&xp=-2628&yp=-705>

36 El Litoral, 24 de septiembre de 1959, pág. 3. Disponible en:

<http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/25817/?page=3&zl=4&xp=-2561&yp=-659>

vigencia en marzo de 1960, y fue utilizado para reprimir indiscriminadamente a los trabajadores, los sindicatos y los comandos de la resistencia peronista, lo cual se evidencia en la disminución de las actividades una vez aplicado el mismo (James, 2010). En este sentido, el último levantamiento cívico-militar llevado a cabo por los grupos clandestinos se produjo en noviembre de 1960, y solo llegó a ponerse en marcha en la ciudad de Rosario y de Tartagal en Salta (James, 2010; Gorza, 2015). En la nota publicada el 30/11/1960³⁷ se informa sobre la toma del Regimiento 11 de Infantería de la ciudad de Rosario, por un grupo de militares y civiles comandados por el general Iñiguez. La acción fue rápidamente reprimida, dejando como consecuencia 4 muertos y la detención de los actores que participaron del levantamiento. De acuerdo con los autores, la rápida represión del levantamiento y sus limitados alcances marcaron un punto de inflexión en la resistencia peronista. De esta manera, queda abierto el estudio sobre las características que adquirieron las acciones de la resistencia con posteridad a este suceso.

Conclusiones

A partir del golpe de Estado de 1955 se llevó a cabo un proceso de desperonización de la sociedad, persecución y represión contra los dirigentes políticos y gremiales peronistas. Ante esta situación, y al igual que en otras regiones del país, en Santa Fe se conformó lo que fue conocido posteriormente como la resistencia peronista. En efecto, se produjo la articulación y estructuración de distintos grupos que llevaron a cabo una amplia gama de acciones, desde atentados, disturbios y acciones de propaganda, hasta intentos de golpe de Estado, con el objetivo de desestabilizar e impugnar al régimen, y generar la vuelta de Perón. Siguiendo el trabajo de Armida y Filiberti (2006), en la región se conformaron “células” clandestinas, integradas por dirigentes políticos y gremiales, y obreros, que llevaron a cabo distintas acciones, como fueron los levantamientos de 1956 y de 1960. Por su parte, Vogelmann (2014) y su trabajo en conjunto con Simonassi (2017), dan cuenta de la resistencia de los trabajadores metalúrgicos y de los frigoríficos de Rosario en las fábricas y los lugares de trabajo, ante el impulso de reformas económicas y disciplinarias por parte de la Libertadora.

Teniendo en cuenta esto, a partir de nuestro trabajo corroboramos la existencia de distintas acciones llevadas a cabo por la resistencia peronista en Santa Fe entre 1955-1960. En primer lugar, a partir del trabajo de fuentes realizado identificamos

37 El Litoral, 30 de noviembre de 1960, pág. 1. Disponible en: <http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/26243/?page=1&zl=3&xp=-545&yp=-421>

cuatro focos de la resistencia en el espacio regional: Rosario, Santa Fe, Rafaela y Paraná. En este sentido, consideramos que los documentos analizados dan cuenta de un cierto grado de articulación y coordinación entre los grupos de estas ciudades, a partir de la circulación de información, la confección de explosivos y la organización de planes y selección de objetivos, como se demuestra en los levantamientos y los atentados cometidos.

En segundo lugar, a partir del análisis de documentos y la triangulación con la bibliografía sobre el tema pudimos identificar la identidad y procedencia de varios de los actores que participaron en las distintas acciones llevadas a cabo. De acuerdo con Pirro (2009), lo que caracterizó a la resistencia peronista fue la participación de viejos dirigentes políticos y sindicales, y la emergencia de nuevos actores, principalmente jóvenes. En este sentido, en los grupos de la región pudimos identificar la participación de jóvenes, de dirigentes sindicales y, también, de dirigentes políticos. A su vez, en el levantamiento de 1956 identificamos la participación de militares y nacionalistas, principalmente en la ciudad de Rosario, cuyo jefe fue el ex general Lugand, y Rafaela, que tuvo como jefe del levantamiento a un suboficial. Por su parte, en la ciudad de Santa Fe pudimos identificar a sujetos pertenecientes a la rama política del peronismo, lo cual da cuenta de la participación de estos en los comandos de la resistencia de Santa Fe, y la vinculación entre estos y las Fuerzas Armadas para la organización de los levantamientos. Siguiendo el planteo de Pirro (2009), dentro de las Fuerzas Armadas se mantuvieron sectores leales al peronismo, así como grupos descontentos con la política llevada a cabo por el gobierno militar. Por este motivo, se produjo un acercamiento entre estos sectores y el peronismo, con el objetivo de llevar a cabo las acciones mencionadas.

En tercer lugar, al igual que en otras partes del país constatamos la organización de grupos o comandos clandestinos. Esto se manifiesta en los documentos analizados, en donde se desprende la existencia de grupos en distintas localidades; y de las afirmaciones en torno a la existencia de un comando en la ciudad de Santa Fe denominado “Frente Emancipador” que participó en la conformación, articulación y planificación de distintas acciones de la resistencia en la región (James, 2010; Pirro, 2009).

En cuarto lugar, las acciones desarrolladas por estos grupos coinciden con las estrategias adoptadas por la resistencia en otras partes del país. Siguiendo el planteo de Pirro (2009), el uso de la violencia en estas acciones no tuvo como objetivo provocar la muerte de personas, sino generar una suerte de “propaganda por los hechos”, lo cual se evidencia en que se registró una sola muerte durante el periodo en la región. Además, al igual que en otras regiones del país, en el año 1959

se registraron la mayor cantidad de atentados ocurridos en Santa Fe: 7 en la ciudad de Rosario y 4 en la Capital. Además del contexto, otros datos que nos permite inferir que se trataron de acciones llevadas a cabo por comandos de la resistencia son, por un lado, la selección de objetivos políticos como las fábricas y ferrocarriles, así como las residencias de dirigentes antiperonistas; y, por otro, que coincidieron con un nuevo aniversario del golpe de Estado, lo cual, de acuerdo con la bibliografía, permite suponer que se trataban de acciones simbólicas desarrolladas por los grupos de la resistencia. Por último, en la región se produjeron levantamientos en el año 1956 y 1960, en los cuales destacamos la vinculación entre la rama política del peronismo santafesino y las Fuerzas Armadas, así como el grado de articulación entre los distintos focos de la resistencia nacional y regional. Sin embargo, al igual que en otras partes del país, estas acciones fueron duramente reprimidas por el gobierno militar, marcando un punto de inflexión al interior de la resistencia peronista (Salas, 2015).

Para finalizar, consideramos importante aclarar que, si bien nos centramos en un aspecto de la resistencia, los Comandos, esto no implica modificaciones en la definición de resistencia utilizada. En efecto, de acuerdo con la bibliografía trabajada adoptamos una definición amplia de la resistencia peronista, que permite comprenderla como un movimiento político compuesto principalmente por civiles, y que sus acciones no pueden ser reducidas solamente a la utilización de métodos violentos. Por este motivo, consideramos fundamental profundizar nuestra investigación para identificar otros grupos de la resistencia, así como otras formas de acción y métodos no violentos utilizados por los actores de la resistencia en Santa Fe.

Bibliografía

- Águila, Gabriela** (2015), “Las escalas de análisis en los estudios sobre el pasado reciente: a modo de introducción”. En, *Avances del Cesor*, Año XII, V. XII, N° 12, Primer semestre 2015, pp. 91-96
- Álvarez, Yamile** (2014) “La resistencia peronista en Mendoza (1955-1960). Una aproximación a su estudio a través del relato de sus protagonistas”, en *Revista de Historia Americana y Argentina*, Vol. 49, N°2, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina.
- Armida, Marisa y Filiberti, Beatriz** (2006). “Política y sociedad entre 1955 y 1966”, en Oscar Videla (Comp.) *El siglo veinte. Problemas sociales, políticas de Estado y*

economías regionales (1916-1976), Nueva Historia de Santa Fe. La capital/Prohistoria, Rosario

- Bandieri, Susana** (2018). “La perspectiva regional y local. Un camino posible para una historia argentina renovada”, en Bohoslavsky, Ernesto (2018) (Coord), *Debates y conflictos de la historia regional en la Argentina actual*, en *Quinto Sol*, Vol 22, N 3, septiembre-diciembre.
- Cavarozi, Marcelo** (2006). *Autoritarismo y Democracia*. Buenos Aires, Argentina, Eudeba.
- Gorza, anabella** (2015) “Peronistas y militares. Una vieja relación en un nuevo contexto”. En: *Estudios sociales*, revista universitaria semestral, año XXV, n°49, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, segundo semestre, 2015, pp. 31-62.
- Gorza, Anabella** (2017) *Insurgentes, misioneras y políticas. Un estudio sobre mujeres y género en la Resistencia peronista (1955-1966)*. Tesis doctoral, Universidad Nacional de la Plata, La plata, Argentina.
- James, Daniel** (2010) *Resistencia e integración: El peronismo y la clase trabajadora argentina, 1946-1976*, Buenos Aires, Argentina, Siglo XXI.
- Macor, Darío y Tcach, César** (2014). *La invención del peronismo en el interior del país*. Santa Fe, Argentina, Ediciones UNL
- Melon pirro, Julio Cesar** (2009) *El peronismo después del peronismo: resistencia, sindicalismo y política luego del 55*, Buenos Aires, Argentina, Siglo XXI.
- Nercesian, Ines** (2012) “Ideas, pensamiento y política en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, entre los cincuenta y los sesenta”, en *Revista Trabajo y Sociedad N° 19*, Santiago del Estero (pp.393-415). Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1514-68712012000200026
- Prol, María Mercedes** (2009) *El Estado Nacional y la provincia de Santa Fe, 1943-1955: peronismo, ingeniería institucional y partido político*. Tesis de Doctorado, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Buenos Aires, Argentina.
- Pontoriero, Esteban** (2015) “Estado de excepción y contrainsurgencia: El Plan CONINTES y la militarización de la seguridad interna en la Argentina (1958-1962)”. En *Contenciosa*, Año III, nro. 4, primer semestre 2015, Santa Fe.
- Salas, Ernesto** (2015). *La Resistencia peronista. La toma del frigorífico Lisandro de la Torre*. Buenos Aires, Argentina. Punto de encuentro
- Salas, Ernesto** (2015). *Uturuncos. El origen de la guerrilla peronista*. Buenos Aires, Argentina, Punto de encuentro.
- Sautu, Ruth** (2003). *Todo es Teoría. Objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires. Editorial Lumiere.

- Simonassi, Silvia y Vogelmann, Verónica** (2017). “Rosario en lucha. Conflictividad laboral en los gremios metalúrgicos y frigoríficos tras el Golpe de Estado de 1955”, en *VI Jornadas de Historia de la Industria y los Servicios*, Buenos Aires, Argentina.
- Spinelli, María Estela** (2011) “La desperonización. Una estrategia política de amplio alcance (1955-1958), [en línea]: <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/Spinelli1.pdf>
- Vogelmann, Verónica** (2014). “Conflictividad laboral en épocas de ‘resistencia’. Los trabajadores de los frigoríficos rosarinos tras el Golpe de Estado de 1955”. En *VIII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de la Plata*, Ensenada, Argentina.

Fuentes

Hemeroteca digital del diario El Litoral 1955-1960. Disponible en:

<http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/>

Entrevista realizada por la Dr. Cecilia Tonón a Américo Maina

Decreto N°3.855/55; Decreto N°7.107/56; Decreto N°4161/56. Disponibles en: www.argentina.gob.ar/

Archivo General de la Provincia: Decreto 01186 (24/10/1955); Decreto N°01521. Disponible en: http://gobierno.santafe.gov.ar/archivo_general/decretos_1955_1995/

Los recursos de poder de la Federación aceitera: las huelgas de 2015 y 2020

MARCOS JAVIER PEREYRA
pereyram792@gmail.com
UNL-FHUC

Resumen

La Federación Obrera se ha convertido en los últimos años en uno de los actores sindicales más importantes de la esfera política, logrando aumentos salariales que han repercutido positivamente en los trabajadores. Para entender la causa de estos aumentos, analizar estas dos grandes huelgas se vuelve importante para comprender los factores y mecanismos. Los recursos de poder es una herramienta analítica de gran utilidad para comprender este proceso.

Palabras clave: Huelga obrera/ Recursos de poder/ Federación aceitera/ Salario mínimo vital y móvil

En esta ponencia vamos a realizar un análisis comparativo de dos conflictos sindicales llevado a cabo por el mismo actor sindical. La Federación Aceitera (a partir de ahora, FA) se caracteriza por su alto grado de organización, cohesión, lo que le permite asentarse en una buena posición al momento de negociar. A esto se le debe sumar que el sector oleaginoso, en el cual se incluye la producción aceitera; es uno de los más importantes tanto a nivel productivo como al momento de generar divisas. Los conflictos que analizaremos son dos grandes huelgas, la primera es el gran hito de la FA y es lo que conocemos como “la gran huelga aceitera”, en el año 2015; la otra también fue una huelga que tuvo gran duración que se dio entre fines del año 2020 y finalizó en los primeros días de este año, a esta última la denominaremos “nueva gran huelga”.

El marco teórico que vamos a utilizar es el “enfoque de los recursos de poder” para la revitalización sindical, que es una construcción conceptual que ha sido elaborada en el contexto académico y en diálogo con sindicalistas (Schmalz, 2017). Permite, al mismo tiempo, poder identificar las capacidades y tomar las decisiones más efectivas para lograr los objetivos propuestos por el actor sindical. Este enfoque conceptual se ubica dentro de la corriente reconocida como *revitalización sindical*- corriente que engloba a los sindicatos en el contexto de la globalización y el auge del neoliberalismo.

Por otra parte, esta ponencia fue pensada en el marco del trabajo final de carrera de quien escribe. En ese TFC el autor trabaja los recursos de poder de la FA en contexto de conflictividad laboral, en un lapso de diez años (2019-2019) en la provincia de Santa Fe, dedicándole un apartado de gran interés, pero no mayor que el resto del trabajo, a la gran huelga aceitera del año 2015. El autor, seguidor interesado por la temática sindical, observó como el año pasado el sector aceitero vivió una etapa de mucha turbulencia y movimientos. Primero se inició con los problemas de “estrés financiero” de la compañía VICENTIN S.A.I.C., que se convirtió en un tema de fuerte debate político, social y económico. Una vez que este conflicto se calmó, entró en disputa la negociación salarial con el gobierno de Alberto Fernández y su respectivo Ministerio de Trabajo de la Nación y las cámaras empresarias del sector.

Empezaremos definiendo el sector oleaginoso, en el cual se incluye el aceitero, para luego pasar a caracterizar con mayor especificidad a los recursos de poder y, finalmente, trataremos de observar cómo fueron utilizados estos recursos en la estrategia sindical en el contexto de conflictividad.

El sector oleaginoso

Nuestro país se caracteriza por ser uno de los principales exportadores de derivados de oleaginosas (soja, girasol y maíz) y una alta disposición de materia prima de alta calidad. La importancia de este sector queda demostrada en las divisas que ingresan por las exportaciones. El Ministerio de Hacienda (2017) caracterizó a la cadena oleaginosa como aquella de la cual se obtienen los aceites crudos, harinas proteicas y los aceites refinados para el consumo doméstico y el biodiesel.

La provincia de Santa Fe es la zona con mayor importancia productiva de este sector diversificado que genera una gran cantidad de divisas al tesoro nacional. Cuenta con el complejo de procesamiento de oleaginosa más grande del país y, a la vez, una de los más grandes del mundo, por el grado de concentración que se da en la zona del Gran Rosario y los puertos allí ubicados. Al mismo tiempo, el rubro de alimentos es uno de los más desarrollados y de mayor productividad en la región (Castagna et al, 2011; Arija et al, 2017). Los puertos son propiedad de las grandes empresas aceiteras, muchas de ellas de capital extranjero y una pequeña minoría de capital nacional (Pereyra et al, 2019). Este es el medio que les permite comercializar y exportar sus productos finales al resto del mundo.

Posee patrones particulares de acumulación, vinculados con capitales nacionales, por un lado, y también con capitales multinacionales en su gran mayoría, lo que demuestra una clara concentración territorial de la producción (Pereyra et al, 2019). El ranking de las mayores exportadoras de granos y derivados del año 2019, realizada por la Bolsa de Comercio de Rosario, ubicaba a Cargill, ADM agro y a Bunge entre las que más habían exportado, siendo Vietnam y Brasil sus principales destinos de exportación. A estas empresas, las siguen COFCO (empresa del Estado Chino), Aceitera General Deheza y Vicentin. Del puerto de Rosario surge el 80% de las exportaciones de aceite, soja y derivados. Posicionando a la provincia de Santa Fe como un actor estratégico en la generación de divisas, como lo mencionamos anteriormente y a nuestro país en “el primer exportador mundial de soja y harina de soja” (Arija et al; 2017: 13).

A la vez, debemos destacar que, del total producido de aceite de soja, más del 65% se destina a exportación, el 30% a la producción de biodiesel y lo restante se refina para usos diversificados. Con el aceite de girasol, la exportación representa alrededor del 30% y el resto se refina, también para el consumo doméstico de aceite comestible (Ministerio de Hacienda, 2017). En resumidas palabras, las principales características de la industria aceitera es su fuerte concentración de producción en pocas empresas con elevados tamaños de las plantas superiores a sus competidores

que son Brasil y Estados Unidos, y poseen una gran capacidad de diversificación productiva. Este resumen sumado a la creciente demanda de aceites vegetales por parte de los países asiáticos, la mejora de los puertos y el bajo consumo interno posibilita que la producción se orientara a la exportación, posicionando a Argentina como el mayor exportador de aceite de soja a nivel mundial, lo cual convirtió a nuestro país en el Polo de Molienda Oleaginoso más grande del mundo (Arija et al, 2017).

Esta caracterización del sector oleaginoso, en el cual se incluye el sector aceitero, nos permite observar el gran papel que juega este sector productivo, el alto nivel de mano de obra que emplea el flujo de divisas que genera. Junto al sector alimento, es uno de los sectores más importantes de la cadena productiva nacional.

Este nos permite dilucidar que los conflictos laborales, acompañados de paralización de producción por toma de plata, huelga, piquetes o freno del flujo de circulación de mercadería, no sólo afecta fuertemente a los actores empresariales, sino también a los recursos financieros del Estado Nacional.

Los recursos de poder para la transformación sindical

Si partimos de la base de reconocer que los actores sindicales son agentes importantes de la arena política y económica, el modo cómo se organizan, presentan sus reclamos y logran coordinar su acción con otros actores los convierte en un tema de interés para investigar, especialmente si los estudiamos en el plano de la vida democrática.

Al analizar los recursos de poder, tener en cuenta las políticas laborales de los gobiernos se vuelve de vital importancia, ya que esto afecta y repercute en el mercado de trabajo y la organización sindical. Por *política laboral* nos referimos al aspecto de la política en general, de la política social en particular, pero específicamente de las relaciones laborales prestando una mayor atención a la situación de los trabajadores y sus organizaciones (Uriarte, 2007). Estas mismas políticas han abierto la puerta para la deslocalización, flexibilización, la apertura económica y la desregulación, permitiendo así una mayor concentración empresarial, que como lo planteamos el sector aceitero representa uno de los polos productivos con mayor concentración. Estos complejos productivos promueven políticas y prácticas productivas que afectan y repercuten sobre los trabajadores, debilitando los derechos laborales básicos y la acción colectiva (Jackobsen, 2007; Uriarte, 2007).

Frente a esta adversidad, se pone en cuestión la capacidad de organización de los sindicatos. En especial, cuando hacen reclamos esenciales y que pueden repercutir en la balanza distributiva; por ejemplo, el Salario Mínimo Vital y Móvil, que es el pilar de las negociaciones aceiteras. Al mismo lo definen y lo caracterizan como “la menor remuneración que debe percibir en efectivo el trabajador sin cargas de familia, en su jornada legal de trabajo, de modo que le asegure alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, asistencia sanitaria, transporte y esparcimiento, vacaciones y previsión” (art.166, LCT), siguiendo los lineamientos del artículo 14 bis de nuestra Constitución Nacional. De acuerdo a lo aquí planteado, el valor de la fuerza de trabajo “es la suma de dinero necesaria para cubrir todas las necesidades que la propia ley enumera” (Cremonte, 2012:9) y que, producto de la inflación, es móvil porque según la variación de precios, el costo de vida se incrementa.

Aclarado estos puntos, resaltamos que los recursos de poder para la transformación sindical reconocen que los sindicatos son capaces de elaborar estrategias, permitiendo a los trabajadores defender con éxito sus intereses bajo las condiciones económica, política y socialmente existente (Schmalz, 2017). Este enfoque teórico nos permite observar el margen de acción disponible para los trabajadores y los sindicatos.

La base de este enfoque fue diagramada por Olin Wright (2000) y Beverly Silver (2005) y luego fue retomado por Schmalz y los estudiosos de *la revitalización sindical*, después de los años de neoliberalismo y políticas anti-trust.

Hay cuatro tipos de poderes sindicales en este enfoque. El *poder estructural* se basa en el “poder de interrumpir o limitar el beneficio del capital” (Piven en Schmalz, 2018: 22), el cual incluye las diferentes medidas en contexto de conflictividad sindical, como paros, huelgas, toma de plantas y otras expresiones. Schmalz (2017) denomina a esto como “poder de producción” o de negociación en el lugar de trabajo (Silver, 2005) y se aplica especialmente en las grandes cadenas de valor y el sector industrial. El “poder de circulación” se aplica a la logística y reproducción del capital, a través del bloqueo de los puertos o de los camiones. Dentro de este poder podemos reconocer un nuevo método; el piquete. Para poder emplear exitosamente el poder estructural requiere de la habilidad de poder articularlo de acuerdo al contexto en el cual se está gestando la lucha. La correcta articulación, configuración y consolidación del recurso estructural permite ampliar la capacidad de acción sindical con las demás formas estratégicas disponibles (Feller y Conrow, 2017).

El *poder asociativo* es el recurso asociado al número de afiliados y miembros del sindicato. La consolidación de este recurso posibilita dar una mejor utilidad a

los demás recursos de poder, hasta puede compensar la falta de poder estructural, aunque no lo sustituya por completo (Feller y Conrow, 2017; Schmalz, 2017). Al poder asociativo se lo vincula principalmente con el número de afiliados, el cual varía su forma de calificarlo y reconocerlo según los índices nacionales, se puede plantear que “cuanto más elevado es el grado de afiliación en los diferentes sectores, más fuerte son las comisiones de empresa” o, lo que llamamos vulgarmente, <las comisiones internas> en nuestro país (Schmalz, 2017: 27). Aparte de los afiliados, se encuentra el “poder infraestructural” que reconoce los recursos materiales, los cuadros técnicos, la formación. En síntesis, no sólo es importante la cantidad de afiliados que posea un sindicato, sino la voluntad y el nivel de participación de los mismos; creando así la identidad que garantiza la cohesión interna. El *poder institucional* “concede amplios derechos a los sindicatos, pero al mismo tiempo pone límites a su capacidad de actuar” (Schmalz, 2017:30), que es el resultado de luchas y conquistas históricas institucionalizadas legal y políticamente; el derecho a huelga, los convenios colectivos, etc. Es estable y permanece a lo largo del tiempo, requiere de los acuerdos y consensos tripartitos. La importancia de este recurso es que “los sindicatos pueden recurrir a los recursos de poder institucional incluso cuando sus poderes estructurales y asociativos se encuentran en fase de descenso” (Schmalz, 2017: 31), por eso su estabilidad es un condimento clave para los recursos de poder sindical.

El *poder social* es el último recurso de este enfoque entendido como los márgenes de maniobras que es el resultado de la cooperación con otros grupos y organizaciones sociales. En otras palabras, es la consolidación del poder asociativo vinculándolos con los recursos de poder de otros actores, provengan o no del sector sindical. También se incluye el “poder del discurso”, a través de mitos y grandes conquistas que se convierten en logros identitarios.

Planteado el esquema del enfoque de los recursos de poder, observaremos cuáles y cómo fueron utilizados los mismos en las grandes huelgas aceiteras que vamos a trabajar.

De las dos huelgas que analizaremos, no cabe duda que la de mayor importancia es la del año 2015, que caracterizada por el historiador de la FA plantea que “fue una huelga singular, por su contundencia, porque se dio en medio de las paritarias de todos los gremios, diferenciándose por su duración, las formas y la decisión de luchar, la unidad, la solidaridad” (Ceruti, 2017:502), a lo que se le sumaron diferentes ámbitos de negociación tanto con el gobierno como con las cámaras empresarias. En la misma línea, Ceruti (2017) añade que los trabajadores utilizaron todos los métodos disponibles y las mejores tradiciones: huelgas, piquetes, bloqueos, actos, asambleas, movilizaciones, comunicados, volantes,

festivales, negociaciones y difusión de lo que iba aconteciendo. Visto desde los recursos de poder, cabe destacar que, sin el poder de la unidad, del consenso y la cohesión interna, esta huelga hubiese sido imposible. Es decir, sin el poder asociativo los trabajadores aceiteros no hubiesen logrado triunfar en esta “gran huelga” del año 2015. En la “nueva gran huelga” del año 2020 se caracterizó por encontrarlos en la navidad tomando plantas, haciendo huelga y negociando con los actores empresariales y el gobierno nacional, para el día 29 de diciembre los aceiteros lograron el acuerdo salarial que elevaba el salario inicial a \$93.647,51, el cual se empezó a aplicar a partir del 1 de enero de 2021¹.

Ahora bien, para entender este piso salarial debemos remontarnos a la gran huelga del año 2015 donde se aplicó con todo el rigor científico y jurídico el valor real del SMVyM. Es decir, tras lograr activar con todo ritmo el poder infraestructural que forma parte del poder asociativo y, especialmente, de los recursos humanos que posee la FA. Recursos humanos especializados en la temática laboral y salarial, que permitieron romper el techo paritario que imponía el gobierno en ese año.

La gran huelga aceitera puso en discusión el valor real de la fuerza de trabajo “es la suma de dinero necesaria para cubrir todas las necesidades que la propia ley enumera” (Cremonte, 2012:9) y que, producto de la inflación, es móvil porque según la variación de precios, el costo de vida se incrementa o como también lo definió el periódico de difusión interno (el trabajador aceitero y desmotador, 2015) el SMVyM, como lo hemos definido previamente a través de la LCT definido por la Ley de Contrato de Trabajo como la menor remuneración que debe asegurar la alimentación, vivienda digna, educación, vestuario, previsión y vacaciones, todo esto estimado, para el año 2015, en \$14.931. En marzo de 2015, 9 millones de trabajadores no llegaban a ese salario. A este número llegaron los asesores económicos, nuevamente el poder infraestructural, basándose en datos oficiales de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares del INDEC y de acuerdo a la metodología que se aprobó en el Plenario Nacional de Delegados de la Federación realizada en febrero de ese mismo año (Cerutti, 2017). Este conflicto duro 25 días, del 4 de mayo al 1° de junio, que incluyó piquetes, paros, asambleas en puertas de fábricas, paralizando más de 40 plantas y varios puertos aceiteros correspondientes a las empresas del sector. “la industrialización y el comercio nacional de granos, aceites y derivados quedaron completamente paralizados, con gran impacto en el ingreso de divisa al Estado Nacional” (el trabajador aceitero y desmotador, 2015:2).

1 <https://federacionaceitera.com.ar/2020/12/29/victoria-de-la-huelga-nacional-en-la-industria-aceitera-y-de-exportacion-de-granos/>

Así podemos observar la aplicación de los recursos de poder estructural, a través de huelgas, freno de la reproducción y producción, pero especialmente caracterizado por la pérdida de los beneficios empresariales –la Bolsa de Comercio de Rosario había dejado de operar durante diez días producto de esta huelga- que también alcanzó a las arcas del Estado. Vemos como se aplicó el poder de producción, paralizando totalmente la fabricación y el poder de circulación, cortando las cadenas de suministro y distribución tanto marítima como terrestre. Para entender el éxito en el uso de estos recursos, se debe tener en cuenta el poder asociativo logrado en los años previos por la FA, incrementó su tasa de afiliados como logrando un gran nivel de consenso, legitimidad y apoyo por parte de los trabajadores, lo que permitió incrementar el nivel de participación y compromiso de los mismos. Este proceso no sería posible sin la existencia del poder institucional, es decir, de los derechos laborales como el derecho a huelga y a la reivindicación en el lugar del trabajo, que están garantizado legalmente. Al mismo tiempo, el poder social se expresa en la difusión a través del periódico interno de la FA, que también sirve como fuente para investigadores y público en general. También se expresó la otra cara del poder social ya que lograron contar con el apoyo del sindicato de San Lorenzo, que está escindido de la FA, logrando así una gran contundencia de movilización.

En lo que respecta a la nueva gran huelga, esta tuvo su inicio el 9 de diciembre de 2020. Se trató de un conflicto basado en la recomposición salarial y paritario que las cámaras empresarias del sector tenían paralizada desde agosto.

El año pasado se ha caracterizado por ser un año de mucha conflictividad sindical, especialmente con la firma VICENTIN S.A.I.C., cuidando los puestos de empleos y analizando las diferentes alternativas frente al estrés financiero². Por eso, esta paritaria fue acumulando descontentos y mayor unidad por parte de los trabajadores afiliados a la FA. El reclamo giró entorno al aumento salarial y el bono de fin de año, más si se tiene en cuenta que han sido considerados trabajadores esenciales. Podemos considerar que hubo un fortalecimiento del recurso de poder social y asociativo ya que en esta nueva gran huelga los aceiteros de la FA y del Sindicato de San Lorenzo fueron juntos, se sumó además la Unión Recibidores de Granos y Anexos de la República Argentina (URGARA), también se sumó la Intersindical Marítima y Portuaria. Este conflicto finalizó el 29 de diciembre, después de la convocatoria y el acuerdo por parte del gobierno y las cámaras empresarias con los aceiteros.

Destacamos también la reafirmación sobre el valor de la fuerza de trabajo, producto de los talleres de formación, conversación y participación sindical al

2 <https://riberas.uner.edu.ar/nuestra-cosecha/>

interior de las propias fábricas –comités mixtos- como en los congresos ordinarios, estos elementos se encuentran asociados a los recursos del poder asociativo demostrando su gran capacidad y eficacia organizativa junto a la firme participación de los afiliados, quienes jugaron un papel activo en las huelgas y movilizaciones, siendo estos elementos centrales en el enfoque de Schmalz (2017).

Este conflicto también trajo aparejado una visión pública sobre los montos de ganancia que obtienen las empresas del sector, como también un mayor posicionamiento de la FA que pretenden ser referentes para la clase obrera (la capital, 27/12/2020). Observamos así que este conflicto encuentra su parangón en las condiciones económicas del país y en las tasas de ganancia de las empresas aceiteras, las cuales habían duplicado sus ganancias en la pandemia. Este incremento de las ganancias ubica a los aceiteros en una posición estratégica (Aguilar, 2020) ya que representan a los trabajadores de uno de los sectores más relevantes de la economía nacional. El sector patronal reconoció que “perdían 100 millones de dólares por día” producto del freno de los embarques del exterior, los costos en alquiler por buques como el costo del personal que no puede trabajar. Esto se lo puede entender teniendo en cuenta que habían paralizado a 28 terminales portuarias, decenas de plantas aceiteras afectando al flujo de camiones (de 3.300 a 1.280 por días) y 120 buques de ultramar varados para cargar más de 4.5 millones de toneladas de granos y subproductos. Podemos ver que esta medida ha sido de una gran contundencia y que los aceiteros aprendieron de su propia historia en los últimos años. Han logrado incrementar su poder estructural, generando grandes pérdidas y costos aprovechando, al mismo tiempo, su pertenencia a un sector extremadamente rentable. De este poder estructural, lograron tener mayor contundencia en lo que Schmalz (2017) denomina el poder logístico retrasando la reproducción y distribución de los bienes exportables, provocando pérdidas también a las arcas del Estado.

Observaciones finales

A modo de cierre, pudimos observar como la FA ha logrado asociar de manera efectiva sus recursos de poder, especialmente empleando el poder estructural que reviste la importancia de la “habilidad de articularlo óptimamente en determinados contextos con las capacidades propias de organización y desarrollar una estrategia eficaz para los conflictos y huelgas (Schmalz, 2017:24).

Pudimos también comprobar que los aceiteros tienen una estructura sindical sólida, coherente y estable, lo que les permite tener mayor fuerza al momento de

tener que tomar medidas de fuerza o paralización de la producción. O, en otras palabras, aprovechan con eficacia las estructuras organizativas, optimizando la actuación de la organización con las condiciones estructurales y los intereses de los afiliados.

Con respecto al poder institucional, podemos mencionar que este tiene un carácter de perdurabilidad, tanto en la legislación laboral como en la representación sindical. Dentro de este marco normativo pueden alcanzar nuevos logros, pero según Schmalz (2017) es muy difícil alcanzar la creación de nuevos recursos, es más palpable la pérdida de recursos, mayor en un contexto de globalización y flexibilización.

Por último, hemos visto que la FA logró incrementar su base de apoyo social entre la gran huelga y la nueva gran huelga. Esto se reprodujo en un claro incremento del poder social, producto de conquistas alcanzadas entre estos años, posicionamientos políticos y, especialmente, por la reivindicación del SMVyM tal cual como lo determina la Constitución Nacional y la Ley de Contrato de Trabajo.

En síntesis, la FA aceitó, y con eficacia, sus recursos de poder, incrementándolos y profundizándolos. A pesar del contexto de recesión de la economía nacional, de los problemas de algunas de las empresas del sector, juegan y seguirán jugando un gran papel en la escena sindical argentina, demostrando que se puede luchar por un salario digno para todos los trabajadores y trabajadoras de nuestro país.

Referencia bibliográfica

Aguilar, Luciano “Huelga aceitera: el poder de las posiciones estratégicas de la clase trabajadora”, la izquierda diario 17/12/2020

<http://www.laizquierdadiario.com/Huelga-aceitera-el-poder-de-las-posiciones-estrategicas-de-la-clase-trabajadora>

Arija, Johana; Cruz Perdigues, María Lucila; Paez, Julio (2017) “Producción de Aceite crudo desgomado y expeller de soja. Análisis de pre-factibilidad”. Universidad Tecnológica Nacional, Facultad regional de San Rafael.

Castagna, Alicia; Bascolo, Paula; Secreto Ma. Florencia (2011), “Dinámica del complejo aceitero en la región sur de Santa Fe”. Decimosexto Jornadas “Investigaciones en la Facultad” de Ciencias Económicas y Estadística, noviembre 2011.

Cerutti, Leonidas (2017). “*Aceiteros y Desmotadores. Hacemos historia. 70 años/1947-2017*” Federación de Trabajadores del Complejo Industrial Oleaginoso, Desmotadores de Algodón y Afines de la República Argentina

Cremonte, Matías (2012) “Acerca del valor y el precio de la fuerza de trabajo. Un aporte al debate sobre la cuestión salarial”. Revista de Ciencias Sociales, segunda época, año 4, N° 21, Universidad Nacional de Quilmes.

El trabajador aceitero y desmotador “La gran huelga nacional aceitera. Triunfo histórico”, periódico de difusión sindical. Número 3, 2015.

Federación Aceitera “Victoria de la huelga nacional en la industria aceitera y de exportación de granos”, prensa F.T.C.I.OD y A.R.A. <https://federacionaceitera.com.ar/2020/12/29/victoria-de-la-huelga-nacional-en-la-industria-aceitera-y-de-exportacion-de-granos/>

“Informes de cadena de valor Oleaginosa”, Informe del Ministerio de Hacienda de la Nación, Subsecretaria de Programación Microeconómica, Secretaria de Política Económica. Año 2- N° 29, septiembre 2017.

La Capital Diario “Aceiteros reforzaron su voluntad de paralizar los puertos exportadores”, sección economía. 27/12/2020 <https://www.lacapital.com.ar/economia/aceiteros-reforzaron-su-voluntad-paralizar-los-puertos-exportadores-n2632639.html>

Pereyra, Silvana María; Fuentes Lorca, Lissette; Spinosa, Lucas Andres (2019) “Empresas multinacionales y territorio. Industria automotriz e industria aceitera en el proceso de relocalización empresaria”.

Schmalz, Stefan (2017) “Los recursos de poder para la transformación sindical”. Revista Nueva Sociedad, edición especial Sindicatos en Transformación. www.nuso.org

Neoliberalismo y Partidos Políticos en Argentina: una aproximación al concepto de clientelismo político

EMANUEL MAXIMILIANO RUIZ

maximilianoruiz@live.com.ar

INDES FHCSyS/UNSE-CONICET

Resumen

Los años noventa se van a caracterizar en América Latina (y en muchas otras regiones) por el fragor del discurso de la globalización y la implementación de las recetas neoliberales transformando no sólo las matrices de acumulación capitalista, sino las mismas formas de organización de la sociedad, las instituciones democráticas y las formas de competencia política. Y los partidos políticos no permanecerían indemnes a estos cambios y adaptaciones.

Por otra parte, es posible percibir en los años 90 lo circunstancial de los compromisos políticos, los saltos de vereda de los representantes, construcciones y armados transversales, es decir, una identificación cada vez más débil entre líderes y partidos. Esto implica cambios en las estrategias competitivas en los partidos y mutaciones en su relación con la ciudadanía: las identidades ya no son firmes e intensas sino fugaces y las preferencias varían en el tiempo de acuerdo a las circunstancias. La militancia de los antiguos partidos burocráticos de masas va a ser remplazada por la creciente influencia de profesionales, técnicos y expertos. La carrera política larga e intrapartidaria va a pasar a ser rápida y poco lineal, y quienes determinen a las dirigencias serán los grandes medios masivos de comunicación.

En una Argentina neoliberal con aumento de los índices de pobreza, con profundización de las brechas de desigualdad social, destrucción de puestos de trabajo, cierres de fábricas, transformación de los obreros industriales en desocupados, marginales o precarizados del sector informal, achicamiento del Estado, las redes clientelares adquieren una importancia central.

Históricamente en las ciencias políticas y sociales hubo diversas formas de aproximaciones al fenómeno clientelar. En la actualidad una serie de trabajos plantean ciertos recaudos metodológicos para su abordaje, tomando distancia con pre nociones

incorporadas y con énfasis en el trabajo empírico para la reconstrucción plena de la perspectiva de los actores.

Palabras clave: Clientelismo Político / Partidos Políticos / Neoliberalismo

Introducción

A partir de un contexto de globalización, neoliberalismo, reformas estructurales y profundos cambios sociales a fines del siglo XX tanto en Argentina como en América Latina, planteamos el interrogante sobre las transformaciones que atravesaron instituciones tradicionales de la democracia como son los partidos políticos y cómo se fortaleció en aquél escenario el fenómeno del clientelismo político. Realizamos una aproximación al abordaje de este último dejando planteada la idea de política territorial como categoría útil para el análisis.

Neoliberalismo, globalización y partidos políticos en América Latina

Los años noventa se van a caracterizar en América Latina (y en muchas otras regiones) por el fragor del discurso de la globalización y la implementación de las recetas neoliberales transformando no sólo las matrices de acumulación capitalista, sino las mismas formas de organización de la sociedad, las instituciones democráticas y las formas de competencia política. Y los partidos políticos no permanecerían indemnes a estos cambios y adaptaciones.

Específicamente, en Argentina “la década de 1990 [...] exacerbó el descrédito de los partidos y los políticos, y puso en cuestión la representatividad de unos y otros. En particular, los políticos y el funcionamiento de la política quedaron asociados con la corrupción” (Ansaldi, 2007: 442). Esta asociación de los partidos con la corrupción no sería la única imagen vigente. El pacto entre el radicalismo y el peronismo, por ejemplo, por la reforma constitucional de 1994 sería crucial para ese descrédito. La política sería asociada con lo lejano al público, lo que se hace a puertas cerradas.

En su trabajo “Los partidos políticos en las democracias contemporáneas: problemas y paradojas” Juan Linz (2004) analiza a partir de una serie de encuestas las percepciones en las sociedades latinoamericanas y europeas sobre los partidos políticos sacando a luz la metamorfosis por la que habían atravesado los mismos. Si bien en general, existe un consenso generalizado sobre la legitimidad de la democracia como forma de gobierno, la opinión pública se va a mostrar insatisfecha y desconfiada respecto a los partidos, percibiéndolos como carentes de “cohesión, disciplina y compromiso programático o ideológico” (2004: 190).

Por otra parte, es posible percibir en los años 90 lo circunstancial de los compromisos políticos, los saltos de vereda de los representantes, construcciones y

armados transversales, es decir, una identificación cada vez más débil entre líderes y partidos. Esto implica cambios en las estrategias competitivas en los partidos y mutaciones en su relación con la ciudadanía: las identidades ya no son firmes e intensas sino fugaces y las preferencias varían en el tiempo de acuerdo a las circunstancias.

“Este es un proceso de largo alcance tanto en el tiempo como en el espacio –se verifica en el conjunto de las sociedades tocadas por el proceso de globalización-, y en el caso de la Argentina se hace visible a partir de las elecciones fundacionales de 1983” (Pousadela, 2004: 110).

Ese divorcio entre líderes y partidos o mejor dicho, el predominio de quien ocupa cargos públicos por sobre los aparatos partidarios tradicionales da paso a lo que Tcach (1993: 31) denomina partidos profesionales electorales. “En el nuevo perfil del partido, se destaca su porosidad a la influencia de los grupos de interés empresariales y dosis de pragmatismo de fuerte impacto desintegrador sobre las subculturas políticas tradicionales”. La militancia de los antiguos partidos burocráticos de masas va a ser remplazada por la creciente influencia de profesionales, técnicos y expertos. La carrera política larga e intrapartidaria va a pasar a ser rápida y poco lineal y quienes determinan a las dirigencias serán los grandes medios masivos de comunicación. En este sentido:

“Los partidos atrapados de América Latina se forjan al calor de procesos de reestructuración capitalista que con diversas modalidades (concentrada – no concentrada), están signados por la tensión entre los requisitos de la acumulación y las necesidades de legitimación de los renacidos, y en algunos casos nóveles sistemas democráticos” (Tcach, 1993: 31).

Esta metamorfosis política se da precisamente en un contexto de reordenamiento del capitalismo mundial. Es la consolidación de una matriz de acumulación basada en la especulación financiera y no en la producción. Así como en el panorama regional nuestro país esto se va a caracterizar, como señala Tcach (1993) por desocupación, disminución de los niveles salariales, reducción del gasto público y creciente tecnificación de las decisiones políticas.

Si bien no todos los partidos políticos se van a ver transformados durante esos años (algunos en mayor grado y profundidad que otros), sí se van a ver arrastrados por lo que Pousadela llama “un proceso epocal de mutación de la representación

política” (2004: 118). Esto va a consistir principalmente por el paso de una democracia de partidos hacia una democracia de audiencia o de lo público que

“se caracteriza por la elevada volatilidad electoral, el relieve creciente de una ‘oferta electoral’ cada vez más personalizada, la importancia redoblada de los medios de comunicación –que hacen posible que los candidatos se den a conocer sin depender de la mediación de la militancia partidaria-, la desvalorización de los programas partidarios [...], la elección a partir de imágenes y de apelaciones vagas que se prestan a interpretaciones diversas –la cual produce [...] una mayor independencia relativa de los gobernantes respecto de los gobernados-, la presencia de una opinión pública que se constituye a través de canales que son relativamente neutros con relación a la escisión entre partidos y que es sede de procesos deliberativos que anteriormente se localizaban en el interior de los partidos” (Pousadela, 2004: 118).

Todo ello no va a significar otra cosa que el abandono en las democracias donde la desagregación de opiniones en distintos partidos tendía a expresar la división clasista de la sociedad. El voto como señal de pertenencia y destino con un líder que representaba una determinada opción va a ver transformado su sentido.

Sin embargo, a pesar de todos estos cambios, de la centralidad de la política masmediática, de la consolidación de los partidos atrapado, del significado del voto, no se va a eliminar en Argentina, ni en otros países latinoamericanos otras formas de hacer política (Auyero, 1997). Las políticas neoliberales van a llevar a que se consoliden durante este período las formas clientelares de hacer política.

Clientelismo político en Argentina

En una Argentina neoliberal con aumento de los índices de pobreza, con profundización de las brechas de desigualdad social, destrucción de puestos de trabajo, cierres de fábricas, transformación de los obreros industriales en desocupados, marginales o precarizados del sector informal, achicamiento del Estado, las redes clientelares adquieren una importancia central. “Los crecientes niveles de desempleo y privación material hacen que el intercambio de favores, bienes y servicios por apoyo político y votos vuelva a adquirir una fuerza que había perdido” (Auyero, 1997-a).

En estos contextos, nos dice el autor citado, los pobres diseñan diversas “estrategias de sobrevivencia material”. Un complejo sistema de actividades informales permite a muchos hogares adentrarse en organizaciones colectivas

populares para poder sortear las dificultades para sortear la falta de trabajo, comida o vivienda. Muchas de estas actividades informales tienen lugar dentro de redes clientelares de resolución de problemas:

“En el conurbano bonaerense, uno de los medios disponibles para satisfacer las necesidades básicas de comida, salud y vivienda es a través de un partido que tiene acceso directo a los recursos estatales (nacionales, provinciales y a veces, locales): el Partido Justicialista. En los barrios pobres, villas y asentamientos, las Unidades Básicas constituyen uno de los lugares más importantes en los cuales las necesidades básicas son satisfechas y los problemas más apremiantes, resueltos. Estas UBs dan una increíble fuerza organizacional al PJ y son uno de los lugares en los cuales se encuentran los mediadores o brokers. Normalmente son dueños de una UB están empleadas en el sector público provincial o municipal y construyen una “red” de seguidores que, usualmente coincide con el área geográfica de la UB” (Auyero, 1997-b: 177).

Entonces, en los años del neoliberalismo y de la globalización, donde la radio y televisión van a ocupar lugares determinantes en la vida política de las distintas sociedades, los contactos cara a cara van a seguir siendo fundamentales para la formación de las opiniones políticas. Los contactos interpersonales, junto con las obligaciones personales, los sentimientos y la confianza que implican, las redes de socialización continuarán ocupando un lugar central en el desarrollo de los intercambios políticos. “La distribución personalizada de favores y bienes sigue siendo indispensable para la obtención de apoyo lealtades y en última instancia, votos” (Auyero, 1997-a: 20). ¿Pero cómo abordar estos fenómenos? ¿Qué significa la noción de clientelismo político?

Abordajes de la noción de clientelismo político

La cuestión del clientelismo político fue abordada por la literatura de formas poco profundas e incapaces de lograr una aproximación que muestre su complejidad y profundidad. Muchas veces caen en una dicotomía entre explicaciones centradas en acciones racionales o acciones normativas: cliente y mediador son vistos como seguidores de una norma o son entendidos como calculadores puramente racionales. No suelen incorporar la dimensión subjetiva del funcionamiento relacional o toman a las condiciones estructurales en las que el

clientelismo emerge como el único factor explicativo y determinante de su surgimiento y reproducción.

El desarrollo del Estado legal racional, relatan Vommaro y Combes (2016), llevó a pensar que las formas políticas tenían como protagonista a un ciudadano alejado de relaciones de dependencia o prácticas tradicionales y guiado por formatos universales y anónimos. Esto propició miradas que veían como causa del subdesarrollo o de algunas sociedades a factores culturales y morales, como las relaciones clientelares, que obstaculizaban una política que condujera a la modernización.

Siguiendo los autores citados, el abordaje del clientelismo político fue variando con los distintos investigadores que lo interpretaban sobre todo provenientes de la antropología como Pitt-Rivers a mediados de los años 50 o Wolf en la década del 60, entre otros. A pesar de que actualmente van a ser criticadas, irán planteando que si bien, según su mirada, está implicada en la relación una dimensión instrumental entre dos actores de poder desigual, también hay una dimensión afectiva en ese marco y que esa asimetría en el intercambio de prestaciones materiales puede ir acompañada de cierta simetría en las prestaciones inmateriales como el honor o el prestigio. Otros van buscar explicar el clientelismo a partir de supuestos factores culturales que serían favorables a la búsqueda de atajos como estrategia para procurar bienes y servicios. Todo esto va a ir mostrando que las formalidades y la institucionalidad del poder política existen con otros tipos de estructuras paralelas e informales.

Precauciones metodológicas para el abordaje del clientelismo

Actualmente, diversos autores plantean ciertos recaudos metodológicos o conceptuales para una aproximación adecuada. En este sentido, se puede decir que “abordar el clientelismo como institución informal supone una toma de posición en dos sentidos: cierta distancia con las nociones de corte instrumentalista, así como con aquellas que entienden el clientelismo como una relación de dominación” (Ortiz de Rozas, 2017: 130). Es decir, que hay que partir de considerar que en las relaciones clientelares el cliente también dispone de cierto poder político en el vínculo y donde sus expectativas e intereses son tomados en cuenta por el mediador político. No es sólo una relación de dominación sobre los clientes.

Por otra parte el énfasis que se coloca por lo general en tomar a factores estructurales como elucidación del clientelismo es insuficiente. Si bien el clientelismo se encuentra relacionado con procesos estructurales del desarrollo

capitalista, con la estructura de clases sociales, el autoritarismo en las relaciones políticas, o incluso con factores coyunturales como el desmantelamiento de las funciones sociales del Estado o la falta de garantías en la provisión de los servicios básicos a la población se debe tener en cuenta para su análisis factores micro referidos al modo en que los protagonistas de la relación clientelar la hacen nacer y la reproducen (Auyero, 1997-a). Es decir, esto implicaría indagar más profundamente en la génesis de la relación: la dinámica por la cual los actores llegan a ser clientes, patronos y mediadores.

En otras palabras, el desafío consiste en evitar dar por sentado que el principio que genera las prácticas del clientelismo con las características observadas. “El hecho de que haya bienes, servicios y favores que se dan a cambio de la lealtad y el apoyo no garantiza que la lealtad y el apoyo vengan por esos bienes, servicios y favores. [...] La red clientelar es un mundo social específico que moviliza a los participantes a través de intercambios; sin embargo, la distribución de bienes y servicios es una condición necesaria pero no suficiente para que este mundo se dinamice” (Auyero 1997-a: 35). Igualmente, considerar que el cálculo racional es el que motoriza el comportamiento de los actores es evitar una aproximación adecuada a la complejidad de la cuestión.

Entonces, se hace necesario que la perspectiva de los actores sea resituada en el contexto de las posiciones sociales o políticas que ocupan en un espacio social determinado. La realización de un exhaustivo trabajo empírico es ineludible:

“La reconstrucción de la configuración política, social y moral donde esas visiones del mundo cobran sentido, así como los conflictos y las tensiones que están presentes en ellas, se soslayan de tal modo en el análisis. Cuando las investigaciones se interesan en el punto de vista de los agentes políticos e incluso hacen un seguimiento etnográfico del trabajo político cotidiano, las relaciones se revelan mucho más complejas y los vínculos de dominación, mucho menos evidentes” (Vommaro y Combes, 2016: 156).

A partir de esa reconstrucción, se podrá observar que el intercambio de bienes y favores en las relaciones políticas ocupan un lugar preponderante y complejo, en donde “no sólo se intercambian bienes materiales, sino también sentimientos y valores: reconocimientos simbólicos, deferencia, gratitud. Esos valores se insertan en una configuración moral que los organiza y jerarquiza: adquieren de tal modo una lógica social vinculante” (Vommaro y Combes, 2016: 147).

Esto abre las puertas a comprender cómo funcionan las lógicas de construcción de poder político. En relación a esto, trabajos recientes como el de Ortiz de Rozas (2017) plantean que la tarea de los políticos o de los partidos consiste también en

tareas de mediación entre sus bases territoriales y diferentes dependencias de la administración pública con el fin de conservar y acumular poder. En relación a esto propone lo que llama la territorialización de la política, como un fenómeno vinculado con el capital territorial: “esta consiste en la renovada centralidad adoptada por los clivajes políticos territoriales, en detrimento de los clivajes partidarios y los corporativos, que se observa con la vuelta de la democracia en Argentina” (Ortiz de Rozas, 2017: 137).

Conclusión

El neoliberalismo en América latina durante los años 90 implicó por un lado el recorte de funciones del Estado, el achicamiento de los gastos sociales, desmantelamiento de industrias con la consiguiente pérdida de fuentes de trabajo. Esto impactó en los partidos políticos poniendo en jaque su representatividad y asociándolos con la corrupción. Esto también significó que los partidos profesionales electorales cambien a un perfil más poroso a la influencia de intereses empresariales.

Pero por otro lado, esas políticas neoliberales también significarán el terreno para que se consoliden durante el período formas clientelares de relacionamiento político.

Históricamente en las ciencias políticas y sociales hubo diversas formas de aproximaciones al fenómeno clientelar. En la actualidad una serie de trabajos plantean ciertos recaudos metodológicos para su abordaje, tomando distancia con pre nociones incorporadas y con énfasis en el trabajo empírico para la reconstrucción plena de la perspectiva de los actores. Esto con la intención de mostrar la complejidad del fenómeno en el que no sólo se producen intercambios materiales de bienes y servicios sino también sentimientos y valores.

Todo esto abre a comprender de una forma distinta la tarea ejercida por los funcionarios públicos, los cuales para poder construir poder político apelan a redes de intercambio con sus bases territoriales en forma directa en detrimento de la organización partidaria tradicional.

Bibliografía

Ansaldi, Waldo (2007): “Tanto andar a los mandobles para terminar a los besuqueos: acerca de la relegitimación de los políticos argentinos. En revista: VARIA HISTORIA, Belo Horizonte, vol. 23, n° 38: p.438-459, Jul/Dez 2007

- Auyero, Javier** (1997-a): “Estudios sobre clientelismo político contemporáneo” en libro *¿Favores por votos? Estudios sobre el clientelismo contemporáneo*. Buenos Aires: Losada.
- (1997-b): “Evita como performance. Mediación y resolución de problemas entre los pobres urbanos del Gran Buenos Aires” en libro *¿Favores por votos? Estudios sobre el clientelismo contemporáneo*. Buenos Aires: Losada.
- Linz, Juan** (2004): “Los partidos políticos en las democracias contemporáneas: problemas y paradojas” en Revista POSTData10, Diciembre/2004, ISSN 1515-209X, (págs. 187-224).
- Ortiz de Rozas, Victoria** (2017): Clientelismo, territorio y política subnacional en Argentina. Aportes a partir del caso de Santiago del Estero. Revista Colombia Internacional. Abril-Junio de 2017. Páginas 127-156. Disponible en <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.05>
- Pousadela, Inés** (2004): Los partidos políticos han muerto: ¿Larga vida a los partidos? en Isidoro Cheresky y Jean-Michel Blanquer (comps), *¿Qué cambió en la política Argentina?*, Rosario: Homo Sapiens.
- Vommaro, Gabriel y Hélène Combes** (2016): *El clientelismo político. Desde 1950 hasta nuestros días*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Sistemas de partidos en los consejos deliberantes de los municipios del Chaco en la transición democrática

SERGIO DAVID VALENZUELA

sergiodavidvalenzuela@gmail.com

UCP

Resumen

El retorno a un régimen de gobierno democrático en la República Argentina en 1983, ha sido largamente estudiado discutido y debatido desde disciplinas como la historia, la ciencia política, la economía y sociología entre otras. A partir de lo señalado, el trabajo pretende abordar la evolución los sistemas de partidos municipales en la provincia del chaco, a partir del análisis de la composición de los consejos deliberantes, focalizando la mirada en los partidos políticos que obtienen representación entre 1983 y 1989.

En este marco, los interrogantes que orientan el trabajo son ¿cuáles eran las fuerzas políticas que competían por escaños en los consejos deliberantes en los municipios de la provincia del Chaco? ¿se trataba de partidos nacionales, provinciales o de fuerzas locales que se encolumnaban en tras las grandes etiquetas partidarias nacionales, con líderes locales buscando concejalías? Y ¿qué características presentaban los sistemas de partidos municipales en estos municipios durante la etapa conocida como transición democrática?

Palabras clave: Integración Regional / América del Sur / Evolución / Propuestas

Ante estos interrogantes, se propone una hipótesis explicativa, a saber: la competencia electoral tendría las características de un pluralismo moderado, marcado por la presencia de facciones del radicalismo, sectores del peronismo y organizaciones partidarias locales que adoptarían nominaciones de frente o uniones vecinales, y el acceso a los cargos si bien se polarizaría paulatinamente en favor de las etiquetas partidarias nacionales, también estaría marcado por la presencia de estas fuerzas políticas locales.

A partir de lo observado, se observan algunos fenómenos políticos que requieren un análisis profundo: a) mayoría del Partido Justicialista en los concejos deliberantes durante todo el periodo estudiado; b) rasgos de bipartidismo imperfecto en el sistema de partidos; y c) rotación de las terceras fuerzas en los diferentes comicios y categorías municipales.

Introducción

El retorno a un régimen de gobierno democrático en la República Argentina en 1983, ha sido largamente estudiado discutido y debatido desde disciplinas como la historia, la ciencia política, la economía y sociología entre otras. No obstante, los pormenores de la transición democrática en las unidades subnacionales, no ha sido una temática muy abordada por las ciencias sociales.

A partir de lo señalado, el trabajo pretende abordar la evolución los sistemas de partidos municipales en la provincia del chaco, a partir del análisis de la composición de los consejos deliberantes, focalizando la mirada en los partidos políticos que obtienen representación entre 1983 y 1989.

En este marco, los interrogantes que orientan el trabajo son ¿cuáles eran las fuerzas políticas que competían por escaños en los consejos deliberantes en los municipios de la provincia del Chaco? ¿Se trataba de partidos nacionales, provinciales o de fuerzas locales que se encolumnaban en tras las grandes etiquetas partidarias nacionales, con líderes locales buscando concejalías? Y ¿qué características presentaban los sistemas de partidos municipales en estos municipios durante la etapa conocida como transición democrática?

Ante estos interrogantes, se propone una hipótesis explicativa, a saber: la competencia electoral tendría las características de un pluralismo moderado, marcado por la presencia de facciones del radicalismo, sectores del peronismo y organizaciones partidarias locales que adoptarían nominaciones de frente o uniones vecinales, y el acceso a los cargos si bien se polarizaría paulatinamente en favor de

las etiquetas partidarias nacionales, también estaría marcado por la presencia de estas fuerzas políticas locales.

Dentro de las discusiones que rodean a la historia política de la Argentina, al momento de analizar la historia reciente aparece en el centro de la escena, la noción de transición democrática. En este sentido, existe un consenso académico sobre dos cuestiones centrales en torno a la transición democrática en Argentina: por un lado, fue un proceso diferente del que se desarrolló en el resto de los países de América Latina; y por otro, el proceso afectó a la cultura nacional (Landi, 1984; De Riz, 1990; y Mazzei, 2011; entre otros).

En cuanto a la definición propiamente dicha, siguiendo a Lowenthal y O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1988), la entienden como un proceso con dos que vincula dos aspectos: de un lado, por el comienzo del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia. Definición a partir de la cual, los autores señalados entienden que este proceso de transición, se dio exitosamente en la Argentina entre 1983 y 1989, bajo la presidencia de Raúl Alfonsín.

En cuanto a las características del sistema de partidos de la provincia seleccionada, resulta conveniente mencionar las características más sobresalientes. Orsolini (2012), siguiendo la clasificación de Sartori (1994), explica las etapas por las que pasa el sistema partidario provincial entre 1983 y 2011. El autor señala una serie de etapas a tener en cuenta, en primer lugar, un bipartidismo simétrico coincidente con la presidencia de Alfonsín (1983-1989); en segundo lugar, un multipartidismo limitado hasta 1999; en tercer lugar, a partir de la reelección de Ángel Rozas por la Unión Cívica Radical, comienza un periodo de bipartidismo imperfecto que llega hasta el 2011. Avanzando con la propuesta de Sartori y con los últimos años, es posible referirse a un sistema de partido predominante que se mantiene hasta el presente y es contralado por el Justicialismo.

En referencia a los aspectos metodológicos, se utilizó el método comparado, avanzando con la descripción de las composiciones de los consejos deliberantes, para luego agruparlos e identificar sistemas de partidos similares y diferentes en el lapso de tiempo estudiado. Los procedimientos fueron: a) identificación de candidatos electos por partido en cada municipio en las elecciones de 1983, 1985, 1987 y 1989; b) agrupamiento de ediles electos por partidos según categoría de municipios; c) tabulación de los resultados; y d) comparaciones.

Estado del Arte de los Estudios sobre Elites Políticas en Argentina

En nuestro país, José Luis de Imaz sentó el principal antecedente de estos estudios en su clásica investigación sobre la morfología de los grupos dirigentes durante 25 años de historia argentina (1936-1961). En "Los que mandan" el autor reconstruyó, mediante encuestas y análisis de documentos, las historias de vida de distintos grupos jerárquicos, entre los que se encontraban las principales elites estatales y políticas. En este sentido, resulta pertinente resaltar su aporte, ya que sostiene que si bien no se puede negar la existencia de una "elite funcional", no se puede hablar de una "elite real" en Argentina. Con "elite real" el autor hace referencia a un grupo de individuos que concertadamente conduzca a la comunidad, la dirija para obtener determinados fines y comparta ciertos rasgos normativos. La existencia de una pluralidad de individuos que dispongan de las decisiones de gobierno es condición necesaria pero no suficiente para que el mismo se conforme como elite dirigente, en términos reales. Tampoco un origen económico y sociocultural compartido definen su condición como tal, sino que es, "el acuerdo tácito o explícito, en torno a objetivos más o menos similares".

Cantón (1966) realizó un estudio pionero sobre tres cohortes de parlamentarios en períodos de cambio social en el país desarrollados en 1890, en 1916, y en 1946. A partir de esta investigación, se pudo establecer que los cambios sustantivos que se operaron en sus vías de reclutamiento y sus propiedades sociales al calor de transformaciones más amplias ocurridas en la estructura social y el campo político.

Aelo (2002) pretende mostrar el juego de alianzas y negociaciones puesto en marcha para alcanzar la organización del partido -proceso que no estuvo exceptuado de dificultades-, y, dentro de ese esquema, la importancia de la militancia político-partidaria para la selección de candidaturas. El rol central de las elecciones internas como mecanismos para dirimir la conducción de la organización político-partidaria hasta 1951 sugiere la efectiva conformación de una elite dirigente en la provincia de Buenos Aires. El autor en un trabajo posterior expresa que, la conformación de una dirigencia especializada y autónoma del Estado contribuye a poner entre paréntesis la vieja interpretación del peronismo asociada a una "maquinaria burocrática", o a una "agencia estatal", y recupera las aristas de una organización política autónoma frente al Estado (Aelo, O. 2004).

Mellado (2007), plantea en un trabajo posterior que, la indagación en torno a las elites y grupos dirigentes ha suscitado el interés tanto de sociólogos e historiadores desde los albores de ambas disciplinas. En efecto, en las décadas de 50 y 60, la sociología y la historia social en la Argentina hicieron del estudio de las

elites una especialidad en sí misma. Sin embargo, el interés decreció en los últimos años como producto del avance de nuevas tendencias o modas intelectuales, tales como los estudios de los sectores subalternos. Por esta razón, las investigaciones que examinan la conformación de las elites y las instituciones que permiten su reproducción y selección se han hecho más escasas tanto en la historiografía como en la sociología argentina en las últimas décadas. En consecuencia, algunos problemas como el poder, las instituciones y la dirigencia política han recibido una menor atención por parte de investigadores. Las rupturas y discontinuidades de la vida política argentina permiten interrogarse sobre las modalidades que adquiere el proceso de formación y reproducción de los elencos para el trabajo del político profesional, en Mendoza. La intermitencia de periodos democráticos con gobiernos dictatoriales ha dificultado una actividad formativa continua y homogénea de los políticos profesionales. Por ello, se busca explorar las trayectorias educativas que describen los legisladores, cuáles han sido los espacios e instituciones de su formación política, qué habilidades brindan sus profesiones de origen, cuál es el papel de los partidos y fundaciones en la formación de los cuadros dirigentes, qué papel cumplen las redes de relaciones y cuáles son las inversiones familiares que realizan las elites para conservar o reconvertir sus capitales con el objeto de mantener o acrecentar las posiciones de poder y prestigio.

Ferrari (2008), analizó las trayectorias y prácticas de los dirigentes políticos de la Unión Cívica Radical desde la instauración del sufragio masculino universal hasta el primer golpe de Estado del siglo XX (1912-1930). La riqueza de este nuevo enfoque se ha centrado en desplazar el foco de análisis desde las instituciones y partidos hacia el personal político que las integró. La exploración de esta escala de análisis permite sugerir interpretaciones novedosas sobre el período al traer a la luz prácticas escasamente exploradas a través de otras metodologías. La exploración de esta escala de análisis permite sugerir interpretaciones novedosas sobre el período al traer a la luz prácticas escasamente exploradas a través de otras metodologías.

Guillermina Tiramonti y Sandra Ziegler (2008) consideran que, no hay orígenes sociales, ni trayectorias académicas, ni militancias partidarias o sectoriales que garanticen el acceso al poder del Estado; son múltiples los espacios de pertenencia desde los cuales se pretende alcanzar los más altos poderes estatales. Las trayectorias artísticas, las deportivas, la condición de víctima, la actuación destacada en cualquier organización de la sociedad civil constituyen una plataforma de lanzamiento suficiente potente como para obtener una credencial de pase a la disputa del poder público. Por supuesto, que en este fenómeno ha influido la decadencia de los partidos políticos y su incapacidad de socializar y de regular el flujo de aspirantes al poder.

Leandro Losada (2009) en su libro “Historia de las elites en la Argentina. Desde la conquista hasta el surgimiento del Peronismo”, realiza un análisis que recupera los aportes de la historiografía sobre estos actores sociales. Sin embargo, el concepto elegido para referirse a los círculos gravitantes de la sociedad argentina, "elites", le da también un perfil analítico sociológico y politológico. El autor se sumerge en los espacios de sociabilidad de las elites porteñas y explora los clubes e instituciones asociativas que frecuentan estos grupos, los cuales permiten analizar los perfiles, las prácticas y conductas que alientan estos ámbitos. El análisis sobre los diferentes clubes sociales o asociaciones características de la elite porteña permite sugerir los cambios en los modelos de sociabilidad que describen estos elencos a principios del siglo XX; es decir, la exploración de las asociaciones apunta el avenir de un "proceso de privatización de la alta sociabilidad", proceso que describe un arco que abarca, desde un extremo, el modelo de sociabilidad descrito por el Club del Progreso y su acento en el "espíritu cívico" hasta, en el otro extremo, el "espíritu aristocrático" que imprime el Jockey Club.

Landau (2011) analiza el periodo 1880 a 1917 en Buenos Aires, que vivió no sólo una transformación urbana sino también una mutación del modo en que las elites políticas concebían a la ciudad, a sus instituciones y a su espacio urbano. EL autor argumenta que la evolución histórica de matriz social sirve de base para un planteo que permitió sostener la necesidad de universalizar el voto para resolver los problemas sociales, basado en una imagen del espacio urbano pensado como una cadena de interdependencias funcionales entre grupos y zonas, que necesita ser gobernado por un saber técnico especializado que permita mitigar las desigualdades. En síntesis, el análisis contribuye a la comprensión de la articulación existente entre los procesos sociales, políticos y territoriales, que constituye un elemento sustantivo del gobierno de la ciudad en general, y de Buenos Aires en particular.

Francisetti, Lamela, Noya Iglesias, y Salerno (2012), estudiando las características de las elites legislativas de la Ciudad de Buenos Aires, dan cuenta de que la formación y el nivel educativo de los legisladores resultan variables. Dentro de la gama de variables que analizan, lo interesante a los fines de este trabajo, es que el 80% de los legisladores cuenta con formación de grado universitario o terciario. Dentro de los resultados que arroja la investigación, los autores dan cuenta de que la profesión dominante entre los legisladores que tienen formación académica se corresponde con el derecho, y sin dar porcentajes precisos, muestran que predominan los abogados. En los últimos años, las élites en sentido amplio han recuperado un espacio dentro de las preocupaciones de las ciencias sociales latinoamericanas (Mellado 2013). En convergencia con esta tendencia, el campo de

los estudios de las élites se ha enriquecido a partir de una variada producción de trabajos que han puesto en diálogo a las distintas disciplinas sociales.

La experiencia realizada por la autora se basó en el análisis de las biografías y trayectorias colectivas y de grupos, de sus perfiles y canales de reclutamiento, de sus relaciones y prácticas políticas, para comprender los procesos de configuración y construcción de poder político en la Argentina contemporánea, tanto desde una perspectiva horizontal, atendiendo a las relaciones con los grupos de interés o corporaciones, como vertical, focalizando las relaciones de jerarquía entre los grupos políticos y su inserción en el espacio geográfico.

Landau (2013), se plantea que la indagación sobre los grupos dirigentes no puede ser solamente un estudio cualitativo o cuantitativo de atributos personales, sino que debe incorporar necesariamente la pregunta por el tipo de vínculo construido, y de su modificación a lo largo del tiempo. Ello incorpora la necesidad de un abordaje histórico, única forma de dar cuenta de las modificaciones en las dinámicas de las instituciones de socialización primaria y secundaria, en los procesos de conformación y transformación de organizaciones y en las dinámicas de desarrollo de campos profesionales. Es a través de esta perspectiva que aborda el estudio sobre los diputados de la ciudad de Buenos Aires a lo largo del siglo XX.

Morresi y Vommaro (2012) movilizaron un recurso metodológico muy aplicado en otras latitudes, pero poco utilizado en Argentina. Los autores realizaron una encuesta semicerrada a una gran proporción de cuadros dirigentes del partido PRO en la Capital Federal. Combinando esa estrategia con la realización de entrevistas, analizaron las propiedades sociales, trayectorias educativas y políticas así como los espacios sociales de inserción de este grupo dirigente, y lo compararon con otras experiencias partidarias de similar posicionamiento ideológico (centro-derecha) en la historia reciente del país (Vommaro 2013; Morresi & Vommaro 2014).

Mariana Gené (2014) reflexiona sobre los principales desafíos y potencialidades del abordaje histórico y cualitativo de las elites políticas, en particular a partir del trabajo con entrevistas en profundidad. Rastreando sus propiedades sociales, sus vías de acceso al poder, sus espacios de pertenencia y sus desempeños en la historia reciente, estos trabajos nos recuerdan que las elites dirigentes "importan" y no son intercambiables, que las sanciones y los incentivos a los que responden son históricos y reinterpretados por sus miembros. La autora concluye argumentando que comprender a las elites de determinadas instituciones será también comprender cómo se adaptan a sus reglas o las renegocian, de qué poder disponen para influir sobre la definición de sus marcos normativos y cómo éstos condicionan sus opciones disponibles.

Mellado (2016) examina las características socioprofesionales de la dirigencia política partidaria argentina en un periodo caracterizado por la estabilidad democrática y la competencia electoral (1983-1999). El estudio analiza el reclutamiento del personal político en una provincia del interior argentino (Mendoza), indagando la procedencia social y grupal de los dirigentes, lo que permite reconstruir el mapeo de carreras políticas posibles en el ámbito nacional y provincial. El análisis del conjunto dio cuenta de los atributos o condiciones que facilitan u obstaculizan las carreras políticas en el periodo contemporáneo, por lo que se procura contribuir al debate en torno a la profesionalización de la política y los políticos en América Latina.

Landau (2016), teniendo en cuenta la profesionalización de la política tienden, a partir del caso porteño, expresa que las lógicas políticas de la Ciudad de Buenos Aires, por su importancia en la política argentina, muchas veces son interpretadas desde marcos que nacionalizan lo que allí ocurre. Sin embargo, pese a la innegable relación con la política nacional, muchas de las dinámicas que constituyen su vida política municipal siguen teniendo características locales, signadas por una menor profesionalización y cierre del campo político, aspecto que trasciende el caso porteño, ya que se inscribe en el mayor grado de apertura y permeabilidad de los espacios locales respecto a los nacionales. La investigación detectó que en muchos casos sólo ocupan la banca por un período. A partir de estos datos, construye una tipología de carreras, partiendo del supuesto de que la carrera política profesional es sólo una de las formas en las que se expresa el vínculo entre los individuos, los partidos y la política, analiza la existencia de tres tipos ideales: el profesional, que hace de su permanencia en los cargos públicos su forma de adscripción al mundo político, moviéndose con éxito dentro de las transformaciones del sistema de partidos nacional o local; el militante, asociado con una vinculación intensa a un medio partidario, por lo general de izquierda o de partidos pequeños y esporádicos, que le permite acceder al cargo pero no a hacer una carrera política extensa; y el ocasional, ligado con la llegada al cargo a través de un vínculo personal con algún referente partidario, pero que no abre luego más que un paso efímero por el mundo político.

Resultados

La reconstrucción de la composición de las legislaturas municipales permitió la identificación de las fuerzas políticas que participaron en las contiendas electorales en los municipios de la provincia del Chaco entre 1983 y 1989.

Tabla 1: Concejales Municipales por Partido Político en Municipios de Primera Categoría entre 1983 y 1989

Municipios de Primera Categoría	1983	1985	1987	1989
Partido Justicialista	35	34	37	40
Unión Cívica Radical	32	36	35	25
Movimiento Integración y Desarrollo	5	2		
Acción Chaqueña				7
Total	72	72	72	72

Fuente: elaboración propia

Tabla 2: Concejales Municipales por Partido Político en Municipios de Segunda Categoría entre 1983 y 1989

Municipios de Segunda Categoría	1983	1985	1987	1989
Partidos Justicialista	94	87	89	98
Unión Cívica Radical	68	77	76	63
Movimiento Integración y Desarrollo	4	1		
Demócrata Cristiano	1			
Unión Vecinal Demócrata Progresista Pampa del Indio	1			
Partido Humanista		1		
Frente Cívico Presidencia de la Plaza		2		
Frente para el Cambio			3	
Acción Chaqueña				7
Total	168	168	168	168

Fuente: elaboración propia

Tabla 3: Concejales Municipales por Partido Político en Municipios de Tercera Categoría entre 1983 y 1989

Municipios de Tercera Categoría	1983	1985	1987	1989
Partidos Justicialista	91	92	90	91
Unión Cívica Radical	55	58	68	56
Acción Federalista Chaqueña		9		
Acción Chaqueña				8
Unión Vecinal Demócrata Progresista Margarita Belén	1			1
Partido Socialista	4	1		
Movimiento Unidad Chaqueña	8			1
Unión Vecinal Napenay	1		1	
Movimiento Vecinal Independiente Puerto Bermejo			1	3
Total	160	160	160	160

Fuente: elaboración propia

Análisis y Conclusiones

A partir de lo observado, se observan algunos fenómenos políticos que requieren un análisis pormenorizado:

- Mayoría del Partido Justicialista en los concejos deliberantes durante todo el periodo estudiado.
- Rasgos de bipartidismo imperfecto en el sistema de partidos.
- Rotación de las terceras fuerzas en los diferentes comicios y categorías municipales.

Respecto del primer punto, contrariamente a lo que indicaría el sentido común, en el nivel de gobierno analizado las elites legislativas se mantienen. A partir de la transición democrática, se habría esperado un descenso de los integrantes de los consejos deliberantes provenientes del justicialismo. En este punto retomando los

planteos de Imaz (1961), estamos frente a la presencia de una elite real, y contrariamente a los planteos de Ziegler y Tiramonti (2006), estamos frente a políticos que tienen trayectoria y en una época donde la cuestión histórica y la pertenencia a la clase política es importante en coincidencia con los argumentos de Gene (2014).

En relación al sistema de partidos, se replican las características provinciales señaladas por Orsolini (2012). Esto implica rasgos marcados de un bipartidismo imperfecto en términos de Sartori (1994). El comportamiento electoral, difiere con las características nacionales que plantea de De Riz (1990), dado que no observa el debilitamiento del peronismo, y a pesar de que es un periodo en el que surge un partido provincial, con tinte militar como Acción Chaqueña, no se observa un fuerte debilitamiento del peronismo como otras jurisdicciones.

En relación con lo anterior, las imperfecciones del bipartidismo, se carecían por mostrar una rotación de las terceras fuerzas electorales. Aquí, en relación a los partidos locales, mas alla de las características propias del trabajo de Mansilla (1983), se observa la presencia de partidos políticos tradicionales como el Demócrata, el Demócrata Cristiano, el Humanista y el Movimiento Integración y Desarrollo, que acceden a cargos legislativos municipales. Este acceso, está dado por la propia capacidad y alcance territorial de los partidos mencionados.

En suma, parecieran fortalecerse las evidencias que demuestran que las capacidades de los partidos mayoritarios como el Justicialista y la Unión Cívica Radical, de tener la mayor cobertura territorial, tuvo su efecto en la conformación de las elites legislativas locales. Los partidos minoritarios, por su parte, parecieran indicar que el lapso de tiempo analizado, se asentaron residualmente el municipios puntuales en los que lograron a acceder a cargos, pero sin lograr mantenerse en el tiempo.

Bibliografía

- Aelo, O.** (2002) ¿Continuidad o ruptura? La clase política bonaerense en los orígenes del peronismo. *Anuario IEHS* (Tandil. Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro) 17, 349 – 367.
- Aelo, Oscar.** (2004) Apogeo y ocaso de un equipo dirigente: el peronismo en la provincia de Buenos Aires, 1947-1951. *Desarrollo Económico*, 44, 85 – 107.
- Aguirre Garcia, J.** (2007) Universidad – Actor del desarrollo local. *Oidles*, 1(2), 1-11.
- Almaraz, M. G.** (2010) Ambición política por la reelección en las provincias argentinas. *Revista SAAP*, 4(2), 191 – 226.

- Cantón, D.** (1966) *El parlamento argentino en épocas de cambio, 1890, 1916, 1946*. Buenos Aires: Editorial del Instituto.
- De Imaz, J. L.** (1964) *Los que mandan*. Buenos Aires: Eudeba.
- De Riz, L.** (1990). Argentina: el comportamiento electoral durante la transición democrática (1983-1989). *Reis*, 50(90), 7-25.
- Ferrari, Marcela.** (2008) *Los políticos en la república radical. Prácticas políticas y construcción de poder*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Francisetti, Victoria; Lamela, Hernan; Noya Iglesias, Noelia; Salerno, Agustín** (2012) Profesionales de la política en Ciudad de Buenos Aires, un primer apunte de los perfiles de los legisladores durante el periodo 2007-2011. Trabajo presentado en VII Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2012, La Plata, Argentina. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.2035/ev.2035.pdf
- Gené, M.** (2014) Sociología política de las elites. Apuntes sobre su abordaje a través de entrevistas. *Revista de Sociología e Política*, 22(52), 97-119. <https://www.dx.doi.org/10.1590/1678-987314225207>
- Giuliano, D. A.** (2001) “Acerca de la composición de las legislaturas provinciales”. *Revista Científica de la UCES*, V(1), 75-98.
- Hernández Sampieri, R., Collado, C. H., Lucio, P. B., Murad, F. C., & Garcia, A. G. Q.** (2006). *Metodología de investigación*. México: Mc Graw Hill.
- Landau, M** (2013) Elites, profesionales y cuadros: perfiles y trayectorias de los diputados de Buenos Aires Congreso. Trabajo presentado en el XXI Congreso Internacional de la Asociación Latinoamericana de Sociología (LASA).
- Landau, M.** (2011) Elites políticas, instituciones municipales y espacio urbano en Buenos Aires (1880-1917). *Revista Ciudades*, 92, 0 – 0.
- Landau, M.** (2016) Profesionales, militantes y ocasionales: trayectorias personales y carreras políticas de los diputados de la Ciudad de Buenos Aires. Trabajo presentado en el Encontro Associação Brasileira de Ciência Política.
- Landi, O.** (1984). Cultura y política en la transición democrática. *Nueva Sociedad*, (73), 65-78.
- Liendo, N. A.** (2014) Análisis comparado de los factores institucionales que impiden la reelección de los gobernadores argentinos. *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, 14(26), 87 – 114.
- Losada, L.** (2009) *Historia de las elites en la Argentina. Desde la Conquista hasta el surgimiento del Peronismo*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Lowenthal, A. F., O'Donnell, G., Schmitter, P. C., & Whitehead, L.** (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Paidós.
- Luna, Matilde; & Hidalgo Ramírez, Antonieta** (2000) “Elites”. En: *Baca Olamendi et al* (Comps.), *Léxico de la política*. México D. F.: FLACSO-México.

- Mansilla, C. L.** (1983). Los partidos provinciales. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Mazzei, D.** (2011). “Reflexiones sobre la transición democrática argentina”. *Pol His*, 4(7), 8-15.
- Mellado V.** (2009) Repensando el siglo XIX. Desde América Latina y Francia. En: *Homenaje al Filósofo Arturo Andres Roig*. Buenos Aires: Colihue Universidad, 701 – 710.
- Mellado, V.** (2007) Reflexiones en torno a la reproducción de las elites políticas.
- Mellado, V.** (2013) Problemas en torno al estudio de las élites políticas. Notas sobre una investigación. Trabajo presentado en la 2ª Reunión Internacional sobre Formación de las Elites, FLACSO Argentina
- Mellado, V.** (2015) Socialización y formación de las élites políticas argentinas a fines del siglo XX. Itinerarios universitarios y aprendizajes de la carrera política. *Revista Pro-Posições*. 26, 163 – 163.
- Mellado, V.** (2016) Las élites políticas en el espejo: perfiles socioprofesionales de los elencos dirigentes argentinos (1983-1999). *Revista De Sociología E Política*, 24(60), 0– 0.
- Morresi, S. y Vommaro, G., (eds.)** (2012) *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Mosca, G.** (2006) *La clase política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Moya, E.** (2013) Entre la espada y la pared, Los discursos sobre la elite política en el contexto de la globalización. Un estudio de tres casos, Chile, Argentina y México. Trabajo presentado en las X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. Multinivel. El Caso De La Provincia De Corrientes (1983–2013). Trabajo presentado en el V Congreso de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política.
- Orsolini, J. M.** (2012). Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco. Tesis de Maestría en Gobierno y Economía Política. Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco/ Universidad Nacional de San Martín.
- Pareto, V.** (1935 [1901]). The rise and fall of the elites. An application of theoretical sociology. New Jersey: Transaction Publishers, New Brunswick.
- Pasquino, G.** (2004). Sistemas políticos comparados: Francia, Alemania, Gran Bretaña, Italia y Estados Unidos. Buenos Aires: Prometeo Libros Editorial.
- Quilici, F. D.** (2014) Nacionalización Del Sistema De Partidos Y Estados Democráticos
- Quilici, F. D.** (2015) Estados Democráticos Multinivel, Nacionalización Política Y Comunidades Cívicas Superpuestas. El Impacto De Los Diseños Institucionales

Multinivel Sobre El Sistema De Partidos. Los Casos De Las Provincias De Misiones Y Corrientes. Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de San Martín.

Reynoso, D. (2012). El reparto de la representación: Antecedentes y distorsiones de la asignación de diputados a las provincias. *Postdata*, 17(1), 153-192.

Sartori, G. (1994). Ingeniería institucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados. México: Fondo de Cultura Económico.

Serna, Miguel (2005). Las vías hacia el poder político: bases sociales y carreras políticas de los parlamentarios uruguayos. En: *Mazzei, H.* (org.). El Uruguay desde la Sociología IV. Montevideo: UDELAR.

Tiramonti, G. y Ziegler, S. (2008) *La educación de las élites. Aspiraciones, estrategias y oportunidades*. Buenos Aires: Paidós.

Trayectorias y liderazgos en la etapa democrática Reflexiones en torno a la reproducción de las elites políticas. Trayectorias y liderazgos en la etapa democrática. Trabajo presentado en las I Jornadas Nacionales de Historia Social.

Vommaro, G. (2013). Estudiar el reclutamiento partidario a través de la variable 'generaciones políticas': el caso del PRO en la Ciudad de Buenos Aires. Trabajo presentado en Seminario del Departamento de Ciencias Sociales de la UDESA. Buenos Aires.

Vommaro, G. y Morresi, S. D. (2014). Unidos y diversificados: la construcción del partido PRO en la CABA. *Revista SAAP*, 8(2), 375-417.

Eje 5: Estudios Latinoamericanos y Relaciones Internacionales

El rol de los condicionantes externos en la política exterior de Mauricio Macri (2015-2019) hacia Venezuela

DELFINA SOL CAMPANELLA

delficampanella@gmail.com

UNICEN; CEIPIL.

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo analizar el rol de los condicionantes externos en la orientación de política exterior esbozada por la Argentina hacia la República Bolivariana de Venezuela, durante la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019).

A tales fines, se entenderá por política exterior al conjunto de acciones llevadas adelante por un Estado-nación hacia el medio externo, siendo ésta una acción de política gubernamental y, por ende, una política pública. Asimismo, se adhiere a los postulados analíticos del modelo “interméstico” o “interactivo”, que conciben a la PE como producto de condicionantes de origen interno y externo. Por cuestiones de extensión, en este trabajo se abordan las variables externas, aunque en estudios futuros se avanzará sobre los condicionantes internos influyentes en la política exterior de Mauricio Macri (2015-2019) hacia Venezuela.

Palabras clave: política exterior argentina venezuela

1. Introducción

Durante los primeros años del siglo XXI, en América Latina se evidenció la presencia de los llamados gobiernos progresistas y/o de izquierda, que cuestionaron la lógica de acumulación y el modelo de desarrollo postulado por el orden neoliberal arraigado fuertemente desde fines de los noventa. En este contexto se inscribieron administraciones como la de Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador, Luis Inácio Lula Da Silva en Brasil, Tabaré Vázquez y José Mujica en Uruguay, Hugo Chávez en Venezuela, y Néstor Kirchner y Cristina Fernández en la Argentina (Gudynas, 2010).

En el país y en la región, los gobiernos progresistas desplegaron políticas públicas activas con énfasis en el desarrollo nacional y la reducción de desigualdades sociales, proponiendo una reformulación del papel del Estado y su vinculación con la sociedad civil. En materia de política exterior, priorizaron una diversificación de las relaciones externas, apelando a la inserción e integración regional como mecanismos para alcanzar mayores márgenes de autonomía y reducir la dependencia de los grandes polos de poder mundial e instituciones económicas y financieras internacionales.

El año 2015 marca el final de los doce años de la etapa “kirchnerista” y da inicio a la gestión de Mauricio Macri, que llega al gobierno de la mano de la coalición “Cambiamos”. Desde el inicio de su mandato, buscó diferenciarse de la administración kirchnerista y diseñó una agenda con profundos cambios en materia política, económica, social y también internacional. En este sentido, el nuevo gobierno trajo aparejado un cambio en la estrategia de desarrollo que, por ende, tuvo su correlato en la política exterior (D’Alesio, 2019).

No obstante, estos cambios no fueron ajenos al contexto regional e internacional de ese entonces. En América del Sur, el “giro a la derecha” dio cuenta de la emergencia de gobiernos liberales y conservadores, con un discurso crítico de las experiencias progresistas de años anteriores. A nivel regional e internacional, varios sucesos marcan este nuevo escenario: el *impeachment* a Dilma Rousseff -que llevaría al poder a su vicepresidente Michel Temer y luego a Jair Bolsonaro- en Brasil, el triunfo de la oposición venezolana en la Asamblea Nacional –y posteriormente la emergencia de líderes opositores como Juan Guaidó-, la desarticulación de procesos de integración regional como el MERCOSUR, la UNASUR o la CELAC, profundizados por el *Brexit* y la llegada de Donald Trump en Estados Unidos, entre otros.

En este marco, el presente trabajo tiene como objetivo dar cuenta de aquellos condicionantes externos, de manera particular el rol de los Estados Unidos y el giro a la derecha en América Latina, dilucidando de qué manera influyeron en la formulación de la política exterior argentina hacia Venezuela durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019).

2. El contexto internacional y regional entre 2015-2019

A partir de principios del siglo XXI, tuvieron lugar una serie de cambios en América Latina y la Argentina, que se vieron posibilitados por modificaciones del balance de poder mundial (Míguez, 2016). Entre ellas se pueden mencionar: “la estrategia de “guerra preventiva” de los Estados Unidos a partir de los atentados del 11 de septiembre del 2001; el ascenso de China; la valorización de las *commodities* agrícolas y materias primas en general a partir de 2003 y hasta la crisis de 2008, y la consecuente mejora de la situación de los países exportadores como Argentina; la recesión y la crisis financiera en los Estados Unidos y en Europa, y sus consecuencias; y el nuevo rol de países como Brasil, Rusia, India y Sudáfrica, que pretenden coordinar posiciones y acciones como nuevos protagonistas en el escenario político internacional” (Míguez, 2016:126).

De esta manera, una de las características que configuró el contexto internacional previo al año 2015 fue -en el plano económico-, el ascenso lento pero persistente de los precios de las *commodities* (especialmente de la soja). Como señala Svampa (2013), el “Consenso de los Commodities” marca el ingreso a un nuevo orden económico y político-ideológico sostenido por el *boom* de los precios internacionales de materias primas y bienes de consumo cada vez más demandados por los países centrales y potencias emergentes, lo que generó ventajas comparativas visibles en el crecimiento económico y en el aumento de las reservas monetarias, pero que al tiempo produjo nuevas asimetrías y desigualdades en las sociedades latinoamericanas.

Asimismo, a dicho factor se sumó la elevada demanda de materias primas en países como China, lo que le permitió a la región latinoamericana diversificar parcialmente sus destinos de exportación (Aiub Robledo, 2019). En este sentido, cabe subrayar que a partir del 2001 con su ingreso a la Organización Mundial del Comercio (OMC), comenzó un tránsito ascendente a nivel global, superando la influencia regional que había alcanzado (Busso, 2016). No obstante, en tanto la demanda de *commodities* originó un proceso de reprimarización de las economías latinoamericanas al acentuar la reorientación hacia actividades primarias

extractivas o maquilas –con escaso valor agregado-, la República Popular China (RPC) se fue imponiendo a partir de entonces como un socio desigual en cuanto al intercambio comercial con la región (Svampa, 2013).

Además de ello, otro actor que incrementó su participación en la región fue la Federación Rusa. Con la desaparición de la Unión Soviética, Rusia había disminuido su peso internacional y, naturalmente, la relación con América Latina sufrió ese cambio. Sin embargo, hacia comienzos del siglo XXI y con la llegada al gobierno de Vladimir Putin, el vínculo fue ganando fuerza (Davydov, 2010). En ese sentido, durante la primera década de siglo se apreció un nuevo impulso a la aproximación de ambas regiones, tanto en la vía política como económica (García Gutiérrez, 2006).

Así, tanto Rusia como China se fueron constituyendo como poderes emergentes que comenzaron a cuestionar el liderazgo estadounidense a escala mundial. En el marco de su participación creciente en América Latina, una de estas pugnas geopolíticas en la región aparece de la mano del relacionamiento con la Venezuela de Hugo Chávez.

Por otro lado y retomando lo esbozado anteriormente, estos rasgos de un contexto internacional “permisivo” favorecieron, en materia de política exterior, posturas más autónomas y relaciones diversificadas para la Argentina y la región; características que se verían acotadas con la consolidación de un escenario más “restrictivo”, fundamentalmente a partir de la crisis económico-financiera del año 2008 (Actis *et al*, 2017).

Tal es así que para la segunda década del siglo XXI, la desaceleración de los precios de los *commodities* más importantes para la región –petróleo, cobre, soja- afectó negativamente los ingresos de los países exportadores de dichos productos, lo que redundó en una reducción de sus capacidades económicas (Aiub Robledo, 2019). En ese sentido, autores como Sanahuja (2018) argumentan que el fin del ciclo de las materias primas podría ser interpretado como una fase tardía de la crisis económica que se inició en 2008 y de la crisis o tensiones a las que la globalización se vio sometida. De hecho, como señalan Curcio y Vilker (2014), la crisis que comenzó a mediados de 2007 en el mercado de las Hipotecas Subprime en los Estados Unidos, afectó duramente a los países que formaban parte de las economías de mercados emergentes, fundamentalmente a partir de la quiebra de Lehman Brothers a mediados del año 2008.

Al dejar atrás la crisis económica global y el ciclo favorable de las materias primas, América Latina pareció descubrir que con el cambio de siglo se imbricó mucho más profundamente con la globalización. Ello supuso más oportunidades, pero también nuevos riesgos: el más inmediato fue la vulnerabilidad estructural

que supone la finalización de esa bonanza, lo que señala los límites de un modelo de inserción internacional altamente dependiente de la exportación de materias primas (Sanahuja, 2018).

Por otro lado, orientando la mirada hacia la dimensión política, varios fueron los condicionantes sistémicos que influyeron en la política exterior del período. Uno de los factores más importantes fue el rol de los Estados Unidos en el mundo y la región, luego de los atentados a las Torres Gemelas del 11 de septiembre de 2001. Ello se abordará en el próximo apartado.

2.1 El rol de los Estados Unidos

Históricamente, los Estados Unidos han jugado un rol preponderante en el diseño e implementación de la política exterior de los países latinoamericanos. Ya desde la formulación de la Doctrina Monroe en 1823 anunció sus intenciones de limitar la presencia europea para buscar así asegurar su hegemonía en la región (Cobarrubia, 2015). Lo mismo se vislumbraría a partir de la creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 1948, organismo cuyo nacimiento fue la expresión de la consolidación hegemónica de los EEUU luego de las guerras mundiales (Gulizia, Lagar y Porcelli, 2017). De esta manera, la potencia norteamericana ha considerado a la región como su “patrio trasero”, es decir, como un espacio natural para el ejercicio de su poder e influencia (Mocciola, 2019).

Siguiendo el análisis de Anabella Busso (2016), durante la primera década del siglo XXI el orden internacional estuvo marcado por la guerra contra el terrorismo internacional liderada por la potencia norteamericana, lo que implicó “un proceso de militarización de la acción externa de Washington; la implementación de la doctrina Bush (acción preventiva); un predominio de las visiones políticas neoconservadoras y economías liberales y una abundante literatura que señala la llegada de una nueva pax-americana basada en el establecimiento de la primacía a través del uso de la fuerza” (Busso, 2016:136).

Por otra parte, Cobarrubia (2015) señala que luego del 11S predominó entre los latinoamericanos la sensación de haber desaparecido de la agenda estadounidense en materia de política exterior. Dado ésta estaba centrada en otros lugares del planeta, Roberto Miranda (2014) argumenta que, sin embargo, Bush buscó armonizar su vínculo con la región a partir de algunas estrategias políticas y económicas.

En términos políticos hubo numerosos “intentos prácticos y retóricos por socavar a regímenes nacionalistas que (...) distanciaron su diplomacia y política

económica de los lineamientos de EEUU (...) (Saxe-Fernández, 2009) (...); se hizo evidente la participación directa y encubierta en campañas de desestabilización; y, por último, se manifestó una ostensible extensión de la presencia y de los operativos militares” (Cobarrubia, 2015:84). En términos económicos, celebró acuerdos de libre comercio y destinó recursos a la lucha contra el tráfico de drogas en Colombia y México. Asimismo, se intentó infructuosamente imponer la llamada Área de Libre Comercio de las Américas -más conocida como ALCA-, iniciativa que no prosperó debido al rechazo de los gobiernos latinoamericanos en la Cumbre de Mar del Plata del año 2005 (la Argentina de Kirchner y la Venezuela de Chávez fueron algunos de ellos).

En el año 2009, la asunción del demócrata Barack Obama se presentó como un acontecimiento importante en el devenir de las relaciones entre la potencia del Norte y Latinoamérica, como consecuencia de su impronta personal y propuestas de “cambio” en materia de política interna y exterior (Pignatta, 2009).

En lo que respecta a la política comercial externa, uno de los aspectos a destacar fue la vinculación entre la parálisis de las negociaciones de la Ronda Doha de la OMC y el avance de los llamados “Acuerdos Megarregionales” (Zelicovich, 2016): la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP) con la UE y el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) con los países de la Cuenca del Pacífico. Más allá de sus potenciales beneficios económicos, estos tuvieron un objetivo geopolítico claro: revitalizar la relación transatlántica, contener el auge de China –excluida del TPP- y, fundamentalmente, devolver a EEUU el liderazgo en la fijación de las reglas de juego en la economía y el sistema internacional (Steinberg, 2014).

Como señala Merino (2017), este escenario vigorizó el fortalecimiento del regionalismo abierto en la región sudamericana y el debilitamiento del regionalismo autónomo. De esta manera, iniciativas como el TPP materializaron cambios en el seno del MERCOSUR para retomar un modelo de regionalismo abierto, que implique un mayor acercamiento hacia la Alianza del Pacífico y el TPP, como también un avance hacia un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, en línea con el TTIP.

Asimismo, y en palabras de Luis Ayerbe (2010:9), “en la esfera regional se verifican coincidencias entre las administraciones Demócratas y Republicanas en la adopción de un liderazgo con prerrogativas clasificatorias sobre los tipos de régimen político”. En dicho contexto, cabe resaltar la prioridad atribuida a los integrantes de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América –ALBA- (organismo regional que surge por iniciativa de Venezuela y Cuba como respuesta al ALCA) como eje opositor de sus políticas. De manera particular, la evolución de

la situación en Venezuela comenzó a ser percibida con creciente preocupación por parte del Departamento de Estado norteamericano. Ello se evidenció en la decreciente asignación de recursos y distribución de éstos en menores iniciativas, con justificativos relacionados a la calidad de la democracia, falta de transparencia y violaciones a los derechos humanos al interior del país caribeño.

En suma, durante la era Obama, como sostuvo Atilio Borón: “si hay algo que va a primar en su administración será la continuidad y no el cambio. Habrá algunos, sin duda, pero serán marginales, en algunos casos cosméticos, y nunca de fondo” (Borón, 2009, citado por Pignatta, 2009:3-4).

Por otro lado, la llegada del republicano Donald Trump al Salón Oval de la Casa Blanca en enero de 2017 es otro de los factores de orden político que marcarán el contexto internacional durante el gobierno de Mauricio Macri. Su victoria fue resultado del fuerte ascenso de la extrema derecha y el nacionalismo externo, siendo el primer presidente norteamericano que desde los años 30 cuestiona de manera abierta el internacionalismo liberal, a través de una agresiva política de revisión del multilateralismo vigente (Sanahuja, 2018). Con el objetivo de asegurar la primacía estadounidense, su estrategia se resumió en el slogan “*America First*”, producto de un conjunto de actores que ven como una amenaza la pérdida de la capacidad decisional de EEUU a partir de la subordinación a instituciones globales, acuerdos y tratados multilaterales (Merino, 2019).

En lo que a América Latina respecta, la llegada de Trump llenó de incertidumbre a los gobiernos de la región: “la sorpresiva victoria del magnate Donald Trump (...) golpeó a la mayoría de los países de América Latina, que apostaban a una victoria demócrata para acentuar los aceitados lazos comerciales y diplomáticos de los últimos años. Con sus comentarios hirientes hacia los latinos y los anuncios proteccionistas, el líder republicano despertó preocupación en varios líderes de la región por el futuro de la relación con Estados Unidos y de los acuerdos comerciales” (CARI, 2016, citado por Gullo Maraví, 2018: 3-4).

Así, siguiendo a Gullo Maraví (2018), los latinoamericanos pronto descubrieron que las ventajas o desventajas en las relaciones bilaterales dependían casi exclusivamente de su vínculo con la Casa Blanca, negociaciones que durante la administración Trump se han caracterizado por acuerdos *ad hoc* y el otorgamiento o denegación de ventajas comerciales (Gullo Maraví, 2018).

En cuanto a la Argentina¹, a pesar de los traspies iniciales en la relación – derivados también del apoyo a la candidata demócrata Hillary Clinton- el gobierno

1 Cabe mencionar que durante el gobierno de Obama, para hacer frente a la problemática de la deuda, la Argentina de Mauricio Macri buscó una salida negociada con los *holdouts*. También se reorientó el vínculo con el FMI y buscó sumarse a iniciativas como la Alianza del Pacífico y el TPP. De esta manera, académicas como Busso (2017) enmarcan la política exterior argentina bajo la lógica de la aquiescencia.

de Macri pronto restableció las relaciones con Trump. Siguiendo a Esteban Actis (2019), el “fuerte espaldarazo” que recibió la administración debe comprenderse desde una combinación de factores: las buenas relaciones interpersonales de los presidentes, el temor del regreso de un gobierno que no sea *market-friendly*, la preocupación por la fuerte presencia china en el hemisferio, y el “nerviosismo” al interior de un sector de la administración de EEUU –que intercede ante el FMI– con el débil funcionamiento de la economía y las malas expectativas de los mercados mundiales por un riesgo geopolítico sin precedentes. Así, la Casa Blanca se mantuvo como principal auspiciante, garante y sostén del acuerdo firmado entre la Argentina y el FMI, pasando a depender así la política económica y la política exterior del vínculo bilateral con Estados Unidos (Actis, 2019).

Volviendo al análisis regional, una excepción a la importancia desestimada de América Latina lo constituye la situación en Venezuela. En esta línea, Víctor Mijares (2018:2) advierte algunas afirmaciones que se desprenden de la Estrategia de Seguridad Nacional 2017: “en primer lugar, Washington define a China y Rusia como rivales; segundo, caracteriza al régimen venezolano como una dictadura; y tercero, identifica las relaciones de Beijing y Moscú con Caracas como amenazas hemisféricas”. Si bien ninguna de las tres sorprende, es la primera vez que Venezuela entra de manera oficial y explícita en las líneas de tensión geoestratégicas de las tres mayores potencias actuales. Así, la identificación de las relaciones de China y Rusia con Venezuela como “amenazas hemisféricas” es un claro mensaje a las potencias euroasiáticas: para el gobierno de Trump, China y Rusia han actuado con demasiada libertad en América Latina, lo que convirtió a uno de sus Estados en un instrumento potencialmente peligroso para los intereses estadounidenses (Mijares, 2018). Siguiendo al autor, el mensaje se encuadra en una tradición de interacciones entre grandes poderes, que refiere a los intentos de penetrar esferas naturales de influencia, frente a los de negar el acceso a fuerzas externas, donde Estados Unidos falló, por lo que Trump pretende corregir el rumbo.

Para ello, una de las apuestas del gobierno de Trump fue prestar apoyo al autoproclamado presidente interino Juan Guaidó, en tanto presidente de la Asamblea Nacional (órgano considerado en “desacato” por el gobierno de Nicolás Maduro). Siguiendo a Malamud y Nuñez (2019), ello pronto desencadenó la división del tablero mundial entre los partidarios del régimen chavista y defensores de Guaidó. Mientras Trump fue el primer presidente en otorgar reconocimiento a Guaidó, países como Rusia y China reafirmaron su apoyo a Maduro de manera inmediata, aunque, la respuesta de otros actores extrarregionales como la UE tardó en llegar.

Por otro lado, en dicho contexto de debilitamiento del multilateralismo también ha incidido el ascenso de fuerzas de extrema derecha contrarias al libre comercio en Estados Unidos y también en el seno de la Unión Europea, como se manifestó con el llamado *Brexit*, que implicó la retirada de Gran Bretaña del bloque (Sanahuja, 2018). De acuerdo con Sanahuja (2018), en este escenario es el eje angloestadounidense –pilar tradicional del orden liberal internacional- el que se retira y cuestiona dicho orden. Del mismo modo, aparece una situación paradójica: son los países en desarrollo los que ahora se presentan como defensores de la globalización, al manifestar por ejemplo los nuevos gobiernos liberal-conservadores de Argentina con Macri y Brasil con Temer su intención de “volver al mundo”, en un momento en el que el mismo parece cerrarse.

Así, la región comenzó a experimentar un cambio de ciclo político, pero en dirección distinta a la de los países avanzados, lo que lleva a un claro desajuste en las respectivas visiones y estrategias adoptadas frente a la globalización (Sanahuja, 2018). Estas características del contexto regional se abordan en el apartado que figura a continuación.

2.2 América Latina y el giro a la derecha

En la región sudamericana, los gobiernos que se encuentran en el poder suelen evidenciar elementos coincidentes, que podrían dar cuenta de convergencias político-ideológicas a nivel regional (D’Alesio, 2019): en los ochenta, diferentes países experimentaron la transición a regímenes democráticos luego de gobiernos dictatoriales, los noventa se convirtieron en el escenario de la hegemonía neoliberal y la puesta en escena de las recetas del Consenso de Washington, y para el final de dicho período y comienzos del siglo XXI tomaron lugar una serie de gobiernos de izquierda y de corte progresista, que cuestionaron la lógica de acumulación y el modelo de desarrollo postulado décadas anteriores.

En este sentido, la década del 2000 fue sinónimo de cambio político para la región latinoamericana. La asunción de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil y Néstor Kirchner en 2003, la llegada de Tabaré Vázquez a Uruguay en 2004, la victoria de Evo Morales en Bolivia y Michelle Bachelet en Chile en 2005, junto a Rafael Correa en Ecuador al año siguiente, cerrando con la asunción de Fernando Lugo en Paraguay en 2008 y José Mujica en Uruguay en 2010, contribuyen a configurar lo que varios académicos llamaron “marea rosa” o “giro a la izquierda” (D’Alesio, 2019).

De acuerdo con Sanahuja (2009), este modelo procuró trascender el regionalismo abierto, caracterizándose por un predominio de la agenda política y de seguridad, y por visiones del desarrollo críticas del Consenso de Washington de los noventa, dando más importancia al papel de un Estado “neodesarrollista”, a la agenda social de la lucha contra la pobreza, a la adopción de políticas activas en los campos de energía e infraestructura, y a la cooperación “Sur-Sur”.

En esta línea, Míguez (2016) señala que se replantearon o surgieron estrategias de integración que apelaron a los ideales históricos de una Sudamérica unificada. Siguiendo a la autora, en términos políticos la Argentina participó activamente de las iniciativas orientadas a formular un nuevo orden regional alternativo: el MERCOSUR tuvo un nuevo impulso y surgen organizaciones como la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Como señala Míguez (2016), estos organismos comparten el haber rescatado la identidad latinoamericana, su tradición de lucha y, al menos desde lo discursivo, el carácter antiimperialista de la lucha de los pueblos del continente.

No obstante, para mediados de la segunda década del siglo, numerosos análisis académicos y políticos comenzaron a advertir una lectura negativa en el devenir de las relaciones internacionales sudamericanas, tanto en la proyección de la región a nivel global y sus procesos de integración, como así también en cuanto a la profundización y densidad de los vínculos bilaterales entre los países del sur del continente (Busso, 2016). Según la autora, ello fue consecuencia de un conjunto de factores de distinta índole: “el lanzamiento de la Alianza del Pacífico; la pérdida (Kirchner y Chávez) y el corrimiento en la escena política (Lula) de liderazgos que fueron centrales para el planteo de una alternativa política distinta al paradigma neoliberal; las dificultades políticas y económicas de los escenarios domésticos en varios Estados sudamericanos; la disminución de los precios de los *commodities* y las mudanzas internacionales propias del “orden” de posguerra fría que no termina de tomar forma” (Busso, 2016:126).

De esta manera, el debilitamiento de los gobiernos del “giro a la izquierda” en Sudamérica derivó en una dinámica de procesos políticos que darían lugar al ascenso de una “nueva derecha” (lo que autoras como Lorenzini y Pereyra Doval (2018) inscriben en la “marea celeste”, en contraposición a la “marea rosa” que acobijó a los gobiernos del ciclo progresista).

Para referir a esta idea de “nueva derecha” se retoma la caracterización de José Natanson, quien señala que “es una derecha democrática, pos-neoliberal e incluso está dispuesta a exhibir una novedosa cara social” (Natanson, 2014:1): democrática, porque la derecha latinoamericana ha aceptado la democracia como el único

sistema posible -aunque ello no implica que esté completamente libre de intentos golpistas, ensayos de desestabilización y deslices autoritarios-, pos-neoliberal, porque si bien sus programas económicos son pro-mercado, son escasas las menciones explícitas a las políticas de desregulación, privatización y apertura comercial que constituían el núcleo básico del Consenso de Washington, y de cara social, porque sus líderes prometen mantener los programas sociales desplegados en las últimas décadas, lo que la diferencia de la derecha clásica (Natanson, 2014).

Como señala Ceppi (2019), en esta dinámica de procesos políticos que comenzó a atravesar Sudamérica a partir de entonces, se inscriben sucesos como el arribo del gobierno de Cambiemos en diciembre de 2015 al Ejecutivo nacional argentino. Asimismo, a la llegada de Mauricio Macri a la presidencia, se agregan otros acontecimientos tales como el *impeachment* a la presidenta de Brasil Dilma Rousseff y la consiguiente asunción de su vice Michel Temer, el triunfo de la oposición venezolana en las elecciones legislativas del año 2015, la victoria del “no” en el referéndum boliviano celebrado para habilitar una nueva reelección de Evo Morales, la elección de Sebastián Piñera en Chile y la decisión en abril de 2018 de varios países de suspender su participación en la UNASUR. Natanson (2018) señala que, en suma, el balance regional de fuerzas sugiere que, luego de una década de predominio de la izquierda, se dio inicio a una transición hacia un nuevo tiempo histórico.

A los fines del presente análisis y en lo que a Venezuela respecta, cabe señalar que desde el año 2013 la Venezuela de Nicolás Maduro se encuentra transitando un sendero económico complejo, enmarcado en una fractura social con dos grupos permanentemente enfrentados (Busso, 2016). Asimismo, a los problemas económicos y tensiones políticas al interior del país caribeño se adicionó la problemática social, ante la incapacidad del gobierno de dar respuesta a las demandas de la población. Tal es así que progresivamente, la situación mutaría hacia una crisis multidimensional, dada sus implicancias en los planos económico, político, institucional, social y humanitario. La política exterior implementada por la Argentina y la región ante la misma son los ejes fundamentales de este trabajo.

Finalmente, en lo que respecta al ámbito del regionalismo volvieron a tomar fuerza ideas propias del regionalismo abierto, con énfasis en orientaciones hacia acuerdos de libre comercio. Manifestaciones de este viraje se vislumbran por ejemplo al interior del MERCOSUR, donde países como la Argentina y Brasil procurarán una flexibilización del bloque y su utilización como punto de partida para la inserción en plataformas como la Alianza del Pacífico y la promoción de acuerdos de libre cambio con actores como la UE.

En suma, las características del nuevo contexto regional del período, con todas sus complejidades y su diversidad y heterogeneidad, no sólo dieron lugar a una transformación de la cartografía geopolítica y emergencia de nuevos enfoques de la integración regional, sino que también afectaron la formulación e implementación de las políticas exteriores de los principales actores latinoamericanos (Serbín, 2014), siendo uno de ellos la República Argentina durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019).

3. La política exterior del gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) hacia Venezuela

Diversos autores señalan que entre los principales temas de agenda en materia de política exterior durante la gestión de Mauricio Macri, se pueden identificar: la participación en instancias multilaterales, la integración regional, apertura de mercados -enfaticando la dimensión económica de la PE-, la búsqueda de reforzar vínculos con poderes tradicionales como los EEUU y la UE e instituciones financieras internacionales, como así también el abandono del eje bolivariano (Busso, 2017; Dinatale, 2015; Simonoff, 2016; Castaño, 2017).

De esta manera, los vínculos con la República Bolivariana de Venezuela fueron uno de los ejes centrales de la política exterior argentina durante la gestión macrista. Ya desde la campaña electoral del 2015, la PE llevada adelante durante la etapa kirchnerista fue objeto de crítica y se expresaba la preocupación ante la situación venezolana. Antes de asumir la presidencia, Macri ya había manifestado su repudio al régimen chavista, denunciando la persecución a opositores y las violaciones sistemáticas de los derechos humanos en Venezuela. En este sentido, reclamaría la aplicación de la cláusula democrática en el seno del MERCOSUR.

A partir de entonces, se iniciaría una escalada en el conflicto bilateral, con altibajos y acusaciones cruzadas (Frenkel, 2016). Una de las constantes en la política exterior del gobierno argentino en el periodo 2015-2019 fueron las acusaciones que tildaban al régimen venezolano como antidemocrático. En numerosas ocasiones, la Cancillería argentina hizo referencia a “la importancia de la defensa y firme impulso de los valores y la plena vigencia de las instituciones democráticas y de la protección, promoción y respeto irrestricto de los Derechos Humanos, para consolidar los procesos democráticos” (Comunicado Conjunto de los Presidentes del MERCOSUR y Estados asociados- Cumbre de Asunción, 2015). Por otro lado, también lo fueron las denuncias por violaciones a los derechos humanos, derecho a manifestaciones pacíficas y libertad de expresión. Por su parte,

el gobierno de Caracas respondería denunciando la injerencia de la Argentina y otros países de la región en sus asuntos internos.

Alejandro Frenkel (2016) señala que esta confrontación con Caracas obedecería a dos razones primordiales. Por un lado, dar cuenta de la nueva estrategia de inserción internacional argentina, marcadamente aperturista y pro-occidental, como ya se desarrolló. Como argumenta Francisco Castaño (2017), la búsqueda de capitales externos por parte del gobierno de Macri ha ido de la mano con la condena esbozada hacia Venezuela y el acercamiento con la potencia norteamericana. Por otra parte, la ofensiva contra Venezuela también significaría correr a un potencial veto a la flexibilización del MERCOSUR, impulsada por la Argentina y otros países de la región. En este sentido, Macri buscó abordar su estrategia de inserción internacional: “la idea de una Argentina abierta al mundo se va a concretar desde el MERCOSUR, bloque al que hay que dinamizar ya que está congelado hace tiempo” (Diario 26, 30/06/16 citado por Mastropierro, 2016:4).

En el marco de la búsqueda de convergencia entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico y del reimpulso de esquemas de regionalismo abierto es que debe entenderse la pretensión de redefinir al MERCOSUR, buscando una flexibilización que les permita a sus socios una mayor libertad de movimiento. Esta pretensión choca con la idea de una profundización y ampliación de la integración en la región, representada por Venezuela, idea que comienza a ser combatida, y con ella el gobierno de Maduro (Quintanar y Cifuentes, 2016).

Asimismo, Martín Dinatale (2015) expresa que, desde la mirada latinoamericana, Mauricio Macri buscaría correr a la Argentina del eje bolivariano que construyeron los Kirchner con Venezuela, Bolivia y Ecuador, respaldando fuertemente a la oposición venezolana. Un ejemplo de ello fue la vinculación con líderes opositores perseguidos por el chavismo, como Leopoldo López, en vísperas de las elecciones legislativas de diciembre (Dinatale, 2015).

En lo que respecta a las relaciones bilaterales, a partir del año 2013 se profundizan algunas variaciones en el intercambio comercial argentino con la RBV. Según el INDEC, hasta el año 2015 Venezuela constituía, detrás de Brasil, uno de los países con el que se registraron mayores intercambios en materia de comercio exterior en el seno del MERCOSUR. En el año 2014 hubo un saldo positivo en la balanza comercial argentino-venezolana de aproximadamente unos U\$S1.977 millones, y de manera similar en el 2015 se registró un saldo positivo de US\$1.363 millones. No obstante, a partir del año 2016, si bien persiste una balanza superavitaria, se comenzaron a registrar descensos en la magnitud de los intercambios, pasando de un saldo de US\$639 millones en 2016 a uno de US\$351 millones en el año 2018. Tal es así, que para el año 2017 el comercio bilateral se

ubicó en un setenta por ciento (70%) debajo del récord del año 2013, pasando Venezuela de ser el quinto mercado para la Argentina al vigésimo tercero en 2017 (El Cronista, 2017).

Cabe mencionar que estas variaciones en la balanza comercial se dan en un contexto de recesión económica de la Argentina durante el gobierno de Mauricio Macri, además de la agudización de la situación económica, política, institucional, social y humanitaria de la RBV. Entonces, a pesar de existir diferencias político-ideológicas entre los gobiernos de Macri y Maduro, estas no explican por sí mismas la disminución del intercambio comercial.

En cuanto a la vinculación diplomática, los contactos entre Argentina y Venezuela durante el periodo 2015-2019 fueron escasos. A lo largo de la administración de Macri, con Susana Malcorra –hasta 2017- y Jorge Faurie -hasta la finalización del mandato- como cancilleres, no se sustanciaron acuerdos bilaterales entre ambos países. Por otro lado, cabe mencionar que no hubo prácticamente intercambio de visitas entre altos funcionarios del Estado argentino y la RBV. Sólo en una ocasión en 2016, la canciller Malcorra se reunió en secreto en Caracas con la ministra de Relaciones Exteriores Delcy Rodríguez, buscando una alternativa de diálogo para afrontar la crisis (El Cronista, 2016).

Adicionalmente, al asumir la presidencia en 2015, Macri ordenó extender hasta agosto de 2017 la misión de Eduardo Porretti, diplomático de carrera, como Encargado de Negocios en la Embajada de la República Argentina en Venezuela (Niebieskikwiat, 2017). Cumplido ese lapso, el presidente sostuvo que la embajada en Caracas permanezca en el nivel de encargado de negocios. Como señala Natasha Niebieskikwiat para Clarín, en materia diplomática ello constituye una demostración de frialdad en un vínculo cuando existe algún conflicto, y efectivamente así lo fue.

Durante la gestión del canciller Faurie, en el año 2019 tras el reconocimiento de Juan Guaidó como presidente encargado de Venezuela, Elisa Trotta Gamus (designada por la AN) fue reconocida como embajadora de la RBV. En dicha ocasión, Faurie sostuvo que la Argentina no había roto relaciones con Venezuela, sino que “los Estados mantienen relaciones entre sí, con independencia de los gobiernos”. Al igual que los demás países integrantes del Grupo de Lima, Argentina desconoció los documentos de los diplomáticos emitidos por Maduro. En una conferencia de prensa, además, Faurie agregó que “el relacionamiento comercial entre ambos países es prácticamente inexistente” y que “desde Argentina no tenemos relaciones culturales de relieve ni otras de tipo social o deportivo” (Telam, 2019).

En cuanto a la relación en instancias multilaterales, la diplomacia argentina también profundizó una política exterior caracterizada por la condena al gobierno de Nicolás Maduro en distintos espacios regionales. Como se mencionó el MERCOSUR fue uno de ellos, pero también lo hizo a través de su participación en organismos como el Grupo de Lima y en el seno de la OEA. Como señala Guadalupe Dithurbide (2018), todos estos elementos permiten vislumbrar el destacado rol de la Argentina en la estrategia de aislamiento de Venezuela, impulsada fuertemente por el gobierno de los Estados Unidos.

Siguiendo a Dithurbide (2018), en lo que respecta a Venezuela, los EEUU han seguido una estrategia de aislamiento que sigue la tradicional política hacia Cuba. De este modo, el gobierno norteamericano ha impulsado y apoyado las iniciativas para la conformación de un “cerco de contención” conformado por los países sudamericanos más afines políticamente. Este cerco se ha materializado, por ejemplo, en la creación del Grupo de Lima y en numerosas decisiones tomadas por la OEA, como el intento de aplicar la Carta Democrática Interamericana para suspender a Venezuela del organismo.

Así, la diplomacia argentina se alineó a la estrategia de Estados Unidos de aislamiento hacia Venezuela. Cabe aclarar que este alineamiento a la potencia norteamericana es propio del período de Jorge Faurie como canciller, dado que Susana Malcorra había manifestado una posición más ambigua.

En esta línea, algunos hechos concretos permiten dilucidar dicha estrategia: la suspensión de Venezuela del MERCOSUR en 2017, el accionar del gobierno argentino en la OEA y el reconocimiento de Juan Guaidó como presidente legítimo de la RBV, y la creación del PROSUR y posterior retiro de la UNASUR por parte de la Argentina, en 2019.

En primer lugar, en cuanto a la suspensión de Venezuela del MERCOSUR, la decisión argentina de plegarse a esta iniciativa se debe entender en el marco la búsqueda de flexibilización del bloque junto a otros países de la región - constituyendo Venezuela un obstáculo a ello-, como así también en base a posturas políticas e ideológicas. En segunda instancia, a partir su participación en el Grupo de Lima, el reconocimiento internacional a Juan Guaidó y la postura ante la salida de Venezuela de la OEA, la delegación diplomática argentina se plegó a la estrategia de aislamiento de la RBV impulsada por el gobierno norteamericano. Por último, con la decisión del gobierno argentino de suspender su participación de la UNASUR y sumarse a la iniciativa del PROSUR, se evidenció nuevamente el desarrollo de una política ideológica y de alineamiento a los intereses estadounidenses, al excluir a la RBV y desechar la búsqueda de una solución negociada y pacífica a la crisis

venezolana, debido a la influencia norteamericana pero también por fundamentos internos.

4. Conclusiones

A partir de lo expuesto, se concluye que durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), la Argentina desarrolló una orientación confrontativa en materia de política exterior para con Venezuela.

En el plano bilateral, se evidencia una marcada confrontación en términos político-diplomáticos, dado que durante el periodo 2015-2019 no se suscitaron acuerdos, intercambios de visitas, se redujo el nivel de la Embajada a encargada de negocios y se otorgó reconocimiento a Juan Guaidó y sus representantes; lo que a su vez fue potenciado por intercambios económico-comerciales cada vez más escasos. Por otro lado, en el plano multilateral, se manifiesta la postura argentina en relación a tres sucesos: la suspensión de Venezuela del MERCOSUR, el accionar del país ante la OEA y la creación del PROSUR y la posterior decisión de retirada de la UNASUR.

Asimismo, se sostiene que dicha orientación fue producto de condicionantes internos y externos. Si bien en el presente trabajo se analizan los condicionantes exógenos, la implementación de un modelo de desarrollo económico, político y de inserción internacional neoliberal durante la administración macrista es uno de los condicionantes internos centrales para comprender la puesta en marcha de dicha estrategia. Por su parte, también tuvieron una singular incidencia los condicionantes externos, entre ellos el giro a la derecha en América Latina y el rol de los Estados Unidos en la formulación de la política exterior argentina y de los países de la región, factores que influyeron en el desarrollo de una postura dura hacia Venezuela, entendiendo que ésta representaba un obstáculo para el cumplimiento de los objetivos fijados por la nueva derecha regional y la potencia del norte.

En este punto, se sostiene que el rol de los Estados Unidos –a lo largo de las administraciones de Barack Obama y Donald Trump- es uno de los condicionantes de origen sistémicos centrales en la política exterior argentina hacia Venezuela. Durante el gobierno macrista se gestó un acoplamiento sin cuestionamientos, entendiendo que el beneplácito de la potencia norteamericana fue crucial para la consecución de objetivos económicos, políticos y de política exterior. En materia económica, algunas cuestiones como el apoyo al pago de los *holdouts* y la recomposición del vínculo con el FMI lo vislumbran. Ello tendrá su correlato en

términos políticos, donde la Argentina se plegaría a las críticas y estrategia de aislamiento regional hacia Venezuela. En suma y siguiendo a Russell y Tokatlián (2013), se desarrolló una orientación de política exterior bajo la “lógica de la aquiescencia”.

Asimismo, en América del Sur, a partir del 2015 el llamado “giro a la derecha” dio cuenta de la emergencia de gobiernos liberales y conservadores con un discurso crítico de las experiencias progresistas de años anteriores. Ello llevó a desprenderse de las orientaciones autonómicas de las décadas pasadas, postulando al continente como una vía para insertarse en los mercados externos desde una perspectiva economicista, que buscó flexibilizar las iniciativas existentes, lo que explica la confrontación emprendida contra el gobierno venezolano durante la gestión de Mauricio Macri, en el periodo 2015-2019.

Bibliografía

(por cuestiones de espacio, se citan las principales obras consultadas)

Actis, Esteban; Busso, Anabella; Calderón, Emilse; Zelicovich, Julieta (2017):

“De la permisibilidad a la restricción. Un análisis de la incidencia de los condicionantes sistémicos sobre la política exterior del kirchnerismo (2003-2015)”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, 125, enero-junio 2017. Pp. 48-70. Disponible en www.cerir.com.ar

Aiub Robledo, María Inés (2019): “La política exterior de Cambiemos hacia Sudamérica: la crisis en Venezuela, el impeachment a Rousseff y el retiro de la UNASUR”, Tesina de grado, Licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina.

Busso, Anabella (2016): “Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo?”. En *Revista Relaciones Internacionales*. N° 50/2016 – (143-170). UNLP.

Busso, Anabella (2017) “El rol de los Estados Unidos en el diseño de la política exterior del gobierno de Mauricio Macri. Conceptos básicos para su análisis”, Anuario en *Relaciones Internacionales*, IRI-UNLP. La plata. Argentina.

Castaño, Francisco (2017): “La inserción internacional argentina durante el gobierno de Macri”. En *VIII Encuentro del CERPI y VI Jornada del CENSUD (La Plata, 2017)*.

Ceppi, Natalia (2019): “Argentina y Bolivia durante la administración Macri: no nos une el amor (...)”. En *Zooms Sudamericanos: agendas, vínculos externos y desafíos en el siglo XXI*, editado por María Elena Lorenzini y Natalia Ceppi; UNR Editora, p. 29.

- Cobarrubia, Faustino** (2015): “Retos actuales de la integración de América Latina y el Caribe”, Editorial Ciencias Sociales, Instituto Cubano del Libro, La Habana, Cuba. Recuperado de http://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/ciem/20170628040759/pdf_644.pdf
- D'Alesio, Laura María** (2019): “La nueva derecha y su política exterior. Los primeros tres años de gestión del gobierno de Mauricio Macri”. Universidad Nacional de Rosario. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales (PRCS)* No. 8 Julio Diciembre 2019. Rosario, Argentina.
- Dinatale, Martín** (2015, 24 de noviembre): “Macri impulsará un giro en la política exterior”. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/macri-impulsara-un-giro-en-la-politica-exterior-nid1848256>
- Frenkel, Alejandro** (2016): “Muevan el mundo que me quiero subir”; política exterior e integración regional en el gobierno de Mauricio Macri”. Informe de coyuntura ORALC, N° 2, Diciembre. Buenos Aires. Argentina.
- Gullo Maraví, María Inés** (2018): “La relación entre Argentina y Estados Unidos durante la presidencia de Mauricio Macri, 2015-2018”. *Anuario en Relaciones Internacionales del IRI*, vol. 2018.
- Lorenzini, María Elena y Pereyra Doval, Gisela** (2018): “La Copa Sudamericana de la Integración Regional”. Recuperado de <https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/11499>
- Malamud, Carlos y Nuñez, Rogelio** (2019): “La crisis de Venezuela y el tablero geopolítico internacional”. Recuperado de <https://cruzdelsurce.org/wp-content/uploads/2019/03/11.pdf>
- Merino, Gabriel Esteban** (2017): “Proyectos estratégicos e integración regional en América Latina. El surgimiento de la Alianza del Pacífico, el fortalecimiento del regionalismo abierto y el retroceso del regionalismo autónomo”. *Revista Relaciones Internacionales*, N°52, IRI. Recuperado de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/61332>
- Merino, Gabriel Esteban** (2019): “Guerra comercial y América Latina”. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 134, pp. 67-98.
- Míguez, María Cecilia** (2016): “La política exterior argentina y su vinculación con los condicionamientos internos en el siglo XXI”. *Revista 89.2. Revista Relaciones Internacionales*, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Costa Rica.
- Mijares, Víctor** (2018): “Un riesgo innecesario: Venezuela en el juego de las grandes potencias”. *Revista Política UCAB del CEPYG*.
- Natanson, José** (2018): “¿Por qué? La rápida agonía de la argentina kirchnerista y la brutal eficacia de una nueva derecha”. Editorial Siglo XXI.
- Perina, Rubén** (1988): “El estado de la política exterior y las relaciones internacionales”, en Perina Rubén y Russell Roberto (comp.), *Argentina en el mundo (1973-1987)*. Buenos Aires, GEL. Pp. 11- 18.

- Pignatta, María Eva** (2009): “Estados Unidos, Obama y América Latina: percepciones y agenda reciente”. *Anuario en Relaciones Internacionales*.
- Sanahuja, José Antonio** (2018): “Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe”. En América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales. *Colección Pensamiento Propio*, Icaria Editorial, Barcelona, pp. 37-68.
- Tomassini, Luciano** (1987): Elementos para el análisis de la política exterior. *Estudios Internacionales*, 20(78).
- Van Klaveren, Alberto** (1984): “El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas”, en Muñoz, H. y Tulchin, J (comp.): Entre la autonomía y la subordinación. Tom 1, GEL, Bs. As., Argentina. PP. 14-49.
- Zelicovich, Julieta** (2016): “La política comercial externa norteamericana en la Era Obama y las transformaciones de la gobernanza del comercio internacional”. *Brazilian Journal of International Relations*, 5(2), 371-401.

La Dictadura de los Duvalier en Haití

RODRIGO CURTO

Curtorodrigo97@gmail.com.

Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales.

Resumen

El objetivo del artículo es estudiar la relación entre el régimen político de tipo autoritario personalista y el desarrollo de capacidades estatales. El trabajo se centra en el caso de Haití entre 1957 y 1986. Periodo de tiempo coincidente con el régimen autoritario personalista conducido por Francois Duvalier y Jean-Claude Duvalier.

A lo largo de su historia Haití se ha caracterizado por la falta del monopolio de la violencia legítima, la imposibilidad de extraer recursos de forma estable de la sociedad, la falta de una burocracia profesionalizada, la imposibilidad de repartir bienes públicos y la inestabilidad política. Estas características llevaron a que Haití sea considerado un Estado Fallido (López Martín, 2013). Sin embargo esta situación pareció cambiar durante el régimen de los Duvalier.

El análisis del caso haitiano aporta evidencia de que los regímenes personalistas tienen facilidad para construir capacidades estatales, pero dificultad para institucionalizarlas.

Palabras clave: Regímenes políticos / capacidades estatales / autoritarismos personalistas / política comparada

Introducción

La historia de Haití se ha caracterizado por la inestabilidad política, los golpes de estado, la imposibilidad de repartir bienes públicos y la falta de monopolio de los medios de coerción. Esta falta de atributos de estatidad ha llevado a que se caracterice a Haití como un Estado Fallido (López Martín, 2013). El único momento en que esta situación pareció cambiar fue durante el régimen de los Duvalier (1957-1986).

Durante el régimen de los Duvalier el Estado parece lograr el monopolio de los medios de coerción y la construcción de capacidades estatales. Esta excepcionalidad lleva a preguntarse ¿Cuál es la relación entre el régimen personalista y la construcción de capacidades estatales?

La teoría sobre autoritarismos personalistas (Morlino, 2004; Linz, 2010) explica que estos regímenes tienden a concentrar todo el poder en un líder que no tiene restricciones a su acción. Por otro lado la teoría sobre construcción de capacidades estatales (Oszlak, 2004; Mazzuca, 2019) explica que la monopolización de la violencia es un atributo necesario para lograr la adquisición de estatidad.

Los regímenes autoritarios personalistas suelen darse en lugares dónde las estructuras políticas se encuentran poco desarrolladas (Linz, 2010; Morlino, 2004). En estos regímenes las fuerzas armadas son débiles y poco profesionalizadas, por lo que pueden ser dominadas por un líder a través de estructuras paralelas de prebendas e incentivos (Roquié, 1989). En los regímenes personalistas el líder tiene una vinculación particular con el estado, en la cual utiliza los aparatos del estado y al ejército como servidores personales (Roquié, 1989). La subordinación de los actores políticos al líder lleva a que este pueda obtener los recursos necesarios para monopolizar la violencia.

La relación entre los regímenes autoritarios personalistas y la construcción de capacidades estatales ha sido poco explorada, por lo que a partir de esta teoría el presente artículo analiza la relación entre regímenes autoritarios personalistas y la construcción de capacidades estatales a través del análisis del régimen de los Duvalier en Haití.

Los regímenes autoritarios personalistas (Morlino, 2004) han sido frecuentes en América Central. Trujillo en República Dominicana y Somoza en Nicaragua son ejemplos de este tipo de regímenes. Sin embargo, la particularidad de Haití es que sólo durante el período que duró el régimen personalista el país logró la monopolización del uso de la violencia. Esta característica hace que el régimen de los Duvalier sea especialmente relevante para analizar la relación entre regímenes personalistas y construcción de capacidades estatales.

El trabajo analiza Haití durante los gobiernos de François Duvalier (1957-1971) y de su hijo Jean-Claude Duvalier (1971-1986). A lo largo de su historia Haití se caracterizó por la falta del monopolio de los medios de coerción (López Martín, 2013), salvo durante el régimen autoritario personalista de los Duvalier. El régimen duvalierista logró obtener el monopolio de los medios de coerción, por lo que se analiza este periodo de la historia haitiana para aportar evidencia a la teoría de la relación entre regímenes autoritarios y construcción de capacidades estatales.

Perspectivas teóricas para el análisis de Estado y régimen político

Diversos autores han estudiado los regímenes políticos autoritarios y sus características (Morlino, 2004; Linz, 2010; Levitsky y Way, 2002). Por otra parte diversos autores han estudiado las capacidades estatales y su proceso de adquisición y construcción (Oszlak, 2004; Mazzuca, 2019; O'Donnell, 1993). Sin embargo, no se han realizado trabajos que estudien la relación específica entre regímenes autoritarios personalistas y su impacto en las capacidades estatales.

La literatura sobre regímenes autoritarios se ha centrado en analizar las características distintivas de estos regímenes y en clasificar sus tipos. Linz (2010) analizó en profundidad las características de los regímenes autoritarios y los clasificó de forma separada de los regímenes democráticos por un lado y de los regímenes totalitarios por el otro. El autor explica que “Los regímenes autoritarios son sistemas políticos con un pluralismo político limitado, no responsable, sin una ideología elaborada y directora, carentes de movilización política intensa o extensa y en los que un líder ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos, pero en realidad bastante predecibles.” (Linz, 2010:28).

Morlino (2004) toma la definición de Linz y desarrolla una tipología de regímenes autoritarios. El trabajo se centra en los regímenes personalistas. Morlino (2004) explica que en estos regímenes un dictador no temporario desempeña el papel central. Este tipo de regímenes están estructurados en el jefe de Estado y sus seguidores que ocupan todos los puestos clave. El líder no depende de los grupos que lo apoyan, sino que esos grupos están subordinados a él. El pluralismo es escasamente significativo, no hay movilización política y la justificación del régimen es de tipo personal, no hay ideología elaborada. Los regímenes autoritarios personalistas se centran en la figura del jefe de Estado quien actúa con una discreción casi total y no sigue lineamientos ideológicos. Esta característica de los regímenes personalistas hace que tengan facilidad para lograr el monopolio de la violencia física.

Por su parte la literatura sobre el Estado ha destacado al monopolio de los medios legítimos de coerción como una característica definitoria del Estado moderno (Weber, 1984; Poggi, 1990; Bobbio, 1981). En la misma línea diversos autores que analizan los procesos de construcción estatal mencionan que la adquisición del monopolio de los medios legítimos de coerción es un atributo necesario para la formación del Estado (Oszlak, 1982; Mazzuca, 2019; Huntington, 1990). Lograr la monopolización de los medios de coerción es así una condición necesaria para lograr la estatidad.

El análisis de la relación entre Estado y regímenes políticos personalistas es una parte central del presente trabajo. Una de las características de los regímenes autoritarios es la dificultad que tienen para renovar sus autoridades y para institucionalizar su autoridad (Linz, 2010; Levitsky y Way, 2002). Sin embargo pareciera que tienen mayor facilidad para lograr la centralización de la violencia en los procesos de consolidación estatal (Mazzuca, 2019).

Los regímenes autoritarios, por su tendencia a la concentración del poder, tienen facilidad para lograr la centralización de la violencia. Pero debido a la tendencia a centralizar el poder en una persona o grupo, tienen dificultades para institucionalizar el uso de esa violencia cuando su liderazgo desaparece o cuando surgen disputas al interior de la coalición dominante.

La literatura acerca de Haití se ha centrado en dos temáticas principales. Por un lado el análisis de la intervención internacional ocurrido en 2004 y las consecuencias de dicha intervención en el país. Por el otro la descripción de los eventos históricos en el país y su relación con los problemas de construcción estatal.

Diversos trabajos en los últimos años se centraron en explicar la reciente intervención internacional en Haití ocurrida en el año 2004 y que continúa hasta la fecha y las consecuencias de esta intervención (Tokatlíán, 2005; Cruz Aguilar, 2013; Feldman y Montes, 2008).

Por otro lado se han realizado trabajos que analizan el caso haitiano y resaltan el déficit estatal que ha caracterizado al país a lo largo de su historia. Trabajos como el de Karl (1995) y Mejías (2005) analizan como ese déficit de las capacidades estatales facilitó la instauración de un régimen autoritario personalista como el de los Duvalier. Por su parte Fatton (2006) y Gros (2012) argumentan que la falta de un estado que funcione en Haití facilitó la instauración de gobiernos despóticos.

A pesar de esta literatura sobre Haití no se han realizado trabajos que analicen la relación entre el régimen personalista de los Duvalier y la construcción de capacidades estatales.

Papa Doc: Instauración y consolidación de un régimen

Desde su independencia de Francia en 1803 Haití se caracterizó por la inestabilidad política, el subdesarrollo económico y la fragilidad institucional. El poder central del gobierno se enfrentaba constantemente con diversos actores en la periferia del país que formaban sus propios poderes locales. Estos poderes locales se constituían con antiguos miembros del ejército o de la policía y el gobierno central era incapaz de cobrar impuestos o imponer su poder coercitivo a esos líderes locales. Esta situación llevó a la imposibilidad del estado de cobrar impuestos y de imponer instituciones en todo el país. La falta del monopolio de los medios de coerción fue una característica del Estado haitiano a lo largo de su historia.

A la constante inestabilidad del país y sus crisis económicas se sumó la ocupación de los Estados Unidos (1915-1934). La ocupación extranjera generó un período de estabilidad. Sin embargo, durante este tiempo no se avanzó en un proceso de consolidación estatal, ni en un mejoramiento de la economía. El hecho de que la estabilidad durante este período fue producto sólo de la ocupación extranjera se vio reflejado cuando en 1934 el presidente Roosevelt retiró las tropas de Haití. Luego de este suceso la inestabilidad política retornó.

Luego de que el gobierno militar de transición encabezado por Paul Eugène Magloire fuera derrocado por una huelga general en 1956 se convocó a elecciones las cuales ganó Francois Duvalier, asumiendo la presidencia de Haití en 1957. Hasta este momento de la historia Haití se había caracterizado por la falta del monopolio de los medios de coerción. Esta situación cambia con la llegada al poder de Francois Duvalier (Papa Doc¹).

La transición desde el régimen militar (Morlino, 2004) encabezado por Maglorie (1946-1956) hacia el régimen de Papa Doc, comenzó durante la campaña presidencial de Papa Doc.

La campaña se desarrolló en un contexto de crisis económica y política en el país luego de que una huelga general hiciera caer el gobierno militar de Magloire. En un contexto en que distintas facciones del ejército se enfrentaban, la facción que apoyaba a Papa Doc, liderada por el general Kebreau, triunfó. Esta facción dio su apoyo y ayudó a expandir la campaña de Papa Doc a través de prebendas e intimidaciones a oponentes políticos (Trouillot, 1990).

La relación entre Papa Doc y el sector del ejército liderado por Kebreau se basaba en la adscripción al movimiento *noiriste*, un movimiento político cultural surgido luego de la ocupación de EEUU en la isla que reivindicaba la cultura

1 Francois Duvalier era apodado Papa Doc debido a que era médico.

haitiana y denunciaba la opresión de la minoría mulata contra la mayoría negra del país.

Al llegar al poder Papa Doc comenzó a suprimir los posibles competidores por el poder. Eliminó a la prensa independiente, purgó las altas esferas de la iglesia católica reemplazando a los sacerdotes por haitianos de clases bajas. También purgó a las máximas figuras del vudú reemplazándolos con sacerdotes cercanos a él, y declarándose a sí mismo *hougan* (sacerdote vudú). También purgó al ejército. Reemplazó a los altos mandos, muchos de ellos mulatos, por oficiales de menor rango provenientes de sectores bajos. Luego de dejar aislado a Kerekou, lo mandó al exilio, y subordinó definitivamente el ejército a su mando.

Francois Duvalier a través de acuerdos con distintas facciones, la formación de un cuerpo de seguridad que respondía a su persona llamada Milicia Voluntaria de la Seguridad Nacional (MVSN), y a través de prebendas y acuerdos logró imponer una estructura de poder que le permitió obtener el monopolio de la violencia legítima. Logró obtener recursos para financiar su poder a través del apoyo de Estados Unidos. Mediante la denuncia de los privilegios de la minoría mulata² y la exaltación y protección del Vudú³ logró reforzar un sentimiento colectivo que le permitió tanto a él cómo posteriormente a su hijo gobernar Haití de forma estable por 29 años.

Los regímenes personalistas (Morlino, 2004) se caracterizan por estar estructurados en un líder que ocupa el papel central, y sus seguidores que ocupan los puestos claves en la política y en la burocracia. El líder no depende ni está condicionado por los grupos sociales que lo apoyan, sino que esos grupos están subordinados a él. En estos regímenes el pluralismo es escaso, y la justificación del régimen es personal, basada en el líder.

En este sentido el régimen de Papa Doc cumple con esa caracterización. Papa Doc se encargó de subordinar el Estado haitiano a su figura. Colocó colaboradores fieles en todos los puestos importantes, tanto dentro en las estructuras estatales, como en organizaciones no estatales pero que influían en la sociedad como el clero, los sindicatos y los medios de comunicación, y designó a una burocracia leal. Las relaciones políticas significativas eran las relaciones con el líder, y sólo se ejercía el poder por su delegación personal. El régimen se justificaba de forma personal en la figura de Papa Doc y no había una ideología directora.

La consolidación del régimen se plasmó en la nueva constitución que redactó y aprobó la Asamblea Constitucional en 1964. La constitución declaró a Papa Doc

2 En Haití la minoría de la población es de origen mulato, sin embargo conforman la clase alta e históricamente ocuparon los cargos políticos más altos.

3 El Vudú es la religión de la mayor parte de la población negra y de bajos recursos en Haití.

presidente vitalicio de Haití y le dio poderes absolutos, además de la potestad de nombrar a su sucesor y sancionar leyes sin intervención del Congreso.

El Estado cambió cualitativamente con el régimen de Papa Doc en dos aspectos principales: el uso de la violencia y la centralización del poder (Trouillot, 1990). El uso de la violencia en el régimen de Papa Doc modificó la pauta anterior. La violencia se convirtió en una violencia total, de la que nadie estaba a salvo sin importar su género, clase social o recursos.

Papa Doc creó milicias para ejercer el terror contra opositores políticos. Las características de la violencia ejercida por el régimen de Papa Doc se asemejan a las del terror en los regímenes totalitarios (Linz, 2010). En el aspecto de la centralización del poder el régimen de Papa Doc se basaba en su figura. Sólo se tenía poder en el régimen en base a la cercanía con Papa Doc, el Ejecutivo se convirtió en el único centro de poder.

A lo largo de su historia Haití había logrado obtener un atributo de estatidad (Oszlak, 2004): reconocimiento internacional como unidad soberana, sin embargo nunca había logrado el control de los medios de coerción. Con la consolidación del régimen de Papa Doc la centralización del poder en el ejecutivo a través del control y reparto de los recursos del Estado, la subordinación del ejército y la eliminación de competidores al poder estatal en la periferia llevó a que por primera vez en su historia el Estado en Haití tuviera el monopolio de los medios de coerción.

Los regímenes no se mantienen sólo por la utilización de los medios de coerción. El régimen debe contar con algún grado de legitimación y de control ideológico para poder mantenerse (Oszlak, 2004). Papa Doc logró obtener control ideológico con la generación de una identidad colectiva apoyada en el movimiento nacionalista negro *noiriste*. Este movimiento surgió luego de la ocupación de EEUU y reivindicaba la cultura tradicional haitiana. Las culturas y tradiciones del país debían protegerse y fomentarse en contra de las culturas extranjeras. La denuncia de los privilegios de los mulatos y la explotación de la mayoría negra eran pilares del movimiento. A través de este movimiento Papa Doc obtuvo la adscripción de los sectores de clase media nacionalista del país, quienes fueron los principales miembros de los *tonton macoute*⁴.

Para lograr llegar a las clases bajas Papa Doc utilizó la protección y fomento del vudú, la religión de las mayorías negras de clase baja. Papa Doc se declaró a sí mismo máximo sacerdote del vudú y utilizó su pasado como médico de pueblo para fomentar la adscripción a su figura. Presentándose muchas veces como una figura con poderes mágicos.

4 Apodo que se daba a las milicias de Papa Doc. El término proviene de una leyenda haitiana.

Papa Doc logró la obtención de recursos a través de sus relaciones con EEUU, organismos internacionales y ONG. Sin embargo, durante la presidencia de Kennedy la relación entre EEUU y Haití comenzó a ser más tensa debido a la apropiación de los recursos que enviaba EEUU como ayuda humanitaria.

La tensión entre ambos países llevó a que en 1962 el flujo de dinero que EE UU enviaba a Haití cesara. Luego de la muerte de Kennedy⁵ y la asunción de Lyndon Johnson⁶ la política anticomunista de EEUU se reforzó por lo que la ayuda monetaria a Papa Doc se retomó. Para mejorar su relación con el nuevo gobierno de EE UU Papa Doc sancionó una ley que castigaba con pena de muerte a las personas relacionadas con actividades subversivas y que tuvieran relación con el comunismo.

Papa Doc utilizó su relación con EEUU para asegurarse un flujo de dinero proveniente del exterior que le permitió mantener el sistema de patronazgo y prebendas. El sistema económico de Haití basado en el trabajo informal y la agricultura de subsistencia, sumado a la falta de profesionalización burocrática y a la casi inexistencia de instituciones formales llevaban a que fuera muy difícil extraer recursos de la sociedad de forma continua, por lo que la única forma de mantener un ingreso fijo era a través de las ayudas internacionales y de las ONG.

Baby Doc: Liberalización del régimen y caída

El 21 de abril de 1971 Papa Doc muere por causas naturales. La constitución de 1964 establecía que a su muerte debía sucederlo su hijo Jean-Claude Duvalier (Baby Doc⁷), quien asume como presidente vitalicio de Haití un día después de la muerte de su padre.

Baby Doc asumió la presidencia de Haití con un Estado que contaba con la centralización del poder en la figura del presidente y con el monopolio de los medios de coerción, así como también la subordinación de los demás poderes estatales y los medios de comunicación. En este contexto Baby Doc se propuso dinamizar la economía del país a través de acuerdos con empresas de EEUU y la burguesía mulata local.

El orden interno que había logrado Papa Doc y que había dejado a su hijo hacía que el país fuera un buen punto de inversión para las empresas de ensamblaje de EEUU, debido al bajo precio de la mano de obra. Baby Doc trabó relaciones con distintos sectores empresariales de EEUU y con la burguesía tradicional haitiana para fomentar la instalación de fábricas de ensamblaje de EEUU en el país.

5 Kennedy muere el 22 de noviembre de 1963.

6 Johnson asume el gobierno de EEUU el día de la muerte de Kennedy por ser el vicepresidente del país.

7 El apodo de Jean-Claude Duvalier deriva del de su padre Papa Doc.

El acercamiento de Baby Doc con la burguesía mulata tradicional de Haití fue un cambio respecto del régimen de Papa Doc quien solía mostrarse hostil a la burguesía por ser mulatos. Baby Doc buscó un mayor acercamiento ya que necesitaba la infraestructura y logística de la burguesía para fomentar las inversiones de EEUU. Baby Doc se casó en 1980 con una mujer mulata perteneciente a una de las familias más ricas del país.

Las relaciones de Haití con EEUU mejoraron durante el gobierno de Baby Doc. La continuación de la política anticomunista y el acercamiento a los capitales privados generaron que un mayor flujo de dinero ingresara al país y que el turismo desde EEUU aumentara significativamente. Sin embargo, los acercamientos a la élite mulata llevaron al alejamiento de los Duvalieristas anti-mulatos, ligados al movimiento *noiriste*. En su mayoría pertenecían a las clases medias y formaban parte de las altas esferas del aparato represivo Duvalierista.

Durante el gobierno de Papa Doc el pluralismo político era muy limitado. Las instituciones políticas y sociales estaban cooptadas por seguidores fieles de Papa Doc y cualquier expresión independiente era reprimida. Tampoco habían elecciones ya que la legislatura no funcionaba y los partidos políticos estaban proscritos o imposibilitados de actuar. Las características del régimen durante el gobierno de Papa Doc coinciden con los de una hegemonía cerrada (Dahl, 2009). Sin embargo con la asunción de Baby Doc el régimen comenzó un proceso de liberalización.

Debido a la mayor cercanía con EEUU y con la burguesía mulata, y debido a la necesidad de atraer capitales extranjeros, Baby Doc debió relajar la represión en el régimen y dar mayor espacio al debate público. Por otra parte, debido al alejamiento de los sectores Duvalieristas anti-mulatos, Baby Doc perdió poder dentro de las milicias. Si bien durante el gobierno de Baby Doc no aumentó la capacidad de representación, si aumentó el debate público y las instituciones de la sociedad civil comenzaron a funcionar de forma menos controlada.

A pesar del proceso de liberalización en el régimen ocurrido durante el gobierno de Baby Doc, no hubo un cambio hacia otro régimen. El régimen durante el gobierno de Baby Doc continuó siendo un autoritarismo personalista.

Durante el gobierno de Baby Doc el régimen estuvo centrado en un líder. Los grupos sociales importantes seguían estando subordinados a Baby Doc, ya que dependían económica y políticamente de él. Para ejercer el poder en Haití seguía siendo necesario recurrir al jefe de Estado. A pesar de que el pluralismo y el debate público aumentaron con respecto al gobierno de Papa Doc, el régimen siguió estando basado en el líder, el cual gobernaba sin rendir cuentas a otros grupos sociales o políticos. Durante el gobierno de Baby Doc el régimen tampoco tuvo una justificación ideológica, sino que su justificación se derivaba del líder.

En 1986 el gobierno de EEUU retiró la ayuda económica a Haití, debido a políticas de ajuste fiscal de EEUU, y debido a que se sucedían protestas en Haití las cuales eran reprimidas. Baby Doc había asegurado que llamaría a elecciones en diversas oportunidades pero nunca lo hizo. El relajamiento de las tensiones entre EEUU y la URSS redujo el atractivo de EEUU de financiar a Haití por sus políticas anticomunistas. Luego de diversas protestas y del alzamiento del ejército Baby Doc se exilió del país y el régimen de los Duvalier cayó luego de 29 años.

Mainwaring y Pérez Liñán (2014) explican que los regímenes políticos sobreviven cuando los actores políticos más importantes forman una coalición en favor del régimen. Los regímenes políticos caen cuando suficientes actores políticos poderosos abandonan la coalición pro-régimen y la coalición contraria al régimen se vuelve lo suficientemente fuerte como para derrotarlo. Tres variables afectan la probabilidad de supervivencia o caída de los regímenes: la radicalidad de los actores, su compromiso normativo y las condiciones internacionales.

El régimen de los Duvalier se mantuvo en el poder debido a que los actores políticos más importantes formaron una coalición a favor del mantenimiento del régimen. Papa Doc logró formar la coalición en base al reparto de prebendas y la represión. Una vez que obtuvo el apoyo de los actores políticos relacionados con los aparatos represivos, pudo obtener el apoyo de las demás instituciones a través de la represión, el miedo y la cooptación de sus estructuras. Esta coalición mantuvo al régimen de los Duvalier en el poder hasta 1986.

En Haití los principales actores políticos no tenían preferencias normativas por el tipo de régimen. Sin embargo los actores políticos vinculados al movimiento *noiriste* eran actores radicales. Buscaban la reivindicación de los valores y cultura haitiana tradicional contra lo que consideraban era la histórica dominación de los mulatos. La elección de Papa Doc fue la primera vez en que había voto directo en Haití, anteriormente el presidente era electo por el Congreso el cual siempre había estado dominado por mulatos. La reivindicación de la cultura negra y el nacionalismo del movimiento los hacía actores radicales.

Las condiciones internacionales jugaron un papel determinante en Haití. Durante el régimen de los Duvalier el apoyo económico de EEUU fue muy importante para mantener el poder. A pesar de que durante un momento del régimen de Papa Doc los recursos de EEUU se detuvieron, pudo mantener su poder debido a que contaba con el apoyo de los actores políticos más importantes del país. Por otra parte Papa Doc no tenía oposiciones internas ya que durante su gobierno las instituciones ideológicas de la sociedad civil estaban cooptadas por seguidores suyos y no había espacio para ningún tipo de cuestionamiento a su poder.

Cuando Baby Doc dejó de recibir recursos de parte de EEUU no pudo mantenerse en el poder ya que no contaba con el apoyo de los actores políticos más fuertes. El ejército estaba dividido y las milicias civiles que respondían previamente a él se habían alejado por su acercamiento a la burguesía mulata. Por otra parte, la liberalización durante el gobierno de Baby Doc llevó a que hubiera mayor debate público y que las instituciones civiles pudieran expresarse. La iglesia católica jugó un rol muy importante ya que desde el Vaticano adoptaron una posición en contra de los regímenes autoritarios.

Mainwaring y Pérez Liñán (2014) explican que los regímenes caen cuando los actores políticos más importantes abandonan la colación a favor del régimen y forman una coalición opositora con suficiente poder para derribar el régimen. Las variables más importantes que influyen en la caída o supervivencia de los regímenes son la radicalidad de los actores, las preferencias normativas por el tipo de régimen y el contexto internacional.

En el caso de los Duvalier Papa Doc formó una coalición subordinada a él que permitió al régimen mantenerse. Los militares y las clases medias vinculadas al movimiento *noiriste* eran actores radicales, que buscaban la reivindicación de la cultura y valores haitianos tradicionales y no tenían preferencia por el tipo de régimen. El apoyo de EE UU al régimen dio un contexto internacional favorable para la mantención del régimen.

La coalición se mantuvo durante el gobierno de Baby Doc. Sin embargo, su acercamiento a la burguesía mulata llevó al alejamiento de la coalición de gobierno de los actores vinculados al movimiento *noiriste*, muchos de ellos con altos cargos en los aparatos represivos. El fin del apoyo económico de EE UU y el cambio de posición de la iglesia generaron un clima internacional adverso al mantenimiento del régimen. La crisis económica, las críticas internas y el fin del apoyo de EE UU llevaron a que diversos actores políticos fuertes (ejército, milicias, clases bajas, iglesia) abandonaran la coalición que apoyaba al régimen y formaran una coalición opositora que lo derribó.

El régimen personalista y la construcción de capacidades estatales

El régimen autoritario personalista de Papa Doc construyó capacidades estatales en Haití. El país pasó de tener sólo un atributo de estatidad (reconocimiento internacional como unidad soberana), a tener también el monopolio de los medios de violencia legítima. Sin embargo, el régimen de los

Duvalier nunca logró institucionalizarse. El régimen dependió de recursos externos provenientes de EEUU y de organismos internacionales. Las instituciones estatales fueron ineficientes y los burócratas fueron designados por cercanía al régimen, no por su capacidad técnica (Trouillot, 1990).

Cuando el flujo de ingresos externos se cortó durante el gobierno de Papa Doc, su control sobre los aparatos represivos y la inexistencia de cuestionamiento público llevó a que pudiera mantenerse en el poder.

Baby Doc quería mejorar la economía a través de la vinculación comercial con EEUU. Para lograrlo debió relajar la represión del régimen, permitir algún grado de apertura del debate público y acercarse a la burguesía mulata. Cuando el flujo de dinero de EEUU se cortó, Baby Doc no pudo controlar las críticas internas que ahora podían surgir y no pudo mantener el control de los aparatos represivos, divididos por el acercamiento a la burguesía mulata del régimen.

El régimen personalista (Morlino, 2004) de los Duvalier construyó capacidades estatales en Haití, pero no las institucionalizó. No creó una organización estatal profesional ya que no quisieron lidiar con una burocracia que podía enfrentarlos. Esto generó que sólo pudieran apoyarse económicamente en recursos externos para sostener el régimen.

El régimen logró el monopolio de los medios coercitivos. Sin embargo, durante el régimen de los Duvalier el Poder Ejecutivo se convirtió en el Estado (Trouillot, 1990). Esto llevó a que quienes tenían los medios coercitivos (ejército y milicias) estuvieran subordinados al presidente, y no al Estado como institución.

El régimen autoritario logró construir capacidades estatales en Haití, pero no pudo institucionalizarlas en estructuras que perduraran en el tiempo. Debido a que el régimen personalista centró todas las estructuras del Estado en el presidente, cuando el presidente perdió la subordinación de los actores, también el Estado perdió las capacidades que había adquirido. La relación entre Estado y régimen político en Haití se desarrolló de tal forma que el Estado sólo logró adquirir atributos de estatidad con la centralización total del poder en un líder. Sin embargo, las propias características de los regímenes personalistas hacen que la institucionalización sea muy difícil (Morlino, 2004).

Los regímenes autoritarios personalistas, tienen problemas en la renovación del liderazgo ya que se centran en una figura que es considerada única e irremplazable (Linz, 1990). En el caso de los Duvalier, Papa Doc nombró un heredero para sucederlo, lo cual solucionó el problema sucesorio. Sin embargo, la legitimidad siguió estando basada en un líder, y no en el régimen.

La legitimación del Estado es el resultado de la legitimidad de la comunidad política, la legitimidad del régimen y la legitimidad del gobierno, en los que cada

elemento concurre de modo independiente a determinarla (Bobbio, 1991). En este sentido la legitimidad del régimen y la legitimidad del gobierno no son necesariamente iguales. La legitimidad del régimen descansa en la aceptación de la forma en que se hacen las cosas, prescindiendo de las distintas personas. En cambio la legitimidad del gobierno puede descansar en el jefe de gobierno y los únicos fundamentos de legitimidad del poder estar puestos en el líder.

La legitimidad del régimen de los Duvalier se centraba en el líder, no en el régimen. La legitimidad de Papa Doc se centraba en su carisma personal, la exaltación de su figura y el miedo que generaba. En este sentido la legitimidad personal de Papa Doc permeó y dotó de legitimidad a las estructuras estatales en Haití. Esto generó que el estado obtuviera los medios de coerción. Sin embargo, al morir Papa Doc la legitimidad de las estructuras estatales desapareció.

Baby Doc no tenía las características ni la legitimidad de su padre, sin embargo logró mantener la legitimidad manteniendo la eficacia del régimen, a través del reparto de prebendas y el mejoramiento de la economía. Los regímenes autoritarios tienen eficacia, pero no pueden traducirla en legitimidad política (Linz, 1990). Al verse disminuida la eficacia del régimen la legitimidad de Baby Doc desapareció y el régimen cayó ya que no tenía legitimidad propia, sino que derivaba de la legitimidad del líder.

Conclusiones

El régimen de los Duvalier en Haití fue el único momento en la historia del país en el cual el estado pudo obtener el monopolio de la violencia legítima. A través de la centralización del poder en la figura del líder el régimen personalista logró construir capacidades estatales en Haití. Sin embargo, la legitimidad sobre la cual se apoyaba era la legitimidad del líder y no la del régimen.

Los actores políticos del régimen no consideraban legítimo el régimen en sí, es decir las reglas y procedimientos de acceso y ejercicio del poder, sino que consideraban legítima la figura del líder. La legitimidad del régimen era sostenida por la legitimidad del líder. Cuando Papa Doc muere, la legitimidad del régimen muere con él. Baby Doc no tenía la legitimidad de su padre, sin embargo pudo mantener el régimen mientras duró la bonanza económica ya que pudo mantener la eficacia a través del reparto de prebendas y la intimidación. Cuando la economía empeoró el régimen perdió su eficacia y cayó.

El análisis del caso haitiano aporta evidencia de que los regímenes personalistas tienen facilidad para obtener el monopolio del uso de la violencia debido a la

concentración del poder en el líder. Sin embargo tienen dificultades para institucionalizar los atributos de estatidad en instituciones que perduren en el tiempo.

La sucesión del líder es muy difícil en los regímenes personalistas. Cuando el líder muere o pierde legitimidad el régimen entra en crisis y los atributos de estatidad obtenidos también pierden su legitimidad y desaparecen.

El análisis del caso haitiano aporta evidencia a la teoría de los regímenes personalistas y su relación con la construcción de capacidades estatales. Sin embargo, es necesario avanzar en un análisis comparado de distintos casos de regímenes personalistas para robustecer y refinar la teoría.

Bibliografía

- Bobbio, Norberto** (1981), "Política", Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola (eds.), *Diccionario de Política*, México: Siglo XXI. [*Dizionario di politica*, 1976.]
- Bobbio, Norberto** (1991). "Diccionario de Política". México. Siglo XXI.
- Dahl, Robert** (2009). "Democratización y Oposición Política"; "¿Tiene importancia la poliarquía?"; "Secuencias históricas". En: *La Poliarquía* (pp. 13-25). España: Tecnos. [1971].
- Fatton, Robert** (2006). "Haiti: the saturnalia of emancipation and the vicissitudes of predatory rule". *ThirdWorldQuarterly*.
- Feldman, Andreas y Montes, Juan Esteban** (2008). "Haití: tribulaciones de un Estado Colapsado". *Revista de Ciencia Política* Vol. 28 N° 1. Pág. 245-264.
- Gros, Jean-Germain** (2015). "State Failure, Underdevelopment and Forgein Intervention in Haití". Routledge.
- Héctor, Cary** (1991). "Construcción democrática post-autoritaria en Haití y relaciones haitiano-dominicanas: una articulación problemática". En: *La Cuestión Haitiana en Santo Domingo*. Wilfredo Lozano Editor. FLACSO.
- Huntington, Samuel P.** (1990), *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires: Paidós. [*Political Order in Changing Societies*, 1968.]
- Karl, Terry L.** (1995). "The Hybrid Regimes of Central America". *Journal of Democracy* 6.3. Pág. 72-86.
- Levitsky, Steven y Way, Lucan** (2002). *Competitive authoritarianism. Hybrid Regimes after the Cold War.* (pp. 7-84). New York: Cambridge University Press.
- Levitsky, Steven y Way, Lucan.** (2002). El aumento del autoritarismo competitivo. Originalmente publicado como "The rise of competitiv eauthoritarianism". *Journal of Democracy*, vol. 13 (2), pp. 51-65.

- Linz, Juan** (1990). "Transiciones a la Democracia". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 5, Pág. 7-33.
- Linz, Juan** (2010). "Del estudio de los regímenes autoritarios al estudio comparado de regímenes no democráticos"; "Una teoría del régimen autoritario: el caso de España". "Regímenes totalitarios y autoritarios". En: *Sistemas totalitarios y regímenes autoritarios* (pp. 13-15; 23-60; 65-138; 156-241). Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales.
- López, Martín** (2013). "De Somalia a Liberia: el Estado Fallido ¿Un nuevo modelo de Estado? RECorDIP. Vol. 1 N° 1.
- Mainwaring, Scott y Pérez -Liñán, Aníbal** (2014). *A Theory of Regime Survival and Fall*. En: *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall* (pp. 29-62). USA: Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott y Pérez -Liñán, Aníbal** (2014). La supervivencia de la democracia en América Latina (1945-2005). *América Latina Hoy*, 68 (pp. 139-168)].
- Mazzuca, Sebastian** (2019) "State formation in Latin America: A comparative historical perspective". Yale University Press.
- Mejías, Sonia Alda** (2005). "Haití: el intento fallido de construir una democracia sin Estado". *Cuadernos de estrategia*, ISSN 1697-6924, N°. 131, 2005), págs. 23-59.
- Morlino, Leandro** (2004). "Las alternativas no democráticas". *Revista Post Data* N° 10. Diciembre 2004, ISSN 1515-209X. Pág. 149-183.
- O'Donnell, Guillermo** (1993). "Estado, Democratización y Ciudadanía". *Revista Nueva Sociedad* N° 128. Noviembre-Diciembre 1993. Pág. 62-87.
- Oszlak, Oscar** (2004) *La formación del Estado Argentino*. Ariel Historia.
- Poggi, Gianfranco** (1990), *The State. Its Nature, Development and Prospects*, Cambridge: Polity Press.
- Sérgio Luiz, Cruz Aguilar** (2013). *Operaciones de construcción de paz: el caso de Haití. X Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Tokatlián, Juan Gabriel** (2005). "Haití: una intervención desafortunada". *Análisis político* N° 55. Bogotá. Septiembre-Diciembre 2005. Pág. 39-44.
- Trouillot, Michel-Rolph** (1990). "Haiti, State Against Nation". Monthly Review Press.
- Weber, Max** (1984), *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México D.F., Fondo de Cultura Económica. [*Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss de verstehenden soziologie*, 1922.]

De pie y en movimiento: el Partido de los Trabajadores de Brasil en su fase formativa (1979-1989). Características y particularidades

MANUEL JOSÉ DAYER

manu.dayer@gmail.com

Universidad Nacional del Litoral

Resumen

La fase formativa del Partido de los Trabajadores de Brasil tiene lugar entre 1979 y 1989. El proyecto de conformación del espacio partidario se pone en marcha en el contexto de una *estrategia aperturista gradual* (Ansaldi, 1996) promovida por el largo régimen cívico-militar de Brasil.

Hacia 1979, el *nuevo sindicalismo* emergente de los suburbios industriales de São Paulo se propuso reorganizar el movimiento obrero, pero entendió que debía hacerlo en un marco más amplio que el de un sindicato: concibió al *partido político* como una herramienta para defender los derechos de trabajadores y trabajadoras industriales. Sin embargo, este grupo comprendió que no podía limitarse al espacio urbano-industrial, por lo que convocó también a formar parte del proyecto a trabajadores y trabajadoras rurales, a movimientos sociales -urbanos y rurales-, a movimientos feministas, espacios de diversidades sexual, a pueblos originarios y organizaciones afrobrasileñas. De todos estos sectores, grupos, organizaciones y espacios, el partido encarnó (o intentó encarnar) sus demandas y reivindicaciones.

Tres espacios centrales, organizados y convergentes dieron origen al partido: el *nuevo sindicalismo*, el sector progresista de la Iglesia católica y la izquierda organizada. Entre ellos, la fracción sindical se consolidó como la coalición dominante al interior del partido. Estos espacios moldearon la ideología petista, y los programas surgieron de la discusión y de la práctica política de las bases petistas. El rasgo fundamental del *discurso histórico* consistió en promover la transformación social a través de la gente misma mediante la participación de las bases.

Identificamos tres características centrales que dieron forma al modelo genético del partido: *el uso constante de estrategias de movilización; los fuertes vínculos interpersonales entre el partido y los líderes de organizaciones de la sociedad civil; y la creencia en la democracia participativa.*

Tras la derrota en las elecciones presidenciales de 1989, *el partido llevó adelante una serie de cambios programáticos y organizativos, que dieron lugar a un discurso menos radicalizado, centrado en la negociación y el diálogo. Esa nueva estrategia condujo al partido a ocupar espacios institucionales cada vez en mayor escala y hacia el centro político. Por estas razones sostenemos que la fase formativa culmina en 1989.*

Palabras clave: Partido de los Trabajadores / discurso histórico / modelo genético / fase formativa

Introducción

Las líneas escritas a continuación forman parte de un trabajo de investigación en donde abordamos al Partido de los Trabajadores (PT) en la presidencia de Brasil, bajo las administraciones de Luiz Inácio 'Lula' da Silva (2003-2006 y 2007-2010). En esa línea intentamos aproximarnos a la trayectoria política del PT, a las tensiones y a las relaciones con sus grupos sociales de base (entre ellos, trabajamos con sindicatos y movimientos sociales).

Sin embargo, el primer diagnóstico al que llegamos investigando al PT en la clave señalada líneas atrás es que previamente era fundamental analizar en primera instancia su fase formativa, es decir, su conformación y primera estructura interna, sus liderazgos, sus primeros reclamos y programas y discursos. Esta cuestión es señalada, a su vez, por la bibliografía que tomamos como referencia¹

Por otro lado, desde nuestra perspectiva consideramos que este análisis sólo es posible en clave histórica, es decir, recuperando las cuestiones centrales del contexto en el que se inscriben, para comprender por qué, cómo y de qué manera emerge un partido político de características particulares en la arena política de Brasil. En este sentido, abordamos la fase formativa de un partido en un contexto de transición democrática.

Una transición democrática conservadora y particularmente larga

El *proceso de transición de la dictadura a la democracia*² en Brasil es notablemente difícil, lento, pausado y gradual, como sostiene Ansaldi (1996). El régimen cívico-militar que gobernó el país durante 21 años -entre marzo de 1964 y marzo de 1985- comprende dos fases: por un lado, la de la dictadura militar con formato represivo (1964-1974); y, por otro lado, la de autoritarismo militar (1974-

1 Entendemos por *bibliografía de referencia* a una serie de estudios sobre el Partido de los Trabajadores de Brasil que nos han servido para organizar y extraer datos fundamentales sobre nuestro objeto de estudio. Algunos de ellos son: **Amaral, Oswaldo** (2010). *As transformações na organização interna do Partido dos Trabalhadores entre 1995 e 2009*, Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Campinas, Universidade Estadual de Campinas; **Gómez Bruera, Hernán** (2015). *Lula, el Partido de los Trabajadores y el dilema de la gobernabilidad en Brasil*, México, FCE; **Ribeiro, Pedro** (2008). *Dos sindicatos ao governo: a organização nacional do PT de 1980 a 2005*, Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Centro de Educação e Ciências Humanas, São Carlos, Universidade Federal de São Carlos; **Vaschetto, Mariano** (2016). *Las transformaciones organizativas y programáticas del Partido dos Trabalhadores (Brasil), 2002-2006*, Tesina de Licenciatura en Historia, Facultad de Humanidades y Ciencias, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral.

2 El *proceso de transición de dictaduras a democracias* es entendido según los planteos de: **O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe** (2010): *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*, Buenos Aires, Prometeo.

1985). En la segunda fase se despliegan, a su vez, tres movimientos: distensión política (1974-1979); apertura política (1979-1982); y transición a la democracia (1982-1985).

La culminación del régimen dictatorial se dio formalmente cuando el Colegio Electoral eligió a Tancredo Neves y a José Sarney como presidente y vicepresidente en enero de 1985. Sin embargo, sostenemos que, si bien la culminación del régimen es en 1985, el punto final de la transición a la democracia tiene lugar recién en 1989 con la primera elección presidencial directa luego del régimen militar. En esta línea, Nascimento Araujo (2015) afirma que es entre 1985 y 1988 el último proceso de la transición, producto de una solución negociada (O'Donnell y Schmitter, 2010), en donde se promulga una nueva Constitución Nacional y se pone en marcha el camino a las elecciones directas de 1989. En síntesis, sostenemos que la elección directa de 1989 fue el último punto de un largo proceso de transición a la democracia.

Por otro lado, para comprender la trayectoria del PT es fundamental detenernos en el proceso de transición a la democracia: esto es así porque el partido fue un actor clave en la movilización por las elecciones directas. Como mencionamos líneas atrás, la elección de Fernando Collor de Mello por vía directa en 1989 significó el fin de la transición, y el valor de ello reside, desde nuestro punto de vista, en la importancia del movimiento *Diretas Ja*, que hacia 1983 ganó las calles del país. Siguiendo a Ansaldi (1996) se estima que durante toda la campaña se movilizaron unos cinco millones y medio de personas. En este contexto, el PT se encontró de pie y en movimiento para la campaña, y bajo esta consigna realizó su primer acto masivo frente a unas 30.000 personas en São Paulo, el 26 de noviembre de 1983.

Retomando la cronología propuesta por Ansaldi (1996), en marzo de 1979 -a 15 años del golpe de Estado al gobierno democrático de João Goulart- asume la presidencia de facto el General João Baptista Figueiredo, dando paso al comienzo de la apertura y el progresivo final del largo régimen autoritario³. El cuadro de situación a la llegada de Figueiredo estaba marcado por tres cuestiones fundamentales: en primer lugar, la excesiva centralización en el poder ejecutivo; en segundo lugar, la rigidez de todo el sistema de control social; y, en tercer lugar; la concentración de toda la oposición en un solo bloque parlamentario, condensada en el Movimiento Democrático Brasileño (MDB). En este sentido, debemos recordar que el régimen militar brasileño no abolió el Congreso ni las elecciones, pero sólo

3 No nos detenemos en los años previos al período de Joao Figueiredo, porque para nuestra investigación nos interesa enfocarnos sólo en el contexto de surgimiento del Partido de los Trabajadores. Para el estudio del régimen militar en Brasil tomamos como referencia los aportes de: **Ansaldi, Waldo** (1996). "Continuidades y rupturas en un sistema de partidos políticos en situación de dictadura: Brasil, 1964-1985", en: Dutrenit, S. *Diversidad partidaria y dictaduras: Argentina, Brasil y Uruguay*, México, Instituto Mora.

permitió la existencia de dos partidos: la Alianza de Renovación Nacional (ARENA) y el mencionado MDB, oficialismo y oposición respectivamente.

Del diagnóstico realizado se llegó a una conclusión fundamental: con el sistema bipartidista (ARENA-MDB), en una eventual elección sería difícil vencer a un solo bloque que agrupara toda la oposición. En este sentido se pone en marcha la estrategia aperturista, con el objetivo de reformular el sistema de partidos para descentralizar el bloque opositor. En la base del proceso de apertura se esgrimió en una Ley de Amnistía Política (1979), cuyo punto clave residió en el perdón incondicional a los militares y civiles acusados de actos de tortura, y en la concesión de libertad a presas y presos políticos y el retorno de exiliadas y exiliados (Nascimento Araujo, 2015). En este sentido, el bloque parlamentario del MDB consideró declinar las demandas de justicia para no obstaculizar el proceso de apertura democrática. Concedida la amnistía, se avanzó hacia la disolución del sistema bipartidista y su reemplazo por el pluripartidismo, con el objetivo de fracturar y multiplicar a la oposición: la ecuación realizada por el bloque militar indicaba que dividiendo al único bloque opositor -y manteniendo la cohesión en el oficialismo- se podría mantener el poder.

En diciembre de 1979 se promulgó la Ley Orgánica de los Partidos Políticos. Para la creación de un partido político se establecieron una serie de requisitos, primero provisionales y luego definitivos: para los primeros se requería que el partido realice en 12 meses convenciones en por lo menos nueve estados y en un quinto de los municipios, y elegir también un directorio nacional; para los segundos, se requería obtener por lo menos un 5% de los votos a escala nacional en las elecciones legislativas federales de 1982, distribuidos en al menos nueve estados con un mínimo de 3% en cada uno de ellos.

De esta manera, y luego de un año de la promulgación de la ley, se constituyeron seis nuevos partidos políticos: el Partido Democrático Social (PDS), el nuevo nombre que adquirió ARENA; el Partido Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), sucesor del MDB; el Partido Democrático Trabajador (PDT); el Partido del Frente Liberal (PFL); el Partido Popular (PP); y el Partido de los Trabajadores (PT).

Fase formativa del Partido de los Trabajadores: composición, liderazgo, modelo genético y discurso histórico

La bibliografía de referencia -que mencionamos líneas atrás- coincide en la necesidad fundamental de analizar la fase formativa del PT desde un enfoque teórico-

conceptual proveniente de la Ciencia Política. Para ello, retomamos los aportes de Panebianco (2009), quien se inscribe en el enfoque organizativo-institucional para abordar el análisis de los partidos, y parte de la premisa de que un partido político es una organización.

En este sentido, analizamos la composición del partido y las disputas por el liderazgo, puesto que “...*para analizar la organización de un partido, es preciso investigar antes que nada su estructura de poder. Es decir, cómo se halla distribuido el poder en la organización, cómo se reproduce y cómo y con qué consecuencias se modifican las relaciones de poder...*” (Panebianco, 2009: 61). Por último, tomamos el concepto de *modelo originario*, que hace mención a las características organizativas de cualquier partido político, que dependen de la combinación de múltiples variables, y en este sentido, un partido político lleva sobre sí la huella de las peculiaridades que se dieron en su formación y las decisiones políticas y administrativas adoptadas por sus fundadores, es decir, las decisiones que moldearon al partido y configuraron su identidad (Panebianco, 2009: 108).

De esta forma, y con los aportes teóricos y conceptuales mencionados líneas atrás, identificamos las principales características del *discurso histórico* del PT entendiéndolo no sólo como «los discursos» en sentido retórico, sino como la sucesión de ideas e ideologías, de programas, de reclamos y de grupos y organizaciones de la sociedad civil que dieron forma al partido en su fase formativa.

Una aclaración pertinente, que no hemos hecho hasta el momento, es responder a las preguntas ¿por qué hablamos de fase formativa? y ¿cuál es la temporalidad de dicho periodo? Ante ambas preguntas, podemos afirmar que hablamos de fase formativa porque es el momento en el que se concentran las fuerzas, las intenciones y los intereses de diversos grupos de la sociedad civil -organizados en mayor o en menor medida- para formar un espacio político que responda a sus manifestaciones y a sus demandas, sin depender de la voluntad de otros actores. En cuanto a la temporalidad, sostenemos que la fase formativa del partido se extiende entre 1979 y 1989: desde la intención de sus fundadores en, justamente, fundar un partido en el IX Congreso de los Trabajadores Metalúrgicos, Mecánicos y de Material Eléctrico del Estado de São Paulo, realizado en Santo André el 24 de enero de 1979; hasta la derrota en la elección presidencial por vía directa de 1989, como punto de cierre.

En la elección presidencial de 1989, el PT superó los 31 millones de votos en segunda vuelta. A pesar de ser superado por Fernando Collor de Mello, la performance electoral fue impresionante. Sin embargo, la derrota abrió lugar a nuevas interpretaciones sobre la sociedad y sobre el papel electoralista del partido. Adicionalmente, las fuerzas de izquierda de todo el mundo se replegaban frente a la caída de la Unión Soviética, y mientras se consolidaba el avance de la hegemonía

neoliberal, propuesta como discurso único para América Latina a partir del Consenso de Washington en 1990⁴, al que Collor de Mello se adhirió.

Frente a esta coyuntura, emergieron en el partido nuevas interpretaciones, promovidas desde la coalición dominante del partido, que dieron lugar a una nueva fase, completamente diferente a la formativa, y que ubicamos temporalmente entre 1990 y 2002. La visión dominante desde 1990 será fundamental para el “giro hacia el Estado”, y, sobre todo, para llegar a la presidencia de Brasil en 2003, tras la victoria en 2002 con unas particulares modificaciones en los programas electorales y de gobierno, sobre todo desde 1998. A lo largo de la década de 1990, el PT creció de forma rápida y continua y se posicionó y consolidó en los diferentes espacios institucionales. Sin embargo, este punto excede los alcances de esta ponencia, sólo se menciona con el objetivo de ofrecer una visión de mayor amplitud sobre nuestro recorte temporal.

Cargos electivos ocupados por el PT (1982-2002)					
Año	Senadores	Diputados Federales	Gobernadores	Diputados Estaduales	Total
1982	0	8	0	13	21
1986	0	16	0	39	55
1990	1	35	0	83	119
1994	4	49	2	92	147
1998	7	58	3	90	158
2002	14	91	3	147	255

Cuadro 1: Cargos electivos ocupados por el PT (1982-2014). Fuente: Vaschetto, Mariano (2016). *Las transformaciones...*, pág. 31.

Como podemos analizar en el cuadro, en la década de 1990 tiene lugar un crecimiento exponencial en la cantidad de cargos ocupados por el PT. Entre 1986 y 1994, el partido logra casi triplicar la cantidad de cargos, de 55 a 147; y entre 1998 y 2002 logra casi duplicarse: en Senadores, de 7 a 14; en Diputados Federales, de 58 a 91; y en Diputados Estatales, de 90 a 147. Esta es una de las evidencias más claras del cambio de estrategia electoral y del “giro hacia el Estado”: el partido cambia su fisonomía, sus discursos y su organización. La fase de formación del partido culminó en 1989.

4 Nahon, Cecilia; Rodríguez Enríquez, Corina y Schorr, Martín (2004). “El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo. Trayectoria, rupturas y continuidades”, Biblioteca CLACSO.

Composición del Partido de los Trabajadores

Luego de detenernos en el andamiaje teórico-conceptual, en el contexto histórico en el que emergió el partido, y en el recorte temporal elegido, estamos en condiciones de volcar nuestra atención de lleno en la gestación del mismo: el PT nació como un partido dirigido por un movimiento laboral emergente para canalizar las demandas de una amplia gama de organizaciones populares y articular sus preocupaciones en un proyecto político común. Como afirma Vaschetto (2016), la necesidad de construir una nueva herramienta política emergió del diagnóstico que los líderes del *nuevo sindicalismo* realizaron sobre la situación política brasileña.

Es en este sentido, *de abajo hacia arriba*, como afirma Gómez Bruera (2015), que se constituye el PT, llevando a la arena política los reclamos de trabajadoras y trabajadores organizados y también de los sectores populares. Ese carácter innovador se complejizó con las características y los orígenes de sus miembros: sindicatos y organizaciones de la sociedad civil antes que cuadros de partidos políticos. La base del partido fue constituida por los trabajadores y las trabajadoras, y el liderazgo fue tomado por el movimiento obrero organizado. Sin embargo, el partido buscó más allá del sector obrero industrial/fabril, dando el espacio a organizaciones eclesiósticas de base, partidos tradicionales de izquierda, amplios sectores de la sociedad civil organizada, grupos feministas, de diversidad sexual, afrobrasileños, pueblos originarios, organizaciones de derechos humanos y ambientalistas.

El partido no se constituyó como el brazo político de un movimiento sindical. Esto quiere decir que mantuvo desde los inicios una separación formal entre el partido y las centrales obreras, a diferencia del Partido Trabajador Brasileño (PTB), que reivindica los legados del laborismo histórico impulsado por Getulio Vargas hacia mediados del siglo XX. De esta forma, el partido fue portavoz no sólo de la agenda del sindicalismo, sino que lo fue de una amplia gama de movimientos sociales urbanos y rurales, de movimientos de base y de organizaciones sociales.

Como se sostiene líneas atrás, el PT es el resultado de una convergencia de actores, discursos y prácticas que conformaron un campo común a pesar de sus diferencias. En este sentido, tres sectores fundamentales dieron origen al partido: el *nuevo sindicalismo*, la Iglesia progresista y la izquierda organizada.

El *nuevo sindicalismo* lideró la formación del partido. Fue un movimiento de obreros de fábricas y talleres nacido en los suburbios industriales de São Paulo, popularmente conocido como el ABC o ABCD: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano y Diadema. Esta organización sindical emergente desafió el poder de los sindicatos corporativistas y exigió la independencia sindical frente al

Estado y a los patrones, entre otras cuestiones. Desde sus inicios, sostuvo que las demandas no debían ser sólo de índole económica-obrera (es decir, reclamos por mejoras salariales o condiciones laborales, por ejemplo) sino que debían ir más allá y asociarse a reclamos de sectores más amplios. Las huelgas promovidas por este sector entre 1977 y 1978 hicieron del *nuevo sindicalismo* un actor social fuerte que terminó por converger con diferentes sectores de la sociedad civil organizados por la tierra, la salud, la vivienda y el transporte, entre otros. Estaba dirigido por el Sindicato de Metalúrgicos de São Bernardo do Campo y Diadema, desde donde emergió el protagonismo de Lula da Silva, quien encarnó la identidad del campo político y se transformó rápidamente en el líder y referente.

El sector progresista de la Iglesia católica fue otro de los grupos que integró el campo petista, ligado a la Teología de la Liberación, y unió consigo una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil con un número significativo de personas, especialmente de zonas rurales. El papel de este sector es fundamental, ya que le permitió al partido adquirir un carácter plural y una fuerte presencia en áreas rurales, como también unir a los trabajadores urbanos con los rurales.

Por último, la izquierda organizada se incorporó al campo petista, como una diversa congregación de partidos y organizaciones partidarias pequeñas y diseminadas por todo el país, con diferentes vertientes, definiciones y categorías: trotskistas, marxistas, maoístas, comunistas, etc. Dentro de este grupo, se llevaron adelante debates, sobre todo teóricos, sobre el posicionamiento del PT en relación con conceptos como revolución, socialismo, democracia, justicia. Sin embargo, estos debates van a ocupar un lugar central en el partido -al menos en las fuentes a las que pudimos acceder- recién en la década de 1990, por lo que decidimos no introducirnos en ellos.

La clave que reside en la convergencia de estos sectores en una organización partidaria es, como afirma Amaral (2011), que se dio una sólida vinculación entre el partido y las organizaciones de la sociedad civil, particularmente con la Central Única de los Trabajadores (CUT) y el Movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST), que también se encontraban en sus fases de formación (la CUT se funda en 1983 y el MST en 1985); y también con movimientos por la vivienda, de agricultura familiar, grupos feministas, de lucha por los derechos de las mujeres, de diversidad sexual, con comunidades originarias y afrobrasileñas. Sostenemos este planteo a través del análisis del Manifiesto de Fundación del Partido de los Trabajadores, en donde podemos identificar el intento de inclusión del partido con vastos sectores de la sociedad:

“Después de una resistencia prolongada y dura, la gran novedad conocida por la sociedad brasileña es la movilización de trabajadores para luchar por mejores condiciones de vida para la población de las ciudades y el campo. El avance de las luchas populares permitió a los trabajadores industriales, trabajadores asalariados de comercio y servicios, servidores públicos, residentes de la periferia, trabajadores independientes, campesinos, trabajadores rurales, mujeres, negros, estudiantes, indios y otros sectores explotados organizarse para defender sus intereses, exigir mejores salarios, mejores condiciones de trabajo, exigir servicios a los vecindarios y demostrar la unión de la que son capaces. Estas luchas llevaron a la confrontación de los mecanismos de represión impuestos a los trabajadores, en particular la reducción salarial y la prohibición del derecho de huelga. Pero, al tener que enfrentar un régimen organizado para sacar al trabajador del centro de la decisión política, comenzó a ser cada vez más claro para los movimientos populares que sus luchas inmediatas y específicas no son suficientes para garantizar la conquista de los derechos e intereses de la población trabajadora. Por lo tanto, surgió la propuesta del Partido de los Trabajadores. El PT nació de la decisión de los explotados de luchar contra un sistema económico y político que no puede resolver sus problemas, ya que solo existe para beneficiar a una minoría privilegiada.”⁵ (Traducción propia, el **destacado** es nuestro).

Análisis de contenido del Manifiesto de Fundación del PT	
Palabra/concepto	Cantidad de veces que aparece
Trabajador (trabajadores)	29
Luchar (lucha, luchas)	13
Sociedad	10
Explotados (explota)	9
Política	9
Partido	8
Organizar (organización, organiza)	7
Social (sociales)	6
Masas	6
Libertad (libre, libertades)	5
Democracia (democrático)	4
Derechos (derecho)	4
Participación (participar)	3

5 **Manifiesto de fundação do Partido dos Trabalhadores** (1980). Movimento Pró-PT, Colégio Sion, São Paulo.

Colectivo (colectivas)	2
Elecciones	2

Cuadro 2: Análisis de contenido del Manifiesto de Fundación del Partido de los Trabajadores. Elaboración propia.

¿Qué señala el análisis de contenido del Manifiesto de Fundación del Partido de los Trabajadores? En primer lugar, es necesario aclarar el criterio de selección de las palabras o conceptos seleccionados. En el documento buscamos identificar, en primera medida, los actores sociales que el PT encarna, bajo la pregunta «¿a quiénes queremos representar?»; y en segunda medida, las herramientas con las que representarán a esos actores sociales, bajo la pregunta «¿cómo los vamos a representar?»

Ante este criterio de selección o clave de lectura del documento, llegamos a una conclusión: el PT encarnó o buscó representar, justamente y como lo indica su nombre, a los *trabajadores*, a las *masas* sociales, a los *explotados*. Sin embargo, el documento hace una referencia ineludible: no se queda sólo con los trabajadores industriales, de fábricas y talleres, sino que va más allá, hacia “*residentes de la periferia, campesinos, trabajadores rurales, mujeres, negros, estudiantes, indios y otros sectores explotados*”.

Ahora bien, ¿bajo qué formas va a representar a esa diversidad de actores sociales? Para ello, el documento hace una mixtura entre dos estrategias, una de las características fundamentales y originales del PT. Por un lado, va a reivindicar la *lucha*, la *participación* y la *organización* como herramientas de presión y de transformación colectivas. Sin embargo, abre otra posibilidad, la transformación desde el *Estado*, entendiéndolo como una herramienta para el cambio social y para la mejora de las condiciones de vida de sus representados, y es ahí en donde rescatamos los conceptos de *democracia* y de *elecciones*, entre otros.

Una coalición dominante, o quién se hizo con el liderazgo

No debió ser una tarea sencilla unificar las visiones sobre la realidad social, económica y política de las diferentes fracciones al interior del partido (Sartori, 2012), entre el nuevo sindicalismo, la izquierda organizada y el sector progresista de la iglesia católica. Para consolidar el liderazgo, afirma Gómez Bruera (2015), el ala sindicalista -con Lula da Silva a la cabeza- junto con activistas católicos e intelectuales de izquierda, conformó la *Articulación de los 113* en 1983, corriente que se convirtió en hegemónica desde mediados de la década de 1980,

constituyendo lo que Panebianco denomina *coalición dominante* dentro del partido.

Articulación tuvo la capacidad de conducir el partido porque, como afirma Vaschetto (2016), ejerció el liderazgo en el espacio clave, es decir, en donde se encontraba la más sólida base de apoyo: en los núcleos industriales, empezando por el ABCD de São Paulo, región de la base histórica del partido y en donde se encontraba la mayor cantidad de afiliados. Siguiendo las líneas de Ribeiro (2008), *Articulación* se convirtió en un *paraguas*, bajo el cual se aglutinaron distintos actores partidarios no encuadrados en las tendencias de izquierda, con Lula da Silva y su liderazgo clave como base de sustentación para la unidad de actores tan diversos, y con el objetivo de mantener el control sobre la organización.

El modelo genético petista: tres aspectos centrales

Luego de rastrear las principales características de la emergencia del PT, podemos afirmar -siguiendo las líneas de Gómez Bruera (2015)- que el modelo genético petista consta de tres aspectos centrales: *el uso constante de estrategias de movilización; los fuertes vínculos interpersonales entre el partido y los líderes de organizaciones de la sociedad civil; y la creencia en la democracia participativa.*

El primero de los aspectos, *el uso constante de estrategias de movilización*, fue importante durante la primera década del PT, es decir, en la fase formativa. En este periodo el partido sostuvo una fuerte impronta movimentista⁶, a pesar de los cambios en la arena política, de haber ganado la primera capital estatal y de haber duplicado su representación en el Congreso. Cuando el partido participó en la Asamblea Constituyente de 1987 combinó acciones: por un lado, movilizó a la base social organizada, y, por otro lado, se introdujo por primera vez en negociaciones con otros partidos políticos utilizando los espacios institucionales.

Hacia fines de la década de 1980, el partido comenzó involucrarse de forma sólida y en constante crecimiento en las instituciones estatales, cuando obtuvo 36 municipalidades (entre ellas tres capitales de Estado -São Paulo, Porto Alegre y Vitoria-, seis ciudades industriales de medio tamaño y muchos pueblos y ciudades pequeñas por todo el país), aunque en reiteradas oportunidades se volvió a combinar la estrategia de movilización de las bases sociales organizadas con negociaciones entre partidos políticos en las instituciones estatales. Al interior del

6 Para una conceptualización y caracterización sobre movimientos sociales latinoamericanos tomamos como bibliografía de referencia los aportes de: **Seoane, José; Taddei, Emilio y Algranati, Clara** (2008). "El concepto "movimiento social" a la luz de los debates y la experiencia latinoamericana recientes", Programa Latinoamericano de Educación a Distancia en Ciencias Sociales.

partido se consideraba posible gobernar, y sobre todo garantizar la gobernabilidad (Gómez Bruera, 2015) combinando las estrategias de movilización y de negociaciones políticas, situación que se revisará y se modificará hacia la década de 1990, cuando el partido opte por estrategias de negociación sobre la movilización.

El uso de la movilización fue importante durante la elección de 1989, en la cual el partido alcanzó el increíble número de 31 millones de votantes en la segunda vuelta, aunque no le alcanzó para consagrar a Lula da Silva como presidente de la República. Este número no hubiera sido posible sin el apoyo de los movimientos sociales aliados al partido y sus estrategias de movilización. El campo del PT se movilizó nuevamente en 1992, cuando millones de personas se manifestaron para exigir el juicio político al presidente Collor de Mello; trascendiendo el campo partidista en las manifestaciones y logrando la presión suficiente para que el Congreso destituya al presidente ese mismo año. La estrategia de movilización se volvió a poner en marcha para sostener al gobierno frente al escándalo del Menselão en 2005. En síntesis, es innegable que la estrategia de la movilización de las bases sociales ha sido relegada a un segundo plano desde la década de 1990, pero continuó (y continua) siendo una herramienta a la que el PT recurre en momentos que considera decisivos.

Los *vínculos interpersonales entre el partido y los líderes sociales* constituyeron otra marca indeleble en el modelo genético del PT. Si bien los diferentes sectores dentro del campo petista estaban formalmente separados, en la práctica mantenían una profunda interdependencia. De esta forma, los líderes políticos realizaron sus carreras políticas dentro del partido, por un lado, y dentro de sus organizaciones de base, por otro lado. De esta forma, el partido y los líderes sociales mantuvieron una relación fluida, basada en vínculos interpersonales con una historia común y propósitos similares.

El tercer elemento que conforma el modelo genético petista es la *creencia en la democracia participativa*, desarrollada por el partido en sus primeros años y convertida también en una marca indeleble del PT. En el documento *Puntos para la elaboración de un programa*⁷ se establece que la posición que tome partido en los asuntos de interés se debe adoptar mediante un proceso de deliberación que escuche a las bases de la sociedad civil:

“Las bases sociales más amplias que reúnen a trabajadores de todas las categorías, residentes de las periferias, campesinos y trabajadores rurales, funcionarios públicos, mujeres, negros, indios, son la segunda referencia, la segunda instancia de discusión y

7 **Pontos para a elaboração do programa** (1980). Comissão Nacional Provisória do Movimento Pró-PT, São Paulo.

elaboración de este programa. Para que el programa exprese realmente las aspiraciones de los trabajadores, no es suficiente, en este momento, que el programa sea discutido en los núcleos ya constituidos del movimiento pro-PT. **Es necesario que estos núcleos recolecten la riqueza y la variedad de preguntas planteadas por los movimientos y grupos sociales más diversos:** sindicatos, asociaciones, comunidades, movimientos de liberación, sectores discriminados o estigmatizados, cuerpos estudiantiles, la pastoral eclesial y otros grupos religiosos, etc. Por lo tanto, *es necesario que el debate, en lugar de dentro de los núcleos, se lleve al mayor número posible de trabajadores y movimientos sociales organizados.* Las discusiones deben ser públicas, y para ellos todas las partes interesadas deben ser invitadas, estén o no dispuestas a integrarse en el PT. *Este proceso de discusión expresará el compromiso del PT, también para el futuro, de expresar algo más amplio que lo que está en la mente de sus miembros.*⁷⁸ (Traducción propia, el **destacado** es nuestro).

La primera experiencia de gobierno del PT fue en la ciudad de Diadema, del Estado de San Pablo, en 1983. Desde el poder municipal, se promovió la participación ciudadana: los candidatos del PT que contendieron por cargos firmaron una carta de compromiso en la cual aseguraron que en caso de ser elegidos renunciarían a tomar decisiones, y transferirían ese poder a las organizaciones de base. El alcalde electo, Gilson Menezes -dirigente sindical y líder histórico del PT- ratificó el compromiso y se desempeñó como un articulador para resolver los asuntos entre las bases organizadas y las instituciones. Como estrategia gubernativa, la experiencia de Diadema fue positiva. Sin embargo, con el transcurso de los años, y a medida que el partido se fue consolidando en instituciones estatales de cada vez mayor tamaño y complejidad, las estrategias de participación fueron relegadas, al igual que la movilización.

Discurso histórico: la identidad de las bases es la identidad del partido

Las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales que participaban en el PT se convirtieron en su identidad y moldearon la ideología petista: como afirma Gómez Bruera (2015), los líderes partidistas estuvieron convencidos desde el principio que los programas del partido debían surgir de la discusión y de la práctica política de las bases sociales y de los trabajadores, como pudimos ver líneas atrás. En este sentido, el rasgo fundamental del *discurso*

8 **Pontos para a elaboração...**, página 109.

histórico, entendido este según lo caracterizamos previamente, consistió en promover la transformación social a través de la gente misma mediante la participación de las bases. El énfasis puesto en las bases de la sociedad organizada consiste en que no estaban contaminadas por los vicios de la política ordinaria, y por ello eran fundamentales para cumplir con las metas que el partido se propusiera. A su vez, los líderes petistas -sobre todo desde las fracciones de la iglesia progresista y de izquierda- consideraban que el partido debía cumplir un rol pedagógico y ofrecer mecanismos de formación y educación de sus bases.

De esta forma, el partido encarnó las luchas de sus aliados, como es el caso de los sindicatos y de los trabajadores rurales y sin tierra de todo el país. El partido respaldó al Movimiento de Trabajadores Rurales sin Tierra (MST), denunció la violencia cometida en su contra, promovió metas comunes y participó en movilizaciones conjuntas. Las relaciones entre el partido y los movimientos organizados -como vimos en el modelo genético- fueron cercanas desde el comienzo y moldeadas por los vínculos interpersonales entre sus líderes.

Los lazos entre el PT y la Central Única de los Trabajadores (CUT) eran todavía más sólidos, como afirma Gómez Bruera (2015). La contribución del partido en la creación de la central fue decisiva, pues *el mismo sector del ABCD de São Paulo* que dirigió la formación del partido, también participó en la creación de la central sindical en 1983. La CUT expandió su membresía velozmente, y para 1985 contaba con 15 millones de trabajadores y 1250 sindicatos afiliados, radicados en el sur de Brasil, en las ciudades industriales. Es por ello que líneas atrás remarcábamos la importancia del sindicalismo organizado como base de apoyo histórica del PT, radicada en el sur del país. Aunque la CUT mantuvo independencia frente al partido, su posición siempre se vio identificada, en constante diálogo y negociación con la del PT.

El PT, como vimos atrás, mantuvo fuertes vínculos personales y programáticos con sus aliados sociales, basados en metas y agendas en común, y llevando adelante medidas de acción con el objetivo de lograr beneficios reales para sus propósitos. Desde el inicio, el partido hizo propias las demandas de los movimientos sociales, quedando explícito en los programas políticos y de gobierno. De esta forma, el partido se convirtió en defensor del derecho a la tierra y se posicionó a favor de una reforma agraria, dando así una razón de ser a la relación con los movimientos de agricultura familiar y con los movimientos sin tierra. Por otro lado, el PT impulsó una serie de reclamos que tenían que ver con una expansión de los derechos de los trabajadores, apoyando una reforma sindical con el objetivo de cambiar el corporativismo obrero, entre otras cuestiones.

Elecciones directas en 1989: un punto de llegada

Líneas atrás afirmamos que el partido encarnó demandas de sus aliados sociales organizados. Algunas de ellas se pueden observar en el programa de gobierno que el PT presentó para la campaña electoral de 1989, bajo el *slogan Brasil Urgente, Lula Presidente*. En los siguientes fragmentos de *Las bases del plan alternativo de gobierno. Síntesis popular*⁹, una suerte de síntesis con las principales ideas del plan de gobierno, podemos observar las ideas centrales, que giran en torno a la participación de la sociedad y a los problemas de los trabajadores urbanos y rurales: la falta de garantías laborales y la concentración de ingresos, por un lado, y la concentración de tierras, por otro:

“El **programa agrario** tiene dos ejes: terminar el latifundio llevando a cabo la reforma agraria, y **la aplicación de una política agrícola que defienda un modelo de producción agrícola democrático y popular, ambos bajo control obrero**. (...) Como gobierno defenderemos la libertad de organización como una prioridad central para los trabajadores, la autonomía de sus organizaciones y el derecho irrestricto a la huelga como condiciones esenciales para su desempeño como ciudadanos y para la efectividad incorporando sus intereses en las políticas gubernamentales. Los trabajadores van a definir las prioridades económicas y sociales, a participar y monitorear la administración estatal para el cumplimiento de los derechos sociales, la Constitución y las leyes laborales. Brasil nos pertenece, vamos a devolverlo a nosotros y a nuestros hijos. Nuestro proyecto está dirigido a acciones estatales contra la explotación y la miseria y en favor de la escuela, la comida, la tierra, la seguridad, el trabajo, garantías para las personas jubiladas; por la igualdad de sexos y razas, por los derechos de los trabajadores, por el sentido de la vida para la juventud y la esperanza de la patria para todos los brasileños. **Esta es nuestra marca principal.**” (Traducción propia, el **destacado** es nuestro).

El PT participó en las elecciones de 1989 en un escenario impregnado de ideas, consignas y programas neoliberales y discursos de reforma de Estado¹⁰. Siguiendo

9 **As bases do plano alternativo de governo. Síntesis popular** (1989). Partido dos Trabalhadores, São Paulo.

10 Para el abordaje del clima de ideas, discursos y programas neoliberales y de reforma de Estado como *pensamiento único* en América Latina, tomamos como referencia a **Vilas, Carlos** (1997). “La reforma de Estado como cuestión política”, en *Política y Cultura*, N° 008, Distrito Federal, México; y **Nahon, Cecilia; Rodríguez Enríquez, Corina y Schorr, Martín** (2004). “El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo. Trayectoria, Rupturas y Continuidades”, Biblioteca CLACSO. Para el caso

las líneas de Pires Maciel (2012), el PT logró, con un discurso contrahegemónico, que tenía como ejes los problemas de la concentración de tierras y la concentración de ingresos, llegar a la segunda vuelta presidencial con el candidato del orden neoliberal, Fernando Collor de Mello.

El programa *Brasil Urgente, Lula Presidente* señala la necesidad de un régimen democrático participativo para la realización de los derechos formales de ciudadanía. Siguiendo a Pires Maciel (2012), el programa muestra los problemas de la ciudadanía y cómo los derechos civiles, políticos y sociales no se han realizado, y se realizarán, según la óptica petista, sólo a través de la participación popular, que a su vez debilitaría los privilegios de la oligarquía y las élites. En otras palabras, el horizonte que propone el PT apunta a la necesidad de una democracia participativa para que la ciudadanía pueda alcanzar sus derechos. El programa, en este sentido, tiene dos urgencias: un problema urbano, que es el de la concentración de los ingresos; y un problema rural, que es el de la concentración de tierras; por lo tanto, la solución de los problemas llegaría sólo mediante profundas reformas, encabezadas y reguladas por la sociedad civil, y dirigidas desde el Estado.

En síntesis, el programa *Brasil Urgente, Lula Presidente* puede estar sujeto, según nuestro análisis, a dos lecturas posibles: por un lado, el programa sintetiza el discurso histórico del partido, encarnando las agendas y luchas de los aliados de la sociedad civil, poniendo el foco especialmente en los problemas urbanos y agrarios. En este sentido, el programa puede leerse en sí como discurso histórico del PT. Ello abre lugar a la segunda lectura posible: hábilmente, y tras la derrota electoral en 1989, la coalición dominante del partido -*Articulación*- comprendió que para ampliar el caudal de votos y sumar apoyos, era necesario un discurso menos radicalizado, centrado en la negociación y el diálogo, evitando la confrontación con diversos sectores (particularmente con el agroindustrial y el financiero) y partidos políticos.

Este diagnóstico se convierte en la nueva estrategia del PT hacia 1990, como afirmamos (y como pudimos analizar en el cuadro 1), conducirá al partido hacia el Estado, ocupando cada vez más espacios institucionales ejecutivos y legislativos, tanto municipales, estatales y federales, y lo orientará hacia el *centro* político progresivamente, moderando la dureza de los discursos y programas, y acercándose a partidos políticos de forma estratégica-electoral, y no de acuerdo a la afinidad político-ideológica. Es por ello que sostenemos -y afirmamos una vez más- que la fase formativa del PT inicia en 1979, y tiene su finalización en 1989.

específico de Brasil, tomamos como referencia a **Filgueiras, Luiz**(2009). "O Neoliberalismo no Brasil: Estrutura, Dinâmica e Ajuste do Modelo Econômico", Biblioteca CLACSO.

Conclusiones

Con ayuda de un marco teórico-conceptual, herramientas metodológicas, fuentes y referencias bibliográficas, estas líneas abordaron el proceso de formación del Partido de los Trabajadores, desde su nacimiento en 1979 hasta la derrota electoral en 1989.

El proceso de formación del PT inicia en 1979, cuando los líderes del *nuevo sindicalismo* de São Paulo aseguran que sus derechos, reclamos e intereses sólo serán respaldados y defendidos por una organización más amplia que un sindicato, es decir, por un partido político que represente a trabajadoras y trabajadores urbanos. Sin embargo, el diagnóstico del *nuevo sindicalismo* propone una base más amplia que incluya en sus filas a diversos grupos sociales organizados y no organizados: trabajadoras y trabajadores rurales, movimientos rurales sin tierra, movimientos sociales por la vivienda, por la educación y por la salud, grupos de diversidad sexual, partidos de izquierda, sectores de la Iglesia Católica progresista, movimientos indigenistas y afrobrasileños.

Este proyecto se pone en marcha decididamente, y es una realidad para 1980. *De pie y en movimiento*, el partido se relaciona con diversas organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales, como la Central Única de los Trabajadores (CUT) y el Movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST), forjando vínculos interpersonales y encarnando las demandas de cada grupo como propias. Con ayuda de la movilización social como herramienta fundamental, el partido se hace visible en la sociedad, llevando adelante reclamos fundamentales y aportes para mejorar la realidad del país, y comienza a participar en las instituciones estatales, consiguiendo escaños en las legislaturas estatales y accediendo a las primeras experiencias de gobierno municipal, y participando también de la Asamblea Constituyente de 1988, en la que por primera vez combina la participación de las bases a través de la movilización con diálogo y negociaciones con otros partidos políticos.

En este camino, 1989 es el punto de cierre de nuestro trabajo. La derrota electoral abre el espacio a múltiples revisiones organizativas y programáticas, y son esos cambios los que nos obligan a afirmar que es el fin de la fase formativa y el inicio de una nueva. Estos cambios y características que adquirió el PT en la década de 1990 son las premisas que nos permite continuar investigándolo.

Bibliografía

- Amaral, Oswaldo** (2010). *As transformações na organização interna do Partido dos Trabalhadores entre 1995 e 2009*, Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- - - (2011), “Ainda conectado: o PT e seus vínculos com a sociedade”, *Opinião Publica*, v. 17, N° 1.
- Ansaldi, Waldo** (1996). “Continuidades y rupturas en un sistema de partidos políticos en situación de dictadura: Brasil, 1964-1985”, en: Dutrenit, S., *Diversidad partidaria y dictaduras: Argentina, Brasil y Uruguay*, México, Instituto Mora.
- Filgueiras, Luiz** (2009). “O Neoliberalismo no Brasil: Estrutura, Dinâmica e Ajuste do Modelo Econômico”, Biblioteca CLACSO.
- Gómez Bruera, Hernán** (2015). *Lula, el Partido de los Trabajadores y el dilema de la gobernabilidad en Brasil*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Nahon, Cecilia; Rodríguez Enríquez, Corina; Schorr, Martín** (2004). “El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo. Trayectoria, Rupturas y Continuidades”, Biblioteca CLACSO.
- Nascimento Araujo, María Paula** (2015). “Redemocratização e justiça de transição no Brasil”, en *Studia Historica. Historia Contemporânea*, N° 33, Universidad de Salamanca.
- Panebianco, Angelo** (2009), *Modelos de partido*, Madrid, Alianza Editorial.
- Pires Maciel, Sullen Neto** (2012). “Os programas de governo do Partido dos Trabalhadores nas eleições presidenciais brasileiras entre 1989 e 2002: uma investigação do tempo presente”, Brasilia, Universidad de Brasilia.
- O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe** (2010). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*, Buenos Aires, Prometeo.
- Ribeiro, Pedro** (2008). *Dos sindicatos ao governo: a organização nacional do PT de 1980 a 2005*, Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Centro de Educação e Ciências Humanas, São Carlos, Universidade Federal de São Carlos
- Sartori, Giovanni** (2012). *Partidos y sistemas de partidos. Marcos para un análisis*, Madrid, Alianza Editorial.
- Seoane, José; Taddei, Emilio; Algranati, Clara** (2008). “El concepto “movimiento social” a la luz de los debates y la experiencia latinoamericana recientes”, Programa Latinoamericano de Educación a Distancia en Ciencias Sociales.
- Vaschetto, Mariano** (2016). *Las transformaciones organizativas y programáticas del Partido dos Trabalhadores (Brasil), 2002-2006*, Tesina de Licenciatura en Historia, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral.

Vilas, Carlos (1997). “La reforma de Estado como cuestión política”, en *Política y Cultura*, N° 008, Distrito Federal de México.

Fuentes documentales

Manifesto de fundação do Partido dos Trabalhadores (1980). Movimento Pró-PT, Colégio Sion, São Paulo. En línea: <https://pt.org.br/manifestode-fundacao-do-partido-dos-trabalhadores/>

Pontos para a elaboração do programa (1980). Comissão Nacional Provisória do Movimento Pró-PT, São Paulo. En línea: https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/03-P1_DossieDoctos.pdf

As bases do plano alternativo de governo. Síntesis popular (1989). Partido dos Trabalhadores, São Paulo. En línea: <https://fpabramo.org.br/csbn/wpcontent/uploads/sites/3/2017/04/03-planoalternativo.pdf>

Construcción de poder chino a partir de su presencia económica en la Argentina y América Latina

MARÍA ANA LEAL

marianaleal82@hotmail.com

Universidad de Congreso y Universidad de Morón

Resumen

América Latina se ha convertido en lo que China considera un espacio geopolítico necesario ya que le permitió generar algunas ventajas como ampliar sus mercados financieros y comerciales, diversificar sus proveedores de materias primas y alimentos, lograr apoyos políticos en escenarios políticos específicos, entre otros. Por lo que Latinoamérica es considerado un socio estratégico por el país asiático –a partir de una cooperación asimétrica- que le permite construir poder ya que le asegura una acumulación de capital en coherencia con su planificación estratégica nacional en un mediano y largo plazo.

En este contexto se analizará en el caso de Argentina ya que viene siendo uno de los países de Sudamérica con creciente presencia china por lo que el principal interrogante que surge es: ¿La República Popular de China proyectó y construyó poder económico en la Argentina a partir de su política exterior a fin de garantizar su abastecimiento y expansión política y económica?

Se hará intento de dar cuenta de la complejidad de este nuevo actor de poder regional e internacional que –además de consolidar un sistema capitalista internacional- ha logrado construir y transitar por un camino único: de país emergente a potencia internacional en varias dimensiones y donde Argentina y América Latina y el Caribe forman parte de un espacio geopolítico de interés. Para tal fin se empleó el método cualitativo con un diseño descriptivo y explicativo centrado en el estudio de dos casos intervinientes: China y Argentina durante el periodo 2007-2019, en el cual se analizaron los acuerdos diplomáticos que se encuentran en la Cancillería argentina cómo fuentes oficiales en su gran mayoría a las que se accedió mediante la Ley de Acceso a la Información pública de la República Argentina.

Palabras clave: China / Economía / Argentina / América Latina

La construcción del orden mundial

Numerosos procesos de transformación han acontecido durante las últimas décadas en el mundo que han impactado en todos los órdenes de la vida social, económica y política de la comunidad global. Dichos cambios también se trasladaron a muchas de las teorías y conceptos vinculados a las relaciones internacionales y a la construcción de poder de los estados donde ya el factor militar si bien es relevante ya no es el único que tiene el protagonismo principal en la construcción del orden internacional. Hay otros factores como el económico, el cultural, lo científico- tecnológico, entre otros; sumado a nuevos actores ya no estatales que han cobrado un gran protagonismo y ya forman parte de las planificaciones estratégicas de los estados que buscan proyectar y construir poder mundial valiéndose de las ventajas que estos le generan. Celestino del Arenal lo expone así:

Los Estados no son los únicos actores significativos y porque su jerarquía no está basada en términos exclusivamente militares (...) como consecuencia de la revalorización de los recursos económicos, financieros, tecnológicos y culturales. En concreto, es hoy un hecho evidente que la estructura económica internacional determina en gran medida la estructura de poder y de la propia sociedad internacional (1983, p.502).

Este mismo especialista -tomando como referencia a Brucan- concibe al poder como un instrumento que permite alcanzar determinados objetivos y que, también, fue y es el efecto de fenómenos más profundos que pertenecen a las condiciones de la existencia misma de la sociedad. A su vez, agrega que el poder es un fenómeno multidimensional y se manifiesta y ejerce de diferentes formas; en consecuencia, desde esta óptica deben abordarse los sistemas de dominación y las estructuras de poder de la sociedad internacional en un momento histórico determinado (1983, p.503). En este sentido, puede decirse que para analizar al poder debe abordárselo como un fenómeno en sí mismo, compuestos por factores con sus respectivas dimensiones sin dejar de lado las jerarquías en las que operan y en la configuración de la estructura internacional acorde a los actores que la componen y la distribución de poder de cada uno de ellos.

Considerándolo desde un aspecto más global, académicos y estrategias influyentes en la toma de decisiones en distintos estados con protagonismo internacional –como la RPCh- sostienen que debe haber un orden jerárquico a nivel global, con una estructura específica determinada por el poder que dichos países

puedan construir y mantener. Un ejemplo de ello es Yan quien expone (citado por Qin; 2013, p.78):

Si consideramos el poder como el factor más importante en las relaciones internacionales, es lógico que haya estados de diferentes tamaños y con diferentes capacidades: la potencia hegemónica, las grandes potencias, los estados de tamaño medio y las naciones pequeñas. No se trata solo de la realidad del mundo, sino que también es razonable, ya que la estructura jerárquica justifica las diferentes responsabilidades de los actores del sistema internacional. Una estructura jerárquica de poder, normas y responsabilidades contribuyen a mantener el sistema y el orden interestatal, mientras que la alteración de la jerarquía internacional lleva al conflicto entre estados.

Desde una mirada más argentina y latinoamericana, Marcelo Gullo (2018) argumenta respecto a la relación entre las potencias hegemónicas y los países menos desarrollados:

Las grandes potencias tienden a imponer en sus respectivas áreas de influencia –o en la periferia en su conjunto existe consenso en ellas- determinadas reglas de juego, reglas inspiradas en sus intereses vitales muchas veces convenientemente camuflados de principios éticos y jurídicamente de carácter universal (p.146).

En lo referido a los factores de poder, desde la mirada de un pensador chino, Yan Xuetong y su propuesta “*Ancient Chinese Thought, Modern Chinese Power*” se identifican aspectos claves sobre los ámbitos de construcción de poder chino durante los últimos años que se compone tanto de elementos duros como los blandos (económico, militar y cultural) que se potencian a través de la función y las acciones políticas¹. En este sentido, Manuel Montobbio establece una explicación a la teoría de Xuetong (2017):

El Poder Nacional Total (PNT) = (Militar + Económico + Cultural) x Político. El Poder político a su vez está determinado por la capacidad de atraer a los mejores a su servicio, lo que a su vez requiere la apertura.

Por lo que puede decirse que el poder nacional se compone por la suma de los factores traducidos en capacidades actuales y/o potenciales de cualquier nación que

1 Esta diferenciación es la que se empleará en esta tesis para la división de áreas dentro de la planificación estratégica del poder nacional a fin de proyectar y construir poder en el mundo y, específicamente, en el caso argentino.

se encuentran gestionados a través de una planificación estratégica integral formulada y ejecutada por un sistema político con fines específicos en cierto momento histórico.

Planificación estratégica de los estados

Toledano Mancheño sostiene que los propósitos de las unidades políticas -como son los países- se extienden desde lo estratégico hasta lo económico y lo ideológico, constituyéndose en aspectos decisivos para la remodelación del mapa político e ideológico:

Las agrupaciones regionales o económicas de países para alcanzar objetivos e intereses compartidos están influenciados por el valor de la zona estratégica que cada uno de ellos ocupa. A su vez estas relaciones influyen sobre ese valor (1998, p.45).

Este mismo autor considera los siguientes aspectos como estratégicos: espacio territorial (recursos naturales y vía de comunicación próximas o interiores), tiempo (influencia de la innovación tecnológica) y puntos de superioridad nacional (la importancia estratégica de una zona con dos o más núcleos de poder) (1998, p.45-46). Siguiendo este mismo pensamiento, a continuación, se presentará cuál debería ser el rol del estado que permitan abordar de un modo más integral la planificación interna y externa de las políticas de un gobierno acorde a sus intereses nacionales y que le permita adquirir y sostener poder en el tiempo.

La función que cumple un estado es central para la construcción de poder mediante la adecuada planificación estratégica. En este sentido, John H. Collins (1973), en su obra “La Gran Estrategia” define a ésta última como:

El arte y la ciencia de emplear el poder nacional en todas las circunstancias, para ejercer los tipos y grados deseados de control sobre el oponente a través de la fuerza, amenazas, presiones indirectas, diplomacia, subterfugios y otros medios posibles de imaginar, a fin de satisfacer los intereses y objetivos de la seguridad nacional.

Desde este enfoque, la gran estrategia se presenta como una planificación integral e intervinclada entre diferentes ámbitos que –en esta tesis- se compone de factores que integran los siguientes ámbitos: económico, sociocultural y geopolítico-militar. A cada uno de ellos les corresponden lógicas y acciones específicas, pero más allá de estas individualidades, deben abordarse en su diseño e

implementación bajo un paradigma holístico. La finalidad es el cumplimiento de la estrategia general y los objetivos políticos buscados por cada actor específico sobre el que quiera ejercerse influencias.

A estos abordajes teóricos occidentales, se le suma la del referente político chino Qin que –analizando a los antiguos maestros de su cultura- dice que podrían darse tres tipos de liderazgos internacionales; uno de ellos que es el que nos interesa abordar es el hegemónico que está directamente vinculado con la capacidad estratégica del dirigente:

La hegemonía corresponde a la dominación interestatal (...). El requisito mínimo para la hegemonía como orden internacional es la fiabilidad estratégica, es decir, que los aliados perciban que pueden confiar en la potencia hegemónica para sus necesidades (...) de manera que un poder fuerte es importante (2013, p.78-79).

En pocas palabras, desde una mirada -tanto oriental como occidental- la planificación estratégica cumple un rol central dentro de los estados y de las relaciones internacionales. Por lo que, en este marco, cada país presenta un proyecto político donde se trazan los objetivos acordes a sus: intereses nacionales jerarquizados como vitales, problemas, recursos, capacidades, riesgos, oportunidades, el contexto (nacional, regional e internacional) actual, entre otros. La finalidad es determinar un escenario actual y los escenarios posibles y deseables en un futuro y, a partir de ahí, se diseñarán determinadas acciones que deberían desarrollarse para alcanzar las metas esperables en el mediano y largo plazo. De ese modo, surgirá así una planificación estratégica nacional y, a partir de ella, otras políticas multisectoriales que actuarán de manera sistémica y dinámica en la política doméstica y en la exterior.

Gradys Lenchini sostiene específicamente que la política exterior es el resultado de un proceso de toma de decisiones en la cual participan actores gubernamentales y no gubernamentales del país y del mundo, los cuales ejercen influencia a través de determinados mecanismos que se encuentran sujetos a un momento determinado (2006, p.23). En consecuencia, son los estados principalmente quienes cuentan con la capacidad y la voluntad política de ejercer poder o influencia más allá de sus fronteras en una medida capaz de afectar a los intereses de algún otro país. Destaquemos la relación entre el poder y su capacidad de influencia, en este sentido Morgenthau (1948) afirma:

El poder puede consistir en cualquier cosa que establezca y mantenga el control del hombre sobre el hombre. El poder cubre, pues, todas las relaciones sociales que sirven

a tal fin: desde la violencia física hasta los lazos psicológicos más sutiles por el que una mente humana controla a otra.

En las relaciones internacionales, quienes desarrollan poder principalmente son los estados; estas unidades políticas que tienen el potencial y/o predisposición para actuar con volubilidad en el terreno geopolítico acorde a sus intereses y con el objetivo de alcanzar una posición específica en la estructura y jerarquía mundial a partir de la planificación de estrategias nacionales que diseñen en un corto, mediano y largo plazo y, a su vez, que ejecuten. Miguel Alonso Baquer y Enrique Silvela Díaz-Criado (2017) sostienen:

La estrategia se define como el modo correcto de operar en situaciones conflictivas o bien como el arte de concebir planes de operaciones que habrán de ser coherentes con la finalidad política que se pone en juego (p. 17).

Entre las ventajas que proporciona la planificación es por un lado anticiparse a los posibles cambios (deseados o no) tanto a nivel interno de un estado como externo y, por el otro, contar en el caso de ser posible con el tiempo necesario para elaborar e implementar acciones para abordar las transformaciones y, a veces, problemáticas provocando efectos deseados o mitigando parte de los daños.

Vinculado puntualmente a China, se desprende un interrogante clave que determinará el accionar a seguir de este país: ¿qué elementos nacionales le permiten construir poder para alcanzar sus objetivos? Y a partir de allí deberá indagarse sobre: cuáles se tienen, necesita, dónde los puedo obtener, cómo, a través de quienes, y cuáles son los tiempos, entre otros aspectos claves. Esto dará origen a la construcción y proyección de poder de un actor sobre otros estados o regiones geográficas.

Los objetivos (citados por Rosales; 2020:17) a mediano y largo plazo de lo que se conoce como “el sueño chino” fueron definidos en el XVIII Congreso nacional del partido en relación con dos importantes centenarios: el de la fundación del partido en 2021 y el de la Nueva China en 2049. De este modo las metas se expusieron así:

- Para 2020: duplicar el PBI y el ingreso per cápita rural y urbano respecto de 2010, elevación del nivel de vida de la población, conseguir un desarrollo sostenible y saludable de la economía, fortalecimiento de la cultura (Xi, 2014, p.22).
- Para 2049: concluir la transformación de China en un país socialista moderno, próspero, poderoso, democrático, civilizado y armonioso;

haciendo así realidad el sueño chino de la gran revitalización de la nación china (Xi, 2014, p.70).

Primero que nada, para entender las estrategias orientadas a cumplir dichas metas es indispensable analizar algunos de los elementos que conforman –o deberían hacerlo– el poder nacional en China en el año 2007 cuando comienza a consolidar su presencia en América Latina. Para ello, tomaremos algunas de las categorías definidas por Morgenthau de su obra “Política de las Naciones. La lucha por el poder y la paz” (1948; p.143-220)²:

- Geografía: es el factor más estable del que depende una nación y a través de la historia. La RPCh tiene unos 9.596.900 km², es el cuarto país del mundo en extensión. Ocupa el 6,5% de la superficie mundial (Oficina de Información Diplomática China; 2019).
- Recursos Naturales: aquí el autor hace la siguiente diferenciación: alimentos y materias primas. Veamos que dice con relación a cada una de ellas:
- Alimentos: el autoabastecimiento de alimentos es una gran fortaleza para un país; por el contrario, su escasez es una debilidad en materia de política internacional.
- Materias primas y capacidad industrial³: forman parte de este grupo los recursos importantes para la producción industrial por lo que:

La importancia relativa y absoluta de los recursos naturales, bajo la forma de materias primas, para el poder de una nación depende necesariamente de la tecnología (...) practicada en un momento particular de la historia (p.148).

La agricultura en la RPCh supone el 53% de la actividad del sector. La existencia de grandes zonas desérticas y montañosas hace que la superficie cultivada sea de 13,5% del total. Es notable la alta proporción de superficie irrigada (49,5%) y los aún bajos niveles de productividad debido al bajo grado de mecanización (Oficina Económica y Comercial de España en Pekín; 2018, p.10). En consecuencia, este país debe importar alimentos (por su gran cantidad de población) y materias primas para sostener su actividad industrial. Este es un aspecto central dentro de su planificación estratégica ya que América Latina le

2 Nota: Para este trabajo no se hará la distinción entre los estables y los dinámicos, sino que solo se tomarán los elementos necesarios para poder identificar y caracterizar los elementos centrales, su función dentro de la planificación estratégica de un país y la identificación dentro de la política como instrumentos para construir y proyectar poder interno y externamente.

3 Nota: Si bien Morgenthau centra su mirada en la industria bélica como un importante pilar del Realismo, este trabajo se centra en la perspectiva social y económica como principales categorías que permiten construir y proyectar poder desde los países emergentes o desarrollados para con los subdesarrollados.

permite diversificar sus proveedores en estos rubros y, a su vez, abrir nuevos espacios comerciales para introducir sus productos y servicios.

- Población: este factor -sumado a otras variables como nivel de desarrollo- puede convertirse en un elemento de poder. En el año 2007 era de 1.300 millones de habitantes y el gobierno nacional se planteó como prioridad en materia de política interna el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, en un país en el que 700 millones de personas viven con menos de US\$2 al día (BBC; 2007).

El presidente y líder del Partido Comunista chino en 2007, Hu Jintao, durante su discurso inaugural en el 17º Congreso del Partido Comunista (PC) chino, mencionó la desigualdad del desarrollo entre zonas urbanas y rurales, entre diferentes regiones y sectores económicos y sociales de su país y que era necesario continuar con el proceso de apertura y crecimiento hacia el exterior. Económicamente ya venía trayendo un crecimiento anual de un 10% durante los últimos cuatro años y ocupaba el cuarto lugar en la economía mundial.

Dimensión económica de poder con proyección internacional

Los elementos que forman parte del poder nacional -intervinculados con otros- se convierten en factores que, a su vez, se componen de aspectos específicos si se los concibe desde el pensamiento sistémico donde todos ellos forman parte de un todo, pero con características y dinámicas que le son propia a cada uno de ellos (economía, sociocultural y geopolítico militar). En lo específicamente económico que es lo que aquí se abordará, hay conceptos claves en el ámbito de las relaciones internacionales y lo económico-social que parecen similares, pero vale la pena diferenciar; por un lado, está el concepto de cooperación internacional y por el otro el de Inversión Extranjera Directa que deberían buscar el desarrollo sostenible pero su esencia y mecanismos son disímiles. En este último caso, el objetivo es la rentabilidad de las empresas, estos nuevos actores internacionales (en muchos casos con la presencia de capitales nacionales como parte de sus inversionistas) que han comenzado a cumplir una función relevante dentro de la planificación estratégica en este caso de China ya que las mismas forman parte de los acuerdos bi o multilaterales que se negocian entre estados.

Es relevante destacar a partir de qué momento las empresas chinas se convierten en una de las principales aristas dentro de la política exterior de sus casas matrices. Durante el proceso de apertura iniciado por China hace treinta años atrás, los líderes de este país establecieron la necesidad de expandirse hacia

sectores mundiales específicos a fin de resolver sus problemáticas internas y, a su vez, acumular riqueza y poder con miras a alcanzar un protagonismo internacional definido en sus objetivos 2050. Acorde a lo expuesto, Myers (2016) aporta una mirada esclarecedora respecto a esta estrategia:

En 1999, Jiang y Zhu introdujeron la estrategia de salir al mundo con miras a complementar la oferta doméstica de materias primas, abrir mercados para sus exportaciones y mejorar la competitividad internacional de las empresas chinas. Si bien en décadas anteriores China mantuvo relaciones con muchos países de América Latina y el Caribe, la vinculación económica se expandió considerablemente entre los años noventa y principios del 2000, cuando el gobierno chino promovió una mayor actividad en el exterior (p. 29).

A lo que agrega que a mediados de los años noventa cuando las empresas estatales chinas comenzaron a tener una marcada presencia en los sectores de gas y petróleo, minería y agricultura (p.29). Fue central la relación estructura-forma de organización que estableció el gobierno con actores públicos y privados en la construcción de una política exterior que le viene permitiendo alcanzar grandes objetivos previstos de modo progresivo.

Desde la realidad asiática, Julio Sevares expone que, en 1999, el gobierno chino lanzó una iniciativa para profundizar el desarrollo de empresas nacionales y la globalización de su capitalismo a través de la llamada política de “*Going Global*”. Con ella se buscó la promoción de las inversiones de empresas nacionales en el exterior y su viabilidad se dio por algunos de los siguientes factores: la acumulación de divisas en su década de superávit comercial y la atracción de inversiones externas; el alto grado de competitividad de sus empresas por su maduración tecnológica (tanto en lo productivo como en gestión) que actúan de manera individual o en asociación con otras (formando parte de las cadenas productivas globales). A lo que debe sumársele la estrategia de salir al exterior para la búsqueda de recursos naturales para sustentar su crecimiento, entre otros (2015, p. 36-37).

Argentina y la cooperación asimétrica

Argentina es un ejemplo más de un patrón del comportamiento chino en América Latina. Un pensamiento relevante a emplear -en esta instancia de la proyección y construcción de poder chino en un espacio geográfico determinado- es

el de liderazgo hegemónico⁴ planteado por Robert O. Keohane en su obra “Después de la hegemonía: Cooperación y discordia en la política económica mundial”. Allí sostiene algunos aspectos claves como las condiciones internas de un país para construir y proyectar poder acorde a las actitudes domésticas, las estructuras políticas y los procesos de toma de decisión (Keohane; 1988, p.53). A lo que debe sumársele, ciertas condiciones que pueden resultar beneficiosas para el crecimiento económico de los países periféricos (1988; p.65-66).

Vinculado directamente a la relación sino-argentina, ya se expuso algunas de las relevantes condiciones internas chinas en lo social y económico en el año 2007 que es cuando se consolida la presencia del país oriental en el sudamericano. Por su parte, Argentina se encontraba recuperándose de una aguda crisis económica, institucional y social (2001-2002) por lo que fue necesaria una redefinición político-económica del país. Carlos D`Elías y otros (2008) sostienen que en el último de esos dos años se verificó una caída del 11% del Producto Interno Bruto (PIB), un aumento de precios del 41% y un índice de pobreza récord que alcanzó al 57,5% de la población. Desde 1998 hasta 2002 el PIB había caído más del 20%, dando lugar a la depresión más grave de la historia argentina. Este importante antecedente dará sentido a los años posteriores en la que el país comenzó progresivamente a mejorar algunos de sus indicadores socioeconómicos hasta la crisis internacional de 2008; pero no superó gran parte de sus vulnerabilidades y asimetrías con otros países -como la RPCh-. Esta situación se reflejó en el momento de negociar acuerdos políticos y económicos con el fin de lograr inversiones post-cesación de pagos de la deuda externa del periodo 2001-2002.

Un estudio llevado adelante por la Sociedad de Estudios Laborales expuso que durante el año 2007 el nivel de pobreza se ubicó en el 30,4% de la población argentina, mientras que para la primera mitad del año 2007 el índice fue del 28,3% y estaba mostrando una clara caída respecto de los niveles alcanzados en 2002 y 2003 y del total de pobres, 3,5 millones eran indigentes (SEL; 2007). A este deterioro de los indicadores socioeconómicos, hay que agregarle la falta de inversiones extranjeras en el país y es progresivo aislamiento financiero internacional que, la caída de los precios internacionales de las materias primas, el mayor asistencialismo del gobierno a sectores más vulnerables de la sociedad, el aumento constante de la inflación –especialmente en los alimentos-, entre otros.

4 Nota: Es importante destacar que este académico plantea su análisis analizando el rol de la hegemonía internacional. A diferencia de él, aquí se tomarán sus conceptos para referirse a la actitud acciones tendientes a la construcción regional de poder de la República Popular de China en América Latina en general y en Argentina en particular. La diferencia con el autor radica fundamentalmente en que desde esta mirada específica, en la actualidad, China no ejerce un poder hegemónico dentro de la política económica mundial y su respectivo orden; sino que emplea dimensiones de hegemónicas en su políticas exterior.

Considerando brevemente este escenario nacional, Argentina se encontraba en una posición claramente asimétrica respecto a su par chino, pero vio en esta alianza la posibilidad de generar crecimiento y desarrollo en un escenario adverso tanto en lo interno como en lo externo. Situación que puede ser óptima para aquel país que vio una oportunidad de construir y consolidar un vínculo porque el país sudamericano tenía ventajas comparativas que le solucionarían una parte de su déficit interno.

En este contexto, en materia de acuerdos bilaterales sino-argentino, pueden enumerarse la cantidad de tratados firmados por las últimas dos gestiones de gobierno ya finalizados de la siguiente manera y el gobierno chino:

- Cristina Fernández: acordó un total de 62 acuerdos bilaterales con China, 33 estuvieron orientados a la dimensión económica (comercio exterior e inversiones en transporte e infraestructura, hidrocarburos y minería).
- Mauricio Macri: sobre un total de 46 documentos, 17 pertenecen al sector económico.

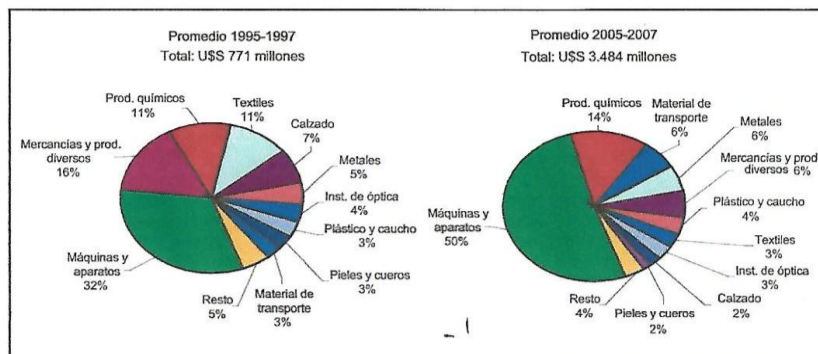
El Libro Blanco para América Latina, en su Parte IV, define algunas de las estrategias tendientes a lo que China concibe como cooperación omnidireccional sino-latinoamericano. Hay dos aspectos centrales dentro del mismo Libro Blanco ya referido a la inversión y a lo financiero. En el primer caso, menciona su apoyo y estimulación a las empresas chinas a invertir en sectores específicos como lo son: manufactura, agricultura, silvicultura, pesquería, energía, explotación de recursos mineros, construcción de infraestructura, servicios, otros; acorde a los intereses chinos y de los países de su región. Por otra parte, en lo financiero, especifica que respalda la mayor comunicación e intercambio de cooperación entre las autoridades e instituciones financieras y monetarias de ambas zonas geográficas y, a su vez, apoya el desarrollo de sucursales de bancos comerciales chinos en América Latina.

En este escrito, se analizarán dos aspectos claves en materia económica que se componen, por un lado, en el comercio exterior y, por el otro, en inversiones altamente rentables para el estado asiático que generó mayores asimetrías, la dependencia, vulnerabilidad y el poder de influencia en los aspectos domésticos argentinos. Ellos son:

Estrategias comerciales:

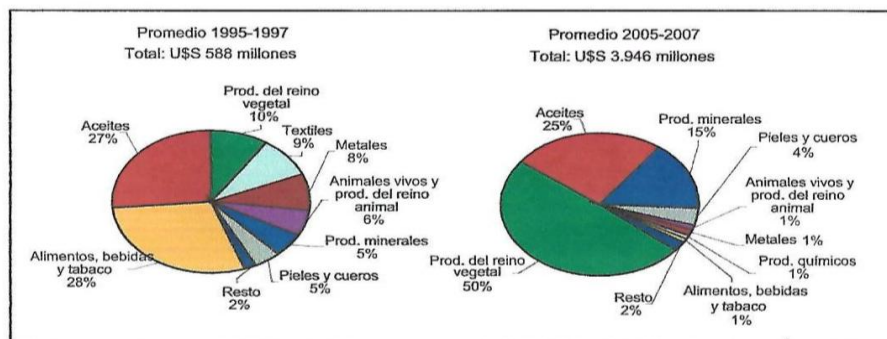
Las importaciones chinas venían creciendo durante la década de los noventa y hubo un gran salto cuantitativo hacia mediados del dos mil cuyo principal

intercambio fue de materias primas y productos agroindustriales de origen argentino. En el siguiente gráfico se exponen los principales sectores beneficiados y el porcentaje que representa cada uno de ellos sobre el total de importaciones al país sudamericano:



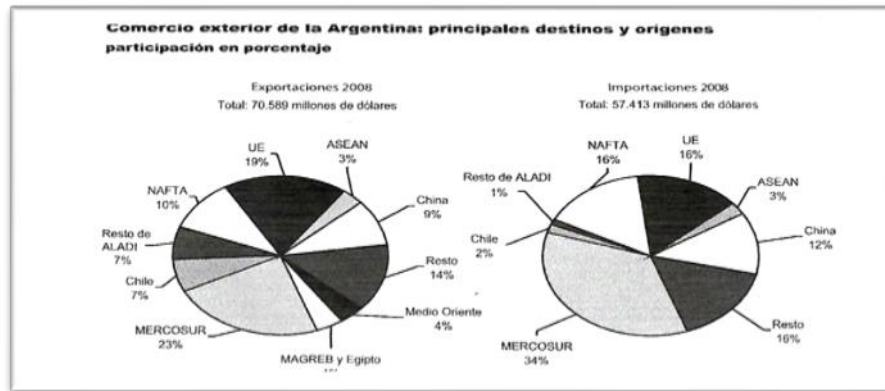
Fuente: Centro de Economía Internacional en base al INDEC (2008).

Por su parte, la Argentina en esta primera etapa se vio favorecida en su balanza comercial ya que sus exportaciones fueron mayores a sus importaciones de su par chino; era la gran oportunidad que buscaba el gobierno argentino y en el corto plazo comenzaba a ser positivo. Veamos el siguiente gráfico que expone el continuo crecimiento de las exportaciones argentinas en una década:



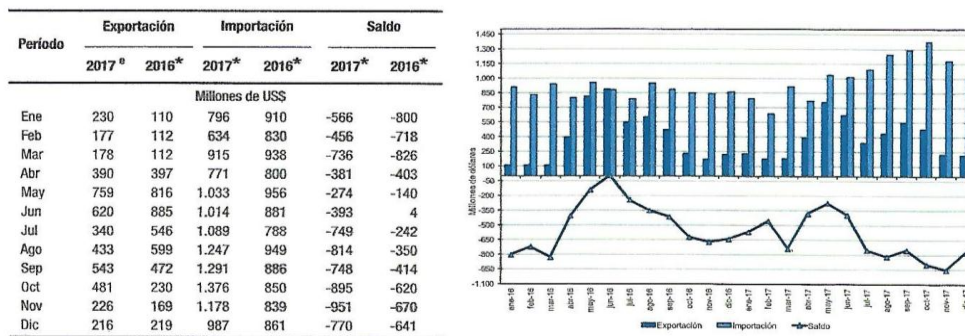
Fuente: Centro de Economía Internacional en base al INDEC (2008).

Ya para el año 2008, la balanza comercial entre Argentina y la RPCh comenzó a inclinarse a favor de la potencia asiática quien obtuvo mayores beneficios financieros de esta alianza. Las exportaciones a China durante este año fueron de un 9% del total, mientras que en el sector de importaciones fue de un 12%. Se muestra en el siguiente gráfico:



Fuente: INDEC (2009).

Veamos cómo evolucionó negativamente este intercambio comercial para Argentina en el periodo enero 2016- diciembre 2017:



Fuente: INDEC (2018)

Como puede observarse a partir del análisis de todos los datos expuestos, en un primer momento del establecimiento y consolidación de la relación económica sino-argentina, el país latinoamericano se vio comercialmente favorecido en el comercio exterior, pero en el mediano plazo las importaciones chinas terminaron generando un desbalance de la balanza comercial argentina y, en consecuencia, produjo un impacto negativo en su economía doméstica; situación que perdura hasta la actualidad.

En consecuencia, Argentina a través de sus pérdidas en su del comercio internacional con China contribuyó a transferir recursos a la gran potencia asiática y, dicha transferencia, impactó negativamente aún más en los indicadores socioeconómicos deteriorados.

Estrategia de inversión:

El criterio chino para sus inversiones se encuentra también especificado en su Libro Blanco en el cual se puntualizan los sectores de interés que serán

beneficiados: la manufactura, la agricultura, la silvicultura, la pesquería, la energía, la explotación de los recursos mineros, construcción de infraestructura, servicios, etc. en contribución al desarrollo socioeconómico de China y los países de la región (2008). Las inversiones fueron principalmente destinadas a empresas y organizaciones que respondieron a los intereses nacional chino y que, asimismo, contribuyen al logro de los objetivos estratégicos.

Diana Tussie (en prensa) sostiene:

Las empresas son actores políticos no solo porque pueden interferir en las prerrogativas del Estado (marcando su agenda, con anuncios de inversión o desinversión, promocionando o resistiendo un acuerdo de comercio), sino porque se relaciona de modo permanente con el Estado y sus diferentes estamentos (p.6).

Específicamente Argentina durante el año 2016 recibió el 16% (18.960 millones de dólares según lo relevado por el BID) del total de la inversión china en América Latina; las principales áreas beneficiadas son la infraestructura, energía y servicios. Todos ellos en coherencia con los intereses y necesidades chinas para asegurarse el abastecimiento de las materias primas y alimentos, complementariamente a la logística que garantizó su comercio exterior. Podemos verlo en el siguiente gráfico:

UNIDAD: Millones de US\$	INFRA- ESTRUCTURA	ENERGÍA	MINERÍA	OTROS (1)	TOTAL PAÍS	PORCENTAJE PAÍS
Venezuela	\$28.400	\$6.000	\$2.400	\$19.500	\$56.300	47,4%
Brasil	\$800	\$12.200	\$1.400	\$7.500	\$21.900	18,4%
Argentina	\$14.000	\$4.900	-	\$60	\$18.960	16,0%
Ecuador	\$392	\$8.400	-	\$2.000	\$10.792	9,1%
Bahamas	\$2.900	-	-	-	\$2.900	2,4%
México	\$1400	\$1.000	-	-	\$2.400	2,0%
Perú	\$100	-	\$2.000	\$150	\$2.250	1,9%
Jamaica	\$1.200	-	-	\$189	\$1.389	1,2%
Bolivia	\$300	\$60	-	\$251	\$611	0,5%
Costa Rica	-	-	-	\$401	\$401	0,3%
Honduras	-	\$298	-	-	\$298	0,3%
Chile	\$150	-	-	-	\$150	0,1%
Guyana	\$130	-	-	-	\$130	0,1%
Colombia	\$75	-	-	-	\$75	0,1%
Uruguay	-	-	-	\$10	\$10	0,0%
TOTAL	\$49.900	\$32.900	\$5.800	\$30.100	\$118.700	100,0%
PORCENTAJE DEL SECTOR %	42,0%	27,7%	4,9%	25,4%	100,0%	
CANTIDAD DE PRÉSTAMOS	31	21	6	18	76	
PROMEDIO DE PRÉSTAMOS	\$1.610	\$1.567	\$967	\$1.672	\$1.562	

Fuente: BID (2016).

Este escenario, deja expuesto que tanto el comercio internacional con la RPCh como en materia de inversiones que este mismo país hace a través de sus empresas y recursos financieros están enmarcados dentro de su planificación estratégica y su

proyección de poder a través de su política exterior que trae mayor dependencia y vulnerabilidades para los países subdesarrollados como lo es Argentina.

Viendo cómo se materializaron estas partes de estos números en los acuerdos bilaterales y en las políticas públicas argentinas pueden establecerse el siguiente balance:

- Préstamos: en el año 2014, el presidente Xi firmó un crédito por valor de 11.000 millones de dólares que dio aire a las finanzas públicas del país (Fontdegloria; 2015) que sirvió para que el país sudamericano pudiera hacerles frente a los problemas de déficit fiscal que venía trayendo; este escenario fue constante durante el periodo 2007-2015. Eduardo Oviedo (2016) sostiene que para el año 2015 cuando el gobierno de Mauricio Macri llegó a la presidencia, la agenda financiera presentaba la pesada herencia de haber transferido USD 30.815 millones vía déficit comercial a China entre 2008 y 2015, adeudar alrededor de USD 8.000 millones (más intereses) en concepto del acuerdo swap y el pago de los préstamos para inversiones en ferrocarriles e infraestructura. Por lo que:

Argentina inicia el proceso estructural de dependencia a través de consolidar el esquema centro-periferia en el intercambio comercial que transfirió divisas de la periferia al centro y agudizó la asimetría bilateral. Al mismo tiempo, en la situación de default de la Argentina, el swap de monedas con China fue un mecanismo gubernamental pensado para estabilizar el tipo de cambio y mantener cierta tranquilidad cambiaria a corto plazo. Especialmente importante a partir del acortamiento del superávit comercial global, la falta de inversiones extranjeras y “sequedad” de dólares que poseía el país sudamericano. Por eso, se puede considerar que el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner fortaleció el vínculo con China; expandió la asimetría política, la relación centro-periférica, el déficit comercial e inició la dependencia del capital chino en materia de préstamos. La historia de las relaciones bilaterales argentino-chinas recordará al segundo gobierno de Fernández de Kirchner como el iniciador de la deuda externa con China, un país que no apareció en el “radar” de préstamos e inversiones sino hasta después de la crisis económica mundial iniciada en 2008 (Eduardo Oviedo citado por Eduardo Oviedo, 2017, p.32).

- Minería: Desde la Secretaría de Minería de la República Argentina⁵, comunicaron que las inversiones en esta cuestión se materializaron en el desarrollo del emprendimiento minero Sierra Grande, ubicado en la Provincia de Río Negro, para la explotación de una mina de hierro operada por la firma MCC Minera Sierra

⁵ Nota: Información otorgada por la Secretaría de Minería de la Nación a partir de la generación del Expediente NO-2020-56815322-APN-SGA#MDP con fecha del 6 de octubre de 2020.

Grande S.A. En lo vinculado al origen del capital la respuesta obtenida de Alberto Valentín Hensel (Secretario de la Secretaría de Minería dependiente del Ministerio de Desarrollo Productivo de la República Argentina) fue:

La firma MCC Minera Sierra Grande es controlada por MCC Metallurgical Corporation of China, un conglomerado dedicado a la producción de acero y la construcción. Los capitales son estatales y participa íntegramente en la cadena minera, desde la exploración hasta la producción de acero (2020).

Esta empresa que tiene la concesión por 99 años a partir del año 2005 y tras conflictos laborales, económicos y denuncias por contaminación; cerró sus puertas casi de modo permanente.

- Hidrocarburos: La primer gran inversión China en la Argentina fue MCC - recientemente analizada- y luego le siguió Bridas Corporation. La periodista Soledad Maradona lo publicaba de este modo (2010):

(MCC) se convirtió en la primera gran inversión china luego del anuncio durante el gobierno de Néstor Kirchner de inversiones por US\$ 20.000 millones que ese país realizaría en Argentina. Recién ahora se sumó la compra que hará otra empresa estatal china que anunció que se hará de la mitad de las acciones de Bridas Corporation, la exportadora de crudo más importante del país, a cambio de 3.100 millones de dólares.

Hoy forma parte de una de las corporaciones más grande del país y de América Latina con capitales de origen mixtos que determinan claramente este mercado.

- Transporte: solo se concretaron obras vinculadas a la mejora del ramal Belgrano Cargas cuya relevancia radica en es la principal arteria de circulación de materias primas argentinas hasta el puerto de la ciudad de Rosario que va directamente a China. Es importante destacar que se firmaron acuerdos sobre un total de 7 grandes obras de las cuales solo la recientemente expuesta se concretó.
- Energía: la tendencia aquí no es distinta a los otros ámbitos ya que las centrales hidroeléctricas y nucleares que ya deberían estar en estado de obra avanzado; han sufrido distintos tipos de paralizaciones por reclamos de vulneración de los derechos de los pueblos originarios donde tuvo que intervenir la Suprema Corte de Justicia o bien por renegociaciones en los préstamos y concesiones a cargo de las empresas chinas.

Reflexiones finales

La RPCh en el marco de su planificación estratégica y en pos de lograr sus metas en un mediano un largo plazo, proyectó y construyó poder económico. Lo hizo a través de su política exterior ya que desarrolló estrategias económicas y culturales mediante firmas de acuerdos con Argentina en el marco de una cooperación asimétrica en la cual se vio ampliamente favorecida.

Por otra parte, la inserción de Argentina a las corrientes económicas que genera el avance del capitalismo chino en el país y en sistema mundial da como resultado -además de la transferencia de recursos- le generó consecuencias negativas. Algunas de ellas son:

- Determinación de un esquema comercial y productivo argentino a través del cual se consolidó la profundización de un modelo extractivista, agroexportador y con una división internacional del trabajo.
- Las empresas argentinas perdieron competitividad con relación a las chinas por la diferencia en materia tecnológica e industrial que se vio reflejada en los precios y en las importaciones chinas.
- Las inversiones y préstamos chinos fueron destinados únicamente a sus empresas y/o sectores que necesitaron para cumplir sus objetivos de autoabastecimiento de materias primas y de desarrollo de sus propios productos y servicios; en consecuencia, Argentina no contó con la posibilidad de autonomía en materia de financiamiento para desarrollar otros sectores estratégicos para el país.
- El establecimiento de otra nueva dependencia financiera con organismos extrarregionales a través de la deuda crediticia que adquirieron los organismos y empresas argentinas con capitales chinos.

Esta dependencia se transformó en vulnerabilidades sistémicas importante para Argentina que permanecen en un presente y futuro ya que cualquier inestabilidad o crisis que sufra la RPCh repercutirá de manera negativa inmediatamente en las estructuras internas de su par sudamericano.

Bibliografía

Baquer, Alonso y otros (1998). *Las ideas estratégicas para el inicio del Tercer Milenio*. IIEE.

- CEPAL. (2017). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*. Santiago: CEPAL-División de Publicaciones y Servicios Web.
- D'Elía, Carlos Galperín y Stancanelli, Néstor** (2008). *El rol de China en el mundo y su relación con la Argentina*. Centro de Economía Internacional. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. Recuperado de http://cei.mrecic.gov.ar/userfiles/parte4_10.pdf
- Del Arenal, Celestino** (1983). *Poder y relaciones internacionales: un análisis conceptual*. Revista Je Estudio. Internacionales Vol. 4. Núm. 3. Julio-septiembre.
- Gullo, Marcelo** (2018). *Relaciones Internacionales: una teoría crítica desde la periferia sudamericana*. Editorial Biblos.
- Halliday, Fred** (2002). *Introducción: La Pertinencia de lo "Internacional," en Las relaciones internacionales en un mundo en transformación*. Editorial Los Libros de la Catarata, Madrid, pp. 25-48.
- INDEC (2018) https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ica_01_18.pdf
- Keohane, Robert O.** (1988). *Después de la hegemonía: cooperación y discordia en la política económica mundial*. Grupo Editorial Latinoamericano.
- Lenchini, Gladys** (2006). *Argentina y África en el espejo de Brasil ¿Políticas por impulso o construcción de una política exterior?* Clacso Libros, Colección Sur-Sur.
- Li Zhaoxing** (2015). *Construyendo la Ruta de la Seda Marítima del siglo XXI con mente abierta y valentía*. Ministerio de Relaciones Exteriores de China. Recuperado de https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zyjh_665391/t1237173.shtml
- Liang, Wei** (2019). "Pulling the Region into its Orbit? China's Economic Statecraft in Latin America", en *Journal of Chinese Political Science* 24, pp. 433-449.
- Maradona, Soledad** (21 de marzo de 2010). *Economía real. La difícil experiencia china en la mina de Sierra Grande*. Diario La Nación, Sección Economía. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/economia/la-dificil-experiencia-china-en-la-mina-de-sierra-grande-nid1245513/>
- Ministerio de Hacienda de la República Argentina (2017). *Intercambio Comercial Argentino Cifras estimadas de diciembre de 2017*. Informes Técnicos vol. 2 n° 11. ISSN 2545-6636. Recuperado de https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ica_01_18.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores de China (2015). *Discurso del Vicecanciller Li Baodong en la ceremonia de presentación del Informe sobre la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en China (2000-2015)*. Beijing 24 de julio de 2015. Recuperado de https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zyjh_665391/t1283861.shtml

- Ministerio de Relaciones Exteriores de China (2019). *Xi Jinping preside y dirige la mesa redonda de líderes del Segundo Foro de la Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional (BRF)*. Recuperado de <http://www.beltandroadforum.org/english/n100/2019/0429/c22-1392.html>
- Morgenthau, Hans J.** (1986). *Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz*. Primera edición de 1948. GEL (capítulos 1, 9, 12).
- Molero-Simarro, Ricardo.** (2011). *Desigualdades en China, desigualdades en el mundo*. Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global. 115. 65-78.
- Montobbio, Manuel** (2017). *El ascenso global de China y la reconfiguración de la Teoría de las Relaciones Internacionales*. Real Instituto Elcano. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/montobbio-ascenso-global-china-reconfiguracion-teoria-relaciones-internacionales
- Myers, Margaret** (2016). *Una nueva era de reformas. Made in Chi-Lat: Claves para Renovar la convergencia entre Latinoamérica y China*. BID y INTAL Lab.
- Oficina de información diplomática (2019). *China República Popular (de) China* http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/CHINA_FICHA%20PAIS.pdf
- Oficina Económica y Comercial de España en Pekín (2018). *Informe económico y comercial de China*. Recuperado de http://www.iberchina.org/files/2018/china_iec.pdf
- Osorio, Jaime** (1997). *La originalidad de América Latina. Una revisión a los problemas del subdesarrollo y la dependencia*. En Laura Baca Olamendi e Isidro Cisneros (comp) Los Intelectuales y los Dilemas Políticos en el Siglo XX. México: Triana Editores.
- Oviedo, Eduardo Daniel** (2015). *Argentina and China: An Analysis of the Actors in the Soybean Trade and the Migratory Flow*. Journal of Chinese Political Science/Association of Chinese Political Studies.
- Oviedo, Eduardo Daniel** (2016). *Déficit comercial, desequilibrio financiero e inicio de la dependencia del capital chino. La Tentación Pragmática. China- Argentina / América Latina: lo actual, lo próximo y lo distante*. Buenos Aires: Eduntref.
- Oviedo, Eduardo D.** (Comp.) (2017). *Inversiones de China, Corea Y Japón en Argentina. Análisis general y estudio de casos*. Editora. ISBN 978-987-702-222-3. Rosario: Editorial de la Universidad Nacional de Rosario. Recuperado de <https://rephip.unr.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/2133/7453/Inversiones...%20OVI%20EDO.%20%20%20completo.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Oviedo, Eduardo Daniel** (2020). *América Latina: ¿Extensión natural de la ruta de la seda?* Revista Comercio Exterior Cancomext. Recuperado de <https://www.revistacomercioexterior.com/articulo.php?id=507&t=america-latina-extension-natural-de-la-ruta-de-la-seda>

- Restivo, Néstor y NG, Gustavo** (2015). *Todo lo que necesitas saber sobre China*. Buenos Aires: Paidós.
- Rosales, Osvaldo** (2020). *El sueño chino. Cómo se ve China a sí misma y cómo nos equivocamos los occidentales al interpretarla*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Sevares, Julio** (2015). *China: un socio imperial para Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Edhasa.
- QiN, Yaqing** (2007). "Why Is There No Chinese International Relations Theory" en *International Relations of the AsiaPacific*, vol. 7, 2007, ps. 315-32.
- Qin Yaqing** (2012). *Cultura y pensamiento global: una teoría china de las relaciones internacionales*. Revista CIDOB d'Afers Internacionals n.100, p. 67-90 ISSN: 1133-6595 E-ISSN:2013-035X. Recuperado de www.cidob.org
- Qin Yaqing** (2013). *Desarrollo de la Teoría de Relaciones Internacionales en China*. Relaciones Internacionales Número 22 • febrero - mayo 2013 Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) – UAM.
- Qin Yaqing** (2013). *Culture and global thought: Chinese international theory in the making*. Revista CIDOB d'Afers Internacionals n.100, p. 67-90 ISSN:1133-6595 E-ISSN:2013-035X
- Rodríguez Aranda, Isabel y Leiva Van de Maele, Diego** (2013). *El soft power en la política exterior de China: consecuencias para América Latina*. Recuperado de: <https://journals.openedition.org/polis/9179>
- Tussie, Diana** (en prensa). *La Genealogía de la Economía Política Internacional: Rutas, Debates, y Desafíos en América Latina*.

Antártica desde una perspectiva geopolítica. La visión de los especialistas en Chile, Argentina y Brasil entre 1940 y 1960¹

KAREN MANZANO ITURRA

karen.manzano@uss.cl

Instituto de Historia, Universidad San Sebastián

Resumen

Desde el descubrimiento de la Antártica, el continente más austral del mundo concentró la atención de las potencias y de los países más cercanos a este. Sin embargo, entre las décadas de los cuarenta y sesenta además de la política internacional, se comenzaron a elaborar una serie de discusiones de corte geopolítico en torno a su territorio, aprovechando el impulso de la escuela alemana que ponía énfasis al estado y la geografía, en los países sudamericanos. Por medio del siguiente trabajo, mediante una metodología cualitativa y con un enfoque de análisis de discurso geopolítico, analizaremos tres exponentes que trataron a la Antártica como territorio fundamental, entre los años 1940 – 1960.

Palabras clave: Antártica / geopolítica / Chile / Argentina / Brasil

¹ Este trabajo es parte del proyecto de investigación 202103 "Plataforma continental y Territorio Antártico Chileno. Geopolítica y recursos naturales en el mar austral" financiado por el Concurso ANEPE 2021, convocado por la Unidad de Investigación, de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos".

Introducción

Desde el desarrollo de la geopolítica, los espacios y territorios fueron parte importante del argumento de la disciplina, transformándose en elementos necesarios para el análisis desde los Estados. Sin embargo, a pesar de que los geógrafos ya habían empezado dicha labor en ese ámbito, la geopolítica cobra fuerza en el siglo XX en el Primer Mundo, impactando en América Latina. Dichos efectos se vieron reflejados en la influencia de la geopolítica alemana, clave para las llamadas “escuelas latinoamericanas” aquellas donde los espacios vitales y las áreas valiosas en recursos fueron parte de la enseñanza en las Fuerzas Armadas y el mundo civil, y que incluso se vieron reflejadas en políticas especializadas por parte de los gobiernos quienes aplicaron algunas de esas ideas en sus respectivos territorios.

Uno de esos territorios que despertó interés fue la Antártica, el continente helado y olvidado que pasó a ser parte integrante del mundo conocido cuando lentamente el hombre tuvo acceso a este. Por medio de una serie de expediciones, organizadas desde Europa y Estados Unidos, se conocieron partes de las costas antárticas, las que demostraron que más allá del hielo temporal – como si ocurría en el Ártico – en este caso correspondía a un continente entero, que se encontraba bajo la perspectiva de “tierra de nadie” para las potencias de la época pero integrada desde la Colonia para países como Chile, quien recibió estos títulos desde el dominio español, para los cuales el territorio llegaba hasta el polo antártico. Dicha situación se volvió cada vez más compleja, ya que además de Chile aparecieron nuevos competidores geopolíticos por dichas tierras, como Gran Bretaña (a través de sus cartas patentes en 1908 donde reclamaba los archipiélagos y parte de la península antártica en su conjunto) como a su vez Argentina, que trató de participar desde inicios del siglo XX involucrándose en conversaciones directas con el gobierno chileno, para transformar el continente en una llamada “Antártica Sudamericana” que finalmente no se llevó a cabo, tras el fracaso de las negociaciones.

Avanzado el siglo XX se puede observar que la búsqueda de las áreas valiosas y la influencia de la geopolítica se transformaron en fuente de políticas en torno a la Antártica, con el surgimiento de especialistas que buscaban que dichas tierras se integraran a sus respectivos estados. En Chile, Ramón Cañas Montalva, general de Ejército, fue uno de los principales promotores de la geopolítica con claras influencias alemanas, pero también apoyando decididamente la llegada de Chile que

ya se había establecido mediante el decreto 1747 de 1940 (Territorio Chileno Antártico) pero también al continente blanco desde Punta Arenas, por medio de la instalación de una serie de bases que permitieran una ocupación permanente de la península, acompañando personalmente al presidente Gabriel González Videla en su visita en 1948. Por otra parte, durante la década de los cincuenta, Argentina mostró interés en el continente por medio de textos de especialistas geopolíticos como Emilio Isola, quien pone énfasis en los mares antárticos y la plataforma continental como elementos de interés en el futuro, por los recursos naturales que se encuentran en esta zona. A su vez, en ese mismo periodo, Brasil se instaló como otro posible interesado geopolítico en la Antártica, por los estudios de Therezinha de Castro, quien llevó a cabo la elaboración de una nueva teoría al respecto, denominada de la defrontación, que calculaba a base de las costas de cada país sudamericano, una respectiva porción equivalente en el continente blanco. Dicha acción claramente beneficiaba a Brasil, pero también entregó motivos para que otros estados vecinos buscaran beneficiarse de dicha teoría para comenzar a participar en la Antártica, generándose no solo un efecto para el propio país de la autora, sino de todos aquellos que contasen con litoral suficiente para tener presencia en el continente.

Por ello, a través del presente trabajo, se pretende comprender la Antártica desde una perspectiva geopolítica, no solo en su aspecto territorial, sino que analizar los especialistas que se vieron involucrados entre el periodo 1940 – 1960, donde se comenzaron a elaborar con decisión las primeras teorías geopolíticas que involucraban a sus respectivos países, como lograr la presencia en el continente blanco e incluso, facilitando una serie de políticas que influyeron positivamente en sus respectivos gobiernos, o en otros casos, se transformaron en teorías no oficiales que de todas maneras les permitieron acceder a este nuevo continente. Para ello, se utilizará una metodología de tipo cualitativa, con un análisis textual del discurso, para lo que será necesario la lectura de los principales autores involucrados en esos años, los que entregaron insumos relevantes para sus gobiernos, por lo que este trabajo se desarrolla en una dimensión temporal longitudinal (1940 – 1960) que es el momento en que los autores se dedicaron con mayor fuerza a trabajar en sus respectivos escritos para reclamar su presencia en la Antártica junto a las grandes potencias.

1. Las escuelas europeas y su influencia en America Latina

Dentro del contexto americano, la geopolítica generó un aporte relevante en los estudios de los especialistas, sobre todo en aquellos que buscaban en ella la defensa

de los intereses nacionales de sus respectivos gobiernos frente a sus vecinos más próximos, especialmente tras las series de guerras que dibujaron el mapa de América Latina en el siglo XIX, tanto en el periodo de la independencia de España como en los enfrentamientos con los nuevos estados – nación, que defendieron sus derechos frente a los demás en una serie de conflictos para alcanzar los puntos que se encontraban dentro de sus derechos coloniales como de los imaginarios articuladores y fundadores de sus países. Desde el inicio del siglo XIX, estas disputas tendrán una influencia teórica europea fuerte, a través de una disciplina nueva: la geopolítica, que aunque fundada por algunos en 1917 con Kjellen, poseía antecedentes más remotos en los geógrafos del siglo XVIII y XIX (Humboldt, Ritter), en donde el territorio pasó a ser uno de los puntos fundamentales en los estudios del Viejo Mundo, y como ciertas zonas eran más relevantes que otras. Principalmente son dos países donde la geopolítica cobra mayor fuerza: Francia y Alemania

Por una parte, Francia creó su propia tradición con dos exponentes fundamentales: Paul Vidal de la Blache y Elisee Reclus. En el caso de Vidal de la Blache, tuvo una importante influencia geográfica de Ritter (Nicolás – O, 1981) pero con aportes filosóficos franceses, que le permitieron mantener una idea de geografía excluyendo elementos matemáticos, en donde el hombre puede sobreponerse al medio (Nicolás – O, 1981), transformándolo en el padre del posibilismo. Mientras tanto, Elisee Reclus, quien en el siglo XIX publicó obras relacionadas a la geografía latinoamericana, también desarrolló su pensamiento pero comprendiendo que era necesario un equilibrio entre el hombre y la naturaleza, en donde se realizaran cambios pero de manera más cautelosa, oponiéndose al posibilismo francés y considerándose hasta el día de hoy como fundador de la geografía ambiental.

A su vez, mientras se desarrolla esta corriente de pensamiento en Francia, en Alemania se continuaba trabajando desde los viajeros del siglo XVIII. Como sucesión del pensamiento de Ritter, Ratzel plantea una geografía política, en donde el estado es el actor central en búsqueda de las llamadas áreas valiosas. El autor plantea que:

La geografía política debería sacar a la luz estos muchos casos, puesto que identifican mejor lo que pertenece a la superficie del Estado y, por lo tanto, lo que es el verdadero dominio de la geografía, esto es, la región en sentido geográfico. Además, tales condiciones están estrechamente relacionadas con el crecimiento espacial de los Estados por dos razones: en primer lugar, porque se manifiestan en la periferia donde

se da normalmente el crecimiento y para el que allanan el camino y, en segundo lugar, porque son la señal de la preparación, o bien los vestigios de un proceso de crecimiento. (Ratzel, 2010, 137)

Bajo este concepto, Ratzel establece las leyes del crecimiento de los estados, bajo el cual se articula un discurso claramente geopolítico, donde los recursos naturales, las zonas privilegiadas o las áreas más prosperas tenían una relación directa con el potencial que el Estado lograra. Este punto planteó el inicio de la geopolítica, aunque recién el término propiamente tal se acuñó en 1917. La llamada “escuela alemana” marcada por el determinismo geográfico prosperó desde entonces, hasta la Segunda Guerra Mundial y la derrota de Alemania por parte de los aliados.

De ambas escuelas, la escuela geopolítica alemana encontró mayor aceptación en América Latina, en especial por parte de los círculos militares que tuvieron contacto con algunos teóricos de la disciplina por su formación en Europa. En cambio, el posibilismo se redujo al estudio de los manuales de geografía enseñados en los colegios – un tema que Yves Lacoste ya explicaba en la década de los setenta – en donde las ideas vidalianas y el concepto de región fructificaron. Por ello, las Fuerzas Armadas se concentraron en el determinismo, la geografía y la búsqueda de las áreas valiosas, algo que se puede observar fuertemente en el desarrollo de la conceptualización de la Antártica entre las décadas de 1940 y 1960, es decir, entre la Segunda Guerra Mundial y la firma del Tratado Antártico, especialmente en las escuelas geopolíticas de Chile, Argentina y Brasil, con sus exponentes del periodo: Cañas Montalva, Isola y de Castro.

2.- Chile: Ramon Cañas Montalva. Teoría y aplicación

Durante el siglo XX, en Chile se había consolidado la influencia prusiana del Ejército, donde muchos oficiales realizaron cursos de diversas áreas de formación en Europa. Uno de ellos, Ramón Cañas Montalva, se dirigió a Suecia en 1917, conociendo a Kjellen, el creador del concepto de geopolítica. Luego de ello, logró viajar por diversos países, teniendo la oportunidad de conocer de primera fuente la enseñanza de los geopolíticos más relevantes de su época, como Haushofer o Mackinder (Garay, 2019), llevando dichos conocimientos a Chile. Desde entonces, sus escritos, realizados en algunas publicaciones como el *Memorial del Ejército de Chile*, demostraron la influencia de la escuela alemana dentro de su pensamiento geopolítico, interesándose en zonas especialmente relevantes como el Océano

Pacífico, los pasos australes y las zonas polares. En este último caso, su aporte a la geopolítica antártica chilena es vital, debido a que planteó la necesidad urgente de integrar dichas zonas a Chile, considerando que Gran Bretaña había realizado sus reclamaciones a partir de las cartas patentes de 1908 en zonas donde el estado chileno tenía intereses fundamentales, como la península antártica. Para el autor, dichas zonas siempre fueron relevantes, debido a que:

Ella confirma también, la clarividencia de nuestros próceres y gobernantes –O’Higgins, Bulnes, Aguirre Cerda, González Videla–, que presintieron la enorme valía o incorporación al patrimonio nacional del Estrecho de Magallanes y las regiones australes y polares antárticas, que hoy involucran trascendentales posesiones y entrañan vitales interrogantes para los destinos de América y de Chile, particularmente para este último, en virtud de su *responsabilidad geoestratégica*, con relación a las comunicaciones australes antárticas. Las extensas zonas de mares y tierras congeladas, hasta ayer inertes, han pasado – ¿por segunda o tercera vez, en el transcurso de los milenios de existencia de la Tierra?– a ser sólidos eslabones de enlace entre pueblos que vivían casi ignorándose. (Cañas Montalva, 2008: 148)

Para ello, plantea una mirada geopolítica chilena de cara al Pacífico y la Antártica, un verdadero “espólón” donde Chile adquiere un rol fundamental por su cercanía al continente, por sobre otros estados, debido a que sus derechos heredados desde periodo colonial (entendido como polo Antártico y límite más austral de la Capitanía General de Chile). Uno de los mayores hitos del periodo será el decreto 1747 de 1940 que fija los límites del Territorio Chileno Antártico, tras lo cual, las ideas de Cañas Montalva adquirieron mayor relevancia para las administraciones radicales (Garay 2019), las que llegaron a su punto culmine como Comandante en Jefe del Ejército bajo el gobierno de González Videla, el presidente que inicia la ocupación del continente por medio de bases y realizando un viaje a la Antártica, en 1948.

Tras su retiro castrense, la labor antártica ya había continuado, manteniéndose los viajes de la Armada, Ejército y luego de la Fuerza Aérea al continente. Por ello, la influencia de Cañas Montalva es fundamental, debido a que sus ideas geopolíticas llegaron a la aplicación real por parte de los gobiernos chilenos de la época:

La peculiaridad de su influencia es su posición de consejero de los tres presidentes radicales chilenos entre 1939 y 1952. Ello determina su influencia en un contexto civil y democrático y le hace transversal, por cuanto abordó el posicionamiento frente a la Antártica y el Pacífico Sur en el marco de la Guerra Fría y en conexión con las

perspectivas estadounidenses que aprovechaba para consolidar las necesidades chilenas. (Garay, 2019: 103).

3. Argentina: Emilio Isola, Atlántico sur y Antártica

A partir del siglo XX, Argentina también entró en el estudio de la geopolítica, teniendo especial énfasis en los círculos de las Fuerzas Armadas. Se puede considerar que uno de los primeros exponentes es Segundo Storni, cuando entregaba relevancia al Atlántico Sur y la proyección marítima, a los cuales debemos incluir posteriormente autores más conocidos como Jorge Atencio y Felipe Marini. Sin embargo, en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, surge otro autor: Emilio Isola, que había sido discípulo de Atencio (Deciancio, 2017) y que junto a Andrés Berra publicará su *Introducción a la Geopolítica Argentina*. Este texto será muy relevante en el desarrollo de la disciplina en ese país, debido a que se encuentra inmerso en un periodo muy fructífero de análisis teóricos con respecto a la Antártica, que también es abordada en este libro:

Los autores analizaban extensamente las características del territorio argentino y sus recursos naturales, para así reunir los principales antecedentes que permitieran valorizar la influencia del medio geográfico en el desarrollo del país desde una perspectiva interna, teniendo en cuenta las particularidades que este presentaba. Así, admitían su voluntad de no dejarse influir por “doctrinas foráneas de geopolítica (Deciancio, 2017: 190).

En ese periodo se encontraba en pleno auge las reclamaciones antárticas, que en ese entonces ya sumaban a países como Gran Bretaña, Francia o Chile, para lo cual Argentina definió sus primeras reclamaciones en la década de los cuarenta. Por lo tanto, el texto antes mencionado, que reúne las principales ideas geopolíticas de ese periodo, se encontraba enmarcado los años más álgidos de la disputa por el continente antártico. Una de las primeras menciones se encuentra en el clima antártico, donde se señala que por sus condiciones es difícil el desarrollo para las sociedades humanas, por lo que “no deben escatimarse esfuerzos para asegurar la soberanía argentina en dichas regiones” (Isola y Berra, 1950: 81). Por otra parte, existe un fuerte componente marítimo, que se enlaza con las reclamaciones antárticas del mar austral y por supuesto, con uno de los vértices en las Malvinas.

Para ello, en las secciones que hablan del componente marítimo, se hace especial énfasis en las costas y mares antárticos, debido a la necesidad de generar

una visión propia en el Atlántico Sur y la Antártica, donde Argentina busca aumentar su influencia. Para ello, uno de los primeros temas a tratar sobre el continente blanco son las costas antárticas, donde luego de enumerar sus características, hace una reflexión marcada por la escuela alemana y el determinismo:

Pero todos esos factores negativos no han logrado impedir que nos hayamos formado dicha conciencia, con lo que se confirma una vez más que el determinismo geográfico es relativo cuando el conductor político, con conocimiento de causa, adopta previsiones con miras a un futuro no próximo, sino lejano (Isola y Berra, 1950: 94)

La concepción de esta idea sobre la Antártica a nivel político (conductor) como continente del futuro a instalarse, se delinea definitivamente en 1957 con el territorio de reclamación respectivo, utilizando la teoría de los sectores polares, que ya se estaba empleando en Sudamérica. Pero un nuevo actor aparece antes del término de la década.

4. Brasil: Terezinha de Castro y la defrontación antártica

Como se puede observar, tanto en Chile como Argentina la geopolítica estaba influyendo en la visión antártica, siendo en el primer caso aún más notorio por la influencia de Cañas Montalva en las administraciones radicales. A su vez, Argentina mediante textos como el de Isola ya definía sus prioridades en torno a la Antártica y el Atlántico Sur. Sin embargo, cuando las discusiones se encuentran al máximo, una nueva teoría geopolítica desdibuja el mapa de reclamaciones, por medio de Brasil y de una especialista: Terezinha de Castro.

Brasil había quedado ausente de las reclamaciones por la Antártica, pero algunos exponentes de la geopolítica, como Delgado de Carvalho y Terezinha de Castro comenzaron a interesarse en ese periodo. Cabe mencionar que en el caso de la autora, había tenido contacto con Ramón Cañas Montalva, quien le había facilitado algunos de sus textos sobre la Antártica, que ella misma reconoció fueron claves en su interés por el continente (Garay, 2019). Sin embargo, el primer texto está escrito en conjunto con Delgado de Carvalho, en 1956, donde comienzan a utilizar el “meridiano de Tordesillas” para proyectar una idea de Brasil en la Antártica, definiéndose a través de que “*cuya ocupacao se torna geopolíticamente necessaria*” (Delgado de Carvalho, Castro, 1956). En este texto, se postulaba la presencia activa de Brasil en el continente, poco antes del Año Geofísico

Internacional, donde todos los países reclamantes estaban participando activamente. En 1958, Terezinha de Castro escribe un artículo clave para su teoría: *Antartica – o assunto do momento*, en donde comienza explicando que:

Fazem parte da Antartica Americana uma serie de ilhas e terras, agrupadas ao redor do eixo da America do Sul. A Antartica Americana continental e a parte que mais se projeta para o norte, calculandose que nada mais seja do um prolongamiento da zona meridional da America do Sul. A ilha que desenham para oeste um alongado arco, nada mais sao do que os seguintes arquipelagos montanhosos. (Castro, 1958: 42)

Bajo estas ideas, se plantean una serie de elementos donde se ve reflejada la influencia de la escuela geopolítica chilena. Por una parte, la prolongación de la Antártica ya era planteado por Cañas Montalva en sus escritos, pero también en la década de los cincuenta surge fuertemente la idea del Arco de Escocia o las Antillas Australes, donde el grupo de archipiélagos que sobresalen en los mares australes constituyen una prolongación del continente americano, pero para autores chilenos, también era la división del Pacífico y del Atlántico, algo que rechazaba Argentina. Terezinha de Castro utiliza estas ideas para diseñar su idea de la defrontación, es decir, modificando la teoría de los sectores polares para adjudicarle a cada estado sudamericano una porción del área antártica ligada al continente relacionado directamente con la cantidad de costas que tuviesen. Bajo esta perspectiva, la defrontación geopolítica claramente beneficiaba al Brasil, pero también a otros estados sudamericanos, a los cuales llamaba a participar de forma activa de las reclamaciones.

Sin duda, este aspecto comenzó a ser analizado por parte del gobierno brasileño, puesto que las enseñanzas de la autora tenían influencia dentro de los círculos militares marcados por la escuela geopolítica alemana. A pesar de ello, este artículo de 1958 no sirvió para que Brasil ingresara inmediatamente en la discusión, ya que al año siguiente, se firmó el Tratado Antártico, donde solo dos países sudamericanos estaban incluidos: Chile y Argentina.

Conclusiones

A través del presente trabajo, se buscó comprender la influencia de la geopolítica en las discusiones y teorías antárticas entre las décadas de 1940 y 1960, periodo álgido de las conversaciones, disputas y finalmente de la firma de un acuerdo multilateral para zanjar las dudas en el continente. En primer lugar, es

necesario mencionar que la escuela geopolítica alemana fue la gran influyente en las Fuerzas Armadas de América del Sur, resaltando su componente determinista, basado en el estado como actor principal, que busca expandirse a las áreas más valiosas de su alrededor, dejando en una posición clave a la Antártica, que como continente austral y deshabitado, empezó a cobrar fuerte relevancia geopolítica.

Para ello, cada uno de los estados analizados comenzó la teorización geopolítica de la Antártica como parte importante de su territorio. Uno de los ejemplos más exitosos de teoría llevada a la aplicación es Chile, donde Ramón Cañas Montalva, formado en Europa por los especialistas europeos del momento, logró influir en el establecimiento en el continente blanco, resaltando la relevancia de la ocupación por medio de bases consiguiendo asegurar el territorio reclamado mediante el decreto 1747 de 1940. Aunque en su retiro siguió trabajando en la difusión del conocimiento geopolítico, el general Cañas Montalva fue el apoyo teórico de las políticas públicas radicales con respecto a la Antártica mientras se mantenía en el servicio activo, reflejadas en bases, viajes e incluso en la visita presidencial de Gabriel González Videla en 1948.

En Argentina, la discusión geopolítica se concentró especialmente en la dominación de los mares continuando la experiencia de Storni. Sin embargo, el texto de Isola sobre la Introducción a la Geopolítica Argentina entrega importantes datos de como se pensaba en la ocupación antártica, enlazando con el reclamo de las Malvinas y la búsqueda de una instalación efectiva, lo que motivó que solamente recién en 1957 se estableciera cual era la zona de reclamación, más de quince años después que Chile. Por su parte, Brasil también buscaba protagonismo en el nuevo continente, para lo cual Terezinha de Castro se transformó en la teórica de la reclamación antártica por medio de la teoría de la defrontación, que además de abrir las puertas a su país incluía a otros estados sudamericanos, generándose una teoría “no oficial” del estado brasileño que no alcanzó a ser incluida antes de la firma del Tratado Antártico de 1959, pero que ha seguido desarrollando hasta el día de hoy.

Finalmente, podemos mencionar que durante veinte años se produjo un fuerte desarrollo teórico de la geopolítica en Sudamérica, amparada en la búsqueda de sustento fuerte para su posición en la Antártica, garantizando la presencia de los países en este continente frente a la continua presión de las grandes potencias de la época, lo que permitió que solamente dos de ellos: Chile y Argentina, logran ser incluidos en la Conferencia de Washington y posteriormente constituirse como firmantes del Tratado Antártico de 1959.

Bibliografía

- Cañas Montalva, Ramón** (2008) Geopolítica Oceánica y Austral. Santiago, Academia de Guerra del Ejército de Chile.
- Deciancio, Melisa** (2017). La construcción del campo de las Relaciones Internacionales argentinas: contribuciones desde la geopolítica. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. 12 (2) 179 – 205.
- Garay, Cristián.** (2019) Ramón Cañas Montalva (1896-1977). Consejero geopolítico de las administraciones radicales en Chile, 1938-1952. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. 14 (2) 83 – 106.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estadística (2009) Geografia e geopolítica. A contribuicao de Delgado de Carvalho e Terezinha de Castro. Rio de Janeiro, Ministerio do Planejamento, Orcamento e Gestao.
- Isola, Emilio y Berra, Andrés.** (1950) Introducción a la geopolítica argentina. Buenos Aires, Círculo Militar.
- Nicolás – O, Georges** (1981). Paul Vidal de la Blache entre la filosofía francesa y la geografía alemana. Barcelona, Geocritica.
- Ratzel, Federico.** (2011) Las leyes del crecimiento espacial de los Estados. Una contribución a la Geografía Política científica. *Geopolítica (s) Revista de estudios sobre espacio y poder*. 2 (1) 135 – 156.
- Ribas, Pere.** (2003) L'homme et la terre. Las relaciones hombre-medio en el pensamiento de Elisée Reclus (1830-1905). <https://ddd.uab.cat/pub/hmic/16964403n1/16964403n1p71.pdf>

Continuidad y cambio en las relaciones bilaterales entre Uruguay y Argentina en tiempos de pandemia

SYLVIA AMALIA RUIZ MORENO

sylvia.ruiz@usal.edu.ar

Universidad del Salvador

Resumen

Un acontecimiento global de características inéditas, la pandemia del COVID-19, irrumpió en las naciones rioplatenses provocando incidencias en una dinámica que ya se estaba desarrollando sobre aguas inquietas a partir de la ocurrencia de las elecciones presidenciales en Uruguay y Argentina, a finales de 2019.

Esta ponencia propone una aproximación a los cambios significativos y continuidades que pudieran verificarse en función de estas dos variables provenientes del régimen de repartos global internacional y de los regímenes de repartos estatales de la República Oriental del Uruguay la República Argentina, a partir de la hipótesis de que las singulares condiciones internacionales y los cambios gubernativos han contribuido a ampliar una brecha preexistente en las posibilidades de cooperación política y comercial en el corto plazo.

El panorama político, el turismo, el comercio y la circulación de personas, el funcionamiento de las comisiones administradoras, las divergencias en torno al Mercosur, las incidencias de la diplomacia presidencial, son temas recurrentes que adquieren ribetes específicos en un año con características inusitadas.

El análisis de estos procesos en la relación bilateral se encuadra en los términos propuestos por Juan Carlos Puig en su Teoría Holística de las Relaciones Exteriores, resignificados en función de las condiciones de nuestro tiempo.

Esta investigación forma parte de una serie de trabajos iniciados con el fin de hacer un seguimiento y una lectura crítica de las relaciones bilaterales entre Uruguay Argentino bajo la mencionada perspectiva.

Palabras clave: relaciones exteriores / uruguay / autonomía

Introducción

Una exploración por los caminos transitados en la relación bilateral entre Uruguay y Argentina, durante los meses signados por la inédita pandemia del COVID-19, es la propuesta de esta ponencia preparada para para las 5° Jornadas de Ciencia Política del Litoral, organizadas por la Universidad del Litoral.

Se trata de un recorrido por los temas de agenda que habitualmente son tema de cooperación y controversia entre las naciones rioplatenses, en un contexto disruptivo. La hipótesis que guía este repaso de acontecimientos es que la pandemia de coronavirus no alteró las dinámicas de agenda controversial y de colaboración institucional entre los dos países, y que las condiciones de presión extraordinaria sobre la demanda de los gobiernos ha redundado en una profundización de los puntos de controversia.

El análisis de los acontecimientos se realiza desde el marco conceptual de la teoría Holística de Juan Carlos Puig, en particular se actualiza su noción de “régimen de repartos”, entendida como el marco regulatorio -de derecho internacional y de reglas de comportamiento político- de condutas de reparto en el sistema internacional:

“Así, se pueden detectar siempre «repartidores supremos» quienes, por una parte cumplen la función de establecer criterios supremos de reparto, pero, por otra, también se ocupan de supervisar su aplicación, logrando por diversos medios, uno de los cuales es el ejercicio de la fuerza material, que en general los integrantes del grupo ajusten sus conductas al orden de reparto establecido. [...] “Además de repartidores supremos y beneficiarios suelen existir repartidores intermedios. Ellos también cumplen una doble función: a) imponen y comprueban el surgimiento espontáneo de criterios intermedios de reparto en áreas más limitadas, tanto desde el punto de vista territorial como del funcional (para determinadas actividades); b) transmiten demandas de los beneficiarios a los repartidores supremos; transmisión que normalmente se basa en sus propios recursos de poder”. (Puig, 1984: 51)

A partir de estas pautas consideramos que existe un régimen de repartos internacional conmovido por la incidencia sanitaria, económica, social y cultural del coronavirus; un régimen de repartos regional en la Cuenca del Plata que involucra a las naciones fundadoras del Mercosur; y un régimen de repartos rioplatense que da cuenta de la dinámica de relaciones bilaterales. Estas tres dimensiones producen una trama de intercambios y repartos a nivel político, económico, social y cultural.

Nuevos gobiernos y embajadores en un contexto internacional inédito

Según los resultados de las elecciones presidenciales que se llevaron prácticamente al unísono en Uruguay y Argentina durante el último trimestre del año 2019, el cambio más significativo esperable en la relación bilateral era el tono de una relación bilateral señalada por mensajes cruzados de los candidatos ungidos en sus respectivos países, como se comentará en el apartado 3 de este trabajo, y en consecuencia, la mirada estaba puesta en las nuevas designaciones de las embajadas.

Es así que no podía sorprender que ambos presidentes reservaran el lugar para políticos con trayectoria y hombres de confianza, que funcionarían como fieles transmisores de una impronta presidencial muy señalada.

El primero en desembarcar en la orilla vecina fue el hombre designado por el presidente Alberto Fernández, para ocupar las oficinas de la calle Cuareim. Alberto Juan Bautista Iribarne es abogado y dirigente político del partido justicialista de la ciudad de Buenos Aires desde la década del 70. Por aquellos años participó en la redacción de un documento de denuncia por violaciones a los derechos humanos, área que ha estado desde entonces en el centro de sus intereses y fue tema de sus libros publicados. Durante los años 2005 a 2007 fue designado ministro de Justicia por Néstor Kirchner. Posteriormente tomó distancia del gobierno de su esposa Cristina Fernández de Kirchner, como lo hizo el actual presidente argentino, de quien es un hombre de estrecha consulta. Días antes de la asunción de Fernández se conoció su nombre como embajador en la R.O.U.

En una reunión realizada en el mes de enero, Iribarne recibió las instrucciones del Ministro de Relaciones Exteriores Felipe Solá, según versa el comunicado de la Cancillería: “profundizar la relación bilateral, aumentar el intercambio político y económico, y estrechar vínculos con los representantes del futuro gobierno uruguayo, que a partir del 1° de marzo encabezará el mandatario electo Luis Lacalle Pou” (Télam, 1471/2020) y le encomendó sostener una completa articulación funcional con los representantes argentinos ante la ALADI, el MERCOSUR y las comisiones bilaterales (CARU y CARP). Sin embargo, como el Senado suspendió su tarea por desacuerdos en el protocolo de pandemia, no fue hasta el mes de mayo cuando el Senado otorgó el acuerdo para que pudiera firmarse el Decreto 437/2020 fechado el 6 de mayo de ese año.

Pocos días después, el 26 de mayo, el Senado uruguayo confirmaba la designación de su Embajador ante la República Argentina, Carlos Fernando Enciso Christiansen. Abogado, formado en Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, dirigente político del Partido Nacional. Fue intendente de Florida entre los años 2010 y 2019. Político experimentado, calificado por la prensa como un “peronista uruguayo” por sus contactos con políticos de esa fuerza política de la vecina orilla, aunque también cultivó relación con políticos radicales, según se encargó de aclarar a la prensa, especialmente en la década de su gestión departamental en la que firmó numerosos acuerdos comerciales con municipios argentino. (Télam, 25/5/2020) En el mes de julio de 2020 el canciller Solá recibió las credenciales del Embajador Enciso, en un encuentro que se aprovechó para poner sobre la mesa la agenda de temas bilaterales. (Télam, 21/7/2020)

En medio de las restricciones para realizar encuentros y actividades habituales en las embajadas, con el desafío de nuevas demandas y limitaciones para el desarrollo del comercio habitual entre las naciones, los embajadores lograron marcar su impronta personal, así como la perspectiva de sus respectivos presidentes, en las actividades concretadas y en los mensajes publicados en sus respectivos sitios.

El embajador Carlos Enciso, en una entrevista concedida al periódico uruguayo La Diaria antes de asumir su cargo, en abril de 2020, brindó una aproximación acerca de sus expectativas para el ejercicio de la representación uruguayo en Argentina. Recordó los tiempos de su juventud, cuando participaba de foros y tertulias junto con políticos de ambos países, orientados por los grandes precursores orientales de la integración regional, Alberto Methol Ferré y Washington Reyes Abadie. De este modo sintetizó la dinámica que esperaba imprimir a su gestión:

“...creo que va a haber una impronta de intercambio y de profundización de los temas fronterizos, de estar muy atentos a los trabajos de las comisiones bilaterales, como la del Río de la Plata y la de Salto Grande, y de avanzar en la relación entre las provincias del litoral y nuestras intendencias del litoral. En la relación entre gobernadores e intendentes creo que hay una acción para darle una impronta desde nuestra experiencia municipal en la cooperación y en el intercambio.” (Carlos Enciso en La Diaria, 21 de abril de 2020)

Difíciles tiempos para un político acostumbrado a las largas charlas cara a cara, mate en mano, sin los acartonamientos de la diplomacia, de igual a igual con el intendente, los pequeños empresarios, los vecinos y las asociaciones de residentes. De no ser por

las restricciones impuestas por la pandemia seguramente el embajador Enciso andaría poco por su despacho de la calle Arenales y mucho por el territorio. A muestra un botón, la visita realizada junto al cónsul general José Luis Curbelo al municipio de Zárate, en noviembre del 2020. Fueron recibidos por el presidente del HDC, Ariel Ríos, en representación del intendente, y se entrevistaron con integrantes de la asociación de residentes uruguayos en dicha localidad. (Sitio web Municipio de Zárate, 30 de noviembre de 2020).

A comienzos de febrero de 2021 el embajador Carlos Enciso Christiansen, el cónsul general José Luis Curbelo, y el ministro José Ramiro Reyes Segade se contagiaron de virus de COVID-19, por lo que debió hisoparse y aislarse a todo el personal que pasó a realizar teletrabajo, desinfectar y cerrar la embajada por varios días (Infobae, 8 de febrero de 2021). El embajador Enciso debió ser internado días después en el Sanatorio Mater Dei, cuando el cuadro se agravó, fue intubado y pasó cuatro días en extrema gravedad. Dicen que en esos difíciles momentos la fe religiosa ayudó, su formación jesuita, el cariño de sus familiares y de los vecinos de Florida que siempre están cerca. Según su testimonio, siempre confió en que podría superar la enfermedad, y así luego del alta médico relataba su experiencia, con la misión de concientizar sobre la gravedad del coronavirus y lo difícil que puede ser transitarlo aún para personas jóvenes y saludables. (El País, 28 de marzo de 2021).

Por su parte el representante argentino ante la República Oriental del Uruguay, también le está imprimiendo su formación y su impronta a las actividades de la embajada, restringidas por la pandemia. En la página web de la Embajada aparecen como noticias destacadas, predominantemente, informaciones referidas a la temática de los Derechos Humanos: “Campaña argentina X el derecho a la Identidad” para la búsqueda de descendientes de desaparecidos durante la última dictadura militar en Argentina; “segundo seminario del ciclo sobre derecho internacional de los DD.UU” (15/09/2020) Modalidad Webinar; campaña del Equipo Argentino de Antropología Forense -EAAF- con el fin de que familiares de personas desaparecidas durante la última dictadura cívico militar argentina, aporten una muestra de sangre si aún no lo han hecho; “Medidas del Estado argentino para la protección de los derechos humanos durante la pandemia del COVID-19”; Premio internacional de derechos humanos “Emilio F. Mignone”: convocatoria 2020, entre otros posteos por el estilo.

Además, desde el mes de septiembre, la Embajada publica un Newsletter de carácter mensual, denominado “Dos orillas para la integración regional, con el objeto de promover el debate bilateral, como señala en Embajador Iribarne en su número 1:

“Tengo el gusto de presentar el primer número «DOS ORILLAS» que pretende ser un vehículo para la difusión de ideas e iniciativas para continuar acercando a nuestros pueblos. O por qué no, que promuevan debates que contribuyan a generar políticas públicas comunes. He dicho, desde que asumí como embajador, que el objetivo de mi misión es seguir trabajando por la integración de nuestros países. [...] Es decir, por nuestras sociedades, las beneficiarias de la integración. En ese sentido, «DOS ORILLAS» propone ser una herramienta participativa para impulsar este anhelo.” (Iribarne, 2020)

De este modo el Embajador Iribarne encuentra la posibilidad de un vehículo transmisor de las acciones de la Embajada, las ideas y ejes de debate sobre políticas de integración.

Tanto Enciso como Iribarne son embajadores señaladamente políticos y no dudaron en expresar el punto de vista de sus respectivos gobiernos en los momentos polémicos de la relación bilateral en estos meses tan peculiares. Ambos embajadores se han convertido en fieles transmisores de la intensa diplomacia presidencial ejercida por los jefes de gobierno que los designaron y su actividad es un testimonio concreto de la dimensión política del régimen de repartos rioplatense, son los agentes encargados de impulsar la dimensión económica, promoviendo el acceso de las empresas comerciales y de la actividad turística bilateral. Son los responsables de difundir la cultura, y por lo tanto de favorecer la integración de las sociedades. Acerca de cómo se fue desempeñando esa actividad, en los tiempos recientes, se presenta una breve crónica en el próximo apartado.

Los ejes corrientes de la relación bilateral y su adecuación a los tiempos de la pandemia

La pandemia de COVID-19 alteró la dinámica habitual de las relaciones bilaterales, en algunos aspectos de manera inédita, en otros significó una profundización de tendencias que ya se venían manifestando.

Las restricciones impuestas a partir de marzo de 2020 y que se fueron incrementando con el correr de los meses, para cruzar las fronteras a la población en general y los requerimientos preventivos para el transporte de carga, en ambos países, provocó una disminución significativa en los ingresos por turismo y comercio. Si bien el comercio con Uruguay es poco significativo en la balanza comercial argentina, es algo más relevante para los uruguayos y sin lugar a duda las

pérdidas por la reducción del turismo argentino en Uruguay, a excepción de los propietarios que pudieron cruzar durante gran parte del año, resultaron cuantiosas y dieron lugar a estrategias que resultaron contradictorias, al agravarse la situación sanitaria, por parte del gobierno oriental.

Fue así que en el mes de septiembre próximo pasado, cuando la situación sanitaria en Uruguay parecía estar bajo control con un nivel de casos y decesos que les permitía ser optimistas y pensar en una flexibilización de protocolos para permitir el turismo del Mercosur durante el verano. Así lo manifestaba el ministro de Turismo, Germán Cardoso, quien entonces proyectaba la posibilidad de reducir los días de cuarentena para los turistas, habilitar el ingreso de turistas argentinos en transporte automotor y abrir las fronteras al turismo europeo.(Infobae, 5/9/2020) En el mismo sentido, por ese tiempo, el embajador Carlos Enciso planificaba reuniones con el ministro de turismo argentino Matías Lammens, con el objeto de coordinar la flexibilización de protocolos y fomentar la reactivación del turismo argentino, que había quedado eclipsado durante la temporada baja en los meses de otoño e invierno. (minuto uno, 3/9/2020)

Sin embargo, ante la complicación de la situación epidemiológica en la región, un pico de casos en Argentina en el mes de octubre, un alarmante incremento de casos en Brasil con el que Uruguay tiene una frontera terrestre difícilmente controlable, y el consiguiente incremento de casos en Uruguay, el gobierno de ese país decidió resignar la recuperación del turismo. Fue así como se mantuvieron cerradas las fronteras y se fomentó el turismo local con medidas de incentivo a través de descuentos de IVA a la hotelería y a los pagos con tarjetas en turismo, así como de reducción de aportes patronales a quienes contrataren personal para actividades de turismo. (La Nación, 30/10/2020) Además se suspendieron los tradicionales carnavales que son un atractivo turístico y de alta movilización local en Montevideo, La Pedrera y Artigas particularmente.

El panorama en las comisiones bilaterales se ha mantenido durante el 2020 dentro de los claroscuros habituales. Hubo instancias de acción conjunta con vistas al mediano plazo en medio de la incertidumbre de los tiempos que corren.

La Comisión Administradora del Río Uruguay que arrastra tantos años de desavenencias por la cuestión ambiental, podrá ver próximamente los frutos del acuerdo para aumentar la resiliencia al cambio climático en el Río Uruguay, firmado por la R.O.U. y la Argentina junto con C.A.F. -Banco de Desarrollo de América Latina-. Este proyecto está destinado a los ecosistemas costeros vulnerables del Río Uruguay que abarcan territorios de Artigas, Salto, Paysandú y Río Negro en la orilla uruguaya, y la provincia de Entre Ríos, en la Argentina. El proyecto consiste en la construcción de infraestructuras urbanas resilientes en

terrenos seguros, y la resignificación de tierras inundables ocupadas previamente por asentamientos realojados para prevenir los efectos adversos de la variabilidad y cambio climático, como son el incremento de lluvias torrenciales que, de manera cada vez más frecuente, causan costosas inundaciones en las ciudades costeras del Río Uruguay. En paralelo, el acuerdo impulsará el intercambio de experiencias de mejores prácticas urbanas, ambientales, sociales y culturales.

La financiación de estas iniciativas contará con el aporte de 14 millones de dólares, que serán donados por el Fondo de Adaptación, un mecanismo internacional creado según el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que financia proyectos y programas destinados a apoyar soluciones de resiliencia climática en países en desarrollo. La Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) será el ejecutor de las actividades nacionales del Proyecto en la República Oriental del Uruguay.

El convenio se firmó en un acto realizado simultáneamente en Buenos Aires y en el Parque Nacional Estero de Farrapos, en el departamento de Río Negro, con la presencia de autoridades del área de ambiente en ambos países, encabezados por los ministros Juan Cabandié, de Argentina y Adrián Peña, de Uruguay, junto a un representante de CAF, quien participó desde Buenos Aires. (CAF, 9/10/2020) Uruguay y Argentina también lograron un acuerdo para lanzar la licitación para modernizar la represa Hidroeléctrica Salto Grande, aprovechando fondos del BID. (BN Américas, 13/1/2020) Esta oferta anunciada desde el mes de enero, salió finalmente publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina en el mes de septiembre de 2020: “Llamado a Licitación República Argentina y República Oriental del Uruguay Modernización del Complejo Hidroeléctrico Binacional Salto Grande (RG-L1124) 4694/OC-RG, 4695/OC-RG “Adquisición de tres (3) Bancos de Reactores Shunt de Barra de 500 KV 100 MVAR” 1. Este llamado a licitación se emite como resultado del Aviso General de Adquisiciones que para este Proyecto fuese publicado en el Development Business, edición No. IDB141-02/19 del 19/02/2019. 2. El gobierno de la República Argentina y de la República Oriental del Uruguay han recibido un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo para financiar en su totalidad el costo del Proyecto de Modernización del Complejo Hidroeléctrico Binacional de Salto Grande y se propone utilizar parte de los fondos de este préstamo para efectuar los pagos bajo el Contrato para la adquisición de tres (3) Bancos de Reactores Shunt de Barra de 500KV 100 MVAR – Licitación Pública N° 676. 3.” (Llamado a Licitación - Contrato SG 676 – Boletín Oficial República Argentina, 25/9/2020). Acerca de este convenio, véase también Cabandié, 2020)

Mientras tanto, el conflicto social en la zona del Río Uruguay por el rechazo a la planta de pasta de celulosa de UPM se mantuvo firme en Gualeguaychú a pesar de

la pandemia. La Asamblea Ambiental Ciudadana (ACAG) organizó como todos los años su marcha anual del día 26 de abril, la 16ta edición, pero ante las restricciones establecidas por el gobierno argentino decidió hacerlo en forma virtual bajo la consigna #DesdeCasaEnElPuente. Durante ese día los vecinos podrán viralizar imágenes de las pasadas marchas al Puente General San Martín. Esta iniciativa recibió fue declarada de Interés Municipal en Gualeguaychú, por el Honorable Concejo Deliberante, que por esta acción “ratifica el compromiso de este Honorable Concejo Deliberante hasta obtener la relocalización de la empresa Botnia UPM por tratarse de un emprendimiento efectuado en violación a Tratados Internacionales y afectar por su carácter contaminante a todo el biosistema del Río Uruguay”. (Municipio de Gualeguaychú) Para este 2021, los asambleístas esperan volver a marchar sobre el Puente el 25 de abril, pero exclusivamente en una caravana de autos, para mantener el distanciamiento social. (La Prensa Federal,15/3/2021)

En la Comisión Administradora del Río de la Plata se divisan severos puntos de controversia que son poco conocidos para el público en general, sobre todo del lado lodoso del río. Por un lado, una obra que lleva once años en construcción y que durante el 2020 fue alumbrada por las declaraciones del Embajador Edison González Lapeyre. Se trata del emprendimiento de mayor envergadura que está realizando la Argentina, por intermedio de AYSA (la empresa estatal Agua y Saneamientos Argentinos) denominada “sistema Riachuelo”. Esta obra que ya lleva un 70% de realización consiste en un túnel subacuático que se adentrará 12 kilómetros en el Río de la Plata desde la costa de Buenos Aires, con un diámetro de 4,3 metros, verterá en aguas comunes los desechos pre-tratados de esos seis millones y medio de habitantes que no tienen cloacas, además de las aguas residuales de cientos de industrias. La obra es financiada con un préstamo del Banco Mundial de 840 millones de dólares, a los que se agregaron 245 millones más en octubre del año pasado. Se trata del préstamo más grande que otorgó el banco en todo el continente. El Embajador González Lapeyre, quien fuera uno de los redactores del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo señala:

“Un emprendimiento tan importante, de tantas consecuencias desde el punto de vista potencial en cuanto a la contaminación del Río de la Plata, merecía un régimen de consulta, de intercambio de información. A pesar de eso, la delegación uruguaya de la CARP acepto prácticamente a carpeta cerrada el proyecto argentino”. Y agrega: “El agua que se va a verter está en aguas comunes. Desde 2009 nunca se preguntó nada. Hay una omisión de nuestro país bastante importante”. (González Lapeyre, en El País, 31/8/2020)

Esta nota fue publicada originalmente en el diario El País de Montevideo, con fecha 31/8/2020 y publicada como síntesis de prensa internacional por el sitio

oficial de la Cancillería Argentina, lo que demuestra el interés que ha despertado en ese organismo. Se espera que la obra se complete en el 2022 con lo cual puede anticiparse cierto movimiento en las aguas compartidas para los tiempos venideros.

Una controversia en tiempo presente en la CARP se generó ante la negativa del gobierno argentino, a través de su delegación ante dicho organismo bilateral, presidida por el Embajador Diego Tettamanti, de aceptar el pedido de Uruguay para aumentar la draga del Puerto de Montevideo, de 13 a 14 metros, para mejorar su capacidad para recibir buques de carga. La delegación argentina recurrió a un argumento formal, que consigna:

“Analizada por la DACARP toda la documentación oficial presentada por la DELUR así como todas las respuestas del Uruguay a las preguntas efectuadas por la Delegación Argentina durante el proceso de consulta, surge inequívocamente que el proyecto presentado habla de una profundización de los -12 metros actuales a los -13 metros proyectados” por lo que concluye que si Uruguay quisiera aumentar a 14 metros el dragado, debería realizar un nuevo proyecto, lo que requeriría un nuevo proceso de consulta. (Infobae, 30/3/2021)

Según el redactor del medio argentino que publicó esa noticia, la medida perjudica a los intereses de Uruguay que aspira a competir como puerto de carga con los puertos de Buenos Aires y Rosario. En la nota se resalta el argumento formal que utiliza la delegación argentina para rechazar el pedido y se relaciona esta acción con las desavenencias entre los presidentes de las naciones rioplatenses -que serán relatadas en el siguiente apartado-.

Otro criterio por considerar, para ubicar la cuestión del dragado del Puerto de Montevideo en un contexto más amplio, cuál es la navegación y los sistemas portuarios de la Cuenca del Plata, implica relacionar esta negativa con la polémica abierta en algunos sectores de la Argentina en torno al próximo vencimiento (el 30 de abril del 2021) de la concesión de la Hidrovía del Río Paraná y el proyecto impulsado desde el gobierno de Buenos Aires para el dragado del Canal Magdalena.

Durante el último tramo del 2020 fue creciendo la difusión de voces que desde Argentina alertaban acerca de la concesión de la Hidrovía, como una oportunidad para promover su estatización. Quien encabeza este planteo es el ingeniero naval Horacio Tettamanti, que en los últimos meses levantó una encendida diatriba contra el presidente Alberto Fernández por sus decisiones en torno a la Hidrovía: "El Consejo Federal de la Hidrovía en una comparsa acompañante de la entrega de la soberanía. El gobierno está consolidando un modelo en donde Argentina mira el

río con la ñata pegada al vidrio", decía en el mes de enero próximo pasado, en una entrevista para Rosario Plus. Arguye Tettamanti:

"Esto es parte del Consenso de Washington que entregaba a la Argentina el rol de dejar el agua para entregárselo a las multinacionales. Macri liquidó la soberanía normativa y el remate final lo hace Fernández. Macri entregando la canalización de aguas profundas de Montevideo, que lo entroniza como el puerto troncal no solo de la Cuenca del Plata sino del Atlántico Sur, y finalmente termina la tarea Fernández con el decreto 949 de este año". (Horacio Tettamanti, entrevistado por Germán Mangione para Rosario Plus, 3/1/2021)

El Consejo Federal de la Hidrovía está integrado por los gobiernos de Buenos Aires, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe, El ingeniero Tettamanti hace referencia a la autorización que dio el gobierno de Macri para la canalización de aguas profundas, pero también a la derogación de la disposición 1108, que había redactado precisamente él, cuando se desempeñaba como Subsecretario de Vías Navegables, en el año 2013 bajo el gobierno de Cristina F. de Kirchner. Dicha disposición establecía que las cargas de exportación originadas en puertos argentinos únicamente pudieran ser trasbordadas en puertos argentinos o en aquellos puertos de Estados del Mercosur con los que Argentina tenga acuerdos vigentes de transporte de cargas. (Disposición 1108/2013) El puerto de Montevideo no posee ese tipo de convenios por lo cual quedó automáticamente excluido de los trasbordos de las exportaciones argentinas.

El decreto 949 señala uno de los puntos más significativos en la cooperación bilateral sancionado el 26 de noviembre y publicado en el Boletín Oficial al día siguiente, señala en su artículo primero:

“Delégase en el MINISTERIO DE TRANSPORTE la facultad de efectuar el llamado y adjudicación de la Licitación Pública Nacional e Internacional, por el régimen de concesión de obra pública por peaje, en el marco de la Ley N° 17.520, para la modernización, ampliación, operación y mantenimiento del sistema de señalización y tareas de dragado y redragado y mantenimiento de la vía navegable troncal comprendida entre el kilómetro 1238 del Río Paraná, punto denominado Confluencia, hasta la Zona de Aguas Profundas Naturales, en el Río de la Plata exterior, hasta la altura del kilómetro 239,1 del canal Punta Indio, por la vía del Canal Ingeniero Emilio Mitre y el Río Paraná de las Palmas, Río Paraná Bravo, Río Paraná Guazú, Río Talavera, Río Paraná–Océano Atlántico, a riesgo empresario y sin aval del Estado.” (Decreto 949/2020)

A criterio de Horacio Tettamanti,

"Es un decreto muy quirúrgico y preciso, que no se redactó en Argentina, se nota que está redactado en el exterior. Cuando defina que la navegación argentina en el Río de la Plata se hace por el kilometro 239 (que es la boya frente al puerto de Montevideo), ya que prácticamente condena a la Argentina una ser un país Mediterráneo de cara al futuro, que es el viejo objetivo de las multinacionales, que la argentina no maneje la cuenca de la plata". (Horacio Tettamanti, entrevistado por Germán Mangione para Rosario Plus, 3/1/2021)

La propuesta de Tettamanti es muy concreta y así lo expresó en una entrevista para Radio Nacional: "Lo central es quién administra el río, quién lo define: lo hace el Estado o lo hacen privados". (Horacio Tettamanti, Programa "un gran Plan" Radio Nacional, 2/3/2021)

Sin embargo, como se podía prever en el decreto 949, el presidente Alberto Fernández optó por renovar, provisoriamente, la licitación de la Hidrovía, de cuyo funcionamiento depende el transporte de casi el 80% de las exportaciones que realiza la Argentina y factura más de 300 millones de dólares anuales. La concesión que fue otorgada hace 25 años -durante el gobierno de Carlos Menem- a la empresa belga Jan de Nul y la argentina Emepa, renovada en el año 2010 bajo el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, fue nuevamente renovada a este consorcio que se encarga del dragado, balizamiento, señalización y del cobro de peajes en la Hidrovía, tan solo hasta que se llame a una nueva licitación.

Al parecer, desde el gobierno de las provincias de Buenos Aires y del Chaco existía la intención, siguiendo los argumentos de Horacio Tettamanti, de estatizarla y en última instancia terciarizar el servicio. A los detractores, el presidente Alberto Fernández les respondió: "Muchos me dice que el Estado se haga cargo, pero el trabajo del dragado es un trabajo que hacen muy pocas empresas en el mundo, porque exige una tecnología de altísimo costo, y eso es muy difícil que lo pueda hacer el Estado", dijo Alberto Fernández. Y completó: "Por eso es la idea de la concesión". El presidente argentino instruyó al ministro de Transporte Mario Meoni, para que llame prontamente a una licitación: "Por ahí se prorroga algunos meses, pero queremos hacerlo rápido". (Alberto Fernández, citado por Clarín, 11/4/2021). Hay especulaciones sobre sectores y países que se disputan esa licitación, pero es algo que está por definirse y no hay información oficial aún.

Según el artículo citado, hay presión de las empresas navieras y de las cerealeras para profundizar el calado del río Paraná y llevarlo de los actuales 34 a

38 o, incluso, 40 pies. Esa mayor profundidad permitiría avanzar aguas adentro a los barcos supercargueros de la clase Panamax, que pueden transportar mayor cantidad de toneladas, lo que bajaría el costo del flete. Esta reforma requeriría de un previo informe de impacto ambiental para determinar cualquier complicación en particular sobre las poblaciones aledañas. En este punto se puede advertir la conexión de estas decisiones con dragado del Puerto de Montevideo, a lo que hay que sumar otra decisión por la que estaba bregando también el ingeniero Tettamanti: el dragado del Canal Magdalena.

Este proyecto vio su origen entre los años 2013 y 2014, bajo la gestión de Tettamanti en la subsecretaría de Vías Navegables, y quedó frenado por acuerdo con Uruguay durante el gobierno de Mauricio Macri.

En febrero de 2021 el Ministerio de Transporte de la Nación, a cargo de Mario Meoni, creó la Unidad Ejecutora Especial Temporaria “Canal Magdalena”, a fin de asistir y asesorar en todo lo vinculado al llamado, adjudicación y firma de contrato de la Licitación Pública Nacional e Internacional para la ejecución de las tareas de dragado de apertura, señalización y mantenimiento del sistema del canal. Aparentemente la intención del gobierno argentino es avanzar en el armado de los pliegos y llamar a licitación pública hacia septiembre de este año. Seis meses después se iniciaría las obras que insumirían alrededor de dos años. El Canal Magdalena permitiría articular la actividad portuaria de los puertos fluviales argentinos (Buenos Aires y Paraná) con los oceánicos (Mar del Plata y Bahía Blanca). Acerca de esta iniciativa de reflotar la obra del Canal Magdalena, Horacio Tettamanti sostuvo:

“El Canal Magdalena es una medida geopolítica, a favor de toda la Argentina. No estamos hablando de una obra puntual al servicio de un puerto, aunque es evidente que La Plata tal vez sea uno de los beneficiarios más privilegiados de esta medida trascendente, tal vez la más importante de los últimos 100 años.” (Horacio Tettamanti en Portal Globalsports, 22/12/2020)

Desde Uruguay, recientemente se expresó el descontento por esta iniciativa y según pudo levantar la prensa local, surgirían reclamos de parte de la delegación uruguaya de la CARP para que Argentina realice estudios de impacto ambiental y de navegación. Se dice que en el año 2014 Argentina informó a la CARP la intención de dragar el Canal Magdalena pero que no se llegó a un acuerdo en ese tema entonces ni tampoco recientemente. Sostienen que Uruguay tiene derecho a inspeccionar las obras para ver si se ajustan a lo informado a la CARP, según se establece en el Tratado del Río de la Plata. En concreto, la preocupación que surge

desde Uruguay es que las cargas argentinas dejen de utilizar los servicios del Puerto de Montevideo y que Argentina deje de interesarse en costear el canal binacional de Punta Indio. De momento la cancillería uruguaya emitió un comunicado en el que se informa que está haciendo un seguimiento y evaluación, atendiendo al impacto en la navegación del Río de la Plata. (La Diaria, 8/4/2020)

Mientras tanto, una instancia de cooperación institucional sigue su curso en el seno de la CARP: La Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo (CTMFM), un organismo regional pesquero autónomo, establecido por el Tratado del Río de la Plata trabaja activamente desde los años 70 en pos de la sostenibilidad de los recursos ictícolas. En el transcurso de 2020 la CTMFM convocó a Sesiones Ordinarias en siete oportunidades, todas ellas en la modalidad de videoconferencias a fin de mantener la continuidad de los trabajos en las condiciones excepcionales de pandemia, aunque no pudieron realizarse las campañas conjuntas planificadas, por razones sanitarias. Sin embargo, el pasado 18 de octubre, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación Argentina informó la incorporación del buque “Mar Argentino” a la flota del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero que tendrá como objetivo trabajar en aguas costeras, para procurar el uso adecuado de la actividad pesquera y la sustentabilidad de las especies que habitan en la zona. (Véase Llorente, Mariana, 2021)

Un balance de este conjunto de interacciones bilaterales muestra el claro predominio de instancias de rivalidad en las áreas comercial y geoestratégica, la esterilidad de acciones cooperativas habituales, como lo es el turismo, por razones ajenas a la voluntad de los gobiernos, quienes razonablemente debieron priorizar la sanidad, y algunas instancias de cooperación que no son novedosas, sustentadas en un basamento institucional que ha logrado trascender, gobiernos, regímenes políticos y crisis económicas, como lo son las actividades en Salto Grande, de protección contra el cambio climático y en la CTMFM, dedicada al cuidado de la actividad pesquera y la gobernanza de las aguas compartidas en el Río de la Plata y su Frente Marítimo, que más allá de la voluntad de los gobiernos, se vio interferida por la excepcionalidad de la pandemia.

Encuentros y desencuentros presidenciales

Desde sus respectivas campañas electorales que transcurrieron simultáneamente en el transcurso de 2019, Alberto Fernández y Luis Lacalle Pou marcaron sus diferencias y se vincularon cada uno con el adversario del otro, lo que fue perfilando el tono de la futura relación bilateral a nivel de la diplomacia

presidencial. Un episodio que hoy día resulta por demás curioso es el que protagonizó el entonces candidato Alberto Fernández, cuando realizaba una gira por Europa y fue alojado junto a su pareja Fabiola Yáñez en la residencia del Embajador de Uruguay en España Francisco Bustillo, quien dijo haberlo recibido como “amigo”. En los tiempos del conflicto por las plantas de celulosa en Fray Bentos, ambos compartieron instancias de negociación, representando a Tabaré Vázquez, el diplomático uruguayo, y a Néstor Kirchner, el entonces jefe de Gabinete. Este hecho generó malestar en algunos sectores políticos y de la prensa uruguaya, por lo que el embajador Bustillo se apresuró a aclarar que él realizó la invitación y que lo había acordado previamente con la cancillería. (Subrayado, 3/9/2019)

Cuando asumió la presidencia de la Nación Alberto Fernández, el 10 de diciembre de 2019, el todavía presidente Tabaré Vázquez concurrió a la ceremonia acompañado del entonces ya electo presidente Luis Lacalle Pou, quienes luego de saludar al nuevo mandatario regresaron a su país. (Presidencia de la R.O.U., 10/12/2019). El día que asumió la presidencia Luis Lacalle Pou Alberto Fernández decidió no asistir, a pesar de los intensos esfuerzos realizados desde la Embajada de Uruguay en la República Argentina -por entonces a cargo del Embajador Héctor Lescano- para que estuviera presente. Fernández se excusó explicando que era 1º de marzo y debía hacer su presentación en la Apertura de Sesiones Ordinarias del Congreso Nacional. Algunos observaron que sus predecesores combinaban la hora de apertura de sesiones para poder retirarse temprano y llegar para las ceremonias en la vecina orilla que son exactamente ese día. Hubo quienes especularon con que el motivo de su ausencia era evitar una foto con el también invitado presidente de la República Federativa del Brasil Jair Bolsonaro. El presidente argentino se disculpó manifestando que esperaba concertar pronto una cumbre presidencial y comentó con tono efusivo: “no veo el momento de darle un fuerte abrazo”. (Infobae, 2/3/2020)

Sin embargo el entusiasmo duró poco cuando se percibió el alineamiento de los otros tres miembros del Mercosur (Brasil, Paraguay y Uruguay) para promover una política de apertura comercial que el gobierno encabezado por Alberto Fernández no comparte. El quinto miembro, Venezuela, quedó suspendida del bloque por tiempo indefinido “por ruptura del orden democrático” en el año 2017.

En abril de 2020 la cancillería comandada por Felipe Solá emitió un comunicado por el cual el gobierno argentino declara que “la incertidumbre internacional y la propia situación de nuestra economía aconsejan detener la marcha” de las negociaciones de acuerdos de libre comercio con India, Líbano, Corea del Sur y Canadá. En cambio, seguirá acompañando los acuerdos firmados

con la Unión Europea, aunque el propio presidente Alberto Fernández se manifestó proclive a revisarlos. El presidente argentino sostiene que la apertura económica será letal para el sistema productivo regional y por eso rechaza ahora la decisión de Jair Bolsonaro, Mario Abdo Benítez y Luis Alberto Lacalle Pou proclive a avanzar con dichas negociaciones. El presidente uruguayo consideró que la decisión argentina no afectará las exploraciones en curso. (Infobae, 25/4/2020)

En los meses siguientes las eventualidades de la pandemia incomodaron las miradas y las comparaciones entre los dos presidentes. De un lado la estricta cuarentena que el presidente Fernández impuso desde el mes de marzo para acondicionar el sistema sanitario frente a la amenaza del virus SARS COV-2 que se fueron renovando mes a mes, mientras en la otra orilla el presidente Lacalle Pou apelaba a la responsabilidad ciudadana para autocontrolar sus movimientos sin recurrir a una restricción obligatoria. La medida pareció funcionar en Uruguay y los medios de comunicación argentinos, críticos del gobierno comenzaron a realizar entrevistas a Lacalle Pou para contraponer su figura a la de Alberto Fernández. En el verano 2021 esa política de responsabilidad individual dejó de funcionar ante el entusiasmo veraniego y la explosión de contagios provenientes de la frontera con Brasil

Por otro lado se generó una incomodidad en el gobierno argentino a partir de la iniciativa, ya planteada en la campaña electoral por Luis Lacalle Pou de otorgar beneficios fiscales a los argentinos para que se radiquen en Uruguay, concretamente había afirmado que su intención era que 100 mil argentinos fueran a vivir y a invertir en su país. Fue así que dictó el Decreto N° 163, del 11 de junio de 2020, que estableció dos nuevas causales para adquirir la residencia fiscal; luego se aprobó la Ley N° 19.904 del 18 de setiembre que amplió el plazo de "vacación fiscal" ("Tax Holiday") de 5 a 10 años para exonerar tributos (o pagar otro impuesto de tasa menor); después se dictó el Decreto N° 268 del 7 de octubre que amplió el Régimen General de Promoción de Inversiones, y finalmente se promulgó la Ley N° 19.937 que ofreció beneficios fiscales a los extranjeros ya instalados en el país. Como consecuencia de estas medidas, que contrastan con una mayor presión fiscal en Argentina más las consecuencias económicas y sociales del confinamiento, la migración argentina aumentó tres veces con respecto al año anterior. Los registros de la Dirección General Impositiva de Uruguay indican que en 2019 se habían otorgado 1624 residencias fiscales y que en 2020 esa cifra trepó a 2343 casos. De ese total, los certificados extendidos a ciudadanos argentinos aumentaron de 207, en 2019, a 641, en 2020. (La Nación, 24/2/2021)

En su momento cuando se conoció el decreto en el mes de junio próximo pasado, el embajador argentino Alberto Iribarne relativizó su importancia y

consideró que esta medida podría ser aprovechada por un sector limitado y de elevados ingresos exclusivamente, en una entrevista radial concedida al periodista Emiliano Cotelo. También en esa entrevista, consultado por una iniciativa que es de interés del presidente Luis Lacalle Pou, de dar curso al proyecto a la Hidrovía del Río Uruguay en su curso superior, el embajador Iribarne manifestó que ese tema estaba en una etapa de estudio pero que “requiere estudios de factibilidad y mucha inversión” y “parece difícil que exista demanda” para justificar la obra. (Alberto Iribarne entrevistado por Emiliano Cotelo para el programa En Perspectiva, radio Mundo 1170 AM, 18/8/2020)

Un tema de la agenda argentina con Uruguay, que es de particular sensibilidad para el gobierno de Alberto Fernández es el referido a las islas Malvinas. En una entrevista concedida al medio Página/12 por el embajador Iribarne cuando todavía no había recibido el acuerdo del Senado, éste habló de la existencia de "un importante lobby británico" en Montevideo que posibilitó que se dejaran de lado algunas exigencias. Por ejemplo, que sólo durante el año pasado hubiera 13 vuelos militares de Malvinas, lo que motivó una protesta formal por parte de la Cancillería. Se supone -Iribarne habló de un "acuerdo tácito"- que esos vuelos solo pueden hacer escala en un país del continente en caso de una emergencia, pero no para reabastecerse ni nada por el estilo. (Página/12, 26/2/2020). En años anteriores el gobierno argentino formuló reclamos por el desembarco de naves procedentes de Malvinas en el Puerto de Montevideo y por un stand de los malvinenses en la feria de la Rural del Prado.

Un asunto que ha quedado en estado latente pero podría avanzar el próximo año como fuente de controversias es la construcción de la planta de UPM2 para producir pasta de celulosa a orillas del Río Negro, que es afluente del Río Uruguay y tema por el cual la delegación argentina de la CARU ha venido reclamando un monitoreo que fue rechazado hasta el momento por la parte uruguaya. Curiosamente, la construcción de la planta, que se espera finalice en 2022, es la mayor inversión de la R.O.U. que continuó durante los meses de sequía económica por la pandemia y su continuidad fue un factor clave para amortiguar la caída del PBI uruguayo en el pasado año que fue del 5,6%. (Fuente Uruguay XXI)

Cuando transcurrían los meses de 2020 y aquel abrazo ofrecido por Alberto Fernández en el mes de marzo no se producía, hubo un cambio en el gabinete de Luis Lacalle Pou, renunció el canciller Ernesto Talvi y en su lugar fue designado el embajador en España Francisco Bustillo. La llegada de Bustillo al Palacio Santos abrió las puertas a la esperada cumbre presidencial que se produjo de improviso, sorprendiendo a la prensa especializada de ambas orillas. La cita fue

en la Estancia Anchorena, departamento de Colonia, el 19 de noviembre -en vísperas de un nuevo aniversario de la Batalla de Obligado, que allá por 1845 vio combatir, a ambos lados del campo de batalla a orientales y argentinos- cuando compartieron un asado Alberto Fernández, Luis Lacalle Pou y sus respectivos ministros de Relaciones Exteriores. Según el comunicado de prensa de Presidencia de la R.O.U. en ese almuerzo de camaradería ambos mandatarios conversaron acerca de las disposiciones sanitarias y fronterizas relativas al COVID y trataron varios temas de agenda entre los cuales se destacaron: la Hidrovía Paraná-Paraguay y la del río Uruguay, la situación del Mercosur, las oportunidades de negocios con la Unión Europea, China y, eventualmente, con Estados Unidos, también de las relaciones bilaterales con terceros países y del trabajo en la CELAC. (Presidencia R.O.U. 19/11/2020).

Parecía el inicio de un intercambio más fluido, sin embargo, en marzo de 2021, en ocasión de la celebración de los 30 años del Mercosur, cuando Argentina ejercía la presidencia Pro Témpore, el panorama regional recuperó el tono de un año atrás, incluso con mayor intensidad. La reunión se fue dificultando en una discusión por la “flexibilización” del Mercosur, o al menos el pedido de Uruguay y Brasil para realizar acuerdos por separado sin salir del Mercosur. Entonces Lacalle Pou dijo “Obviamente que el Mercosur pesa, obviamente que su producción pesa en el concierto internacional, lo que no debe y no puede ser es que sea un lastre. No estamos dispuestos a que sea un corset del que nuestro país no pueda moverse”. A su turno, el presidente Fernández respondió: “Si nos hemos convertido en una carga, lo lamento. No queríamos ser una carga para nadie. Una carga es algo que hace que a uno lo tiren de un barco y lo más fácil es bajarse del barco si la carga pesa mucho”. (Infobae, 26/3/2021).

Lo cierto es que los gobiernos de diverso signo político en Uruguay han venido reclamando por la reducción arancelaria y la flexibilización de los acuerdos con terceros países, ya que hace mucho tiempo que el comercio de Uruguay con el Mercosur es invariablemente deficitario, por lo que no sorprende que Lacalle Pou suba el tono de su discurso y lo convierta en acciones. Es así que el canciller Bustillo ha enviado una nota formal a su par Felipe Solá para que en la próxima reunión de ministros de relaciones exteriores y de economía a realizarse a finales de abril, se trate la flexibilización de normas para el comercio con países extraregión, y a tal efecto se convoque además una reunión extraordinaria del Consejo Mercado Común (CMC). Esta historia de disidencias parece ir *in crescendo*.

Reflexiones Finales: un régimen de repartos estancado

La Pandemia del virus SARS-COV2 ha desencadenado una transformación lo que Juan Carlos Puig, adaptando el trialismo jurídico de Werner Goldschmidt a los estudios internacionales, denominaba “régimen internacional de repartos”, de insospechadas derivaciones, especialmente en su dimensión sociológica - progresivamente en su dimensión jurídica en la medida que se vaya generando nueva legislación referida a la circulación internacional y posiblemente al comercio- cuyas consecuencias aún no podemos visualizar.

A nivel regional estas transformaciones han tenido incidencia en el régimen de repartos en la Cuenca del Plata, junto con otras determinaciones procedentes de los regímenes de repartos estatales. Creemos que la relación bilateral entre Uruguay y Argentina conforma un sistema con una dinámica propia que constituye un régimen de repartos rioplatenses, que se caracteriza por una asimetría básica en la composición de los Estados, la autonomía de recursos, la población y el PBI, que durante gran parte de su historia estuvo signada por una dependencia irreductible de Uruguay, que merced a las estrategias de desarrollo de Uruguay y a las dificultades de Argentina se ha ido desmarcando parcialmente.

El impacto del régimen internacional de la pandemia sobre las naciones rioplatenses, como se ha demostrado en las acciones del período 2020-21 ha actuado como catalizador de rivalidades preexistentes, una bifurcación de intereses geoestratégicos, productivos y comerciales que la diplomacia presidencial ha sabido disimular. El diálogo en procura de confluencias faltó. La histórica confraternidad de las sociedades, las instancias institucionales de cooperación, interferidas por la pandemia, resultan limitadas. Como resultado advertimos un estancamiento en la relación bilateral que aspiramos a que sea una contingencia que la vocación integracionista pueda superar.

Bibliografía

- Cabandié, Juan** (2020) “Acuerdo para la adaptación al cambio climático”. En: En: Dos Orillas para la integración regional. Newsletter de la Embajada de la República Argentina en Uruguay y de la representación argentina ante ALADI y MERCOSUR. Año 1, n° 4, diciembre 2020, p.p. 2-3.
- Colacrai, Miryam** (2006) “Pensar la política exterior desde una lectura renovada de la «autonomía»”. En: AA.VV.: La política exterior del gobierno de Kirchner. Tomo IV Vol. 1. Rosario, CERIR – UNR Editora.

- Goldschmidt, Werner** (2005) *Introducción filosófica al derecho. La teoría trialista del mundo jurídico y sus horizontes.* [1960] Séptima edición. Buenos Aires, Lexis Nexis.
- Iribarne, Alberto** (2020) “Palabras del Embajador Argentino ante Uruguay, D. Alberto Juan Bautista Iribarne”. En: *Dos Orillas para la integración regional.* Newsletter de la Embajada de la República Argentina en Uruguay y de la representación argentina ante ALADI y MERCOSUR. Año 1, n°1, septiembre 2020, p. 4.
- Llorente, Mariana** (2020) “La investigación oceanográfica y pesquera en el Río de la Plata”. En: *Dos Orillas para la integración regional.* Newsletter de la Embajada de la República Argentina en Uruguay y de la representación argentina ante ALADI y MERCOSUR. Año 1, n° 6, febrero, 2021, 4-5.
- Puig, Juan Carlos** (1986) “Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX”. En: *Integración Latinoamericana.* Enero-febrero de 1986.
- Puig, Juan Carlos** (1983) *Malvinas y régimen internacional.* Buenos Aires, Depalma.

Fuentes consultadas

- Boletín Oficial de la República Argentina:** <https://www.boletinoficial.gov.ar/>
- CAF Banco de Desarrollo de América Latina:** <https://www.caf.com/>
- CAFESG:** <http://www.cafesg.gob.ar/web/>
- CARP:** <http://www.comisionriodelaplata.org/>
- CARU:** <https://www.caru.org.uy/web/>
- Embajada Uruguay en R.A.:** <http://embajadadeluruguay.com.ar/>
- Embajada Argentina en la R.O.U.** <https://eurug.cancilleria.gob.ar/>
- Municipio de Gualeguaychú:** <https://gualeguaychu.gov.ar/>
- Municipio de Zárate:** <http://www.zarate.gob.ar/>
- Portal del gobierno de la República Argentina:** www.argentina.gob.ar
- Portal de la Presidencia de la R.O.U.** www.presidencia.gub.uy
- Uruguay XXI:** <https://www.uruguayxxi.gub.uy/>
- Clarín:** <https://www.clarin.com/>
- El País:** <https://www.elpais.com.uy/>
- Portal En Perspectiva (Radio Mundo):** <https://www.enperspectiva.net/>
- Globalsports Portal:** <https://www.globalports.com.ar/>
- Infobae:** www.infobae.com
- La Diaria:** <https://ladiaria.com.uy>
- La Nación:** <https://www.lanacion.com.ar/>
- La Prensa Federal:** <http://www.laprensafederal.com.ar/>
- Minuto uno:** <https://www.minutouno.com/>

Página/12: <https://www.pagina12.com.ar/>

Radio Nacional: <https://www.radionacional.com.ar/>

Rosario Plus: <https://www.rosarioplus.com/>

Subrayado: <https://www.subrayado.com.uy/>

Télam: <https://www.telam.com.ar/>

Eje 6: Estudios de Género y Feminismos

Prostitución en Argentina: entre el empoderamiento y la desigualdad

ROCÍO MICAELA BERLANGA

rocioberlanga764@gmail.com

Universidad Nacional de General Sarmiento

Resumen

En el presente escrito se analizará el rol de la prostitución en la reproducción de las desigualdades entre los sexos. En tal sentido, este enfoque estará ubicado sobre las condiciones materiales que dan lugar a la oferta y el consumo del cuerpo de las mujeres.

Asimismo, demostraremos que tanto la trata sexual como la prostitución tienen una misma raíz, ya que se inscriben dentro de una estructura sexista y capitalista, en la cual prepondera el contrato sexual, como legitimador de la explotación de las mujeres.

Por lo tanto, observaremos cómo los Estados y las sociedades utilizan a la trata sexual como un mecanismo jurídico de ocultamiento de la explotación de los cuerpos. Pues, se señalará que tanto en la práctica como en el delito, está presente la coacción y el sometimiento.

Además, destacaremos las consecuencias sociales de la prostitución, así como la centralidad del rol de los Estados para construir sociedades equitativas. Consiguientemente, este escrito propondrá una línea de investigación inminentemente política, que interpelará no sólo al movimiento de mujeres en particular, sino a la sociedad en su conjunto.

Palabras clave: prostitución / trata sexual / sexismo / capitalismo

Las enseñanzas son simples, y nosotras las hemos aprendido muy bien.

Hombres y mujeres son diferentes, absolutamente opuestos. El príncipe heroico nunca será confundido con Cenicienta, Blancanieves o la Bella Durmiente. Ella nunca podría hacer lo que él hace, cuanto menos, mejor.

Andrea Dworkin¹

Introducción

Frecuentemente, en el debate acerca de la prostitución surge un argumento que, si lo examinamos detenidamente, nos otorga las principales cuestiones de las cuales se ocupa el feminismo, el mismo es: “la prostitución es el trabajo más antiguo del mundo”.

Como occidentales, podemos citar varios ejemplos de “prostitutas” que han transgredido las nieblas de la historia. Puede que el ejemplo más recurrente sea el de aquella mujer que le lavó los pies a Jesús de Nazaret y recibió la absolución de sus pecados (Lucas 7:37-50). Sin embargo, sobran modelos de prostitutas que se han relacionado con grandes figuras de nuestra historia, ya sea para obtener poder político, ya sea para asegurarse su propia subsistencia.

No obstante, a diferencia de la esclavitud, el infanticidio, el incesto o cualquier acto considerado “bárbaro” para nuestros cánones actuales, la prostitución no genera indignación. A pesar de que sea una práctica eminentemente violenta, no provoca repudio, al contrario: su carácter antiguo la legitima. Pues, se han elaborado múltiples justificaciones para defender el acceso de los hombres a los cuerpos de las mujeres, una de ellas es la incapacidad que tienen los varones para controlar sus impulsos pasionales.

Sería absurdo analizar la falsedad de aquella constitución biológica sólo presente en la mitad de la humanidad. No obstante, en la actualidad, los deseos de los hombres, la noción de trabajo y su larga data siguen siendo argumentos de gran importancia en el debate acerca de la prostitución. Por lo tanto, autoras feministas de diversas latitudes se posicionaron en contra o a favor de tal práctica, y en base a esta distinción se han conformado dos corrientes contrapuestas: la abolicionista y la regulacionista.

Por un lado, la postura abolicionista sostiene que la prostitución no es un trabajo, y que por el contrario, vulnera a las mujeres y favorece al prostituyente² y al

1 Dworkin, A. (1981) *Our Blood*. Ed. Perigee Books. Traducción propia.

proxeneta³, alimentando, además, las desigualdades entre los sexos. Desde tal perspectiva, la mujer que mercantiliza su cuerpo no lo hace de forma autónoma y consentida, debido a que tal “elección” tiene lugar en un contexto sexista y capitalista. Mediante la definición de la prostitución como una forma de violencia de género, e inescindible de la trata sexual, este enfoque aboga por la criminalización del prostituyente y del proxeneta. Además, quienes se inscriben dentro de la corriente abolicionista, le exigen al Estado los recursos suficientes para empoderar a las mujeres víctimas de explotación sexual, a fin de garantizarles una inserción estable y segura en la sociedad. (Daich, 2012)

En contraste, el regulacionismo se sustenta en la idea de que la prostitución es un trabajo como cualquier otro, cuya estigmatización provoca la violencia que padecen las mujeres prostituidas. En tal sentido, quienes adhieren a esta postura alegan que la criminalización del prostituyente, contribuye a la clandestinidad de la práctica y la precarización de las prostitutas, es por ello que reclaman la legalización del “trabajo sexual”, a fin de garantizarles a las *trabajadoras* sus derechos básicos. Además, arguyen que la prostitución es una elección de empleo legítima, escindida de la trata sexual. (*Ibíd.*)

En definitiva, en este trabajo analizaremos cuál de estos enfoques tiene mayor incidencia en la realidad de nuestro país desde la década de 1990. En tal sentido, observaremos la evolución de las leyes sancionadas en materia de trata sexual, así como la posición que tomó el Estado argentino en relación al mencionado debate. Además, analizaremos dos de los ejes centrales de la discusión entre las autoras abolicionistas y regulacionistas: la noción de trabajo sexual y la centralidad del consentimiento como legitimador de la práctica. El objetivo girará en torno a dilucidar el lugar que ocupa la venta del cuerpo de las mujeres en la estructura sexista.

Por lo tanto, este trabajo estará dividido en cuatro apartados. En el primero de ellos, se examinará brevemente, la historia, las leyes vigentes y las estadísticas recientes de la trata en Argentina, con el objetivo de reflexionar acerca del impacto de la postura adoptada por el Estado argentino en los últimos años. En el segundo apartado, se presentarán los debates nacionales en torno a la prostitución, con el objetivo de observar cómo estos se articulan en la realidad nacional, así como los límites de las nociones de trabajo y consentimiento. En el tercer apartado, reflexionaremos sobre las similitudes entre la trata de personas y la prostitución, concluyendo que ambas formas de explotación contribuyen a la reproducción de las desigualdades entre los sexos, además, haremos hincapié en la importancia de la

2 Persona que le paga a la prostituta para mantener relaciones sexuales. (Galindo, Sánchez, 2007)

3 Persona que coacciona sistemáticamente a la mujer prostituida con el objetivo de arrebatarle gran parte de sus ganancias. (de Beauvoir)

acción del Estado para construir una sociedad equitativa. En el último apartado, estudiaremos la situación actual del debate en la prostitución, principalmente desde la conformación del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidades, con el objetivo de reflexionar sobre las potencialidades que tiene el mismo para alcanzar el horizonte de la equidad.

Trata de personas en Argentina

Desde los inicios de la década de 1930, Argentina se debatió entre el modelo abolicionista, el regulacionista y el prohibicionista⁴. A pesar de que nuestro objeto de estudio sea el periodo que se extiende desde 1995 hasta la actualidad, es menester mencionar un caso paradigmático en materia de legislación de comercio sexual.

A principios del siglo XX, América era un continente prometedor en comparación a la asolada Europa oriental, por lo tanto los Estados nacionales americanos, incentivaron la inmigración masiva, no sólo para poblar sus países, sino también para ampliar la mano de obra. Es en este contexto en el cual surgió la red de trata sexual de carácter transnacional “Zwi Migdal”, la cual tenía por objetivo engañar a mujeres polacas y húngaras (en su mayoría) para prostituirlas en Argentina. (Daich, 2012)

Afortunadamente, y gracias a los reclamos de sus víctimas, la red delictiva fue desmantelada y posteriormente, se tomaron medidas para evitar la prostitución y el comercio sexual. Sin embargo, después de casi cien años, podríamos decir que la trata sigue siendo un problema en nuestro país, es por ello que los gobiernos han ejecutado diversas políticas dependiendo del contexto y los tratados internacionales a los cuales nuestro país suscribió (Varela, 2012). En tal sentido, mencionaremos tres casos paradigmáticos en materia de derecho en los últimos años: el Protocolo de Palermo⁵, el Decreto N°936/2011 y la Ley 26.842. El objetivo de analizar estas políticas está vinculado a demostrar el avance en materia legislativa en relación a la trata de personas.

En esta línea, el Protocolo de Palermo fue firmado en el año 2000, y consistió en un intento por parte de las Naciones Unidas para punir a los cómplices de las

4 El prohibicionismo es un modelo que aboga por la proscripción de la prostitución mediante la criminalización de la prostituta (Ekman, 2015). A pesar de la importancia histórica de esta postura, no nos detendremos a analizarla, puesto que nuestro trabajo reflexiona sobre las tensiones entre el abolicionismo y regulacionismo.

5 Ver: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://www.ohchr.org/documents/professionalinterest/protocoltraffickinginpersons_sp.pdf&ved=2ahUKEwi9wo3br_vvAhXZFrkGHQSVCCcQFjAAegQIBRAC&usq=AOvVaw0quSqtoEVfypuEWhQN11l

organizaciones delictivas, independientemente de si estas estaban o no asociadas a la trata sexual (*Ibid.*). A pesar de que el enfoque de esta política, no estaba centrado en los derechos humanos, es fundamental destacar la importancia de combatir otras organizaciones delictivas, ya que frecuentemente, éstas están emparentadas al tráfico de personas con fines de explotación sexual. (Ekman, 2015)

Sin embargo, no fue hasta el año 2011 que Argentina volvió a demostrar interés en relación a la trata sexual. En tal sentido, fue la ex presidenta Cristina Fernández de Kirchner, quien firmó el Decreto N°936/2011, el cual apunta contra uno de los cómplices de la trata sexual: los medios de comunicación. De este modo, quedaron prohibidos los avisos relacionados a la oferta sexual, con el objetivo de no sólo disminuir la trata de personas con fines de explotación sexual, sino fundamentalmente, lograr “la paulatina eliminación de las formas de discriminación hacia las mujeres”.

Por último, la sanción de la Ley 26.842 del Código Penal, manifestó una de las demandas proclamadas por la corriente abolicionista: la cuestión del consentimiento de la víctima dejaría de ser relevante. En su Artículo N°2 se expresa una nueva noción de trata de personas, centrada en: “el ofrecimiento, la captación, el traslado, la recepción o acogida de personas con fines de explotación, ya sea dentro del territorio nacional, como desde o hacia otros países”. Asimismo, en el Artículo N°6 se garantizan derechos básicos a fin de proteger a la víctima de modo tal que pueda reintegrarse a la sociedad. Finalmente, el Artículo N°127, sanciona a cualquier persona que haya estado involucrada en el delito (en este caso, abarca desde el proxeneta hasta los funcionarios públicos cómplices).

En definitiva, podríamos alegar que en los últimos años, nuestro país ha consolidado el modelo abolicionista, al menos en materia de derecho. Sin embargo, en los hechos la situación es muy diferente, aún faltan políticas que aboguen por una rápida y eficaz reinserción de las víctimas en la sociedad, así como mayores canales para denunciar y dismantelar las redes criminales. (Cobo Bedia, 2016)

La situación actual de la trata de personas en Argentina es preocupante. Recientemente, el Ministerio Público Fiscal reveló las estadísticas provenientes de las denuncias recibidas en la línea 145, la cual tiene por finalidad receptor los testimonios de víctimas o testigos del delito de trata. En tal sentido, durante el año 2019 fueron recibidas un total de 1.796 llamados, en el Gráfico I observaremos qué contenido tenían aquellas denuncias.

Sin embargo, es fundamental destacar que la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (en adelante, PROTEX) –perteneciente al Ministerio Público Fiscal y encargada de realizar tales relevamientos- advirtió que el número de víctimas podría ser incluso mayor. En tal sentido, no sólo es necesario tener

buena recepción en el teléfono móvil e intimidad para contactarse con el organismo, sino fundamentalmente, reconocerse como víctima. Por lo tanto, en su informe correspondiente al año 2019, señala la importancia de las alertas de los vecinos, funcionarios públicos y cualquier testigo, para proteger a los explotados.

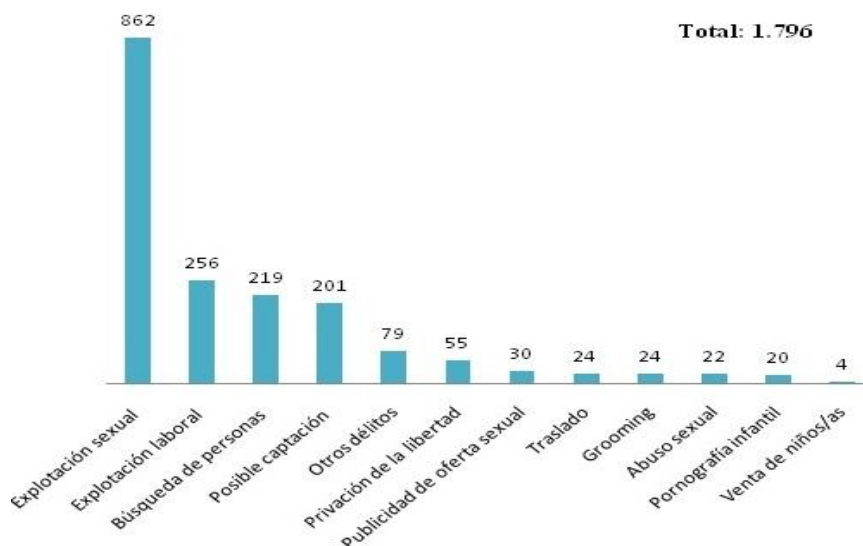


Gráfico I: Denuncias de trata de personas recibidas por la línea 145 durante el 2019. Fuente: cuadro de elaboración propia con datos provenientes de la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX).

En el Gráfico I queda en evidencia que la gran mayoría de las denuncias de trata de personas están relacionadas al delito de explotación sexual, el cual constituye alrededor de un 48% de los llamados recibidos por la línea 145. Posteriormente, se ubican las denuncias referidas a la explotación laboral, la búsqueda de personas y la posible captación; no obstante, estos no superan las 300 alertas. Mientras que el resto de las denuncias no exceden el centenar de llamados, siendo el delito menos denunciado, la venta de bebés y niños/as.

A pesar de que nuestro objeto de estudio sea explotación sexual, es necesario destacar que las mujeres y las niñas también son las principales víctimas de desaparición, oferta sexual, abuso sexual y pornografía, temáticas que deberían estudiarse desde un enfoque feminista. (Ekman, 2015).

Por otro lado, la PROTEX brindó datos sobre el sexo de las víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual, no obstante, alertó que en el caso de la población trans, los números podrían ser superiores, sin embargo debido a las particularidades de este grupo es probable que no hayan podido denunciar su situación. Tales datos pueden apreciarse en el Gráfico II.

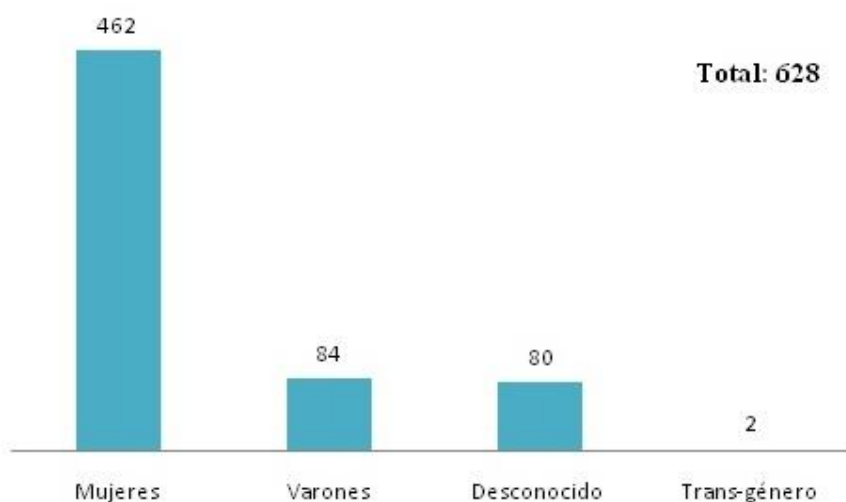


Gráfico II: Sexo/género de las víctimas confirmadas de trata de personas con fines de explotación sexual. Fuente: cuadro de elaboración propia con datos provenientes de la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX), 2019

De estos datos se desprende que la mayoría de las víctimas de trata sexual son mujeres, seguidamente, se han detectado 84 víctimas varones. Asimismo, los casos en los cuales no hay registro acerca del sexo de la víctima y las personas trans, no superan el centenar de denuncias.

A pesar de la utilidad que poseen estos datos para realizar un relevamiento de la problemática, el Estado no investiga acerca del número de mujeres en situación de prostitución ni las condiciones en las cuales viven. Por lo tanto, a continuación, abordaremos qué es la prostitución y sobre qué bases descansa, además, reflexionaremos sobre el discurso de los grupos que intentan legitimar tal práctica, haciendo énfasis en su aparente condición de trabajo, y la centralidad del consentimiento.

Prostitución y trabajo

En la introducción de este escrito, nos hemos referido a una de las definiciones más recurrentes acerca de la prostitución, la misma asimila esta práctica al “oficio más antiguo del mundo”. No obstante, aquella percepción nos abstrae de la realidad de la prostitución, a la vez que legitima su ejercicio mediante su antigüedad y su condición de empleo. Por lo tanto, a continuación, propondremos una definición más certera acerca de la prostitución y reflexionaremos sobre su aparente condición de “trabajo”.

De modo que, en este escrito, la prostitución será definida como el intercambio de sexo por dinero, mediante el cual el varón utiliza el cuerpo de una mujer para su

propia satisfacción, a pesar de la ausencia de deseo por parte de ella (Pateman, 1995). Esta noción tiene, pues, tres claves: la presencia de un deseo unilateral; la legitimación mediante el dinero; y la ausencia de deseo femenino.

Teniendo en cuenta estos lineamientos podríamos decir que la prostitución es esencialmente, la compra-venta del cuerpo de la mujer. Esta noción implica uno de los supuestos patriarcales más antiguos: la mujer es sumisa y está disponible para satisfacer los deseos masculinos (Ekman, 2015), a la vez que refuerza la imagen de los varones como seres incapaces de controlar sus deseos – tal imaginario, no sólo normaliza a la prostitución, sino también, las violaciones y la existencia de la industria pornográfica⁶.

No obstante, la prostitución no se mantuvo inmutable a los cambios de los sistemas de producción y, consiguientemente, al predominio de ciertas políticas públicas. En tal sentido, la misma como mecanismo central de la estructura sexista, fue transformándose y adaptándose a los vaivenes de la historia, aspecto que explicaría no solo su vigencia actual⁷, sino también, su antigüedad.

Específicamente, desde el advenimiento del neoliberalismo, el *comercio sexual* se ha fortalecido, lo cual puede abordarse desde tres claves. La primera de ellas, la impunidad de la dominación masculina, como sistema hegemónico basado en la misoginia y el falocentrismo. La segunda clave, está ligada a la corrupción policial y política, la cual no sólo desdeña el impacto de la prostitución, sino que también, constituye a los funcionarios públicos como cómplices⁸. Finalmente, el proceso de institucionalización de la prostitución y la conformación de los hombres como víctimas de sus pasiones. (Pérez Freire, 2018)

En tal sentido, durante la década del 1990, el concepto de *trabajo sexual*, reemplazó a la antigua –y negativa- noción de “prostitución”. El discurso terminó borrando a los *prostituyentes* (es decir, a los “clientes”), y enalteció a la prostituta, no sólo como mujer libre, sino esencialmente como feminista que decide vengarse del patriarcado, utilizando su arma por excelencia: el sexo⁹. Por ello, la prostitución dejó de ser parte de sistema desigual, en el cual convergían las diferencias entre los

6 Fenómenos tales como la pornografía y la venta de contenido erótico virtual, lograron inmortalizar la prostitución, ambos contenidos tienen una importante influencia, no sólo en la sexualidad, sino también en la cultura en general. Este tema es tratado por Andrea Dworkin en *Pornography: men possessing women* (1981) y por Kajsa Ekman en *El ser y la mercancía* (2015)

7 Varias intelectuales conciben no sólo a la prostitución, sino también a la subrogación de vientres como una nueva forma de explotación sexual, equiparable a la pornografía y a la prostitución. Este tópico es abordado por Carole Pateman en *El contrato sexual* (1995).

8 Incluso, en el citado informe elaborado por la PROTEX acerca de las denuncias de trata de personas, está presente la importancia del silencio o de la acción los funcionarios públicos y las fuerzas de seguridad para sostener o dismantelar redes de trata.

9 Uno de los ejemplos mas notables es el reconocido libro de Virginie Despentes, titulado *Teoría King Kong*, publicado en 2006.

sexos y las clases sociales, y se legitimó como una elección libre, apartando el foco de las potenciales víctimas del comercio sexual. (Ekman, 2015; Cobo Bedia, 2016)

Hablar de Holanda, Suecia o Argentina, no tendría sentido, debido a que estos argumentos fueron reproducidos en las redes sociales, en los medios de comunicación, en la academia y en los videos pornográficos¹⁰, de forma idéntica. No obstante, los Estados tuvieron dos opciones: legitimar este discurso y a la prostitución como trabajo; o rechazarlo y tomar medidas eficientes para erradicar toda forma de comercio sexual (*Ibíd.*). De este modo, Holanda se constituyó como el destino predilecto para el turismo sexual; Suecia, brindó una ley ejemplar en materia de abolicionismo de la prostitución; y Argentina sólo avanzó en materia de derecho hacia la equidad, abstrayéndose de la realidad.

En nuestro país, la organización que lleva adelante la lucha por la regulación de la prostitución y la derogación de la ya mencionada Ley de trata, es la Asociación de Mujeres Meretrices de la Argentina (desde ahora, AMMAR). A pesar de que en sus comienzos, esta tenía como bandera la protección de las mujeres en situación de prostitución utilizando como enfoque los derechos humanos, fue eventualmente, configurándose como referente de las demandas regulacionistas. (Daich, 2012)

Desde sus inicios, AMMAR se ha escindido y, actualmente, forma parte de la Central de Trabajadores de Argentina (CTA). Gracias a las redes sociales y a los medios de comunicación, envían mensajes *feministas y populares* cimentados en la libertad, la autonomía y el placer. Posicionándose en contra de la trata sexual y del proxenetismo, AMMAR elabora sus demandas en torno a la legitimación de la prostitución como empleo, por lo tanto exige derechos como la jubilación, la libreta sanitaria¹¹ y las vacaciones pagas. (*Ibíd.*)

Asimismo, consideran que la actual Ley de trata, estigmatiza el trabajo sexual, a la vez que bloquea la principal fuente de ingreso de estas mujeres y las posiciona como “víctimas”. En relación a aquello, las afiliadas a AMMAR no se perciben como sujetos perjudicados ni por capitalismo ni por patriarcado, sino como personas libres que eligieron su oficio entre tantas otras alternativas. Tal elección podría estar basada en el placer, los beneficios económicos, o la satisfacción de hombres que, de otro modo, no podrían tener relaciones sexuales.

Considerando estos lineamientos, esta asociación define a la prostitución como:

“una actividad ejercida por personas mayores de 18 años que prestan un servicio sexual a cambio de una remuneración económica. En la negociación, las partes involucradas –

10 La creación de la pornografía feminista es ejemplo de aquello.

11 El objetivo de la libreta sanitaria es evitar la propagación de enfermedades e infecciones de transmisión sexual. Una vez más, el foco está sobre la mujer, y no en el prostituyente. No obstante, la libreta no garantiza la veracidad del diagnóstico ni la asistencia por parte del Estado.

cliente/a y trabajador/a sexual- lo hacen por decisión personal y de manera consentida (...)" (www.ammar.org.ar)

Una vez más se demuestra cómo el neoliberalismo, centra el foco sobre el consentimiento, no obstante este es un concepto vacío, apolítico. En tal sentido, es imposible definir una cuestión esgrimiendo como argumento una noción que es independiente de las condiciones materiales. Por lo tanto, al reflexionar sobre la prostitución no sólo se debe tener en cuenta la "libre elección", ya que todas las decisiones que tomamos están sujetas a las estructuras existentes en nuestras sociedades.

Extrapolamos este análisis, a las reflexiones de la izquierda. Desde que el capitalismo se constituyó como el sistema de producción dominante, los hombres fueron expulsados de sus tierras campesinas, y obligados a vivir en condiciones inhumanas en las inmediaciones de las industrias donde trabajaban. Es en este contexto en el cual entró en escena "el contrato de empleo" el cual, cristaliza las desigualdades entre los hombres y los divide en propietarios y no propietarios de los medios de producción, en esta relación, el proletario vende su fuerza de trabajo a cambio de dinero. Si antes el campesino labraba sus tierras con sus propias herramientas y el fruto de su trabajo le pertenecía; ahora el obrero no es propietario de la maquinaria ni de sus productos, por el contrario, su fuerza es vendida como un objeto. En su suma: el contrato de empleo es no consentido, y los proletarios deben firmarlo para garantizar su propia subsistencia. (O'Donnell, 1978)

Esta noción de contrato de empleo no puede ser aplicada a la prostitución. En primer lugar, la prostituta no vende su fuerza de trabajo, por el contrario ofrece su cuerpo. En segundo lugar, en el negocio de la prostitución es central la asimetría entre los sexos: el hombre tiene el dinero, la mujer es la mercancía, por lo tanto, es él quien domina. En tercer lugar, en la prostitución no existe un burgués, ni maquinarias, ni siquiera distinción entre medios de producción y el trabajador, al contrario es el proletario quien compra a la mujer, y ella se convierte en bien. (Pateman, 1995)

Por lo tanto, el análisis de la prostitución está ligado a un contrato más antiguo: el contrato sexual. Las mujeres son forzadas a firmar y como consecuencia, son atadas a los hombres, ya sea a sus esposos, ya sea a sus prostituyentes. De este modo, ellas no sólo son económicamente dependientes de un hombre, sino que son subordinadas a él o a ellos en todos los aspectos de su vida; en esta relación de dominio, ellas solo tienen su sexo. En el contrato sexual, el hombre reafirma su masculinidad a la vez que tiene garantizado el acceso al cuerpo femenino, en este

contexto, las mujeres no pueden consentir libremente, pues su autonomía está viciada. (*Ibíd.*)

Asimismo, las condiciones materiales que empujan a las mujeres a entrar a la prostitución no se deben atribuir solo a la pobreza, sino esencialmente a su propia sexualidad. La mujer es aquel otro incomprendido, cuyo único destino es la satisfacción del hombre, desde niña, este ciudadano de segunda, fue enseñada a ser sumisa; en su juventud, se ha sexualizado como sujeto femenino utilizando como referencia, el deseo de los varones; en su madurez, se constituyó como madre o amante. Así, resta preguntarnos por qué las mujeres no pueden ser totalmente autónomas en un sistema capitalista patriarcal. (De Beauvoir, 2015).

A partir de aquello, ellas deberían cuestionarse por qué los discursos que abogan por la regulación de la prostitución, deciden ignorar las condiciones materiales que aplanan el terreno en el cual son sembrados el sexismo y la mercantilización de sus cuerpos.

En definitiva, en este apartado hemos analizado qué es la prostitución y cuáles son sus causas; además, refutamos la noción que asimila a la prostitución como al empleo. A continuación, analizaremos cómo converge tal práctica con la trata.

Dominación y sometimiento: lo masculino y femenino

Partiendo desde el clásico argumento que legitima la prostitución como “el trabajo más antiguo del mundo”, hemos analizado esta práctica, escindida de su contraparte: la trata sexual. Además, reflexionamos acerca del carácter patriarcal que posee la venta del cuerpo de las mujeres y cómo esta mercantilización no es asimilable a la noción del trabajo. No obstante, aun nos resta dilucidar el carácter antiguo de la prostitución, así como la convergencia entre ésta y la trata sexual, aspectos que serán abordados en este apartado.

Por lo tanto, en esta sección, adoptaremos tres enfoques: el sociológico, el psicológico y el económico¹², con la finalidad de abarcar la complejidad de la mercantilización del cuerpo femenino.

Desde el punto de vista sociológico, retomaremos el pensamiento de los autores estructuralistas, quienes examinan cómo la cultura coacciona y moldea el comportamiento social y las visiones que tienen los agentes del mundo (Bourdieu, 1993). Tal perspectiva fue adoptada por las autoras feministas, quienes comenzaron a analizar no sólo el sexismo contemporáneo, sino fundamentalmente cómo este

12 Esta distinción es meramente metodológica, pues la prostitución es esencialmente política. No obstante, consideramos pertinente incluir otros enfoques, ya que tienen injerencia en la reproducción de la prostitución como institución sexista, en un contexto capitalista.

fue construido históricamente, condicionando el desarrollo de la emancipación femenina.

De este modo, concluyen que existen diferencias sociales tajantes entre hombres y mujeres que, de no ser abolidas, perpetúan la dominación masculina. Haciendo alusión a uno de los lineamientos del *Segundo sexo* (de Beauvoir, 2015), los sujetos sólo se refieren a una persona, independientemente de las construcciones sociales, en la medida en que no saben el sexo de la misma. Eso explica por qué los padres representan de forma diferente al bebe en cuanto saben si es mujer o varón, no sólo le compran objetos rosados o celestes, sino que también trazan expectativas sobre la persona solamente basándose en aquella información. En la actualidad, tal influencia es previa al nacimiento¹³, y se extiende, incluso, hasta después de la muerte.

Este mecanismo que distribuye roles dispares entre hombres y mujeres, es el género, el cual debe ser entendido como un constructo social que perpetúa el carácter activo del hombre y la condición pasiva de la mujer. Sin embargo, su influencia no se limita a aspectos banales, como puedan ser la vestimenta o los colores, también tiene injerencia en áreas importantes, como la política, los negocios y la justicia, donde hombres y mujeres cumplen tareas asociadas a las construcciones masculinas o femeninas, respectivamente. (*Ibíd.*)

Por lo tanto, no podríamos analizar a la prostitución ignorando la influencia del género, ya que este ubica a las mujeres en posiciones inferiores, en las cuales solo deben complacer o cuidar, ya sea como madres, ya sea como amantes. A pesar de que el género no se manifiesta de forma idéntica en todas las épocas, siempre tuvo la misma función: establecer jerarquías entre los sexos.

Desde esta perspectiva, sería imposible pensar a la prostitución como libre elección, pues esta es heredera de, tal vez, la estructura más antigua del mundo: aquella que reproduce el dominio masculino.

De manera similar, el aspecto psicológico de la prostitución no puede analizarse sin tener en cuenta el impacto del género como herramienta política. Tanto las mujeres como los hombres tienen roles distintos en la prostitución: ella complace, él elige, ya nos hemos referido cómo aquello perpetúa la idea del hombre como dominante, sin embargo las consecuencias que produce este acto en la psiquis, son ocultadas por el discurso que asimila la prostitución al trabajo.

En el segundo apartado, hemos definido a la prostitución como la compra y venta de sexo. Podríamos sostener que sin el dinero, las relaciones sexuales no deseadas por la mujer, serían consideradas violaciones, y de este hecho son conscientes ambas partes de la “transacción”. Por lo tanto, el comercio sexual

13 Incluso, previa a la concepción si pensamos en los niños/as subrogados/as.

genera graves consecuencias psicológicas, tanto en la prostituta como en el prostituyente: ellas se disocian de la realidad, ellos exaltan su *yo*. (Cobos Bedia, 2016; Ekman, 2015; Pérez Freire, 2018; Rodríguez, 2012)

Por una parte, las mujeres saben que el acto sexual coaccionado por el dinero es una violación: no lo desean, su consentimiento fue comprado. Deben soportar ese abuso, y lo hacen evadiéndose de la realidad: consumen sustancias ilegales, impiden que el prostituyente toque ciertas partes de su cuerpo, piensan qué harán en cuanto retornen a su hogar, se imaginan en otro sitio, usan nombres diferentes. De este modo, ellas protegen su *yo*: el “cliente” no puede penetrar su ser, su subjetividad, las consecuencias de la disociación son atroces: desde adicciones hasta estrés postraumático. (Rodríguez, 2012; Ekman, 2015)

Por su parte, los hombres, cumplen el rol activo. Ellos no deben protegerse, al contrario: reafirman su virilidad. No es extraño que compartan a una prostituta con sus amigos¹⁴, ni mucho menos que en las empresas, se festejen las firmas de contratos exitosos con la presencia de ellas. Esto se debe a que los hombres utilizan a estas mujeres como un vínculo, o mejor aún, como un canal para reafirmar la fraternidad viril entre sus congéneres, pues la prostitución les recuerda aquello que no son: no son objetos pasivos. (Ekman, 2015; Pateman, 1995)

Las consecuencias psicológicas y la política, parecen estar estrechamente vinculadas, pues es claro que las condiciones que engendran la desigualdad entre los sexos conlleva a que los individuos se perciban con roles asimétricos. No obstante, cabe aclarar que sin el género no existiría la prostitución, por lo tanto esta última sólo se halla en una sociedad sexista.

En relación a la economía, podríamos alegar que la prostitución como bien en el mercado, es insostenible. Pues, no existen tantas mujeres en situación de prostitución como para paliar la demanda, por lo tanto se hace necesaria la intervención de la trata sexual. (Ekman, 2015)

Además, los hombres exigen mujeres variadas, de etnias diferentes, que se atrevan a hacer actos aberrantes, los cuales no podrían ser realizados por sus esposas o sus parejas, pues ellas no merecen ser humilladas. En esta línea, luego de regular la prostitución, Alemania y Holanda se han convertido en los destinos predilectos de la trata sexual, pues ofrecen excelentes servicios: desde mujeres musulmanas hasta menús, para que el hombre elija que mujer se adapta mejor a sus necesidades. (*Ibíd.*)

Sin embargo, el aspecto económico no se limita a unos burdeles: la prostitución genera beneficios a los Estados. China, Tailandia, Holanda...Son ejemplos de países

14 Cabe mencionar el crecimiento exponencial de las “violaciones grupales” y el éxito de las categorías pornográficas que aluden al sometimiento de una mujer por parte de varios varones.

en los cuales una buena parte de la economía se sustenta gracias a la mercantilización de las mujeres. Incluso, los organismos internacionales de créditos han recomendado a los países con grandes deudas que legalicen la prostitución, ya que esta es una fuente de dinero segura que garantiza, incluso, el turismo. (Cobo Bedia, 2016; Ekman, 2015)

Es decir, sobre los cuerpos de las mujeres, se ha construido un imperio comercial: turismo sexual, revistas y películas pornográficas, burdeles, clubes nudistas, sólo por señalar algunos negocios. El mismo les recuerda a hombres y mujeres la existencia del contrato sexual y del derecho sexual masculino: ellos pueden acceder a los cuerpos de ellas; ellos tienen el poder, ellas son simples subordinadas (Pateman, 1995). En suma: la prostitución es un hecho político. No puede ser analizada sin tener en cuenta la estructura sexista que reproduce la opresión de todos los hombres sobre todas las mujeres. Por lo tanto, los varones no sólo compran los cuerpos, sino esencialmente, la subordinación femenina y el placer del dominio. (Femenías, 2014)

Por lo tanto, las distinciones entre trata sexual y prostitución son meramente ideológicas, ya que ambas se inscriben dentro del contrato sexual de dominación masculina. Más aun: la prostitución como construcción simbólica y social, ha operado a favor de la hegemonía política y económica, y el despliegue de la trata sexual es sólo circunstancial. Es por ello que el delito solo oculta a la prostitución como explotación del cuerpo de las mujeres, construyendo dos imaginarios: existen mujeres que pueden ser explotadas sexualmente –las víctimas de trata- y otras que gozan de aquella explotación –las prostitutas. Consiguientemente, las primeras son defendidas por la ley y, las segundas son excluidas y utilizadas por el Estado como carne de cañón. Es decir, no existen diferencias entre ellas, pues todas son víctimas de las desigualdades que producen la estructura sexista, sin embargo, este mecanismo es útil para ocultar la dominación masculina, inherente de la mercantilización del cuerpo femenino. (Pérez Freire, 2018; Rodríguez, 2012)

Una vez más se demuestra que la prostitución no es un empleo: aquí no se cotiza ni la fuerza de trabajo ni un producto: se está ofreciendo un cuerpo. Esta situación vulnera a las mujeres como categoría sexual, a la vez que reproduce su rol pasivo en la sociedad. Por lo tanto, la prostitución y la trata sexual -su antigüedad y su vigencia- están relacionadas a la ley del derecho sexual masculino, la cual se inscribe en el contrato sexual y garantiza el acceso al cuerpo femenino. (Pateman, 1995)

Sólo bajo la lente del análisis de las condiciones históricas y materiales, podríamos develar el misterio que encierra el argumento citado al principio de este escrito “la prostitución es el trabajo más antiguo del mundo”. Ya hemos dicho que

no podría ser considerado una labor y, teniendo en cuenta las reflexiones que presentamos en este texto, podríamos afirmar que su carácter temporal está relacionado al nacimiento de la dominación masculina. Por consiguiente, el razonamiento debería trocar y adoptar la siguiente forma: “la prostitución es la opresión más arraigada del mundo”.

Pues, hablar de la temporalidad de tal práctica no debería ser motivo para legitimarla. La sociedad y los Estados deben considerarla como un problema que pone en riesgo a todos/as: induce a los hombres a probar constantemente su virilidad a la vez que, condena a las mujeres como mercancías. Sólo en la medida en que exista auténtico interés en constituir sociedades igualitarias, la prostitución será considerada como una cuestión prioritaria, pues no se podrá edificar una nación equitativa mientras las mujeres sigan siendo percibidas como potenciales objetos para la satisfacción de los deseos masculinos. En este sentido, el Estado como garante de los derechos de los ciudadanos, debe incluir por primera vez, a las mujeres como parte de aquella ciudadanía, ya que ellas ostentan sus derechos civiles, políticos y sociales, no obstante, no serán parte de la vida pública en tanto sus cuerpos puedan ser ofrecidos en el mercado de bienes.¹⁵

Además, el Estado debe abandonar su carácter proxeneta y liberar a las mujeres de la dominación masculina. Debe dejar de considerar a la mitad de sus habitantes como bienes de cambio a fin de generar divisas y ganancias económicas. Pues, esto no sólo reproduce los roles de género, sino que subsume la sociedad en la creencia de que todo puede ser comprado y vendido. Al respecto, María Galindo dice:

(...) (E)l carácter masculino del Estado: ya no solamente relacionado como padre, sino con su patrón proxeneta que viene de explotador y mutilador del cuerpo de las mujeres. El decir “Estado proxeneta” nos aclara el lugar de objetos sexuales de intercambio que ocupamos las mujeres en todas las sociedades y culturas del mundo. Nos aclara también la negación de nuestra condición de sujetos. (...) Por eso el universo de la prostitución es un pendiente de todos los sistemas políticos, de todas las ideologías, y de todas las culturas del mundo, de norte a sur y de este a oeste. El Estado proxeneta, es definitivamente una manera de jerarquizar las relaciones sociales en una determinada sociedad”. (Galindo, Sánchez, 2007, pp.81)

En suma, podríamos alegar que prostitución y trata sexual convergen y se retroalimentan en la medida en que la sociedad sigue jerarquizando a los sujetos de acuerdo a su sexo. La misma no sólo debe ser limitada en sus aspectos sociológicos,

15 Aquí hacemos referencia a la pornografía y a la subrogación de vientres como otras formas de mercantilización del cuerpo de las mujeres. Se entiende que el abolicionismo incluye una perspectiva a favor de la destrucción de toda explotación sexual.

psicológicos y económicos a la relación entre prostituta y prostituyente; pues se debe adoptar una mirada política que abarque al conjunto de la sociedad. En este sentido, el rol del Estado es fundamental: debe abandonar su carácter proxeneta e incluir a las mujeres en la ciudadanía.

Reflexiones finales

Como hemos demostrado a lo largo de este escrito, Argentina es un país abolicionista en materia de derecho, no así en los hechos. El Estado nacional continúa ignorando la situación de las mujeres prostituidas, así como la centralidad de la asistencia para que las víctimas vuelvan a insertarse en la sociedad.

Como consecuencia de la cantidad alarmante de femicidios, en los últimos años, las mujeres comenzaron a manifestarse masivamente contra la violencia sexista y, gracias a los medios de comunicación, han ingresado en la opinión pública debates en relación a las desigualdades entre los sexos, como también la importancia del Estado para proteger a las mujeres de sus agresores. Consiguientemente, la sanción de la Ley contra la violencia de género¹⁶ así como la posterior, Ley Micaela¹⁷, han cobrado notoriedad y legitimaron tales reivindicaciones.

Tal organización derivó en, tal vez, uno de los hechos políticos más grandes en los últimos años: la demanda por la despenalización del aborto. Una ley de tal envergadura, no sólo salvaría la vida de las mujeres, sino que también evitaría que ellas críen hijo/as que no decidieron parir; en suma: la legalización del aborto significaría un paso importante en la capacidad de decisión de las mujeres.

Sin embargo, los reclamos contra la violencia de género y la despenalización del aborto, se articularon en *slogans* individualizantes como “mi cuerpo, mi decisión”, o “si no vuelvo, rompan todo”. Es en este contexto en el cual gana relevancia, el discurso regulacionista, articulado en torno a la libertad, la sororidad, el placer y la autonomía. Una vez más, los medios de comunicación y las redes sociales se hicieron eco de estas voces y asimilaron el feminismo a estas palabras apolíticas.

En medio de este clima de cambio, tienen lugar las elecciones presidenciales del año 2019, en las cuales asume como presidente el candidato peronista, Alberto Fernández, quien presentó su propio proyecto de ley para legalizar el aborto, a la vez que creó un organismo novedoso: el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidades. Su ministra señala entre sus principales objetivos la promoción de

16 Ver: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/152155/norma.htm>

17 Ver: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://www.argentina.gob.ar/generos/leymicaela&ved=2ahUKEwil85qpr_vvAhVSDrkGHUkGC3gQFjAKegQIMRAC&usq=AOvVaw15E7vOn2oTiZU4y7b9ZqM5

“los derechos de las niñas, mujeres, lesbianas, travestis, trans y personas no binarias para que se reconozcan de manera sustantiva: en la realidad cotidiana de cada uno, una y une”, además, sus acciones están centradas en erradicar la violencia de género e impulsar la igualdad, utilizando como parámetro los derechos humanos. (Gómez Alcorta, 2019)

Este escrito es discursivamente admirable, pues, es ampliamente compartido el deseo de los hombres y las mujeres por terminar con la violencia y las desigualdades. Sin embargo, el ministerio no parece tener una buena brújula, ya que su máxima autoridad ni siquiera menciona una de las causas más relevantes de la desigualdad: la mercantilización del cuerpo femenino.

Un organismo de tales características podría ser decisivo en la vida de las mujeres víctimas de explotación sexual. Un ejemplo del alcance de la acción política, es la ONG “Madres Víctimas de Trata”, la cual tiene por objetivo el rescate de las mujeres víctimas de explotación sexual y la abolición de la prostitución. Si esta organización ha salvado decenas de vida con escasos recursos, resta preguntarnos qué podría lograr un ministerio.

Afortunadamente, en nuestro país existen varios organismos que se encargan de salvar a las mujeres víctimas de trata, sin embargo estos rescates son dificultosos, pues ellas carecen de oportunidades y recursos para reinserirse en la sociedad. En este punto, el ministerio haría la diferencia: desde un programa de becas para mujeres víctimas de explotación sexual, hasta la creación de un cupo laboral en el Estado para ellas, pasando por la incorporación de la importancia del deseo bilateral en la Ley de Educación Sexual Integral¹⁸. Claramente, estas acciones sólo se podrían planificar articulando la acción de diferentes carteras, en un plan para lograr la igualdad entre los sexos.

Por lo tanto, sería utópico soñar con la erradicación de la violencia y las desigualdades, sin tener en cuenta el rol central de la mercantilización del cuerpo de las mujeres. Asimismo, sería imposible la coexistencia entre los derechos humanos y la prostitución, ya que en el intercambio de sexo por dinero, la mujer pierde su condición humana y se constituye como un objeto dispuesto a satisfacer los deseos masculinos. En suma: es incongruente la construcción de una sociedad igualitaria mientras la mitad de la población pueda ser un potencial objeto en el mercado.

En suma, la brújula del ministerio debería ser clara: abogar por la abolición de las categorías jerarquizantes del género y promover la destrucción del contrato

18 Ver: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/121222/norma.htm&ved=2ahUKewiBqYG7sPvAhVZHbkGHR2IBcEQFjAeegQILhAC&usg=AOvVaw3ctxCTeiRDHQ-HS_OfsYJ_

sexual. Ya que, ignorando la importancia de la prostitución, sólo se condena a una generación más de mujeres a ser concebidas como sujetos subordinados, a la vez que se pone en riesgo a cientos de personas. La acción del Estado no sólo es esencial, es urgente.

En definitiva, en este escrito hemos abordado la importancia de la prostitución como factor central en las desigualdades entre los sexos, haciendo énfasis en el caso argentino desde la década del '90 del siglo pasado hasta la actualidad. De este modo, hemos analizado tanto las políticas que se han adoptado en materia de explotación sexual, así como los debates que estuvieron en boga en la sociedad en los últimos años. Como conclusión, podríamos destacar la centralidad del accionar del Estado, así como la relevancia del análisis del movimiento feminista para, no sólo establecer los cimientos para alcanzar la equidad entre los sexos, sino fundamentalmente, hacer realidad este proyecto.

Bibliografía

Bourdieu, Pierre (1993) *Cosas dichas*. Ed. Gedisa S.A.

Cobo Bedia, Rosa (2016) "Un ensayo sociológico sobre la prostitución". *Política y Sociedad*, vol. 53, pp. 897-914. Recuperado en: <https://www.dilemata.net/revista/index.php/dilemata/article/view/326>

Código Procesal Penal. Ley 26.842 del 2012. 26 de diciembre de 2012 (Argentina). Recuperado en: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/205000-209999/206554/norma.htm&ved=2ahUKEwjTtrqVsPvAhX8HLkGHbfWAscQFjACegQIDRAC&usg=AOvVaw3nCrUOusuI_YIppqBTe4S6U

Daich, Deborah (2012) "¿Regulacionismo o reglamentarismo? Aportes de la antropología feminista para el debate local de la prostitución". *Runa*, vol. XXXI, 71-84. Recuperado: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96282012000100004&lng=es&nrm=iso&tlng=es

De Beauvoir, Simone (2015) *El segundo sexo*. Ed., Cátedra.

Decreto 936 de 2011. Por el cual se promueve la erradicación de la difusión de mensajes e imágenes que estimulen o fomentan la explotación sexual. Recuperado en: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/205000-209999/206554/norma.htm&ved=2ahUKEwjTtrqVsPvAhX8HLkGHbfWAscQFjACegQIDRAC&usg=AOvVaw3nCrUOusuI_YIppqBTe4S6U

- Ekman, Kajsa E.** (2015). *El ser y la mercancía: prostitución, vientres de alquiler y disociación*. Ed. CENESEX.
- Femenías, María L.** (2014) “Debates en torno a la prostitución. Reflexiones desde Buenos Aires”. *Dilemata*, vol. 16, 31-53. Recuperado en: <https://www.dilemata.net/revista/index.php/dilemata/article/view/326>
- Galindo, María y Sánchez, Sonia** (2007) *Ninguna mujer nace para puta*. Ed. Lavaca.
- Gómez Alcorta, Elizabeth** (13 de diciembre de 2019). *Casa Rosada Presidencia*. El Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidades. Recuperado en: <https://www.casarosada.gob.ar/gobierno-informa/46609-el-ministerio-de-las-mujeres-generos-y-diversidad>
- O'Donnell, Guillermo** (1978) *Apuntes para una teoría del Estado*. Recuperado: <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/O%2520DONNELL%2520Guillermo%2520-%2520Apuntes%2520para%2520una%2520teoria%2520del%2520estado.pdf&ved=2ahUKEwiBoo7SrvvAhVAFbkGHStZCLAQFjAAegQIAxAC&usg=AOvVaw3idccmto9v2m uAxVj7zwEW>
- Pateman, Carole** (1995) *El contrato sexual*. Ed. Anthropos.
- Pérez Freire, Silvia** (2018). “Imaginario social de la prostitución y la trata sexual: transferencias de la invisibilidad”. *Atlánticas. Revista Internacional de Estudios Feministas*. Recuperado en: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/21868/Atl%25C3%25A1nticas_3_2018_4.pdf%3Fsequence%3D3%26isAllowed%3Dy&ved=2ahUKEwilmLfDrvvAhXLHLkGHeYrAosQFjAAegQIBRAC&usg=AOvVaw1qKuJ86xbSmxskyBuGgoby
- Procuraduría de Trata y Explotación de Personas.** (2020). “Informe anual línea 145: 2019”. Recuperado: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://www.mpf.gob.ar/protex/files/2020/08/Protex-informe-Li%25CC%2581nea-145_v1.pdf&ved=2ahUKEwjbtoryRr_vvAhXJILkGHANiA8UQFjAAegQIBRAC&usg=AOvVaw19XqcROrMi_4mdf7PCkMQo
- Rodríguez, Marcela V.** (2012) “Tramas de la prostitución y la trata con fines de explotación sexual”. *Documentos de Trabajo*, Centro Interdisciplinarios para el Estudio de Políticas Públicas, vol. 84, pp. 3-28. Recuperado en: <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://www.ciepp.org.ar/imagenes/ciepp/docstrabajo/doc%252084.pdf&ved=2ahUKEwiI987srrvvAhVkiBkGHd64AlMQFjAAegQIBRAC&usg=AOvVaw3UtTI3opAvbofXrOE8KioH>
- Varela, Cecilia I.** (2012) “Del tráfico de las mujeres al tráfico de las políticas. Apuntes para una historia del movimiento anti-trata en Argentina (1998-2008)”. *Revista*

Publicar- en Ciencias Sociales y Antropología, 1-2. Recuperado en:
https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/publicar/article/download/1565/3006&ved=2ahUKEwj_jan6rvvvAhWEIbkGHSZBD94QFjAAegQIBBAC&usg=AOvVawohqSxmoRofRqcfOTaayJZo

Análisis del colectivo #Ni Una Menos# en las noticias: actores, situaciones y acciones en la Ciudad de Rio Cuarto

JULIETA CAPELARI

julieta197643@gmail.com

Universidad Nacional De Rio Cuarto

Introducción

El 11 de mayo del 2015, la periodista Marcela Ojeda utiliza la red social *Twitter*¹ para difundir un mensaje que pone en aviso a la sociedad que las mujeres “*algo realizarán*” con el fin de terminar con la violencia de género en nuestro país.

El mensaje reza, “**actores, políticas, artistas, empresarias, referentes sociales... mujeres, todas, bah... ¿no vamos a levantar la voz? NOS ESTÁN MATANDO**” (@Marcelitaojeda).

El corto mensaje enviado por la periodista es el antecedente directo de lo sucede luego el 3 junio del 2015, cuando miles de mujeres se movilizan bajo el lema #NiUnaMenos por las calles de Argentina.

Lo que empieza tímidamente con el envío de un Tuit se transforma en uno de los acontecimientos masivos más importantes de los últimos años en la República Argentina. La razón de la movilización: basta de violencia de género, basta de femicidios.

Si se atiende a las cifras, la violencia contra las mujeres es alarmante en el país. Según la organización La Casa del Encuentro, una mujer es asesinada cada 30 horas en Argentina. Además, el estudio de la organización indica que entre el año 2008 y octubre de 2015 se produjeron 2.041 casos de femicidios en todo el país.

Esta es la principal razón por la que las mujeres comienzan a visibilizar la problemática de la violencia bajo la consigna #NiUnaMenos con la intención de hacerse *ver* y *oír* por la sociedad toda, pero especialmente por quienes tienen responsabilidades políticas para cambiar las leyes.

¹ Twitter es un servicio de *microblogging*, creado en EEUU por J. Dorsey en el 2006. Actualmente se estima que tiene 500 millones de usuarios, generando 65 millones de tuits por día. En Argentina se calcula que hay 11.8 millones de usuarios que producen aproximadamente 14 millones de mensajes cada día. (<http://www.infotechnology.com/online/Twitter-tiene>) –recuperado el 15/3/2017-.

Los medios de comunicación no quedan excluidos de ese contexto. Los principales diarios, radios y canales de televisión del país hicieron suyo el reclamo de las mujeres. Sobre todo, porque el impulso inicial provino de un grupo de mujeres periodistas vinculadas a los medios capitalinos con cobertura nacional.

#NiUnaMenos estaba en marcha. Y lo estaba porque se constituyó un “colectivo” de mujeres que consideraron unirse más allá de las diferencias políticas, culturales e ideológicas, bajo un denominador común: basta de violencia contra las mujeres. Pero, además, como expresa María Pía López (2015), era necesario visibilizar la violencia buscando un efecto que permitiera atenuar la intencionalidad de quienes llevan a cabo los hechos violentos. Es que, dice la investigadora, quien ataca por lo general crea una “escena pedagógica” que puede funcionar como un llamado de orden al contexto contiguo de la víctima: creerse dueño del cuerpo de la mujer, del ámbito donde se llevan a cabo las relaciones familiares o grupales.

Ese es el fenómeno social que recogen los medios de comunicación a lo largo del país. Una sociedad sacudida y movilizada por los acontecimientos que ponen en el centro del debate la necesidad de frenar definitivamente la violencia de género que causa un número significativo de víctimas.

Así, el ecosistema mediático genera visibilidad pública a la problemática. Iniciada en los medios capitalinos, *#NiUnaMenos* se expande rápidamente por el resto de los medios del país. A la difusión que realizan los medios tradicionales se les une la presencia de la problemática en las redes sociales, lo que permite aumentar la llegada a sectores sociales que por diversos motivos consumen poco o casi nada de los medios tradicionales.

En este contexto, el diario local, *Puntal*, no es la excepción. Produce un conjunto de noticias que tiene como eje el problema de la violencia de género, en las que incluye básicamente información local. El proceso de inclusión de este tipo de notas apela a una serie de estrategias que hacen de la noticia un acontecimiento comunicacional particular que incide en la manera de crear la agenda temática sobre *#NiUnaMenos* y sus conexiones con la violencia contra las mujeres: el uso de la sección local como espacio privilegiado es una de las estrategias utilizadas por el periódico para difundir la problemática de la violencia de género.

Justamente, el objetivo del escrito es analizar cómo el diario local, *Puntal*, aborda la problemática de *#NiUnaMenos* en la producción de sus noticias. Y en términos específicos, reconocer la manera en que el matutino produce las noticias referidas a las distintas acciones y manifestaciones en que se plasma la violencia de género en las páginas del diario local.

Con ello se logrará reconocer los modos y estrategias comunicacionales predominantes en el momento en que el matutino produce las notas. Como todo

medio de comunicación, *Puntal* propone, por ejemplo, un conjunto de marcos o encuadres principales que permite reconocer la organización que tienen las noticias referidas a la violencia de género, presentadas a la opinión pública. Y paralelamente, las noticias forman parte de una estrategia general del medio que intenta fijar una determinada agenda de temas y eventos para ser seleccionados por los lectores.

¿Qué se visibiliza del problema?, ¿a quiénes se pone en el espacio público?, ¿qué se dice sobre ellos? Estas son algunas de las inquietudes que orientan el escrito.

#NiUnaMenos, características generales

La caracterización de *#NiUnaMenos* debe ser entendida desde una mirada crítica sobre los marcos interpretativos que proponen los clásicos estudios de los movimientos sociales.

La literatura especializada sobre este tipo de movimientos hace una distinción entre viejos y nuevos movimientos sociales. Los primeros están relacionados con los procesos productivos, donde el eje de análisis es la disputa entre clases sociales antagónicas y contradictorias. Se refieren sobre todo a los movimientos obreros de principios del siglo XX. Aunque algunos de estos movimientos aún perduran, los cambios ocurridos en los modos de producción son sustancialmente diferentes a los existentes hace casi un siglo: reducción de la cantidad de mano de obra empleada, modernización tecnológica de los procesos productivos, avance en las áreas de servicio (Fernández, A. 1991).

Los nuevos movimientos sociales están apegados a realidades culturales, sociales y políticas emergentes en la década de 1970. Su eje fundamental es reconocer expresiones de una ciudadanía que busca generar condiciones para nuevas formas de hacer política, integrando sujetos plurales y diversos. Se priorizan procesos de relaciones horizontales entre los participantes, donde la comunicación no remite necesariamente a los medios tradicionales sino al diálogo entre las personas. Son procesos proclives a vehicular de manera efectiva la 'unidad indisoluble' entre teoría y praxis social. Muchas veces de carácter inorgánico, lo que dificulta la continuidad temporal de este tipo de movimientos. No obstante, renuevan la problemática sobre el poder, lo cuestionan, lo interpelan en las distintas interfaces de la sociedad.

#NiUnaMenos comparte algunas de las particularidades de los nuevos movimientos sociales, aunque no debe ser encorsetado en esos límites, toda vez que

desde su propia denominación aglutinadora modifica los parámetros de los movimientos sociales. Ya no un movimiento social sino un “colectivo” social. Ya no la diversidad de acciones, sino el reclamo social de un sector puntual, las mujeres, frente a acontecimientos que las afectan como género.

Un “colectivo social” define un agrupamiento social en la que sus integrantes comparten ciertas características o trabajan en conjunto por el cumplimiento de un objetivo en común. Esa búsqueda resulta más amplia que lo meramente clasista u otra delimitación. Así, por ejemplo, los grupos sociales que pujan por los derechos de la diversidad sexual se convierten en un colectivo social cuando sus reclamos se constituyen en el eje de las acciones sociales de sus participantes.

Un colectivo social es, entonces, una agrupación que conlleva la participación y movilización de los interesados en que se modifique una situación particular. El caso de *#NiUnaMenos* forma parte de este campo de acción colectiva. Ya se conoce, desde los estudios de M. Weber (1998), que toda acción social tiene una impronta: la intencionalidad de los actores involucrados de producir situaciones significativas para modificar el contexto existente.

La intencionalidad explícita de actuar, en el caso del colectivo social *#NiUnaMenos*, queda expuesta de manera pública en el primer mensaje enviado a través de la red social Twitter. Allí se alerta que están matando a mujeres y que hay que hacer algo para frenar los femicidios.

#NiUnaMenos aparece en el horizonte social como un espacio, un lugar de encuentro, que cobija a todas aquellas personas que en diversas situaciones se vieron violentadas. Es un espacio que además hace fermentar una idea diferente a los reclamos y reivindicaciones anteriores de los sectores feministas. Ya no es un problema entre sexos opuestos, sino el reclamo por frenar un tipo de violencia: la de género.

Se crean condiciones para proyectar una identidad aglutinadora. Una identidad es un proceso de identificación entre quienes participan de algún espacio en la sociedad. Por eso *#NiUnaMenos* viene a cumplir con ese requisito. Proyecta un proceso de representación social que ubica a las mujeres en el centro de la discusión política sobre las condiciones de vulnerabilidad en las que pueden encontrarse. Las identifica, las une, las pone en acción.

Las palabras de Soledad Vallejos (2015), periodista e integrante del colectivo *#NiUnaMenos*, resume lo expuesto: “Ninguna tenía un rol preciso, nos fuimos acomodando. Es un grupo muy diverso formado al calor de lo que iba sucediendo, no había un programa, una estructura, un plan (...) Era todo colaborativo. Era una dinámica colectiva. Y fue mágico” (p. 63).

Las bases y fundamentos del colectivo #NiUnaMenos son los puntos que se difunden el 3 de junio del 2015, con motivo de la multitudinaria marcha que cubrió todo el territorio nacional. Sintéticamente el documento fundacional se sitúa en torno de:

a.- implementar el Plan Nacional de Acción para la Prevención, la Asistencia y la Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, según lo establece la Ley 26.485.

b.- garantizar que las víctimas accedan a la justicia. Que haya personal capacitado e idóneo para recibir las denuncias. Las causas de los fueros civil y penal deben unificarse. Las víctimas deben tener patrocinio jurídico gratuito.

c.- elaborar un registro oficial único de víctimas de la violencia contra las mujeres.

d.- garantizar y profundizar la Educación Sexual Integral en todos los niveles educativos para formar en la igualdad y para una vida sin discriminación.

e.- garantizar la protección de las víctimas de la violencia. Implementar un monitoreo electrónico de los victimarios con el fin de que no violen las restricciones impuestas por la Justicia. (#NiUnaMenos, 2015: 117-118).

El 3 de junio del 2015, las distintas ciudades del país fueron testigos del clamor de las mujeres: basta de violencia. Los datos de las movilizaciones son contundentes para aceptar que #NiUnaMenos puede considerarse la movilización social más importante de la ciudadanía en los últimos años: 200.000 personas se movilaron en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA); 50.000 en la ciudad de Córdoba; 12.000 en la ciudad de Santa Fé; 8.000 en la ciudad de Río Cuarto; 5.000 en San Miguel de Tucumán. A lo que hay que sumar más de 120 plazas y localidades del país donde también hubo movilizaciones (Diarios Clarín, La Nación y Página/12) –recuperado 10/2/2017-.

La acción colectiva que comienza con un corto mensaje enviado por la red social Twitter el 11 de mayo del 2015 toma estado mundial a medida que transcurren los días. Según datos de la agencia de comunicación Es viral sobre Ni Una Menos, entre el 11 de mayo y el 3 de junio se emitieron 643.613 tweets con el hastag² #NiUnaMenos, convirtiéndose en *trending topic*³ mundial el día de la movilización.

El campo político hizo su aporte a la difusión de la convocatoria. Los dirigentes participaron en las redes sociales con el cartel de #NiUnaMenos. Hubo 687 políticos, divididos en 180 intendentes, 99 diputados, 34 senadores, 11 gobernadores y numerosos referentes políticos de distintos lugares del país.

2 Un *hastag* es un recurso que permite la red social Twitter para buscar mayor difusión, visibilidad y tendencia del mensaje difundido. Se lo realiza mediante la incorporación del signo “#” al inicio de cada palabra que se quiere destacar.

3 *Trending topic* refiere al ranking que se logra entre los *tuis* publicados. Es la búsqueda de lograr una tendencia en un determinado momento de la difusión.

Además, 834 organizaciones sociales, ONG, sindicatos, clubes y asociaciones vecinales adhirieron a la convocatoria a través de las redes sociales. Y hubo 3.137 personalidades del país y 280 de otros países de América Latina que tuitearon #NiUnaMenos (Rodríguez, 2015:151).

A principios de 2015, desde un ciberfeminismo tenaz se compartían posts que estallaban de ira ante cada femicidio anunciado por los medios, a la vez que despuntaban convocatorias espontáneas de protesta, como la de una noche de febrero frente al obelisco porteño con la consigna “El machismo mata”. Poco antes, la convocatoria feminista había insistido en las acciones públicas del 25 de noviembre de 2014 sobre el número de los femicidios en aumento, con una mujer

Las manifestaciones callejeras que se han organizado desde el 3 de junio del año 2015 a lo largo de todo el país, incluida las realizadas en nuestra ciudad con una importante convocatoria, son una pauta de que las mujeres tomaron la decisión de expresarse públicamente sobre su situación. Miles de ellas, acompañadas por otros sectores de la sociedad y diferentes instituciones orientan sus solicitudes hacia los diferentes poderes: político, jurídico, policial y también comunicacional. También podemos observar que los medios de comunicación se han hecho eco de esos reclamos y han creado condiciones favorables de visibilización de la problemática, mucho tiene que ver sobre todo porque son mujeres periodistas las que iniciaron el reclamo público contra la violencia de género. Sin embargo, detectamos la necesidad de acción y acompañamiento a los colectivos y a las mujeres de nuestra ciudad en la elaboración y ejecución de programas concretos de participación y comunicación frente a diferentes situaciones en las que la violencia de género, en cualquiera de sus manifestaciones, se evidencie.

A decir de Judith Butler, en su libro *Cuerpos aliados y lucha política*, “La tesis específica de este libro es que la acción conjunta puede ser una forma de poner en cuestión a través del cuerpo aspectos imperfectos y poderosos de la política actual. El carácter corporeizado de este cuestionamiento se presenta, como mínimo, de dos maneras: por una parte, las protestas se expresan por medio de reuniones, asambleas, huelgas, vigiliadas, así como en la ocupación de espacios públicos; y por la otra, estos cuerpos son el objeto de muchas de las manifestaciones que tienen en la precariedad su impulso fundamental. A fin de cuentas, en el cuerpo anida una fuerza referencial que llega junto con otros cuerpos a una zona visible para la cobertura mediática: son este cuerpo concreto y estos otros cuerpos los que demandan empleo, vivienda, atención sanitaria y comida, amén de una percepción del futuro que no sea el futuro de una deuda imposible de restituir; son este cuerpo concreto, o estos cuerpos concretos, o cuerpos como este cuerpo o esos otros

cuerpos, los que viven en unas condiciones en que la vida se ve amenazada, las infraestructuras quedan aniquiladas y la precariedad aumenta.

Podría pensarse que estas manifestaciones multitudinarias no eran más que una forma de expresar el rechazo colectivo a la precariedad impuesta en términos sociales y económicos. Pero en realidad son mucho más que eso. Lo que vemos cuando los cuerpos se reúnen en la calle, en la plaza o en otros espacios públicos es lo que se podría llamar el ejercicio performativo de su derecho a la aparición, es decir, una reivindicación corporeizada de una vida más vivible.”

Asumido el razonamiento previo, el análisis de las noticias sobre #NiUnaMenos revela la presencia de una disparidad de actores políticos y sociales intervinientes que representan a agrupaciones de corte feminista e instituciones como el Observatorio de Derechos Humanos, perteneciente a la Universidad Nacional de Río Cuarto, entre otras organizaciones sociales de nuestra ciudad, gremios, sindicatos, colegios de profesionales entre otros).

Así lo deja ver la noticia publicada el día 3 de junio del 2015 con motivo de la convocatoria a la movilización por las calles de la ciudad (“*Música, intervención y marcha para decirle basta a la violencia de género*”). En la nota se apela a la palabra de una de las integrantes del “colectivo organizador”, quien expresa: “**la marcha que surge por consenso colectivo ya cuenta con más de 20 organizaciones**”, donde se incluyen agrupaciones de mujeres, sindicales, estudiantiles.

Sin embargo, como el concepto de “colectivo” es incluyente, las propias representantes señalan que en el momento de la marcha se pueden sumar otras organizaciones sociales, educativas, religiosas, con el fin de dar cobertura a la acción social del reclamo por la vida.

Como expresa la perspectiva del encuadre o *framing*, las noticias son una construcción realizada por los periodistas sobre la base del tipo de organización que debe tener la información. En ese sentido, cuestiones políticas, sociales, económicas o ideológicas están presentes en los textos publicados (Sábada, 2001).

Las noticias que Puntal (periódico local) difunde el día 4 de junio del 2015 con motivo de mostrar las manifestaciones del día anterior, tienen como particularidad el uso de un cintillo en la parte superior de la página, como también en la portada, donde aparece la consigna #NiUnaMenos. Esta decisión del diario debe ser considerada como un modo de hacer suya la preocupación de las mujeres frente a los atropellos sufridos. Aún más, ese logo presenta la figura de una mujer en la letra “A”, con lo que realza positivamente la posición del diario frente a la problemática de género. La “figura” de la mujer debe ser interpretada como un recurso no lingüístico, por intermedio del cual no solo la ubica en el centro de atención de la

difusión, sino también del reclamo y la búsqueda de solución al problema de la violencia contra ellas.

En palabras de Fernández Pedemonte (1998), este tipo de textos (noticias) revela sentidos, huellas, marcas que el discurso presenta y que están visibilizadas o reveladas en lo *no* dicho, pero que existen debido a que son operaciones discursivas que dejan huellas propias de las condiciones en las que el texto fue producido. Pero también es la vinculación que establece el diario con la sociedad, toda vez que los títulos son el puente semántico que une sociedad y discurso. Revelan la primera superficie de emergencia que *“define aquello de que se habla, de darle el status de objeto y por lo tanto de hacerlo aparecer, de volverlo nominable y descriptible”* (Foucault, M. 2004:66-68).

Si los títulos generan un proceso de vinculación entre discurso y sociedad, en el corpus de la nota este vínculo se profundiza. En ese sentido, respecto de la posición asumida por el medio frente a los acontecimientos de #NiUnaMenos, salvo una nota, diario *Puntal* visibiliza la problemática desde una perspectiva positiva. Es cierto que casi no aparecen en la portada del medio. Sin embargo, su posición favorable a los reclamos del colectivo es visible. Así, por ejemplo, en el caso de la noticia publicada el día 3/6/2016 -a un año de la convocatoria inicial-, además de ubicarla en la portada (*“NiUNaMenos a un año de la histórica marcha, piden contención a las víctimas”*), apela a la palabra de una dirigente social que reconoce que si bien hubo ciertas acciones por parte de las instituciones responsables de la seguridad de las mujeres (Justicia, Policía, Provincia), todavía las “mujeres se siguen muriendo”, en clara alusión a las deficiencias de las políticas ejecutadas.

Los títulos del diario siguen apareciendo y siempre lo hacen en términos de reflexiones tal es así el caso de la convocatoria 2019 “Ni Una Menos: el reclamo contra la violencia machista copó el centro la convocatoria que viene desarrollándose desde 2015 a nivel nacional tuvo su correlato local. Mujeres de organizaciones sociales, políticas y autoconvocadas se hicieron escuchar. Al grito de “ni una menos, vivas nos queremos”, una movilización compuesta en su mayoría por mujeres jóvenes recorrió las calles céntricas de la ciudad, en un nuevo aniversario de la convocatoria nacional para pedir el cese de la violencia machista. A la tradicional consigna, este año se le agregó un pedido contra el desendeudamiento: “Vivas, libres y desendeudadas nos queremos”, decía el eslogan.

Una de las preguntas de este diario fue ¿Por qué vienen?

Mujeres madres, mujeres jóvenes, mujeres artistas, trabajadoras, desempleadas, políticas, todas unidas en un mismo reclamo contra la violencia machista. Algunas por primera vez y otras con asistencia perfecta, hablaron con **Puntal** de por qué se hicieron presentes. “La violencia que nos está atravesando es muy preocupante, la cantidad de femicidios que hay en el país, la violencia que se manifiesta de múltiples maneras: abusos sexuales, acosos, violaciones, agresión física, económica, psicológica, simbólica”, respondió Gabriela quien se sumó con su hija Joaquina. Todos los años vengo a la marcha porque creo que es importante tomar las calles y mostrar el descontento, para que los políticos tomen cartas en el asunto e implementen políticas con perspectiva de género”, añadió. “También la lucha es por el aborto legal, porque muchas mujeres mueren en la clandestinidad, por la implementación de la educación sexual integral, y porque la precarización de la pobreza recae sobre el cuerpo de las mujeres, porque nos cuesta más salir a trabajar, porque somos madres y no tenemos dónde dejar a nuestros niños, porque existe una brecha salarial”, expresó. “Venimos de dos recientes femicidios el fin de semana y consideramos que la consigna más fuerte, hoy, a cuatro años de seguir contando una de nosotras menos cada 24 horas, es la declaración de la emergencia en violencia de género de manera urgente, lo venimos diciendo hace cuatro años y no tenemos respuesta”, opinó Guadalupe Fantin, dirigente del Partido de los Trabajadores Socialistas (PTS) “Respecto a la emergencia, significa asignar partida presupuestaria acorde para los refugios, para poder pagar salarios dignos a aquellos trabajadores y trabajadoras que hacen acompañamiento y asistencia, es poder brindar a las mujeres que necesitan salir del contexto de violencia en el que viven un incentivo económico que no sean migajas, y lo que estamos diciendo es que cada vez que los gobiernos privilegian pagar al FMI o a otros acreedores, significa negarle derechos a la población trabajadora”, afirmó. Integrantes de la murga Mulato Mulé también participaron de la movilización. Florencia Ceballos dijo: “Venimos a reivindicar a las mujeres como artistas, y no como musas, como históricamente hemos sido representadas. Acá las compañeras tocan el bombo, bailan, cantan, venimos a representar eso y a reivindicar que la mujer murguera está presente en este reclamo”. Su compañera, Silvina Lucero, añadió: “Nos sentimos parte de esta lucha y del reclamo de basta de femicidios. Queremos que nos sigan respetando como mujeres, porque falta un montón para lograr la igualdad de género y en eso nos sentimos comprometidas y organizadas”. “Vinimos para seguir luchando por nuestros derechos, porque creemos que tenemos que seguir movilizándonos, teniendo en cuenta que Córdoba es la tercera

provincia con más femicidios; consideramos que es importante que nos vean y que nos movilizemos en las calles”, indicó Gabriela Galarza, de La Oleada Feminista, el frente feminista de Seamos Libres. “El hecho de que el presupuesto sea de \$ 11 por mujer es un chiste y consideramos que debe haber un cambio cultural, en el sentido de que los varones deben poder cuestionarse sus privilegios y poder cambiar su forma de ser, también atravesados por este sistema patriarcal”, manifestó. “La lucha sigue y se nos tiene que dar el espacio para tener cargos públicos, poder estar gobernando nosotras y que se escuche nuestra voz”, consideró.

Continuando con la nota los pedidos son:

“Queda demostrado, una vez más, que la Justicia no está a la altura del reclamo por una perspectiva que problematice y entienda las desigualdades de género sufridas por todas las mujeres y disidencias. Ante esta situación de ausencia por parte del Estado, como colectivo Ni una Menos Río Cuarto, nos estamos organizando para desarrollar guardias de acompañamiento para personas que se encuentren en situación de violencia de género. Espacio que está comenzando a conformarse con la decisión política de acompañar dichas instancias. Invitamos a quien desee conformar parte del mismo a acercarse y construir juntas nuevas instancias de resistencia y creatividad conjunta”, decía el documento que leyeron las organizadoras de la marcha Ni Una Menos al final de la movilización. “La violencia crece y se agudiza al calor de los planes de ajuste del gobierno nacional de Mauricio Macri y los gobernadores. En Argentina, las mujeres percibimos ingresos un 27% más bajos que los varones en trabajos formales y casi un 40% más bajos en trabajos informales. El 36% de las mujeres tenemos trabajos no registrados. La tasa de actividad laboral de las mujeres es del 48% mientras que la de los varones es del 70%, porque somos nosotras quienes dedicamos más tiempo a las tareas de cuidado y sostenimiento del hogar y menos tiempo al trabajo remunerado. Aun cuando accedemos a empleos formales, 9 de cada 10 mujeres realizamos tareas del hogar y de cuidados, trabajando en promedio 15 horas semanales más que los varones porque eso que llaman amor es trabajo no pago”, continuó “No hay feminismo sin justicia social. Necesitamos políticas públicas con perspectiva de género, que resuelvan las causas de las desigualdades de género y garanticen un sistema previsional inclusivo, la protección en la vejez y el reconocimiento del trabajo de las mujeres en tanto derechos adquiridos”. También se refirieron a la legalización del aborto y el pedido de separación de la Iglesia del Estado. “Hoy volvemos a encontrarnos en las calles tal como lo hemos hecho a lo largo de todo el año pasado, luchando por el aborto libre, legal, seguro y gratuito. La Iglesia debe dejar de recibir los más de 36 mil millones que recibe en subsidios, exenciones y privilegios por parte del Estado”, expresaron.

Es de destacar que la cobertura de este periódico le da visibilidad a este tema de las marchas, pero es importante mencionar, que actualmente hay una página en las redes sociales <https://www.lamareanoticias.com.ar/> que está a cargo de una periodista de nuestra ciudad que tiene una clara y muy interesante perspectiva de género en el desarrollo de la noticia vinculado a estos temas. Cabe aclarar que hago esta referencia ya que es importante decir que el diario al cual hago mención es Puntal y el mismo informa temas de actualidad general, pero hace referencia permanente al tema de la visibilidad como lo es el de las marchas y en el caso de la página mencionada, es puntualmente referida al tema de la perspectiva de género.

Conclusiones

A MODO DE CONCLUSION y continuando con la lectura de Butler, J. podemos decir en palabras de la autora que “la política de género tiene que establecer alianzas con otras poblaciones afectadas por la precariedad, en el sentido amplio de la palabra. He señalado ciertas formas de movilización que reivindican los derechos de las minorías de género o de las personas desacordes con el género asignado; movimientos que reclaman el derecho de toda persona a andar libremente por las calles, a conservar su empleo y a resistirse al acoso y al maltrato, a la patologización y la criminalización que sufren. Para que la lucha por los derechos de las minorías sexuales y de género tenga el cariz de una búsqueda de justicia social, es decir, para que sea caracterizada como un proyecto democrático radical, es preciso que se reconozca que somos algo más que un grupo que se ha visto, o puede ser, sometido a la precariedad y la privación de derechos. Además, los derechos por los que luchamos son de carácter plural y no se limitan a la identidad; es decir, que no es una lucha a la que únicamente puedan adscribirse unas identidades en concreto, sino que se trata de una lucha que sin duda quiere ampliar lo que entendemos por «nosotros». Podríamos decir que el ejercicio público del género, de los derechos de género, es ya en sí mismo un movimiento social; en nuestro caso, un movimiento social que se apoya en los vínculos que unen a las personas más que en cualquier noción de individualismo. Este movimiento quiere poner coto a todos los regímenes militares, disciplinarios y regulatorios que nos exponían a la precariedad.

Caracterizado como parte de los nuevos movimientos sociales, el colectivo *#NiUnaMenos* surge en el año 2015 como un grito desesperado de las mujeres que sienten la violencia sobre sus vidas.

Los registros muestran que los hechos de violencia son de múltiples expresiones: física, psicológica, simbólica, económica, patrimonial e incluso la más terrible: el femicidio.

Como se viene mencionando más arriba, las manifestaciones callejeras que surgen el 3 de junio de 2015 son una pauta de que las mujeres tomaron la decisión de expresarse públicamente sobre su situación. Miles de ellas, acompañadas por otros sectores de la sociedad, orientan sus reclamos hacia los diferentes poderes: político, jurídico, policial y también comunicacional.

En ese contexto, los medios de comunicación se hacen eco de esos reclamos. Crean las condiciones favorables de visibilización de la problemática, sobre todo porque son mujeres periodistas las que inician el reclamo público contra la violencia de género.

El diario de la ciudad de Río cuarto, *Puntal*, no es ajeno a ese contexto: hace suya la problemática de la violencia contra las mujeres y la difunde a sus lectores.

El análisis del discurso revela que el matutino local adopta una línea editorial que enfatiza en las políticas públicas sobre atención a las víctimas de violencia de género y las actividades y movilizaciones del colectivo social #NiUnaMenos. También muestra su decisión de incorporar el tema en agenda con la producción de informes sobre violencia de género y entrevistas a personalidades políticas para que definan su posicionamiento en la problemática.

La pesquisa revela, además, que *Puntal* apela principalmente a dos tipos de fuentes informativas: las institucionales y las relacionadas con las dirigentes de #NiUnaMenos, creando cierto efecto de indexación informativa al darle mayor importancia a esas fuentes sobre otras.

La construcción del acontecimiento tiene en las noticias una preponderancia del género y/o formato interpretativo. Se reconoce que interpretar es describir y valorar el acontecimiento y como consecuencia se le proporciona un punto de vista al lector. *Puntal* prioriza esta estrategia periodística por sobre otras posibilidades formales como la opinión y/o los informes especiales.

Aun cuando no estén presentes en todas las noticias analizadas, las fotografías son el recurso más utilizado para generar una incidencia visual en los lectores. Su uso favorece la sensibilización social porque muestra cuerpos e imágenes de mujeres.

En términos generales, puede afirmarse que el matutino *Puntal* se hace eco del flagelo social de la violencia de género a lo largo del tiempo, buscando fortalecer un contrato de lectura con quienes consumen este tipo de noticias.

Fotografías de las marchas en la ciudad:

Marcha de "Ni una menos" en Río Cuarto. Foto: Puntal (Matías Tambone).





Bibliografía

Barrancos, D. (2012). *Mujeres en la sociedad argentina: Una historia de cinco siglos*(2a ed.). Sudamericana: Bs. As.

Butler, J. (2017). *Cuerpos aliados y lucha política. Hacia una teoría performativa de la asamblea*(1a ed.). Barcelona: Paidós.

Butler, J. (2017). *Cuerpos aliados y lucha política. Hacia una teoría performativa de la asamblea. (1a ed.)*. Barcelona: Paidós. (Capítulo 1: “Política de género y derecho a aparecer”).

Gil, A. (2016) “violencia de género y femicidios en los medios: ¿quiénes son noticias cuando son noticias”, en *Diario Digital Zepa* (www.zepa.com.ar/2016/04/22/violencia-de-genero-y-femicidios) –recuperado el 21/2/2017-

#NiUnaMenos en las noticias: actores, situaciones y acciones en la prensa local

Julieta Capelari, Alejandra Cuello Venturini y Ramón Monteiro

Nota periodística:

- 1) Diarios: La Nación, Clarín, Página 12, Puntal y otros (Varias ediciones)
- 2) file:///C:/Users/Usuario/Desktop/Ni%20Una%20Menos_%20el%20reclamo%20contra%20la%20violencia%20machista%20cop%C3%B3%20el%20centro.html
- 3) <https://www.lamareanoticias.com.ar>
- 4) 1503871106_ARQUIVO_Laudano_Texto_completo_MM_FG.pdf (dype.com.br)

Feminismos de aquí y de allá: desde las calles a lo planetario sin escalas

SILVINA D'ARRIGO

silvina_darrigo@hotmail.com

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas; Facultad de Ciencia Política y RRII,
Universidad Nacional de Rosario

Resumen

El movimiento feminista en Argentina desde la primer gran movilización Ni Una Menos en 2015, se encuentra en un proceso de masificación, ampliación de reivindicaciones y complejización constante, y ha sabido construir un mapa extenso, abierto y singular de entretrejos de activismos feministas no solo locales y federales, sino también regionales e incluso transnacionales. En este trabajo me focalizaré en observar las redes transnacionales de activismos feministas que se tejen tras las fronteras especialmente en defensa de la despenalización y legalización del aborto. Me pregunto con ello, teniendo en cuenta entramados novedosos de relaciones, afectaciones, acciones, estéticas, simbologías y discursos comunes transnacionalizados, si es posible acaso concebir que estamos ante *un pueblo feminista transnacional*. Les invito a leer, analizar, y a discutir conmigo. ¡Sean bienvenidos!

Palabras clave: Movimiento feminista / Redes Transnacionales de Activismo / Pueblo feminista

En este trabajo me propongo plasmar reflexiones en torno a la masificación y gran potencia del movimiento feminista argentino y al tejido de redes feministas transnacionales fortalecido notablemente en los últimos, mediando las grandes movilizaciones a partir de Ni Una Menos en 2015 y el proceso de debate social y legislativo por la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE) a partir del año 2018, que acarreo fuertes repercusiones internacionales. Ante este panorama, ¿Es acaso posible concebir que estamos ante un *pueblo feminista transnacional*?

Para comenzar me parece necesario *situarme y situarnos*. A las claras los feminismos, el aborto, la interseccionalidad género-clase social-raza, parecen constituirse en problemáticas “actuales”. Sin embargo ni los feminismos ni el debate por el aborto nacieron hoy, y “como mínima” podemos remontarnos a los años sesentas para establecer diálogos y análisis. Como los grandes debates, y las grandes deudas, reemerger y florecen, muchas veces de forma abrupta e inesperada para algunas, Vuelven en forma de valiosos legados, palpables hoy en una trama intergeneracional de activistas feministas históricas conversando y luchando a la par junto a las más jóvenes¹. Se heredan las luchas, la fuerza, también los miedos, las derrotas y los silencios. Nuestra visión del tiempo lineal, occidental, judío-cristiana, no circular, ni con pendientes o puentes, como entienden y tienden otras cosmovisiones, nos juega a veces una mala pasada. El tiempo, hoy más que nunca sacudido y removido de su lugar, cuestionado, repensando, percibido de diversos modos por una pandemia mundial, es otro, también nosotros.

En este hilo de reflexiones, creo posible considerar a los feminismos, y al aborto en particular, como problemáticas *triplemente situadas: en el tiempo*, conversando con debates históricos en la larga genealogía de las luchas feministas²; *en lo territorial*, cruciales en nuestro país, en América Latina y en el mundo, territorios permeados por grandes movilizaciones, en donde el aborto es aún un derecho en

1 Para profundizar sobre esos vínculos intergeneracionales e intragénero, explorar sus modos, argumentos, expresiones, en definitiva, los repertorios simbólicos de “continuidad” y “sororidad” entre las jóvenes recientemente involucradas masivamente en el feminismo y las militantes más grandes en edad, puede consultarse Elizalde, Silvia (2018): “Hijas, hermanas, nietas: genealogías políticas en el activismo de género de las jóvenes”, Revista Ensamblés, año 4, nº 8.

2 Desde los feminismos occidentales de Europa y Estados Unidos llamaron “olas” a los ciclos feministas desde principios de siglo XX, pero estos no coinciden exactamente con los procesos nacionales y regionales ni son secuenciales en América Latina. Las líneas que pueden tenderse para reflexionar sobre los feminismos y el aborto pueden ser muy extensas y es posible incluso remontarnos, solo por poner dos ejemplos, a las luchas de las brujas en el Medioevo o de las mujeres indígenas antes y luego de la colonización teniendo en cuenta el sistema patriarcal ancestral y occidental en nuestro continente. En este sentido puede recurrirse a Federici, Silvia (2011): *Calibán y la Bruja*, Buenos Aires. Ed. Tinta Limón; o a Lugones, María (2008): “Colonialidad y Género”, Tabula Rasa, Bogotá, nº 9, pp. 73-101.

pugna³; y *situado*, o más bien *encarnado*, *en el cuerpo* de las mujeres, disidencias (o tal vez sería más interesante llamar *monstruosidades*⁴), como sujeto colectivo y como *sujetes* individuales, el cuerpo como territorio en lucha en su espacialidad-tiempo.

Por su parte, “el aborto” como gran tema de estudio, cuestiona supuestos clásicos de las ciencias sociales y de la teoría política, en primer lugar, poniendo en jaque aquella división tajante entre las esferas de lo público y lo privado, lo individual y lo colectivo. Rebrotan discusiones sobre el Estado, sus instituciones, y sus funciones, organizaciones y tratados internacionales, el derecho y la justicia, la libertad, los roles asignados política, social y culturalmente a ciertos grupos sociales, nociones políticas y filosóficas sobre la vida y muerte, la salud, la sexualidad⁵. Se ponen en juego concepciones acerca de *qué pueden los cuerpos*, los *tiempos* -ya sean biológicos, del plano de los deseos, de las prácticas-, y los *territorios*.

Todas estas apelaciones fueron cruciales en la agenda política nacional, especialmente utilizadas en las discusiones parlamentarias de 2018 y 2020 tanto por invitadas como por legisladores para defender sus posturas a favor o en contra del proyecto de Ley IVE⁶, y al mismo tiempo parte de la agenda pública y social,

3 Recordemos que en América Latina el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo solo es legal en algunas regiones de algunos países, como en ciudad de México, y nacionalmente en Uruguay desde el año 2012, y en Argentina desde diciembre del año 2020.

4 La activista y artista travesti argentina Susy Shock en su manifiesto “Reivindico mi derecho a ser un monstruo” (2008) y el activista trans Paul Preciado con su conferencia del año 2020 y ahora libro “Yo soy el monstruo que os habla” (2021), abren interesantes preguntas sobre ese tren de letras que no parece dejar de sumar vagones...LGTTTBIQNB+, comunidad-colectivo que, sin desvalorizar los vínculos y luchas históricas y actuales que les une, llamamos de forma homogeneizante sin tener en cuenta las singularidades, concibiéndoles como “lo otro” en relación al sujeto “mujeres”, enmarcado en el binario mujer-varón, en ese sistema binario- dicotómico normativo heterosexual que permea y atraviesa nuestras sociedades, todas nuestras instituciones, vínculos y formas de percibir -comprender, estudiar, iy teorizar!- el mundo.

5 Hay muchísima bibliografía que es posible consultarse sobre estos grandes ejes, solo para citar algunas referencias: Rostagnol, Susana (2014): *Aborto voluntario y relaciones de género: políticas del cuerpo y de la reproducción*, Montevideo, Ed. Universidad de la Republica, CSIC; Pecheny, Mario y Cáceres, Carlos (2004): *Ciudadanía sexual en América Latina: Abriendo el debate*, Ed. Universidad Peruana Cayetano Heredia - Ford Foundation; Lamas, Marta (2020); “El aborto en la agenda del desarrollo en América Latina”, *Perf. latinoam*, vol.16 no.31 México; Ciriza, Alejandra (2009): “El aborto y la ciudadanía de las mujeres en el debate argentino”, *Revista: Escenarios Alternativos*, Ed. Fundación de Estudios para el Desarrollo Social; Morán Faúndes, José Manuel (2017) *De vida o muerte. Patriarcado, heteronormatividad y el discurso del activismo “pro vida” en Argentina*, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba.

6 Para mayor información sobre el debate legislativo y los ejes centrales de los discursos de les expositores puede consultarse los *Informes I,II y III de Monitoreo del debate sobre legalización del aborto en Argentina* producidos entre abril y junio de 2018, y el *Informe de Monitoreo* realizado en diciembre de 2020 por el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, La Red de Acceso al Aborto Seguro Argentina y el Centro de Estudios de Estado y Sociedad, disponibles en: <http://www.redaas.org.ar>. Para rastrear un poco más adelante en el tiempo, puede recurrirse a Felitti, Karina y Prieto, Sol (2018): “Configuracio-

logrando escabullirse por las *grietas* de los programas de *chimentos*, en los grupos de whatsapp y redes sociales, toda mesa de reunión, conferencias y encuentros locales, y también internacionales y transnacionales. Logró conectar activistas de diversas latitudes, derribando fronteras materiales y simbólicas.

Margaret Keck y Kathryn Sikkink (2000) comprenden que las redes transnacionales de activistas están compuestas por actores colectivos que trabajan internacionalmente a favor de un asunto y se mantienen unidos gracias a la construcción de un discurso común que enlaza lo local y lo global, valores, y un gran intercambio de información. Estas redes logran transmitir ideas e insertarlas en los debates políticos internacionales y nacionales.

En este sentido me pregunto, ¿Cómo se tejen, organizan, y expanden hoy las redes transnacionales feministas, especialmente a favor de la despenalización/legalización del aborto? ¿A qué recursos simbólicos apelan para defender ese derecho? ¿Cómo conectan y se enlazan lo local con lo global?

Como proceso de entretejido y modo de organización transnacional, y parte de esa triple conjunción que nombramos desde un comienzo *tiempo-territorio-cuerpo*, es imprescindible señalar los procesos asamblearios y las redes transfronterizas entre activismos feministas que se construyeron con los Paros Internacionales de mujeres, lesbianas, travestis, trans y personas no binarias desde el 8 de marzo de 2017, que tuvieron un mismo *tiempo* -día- repiques y modos de protesta singulares en muy diversos *territorios* -ciudades de todo el mundo-, protagonizados por un mismo cuerpo-sujeto social, aunque diverso y complejo: mujeres y disidencias de distintas clases sociales, razas y etnias, edades, corporalidades y geografías. Una de las consignas claves de los paros fue justamente la despenalización y legalización del aborto y su efectivo cumplimiento en los países en donde ya es legal y voluntario⁷.

Otra forma de observar los modos en que se enhebran conversaciones y posiciones entre movimientos y colectivos de distintas partes del mundo es prestar atención al llamado feminismo de tipo más “institucional” o “onegeista”⁸. Me

nes de la laicidad en los debates por la legalización del aborto en la Argentina: discursosparlamentarios y feministas (2015-2018)”, Salud Colectiva, Universidad Nacional de Lanús.

7 Puede consultarse para mayor profundidad: Gago, Verónica,;Gutiérrez Aguilar,Raquel; Draper, Susana; Menéndez Díaz, Mariana; Montanelli, Marina; Rolnik, Sulny (2018): *8M Constelación feminista*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ed. Tinta Limón; y Laudano, Claudia (2017): “#8M: el Paro Internacional de Mujeres ya llegó”, Revista Bordes, Universidad Nacional de José C. Paz. Acerca de la gran diversidad que compone el sujeto colectivo “mujeres y disidencias” especialmente en América Latina es posible recurrir a los textos del libro editado por Espinosa Miñoso, Yuderky; Gómez Correal, Diana y Ochoa Muñoz, Karina (2014) *Tejiendo de otro modo: Feminismo, epistemología y apuestas decoloniales en Abya Yala*, Popayán, Ed. Universidad del Cauca.

8 El concepto de “onegización” ha sido muy utilizado para describir el proceso en que organizaciones feministas en Latinoamérica en los años ochenta y noventa, abandonando lógicas de militancia más

refiero a lazos entre organizaciones sociales feministas, muchas veces constituidas como ONGs, establecidos o fortalecidos en eventos y reuniones de carácter regional o transnacional como los Encuentros Feministas Latinoamericanos y del Caribe (EFLAC), en donde se *cranean*, imaginan y concretan estrategias de acción colectivas⁹. En este sentido, el 14^o EFLAC desarrollado en Uruguay en septiembre de 2017 fue muy relevante ya que por su cercanía geográfica convocó a gran cantidad de feministas argentinas, entre ellas referentes claves de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito de todo el país, quienes pudieron escuchar especialmente los avances y dificultades en materia de aborto en Uruguay, donde la IVE se concretó en 2012, y experiencias de toda Latinoamérica, y que logró asentar y potenciar discursos comunes para el debate legislativo nacional que vendría al año siguiente.

Al mismo tiempo, los foros internacionales en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) y LA Organización de Naciones Unidas (ONU), han sido de gran trascendencia en estos dos últimos años, intentando las organizaciones feministas y sus redes transnacionales mantener su capacidad de presión, siendo que los conservadurismos religiosos nucleados en ONGs han tomado allí una amplia representación y poder de lobby contra los derechos sexuales¹⁰. En este sentido son muy valiosas las redes transnacionales entre organizaciones que se construyen para incidir en organismos internacionales y para realizar cabildos en instituciones estatales, como llevan adelante el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (CLADEM) o El Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA)¹¹.

autónomas y radicalizadas, se convierten en asociaciones civiles y comienzan un proceso de "institucionalización", en donde aparece fuertemente la internacionalización al armar proyectos con organizaciones internacionales y participar en los debates de reuniones de instituciones internacionales, como las conferencias relativas a temas de género de Naciones Unidas. Para mayor información puede consultarse Masson, Laura (2007): *Feministas en todas partes. Una etnografía de espacios y narrativas feministas en Argentina*, Cap. 3 "Los feminismos: oposiciones, acusaciones y conflictos" y Cap. 4 "Escalas y feminismos", Buenos Aires, Prometeo.

9 Para ampliar sobre el tema: Álvarez, Sonia (1997): Articulación y transnacionalización de los feminismos latinoamericanos, en Álvarez, Sonia; Escobar, Arturo y Dagnino, Evangelina (eds.) *Cultures of Politics/Politics of Cultures: Revisioning Latin American Social Movements*, Boulder, Ed. Westview Press.

10 Puede consultarse aquí Peñas Defago, María Angélica; Morán Faúndes, José Manuel y Vaggione, Juan Marco (2018): *Conservadurismos Religiosos en el Escenario global: Amenazas y desafíos para los derechos LGBTI*, Ed. Global Philanthropy Project; el informe Observatorio sobre la Universalidad de Derechos (2018): *Derechos en Riego. Informe sobre tendencias en Derechos Humanos*, Toronto, Ed. AWID; y Panotto, Nicolás (2020) "Incidencia religiosa en clave multilateral: la presencia de redes políticas evangélicas en las asambleas de la OEA", *Revista Cultura y Religión*, Vol. XIV, N° 1, pp. 100-120.

11 CLADEM es una red regional que articula a mujeres y organizaciones latinoamericanas, que nace en 1987, luego de la experiencia de mujeres feministas de distintos países de la región en la III Conferencia Mundial de la Mujer de Naciones Unidas en Nairobi en el año 1985. Desde 2002 participa activamente en distintos foros y actividades de la OEA. Por su parte ELA nace en 2003 y al año siguiente contribuye a la formación de La Articulación Regional Feminista por los Derechos Humanos y la Justicia de Género para

Por otra parte, es imprescindible resaltar la potencia lograda a partir de la expansión de ciertos recursos simbólicos, sobre todo acciones, consignas y discursos comunes que trascienden fronteras. El distintivo local a favor de la lucha por la legalización del aborto, me refiero al pañuelo verde con el logo de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito, fundamentalmente en el año 2018 se masificó y transnacionalizó de un modo inimaginable, y comenzó a ser habitual verlo en movilizaciones feministas en Chile, Ecuador, México o España¹². Tampoco debe subestimarse la gran proliferación de intervenciones estético-políticas feministas que aparecieron en las calles de distintas ciudades del mundo, me refiero a graffitis, stencils, pegatinas, performances. Una de las más notables y con gran repercusión mediática fue la performance teatral que acudió a la estética de la serie “El Cuento de la Criada”, basada en el libro de Margaret Atwood escrito en 1984. Mujeres feministas, vestidas con túnicas rojas y cofias blancas, desde 2017 se han presentado en defensa de los derechos sexuales en espacios públicos de Nueva York, Washington, Dublín, Bilbao, Valencia, Ceuta, Varsovia, Zagreb, Helsinki¹³.

A nivel regional, las activistas con sus trajes de criadas se hicieron notar en San José de Costa Rica en el año 2018, ante las posturas del candidato presidencial Fabricio Alvarado, reconocido evangélico conservador del Partido de la Restauración Nacional (PRN), en Brasilia ante la llegada de Jair Bolsonaro y la conformación de un gabinete reaccionario en cuestiones de género, y en Montevideo, en mayo del año 2020, en acto de protesta ante los discursos del nuevo presidente, Luis Lacalle Pou, quien se afirma defensor del “niño por nacer”. En

promover formas concertadas de trabajo a nivel regional entre organizaciones feministas e incidir en organismos internacionales.

12 El símbolo llegó incluso “a la alfombra roja” de Cannes con el estreno de una película documental que relata el proceso de movilización y lucha feminista de ese año. Sobre el pañuelo verde y sus devenires transnacionales consúltese: Felitti, Karina y Ramírez Morales, Rosario (2020): “Pañuelos verdes por el aborto legal: historia, significados y circulaciones en Argentina y México”, en *Encartes*, vol. 3, núm. 5, pp. 111-145. Acerca del pañuelo verde, su relación con el pañuelo de Madres y Abuelas de Plaza de Mayo y los pañuelos celestes en contra de la despenalización/legalización del aborto, es posible acudir a Quintana, María Marta (2020): “El pañuelo como artefacto político: desplazamientos y disputas por la calle”, *MILLCAYAC - Revista Digital de Ciencias Sociales*, vol. VII, nº12, UNCuyo. Mendoza.

13 En Estados Unidos luego de la asunción de Donald Trump diversas fuerzas conservadoras comenzaron a hacer presión para restringir derechos consagrados especialmente en relación al aborto en diferentes Estados, como Ohio, Nueva York, Texas. En Dublín redes feministas se manifestaron vistiendo las ropas de las criadas previo al referéndum para tratar el aborto en mayo de 2018. Ese mismo año, activistas en Valencia, Bilbao y Celta reclamaron mediante la misma performance contra la violencia de género y la precarización laboral que afecta especialmente a mujeres y disidencias. En Varsovia la primera protesta de las Criadas fue en 2017 ante la visita de Trump al país, volviendo a realizarse en 2020 ante los intentos del partido Ley y Justicia de salirse de la Convención de Estambul, tratado que busca erradicar la violencia de género. En 2018 el movimiento feminista en Croacia realizó la intervención en el espacio público frente a un gobierno conservador que intenta restringir el derecho al aborto que es legal desde 1946. “Las Criadas” se hicieron presentes también en la Cumbre de Helsinki de 2018.

nuestro país dicha intervención fue realizada en 2018 en las ciudades de Buenos Aires y Rosario, días previos a las votaciones de Diputados y Senadores del proyecto de Ley IVE¹⁴.

Observando estas tentaculares redes transnacionales de activismos feministas, distingo al menos cuatro tipos de redes que se tejen primordialmente a partir del año 2017. Por un lado, aquellas redes que parecen tener un carácter más esporádico, fugaz, de rayo, que se divisa especialmente en repliques de intervenciones estético-políticas, me refiero a performances como la recién mencionada del “Cuento de la Criada”, la chilena “Un violador en tu camino” surgida en la revuelta de fines del año 2019 y que se realizó -traduciendo la letra de su canción y manteniendo su baile coreográfico- en numerosas regiones del planeta, o el uso del Pañuelo Verde en manifestaciones feministas.

En segundo lugar, encontramos redes que se construyen a los fines de llamar a la realización de acciones y movilizaciones masivas convocadas en una misma fecha de un calendario feminista transnacional en constante construcción y cada vez más amplificado: me refiero a los Paros Internacionales cada 8 de marzo, los Ni Una Menos los 3 de Junio o los 25 de noviembre, día de lucha contra la violencia de género. Estas fechas en los últimos años han logrado condensar peso a nivel internacional, sumado a otras históricas como los festejos transnacionales por el día del Orgullo.

Por otro lado, las redes que se construyen, para y en, los encuentros transnacionales, como los Encuentros Nacionales de Mujeres a donde asisten mujeres, disidencias y colectivos de otros países latinoamericanos, y de otras lejanías, como las mujeres kurdas. No por nada el encuentro fue rebautizado en Trelew en el año 2018 como Encuentro *Plurinacional* de mujeres, lesbianas, travestis, trans y personas no binarias. De igual modo contamos con los Encuentros Feministas Latinoamericanos y del Caribe, o las reuniones que se producen en el marco de foros y organizaciones internacionales como ocurre en la OEA, ONU, MERCOSUR. Encuentros que permiten lazos presenciales, cara a cara, donde los intercambios se vuelven fogosos y se discuten, planean y generan estrategias concretas de lucha y muchas veces se asumen compromisos a largo plazo.

Por último, resaltó las redes que se establecen cuando se juntan organizaciones y activistas para realizar acciones comunes puntuales como campañas, activismo en medios de comunicación, o llevando adelante cabildes en áreas de los poderes

14 Estas intervenciones en ambas ciudades aparecieron en medios de comunicación, y fueron ampliamente registradas en materiales audiovisuales y fotografías disponibles en la web. Para un análisis de dichas intervenciones puede buscarse Gerez, Majo y Pardo, Morena (2018): “El cuento de la criada: una metáfora demasiado tangible”, LATFEM, disponible en: <https://latfem.org/el-cuento-de-la-criada-una-metaphora-demasiado-tangible/>

legislativos, ejecutivos y judiciales locales, nacionales, e incluso en instancias internacionales, como ocurre con La Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito, y sus cabildeos en el Congreso Nacional, y las redes que ha construido junto con Católicas por el derecho a decidir o Cladem para incidir en espacios internacionales.

Ahora bien, teniendo en cuenta este mapa, reparando en cómo se enlazan, en parte, los planos local y transnacional, es válido preguntarnos si estamos ante un fenómeno de redes transnacionales que posee más bien carácter espontáneo y esporádico y que sintoniza ante una problemática común que se hizo ahora evidente y está en boca de todos, o si estamos más bien frente la construcción de entramados masivos y sólidos que conllevan una identificación común, una mirada sistémica y que busca transformaciones transnacionales profundas y proyecciones a largo plazo. ¿Es posible acaso concebir que estamos ante un “*pueblo feminista transnacional*”¹⁵?

Siguiendo con este hilo desordenado -siempre desordenado- de ideas, deseo traer aquí a las investigadoras feministas Verónica Gago y Marta Mato (2020) quienes en un texto muy reciente no dudan en afirmar que estamos frente un nuevo internacionalismo, ***una internacional feminista***, una nueva época del movimiento feminista que conjuga luchas en los territorios y contra el neoliberalismo y que ostenta una triple dimensión: una diversidad territorial y escala geográfica de la movilización insólitas hasta el momento, la constelación de una multiplicidad de luchas que se presentan como feministas, y la conceptualización y el uso de una gramática común.

De igual modo, escribiendo desde el norte global, Cinzia Arruzza, Tithi Bhattacharya y Nancy Fraser, en su “Manifiesto de un feminismo para el 99 %” (2019) también refieren a un ***feminismo internacional*** como nuevo actor contra el neoliberalismo. Sin embargo, haciendo críticas a un marxismo clásico, llaman a complejizar el mundo en el cual vivimos, pues según las escritoras Marx y Engels no pudieron imaginar líneas de fractura que hoy permean nuestras sociedades como la sexualidad, la discapacidad, la ecología y las luchas de género. Enfrentadas a un panorama político más fragmentado, dicen, no es fácil imaginar una fuerza revolucionaria global¹⁶.

15 Con esta articulación pongo en juego el concepto de “pueblo feminista” de Graciela Di Marco (2011) y lo amplifico al plano transnacional, concepto que retomaré más adelante.

16 Sobre diálogos y discusiones entre marxismos y feminismos encontramos ya una vasta bibliografía, puede citarse aquí los trascendentes trabajos de Federici, Silvina (2018): *El patriarcado del salario. Críticas feministas al marxismo*, Madrid, Ed. Traficantes de sueños; Arruzza, Cinzia (2015): *Las sin Parte: Matrimonios y Divorcios entre Feminismo y Marxismo*, Madrid, Ed. Sylone; o Draper, Susana (2017): “Para imaginar revoluciones del día después: mujeres marxistas y filosofías de transformación”, en *Revista escrituras americanas*, vol. 2, nº 2, pp. 172-195.

Es loable inquirir entonces si concebir una *internacional feminista*, un *feminismo internacional* o un *pueblo feminista transnacional* conlleva suponer la existencia de un sujeto unificado que pueda realizar una revolución transnacional, sobre todo en los términos en que son pensadas las revoluciones macropolíticas, o más bien encontramos un sujeto, que aunque logra concretar acciones transnacionales y en el marco de lo institucional-estatal, actúa especialmente en el plano de la micropolítica, es decir, en avanzar en transformaciones culturales, vinculares, capilares, que atraviesan las tramas sociales.

Por otro lado me pregunto acaso si no es una “carga política” muy pesada suponer a las mujeres y disidencias, como el *sujeto-cuerpo* revolucionario de nuestros *tiempos-territorios*. Un sujeto sobre-explotado y precarizado, al cual no se le paran de sumar tareas y jornadas, es decir, más allá de su doble jornada laboral referida al trabajo remunerado y aquel doméstico y de cuidados -intensificado en momentos de pandemia-, ahora se le agregarían “unas horas extras” para “hacer la revolución”. La militancia, especialmente feminizada en nuestro país, ocupa muchas horas-vida y se constituye en una tercera jornada laboral.

Por otra parte, si es que damos entidad a la existencia del *pueblo feminista transnacional*, hay que preguntarse quienes lo constituyen y alcanzan el status de *ciudadanas* de un pueblo mundial. Principalmente las diferencias de género, clase, raza se hacen notar rápidamente. Las comunicaciones, los encuentros físicos, los recursos materiales -como billetes de avión o pasajes de colectivo para trasladarse solo un par de horas, o una buena conexión a internet, un celular o computadora-, o recursos simbólicos -como la buena oratoria, hablar varios idiomas, solo a modo de ejemplo-, siguen siendo muchas veces solo accesibles para feministas del norte global, o para feministas de clase media y alta frente a las populares de cada país.

Sin quitar descredito a la transversalidad y al entrelazamiento entre luchas populares feministas en nuestro país, ni a los avances logrados desde 2001 y particularmente en los últimos años después de Ni Una Menos, *no todas estamos en todas partes*, y más allá de lo anecdótico de algunos casos particulares, a muchos espacios “de poder consagrados” suelen llegar solo compañeras de clase media, blancas, académicas, como son los encuentros transnacionales entre organizaciones y los foros internacionales, las esferas del poder institucional a nivel nacional, los cargos políticos o de decisión política en las organizaciones, o los congresos académicos y e-book que hablan sobre feminismos (como yo aquí, una buena señora blanca y rubia, de clase media, universitaria y urbana, ¡amén!).

Sin embargo, es importante resaltar que, tanto en el plano transnacional como local, dentro de los feminismos no hay -aún- representantes o referentes modélicas que puedan condensar y capturar a parte de un movimiento tan amplio y diverso.

Sin una mirada ingenua y contemplando la existencia de referentes políticas con legítimas ansias de acumulación de poder y de ocupación de cargos estratégicos, las “reglas de juego” que se perfilan dentro del movimiento son assemblearias y horizontales, lógica de funcionamiento que se impuso a nivel local en los Encuentros Nacionales, autoconvocados, plurales, diversos, masivos, no institucionalizados. Al mismo tiempo, me pregunto si no tienen tanto peso ciertas lógicas jerárquicas y jerarquizantes porque seguimos todavía siendo parte de una población que no ocupa -ni se encuentra en la disputa de- los lugares de poder más importantes en nuestras sociedades, y continuamos siendo “las y les invisibles”, las y les “segundas”, quienes estamos detrás de escena, de las fotos y de los aplausos, las y les no reconocidas. Al mismo tiempo es válido cuestionarse cómo hacer para llevar ciertas discusiones feministas y modos de trabajo assemblearios y horizontales -sin caer en una visión *disneyficada* de éstos, ya que también están permeados por lógicas de poder- a ciertas esferas institucionales.

¡Pero a no desanimarnos! Nos encontramos ante un ciclo feminista transnacional que, según Gago y Mato (2020), amalgama masividad y radicalidad - ¡si radicalidad! - y una dimensión programática novedosa que conjuga aspectos reivindicativos y revolucionarios, que por suerte y en hora buena, no se experimentan como contrapuestos, si no que se corre de la clásica oposición reforma *versus* revolución que tiño a los siglos XIX y XX. Es decir que más allá de la pugna por legislaciones e instituciones progresistas y con perspectiva de género, se establece una fuerte disputa, como decíamos anteriormente, en lo micropolítico, una disputa por los sentidos, por cambios sociales, políticos y culturales más vastos, sin por ello dejar de lado o subestimar la importancia de las reformas necesarias aquí y ahora en los sistemas institucionales que tenemos. Esto se observa claramente en los activismos feministas locales y las redes transnacionales en la lucha por la legalización/ despenalización del aborto, en donde al mismo tiempo que se discute sobre los cuerpos, sexualidades, libertades, derechos -y unos largos etcéteras-, se clama y demanda la ley formal escrita y las responsabilidades estatales de hacerla práctica.

Ahora bien, ¿esta *internacional feminista, feminismo internacional* o este *pueblo feminista transnacional* fue posible gracias a un **pueblo *feministanacional*** que lo impulsó y ayudó a darle vida? Me interesa aquí retomar el concepto de “Pueblo Feminista” de Graciela Di Marco (2011), y con ello preguntarme ¿Cómo, cuándo, por qué es posible concebir que en Argentina hay un “pueblo feminista”? ¿Cuánto le debemos para llegar hasta donde hemos llegado?

Seguramente la primera referencia que brote, con huellas aún demasiado frescas, fue la primera gran movilización Ni Una Menos, que logró una masividad

sin precedentes en nuestro país en relación al sujeto social al cual convocaba y las reivindicaciones que proponía. Sin embargo, como expresamos más arriba, éste no puede comprenderse sin su correlación con una genealogía muy rica, basta y compleja de las luchas feministas, en la cual, solo por nombrar algunos procesos transformadores, es posible remontarse a las anarquistas y sufragistas de principios de siglo XX¹⁷, la participación de mujeres y disidencias dentro de los movimientos revolucionarios de los años sesenta y setentas y las luchas del movimiento LGTBI desde principios de la década de los setenta¹⁸, las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo¹⁹, y más recientemente y post periodo dictatorial, el regreso al país de gran cantidad de militantes exiliadas ahora autoafirmadas como feministas²⁰, las batallas para lograr el divorcio, la patria potestad y el aborto en los ochentas²¹, los encuentros anuales de mujeres a partir de 1986²², los movimientos de la disidencia sexual en los 80s y 90s y sus luchas contra las represiones policías en las calles, las mujeres sosteniendo organizaciones sociales y espacios barriales desde los 90s y su rol en los movimientos piqueteros y en los procesos asamblearios de fines de 2001 y

17 Quienes estudian este proceso en profundidad: las investigadoras Laura Fernández Cordero (2017): *Amor y Anarquismo. Experiencias años pioneras que pensaron y ejercieron la libertad sexual*, Buenos Aires; y Barrancos, Dora (2012): *Mujeres entre la casa y la plaza*, Buenos Aires, Ed. Argentina.

18 Puede consultarse sobre este periodo: Andújar, Andrea; D'Antonio, Débora; Lozano, Fernanda; Grammatico, Karin y Rosa, María Laura (2009): *De minifaldas, militancias y revoluciones. Exploraciones sobre los '70 en Argentina*, Buenos Aires Ed. Luemburg, y Sepúlveda, Patricia (2015): *Mujeres insurrectas: condición femenina y militancia en los '70*, Ed. Universidad Nacional de Quilmes; y Felitti, Karina (2006): "En defensa de la libertad sexual: discursos y acciones de feministas y homosexuales en los '70", Revista del Centro de Estudios Históricos e Interdisciplinarios sobre las Mujeres (CEHIM), Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Tucumán.

19 Para reflexionar sobre el rol las Madres y Abuelas como sujetas políticas y como su militancia cala hasta hoy en los activismos feministas en nuestro país: PITA, María Victoria (2001): "La construcción de la maternidad como lugar político en las demandas de justicia. Familiares de víctimas del terrorismo de estado y de la violencia institucional en argentina", Revista de historia de las mujeres, Instituto de Estudios de la Mujer de la Universidad de Granada, Vol.8, Nº 1, págs. 127-154

20 De mayor interés recúrrase a Saidón, Gabriela (2019): *Yo me hice feminista en el exilio*, Buenos Aires, Ed. Indielibros; y Seminara, Luciana y Viano, Cristina (2009): Las dos Verónicas y los múltiples senderos de la militancia: de las organizaciones revolucionarias de los años 70 al feminismo, en Andújar, Andrea; D'Antonio, Débora; Lozano, Fernanda; Grammatico, Karin y Rosa, María Laura (2009): *De minifaldas, militancias y revoluciones. Exploraciones sobre los '70 en Argentina*, Buenos Aires, Ed. Luemburg.

21 Belluci, Mabel (2020): *Historia de una desobediencia. Aborto y feminismo*, Buenos Aires, Ed. Capital Intelectual.

22 Paradójicamente -o no- los Encuentros Nacionales de Mujeres surgieron en parte por iniciativa de un grupo de mujeres feministas argentinas que había participado en la Tercera Conferencia Internacional de la Mujer en Nairobi de Naciones Unidas en 1985, aquí pues, lo internacional vuelve a hacerse presente en la escena, lo local y transnacional en permanente dialogo. Para mayor información: Alma, Amanda y Lorenzo, Paula (2009): *Mujeres que se encuentran. Una recuperación histórica de los Encuentros Nacionales de Mujeres en Argentina (1986-2005)*, Buenos Aires, Ed. Feminaria.

2002²³, la contribución de las mujeres y disidencias en el movimiento estudiantil, el proceso de lucha del colectivo LGTTBI por matrimonio igualitario y sobre todo identidad de género, sin más, una larga disputa por conquistar derechos civiles, políticos, económicos, sociales, y en definitiva, por *ser* ciudadanas y ciudadanos de *un pueblo*.

Según Di Marco (2011), quien realiza un análisis del movimiento de mujeres en la Argentina posdictadura para comprender la conformación del feminismo popular y las articulaciones que dieron como resultado la emergencia del *pueblo feminista*, las mujeres populares, piqueteras, desocupadas, barriales, se encontraron con el movimiento feminista especialmente en los Encuentros Nacionales de Mujeres a fines de la década de 1990 y principios de este siglo post crisis de 2001. Según la investigadora, la proclama esencial, y que núcleo a esa masa heterogénea de identidades que llama *pueblo feminista*, fue nada más y menos que el pedido de despenalización y legalización del aborto, cuando esté especialmente post 2001, pudo articularse con las demandas de trabajo digno y políticas públicas contra la violencia de género.

Por su parte Mercedes Barros y Natalia Martínez (2019), problematizando específicamente al kichnerismo como proceso social y político se preguntan: ¿qué implicancias tiene este devenir popular de los feminismos?, ¿significan los desplazamientos en torno al estado, al peronismo y a una agenda “popular” que el feminismo es populista en la Argentina?, ¿que las feministas son ahora peronistas? Sin ánimos de responder unívocamente ni de manera totalizante, las investigadoras consideran que el feminismo es hoy un modo de identificación popular, que posibilita una identificación que excede la singularidad de sus reclamos y se universaliza, debido a que ya no representa a una demanda específica como el derecho al aborto legal, seguro y gratuito, o una vida sin violencia. Tampoco es una política exclusiva de “la mujer”, ni siquiera de “las mujeres”, hoy el feminismo está abierto a demandas e identidades heterogéneas que se encadenan a un sentido cada vez más amplio que se inscribe en su nombre.

Sin embargo la *consolidación* de ese “pueblo feminista” -aunque siempre en movimiento como todo actor social- considero es posible situarla a partir de 2015, en dondese termina de cuajar *temporal, espacialmente* y de forma *corpórea* una masa de mujeres y disidencias que ahora no dudan en llamarse “feministas” y

23 Para profundizar puede consultarse los interesantes trabajos de Andújar, Andrea (2014) *Rutas argentinas hasta el fin. Mujeres, política y piquetes (1996-2001)*, Buenos Aires, Ed. Luxemburg; o el clásico editado por Svampa, Maristella (2000): *Desde abajo*, Buenos Aires, Ed. Biblos, aunque no haya en aquellos artículos una clara intención de ubicarse bajo una perspectiva de género. Sobre los procesos asamblearios de 2001 y 2002, la participación de feministas y la constitución de la Asamblea por el Derecho al aborto puede recurrirse a Di Marco, Graciela (2011): *El pueblo feminista. Movimientos sociales y lucha de las mujeres en torno a la Ciudadanía*, Buenos Aires, Ed. Biblós, capítulo 7.

formar parte de una identificación común, más allá de otras identificaciones, identidades, estructuras o colectivos sociales que les cobijen -como pueden ser las sindicales, partidarias, estudiantiles, culturales, barriales-. A partir de allí concibo se asienta un sujeto colectivo no solo movilizado y visible en las calles, sino cada vez más organizado y asambleario. Organizado ya que se reúne y discute de forma frecuente, o más bien cotidiana, constituyéndose la asamblea en parte de la vida en común. Ello fue posible gracias a la existencia previa, y coexistencia presente, de cantidad de organizaciones sociales feministas autónomas y colectivos y agrupaciones feministas dentro de partidos políticos y organizaciones sociales, sindicatos, instituciones. Con ello quiero resaltar que gran parte de mujeres y disidencias que participan de las asambleas del movimiento ya tienen experiencia acumulada e incorporadas algunas lógicas organizativas de funcionamiento grupal que hacen que el movimiento role, aunque las reuniones y discusiones comunes tienen sus propias dinámicas y siempre están dispuestas a nuevas aperturas y posibilidades.

De este modo, asumo que se consolida -y especialmente se constituye- el *pueblo feminista* en el mismo proceso asambleario, en donde sea que éste se dé ya que lo que está en juego es *la palabra*, la palabra no jerarquizada, la utilización y circulación de la palabra sin importar procedencias ni referencias institucionales, partidarias, de clase, territoriales. El derecho a hablar y el valor de la palabra de quienes poco o nada hablan, *poder-hablar* democráticamente se traduce en *poder-hacer* colectivamente a un sujeto al cual se le ha negado históricamente ambos poderes. En este sentido, Keck y Sikkink (2000) no dudan en resaltar que la palabra es lo que une a activistas y redes transnacionales, compartir información, encontrar discursos comunes. La palabra es poder, y ella no queda en el plano discursivo, sino que brota de la experiencia y reclama y afirma otras posibilidades concretas de existencia.

Continuando en las reflexiones acerca del *pueblo feminista* y a quiénes nuclea, y observando en perspectiva lo que ha ocurrido a partir de 2015 y especialmente desde el debate por la Ley IVE en 2018 hasta nuestros días a nivel nacional, me parece necesario evitar el rápido establecimiento de *grietas*, de binomios dicotómicos que intentan capturar de forma simplificada dos únicas y cerradas identificaciones, identidades, pertenencias²⁴. En torno al aborto considero

24 Me refiero a aquella tendencia a desear dicotomizar y rápidamente suponer dos "bandos", "verdes versus celestes", y considerar que estamos frente a un movimiento feminista, progresista, liberal en lo político, blanco, universitario, de las ciudades, ateo y laico, joven, clasemediero, defensor de los derechos humanos y de los derechos LGTTBIQNB+, versus un movimiento de derecha, conservador, tradicional, católico y evangélico, viejo, atrasado, del interior, de las clases populares y altas, marrón y blanco, no universitario, heterosexual, homofóbico, patriótico, nacionalista, neoliberal en lo económico. Un claro ejemplo que viene a romper con dicha lógica es la organización Católicas por el Derecho a Decidir,

imprescindible no perder de vista que la Ley IVE pudo lograrse gracias a una amplia alianza, transversal no solo en lo político- partidario -que por supuesto pone en cuestión las *grietas* que se intentan reforzar persistentemente desde los poderes instituidos, mayormente los medios de comunicación e importantes referentes políticos- sino sobre todo una amplia alianza político-social. Para que la IVE se convierta en Ley hubo un “gran pueblo feminista” (isalud!), presente y ejerciendo presión en las puertas de un congreso en llamas²⁵.

La Ley fue posible gracias a una mezcla, composición de ideas, ideologías, valores, imaginarios, principios, y a interacciones, relaciones, articulaciones en debate, con limitaciones y fricciones. Con ello quiero decir que existe una superposición de significaciones acerca del aborto por parte de quienes apoyan su despenalización/legalización, y en concreto los proyectos debatidos en 2018 y 2020 en nuestro país, y una gama interesante de identidades mixturadas, con entretejidos a veces contradictorios, construyendo discursos que interpelar sentidos instaurados, enquistados y fijos, en las subjetividades colectivas, y crean in situ unos novedosos, siempre en configuración²⁶.

Uno de los factores más interesante y singulares fue que esas discusiones se dieron desde las prácticas cotidianas, cuestionando y poniendo en primer lugar la propia experiencia, la *politización* de lo cotidiano, aquella micropolítica sin descuidar con ello, como dijimos anteriormente, la macropolítica y las grandes reivindicaciones dirigidas al Estado y a toda institución social. Al mismo tiempo, el

con base fuerte en la provincia de Córdoba, con fama conservadora, y una de las principales impulsoras desde un comienzo de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito.

25 Las rosarinas Majo Poncino -referente del Movimiento Evita y asesora de la diputada nacional Lucila De Ponti en el año 2018, ferviente impulsora de la Ley IVE- y Susana Chiarotti -reconocida feminista y activista por el aborto legal, impulsora de las organizaciones INSGENAR, INDESO Mujer y CLADEM-, en conversaciones que mantuvimos en diciembre del año 2020, en contexto de votación del proyecto de ley IVE, no dudaban en subrayar que dentro del Congreso Nacional existió entre legisladorxs, en 2018 pero muy especialmente en 2020, una fina diplomacia para evitar rispideces y que las posiciones en relación a la legalización del aborto empañen o embarren otros acuerdos considerados esenciales y estratégicos hacia dentro de los bloques político-partidarios. De hecho, en 2020 hay un acuerdo explícito, intentos de paliar la dicotomía convertida en furiosa y apasionante rivalidad, respecto a no referirse o acusarse entre quienes están en contra o a favor de la IVE, con las palabras-conceptos “antiderechos” u “asesinas”.

26 Es interesante resaltar que los procesos de debate de 2018 y 2020, pero especialmente el primero, permitió un proceso de construcción colectiva -y agregaría masiva- de conocimiento sorpresivo en nuestro país. Así por ejemplo se crearon algunos conceptos, otros se masificaron, como el de “cuerpos gestantes”, “derecho al placer”, “marea verde” (Alcaraz, 2019; Freire, 2019), “cuarta ola feminista” (García, 2019; de Titto, 2019; Fabbri, 2019), “revolución de las hijas” (Peker, 2019) e incluso “revolución de las viejas” (Cerruti, 2020). Sin embargo el concepto de “pueblo” ha quedado descuidado desde sectores que apoyan la despenalización/legalización del aborto, y el de “pueblo feminista” no ha sido tomado en la “jerga militante”. Desde sectores que se oponen a la Ley IVE aparecieron y se reforzaron conceptos como “embarazo vulnerable”, “mujer en situación de embarazo vulnerable” para referirse a mujeres de sectores populares a los cuales el Estado debería acompañar para que continuaran y no interrumpieran su embarazo más allá de sus deseos y proyectos de vida.

apoyo, el fortalecimiento y constitución de redes transnacionales, que inciden en lo local y en la *planetariopolítica*, aquellas proclamas dirigidas a regímenes e instituciones internacionales. Tres planos de acción y de incidencia, en donde es posible contemplar un vaivén, un pasaje entre planos espaciales, temporales y corporales *sin escalas*, orden prefijado ni direccionalidad unívoca, de lo individual a lo colectivo, de lo privado a lo público, y profundizado en el año 2020, de lo local y nacional a lo transnacional.

Estas redes compuestas por diversos actores, múltiples acciones y discursos, simbologías y estéticas compartidas, trazan una novedosa *cartografía local e internacionalista* (Gago y Mato, 2020), y dan cuenta de una gran heterogeneidad de cruces, encuentros y asuntos que abarcan los feminismos. Coincidiendo con las autoras, concibo estamos ante un movimiento, en donde convergen en un mismo tiempo, y en diversos territorios, una multiplicidad de posibilidades en los modos de construir *cuerpo colectivo*, es decir, de establecer lazos, uniones, comunidades, comunicaciones, combinar luchas, problemáticas, generar acuerdos y consensos colectivos. Tal vez un *pueblo transnacional* que intentar construir, entre tropiezos, un mundo más justo aquí y ahora, vidas posibles y *vivibles* (Butler, 2006), y que no pide permiso para andar, desarmar, armar, y en definitiva, amar.

Bibliografía

- Arruzza, Cinzia, Bhattacharya, Tithi y Fraser, Nancy** (2019): *Manifiesto de un feminismo para el 99%*, Barcelona, Herder.
- Barros, Mercedes y Martínez, Natalia** (2019): “Populismo y derechos humanos en el devenir masivo de los feminismos argentinos”, Vol. XXIII. La Aljaba, Segunda época.
- Butler, Judith** (2006): *Vida precaria: El poder del duelo y la violencia*, Buenos Aires, Paidós.
- Di Marco, Graciela** (2011): *El pueblo feminista. Movimientos sociales y lucha de las mujeres en torno a la Ciudadanía*, Buenos Aires, Biblos.
- Gago, Verónica y Mato, Marta** (2020): “La Internacional Feminista. Luchas en los territorios y contra el neoliberalismo”, en Gago, Verónica; Mato, Marta y Cavallero, Luci (eds.) *Internacional Feminista. Luchas en los territorios y contra el neoliberalismo*, Buenos Aires Tinta Limón.
- Gago, Verónica** (2019): *Ocho Tesis sobre la revolución feminista*, en Gago, Verónica *La potencia feminista. O el deseo de cambiarlo todo*, Buenos Aires, Tinta Limón.
- Keck, Margaret y Sikkink, Kathryn** (2000): *Activistas tras las fronteras, ciudad de México*, Siglo XXI.

Bitácora de (algunas) imágenes ilustrativas

8 de marzo de 2020: Paro Internacional Feminista en Santiago de Chile, donde el pañuelo verde reclamando por Aborto legal ocupa un lugar central en la plaza “La Dignidad”, ex plaza Italia, renombrada así desde la revuelta de octubre de 2019, donde las mujeres y disidencias tuvieron -y aún tienen- un rol clave en el proceso político y social.



Imagen 1: Equipo Audiovisual CF8M (2020), disponible en: <https://www.anred.org/2020/03/09/8m-chile-somos-historicas/>

Octubre de 2019: Activistas feministas se movilizan en Puebla, México, ante la aprobación por parte del congreso de reformas que mantienen la penalización del aborto.



Imagen 2: Murcia, Andrea (2019), CUARTOSCURO.COM, disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/10/05/congreso-de-puebla-rechazo-despenalizar-el-aborto-y-los-matrimonios-igualitarios/>

6 de agosto de 2018: Activistas feministas se reúnen en la plaza Washington Square de Nueva York para apoyar la aprobación del proyecto de ley que despenaliza y legaliza el aborto en nuestro país.



Imagen 3: Instagram / Left Voice (2018), disponible en: <http://www.laizquierdadiario.com/Panuelazo-en-Nueva-York-en-apoyo-al-aborto-legal-en-Argentina>

Agosto de 2018: Pañuelazo en Berlín para apoyar el proyecto de Ley IVE, días antes de que fuera tratado en el Senado de la Nación



Imagen 4: disponible en: <https://www.elsaltodiario.com/vidas-precarias/entrevista-a-maria-alicia-gutierrez-campana-nacional-por-el-derecho-al-aborto-legal-seguro-y-gratuito-en-argentina>

Agosto de 2018: referentes de distintas organizaciones feministas rosarinas se reúnen para realizar la intervención referida al “Cuento de la Criada” en el centro de la ciudad y Monumento Nacional a la Bandera, con motivo de hacer visible localmente, reclamar y sensibilizar sobre la despenalización y legalización del aborto.



Imagen 5: Isla, Ana (2018), disponible en: <https://twitter.com/SinCercos/status/1024809817171484672>

Imposición de soberanía y los sentidos de la muerte, disputas en términos de la significación del asesinato de Silvia Suppo

SILVIA DEJON

tatidejon@hotmail.com

Universidad Nacional de / Centro de Estudios Sociales Interdisciplinarios del Litoral – Universidad Nacional del Litoral

Resumen

Proponemos una aproximación al actor colectivo - *Espacio Verdad y Justicia por Silvia Suppo*- que logró su organización, movilización y sostenimiento en el tiempo, a partir de un reclamo centrado en la forma de tratamiento de la justicia frente al caso de asesinato de Silvia Suppo el 29 de marzo de 2010 en ciudad de Rafaela. Ex militante secuestrada durante la última dictadura, cuyas declaraciones como testigo permitieron el encarcelamiento del ex Juez Federal Víctor Hermes Brusa, acusado de complicidad en crímenes de Lesa Humanidad durante el último periodo dictatorial en la Provincia de Santa Fe.

En este trabajo centraremos el análisis en el interrogante de en qué medida es posible considerar al asesinato de Silvia Suppo como la *capacidad de imponer soberanía* y en este sentido qué aspectos del mismo pueden hacer que lo consideremos un femicidio o feminicidio.

Las fuentes escritas trabajadas son notas aparecidas en los periódicos locales de Rafaela, “La Opinión” y “Castellanos”, volantes, partes de prensa y notas varias reunidas en el “Archivo Social y Colectivo Espacio Verdad y Justicia por Silvia Suppo”. También realizamos entrevistas orales no a agentes individuales en orden a su participación en el espacio como integrantes del núcleo primigenio y a lxs abogadx que llevaron adelante la representación de lxs hijxs de Silvia Suppo durante el juicio. Para esa selección tuvimos en cuenta tanto la pertenencia grupal o institucional de lxs mismxs, como las posibilidades por derivación de testimonios.

Palabras clave: Imposición de soberanía / Femicidio / Feminicidio

Introducción

Para este trabajo proponemos indagar sobre aspectos relativos a la significación de los sentidos de la muerte de Silvia Suppo, asesinada el 29 de marzo de 2010, en su negocio de la calle Sargento Cabral al 1200 de la localidad de Rafaela, Provincia de Santa Fe, quien fuera ex militante peronista que sufrió secuestro clandestino¹ en 1977 y cuyas declaraciones como testigo en la denominada “causa Brusa” permitieron el encarcelamiento del ex Juez Federal Víctor Hermes Brusa, acusado de complicidad en crímenes de Lesa Humanidad durante el último periodo dictatorial argentino².

Silvia Suppo fue una de las testigos clave en el juicio llevado adelante en la Provincia de Santa Fe contra dicho ex juez y otros imputados³ por crímenes de Lesa Humanidad, acaecidos en la última dictadura argentina. La importancia de este juicio radica en que fue el primer juicio por delitos de Lesa Humanidad⁴ en el que se juzgó y se condenó a un ex juez federal⁵ realizado en la ciudad de Santa Fe. Cabe

1 Silvia Suppo fue secuestrada clandestinamente el 24 de mayo de 1977 en la localidad de Rafaela, llevada a la jefatura local, de allí a la ciudad de Santa Fe, donde estuvo secuestrada en la Comisaría 4ta de la ciudad, en el centro clandestino de detención “La Casita” y luego fue legalizada y llevada a la GIR (Guardia de Infantería Reforzada). En ese interregno fue torturada, violada y se le practicó un aborto clandestino. Quedó en libertad condicional en diciembre de 1978. <http://www.pausa.com.ar/2018/03/silvia-suppo-y-la-megacausa-de-rafaela/> (Fecha de consulta: 05/04/2018)

2 El ex Juez Brusa fue condenado a 21 años de cárcel al ser demostrada su complicidad con la represión ilegal desplegada durante el período comprendido entre los años 1976 – 1983. Causa caratulada judicialmente como: “BRUSA, Víctor Hermes – COLOMBINI, Héctor Romeo – RAMOS CAMPAGNOLO, Eduardo Alberto - PERIZZOTTI, Juan Calixto - AEBI, María Eva - FACINO, Mario José S/ Inf. art. 144 ter, 1er. párrafo de la Ley N° 14.616; arts. 144 bis incs. 1° y 2° y 142 inciso 1° último párrafo de la Ley N° 23.077 y art. 55 del C. P”, (Expte. N° 03/08).

3 El juicio fue caratulado: Juicio Oral contra Brusa, Ramos, Facino y Cía. El mismo, concluyó con la condena al ex juez Víctor Hermes Brusa. Sus victimarios, la ex carcelera policial María Eva Aebi, el ex jefe de Drogas peligrosas Héctor Colombini, el ex Jefe de la GIR Juan Perizzotti, el ex Jefe de la comisaria cuarta Mario Facino y el policía Eduardo Ramos, fueron procesados por delitos de lesa humanidad en 2010 y Silvia Suppo fue una de las principales testigos en su contra y tenía pendiente como querellante “el juicio a los acusadores de su novio el Alemán Reinaldo Hattemer”: Miriam Lewin y Olga Wornat (2014: 286). «Silvia Suppo: ¿un crimen perfecto?». Vale la aclaración que gracias a al testimonio de Silvia Suppo se los juzgó por el delito de crímenes sexuales sin tipificar a la violación como delito sexual diferenciado de la tortura.

4 El 21 de agosto de 2003 fue sancionada la ley 25.779 que declara nulas las leyes de Obediencia Debida y Punto Final. En junio de 2005 la Corte Suprema de Justicia declara la inconstitucionalidad de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida, momento a partir del cual comenzaron a formularse los pedidos de elevación a juicio de las diferentes causas a nivel nacional. Ver: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4431/ev.4431.pdf p. 5. (Fecha de consulta 31/05/2018)

5 “El 22 de diciembre de ese año (2009) se leyó la sentencia de la causa n° 03/08 que terminó con las condenas de Víctor Hermes Brusa, Héctor Romeo Colombini, Juan Calixto Perizzotti, María Eva Aebi y Mario José Facino. Las penas fueron entre 19 y 23 años y no solo fue una causa importante por ser la primera de ese tipo que se realizaba en la capital santafesina, sino que Brusa es un ex juez federal. En el juicio y gracias al testimonio de Silvia Suppo, entre otros, se probó que siendo juez presenció sesiones de tortura, tomó declaraciones en centros clandestinos de detención y obligó a los detenidos a firmar

aclarar que también en el marco de este juicio se dio el primer fallo de un tribunal oral en nuestro país que se refiere explícitamente a la violencia sexual como crimen separado de la tortura, ya que en la causa Barcos el 12 de abril de 2010 se considera que los abusos sexuales y la violación sufrida por la víctima durante su cautiverio constituye una forma de tormentos, encuadrándolos como delitos de Lesa Humanidad, por lo que se constituyen tan imprescriptibles como la tortura. Esta calificación significó un paso en la visibilización de la violencia sexual durante los cautiverios en centros clandestinos de detención durante la última dictadura en Argentina.

Silvia durante un mes y medio estuvo en calidad de desaparecida, luego de esto fue legalizada y llevada a la GIR (Guardia de Infantería Reforzada) otro de los centros clandestino de detención comandado por el comisario Juan Calixto Perizzoti, donde permaneció en un pabellón de mujeres menores junto a junto a otras compañeras. En ese interregno fue torturada, violada tres veces y se le practicó un aborto en un consultorio particular de la ciudad. Quedó en libertad condicional en diciembre de 1978.⁶

Silvia Suppo declaró en octubre del año 2009 y a menos de cuatro meses que se dicte la condena – diciembre de ese mismo año – fue asesinada, cuando estaba pendiente su declaración como víctima en otra de las causas, donde se juzgaría a partícipes en la desaparición de su compañero de aquel momento, Reinaldo Hattemer. A partir de dicho acontecimiento, hijxs, familiares y amigxs de la víctima comenzaron a movilizarse instando a participar a distintas marchas y reclamos tanto a integrantes de diversas organizaciones vinculadas a la defensa de los derechos humanos, como a la sociedad rafaelina en su conjunto, generando la colectivización de una tragedia que en su inicio fue particular. Aquellas organizaciones que respondieron a la convocatoria de forma inmediata, comenzaron a realizar diferentes acciones colectivas contenciosas en reclamo de justicia, conformando de este modo un espacio más amplio con integrantes de otras organizaciones, que se dio en llamar “Espacio Verdad y Justicia por Silvia Suppo” (EVJSS⁷). A partir de la organización y las acciones colectivas reclamaron la elevación de la causa a Justicia Federal, lo que se realizó, finalmente, por decisión de la Cámara de Rafaela, el 08 de diciembre de 2010. Esto permitió que en la querrela este crimen sea presentado como de *Lesá Humanidad*.

testimonios obtenidos bajo tortura.” Para más información al respecto consultar en: <http://infojusnoticias.gov.ar/nacionales/a-cuatro-anos-del-asesinato-de-silvia-suppo-testigo-de-lesa-humanidad-3610.html> Fecha de consulta: 27/02/2016.

⁶ <http://www.pausa.com.ar/2018/03/silvia-suppo-y-la-megacausa-de-rafaela/> (Fecha de consulta: 05/04/2018)

⁷ A partir de ahora se cada vez que se cite al “Espacio Verdad y Justicia por Silvia Suppo” se lo nominará como EVJSS.

A partir de lo expuesto, estas experiencias localmente situadas frente a este acontecimiento específico dieron lugar a la formación de un agrupamiento de personas identificadas como EVJSS. El marco temporal propuesto y que a su vez se evidencia en la denominación del problema a estudiar, es el lapso que media entre el 29 de marzo de 2010, la fecha del asesinato de Silvia Suppo, y la señalización de la ex jefatura el 10 de diciembre del año 2014⁸ por iniciativa y organización del EVJSS.

Las fuentes escritas trabajadas son notas aparecidas en los periódicos locales de Rafaela, “La Opinión” y “Castellanos”, volantes, partes de prensa y notas varias reunidas en el “Archivo Social y Colectivo Espacio Verdad y Justicia por Silvia Suppo”. También realizamos entrevistas orales no a agentes individuales en orden a su participación en el espacio como integrantes del núcleo primigenio y a lxs abogadxs que llevaron adelante la representación de lxs hijxs de Silvia Suppo durante el juicio. Para esa selección tuvimos en cuenta tanto la pertenencia grupal o institucional de lxs mismxs, como las posibilidades por derivación de testimonios.

Violencia específica sobre mujeres y cuerpos feminizados

La violación en la tortura, explica Elizabeth Jelin (2017: 224), no es un acto individual o grupal que busca el placer de los torturadores; las violaciones sexuales, fueron prácticas recurrentes basadas en el conocimiento del efecto destructor que esas prácticas conllevan y fueron parte de una estrategia política de destrucción del enemigo. Durante los juicios a los excomandantes de 1985 y relacionado con el clima social de aquellos años de transición, la mirada estaba focalizada en la desaparición forzada de personas como crimen supremo. En este sentido, es fundamental atender a la historicidad del testimonio, Elizabeth Jelin (2017: 226-227) ubica la especificidad de las mujeres de la época y del lugar que ocupaban en la esfera pública, donde la posibilidad en ese momento fue reclamar en tanto su rol de madres, abuelas y familiares de detenidos-desaparecidos, testimoniaban sobre lo que les había ocurrido a otros/as. Donde el interrogante fundamental era “dónde estaban los que no volvieron y qué había pasado con ellos. Las violencias sexuales durante la última dictadura militar argentina, han sido muchas veces denunciadas en las primeras declaraciones luego de la dictadura, sin embargo, es a partir del

⁸ “En la ciudad de Rafaela, provincia de Santa Fe, en el Día Internacional de los Derechos Humanos se señaló a la Jefatura de Policía como un sitio que formó parte del circuito represivo del Terrorismo de Estado. Fue una acción impulsada por el Espacio Verdad y Justicia por Silvia Suppo.” Nota completa disponible en: <http://argentina.indymedia.org/news/2014/12/869867.php> (Fecha de consulta 31/05/2018)

enjuiciamiento oral y público de los crímenes de lesa humanidad (que nombramos en páginas anteriores) que se visibilizaron aristas de la represión que fueron otrora silenciadas.

Estos silencios se explican porque las representaciones y las memorias sobre las violencias de las dictaduras en la región tienen una historia. Se han ido modificando en función del trabajo de los organismos de derechos humanos, de la aparición en el espacio público de nuevos movimientos y actores/as sociales y de cambios en los escenarios políticos y climas culturales. Asimismo, la apertura y creación de archivos, la difusión de testimonios individuales y colectivos, las medidas de justicia transicional y la publicación de estudios académicos han ayudado a avanzar en el conocimiento sobre estos temas, abonando también los cambios en los discursos y enfoques de la memoria. Estas temporalidades en las narrativas de la memoria permiten comprender por qué, a pesar de que existieron algunos testimonios tempranos sobre experiencias de violencia sexual contra las mujeres como parte de la represión, fue recién entrado el siglo veintiuno que se pudieron quebrar ciertos silencios sociales, principalmente, a través de la apertura de espacios institucionales y judiciales de escucha legítima. Fue así como comenzaron a hacerse audibles en la escena pública las memorias sobre las violencias sexuales y de género. Son relatos sobre experiencias de daño corporal y emocional, pero también dan cuenta de variadas estrategias de resistencia y supervivencia, aunque limitadas por contextos represivos extremos. (Peller; Sutton, 2020: 7)

En este sentido, las maneras en que las desapariciones forzadas, las torturas, la violencia obstétrica y las violaciones sexuales se relataron y se representaron en nuestro país, atravesó diversos tiempos de posibilidad vinculados a los distintos espacios de decibilidad, visibilidad y rememoración de cada época. Al respecto Estefanía Bernardini plantea:

En los últimos años, la incorporación de una perspectiva de género, posibilitada entre otras razones por la transformación de los marcos sociales de la memoria, la tipificación en el derecho internacional de las violaciones sexuales masivas como crímenes de lesa humanidad, las nuevas teorizaciones sobre género y la visibilización de movimientos feministas, (Sondereguer, 2011, p. 6), ha permitido que empecemos a pensar los delitos sexuales como una práctica diferencial y sistemática del terrorismo de Estado en Argentina (Argiroffo, 2008; Aucía et al, 2011; Balardini et al. 2011; Sondereguer, 2012a y 2012b; Bacci et al. 2014; Jelin, 2017), incidiendo tanto en la conceptualización legal de estas conductas (Sondereguer, 2011) como en el abordaje

teórico de esta problemática. Sin embargo, la violencia sexual no siempre es y ha sido considerada en su especificidad (2020: 48)

Pues muchas de las sobrevivientes han denunciado lo que habían sucedido, pero al inicio de los juicios el poder judicial y los jueces no imputaban sobre dichos delitos en las causas, así como tampoco acusaban los fiscales – que forman parte de los denominados operadores judiciales-. Estos crímenes estuvieron durante mucho tiempo invisibilizados por el tratamiento judicial de las causas – enmarcados en la figura de tortura, confundiéndonos y perdiendo así su especificidad -.

Fueron los casos de las violaciones correctivas y los diferentes delitos contra la integridad sexual, que tuvieron mayor ensañamiento sobre las mujeres y cuerpos feminizados en su carácter de militantes activas. Es así que, al momento de esta escritura, en las sentencias solamente el 3% es por casos de abortos forzados.

Lo que puedo decirte como dato es que el 3% de las condenas que contienen delitos sufridos por mujeres o mayoritariamente por ellas, es por abortos forzados. O sea del 13% que representan el total de esas condenas, el 3% es por abortos forzados. O sea una parte ínfima.⁹

En los últimos los últimos veinte años comenzaron a modificarse gradualmente estos marcos interpretativos. Que traen aparejado problemas muy complejos que ponen en juego el “deber de memoria” y el derecho al silencio, Jelin (2017: 237) advierte que denunciar estos vejámenes es poner en público una intimidad que ya ha sido ultrajada. Pues incorporar las memorias personales en el campo de las memorias sociales en el ámbito de los juicios implica “*elaborar una memoria narrativa de la experiencia, que necesariamente es pública, en el sentido que debe ser compartida y comunicada a otros...*” (2017: 236) De resultas una doble presión para las mujeres, por un lado la judicial y por otro la social al “*transparentar su cuerpo y su intimidad*” (240) que, sin los cuidados en cómo encarar y acompañar el testimonio, podrían revictimizar a las denunciadas.

Es así que cuando fueron acusados quienes torturaron, privaron de la libertad, violaron y a Silvia Suppo. El juez primero dijo, “respecto de las terribles violaciones, eso es un tema que queda subsumido en la figura de los tormentos”, y eso es lo que sucedía, muchas veces el poder judicial no miraba. Por lo que fue necesario el trabajo con perspectiva de género, hubo feministas que lograron dar esta lucha para

9 Dato proporcionado vía correo electrónico por Ana Oberlin el 4/12/2020. Ana “Pipi” Oberlin, es abogada especializada en género, derechos humanos y derecho penal. Ex integrante de HIJOS Regional Santa Fe, fue una de las fiscales de la megacausa Feced III y IV en la Ciudad de Rosario, Provincia de Santa Fe y Directora Nacional de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación.

lograr esto. Pero, fundamentalmente hubo mujeres que valientemente denunciaron esto, que se animaron y que se organizaron junto con otras para poder ponerle voz a lo que habían vivido en busca de juicio y castigo a estos delitos contra la integridad sexual.

Por esto es que en estos casos concretos hay sentidos específicamente políticos de la violencia sexual como parte de la violencia de género que en los últimos años lograron ser repuestos en los juzgamientos como enmarcados en las tramas represivas de los denominados “regímenes de excepción dictatoriales”. Pues fueron parte constitutiva de una práctica sistemática y específica llevada adelante por los agentes insertos en dichas tramas al profundizarse la vulnerabilidad de las mujeres en las coyunturas de contextos represivos. Quienes fueron víctimas de una violencia política sexualizada, que pretendía encauzarlas y utilizar su cuerpo como propiedad, nada ajeno a las lógicas imperantes del sistema patriarcal que mostraba su cara más atroz en las condiciones de los secuestros clandestinos. En tanto que:

[L]os cuerpos imbuidos de un significado territorial constituyen tanto el campo de batalla de poderes en conflicto como el bastidor donde se cuelgan y exhiben las derrotas del enemigo” (...) sus objetivos son [fueron] específicamente políticos, puesto que es una forma de violencia que ha sido organizada por la estructura sistemática del terror y remite de manera directa a la militancia social y política de las mujeres y a las agrupaciones (de distinto nivel) cuya acción podía tomar un tono de contestación político-social” (Bacci et al, 2014, p. 3). En línea con estas conceptualizaciones podemos decir que la “intervención sexual” sobre los cuerpos de las mujeres por parte de los perpetradores se inscribía en un dispositivo disciplinario que buscaba domesticar a las subjetividades y en ese sentido se dirigía no solamente a las mujeres agredidas –y a sus pacientes–, sino también a los hombres vinculados a estas. (Bernardini, 2020: 57)

Es posible entonces afirmar que hubo un especial ensañamiento en formas de violencias morales, indicado como un reforzamiento de la “intervención sexual” sobre la/s víctimas mujeres e identidades femeneizadas¹⁰. En lo tocante a este grupo de víctimas Marta Vasallo plantea la existencia de un “*continuum en la violencia sexual contra las mujeres, que dificulta establecer una frontera nítida entre los hechos generados por la represión ilegal y muchos que se producen sin necesidad de ese marco*” (2011: 03) La autora plantea que hay una extensión de la

10 No forma parte de la temática. Pero así como hubo especial ensañamiento sobre las mujeres, lo hubo también sobre "las diferentes personas con orientaciones sexuales y/o expresiones de género no heteronormativas y/o identidades de género no cisonormativas" (Oberlin, A., 2020: 102)

violencia sexual aplicada a mujeres en el marco de crímenes de lesa humanidad que no se aplicaría en los hombres.

Pues los centros de detención fueron espacios de coerción y excepción que presentaban configuraciones de las relaciones sociales. Manoseos, desnudos forzados, violaciones, abortos forzados y la amenaza constante del abuso sexual fueron delitos específicos en los centros clandestinos de detención durante la última dictadura cívico-militar argentina, en tanto la situación de indefensión de quienes estaban secuestrados aumentaba la potencia de llevarla a cabo por parte de los represores como instancia de demostración de poder soberano y como botín de guerra.

Las agresiones sexuales no fueron situaciones aisladas o azarosas. Por el contrario, formaron parte de prácticas represivas sistemáticas en torno a un formato de acción, que queda dilucidado cuando por ejemplo en el caso de Silvia Suppo se plantea el aborto para subsanar el “error”, que era el que haya quedado embarazada, no los vejámenes sexuales que tuvo que sufrir. Otro indicador es que integrantes de las diferentes fuerzas armadas y de seguridad ubicados en disímiles rangos jerárquicos, así como civiles que actuaron como parte del accionar represivo llevaron adelante violaciones sexuales (Balardini, Oberlin & Sobredo: 2016).

Uno de los escollos que tuvo la posibilidad de visibilización jurídica de estos crímenes fue que en el Código Penal argentino la violación sexual estaba tipificada como “delito contra la honestidad”. Hubo que esperar hasta el 07 de mayo de 1999 cuando logra ser trocada por “delito contra la integridad sexual”¹¹. Lo que sorteaba un primer obstáculo formal para los posibles juzgamientos de estos delitos como autónomos.

Esto fue facilitado por el precedente del año anterior en la jurisprudencia internacional en Ruanda el 02 de septiembre de 1998, donde se dictó la primera sentencia que definía a la violación sexual como un delito contra la humanidad y como instrumento de prácticas genocidas. Fue en el juzgamiento de las violaciones de las mujeres Tutsi en el caso Akayesu, por la Sala de Primera Instancia del Tribunal Penal Internacional para Ruanda.

Tras reaperturarse los juicios en la Argentina, es recién en 2010 que se da el primer caso que funge como hito y que corre el velo sobre los delitos sexuales que durante casi tres décadas estuvieron solapados por la figura de “tormentos”. En Mar del Plata se logra la primera condena que da cuenta de un viraje en los modos de tratamiento de la justicia a estos delitos sexuales. Sentencia del Tribunal Oral Federal de Mar del Plata en la causa N° 2086 y su acumulada N° 2277, “Molina,

11 Sancionada el 14 de abril de 1999 y promulgación el 7 de mayo de 1999. Ley nacional 25.087 Delitos contra la integridad sexual. Código penal. Modificación. https://siteal.iiop.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/1307.pdf

Gregorio Rafael s/ privación ilegal de la libertad, etc.”. El imputado Molina fue condenado, entre otros delitos, por seis hechos constitutivos de violación, uno de ellos en grado de tentativa. Según García:

La agencia judicial históricamente ha resistido la investigación de los delitos sexuales, considerándolos como de poca importancia, lo que pone en evidencia – si se tiene en cuenta que la mayoría de las víctimas son mujeres- la discriminación por género que anida en las concepciones y prácticas judiciales desde siempre (Paolini Pecoraro, 2012: 237). Este escenario cambió en 2010, cuando el Tribunal Oral Federal de Mar del Plata condenó a Molina a reclusión perpetua por varios delitos entre los que se encuentra la violación. Así, la sentencia no solo reconoce a los crímenes sexuales como de delitos de Lesa humanidad sino que los enmarca en un plan sistemático y generalizado de represión llevado a cabo por las Fuerzas Armadas durante la última dictadura militar (Tribunal Oral Federal de Mar del Plata “Causa Molina”, sentencia junio de 2010: 111). (García, 2016: 03)

Comienzan así a categorizarse como de Lesa Humanidad los delitos de violación. Las investigaciones demuestran que las prácticas de abuso, violación sexual, tocamientos y aborto forzado fueron extendidas en todo el país durante la dictadura, de acuerdo a un relevamiento de la Procuraduría de Crímenes contra la Humanidad. A marzo de 2020, 103 personas fueron responsables de ese tipo de hechos – delitos sexuales- de 968 condenadas por crímenes de lesa humanidad.¹²

Desnudez forzada, comentarios sobre sus cuerpos, manoseos, tocamientos, abusos, penetración con objetos, violaciones, abortos forzados, esclavitud sexual, partos clandestinos: el terrorismo de Estado fue también terrorismo sexual para lxs detenidxs durante la última dictadura cívico-ecclesiástica-militar en Argentina. De las 241 sentencias dictadas en causas de lesa humanidad, 31 contemplan delitos por violencia sexual, de acuerdo a un relevamiento de la Procuraduría de Crímenes contra la Humanidad. (...) En total, se dictaron condenas por hechos que tuvieron como víctimas a 112 personas: 97 mujeres y 15 varones. En cuanto al total de las personas condenadas (968), únicamente el 11% lo fue por estos delitos. Hasta el momento, 108 personas obtuvieron sentencia por delitos de violencia sexual, de las cuales 103 resultaron condenadas y 5 absueltas. (ALCARAZ: 2020)¹³

12 <https://www.fiscales.gob.ar/lesa-humanidad/8m-de-las-241-sentencias-dictadas-en-causas-de-lesa-humanidad-31-contemplan-delitos-por-violencia-sexual/>

13 <https://latfem.org/crimenes-sexuales-como-delitos-de-lesa-humanidad-31-sentencias-y-103-condenados/>

Estos vejámenes sexuales operan como formas de control y disciplinamiento de las mujeres en tanto botines de guerra, así como territorios donde se desplegaron y se imprimieron las marcas del poder. Por lo que volvemos sobre los planteos Rita Segato cuando afirma:

En la lengua del feminicidio, cuerpo femenino también significa territorio y su etimología es tan arcaica como recientes son sus transformaciones. Ha sido constitutivo del lenguaje de las guerras, tribales o modernas, que el cuerpo de la mujer se anexe como parte del país conquistado. La sexualidad vertida sobre el mismo expresa el acto domesticador, apropiador, cuando insemina el territorio-cuerpo de la mujer. (...) La violación, la dominación sexual, tiene también como rasgo conjugar el control no solamente físico sino también moral de la víctima y sus asociados. (2013: 35)

Respecto de la causa Brusa en Santa Fe, es menester tener en cuenta que es un caso donde se estableció el juzgamiento de violación y aborto, siendo agravantes, pero sin tomarlos como crímenes específicos contra mujeres separados del de tortura. No obstante, la violencia sexual fue incluida por primera vez como parte de un plan sistemático de tortura contra las mujeres víctimas. Donde:

En abril de 2010, por primera vez en el país, el Tribunal Federal de Santa Fe, que condenó a 11 años de prisión a Horacio Américo Barcos, un agente civil de Inteligencia de esa provincia, y emitió el primer fallo que estableció la violación como delito de lesa humanidad y tan imprescriptible como la tortura. "Los abusos sexuales y la violación sufrida por la víctima durante su cautiverio (...) constituyen una forma más de tormento y por ende corresponde encuadrar tales hechos en dicha figura penal, constitutiva de crímenes contra la humanidad", sentenció el Tribunal.¹⁴

Hubo que esperar a 2018 para que se dicte la sentencia con condenas de delitos sexuales como delito autónomo en el que hubiese declarado Silvia Suppo si no hubiese sido asesinada ocho años y siete meses antes.

Primera condena por violaciones, embarazo y aborto forzado en un Centro Clandestino La querrela acusó por secuestros y tormentos, y por esas tres figuras sexuales, de las cuales el Tribunal tomó las violaciones reiteradas y el aborto forzado. (...) **“El Tribunal entendió los delitos sexuales como crímenes de lesa humanidad en el marco del terrorismo de Estado, lo cual es muy**

14 Al respecto consultar: <http://www.telam.com.ar/notas/201503/99451-silvia-suppo-lesa-humanidad-tipificacion-abuso-sexual.php> (Fecha de consulta 01/04/2018)

importante porque en los últimos años se vino avanzando mucho pero la mayoría de los jueces, en instrucción y en el tribunal oral, dejaban subsumida la violencia sexual hacia las mujeres en la figura de *torturas* o *tormentos*, no como un delito autónomo”, resalta Puyol.¹⁵

Capacidad de imponer soberanía

En este trabajo centramos el análisis sobre en qué medida es posible considerar al asesinato de Silvia Suppo como la *capacidad de imponer soberanía* y qué aspectos del mismo pueden hacer que lo consideremos un femicidio o feminicidio. Estimamos necesario en primera instancia poner en debate en los sentidos de la muerte por el asesinato de Silvia Suppo su posible conceptualización como feminicidio. Qué lecturas son posibles de hacer del rol de género en el mandato de femeneidad en la militancia y en su declaratoria en el juicio de Lesa Humanidad. Lo que, si bien no es objeto en sí de la futura tesis, abreva en la construcción de marcos de inteligibilidad para el tema.

Es por eso que en este apartado recorreremos someramente en qué medida es posible considerar en la significación dada por el EVJSS al asesinato de Silvia Suppo como la constatación de la *capacidad de imponer soberanía* de ciertos grupos, en tanto según Segato:

La soberanía completa es, en su fase más extrema, la de “hacer vivir o dejar morir” (...) Es por su calidad de violencia expresiva más que instrumental – violencia cuya finalidad es la expresión del control absoluto de una voluntad sobre otra (...) En un régimen de soberanía, algunos están destinados a la muerte para que en su cuerpo el poder soberano grabe su marca; en este sentido, la muerte de estos elegidos para representar el drama de la dominación es una muerte expresiva, no una muerte utilitaria. (Segato, 2013: 20 – 21)

Así como es una forma de violencia expresiva – amen de instrumental- que tiene como finalidad la “expresión de control absoluto de una voluntad sobre otra” (Segato, 2013: 21) como forma de expresar la dominación en términos de expresión de dueñidad. Donde se evidencia la exhibición de impunidad, donde se realizan estas acciones porque se “pueden” hacer, en la constatación de un dominio existente (2013: 29) sobre el territorio en su capacidad discrecional de disponer

15 <https://canalabierto.com.ar/2018/10/08/rafaela-primera-condena-en-el-pais-por-violaciones-embarazo-y-aborto-forzado-en-un-centro-clandestino/> (Fecha de consulta 19/12/2020)

sobre la vida y la muerte del cuerpo de las mujeres es parte del mismo. Ubicándose por encima de la ley. En este caso, la saña operada en el asesinato de Silvia Suppo, permite hablar de intensidad en las formas de crueldad, posicionándose como ejemplificadora y disciplinante en su acción discrecional e irrestricta sobre el cuerpo.

Siendo así que si se toma el asesinato como un crimen político por su declaratoria y lo que le restaba por declarar a Silvia Suppo se puede afirmar que este drama de la dominación fue llevado al extremo de quitar la vida como represalia por su declaración.

Una de las integrantes del EVJSS al ser entrevistada construye significación en torno al asesinato en su forma cuando afirmaba:

Para mí es un femicidio, porque no es casualidad tampoco y no es casualidad la saña con el cuerpo de Silvia, para mí es...para hacer una lectura aparte digamos, no es casualidad, no es casualidad que no haya sido un tiro y que hayan sido 9 puñaladas...para mí no es casualidad... es mucho más fácil un tiro (...) porque 9 puñaladas!? Para mí tiene que ver con un disciplinamiento con él, ubicarla...tiene que ver con la figura de femicidio con todos los ingredientes!, ubicate en tu lugar de mujer y con toda la historia de ella en ese sentido¹⁶

En tal sentido recuperamos el planteo de Rita Segato cuando expresa

El poder soberano no se afirma si no es capaz de sembrar el terror. Se dirige con esto a los otros hombres de la comarca, a los tutores o responsables de la víctima en su círculo doméstico y a quienes son responsables de su protección como representantes del Estado; le habla a los hombres de las otras fratrías amigas y enemigas para demostrar los recursos de sustentación; le confirma a sus aliados y socios en los negocios que la comunión y la lealtad de grupo continúa incólume. Les dice que su control sobre el territorio es total, que su red de alianzas es cohesiva y confiable, y que sus recursos y contactos son ilimitados. (Segato, 2013: 33).

Es esta expresión de soberanía la que permite categorizar en su significación al crimen como femicidio o feminicidio. En este trabajo elijo categorizarlo como feminicidio en tanto para Marcela Lagarde:

En castellano femicidio es una voz homóloga homicidio y sólo significa homicidio de mujeres. Por eso, para diferenciarlo, prefería la voz de feminicidio y denominar así al

¹⁶ Entrevista realizada el 23/06/2015 a integrante del EVJSS.

conjunto de violaciones a los derechos humanos de las mujeres que contienen los crímenes y las desapariciones de mujeres y que, estos fuesen identificados como crímenes de lesa humanidad. (Lagarde de los Ríos, 2008: 216).

La autora además agrega:

El feminicidio es el genocidio contra mujeres y sucede cuando las condiciones históricas generan prácticas sociales que permiten atentados violentos contra la integridad, la salud, las libertades y la vida de niñas y mujeres. En el feminicidio concurren en tiempo y espacio, daños contra niñas y mujeres realizados por conocidos y desconocidos, por violentos, - en ocasiones violadores-, y asesinatos individuales y grupales, ocasionales o profesionales, que conducen a la muerte cruel de algunas de las víctimas. (...) Sin embargo, todos tienen en común que las mujeres son usables, prescindibles, maltratables y desechables. Y, desde luego, todos coinciden en su infinita crueldad y son, de hecho, crímenes de odio contra las mujeres. Para que se dé el feminicidio concurren, de manera criminal, el silencio, la omisión la negligencia y la colusión parcial o total de autoridades encargadas de prevenir o erradicar estos crímenes. Su ceguera de género o sus prejuicios sexistas y misóginos sobre las mujeres. Hay condiciones para el feminicidio cuando el Estado (o alguna de sus instituciones no da las suficientes garantías a las niñas y las mujeres y no crea condiciones de seguridad que garanticen sus vidas en la comunidad, en la casa, ni en los espacios de trabajo de tránsito o de esparcimiento. Más aún cuando las autoridades no realizan con eficiencia sus funciones. Cuando el estado es parte estructural del problema por su signo patriarcal y por su preservación de dicho orden, el feminicidio es un crimen de Estado.

En el caso que nos ocupa fueron signados como responsables (no necesariamente en la ejecución, pero sí en la organización de su perpetración) agentes del aparato represivo del Estado, quienes realizaron estas acciones por lo que se considera crimen de Estado y se reclamó al mismo por la investigación, lo que justificaría el asesinato de una mujer por parte de hombres motivado por odio, por placer o por sentido de propiedad. En este caso fungen los motivos de odio y de propiedad del cuerpo quitándole la vida a puñaladas. Cabe aclarar que una de las aristas de las acciones del EVJSS tratar de visibilizar el caso en pos de una condena social, como efecto de la disputa por la significación del crimen.

Es preciso tener en cuenta que la lucha por la dotación del sentido del crimen tuvo un doble propósito, ya que si bien se reclamaba por la interpretación sobre que el asesinato de Silvia Suppo era un crimen político, esto también implicaba

desplazar la significación de que sea tratado como un dato de “inseguridad”¹⁷ en la localidad, impidiendo que se tratara a los jóvenes, supuestamente implicados, como chivos expiatorios. Esta disputa por la dotación de sentido es lo que refiere Delgado cuando en una cita expresa:

Melucci sostiene que movimientos sociales y la acción colectiva son procesos por medio de los cuales los actores producen significado que ponen en tela de juicio y desafían los códigos dominantes de la vida cotidiana. (2007: 63).

A partir de lo antes dicho es relevante no dejar de citar aspectos que hacen al refuerzo de la significación del asesinato como un feminicidio en tanto la víctima saltó diferentes barreras de género que legitimarían dicho crimen en el sistema patriarcal dominante.

El sistema sexo-género, en suma, es tanto una construcción sociocultural como un aparato semiótico, un sistema de representación que asigna significado (identidad, valor, prestigio, ubicación en la jerarquía social, etc.) a los individuos en la sociedad. Si las representaciones de género son posiciones sociales que conllevan diferentes significados, entonces, para alguien ser representado y representarse como varón o mujer implica asumir la totalidad de los efectos de esos significados. Así, la proposición que afirma que la representación de género es su construcción, siendo cada término a la vez el producto y el proceso del otro, puede ser reformulada más exactamente: la construcción del género es tanto el producto como el proceso de su representación. (De Laurentis, 1996: 6)

A partir de este planteo de De Laurentis destacamos que en su historia de militancia Silvia Suppo cuestionó el sistema patriarcal, al militar en una agrupación

17 Al respecto es significativo cómo muchas de las fuerzas políticas encarnadas en el gobierno local rápidamente se movilizaron ante esta visión. En este trabajo no es objeto ahondar en estas representaciones periodísticas respecto del caso, pero algunos titulares de notas de los periódicos locales exhiben de lo afirmado respecto a la construcción del hecho. En el diario Castellanos se publicaron notas con titulares como: “Uno de los asesinos es un “lavacoches”, pág. 11 31/03/2010; “Quieren que no se permita la actividad de los “lavacoches”, pp., “‘Trapitos’ Para el PRO se les debe dar ‘ya mismo un corte’ a su actividad”, pág. 5 01/04/2010; “Hace un año atrás. El CCIRR habría advertido sobre la peligrosidad de los ‘trapitos’ al municipio”, pp., “Lavacoches y cuidacoches: debatir sin confusiones ni demagogia”, pág. 5 03/04/2010. En el otro periódico local podemos encontrar notas tituladas: “Lavacoches apoyan la creación de un registro municipal”, pp. 06/04/2010; “Opiniones divididas sobre la actividad de los ‘lavacoches. Según una encuesta, al 46.9% de la población no les molesta su accionar. Pero a un 43.8% sí. De este último grupo, la cuarta parte cree que causan ‘temor, desconfianza e inseguridad’. El 49% quiere que se los regule. Por otro parte, una amplia mayoría cree que ‘hubo algo más’ en el crimen de Silvia Suppo.”, pp. 26/04/2010; “Los lavacoches” Editorial 07/05/2010; “El 84% de los rafaelininos cree que se elevó la inseguridad”, pág. 11 17/08/2010.

como la Juventud Peronista, al declarar en los términos en los cuales declaró en la causa Brusa – que describimos en las primeras páginas- relatando los abusos sexuales y el aborto forzado de los que fue objeto durante su secuestro en el centro clandestino de detención de la Guardia de Infantería Reforzada del área 212 en la ciudad de Santa Fe. Ubicándose como mujer siendo doblemente transgresoras, al cuestionar los valores políticos, pero también los sociales.

En este sentido según Stolke “...la función del sexo no se limita a engendrar seres humanos en tanto que organismos vivos sino que tiene mucho que ver con las ideas acerca de cómo se forjan relaciones sociales” (Stolke, 2004: 101) y en el caso de los tormentos sufridos en los centros clandestinos de detención durante la última dictadura tuvieron las mujeres un especial ensañamiento. Al respecto recuperamos a Analí Aucía:

Los delitos contra la integridad sexual estuvieron acompañados de otros vinculados con el embarazo, aborto y esterilización forzada: “S. fue violada en la tortura, quedó embarazada y tuvieron que practicarle un aborto para ‘remendar el error’, le dijo Juan Calixto Perizotti, entonces mandamás de la GIR (Aucía, 2011: 58).

La autora también plantea que:

Con las violaciones sistemáticas, la desnudez forzada, el exhibicionismo, la burla y la humillación sexual, el abuso de los cuerpos ejecutados reiteradamente, se ha guionizado esos cuerpos como femeninos desde una normatividad heterosexual que les indica a las mujeres secuestradas y a las que están fuera del circuito represivo qué deben hacer y no hacer en tanto mujeres. He ahí un proceso de feminización – forzando el concepto de Marcus -, de subjetivación con sesgos de género, de disciplinamiento de las mujeres y de los roles que deben cumplir socialmente. La posibilidad de violar, de someter a servidumbre sexual, significa y resignifica lo femenino, a través de las marcas en los cuerpos de las mujeres. Se inscribe un poder de dominio masculino – que en manos de agentes del Estado es de terrorismo sexual – al mismo tiempo que se inscribe permanentemente en la estructura patriarcal y sus desigualdades en el ejercicio del poder (2011: 66 – 67).

Palabras finales

Para cerrar este trabajo, esbozamos algunas líneas de análisis que considero pueden enriquecer el análisis en la construcción del objeto de indagación. Pues

entiendo que la perspectiva de análisis desde el género me aporta algunos aspectos para el recorrido en las líneas, más o menos bifurcadas dependiendo de los periplos investigativos que deambule y que vaya construyendo.

Algunos de estos pueden ser, por un lado cómo es construida *discursivamente* la figura de Silvia Suppo dentro del mandato patriarcal en los periódicos locales en tanto lo que se discute en términos de significación es que su asesinato haya tenido como causal su militancia y declaración en el juicio como una forma específica de participación en tanto denunciante en el espacio público.

Por el otro cómo se da la integración en tanto género del colectivo EVJSS. Pues en los registros de las fuentes que hasta el momento indagué hay una preponderancia de la hija mujer que participa en un lugar muy importante en el EVJSS, que a su vez se puede mostrar como con dolor, en conexión con la experiencia de los organismos como Madres, Abuelas e Hijxs.

Por último resta indagar en otras entrevistas si la experiencia previa de militancia de la hija de Silvia Suppo en un colectivo feminista (Enredadera Rafaela) constituye una posible mirada que prefiguró u orientó configuración organizativa del colectivo, ya que la forma que fue adoptando tuvo como características el salirse de formatos de construcción heteropatriarcales asimétricas de circulación del poder¹⁸. Así como lo que puedo denominar como la agenda ampliada del mismo, participando en acciones como la firma de publicación de panfletos por el 8 de marzo en el año 2012 o volantes por la implementación de leyes antidiscriminatorias en la localidad en el 2015.

Bibliografía:

Aucía, Analía, Género, violencia sexual y contextos represivos. En: Aucía, Analía, Barrera, Florencia, Berterame, Celina, Chiarotti, Susana, Paolini, Alejandra y Zurutuza, Cristina (2011) Grietas del silencio. Una investigación sobre la violencia sexual en el marco del terrorismo de Estado, CLADEM e INSGENAR, Rosario, Argentina.

Bernardini, E. A. (2020) Violencia sexual, prácticas represivas y sistema de justicia en el caso del Hospital Posadas. Pp. 48-63. En: Clepsidra. Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria | ISSN 2362-2075. Vol 7, No 14 (2020) Dossier "Género, violencia y resistencia. Memorias del terrorismo de Estado", Mariela Peller y Bárbara Sutton (coord.).

¹⁸ No desconocemos que hay lugares y roles asignados y asumidos, como el de la preeminencia filial en el espacio de la hija donde tiene otra posición en tanto una legitimidad de origen por el lazo y el grado de afectación directa. Sin embargo, su hermano por diferentes razones entre las cuales estaba el residir en otra localidad, no ocupó el mismo rol.

- De Lauretis, Teresa** (1996) “Tecnologías del género” en Revista Mora nº 2. Buenos Aires: Instituto Interdisciplinario de Estudios de Género, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Delgado, Juan David** (2007) “Perspectivas clásicas y contemporáneas en el estudio de los movimientos sociales: análisis multidimensional del giro hacia la relacionalidad”, Revista Colombiana de Sociología, Nº 28.
- Jelin, Elizabeth** (2002) Los trabajos de la Memoria, Ed. S. XXI.
- Jelin, Elizabeth Y LANGLAND, Victoria** (Comps.), (2003) “Las marcas territoriales como nexos entre pasado y presente”, Monumentos, Memoriales y Marcas Territoriales, Madrid, Siglo XXI.
- Jelin, E.** (2017) La lucha por el pasado. Cómo construimos memoria social, Ed. S. XXI, Buenos Aires.
- Lagarde de los RÍOS, Marcela** (2008) Antropología, feminismo y política: Violencia feminicida y derechos humanos de las mujeres (pp. 209 -240). En: Retos teóricos y nuevas prácticas. Margaret Bullen y Carmen Diez Mintegui (Coord.). Ed. Ankulegi. España.
- Lewin, Miriam y Wornat Olga** (2014) Putas y guerrilleras, crímenes sexuales en los centros clandestinos de detención. Buenos Aires: Planeta.
- NUNCA MÁS. Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas. CONADEP. (2009) Ed. Eudeba. Buenos Aires. Argentina.
- Oberlin, A.** (2020) “La memoria no se guarda en el closet”. Violencias invisibilizadas del terrorismo de Estado en Argentina. Pp. 102-109. En: Clepsidra. Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria | ISSN 2362-2075. Vol 7, No 14 (2020) Dossier "Género, violencia y resistencia. Memorias del terrorismo de Estado", Mariela Peller y Bárbara Sutton (coord.).
- Peller M. & Sutton B.** (2020) Clepsidra. Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria | ISSN 2362-2075. Vol 7, No 14. Dossier "Género, violencia y resistencia. Memorias del terrorismo de Estado".
- Schwarzstein, Dora** (2001) Entre Franco y Perón Memoria e Identidad del exilio republicano español en Argentina, Barcelona, Ed. Critica.
- Segato, Rita Laura** (2013) La escritura en el cuerpo de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez. Territorio, soberanía y crímenes de segundo estado. Ed. Tinta limón, Buenos Aires.
- Stolke, V.** (2004): “La mujer es puro cuento: la cultura del género”. En Revista Estudios Feministas Nº 12. Florianópolis, pp. 77-105.

Habitar siendo mujeres: coordenadas teóricas para pensar la relación del río, las mujeres y el espacio

MARINA MARTÍNEZ

martinezmarina89@hotmail.com

Centro de Investigaciones de la FCJS/ Facultad de Humanidades y Ciencias/ Universidad Nacional del Litoral

Resumen

En el contexto de elaboración de la tesis doctoral enmarcada en el Doctorado de Estudios Sociales de la Universidad Nacional del Litoral venimos estudiando las relaciones y experiencias de mujeres que conviven con el río y las inundaciones en la ciudad de Santa Fe. En esta ponencia queremos compartir un conjunto de coordenadas teóricas que estamos delineando para poder adentrarnos en la mencionada problemática. En el primer apartado de la ponencia proponemos trabajar con la categoría de “habitar” desde la propuesta que elabora Angela Giglia, en el segundo recuperamos la categoría de “mujer” para justificar la relevancia de pensar el habitar desde esta identidad, en tanto “lugar” de vinculación que expresa relaciones singulares. Por último reflexionamos sobre cómo esta combinación de conceptos se enmarca en un campo de discusiones más amplias de “espacio y mujeres” en el cual, a partir de la perspectiva de género, nos posicionamos en un lugar teórico que busca trascender ciertas dicotomías como lo son: lo público y lo privado, la naturaleza y la cultura.

Palabras clave: Formas del habitar / mujer / espacio / río

Introducción

En el marco de la tesis del doctorado de Estudios Sociales de la Universidad Nacional del Litoral venimos indagando en las relaciones y experiencias de mujeres que conviven con el río y las inundaciones. Para ello, precisamos un marco conceptual que nos permita situarnos en el punto de la vista del sujeto y que nos habilite a profundizar en las vinculaciones que emergen y se construyen en un territorio cuya singularidad radica en los ciclos del río. En esta ponencia vamos a compartir algunas reflexiones acerca de las decisiones teóricas que estamos tomando para que nos guíen en el proceso de escritura. En primera instancia, optamos por la categoría de “habitar” tal como la comprende Angela Giglia (2012), quien sostiene que supone “una forma de estar en el mundo”. Luego la complejizamos, desde la perspectiva de género, ya que sostenemos que la “forma de estar” en “un lugar” siendo mujer constituye una singularidad identitaria en sí misma. Recuperamos algunos de los debates en torno a la relevancia de la categoría mujer, con el fin de poder visibilizar la relevancia de recuperar la experiencia con el río desde esta subjetividad/identidad. En los dos primeros apartados de la ponencia profundizaremos en ambas categorías y seguidamente, ya situada teóricamente la categoría de mujer en coordenadas espacio-temporales (Duhau y Giglia, 2008), esbozaremos algunas reflexiones que se enmarcan dentro de los debates de “espacio y mujeres”, en donde planteamos las limitaciones de ciertas dicotomías conceptuales que atraviesan tales debates.

“Habitar” o cómo nos situamos en el mundo

En la ciudad de Santa Fe podemos encontrar una extensa producción científica que aborda las problemáticas que subyacen entre poblaciones (riberañas o no) y las inundaciones. Posterior al año 2003, en el marco de la crecida extraordinaria del Río Salado, proliferaron estudios que problematizan las catástrofes vinculadas al río y a las lluvias, principalmente desde paradigmas teóricos que abordan los “riesgos” y las “vulnerabilidades”. Mientras que este conjunto de investigaciones trajo al “río” y su gestión al centro del debate, son aún incipientes los estudios que se enuncian desde el punto de vista de las poblaciones que habitan barrios ribereños, y en este campo, encontramos que se han invisibilizadas las experiencias diferenciales de las mujeres.

Con ánimos de contribuir al estudio de la relación de espacio y mujeres en un territorio ribereño, en la tesis se toma como caso un barrio de la ciudad de Santa Fe

que se denomina La Vuelta del Paraguay (en adelante LVDP). Entendemos que constituye un caso pertinente debido a que es un barrio con más de un siglo de existencia y es posible observar un acervo de saberes populares que se cimientan en el cúmulo de experiencias y estrategias que fueron construyendo y consolidando los/as sucesivos/as habitantes para convivir con el río en los distintos momentos de su ciclo. En este barrio, el modo de vida de su población y la identidad están estrechamente ligados a la proximidad con este curso de agua. LVDP se consolida en lo que se denomina “Isla Sirgadero”, adquiriendo características de un barrio ribereño, pero al mismo tiempo localizado en las inmediaciones del centro neurálgico de la ciudad. Las crecidas periódicas del río plantean a los/as habitantes del barrio una serie de problemas y desafíos que han ido configurando su habitar a lo largo del tiempo.

Para indagar en los imaginarios, vocabularios, prácticas, estrategias que emergen de la relación de poblaciones con el río consideramos pertinente emplear una herramienta analítica que nos permita adentrarnos en la vida de las mujeres que habitan estos territorios ribereños. Para esta tarea investigativa que estamos emprendiendo optamos por la la noción de formas del “habitar” tal como la entiende Angela Giglia (2012) quien la define como el conjunto de prácticas y saberes con los que nos relacionamos con el mundo que nos rodea. Nos resulta un concepto pertinente para abordar la problemática de la tesis ya que constituye una concepción que excede la cuestión del hábitat y la vivienda y expresa “la relación con el mundo” que entablan los sujetos con su entorno.

En otras palabras, la autora esgrime una idea de habitar que supone un sinónimo de “estar en el mundo” mediada por el espacio, lo cual nos habilita a ingresar al campo de las representaciones, las relaciones, percepciones de las mujeres que queremos analizar. Desde este eje de coordenadas, Giglia se ve habilitada a dialogar con otras definiciones del habitar que provienen tanto del campo de la arquitectura y el urbanismo (habitar como residir) así como del área de la sociología y la geografía (habitar como prácticas rutinarias en un espacio). Cabe resaltar que la autora sustenta sus reflexiones en los aportes de Heidegger, quien recupera la antigua palabra alemana *bauen*, que significa habitar, permanecer, mantenerse; y afirma que el ser humano “es” en cuanto habita. Entonces de acuerdo al autor, ser y habitar poseen una relación intrínseca, en tanto el habitar es un “rasgo fundamental del ser” (Giglia, 2012). “Estar” es una noción vinculada con la idea de “presencia” en un lugar, que indica la relación de un sujeto (individual o colectivo) con un lugar y la relación con sus semejantes.

Asimismo, como sostienen Duhau y Giglia (2008), habitar consiste en el conjunto de prácticas y representaciones que hacen posible que los sujetos se

coloquen dentro de unas coordenadas espacio-temporales y al mismo tiempo establecerlo. La autora y el autor agregan, que habitar refiere a la existencia de un orden (socio-espacial y cultural) que es reconocible por el sujeto. La “presencia” y el “estar en el mundo” en territorios que conviven con la temporalidad del ciclo de río –como ocurre con ciertos barrios de la ciudad de Santa Fe- constituye un determinado orden espacial atravesado por coordenadas materiales que instituye el río en función de los tiempos de sus crecidas y bajantes. Pero también ese orden espacial se configura en función de la vinculación de la población respecto de tales condiciones materiales y la dinámica regular de los afluentes del río.

Ahondar en “la relación con el mundo” implica optar por una mirada antropológica, que nos permite indagar en el proceso continuo de interpretación, modificación, simbolización del entorno que circunda a un grupo social. Martas Lamas (1986) en el libro “La antropología feminista y el concepto de género” se pregunta cómo desde este campo se ha estudiado las diferencias entre hombres y mujeres en lugares diferentes, justamente por que si bien, lo constante es una desigualdad organizada en el sexo, la posición de las mujeres, sus actividades y las limitaciones que se les presentan, tiene diferentes acepciones de acuerdo a las distintas culturas y los contextos en los que se consolidan. La complejización del análisis de tales diferencias implica entonces, la observación de las singularidades culturales en las “inscripciones” territoriales. En este sentido, tal como sostiene Giglia (2012), habitar es una de las formas en la que la cultura se manifiesta en el espacio lo que nos habilita “contar otras historias” poniendo la lupa, en nuestro caso en particular, en las experiencias de las mujeres inscriptas en el territorio. Una antropología del habitar (Giglia, 2012) y la categoría de género nos permite delimitar con mayor claridad y precisión cómo la diferencia de varones y mujeres atravesadas por otras condiciones de desigualdad, cobran una determinada singularidad en un contexto particular.

“Estar presentes en un lugar” implica indagar en las prácticas socioespaciales, las relaciones sociales de poder y exclusión que definen el espacio. De acuerdo a McDowell, (2000) el “lugar” es el conjunto de relaciones que se entrecruzan en una escala espacial, el “suelo firme” de las pautas y comportamientos espacialmente localizados, y agrega que para analizar tales interrelaciones es preciso aplicar un enfoque local:

“Convendría recordar que (...) para la mayoría de los miembros no influyentes de toda sociedad, la vida cotidiana es un asunto local. (...) para crear una nueva idea de lugar, no sólo hay que realizar un análisis in situ, sino también desmenuzar las relaciones y las prácticas sociales en el tiempo y en el espacio. En el cruce de estas redes, y a través

de los significados culturales asociados a ellas, se constituye el lugar” (McDowell, 2000: 54)

Volver a la categoría de lugar y al análisis antropológico del género y el habitar nos remite a la propuesta de Haraway (1991) quien sostiene que en proyectos de ciencia feminista la objetividad se constituye a partir de la construcción de conocimiento situado. La autora plantea que sólo desde perspectivas parciales es posible construir visiones objetivas. Con ello no entiende que la alternativa a perspectivas totalizadoras la constituyan narrativas relativistas, porque “el relativismo es una manera de no estar en ningún sitio mientras se pretende igualmente estar en todas partes” (Haraway, 1991: 329). La autora sostiene que el camino a la construcción de conocimiento objetivo feminista supone construir conocimientos parciales, localizables y críticos que admitan la posibilidad de conexiones “solidarias” entre la política y la epistemología. En este sentido plantea que “no hay manera de ‘estar’ simultáneamente en todas partes, o totalmente en algunas de las posiciones privilegiadas (subyugadas) estructuradas por el género, la raza, la nación y la clase” (1991:332), de allí que Haraway manifiesta que se posiciona a favor de políticas y epistemologías de la “localización”, del “posicionamiento”, y de la “situación”, que supone una forma de resistir la simplificación.

Entonces, quienes habitan territorios autopercebidos como mujeres tienen una forma singular de estar presentes en el mundo, que en la investigación que estamos emprendiendo, no implica asumir asunciones universales. No entendemos que hay una idea universal de mujer que está atravesada por una opresión de una estructura universal del patriarcado. Sino que volvemos a una mirada antropológica del habitar con perspectiva de género para indagar en formas de opresión y resistencias en contextos culturales concretos.

La “mujer” como categoría de análisis

Donna Haraway afirma que “la historia es un cuento con el que los mentirosos de la cultura occidental engañan a los demás; la ciencia un texto discutible y un campo de poder; la forma es el contenido” (1991: 317), seguidamente la autora enuncia que es preciso buscar formas de construcción feministas de la objetividad en el campo científico. De allí que entendemos que emplear el género como herramienta de análisis supone asumir una lectura política de las relaciones asimétricas entre varones y mujeres, además de comprenderlo como el organizador

social de la diferencia sexual. En concordancia con el planteo de Scott (2008) la “política feminista” y los “estudios académicos de género” no constituyen campos separados e irreconciliables, sino que ambos son parte de un mismo proyecto político que pretende socavar las estructuras que sostienen la actual distribución de poder.

El género nos va a remitir al plano de las creación social y cultural de las ideas, habilitando a pensar qué sucede en los sistemas culturales y sociales, poniendo de manifiesto el entramado simbólico en el que las sociedad representan los cuerpos sexuados y las normas sociales que emergen de allí. De allí que Araya Umaña (2014) sostiene que el género se nos presenta como una categoría analítica de profunda riqueza y dinamicidad para desenmascarar el rol ideologizante de creencias compartidas que contribuyen a colocar a las mujeres en una posición desigual y desvalorizada. Entonces, “entendido como construcción cultural de la diferencia y de las desigualdades sociales, el género se dimensiona como un proceso histórico que distintos grupos configuran al relacionarse para acceder a todo aquello que consideran recursos necesarios: prestigio, poder, privilegios sexuales, compensaciones económicas, entre otros” (2014:292).

En este eje de coordenadas cabe reconocer que la noción de “mujer” ha sido profundamente debatida tanto en el campo de los estudios de género como en los espacios políticos del feminismo. En la década de 1970, a la categoría de mujer se le adjudicaba un sentido unívoco, se asumía que había un conjunto de características y vivencias que conformaban un bloque homogéneo. Posteriormente, en la siguiente década, se comienza a resquebrajar la unicidad del vocablo a partir de la puesta en evidencia de las diversidad de realidades de las “mujeres” en función de la clase social, religión, etnia, orientación sexual entre otras. El plural de la categoría viene a expresar “la historicidad, diversidad y pluralidad de situaciones que experimentan las mujeres y, de esta forma, dimensionar que no son bloques homogéneos sino subconjuntos colectivamente diferenciados” (Araya Uraña, 2014: 291). No obstante, la categoría de “mujeres” también generó profundas críticas, se la planteaba como una categoría incompleta y que no era suficiente “rellenarla” con los componente de clase, etnia, sexualidad para complejizarla. De allí que Araya Uraña, realiza énfasis en la importancia de superar la visión frágil de unicidad, para reconocer las diferencias de poder y desventajas en el bloque de mujeres y esta tarea puede ser superada contextualizando experiencias o cómo sostiene Haraway (1991) construyendo conocimiento situado.

En este sentido, compartimos con aquellas posturas que entienden que las significancias de las diferencias corporales tienen variaciones culturales, sociales e históricas “porque no hay nada de lo que se refiere al cuerpo, incluyendo los

órganos reproductivos de las mujeres, que determine unilateralmente cómo deben forjarse las divisiones sociales” (Scott, 2008:20). La autora sostiene que las diferencias sexuales constituyen una función del plano del conocimiento del cuerpo, que no implica un conocimiento “puro” sino que se encuentra inscripto en el un campo de contextos discursivos. De allí reivindica la política feminista como forma de producción de conocimiento ya que “plantea cuestiones de epistemología, relativiza el estatus de todo conocimiento, vincula el conocimiento con el poder y teoriza esto en términos de operaciones de desigualdad” (Scott, 2008:22)

En nuestra investigación es pertinente recuperar la categoría de “mujer” para visibilizar, mediante la perspectiva de género, la experiencia de quienes se perciben como tal en un territorio con las cualidades mencionadas. Scott (2008) sostiene que posicionarnos en la categoría de “mujer” no pretende contar lo que “ocurrió” u “ocurre” a las mujeres en oposición a los varones, al contrario, sino que busca abrir preguntar y observar cómo se han construido las significaciones subjetivas y colectivas de las mujeres, entendidas como categoría de identidad. Entonces, como sostiene la autora: “si el grupo o categoría “mujeres” debe ser objeto de investigación, entonces el género –los múltiples y contradictorios significados atribuidos a la diferencia sexual- es un instrumento analítico de importancia” (2008: 45-46). La perspectiva de género nos viene a arrojar la posibilidad de visibilizar lo invisibilizado, e indagar en las desigualdades y las omisiones que han estado encubiertas por miradas antropocéntricas.

Los conocimientos prácticos, saberes, representaciones, las normas y reglas bajo las cuales las poblaciones ribereñas interactúan cotidianamente en un territorio que convive con el río supone una experiencia distinta para las mujeres. En este sentido, nos resulta relevante recuperar la categoría de mujer como una forma particular de “estar en el mundo” que, por el mero hecho de ponerla en juego, nos arroja un conjunto de experiencias singulares. En tanto “habitar” implica “estar en el mundo”, nos interesa complejizar ese “ser/estar” con la perspectiva de género. Ser/estar desde la identidad mujer, implica una forma diferencial del habitar, una forma distintiva de construir relaciones en y con el territorio.

Habitar los intersticios de dicotomías de la modernidad

Estos esbozos teóricos que estamos delineando en el marco de la tesis doctoral, los podemos enmarcar dentro de un conjunto de discusiones que problematizan la relación de “espacio” y “mujeres”. Justamente porque abordar las formas de habitar de las mujeres en territorios que conviven con las inundaciones y los ciclos del río

nos sitúa dentro de un eje de coordenadas teóricas que abordan las relaciones con el “espacio”. Es un campo de debates que atraviesan diversas disciplinas tales como la geografía feminista, el urbanismo feminista, la antropología, la sociología, entre otras.

La categoría de espacio ha sido debatida en torno a uno de los binomios conceptuales que emergen de la modernidad: “lo público” en oposición a “lo privado”. El espacio público ha sido histórica y culturalmente asociado a lo masculino relegando lo femenino al espacio privado, divisiones que emergen y se consolidan a partir de imaginarios sexistas. Es decir, la organización del espacio responde a un conjunto de ideas generatrices basadas en el canon androcentrista, que consolida un orden simbólico que universaliza en calidad de “neutro” el modelo masculino, donde mujeres y minorías subyacen invisibilizados. McDowell (1983) es una de las primeras académicas que considera imprescindible superar el encorsetamiento conceptual que genera tal binomio como estrategia para analizar y visibilizar las experiencias de las mujeres. De acuerdo a la autora, la experiencia de las mujeres en la cotidianeidad desborda tales oposiciones.

Es preciso emplear categorías que nos permitan situarnos en el “entre” de lo público y lo privado, como un otro espacio. Desde el urbanismo feminista se incorpora la dimensión de lo cotidiano para observar el espacio (Falú, 2019), ya que tal como se sostiene desde Col·lectiu Punt 6 (2019) la categoría de vida cotidiana permite sortear los obstáculos epistemológicos que supondrían pensar la vida de las mujeres bajo la esfera de lo público y lo privado. Para trascender tal dicotomía es pertinente generar aportes que vayan más allá de la “visibilización” de experiencias y desigualdades de género en el espacio, de allí que se precisan otros habilitantes teóricos. En este sentido entendemos que, desde una mirada antropológica, podríamos ubicarnos en el medio de la dicotomía, en un lugar que, además, construya conocimiento desde una posición más empoderante y no tanto desde la opresión.

Por otro lado, también entendemos pertinente pensar la relación de las mujeres y espacio a partir de marcos conceptuales que nos permitan indagar en la relación con la naturaleza. Dada las peculiaridades que presentan los territorios ribereños, nos resulta interesante indagar sobre las vinculaciones con el entorno a partir de la categoría de “naturaleza”. Consideramos que a partir del concepto de “formas del habitar” que incluye prácticas, estrategias, representaciones y formas de relacionarse con el entorno es factible indagar las percepciones sobre “lo natural”. Adoptar la categoría de naturaleza constituye una forma de ponernos en el centro de otra dicotomía que opone: cultura versus naturaleza. En este campo de discusiones el feminismo ecológico o “ecofeminismo”, nos habilita un campo

teórico que se ocupa de estudiar la dominación de la mujer y de otros grupos oprimidos desde una mirada que aborda el vínculo con la dominación de la naturaleza (Triana, 2016). Desde este marco de interpretación, según Pascual Rodríguez y Herrero López (2010), es posible visibilizar y generar transformaciones en los modos en que las personas se relacionan con la naturaleza, reivindicando el cuidado -tarea culturalmente vinculada a las mujeres- y sustituyendo las fórmulas de opresión, imposición y apropiación que se despliegan desde visiones antropocéntricas y androcéntricas. En el contexto de América Latina y el Caribe existen perspectivas que van desde el feminismo diferencialista o identitario -que sostiene que existe una relación “natural” entre mujer y naturaleza- hasta miradas de ecofeminismo constructivista -desde el que se comprende tal relación como una construcción histórico social, ligada a la división sexual del trabajo (Svampa, 2015).

Recapitulación

Esta ponencia tenía el objetivo de compartir un esbozo del recorrido teórico que se está realizando en el marco de la elaboración de la tesis de doctorado. Constituye un ensamblaje conceptual incipiente que en el transcurso de la escritura se irá ajustando y sometiendo a evaluación constante. En primer lugar presentamos por qué consideramos pertinente emplear la categoría de formas del habitar tal como la emplea Angela Giglia (2012), haciendo énfasis en sus virtudes antropológicas para abordar la relación de las mujeres y el río. Seguidamente buscamos justificar la relevancia de utilizar la categoría de mujer para abordar la experiencia de las mismas en un territorio ribereño. Por último enmarcamos estas categorías dentro de discusiones más amplias que abordan “espacio y mujeres” intentando delinear dos ejes de coordenadas teóricas que ponen en discusión, a partir de la perspectiva feminista, dos binomios conceptuales: lo público vs lo privado, y la naturaleza versus la cultura.

Bibliografía

- Araya Umaña, Sandra** (2014) “La categoría analítica del género: notas para un debate”. *Hallazgos*, 12(23), 287-305.
- Col-lectiuPunt 6** (2019). *Urbanismo feminista. Por una transformación radical de los espacios de vida*. Barcelona: Virus Editorial i Distribuïdora.

- Duhau, Emilio y Giglia, Angela** (2008). *Las reglas del desorden: habitar la Metrópolis*. Siglo XXI: México
- Falú, Ana** (2019). “Pensar la ciudad desde el urbanismo feminista y popular”. *ConCiencia Social*. Revista digital de Trabajo Social. Vol. 2. Nro.4
- Giglia, Angela** (2012). *El habitar y la cultura: perspectivas teóricas y de investigación*, Anthropos/Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México.
- Haraway, Donna J.** (1991). *Ciencia, cyborgs y mujeres. La reinención de la naturaleza*. Cultura Libre: Madrid.
- Lamas, Marta** (1986) “La antropología feminista y el concepto de género” *Revista Nueva Antropología*, vol. VIII, núm. 30, noviembre, pp. 173-198.
- McDowell, Linda** (1983). “Towards an understanding on the gender division of urban space”, en *Environment and Planning D: Society and Space* (1) Pps. 59-72.
- McDowell, Linda** (2000). *Género, identidad y lugar. Un estudio de las geografías feministas*. Ediciones Cátedra: Madrid
- Pascual Rodríguez, Marata y Herrero López, Yayo** (2010). “Una propuesta para repensar el presente y construir el futuro”. *CIP- Ecosocial- Boletín ECOS N°10*, enero-marzo 2010.
- Scott, Joan** (2008). *Género e historia*. México: Fondo de Cultura Económica
- Svampa, Maristella** (2015). “Feminismos del Sur y ecofeminismo”. *Nueva Sociedad*, Nro 256, marzo-abril.
- Triana, Diana Paola** (2016). “Éticas ecofeministas: la comunidad de la vida”. *Cuadernos de Filosofía Latinoamericana*, Vol.37, N° 116, pp. 117-131.

Investigar y comunicar las desigualdades de género en el trabajo. Aportes a partir de una práctica de comunicación pública de la ciencia en clave feminista

MARÍA FERNANDA PAGURA

fpagura@fce.unl.edu.ar

FCE-UNL

JULIETA ARDAYA

julietaacaya@gmail.com

FCE-UNL

LUCÍA MARIONI

marionilucia@gmail.com

InES, UNER-CONICET

NICOLÁS VASALLO

nvasallo@fce.unl.edu.ar

FCE-UNL

Resumen

La presente ponencia se enmarca en un trabajo colectivo del equipo interdisciplinario constituido a partir de un proyecto de investigación denominado *¿Inserciones diversas, problemas comunes? Un abordaje de la articulación del trabajo remunerado y no remunerado en tres grupos de mujeres trabajadoras de la ciudad de Santa Fe*. El mismo está inserto en el Programa de Promoción y Apoyo a la Investigación en Temas de Interés Institucional PAITI Género, de la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la UNL. Particularmente en relación a lo que el proyecto aportó al eje presente en la convocatoria de popularización —o comunicación pública— de los estudios de género. Con el objetivo de socializar el trabajo espiralado entre la producción de conocimiento científico y de piezas comunicacionales de tópicos de economía feminista, recuperamos reflexivamente el proceso, que incluye las aristas en término de dificultades, aciertos y desaciertos, aprendizajes, diálogo entre la producción de conocimiento y las decisiones acerca de cómo comunicarlo. Ofrecemos

una narrativa del mismo, de tal modo de mostrar la *cocina* de la producción, recuperando los registros propios del trabajo que operaron como bitácora del proceso. Partiendo de concebir la imposibilidad de proyectar soluciones comunicacionales estandarizadas/generales al momento de planificar la labor de comunicación pública de la ciencia, este equipo (se) sostiene en afirmar una relación intrínseca entre la perspectiva teórica política y los conocimientos a comunicar con la forma que adquieren los materiales de comunicación. Finalmente se muestra, a modo de ejemplo, la materialización de una de las piezas elaboradas y la formalización visual de la estrategia comunicacional en general.

Palabras clave: comunicación pública de la ciencia / estudios de género / trabajo / interseccionalidad.

1. Introducción

La presente ponencia se enmarca en un trabajo colectivo del equipo interdisciplinario constituido a partir de un proyecto de investigación denominado “¿Inserciones diversas, problemas comunes? Un abordaje de la articulación del trabajo remunerado y no remunerado en tres grupos de mujeres trabajadoras de la ciudad de Santa Fe”. Dicho proyecto se enmarca en el Programa de Promoción y Apoyo a la Investigación en Temas de Interés Institucional PAITI Género, *Resol.C.S.Nº 799/17*, Secretaría de Ciencia y Tecnología de la UNL.

El proyecto fue presentado y seleccionado en el tema “Campaña de sensibilización 2.0” caracterizado por la intencionalidad de “...generar investigaciones y/o apoyos de investigación y desarrollo para elevar la sensibilidad hacia el tema y popularizar los estudios de género entre la comunidad científica (...) Por ello, la propuesta que se desarrolle en este tema deberá poner en juego avances de la comunicación y diseño...” (Res. CS 799/2017).

Por lo tanto, la propuesta tiene dos grandes soportes: por un lado, la investigación para reconocer las características que asume el trabajo remunerado y la articulación con el trabajo doméstico y de cuidados en tres grupos de mujeres (del universo del cooperativismo, empleadas en empresas de servicios de limpieza y científicas de la UNL); por otro, la selección, diseño y desarrollo de piezas comunicacionales para socializar (el mundo de la vida cotidiana, reconocer injusticias de género y recomendaciones para revertirlas).

Para este equipo de trabajo, es tan importante el producto —ya sea en términos de conocimientos como en piezas comunicacionales— como el proceso que transitamos. La premisa el cómo es parte del que, invita a mirar reflexivamente el proceso y generar una narrativa del mismo que recupere todas las aristas en término de dificultades, aciertos y desaciertos, aprendizajes, diálogo entre la producción de conocimiento y las decisiones acerca de cómo comunicarlo entre otras posibles, de tal modo de mostrar la “cocina” de producción.

Por ello, esta ponencia tiene como objetivo socializar el trabajo espiralado entre la producción de conocimiento científico y de piezas comunicacionales de tópicos de economía feminista.

2. Perspectivas teórico epistemológicas

En el periodo que va entre fines de los años 60 y la década del 80 se consolida dentro de las ciencias sociales un nuevo campo de estudios vinculado a la relación

entre el trabajo (en sentido amplio) y la familia. Desde la perspectiva de Himmelweit (2011) esta línea de trabajo se inicia fundamentalmente dentro de la disciplina económica impulsada por dos procesos interrelacionados: la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo y el mayor acceso a bienes o servicios que sustituyen parcialmente actividades realizadas de forma no remunerada en el hogar. Estas primeras discusiones introducen la problemática del trabajo doméstico no remunerado en el corazón de la disciplina económica. Hacia la década del 80 la re-discusión del concepto de trabajo fortaleció desde una mirada crítica este campo disciplinar. Estos desarrollos teóricos se centraron en cuestionar la exclusión del trabajo doméstico del dominio económico, llamando la atención sobre la histórica asimilación entre trabajo y trabajo remunerado y abriendo así el espacio para la consideración de todas las formas de trabajo. En este marco, plantear un abordaje que privilegie la relación entre esferas económicas y familiares, permite superar en términos analíticos la división de dos campos autónomos (y jerárquicos), para concebir en cambio la integralidad del objeto social. El trabajo remunerado y el trabajo no remunerado realizado al interior del hogar se encuentran altamente integrados constituyendo dos dimensiones del trabajo social que están enteramente relacionados (Bruschini, 2006) o mejor, constituyendo dos aspectos de un único proceso (Carrasco, 1995 y 2011), aunque la idea de separación opera también en la vida cotidiana de las personas.

Al hablar de “articulación” de las esferas implica reconocer la interdependencia de las estructuras familiares y productivas y posicionarse en el marco del enfoque de la *autonomía relativa* entre las mismas (Barrere Maurisson, 1999; Humphries y Rubery, 1994). A su vez, entre las lógicas que rigen y configuran cada estructura existe una que es común: la división del trabajo, más específicamente la de la división sexual del trabajo entre mujeres y varones. Así, la problemática de la división sexual del trabajo implica considerar relaciones sociales, se trata entonces de un pensamiento en términos de contradicción, antagonismo y de relaciones de poder entre los sexos (Hirata y Kergoat, 1997).

En este sentido, siguiendo a Goren y Trajtemberg (2017), los procesos de sexualización en la división social y técnica del trabajo refieren a la inserción diferenciada de varones y mujeres en los espacios de la reproducción y de la producción social. Estos se expresan, por un lado en la concentración de las mujeres en las tareas domésticas, y por otro en la segregación ocupacional de las mujeres en ciertos sectores de actividad, ocupaciones y puestos de trabajo específicos, y en la brecha salarial.

En relación a dichas segregaciones, se destaca que el papel que desarrollan las mujeres en el ámbito reproductivo resulta esencial para comprender la naturaleza y

amplitud de la participación de las mismas en las actividades productivas, así como el alcance y naturaleza de la división sexual del trabajo (Benería, 1981). Las responsabilidades reproductivas asumidas por las mujeres generan entonces consecuencias en el modo en que las mismas se insertan en el ámbito de la producción social.

Por otro lado, las decisiones y pautas de comportamientos no puede considerarse de manera aislada a los recursos materiales e institucionales disponibles. En ese sentido, estudios dan cuenta que en hogares de mayores ingresos el cuidado se puede resolver, en parte, a través del mercado adquiriendo servicios de cuidado pagos; mientras que en hogares de menores ingresos disminuye la mercantilización de los cuidados y aumenta el rol de los servicios informales o comunitarios (si los hubiera) y el cuidado provisto por los propios hogares (Esquivel, 2011). En ese sentido, retomamos la idea de organización social del cuidado para identificar el nivel de acceso que las mujeres y sus familias tienen a recursos y servicios materiales y de cuidados provistos por el Estado, el mercado, la comunidad organizada y las familias (Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014).

Tal como se mencionó anteriormente, Barrere Maurisson (1999, p. 34) propone hablar de “articulación” entre lógicas que, aunque tienen componentes específicos, se entrecruzan y se reconfiguran. En el mismo sentido, Wainerman (2005, p. 33) utiliza el concepto “articulación” para analizar las relaciones recíprocas entre los ámbitos laboral y familiar con miras a reconocer las modalidades que asume la misma atendiendo a los cruces de género y clase. Diversas autoras reconocen la necesidad de analizar la articulación en términos de género y clase social (Larrañaga, Arregui y Arpal, 2004; Wainerman, 2005; Faur, 2014; Torns Martin, 2011) puesto que algunas estrategias, prácticas y conflictos permanecen pero en otros casos varían atendiendo a la posibilidad de acceso a bienes simbólicos y materiales.

Si bien el vínculo entre clase y género es materia de un largo debate —aún no saldado— en esta propuesta se parte de considerar que el género guarda una relación integral con el sistema de estratificación por clase y no es meramente sumatoria o residual. Desde la perspectiva de Crompton y Mann (1986) la teoría de la estratificación social es bidimensional en tanto contiene dos núcleos claros de estratificación. El primero referido a la “esfera del mundo privado” o al dominio del “trabajo doméstico”, ámbito en el que tendría lugar la génesis, desarrollo y reproducción de las desigualdades de género. El segundo, referido a la “esfera del mundo público” que abarcaría la clase, la política, las élites, e instituciones donde los criterios de diferenciación y desigualdad remiten al ámbito de producción de desigualdades económicas y políticas. El vínculo entre la estratificación de género y

clase se da de forma interdependiente y complementaria del proceso de estratificación social general. La división social del trabajo se asienta sobre las líneas de género demarcadas por la división sexual (Ariza y de Oliveira, 1999).

Entendemos la *comunicación pública de la ciencia* como una de las diferentes modalidades que asumen los procesos de interacción entre ciencia y sociedad, “entre los cuales la intervención de una interfaz desempeña un papel fundamental en la posibilidad de establecer vínculos más firmes entre científicos y públicos y promover, sobre esa base, un intercambio razonable entre ellos” (Cortassa, 2010, p. 153). Aquella modalidad que enfatiza “la relación socio-epistémica en la que circula y se comparte socialmente conocimiento” (p. 154), a diferencia de otras en las que se prioriza la intervención sociocomunitaria o la mera transferencia o divulgación de conocimientos.

No es común que la producción de conocimiento y la de materiales para su comunicación se piensen juntas. En general la primera antecede a la segunda y algunas veces la segunda se da como algo accesorio, o incluso ni tiene lugar. El equipo que integramos partió de pensar y recorrer ambas instancias de trabajo en simultáneo; incluso, esa fue la impronta de la convocatoria al incluir la comunicación de la ciencia en una de las propuestas temáticas bajo la forma de “elaboración de campañas de sensibilización” (Convocatoria PAITI 2018). En el proceso, inteligimos entre ambas instancias una relación de mutua imbricación e implicancia, que incidió en la forma que tomaron los productos finales y posibilitó reflexiones entre el reconocimiento de obstáculos y la creación de estrategias. En las próximas líneas, recuperamos esa *cocina* y reflexionamos acerca del proceso de producción. Sin embargo, antes, es necesario explicitar algunas cuestiones de punto de partida: la perspectiva de comunicación en la que nos inscribimos y el posicionamiento acerca de la comunicación de la ciencia en particular.

Entendemos que para pensar la comunicación y su vinculación con la puesta en común del conocimiento científico, es necesario entender la comunicación como un proceso dialógico que se hace comprensible en relación con la cultura (Martín Barbero, 1987; Huergo, 2001,2018), en el cual se producen significados y se construyen sentidos, en medio de procesos de conflicto, negociación y construcción de hegemonía; y que, si bien involucra los fenómenos vinculados a los medios masivos de comunicación, los excede. Como dimensión constitutiva de la cultura, la comunicación tiene que ver con los viejos y nuevos procesos de socialización, procesos mediante los cuales la sociedad se reproduce, “esto es, sus sistemas de conocimiento, sus códigos de percepción, sus códigos de valoración y de producción simbólica de la realidad” (1984, p. 80). Es el espacio de confrontación, producción y circulación de saberes que se traduce en acciones (Reguillo, 2002) y, con ello,

atraviesa el proceso de constitución del propio sujeto y la existencia de un otro, pues lo que emerge en el lenguaje es el reconocimiento de otro (Martín Barbero, 1998).

Desde este punto de vista, los procesos de comunicación de la ciencia tienen la capacidad de contribuir a los de democratización de las producciones científico-tecnológicas, esto es, en favor del acceso, la apropiación y el uso de las producciones alcanzadas por una sociedad, que dejan de ser individuales o particulares, para convertirse en colectivas. Entendemos también que estas deben estar atravesadas por el reconocimiento y valorización de los interlocutores, sus saberes y prácticas; “no considerando al público como masa legitimadora, receptora, opinadora y consumidora solamente, sino como actor que interactúa (esto es: conoce, cuestiona, se apropia, contribuye) con los procesos de producción social del conocimiento” (Huergo, 2001, s.p.). Esto, entendiendo que desde la problematización de las prácticas sociales existentes, es posible producir instancias de subjetivación, de apropiación y de instrumentalización para su transformación, proporcionando oportunidades para revisar el sentido común que articula los grupos y sus acciones, “no para menospreciarlo, sino para descubrir sus potencialidades y ponerlas en relación con otros horizontes de conocimiento, como el científico y tecnológico, que nos proporcione mejores niveles de vida y una dignificación de las subjetividades” (Huergo, 2001, s.p.)

La labor que encaramos puede entenderse como una especie de traducción, tal como la entiende Latour (2001), como un “desplazamiento, deriva, invención o mediación: la creación de un lazo que no existía con anterioridad y que en cierta medida modifica a los dos iniciales” (p. 214). Como promotores de un proceso comunicativo, procuramos una *puesta en forma* de los principales hallazgos de la investigación atendiendo a elementos propios de las personas y grupos que concebimos como nuestros interlocutores y de sus contextos de actuación. En este sentido, se vuelve central el concepto de *mediación*, que en el campo de la comunicación también ha sido abordado por Martín Barbero (1987) y en el de la comunicación de la ciencia, por Huergo (2001). Desde esta perspectiva, la mediación es una articulación, una labor de relacionamiento de dos elementos, pero no ya como elementos separados, sino que supone que al relacionarse se transforman: ninguno es igual a lo que era antes de ponerse en relación. Es más que el trabajo de transponer conocimientos científicos a través de materiales que sean posibles de leer, aprender o comprender por nuestros interlocutores; implican una puesta en diálogo con estos, lo que da cuenta de la enorme riqueza y complejidad del acto de comunicación (Martín Barbero, 2002) Finalmente, podemos agregar que en esa labor de articulación está implícita y se juega la construcción de

hegemonía cultural, lo que da cuenta de que la relación de poder que no sólo se visualiza en cuestiones políticas y económicas, sino que puede observarse fundamentalmente en procesos culturales.

Las relaciones de género se asientan en matrices culturales patriarcales que se entraman con el capitalismo globalizado (Amorós Puente, 2008). Las desigualdades entre mujeres y varones generan nichos de privilegios y vulneración de derechos. Al estar enraizado en lo cultural es difícil la visualización de las formas que asume, las razones y orígenes de las discriminaciones, como también, de los mecanismos de reproducción y legitimación. Una premisa de la acción antidiscriminatoria es reconocer que la cultura introduce el sexismo, o sea la discriminación en función del sexo, mediante el género. Plantea Lamas (1996) que “Al tomar como punto de referencia la autonomía de mujeres y de hombres, con sus funciones reproductivas evidentemente distintas, cada cultura establece un conjunto de prácticas, ideas, discursos y representaciones sociales que atribuyen características específicas a mujeres y a hombres” (p.217).

Para coadyuvar en la visibilización de estas matrices culturales, las prácticas universitarias se abocan a construir conocimientos sobre esos mapas de desigualdades y las prácticas de sostenimiento del status quo. Asociado a lo dicho, se constituye la responsabilidad ética de la academia de, tal como dice Ahmed (2018, p.26) “estar todo lo cerca del mundo como sea posible” para pensar en las formas de construcción de justicia de género. Para estar cerca de lo cotidiano, hay que prestar atención a las palabras, a las historias hechas de palabras, como también a las resonancias que genera el dispositivo/pieza comunicacional creado.

3. Objetivos del proyecto de investigación y metodología para la construcción de datos

Desde el enfoque teórico planteado, los siguientes objetivos direccionaron el proyecto:

1. Describir los arreglos para articular el trabajo remunerado y el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado en mujeres que actualmente trabajan en tres sectores socio-ocupacionales (científico, cooperativismo de trabajo y empresas tercerizadas) de la ciudad de Santa Fe.

- 1.1. Identificar las prácticas que despliegan mujeres trabajadoras para articular el trabajo remunerado y el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado.

- 1.2. Reconocer las negociaciones y decisiones que vivencian dichas mujeres.

1.3. Analizar de qué manera las prácticas y decisiones se asocian a los patrones socio-culturales, los recursos disponibles (familiares, mercantiles, estatales y comunitarios), y la estructura del hogar.

2. Comparar los arreglos reconocidos en cada grupo socio-ocupacional para identificar similitudes y diferencias entre los mismos.

3. Diseñar y elaborar diferentes materiales comunicacionales multimediales para socializar por diversos espacios (académicos, redes sociales, medios de comunicación, entre otros) los hallazgos alcanzados en la investigación con miras a desnaturalizar los procesos de desigualdad de género.

Este tercer objetivo del proyecto, el de producción y puesta en circulación de diferentes piezas comunicacionales, hace sentido al concebir la comunicación como campo de transformaciones, como campo de producción y disputa por los sentidos compartidos de la vida social (Vizer, 2003). Desde esta perspectiva, se vuelve un lugar estratégico en la configuración de los modelos de sociedad y, particularmente en esta propuesta, en la desnaturalización de procesos histórico-culturales de desigualdad de género. Encarar una labor de difusión de los resultados de investigación de este proyecto supone participar activamente del diálogo público acerca de las problemáticas que envuelven a las condiciones de género.

Partimos de los aportes de la pedagogía crítica (Freire, 1969) y nos valemos de las estrategias que la educación popular (Freire, 1970) y la educomunicación (Kaplún, 1985, 1998) han desarrollado para la deconstrucción de matrices discursivas, la desnaturalización de prácticas estereotipadas y la producción de nuevas prácticas y discursos, potenciando el diálogo entre los campos de la educación y la comunicación. Así como de las aproximaciones al campo de la comunicación de la ciencia que Huergo (2001, 2010) ha realizado desde aquellos aportes.

Una compleja trama de estrategias, medios y productos nos permitirá poner en común –comunicar– los hallazgos de la pesquisa, considerando fines, ámbitos y lectores modelos diversificados. Nos proponemos abordar una comunicación de la ciencia que tenga incidencia de manera directa sobre la calidad de vida de la sociedad, y colabore en la obtención de determinadas metas políticamente favorables.

Tal como se puede observar, el tercer objetivo es el que marca las coordenadas para la producción de los materiales comunicacionales sobre los que versa la presente ponencia que serán abordados en el siguiente apartado.

En relación a la estrategia general del diseño de investigación, y atendiendo a los objetivos propuestos, se decide llevar a cabo un abordaje netamente cualitativo.

Caracteriza este enfoque el interés por las formas en que el mundo social es interpretado, comprendido y experimentado por actores sociales que posibilita la reconstrucción de la dinámica de procesos sociales, del cambio, del contexto social, de *cómo* y del *porqué* ocurren los fenómenos (Vasilachis 2009).

En esta línea argumentativa, la perspectiva cualitativa posibilita la inmersión en la vida cotidiana de las mujeres puesto que ambos tipos de trabajo se engarzan en el entramado entre lo público y lo privado, lo colectivo y lo personal, el Estado y el mercado. Este enfoque permite la puesta en palabras de las valoraciones asentadas en las perspectivas personales, como también, la reconstrucción de las prácticas, los arreglos y las negociaciones que se activan y los conflictos que se dirimen.

Respecto del universo de estudio, y teniendo como base estudios anteriores de los miembros del equipo, se han definido tres grupos socio-ocupacionales de mujeres trabajadoras que posibilitan el abordaje del vínculo de interrelación y complementariedad entre las estratificaciones de género y clase. Ellos son: a) trabajadoras científicas; b) trabajadoras de cooperativas de trabajo y, c) trabajadoras de servicios subcontractados de limpieza. Se define cada grupo de mujeres como estratos a partir de la situación ocupacional que opera como característica que contribuye a la homogeneidad al interior de cada uno y heterogeneidad entre los tres grupos.

A medida que se fueron haciendo las entrevistas, desgrabando y analizando a través del método comparativo constante, íbamos reconociendo las características que asumen sus trabajos remunerados y la articulación con el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, actividad que no se diferencia de otra investigación cualitativa. Pero, en esta pesquisa, operaba otro grupo que no solo estuvo atento a las categorías teóricas, sino y sobre todo, a las formas de nombrar, las anécdotas similares al interior de cada grupo de mujeres, de qué se reían, qué dolía en relación a lo que contaban, reconocimientos de expresiones y situaciones

A continuación se describe el proceso de “amasado” entre la producción de conocimientos y el diseño y elaboración de la estrategia comunicacional.

4. La estrategia comunicacional: la praxis bajo la lupa

Una de las primeras cuestiones de las que nos ocupamos fue el identificar/delimitar aquellos conocimientos en los que enfocaríamos la comunicación y cómo estos se relacionan con concepciones sociales que tienen expresión en el contexto local en el que buscamos incidir. En ese proceso, pudimos identificar que gran parte de los hallazgos de la investigación permitían poner en

tensión naturalizaciones de sentido que —implícitas en las prácticas y procesos de la vida cotidiana— proveen planes de acción y narrativas de justificación de la desigualdad de género en relación al trabajo. En este sentido, podemos decir que un propósito general que guió la estrategia comunicacional fue contrastar o complejizar *decires* que ponen de manifiesto/encarnan aquellas naturalizaciones.

Todas las piezas elaboradas tomaron como insumo tanto el conocimiento acumulado en el campo de las ciencias sociales y las categorizaciones teóricas trabajadas en la formulación del proyecto de investigación como los datos construidos en el trabajo de campo que este proyecto de investigación originó, fundamentalmente los registros de las entrevistas realizadas a mujeres de los tres grupos seleccionados: mujeres empleadas en empresas de servicios de limpieza, mujeres partícipes de emprendimientos en el marco de la economía social y mujeres científicas de la UNL. La hipótesis de trabajo que guio la investigación —y corroborada en la muestra seleccionada— también operó sobre una de las principales decisiones comunicacionales. Esta hipótesis propone que entre las mujeres pertenecientes a diferentes grupos socio-ocupacionales existen recurrencias en torno a los arreglos y prácticas de articulación del trabajo remunerado y el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que se asocian a patrones socio-culturales y que las diferencias entre sus prácticas se asocian con el acceso a recursos, servicios, ingresos y nivel educativo, entre otros. Así, las piezas buscaron integrar cuestiones relativas a los diferentes grupos, intentando también subrayar sus especificidades en rutinas domésticas y de trabajo remunerado de cada grupo.

De acuerdo con las conceptualizaciones de comunicación pública de la ciencia que conciben la cuestión del *otro* como una referencia central del proceso, una de las decisiones centrales es quiénes se conforman en los interlocutores. En el presente proyecto definimos dos grupos: por un lado, estudiantes y docentes de los Institutos Superiores del sistema educativo provincial que tuvieran tecnicaturas (carreras que no incluyen el espacio curricular de Educación Sexual Integral) y por otro, organizaciones gremiales vinculadas al empleo estatal, tales como: AMSAFE, SADOP, ATE, UPCN y FESTRAM. A su vez, proyectamos que los materiales estén también a disposición de lo que podríamos llamar el *público general*. Así, mientras la estrategia comunicacional se acompaña a un interlocutor concreto y los elementos contextuales en los que se inserta, se tomó el recaudo de que admitan ser usadas en distintos contextos en los cuales se mueven los diferentes interlocutores. A medida que se tomaban estas definiciones también realizamos un relevamiento de materiales comunicacionales disponibles en la región y en el ámbito local sobre la problemática de género y reconocer vacancias.

4.1 Decisiones sobre la forma visual

Partiendo de los hallazgos de la investigación y atendiendo a la estrategia comunicacional, nos propusimos tomar las decisiones en torno a la forma visual de que adoptarían las producciones comunicacionales.

Para elección de la impronta visual de las piezas, nos propusimos que dichas narrativas den cuenta de la heterogeneidad de los hallazgos de la investigación y su campo de estudio. Nos pareció fundamental el hecho de no caer desde la visualidad en naturalizaciones de sentido ni en escenificaciones estereotipadas de la realidad, partiendo de la base de conocer que la comunicación, y su esfera visual, son claves cuando se trata de construir —y deconstruir— patrones socioculturales.

Remitiéndonos a los aspectos netamente formales de la visualidad, algunas de las decisiones tomadas para las piezas fueron: el recurrir a abstracciones —para evitar escenas estereotipadas que pueden derivar de la elección de elementos de mayor iconicidad—, el uso de figuras no geometrizadas, la adopción de una paleta variada de colores saturados y, el uso de texturas que, desde lo expresivo, den cuenta de una estructura tramada desde singularidades.

Otras decisiones a nivel de la organización del campo visual fue el recurrir a estructuras formales que expresen tensión y desequilibrio —en contraposición al equilibrio y la simetría— con la intención de dar cuenta de los cruces y contrastes entre los discursos que dialogan (Imagen 1).

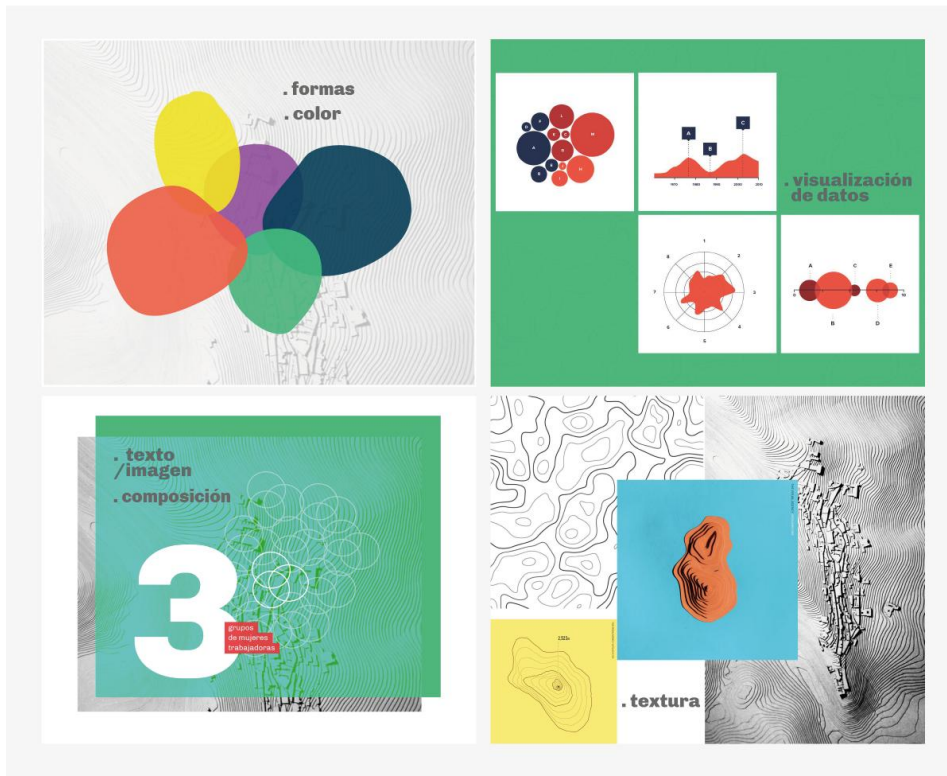


Imagen 1. Primeros bocetos sobre el planteo visual

4.2 Las piezas comunicacionales

Luego abordamos la elección de materiales comunicacionales y soportes, considerando las potencialidades y obstáculos que cada tipo posible nos ofrecía. En este punto, contábamos con la experiencia previa de realización de un dispositivo lúdico pedagógico —un juego— por parte de algunas integrantes del equipo. Tanto este como los diversos usos que se habían hecho de él en talleres y jornadas, incentivaron un trabajo de reflexión y proyección tanto de un nuevo juego como de otros materiales, teniendo en cuenta fundamentalmente las interpelaciones producidas por quienes lo jugaron. Así, y en diferentes momentos del recorrido, definimos las siguientes piezas: Un nuevo juego, spots radiales, una serie de audiovisuales, un stand up y una escena teatral filmada; así como también la articulación de todo eso en lo que llamamos “**Kit de Economía y Género**”, para ser puesto en circulación entre aquellos interlocutores específicos. También se tuvo en cuenta la versatilidad de los usos. Colectivamente las piezas se potencian en la mirada integral que propone el juego pero a su vez, cada una admite circular autónomamente

Para el diseño del **juego** partimos de la idea de una “Rayuela por la justicia de género”, diseñada sobre una lona ploteada (para garantizar durabilidad), un gran

dado de tela y tarjetas con consignas para discutir la división sexual tanto en el trabajo remunerado como en el doméstico y de cuidado no remunerado. No obstante, en ella buscamos romper el recorrido lineal que una rayuela convencional propone y plasmar recorridos que estéticamente metaforicen la complejidad de las trayectorias de vida. Aún nos encontramos en proceso de elaboración, pero algunos de los ensayos pueden verse en la Imagen 2.



Imagen 2. Representación gráfica del tablero del juego y ensayos de no-linealidad y jerarquías en su recorrido.

A su vez este juego cuenta con un material que, a la manera de “instrucciones para jugar”, hace converger tres objetivos: por un lado, ofrecer las “reglas del juego” mostrando la flexibilidad del mismo para que permita el abordaje de otras temáticas; en segundo lugar, nutrir de posicionamientos teóricos que invitan a la desnaturalización de la vida cotidiana en clave de género, clase, edad y racialidad; y por último, invitar a la escucha y visualización del resto de las piezas producidas, puesto que las propone como medios para resolver las consignas del juego. Estas “instrucciones para jugar” fueron producto de revisar una primera idea de cartilla dedicada sólo a la explicitación de los posicionamientos teóricos. Un intercambio y asesoramiento con especialistas en comunicación de la ciencia, nos permitieron pensar en la potencialidad de un producto diferente al del libro de texto, que se encuentra más cercano al mundo de la alfabetización académica convencional, y en la necesidad de que la perspectiva teórica se ponga en diálogo estrecho con el resto de los materiales.

La **serie de audiovisuales** consistió en un ciclo de videos breves (hasta 10 minutos cada uno) que denominamos “Se dice que/la ciencia dice que...”. Y fueron

pensados para su circulación en TV/LitusEduca y, también, en redes sociales. Se armaron los guiones para cuatro videos con un abordaje ágil, que apele a la empatía de lxs televidentes y a la autoreferencia reflexiva sobre la vida cotidiana. A partir de frases textuales de las entrevistadas en la investigación se definieron los siguiente temas para el abordaje: 1. Las mujeres están más preparadas para las tareas del hogar. 2. Los varones dedican menos tiempo a las tareas del hogar porque dedican más horas al trabajo remunerado. 3. Los varones acceden a cargos de mayor jerarquía y/o liderazgo por sus cualidades. 4. En la articulación entre Trabajos, el sujeto es mujer. En la Imagen 3 ejemplificamos el producto desde bocetos para la puesta en escena.



Imagen 3. Bocetos de la producción de piezas audiovisuales.

También proyectamos la realización de dos performances que aún se encuentran en proceso de realización: **un Stand up** y **una escena de teatro filmada**. En relación al primero, se definió este formato para plantear situaciones que invitan a la desnaturalización en clave de humor. El guion toma como insumo los decires y situaciones de las entrevistadas. Lo interpreta una actriz. En relación al segundo, a partir del lenguaje artístico y las potencialidades que ofrece el teatro para generar empatía, se produjo un guión para una puesta en escena de 15 minutos. Llevado a cabo por tres actrices, permite la recuperación del cruce entre género y clase.

Los **spots** —audios de corta duración destinados a persuadir a sus oyentes— estuvieron destinados focalizar en la conceptualización de las siguientes

problemáticas: Continuidad entre el trabajo remunerado y el trabajo no remunerado, Pobreza de tiempo de las mujeres, División sexual del trabajo no remunerado, Convergencia entre flexibilización laboral e invisibilización del TDNR y Feminización del trabajo no remunerado. Para su circulación, recurrimos al formato podcast, esto es, una pieza posible de ser descargada o reproducida en forma gratuita de Internet que nos permite fácilmente su puesta en circulación por medios masivos (radio) y por diferentes redes sociales. Se diseñó el guion y grabaron cinco spots. Volveremos sobre esta pieza más adelante.

Todas las piezas comunicacionales estuvieron orientadas a tratar, en profundidad y desde sus particularidades, alguna de las problemáticas que se interseccionan en la desigualdad de género en relación al trabajo remunerado y no remunerado. Así, los spots explotan las potencialidades del lenguaje radiofónico en generar imágenes mentales cercanas a la vida cotidiana a partir de sus cuatro elementos: las voces, la música, los efectos y los silencios. Los audiovisuales permiten compartir información cuantitativa y complejas conceptualizaciones de manera amena haciendo uso tanto de la imagen como de la presencia en pantalla de una de las investigadoras que desde la oralidad y con una impronta didáctica da cuenta de la complejidad. Las performances permitieron acercar el conocimiento de modo encarnado, vívido, que al tiempo que recrea/evoca situaciones cercanas a las vidas cotidianas de muchas mujeres las pone en tensión, invitando a la reflexividad.

5. La cocina de los spots

Luego de las definiciones generales respecto del *para qué* y el *para quienes* de la estrategia comunicacional, nos dedicamos a la creación de los guiones para los spots radiales, cuestión en la que nos interesa profundizar en esta ponencia. Hicimos lecturas analíticas individuales y colectivas de las transcripciones de las entrevistas e intercambios con las integrantes del equipo de investigación que se habían encargado de cada una, en los que compartieron registros de impresiones sobre los momentos de su ejecución. En esta labor, percibimos que ciertas narrativas de las entrevistadas tenían una fuerza explicativa de procesos y problemáticas de género que no hallábamos en algunas de las conceptualizaciones teóricas. Por ejemplo: hablar de “karma” para referir a la continuidad del trabajo remunerado y doméstico de una trabajadora del servicio de limpieza, o también, enumeraciones exhaustivas de labores en las casas que dan cuenta de la cantidad de horas dedicadas al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. Frases resonantes, metáforas, reflexiones o relatos de situaciones/circunstancias vividas y

contadas por estas mujeres se fueron volviendo, así, insumos centrales para el diseño del guion.

Decidimos volcar estos insumos en relatos que, a la manera del género *non fiction*, recuperen lo documentado y lo recreen en textos ficcionales. Por un lado, esto nos permitiría enlazar aquello que parece personal/individual y contingente con las condiciones estructurales que lo explican socialmente. Y por otro, remitir a algunos pasajes de las entrevistas dichos de manera confidencial o que representen información sensible, preservando las identidades de nuestras entrevistadas. Así, el guión estuvo estructurado con un relato ficcionado al inicio y su correspondiente referencia teórica de la voz de una de las investigadoras, en la que buscamos enmarcar y explicar sociológicamente aquello de lo que dan cuenta esas situaciones cotidianas. En esto último tuvimos que encarar un trabajo de jerarquización y puesta en forma de la información considerando la no perdurabilidad del sonido que nos obliga a construir textos breves, concretos y claros. Y una labor de desnaturalización del uso académico de categorías teóricas y su adecuación para una comprensión más generalizada.

Fue el ejercicio reflexivo en torno a cómo comunicar los conocimientos y atravesado por un posicionamiento teórico político lo que nos llevó a dar un lugar central los modos de nombrar los procesos, las prácticas y los sujetos por las propias mujeres entrevistadas. Entendimos que el incluir los modos de nombrar la vida cotidiana por parte de estas mujeres guardaba coherencia con el entender que en cuestiones de género lo personal es político. Esta frase que inaugura un posicionamiento en el feminismo de la década de los 70, invita a reflexionar que lo individual y lo doméstico se construyen en el marco de relaciones sociales más amplias que estructuran la esfera de lo íntimo replicando la matriz de distribución desigual del poder. Si bien disponemos de categorías teóricas para nombrar estas configuraciones, hace falta que podamos visibilizarlas en las microprácticas cotidianas y nombrarlas desde el re-conocimiento de las mismas.

Se trató de un proceso de reconocimiento y puesta en primer plano de lo que Freire (1973) ha denominado como "universo vocabular" (Freire, 1973) de las protagonistas de la investigación. Esto es, sus expresiones particulares, vocablos ligados a la experiencia de los grupos, de los que tanto los interlocutores a quienes orientamos nuestra investigación como nosotrxs mismxs también formamos parte por compartir un mismo espacio social. Las entrevistas funcionaron como una intensa etapa encaminada a captar las ideas, percepciones, experiencias y expectativas que, siendo propias y representativas de esas mujeres, también estuvieran en sintonía con esos potenciales interlocutores. Esto para que tanto esas mujeres se reconozcan y se sientan presentes; como para que los interlocutores

puedan entrar en diálogo por hallar esas expresiones cercanas a sus mundos de vida. No desde un intento por “reflejar” o “reproducir mecánicamente” a la comunidad, sus percepciones y sus visiones de la realidad, sino orientadas a producir un encuentro a partir del diálogo, en el que el autorreconocimiento de la comunidad en los mensajes, le permita problematizar y analizar críticamente los problemas cotidianos (Kaplún, 1996).

Finalmente, en cada relato ficcionado buscamos recuperar elementos situacionales y contextuales de las experiencias de las mujeres, que permitan a lxs oyentes inteligir tanto los patrones comunes como las especificidades vinculadas a la pertenencia a un sector socio-ocupacional particular. A continuación se invita a escuchar uno de los productos en [este enlace](#).

6. Conclusiones

A lo largo de esta ponencia intentamos dar cuenta del proceso de producción de una estrategia comunicacional para comunicar conocimiento científico en el caso de la investigación *¿Inserciones diversas, problemas comunes? Un abordaje de la articulación del trabajo remunerado y no remunerado en tres grupos de mujeres trabajadoras de la ciudad de Santa Fe*. Particularmente, poner de relieve cómo la relación espiralada entre producir conocimiento y comunicarlo modeló esto último, orientando tomas de decisiones respecto de la puesta en forma de los hallazgos a comunicar. Para ello, focalizamos en *la cocina* de los spots y en la forma visual transversal a toda la estrategia.

Reflexionar sobre esta práctica puso de relieve, en primer término, el condicionamiento de la perspectiva teórica política y de los conocimientos a comunicar sobre la cuestión de forma. Lo que advierte sobre la imposibilidad de pensar en soluciones comunicacionales estandarizadas/generales a la hora de planificar la labor de comunicar la ciencia. La perspectiva de género nos obliga a revisar constantemente la posible estereotipación al intentar traducir los hallazgos y realizar abstracciones teóricas. A su vez, el objeto de investigación *dice* sobre cómo puede ser puesto en forma, atendiendo a sus especificidades. Un ejemplo de esto es la decisión sobre focalizar en escenas de la vida cotidiana, pensar lo social en su compleja pluralidad de símbolos y de interacciones, donde se encuentran las prácticas y las estructuras, donde ocurre la reproducción y simultáneamente, la innovación social.

En segundo término, el proceso nos muestra cómo la comunicación de la ciencia se vuelve un acto político (aunque se tenga o no conciencia de ello).La

ciencia, en tanto conjunto complejo, y a veces conflictivo, de actividades sociales realizadas por individuos inmersos en contextos específicos, participan con fuerza de la construcción de sentidos de realidad, portando los conflictos e intereses sociales que les dan vida. En este sentido, la puesta en diálogo de sus hallazgos puede contribuir tanto para sostener y legitimar situaciones como para transformarlas.

Finalmente, el pensar la comunicación como puesta en diálogo y no como mera transferencia de conocimientos en una única dirección (de la academia a la sociedad) nos obliga no sólo a evocar el universo vocabular de aquellos con quienes queremos establecer el diálogo sino también y especialmente planificar la *situación de comunicación* y prever las oportunidades de acceso a los medios y al encuentro. Necesariamente, entonces, esa planificación debe partir del *aquí y ahora* del otro, de la situación en que se encuentra el interlocutor. Asimismo, nos advierte de la necesidad de construir vínculos institucionales sólidos y duraderos que hagan de escenario de esos encuentros.

Bibliografía

- Ahmed, Sara** (2018). *Vivir una vida feminista*. Barcelona, Edic. Bellaterra.
- Amorós Puente, Celia** (2008). *Mujeres e imaginarios de la globalización*. Rosario, Homo Sapiens.
- Ariza, Marina y de Oliveira, O.** (1999), “Inequidades de género y clase: algunas consideraciones analíticas”. *Nueva Sociedad*, 164, noviembre-diciembre, 70-81.
- Barrere - Maurisson, Marie-Agnès** (1999), *La división familiar del trabajo. La vida doble*. Buenos Aires, Lumen.
- Benería, Lourdes** (1981). “Reproducción, producción y división sexual del trabajo”. *Mientras Tanto*, 6, 47-84.
- Bruschini, Cristina** (2006), “Trabalho doméstico: inatividade econômica ou trabalho não-remunerado?” *Revista Brasileira de Estudos de População*, 23 (2), 331-353.
- Carrasco, Cristina** (1995). “El treball domestic i la reproducció social”. *Documents d'Anàlisi Geogràfica* 26, 73-81.
- (2011). La economía del cuidado: planteamiento actual y desafíos pendientes. *Revista de Economía Crítica*, 11, 205-225.
- Cortassa, Carina** (2010) “Asimetrías e interacciones. Un marco epistemológico y conceptual para la investigación”. *ArtefaCToS*, 3(1), 151-185
- Crompton, Rosemary y Mann, M.** (1986). *Gender and stratification*. Cambridge, Polity Press.

- Esquivel, Valeria** (2011) “La economía del cuidado en América latina. Poniendo a los cuidados en el centro de la agenda”. *Cuadernos Atando Cabos; deshaciendo nudos*. El Salvador, Centro Regional de América Latina y el Caribe del PNUD, Área de Práctica de Género.
- Faur, Eleonor (2005)**. “Masculinidades y familias”. En A. Donini (Ed.) *Sexualidad y familia: crisis y desafíos frente al siglo XXI*. Buenos Aires, Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico.
- Freire, Paulo** (1969). *Pedagogía del oprimido*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- (1970). *Extensión y Comunicación*. Montevideo, Tierra Nueva
- (1973). *Pedagogía del oprimido*. Buenos Aires, Editorial América Latina.
- Goren, Nora y Trajtemberg, D.** (2017). “Articulando producción y reproducción desde los usos del tiempo”. *Revista Laboratorio*. Año 16(27), 33-50.
- Himmelweit, Susan** (2011). “El descubrimiento del trabajo no pagado: las consecuencias sociales de la expansión del trabajo”. En C. Carrasco, C. Borderías y T. Torns (Eds.), *El trabajo de cuidados. Historia, teoría y políticas* (pp. 251-280). Madrid, Catarata.
- Hirata, Helena y Kergoat, D.** (1997). *La división sexual del trabajo: permanencia y cambio*. Buenos Aires, Asociación Trabajo y Sociedad - Centro de Estudios de la Mujer de Chile - PIETTE/CONICET.
- Huergo, Jorge** (2001). “La popularización de la ciencia y la tecnología: interpelaciones desde la comunicación”. *Seminario latinoamericano: Estrategias para la formación de popularizadores en ciencia y tecnología, Red-POP-Cono Sur, 14*.
- (2007). “La comunicación en la educación, coordinadas desde América Latina”. *FISEC-Estrategias, 3(7)*, 35-52.
- (2010). “Una guía de comunicación/educación, por las diagonales de la cultura y la política”. *Educación: más allá del 2.0* (pp. 65-104). Gedisa.
- Humphries, Jane y Rubery, H.** (1994), “La autonomía relativa de la reproducción social: su relación con el sistema de producción”. En Cristina Borderías, Carrasco, C. y Alemany, C. *Las mujeres y el trabajo: rupturas conceptuales*. Barcelona, FuhemIcaria.
- Kaplún, Mario** (1985). *El comunicador popular*. Quito, CIESPAL
- (1996). *El educador popular*. Buenos Aires, Lumen Hvmanitas.
- (1998). *Una pedagogía de la comunicación*. Madrid, Editorial de la Torre.
- Lamas, Marta** (1996). “La perspectiva de género”. Disponible en: /Users/User/Documents/IFD%202015/bibliografia%20digitalizada/La%20perspectiva%20de%20género%20-%20Marta%20Lamas.pdf
- Larranaga, Isabel; Arregui, B. y Arpal, J.** (2004). “El trabajo reproductivo o doméstico”. *Gac Sanit* [online], 18(4), 31-37.
- Latour, Bruno** (2001). *La esperanza de Pandora. Ensayos sobre la realidad de los estudios de la ciencia*. Barcelona, Gedisa.

Martín Barbero, Jesús (1987). *De los medios a las mediaciones: comunicación, cultura y hegemonía*. Bogotá, Convenio Andrés Bello.

----- (2002). *Oficio de cartógrafo*. Santiago, FCE.

Rodríguez Enríquez, Corina y Pautassi, L. (2014) *La Organización Social del Cuidado de Niños y Niñas. Elementos para la construcción de una agenda de cuidados en Argentina*. Buenos Aires, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género-ELA.

Torns, Teresa (2011). “Del porqué la conciliación de la vida laboral y familiar no acaba de ser una buena solución”. *Observatorio Mujer, trabajo y sociedad*. Nº 5. Madrid.

Vasilachis, Irene (2009). *Estrategias de investigación cualitativa*. Buenos Aires, Gedisa.

Wainerman, Catalina (2005). *La vida cotidiana en las nuevas familias ¿Una revolución estancada?* Buenos Aires, Lumiere.

La política del sujeto: el sujeto singular y colectivo en la teoría económica de la política de Buchanan y Tullock y en la teoría queer de Judith Butler. Aportes para pensar la subjetividad neoliberal

ANTONELLA SABOLDELLI

sabolanto@gmail.com

Facultad de Trabajo Social – Universidad Nacional de Entre Ríos

JUAN FRANCO RONCONI

jf.ronconi@gmail.com

Facultad de Trabajo Social – Universidad Nacional de Entre Ríos

Resumen

En el presente ensayo trataremos de abordar como objeto de estudio el problema del sujeto para dos perspectivas de la teoría política en el siglo XX, con un enfoque particular sobre la capacidad de acción o *agency* que los sujetos tienen para intervenir sobre el mundo que habitan. La pregunta central que guiará nuestro trabajo se detiene a pensar sobre la capacidad de agencia que éstas le otorgan al sujeto individual y colectivo: *¿Qué capacidad de agencia (agency/ acción) le otorgan al sujeto, el liberalismo político, específicamente la Teoría económica de la Política y la teoría postfeminista de Judith Butler?*

Palabras clave: agency / neoliberalismo / subjetividad / teoría queer

Introducción: Post-fundacionalismo y el sujeto en el postfeminismo

El tiempo de la modernidad tardía abre paso a nuevos debates dentro del campo de la Teoría Política, moviendo el centro de la discusión hacia nuevos horizontes epistemológicos que traen consigo una re-elaboración de los grandes ejes de problematización. Con ello, las construcciones totalizadoras, las ideas universalistas, esencialistas y organicistas de lo social, terminan de caer, proceso ya iniciado con la secularización, dando paso a la contingencia. La crítica postmoderna, se encarga de poner el acento en el cuestionamiento de los pensamientos fundantes y totalizadores de la sociedad, ya sean el progreso, la razón, Dios o el marxismo que expresa el gran relato de la filosofía de la historia.

El post-fundacionalismo es una de las tradiciones teóricas que aparece para preguntarse entre otras cosas, por la política; pero; en primer lugar; y sobre todo y ante todo por el estatus ontológico de ésta, y su oposición con lo político, entendido esto como la necesidad de encontrar un sentido o fundamento parcial a las prácticas políticas e instituciones. El vínculo entre la política y el poder, es pensado ya en clave de relaciones y no como atributos o posibilidad de movilizar diferentes recursos, sino más bien, se descubre el lugar que ocupan estas relaciones en la configuración de las sociedades y cómo éstas definen las posiciones de sujetos. El discurso es el gran articulador en la configuración de las identidades y los colectivos que emergen, dónde la perspectiva de género, la crítica feminista sobre el patriarcado como régimen político y, la heteronorma como ley universal que encarna roles y divisiones sexo-genéricas, apuntala una nueva reconfiguración de estos.

Siguiendo las reflexiones de MARCHART (2009), el pensamiento posfundacional se puede ubicar temporalmente en Francia en la segunda posguerra, nombrado como el “Heideggerianismo de izquierda”, pensadores que toman como punto de encuentro los aportes de Heidegger, pero elaborando una versión más progresista del mismo y, con un claro posicionamiento de superación del cientificismo del paradigma estructuralista. Con esto, el posfundacionalismo cuestiona las figuras metafísicas fundacionales, la totalidad, la universalidad, la esencia y el fundamento; pretende debilitar su estatus ontológico; lo cual, no significa la ausencia de todo fundamento, sino más bien, la imposibilidad de suponer un fundamento último; lo que implica la creciente consciencia de la contingencia y de lo político como el momento de un fundar parcial y siempre fallido de lo social.

En la mayoría de sus autores existe una noción radical de la contingencia (como infundabilidad), una fuerte referencia a la idea de acontecimiento (como algo dislocador y disruptivo donde los fundamentos se disuelven) y de la decisión, la que no tiene fundamento estable pero, no es tomada en solitario, sino que tiene sobre sí capas de tradiciones y prácticas, y siempre será confrontada por demandas y fuerzas contrapuestas.

Las figuras de la contingencia y de la infundabilidad, dan paso a la gran pregunta qué sostiene todo el esquema posfundacional, y es la pregunta por la diferencia política: la diferencia entre “lo político” y la “política” ¿Por qué la política, como concepto único, demuestra ser insuficiente en un cierto punto y, por lo tanto, es menester suplementarlo con otro término? Porque -para ser muy sintéticos- la política en cuanto reproduce una determinada distribución de lo sensible, y trata de aferrarse a un determinado fundamento y una sutura, no puede dar espacio a una plena actualización de las relaciones humanas. Este intento de actualización que “siempre se pospone, aunque siempre se logra parcialmente -partiendo de la imposibilidad de la sociedad lo que equivale a la imposibilidad de proporcionar una definición de la política”. Lo político mora y se autonomiza de la política en ese no fundamento último, siempre parcial, de lo social, como también se autonomiza de otros dominios o racionalidades sociales como la económica. Al modo de Ricoeur, la relación de diferencia que existe entre *le* y *lapolitique*, es paradójica, porque se contradicen mutuamente pero, resultan inseparables. Aquí encontramos la llave para pensar la especificidad de lo político frente a otros campos de lo social, sin recurrir a un fundamento o esencia del dominio político.

Esta autonomía de lo político [du politique] aproxima, a mi entender, dos rasgos o características contrastantes. Por un lado, lo político actualiza una relación humana que no puede reducirse a los conflictos entre clases. [...] Por el otro, la política [la politique] desarrolla males específicos que son precisamente males políticos, males del poder político; estos males no son reducibles a otros, particularmente a la alineación económica (Ricoeur en MARCHART, 2009:56)

A estos debates se suman los del llamado Postfeminismo, una crítica influenciada por autores como Lyotard, Lacan y posteriormente por Foucault, Deleuze y Derrida; que propone abandonar la posición esencialista sobre la cual se construía la identidad de los sujetos y en particular la del sujeto político del feminismo hasta ese momento: la mujer (entendida como una subjetividad que se fundamenta sobre la opresión basada en la diferencia de los cuerpos sexuados). El postfeminismo abre una crítica hacia el interior del propio movimiento feminista

señalando que ese sujeto político es en realidad una mujer cis-heterosexual, blanca, occidental y burguesa, dejando por fuera cuerpos racializados, colonizados, pauperizados y patologizados. Aquí aparece claramente una crítica al feminismo liberal nacido en la segunda postguerra, al que le atribuyen que sólo busca una igualdad de posiciones y de derechos entre el género masculino y femenino, sin tener en cuenta que una posible igualación de posiciones no trastocaría la estructura del sistema patriarcal que es el generador de esas desigualdades, y que reproduce en sus instituciones¹ los roles asignados al género. En efecto, para el feminismo liberal la igualación de derechos alcanzaría para la liberación de las mujeres, lo que les daría una autonomía individual para decidir sobre sus vidas. Es decir, el feminismo liberal reconoce que la opresión es una experiencia colectiva de las mujeres, pero la igualación de derechos y capacidad de agencia serán individuales.

Aunque las teorías postfeministas son de surgimiento posterior, podemos rastrear, siguiendo a Martínez A. (2015), esta ruptura epistemológica contra el esencialismo en dos obras del siglo XX -muy distanciadas entre sí: la primera es la obra de Simone de Beauvoir, quien al afirmar que “no se nace mujer, se llega a serlo” rompe el esquema de atribución sexo-genérica que perpetuaba un correlato entre genitalidad e identidad y roles sexuales. En efecto, al proponer la identidad de género como producto y devenir histórico y cultural, permite pensar los roles de género asignados como contingencias de las cuales se puede escapar. Luego encontraremos la obra de Monique Wittig, y su crítica a la heterosexualidad como régimen político cerrado productora de las diferencias entre hombres y mujeres, siendo la identidad lesbiana la subjetividad que encarna la resistencia a ese régimen heteronormativo.

Otras de las fuentes que nutren estos debates al interior de los feminismos (ahora en plural) son los aportes de Foucault (a quién Butler recurre específicamente), en “La Voluntad de saber”(2008) nos presenta una nueva analítica sobre la historia del “sexo”. Aquí, Foucault desarrolla su tesis sobre un nuevo dispositivo del Biopoder que aparece a finales del siglo XIX y se extiende durante todo el siglo XX, es el dispositivo sobre la sexualidad, un discurso específico que es tomado por una serie de saberes e instituciones que van a regular,

1 Al respecto Mackinnon (1989) explica que el Estado y la Ley operan como perpetuadores de la desigualdad de géneros al construirse y mirarse a sí mismos con un espejo de objetividad y de imparcialidad que en realidad esconde la perpetuación de roles y jerarquizaciones de género. Esa supuesta objetividad, explica, toma como referencia a lo masculino y domina a las mujeres de la misma forma que los hombres las dominan: *El Estado es masculino en el sentido feminista: la ley ve y trata a las mujeres como los hombres ven y tratan a las mujeres. El Estado liberal constituye con coacción y autoridad el orden social a favor de los hombres como género, legitimando normas, formas, con la sociedad y sus políticas básicas.*

normar todo que al refiera, y propone por lo tanto “pensar el dispositivo de la sexualidad a partir de las técnicas de poder que le son contemporáneas” (Foucault 2008:182). Como señala Martínez A. (2015), lo que hace Foucault es revertir la hipótesis represiva del sexo y, mostrar cómo el discurso a su respecto se ha proliferado; junto con ello, afirma que el discurso de la sexualidad tiene como objeto particular, pre-discursivo, al sexo. También, refiere a que los objetos del discurso se producirán dentro de las prácticas discursivas, y no, al revés, lo que trae como consecuencia advertir que no existe cosa en sí, sino que el sexo- objeto del discurso- es una idea históricamente construida dentro del dispositivo de la sexualidad.

Ya entrado el siglo XXI, la teoría *queer* aparece en escena y es recuperada por Butler (entre otras) que pone en el centro del debate la materialidad de los cuerpos, entendiendo esta como “el efecto de una dinámica de poder, de tal modo que la materia de los cuerpos sea indisociable de las normas reguladoras que gobiernan su materialización y la significación de aquellos efectos materiales” (Butler 2008:19). De manera foucaultea, esta *materialización* es entendida como un proceso comandado por discursos reguladores y arreglos de poder. No obstante, la autora reconoce que los cuerpos no son sólo discursos, sino que son reales y por lo tanto padecen, sienten y sufren violencia.

Martínez A. (2015), expone

la autora deslinda un régimen heterosexual que no solo organiza los cuerpos sino que los materializa en el proceso mismo de construcción. Tal proceso se encuentra comandado por fuertes restricciones en donde se negocian, incluso, los límites de lo humano. En palabras de Butler: ‘esta matriz excluyente mediante la cual se forman los sujetos requiere pues la producción simultánea de seres abyectos, de aquellos que no son sujetos, pero que forman el exterior constitutivo del campo de los sujetos. Lo abyecto designa aquí aquellas zonas invivibles, inhabitables de la vida social que, sin embargo, están densamente pobladas de quienes no gozan de la jerarquías de los sujetos, pero cuya condición de vivir bajo el signo de lo invivible es necesaria para circunscribir la esfera de los sujetos’ (Butler 2008:19).

Este proceso de materialización se trata entonces de la asunción obligada del sexo por la norma heterosexual. El cuerpo es producto de un conjunto de acciones guiada por esa norma reguladora de la cual no es posible escapar, de un conjunto de citas y referencias a esa norma reguladora que es la orientación sexual, entendida ya no como mera orientación o preferencia, sino como régimen normativo. En este proceso normalizado y normalizador es que aparece la subjetividad mediante un

mecanismo identificatorio del sujeto con la norma que lo constituye. Pero este proceso identificatorio y normativo también contiene modelos que están negados y excluidos de antemano: los seres abyectos, cuerpos que por su ubicación en el exterior constitutivo de la identidad normativa, tienen incluso denegado el status de *cuerpo*, son ilegibles, están desterrados, expulsados y más allá del territorio que delimita lo humano. Pero eso implica la posibilidad de una subversión radical, en la posibilidad concreta que la cadena de citación que produce y contornea la materialidad de los cuerpos, sea expandida para incorporar, valorar y valorar en el campo de lo humano y de lo vivible esa dimensión de cuerpos hoy abyectos. Así, la abyección puede convertirse en acción política, y la politización de la abyección, la *política queer*, en una estrategia para crear una comunidad en la cual esas vidas *queer* puedan ser leídas y valoradas, donde “los cuerpos importen de otro modo” (Butler 2008).

El Sujeto y la política queer

Cuando hay un “yo” que pronuncia o habla y, por consiguiente, produce un efecto en el discurso, primero hay un discurso que lo precede y que lo habilita, un discurso que forma en el lenguaje la trayectoria obligada de su voluntad. De modo que no hay ningún “yo” que, situado detrás del discurso, ejecute su volición o voluntad a través del discurso. Por el contrario, el “yo” sólo cobra vida ser llamado, nombrado, interpelado, para emplear el término althusseriano, y esta constitución discursiva es anterior al “yo”; es la invocación transitiva del “yo”. En realidad, sólo puede decir “yo” en la medida en que primero alguien se haya dirigido a mí y que esa apelación haya movilizado mi lugar en el habla; paradójicamente, la condición discursiva del reconocimiento social precede y condiciona la formación del sujeto: no es que se le confiera el reconocimiento a un sujeto; el reconocimiento forma a ese sujeto.

Además, la imposibilidad de lograr un reconocimiento pleno, es decir, de llegar a habitar por completo el nombre en virtud del cual se inaugura y moviliza la identidad social de cada uno, implica la inestabilidad y el carácter incompleto de la formación del sujeto.

El “yo” es pues una cita del lugar del “yo” en el habla, entendiendo que ese lugar es de algún modo anterior y tiene cierto anonimato en relación con la vida que anima: es la posibilidad históricamente modificable de un nombre que me precede y me excede, pero sin el cual yo no puedo hablar.” (BUTLER, 2008:17)

Esta cita textual de Butler nos adentra de lleno en la discusión sobre la formación del sujeto en su teoría y cómo concibe tanto la capacidad de agencia de éste, como la estrategia política colectiva que propone.

En primer lugar, podemos afirmar que para la autora el sujeto se forma y es precedido por el discurso, por lo tanto, esa formación es producto de la construcción, una construcción que es performativa y que produce límites dentro y fuera de la subjetividad, pero que, aun así, la materialización de dicha formación siempre resulta incompleta, abriendo la posibilidad de una desubjetivación² (a modo de Ranciere), que habilite una reformulación política sobre la materialidad de los cuerpos. Esa constitución subjetiva que deviene con el discurso permite el reconocimiento social a través de este y con ello, produce un efecto regulador sobre el cuerpo, adjudicando lugares y roles dentro del orden social. Es aquí donde el sexo aparece como la norma reguladora que regula la materialización de los cuerpos a través de la reiteración forzada de esas normas, “produciendo los cuerpos que gobierna, es decir, cuya fuerza reguladora se manifiesta como una especie de poder productivo, el poder de producir - demarcar, circunscribir, diferenciar- los cuerpos que controla” (Butler 2008:18).

Sin embargo, esta constante reiteración performativa del discurso -es decir, del discurso que modela la materialidad de los cuerpos- no puede nunca producir siempre efectos perfectamente ajustados a la norma sexo genérica. Por el contrario, para Butler la misma necesidad de repetición indica su incapacidad para hacerse acatar constantemente, produciendo así una brecha entre el ideal regulatorio que forma al sujeto como su efecto, y el sujeto que se apropia de ese ideal en un proceso de identificación/desidentificación con el mismo y con los cuerpos “abyectos” que la misma norma heterosexual genera como su exterior constitutivo³. De esta forma, también la autora se pone en los pasos de Foucault⁴ al reconocer que ninguna

2 RANCIÈRE, Jacques (1996), el desacuerdo es un fenómeno lingüístico y extralingüístico, y tiene que ver con el lugar que se ocupa en la enunciación. Aquí no existe un diálogo, ya que este implica un mutuo reconocimiento, una identificación que ve en el otro un ser dotado de logos- razón. Lo que sucede en el desacuerdo es una incompreensión, hay un sujeto que no es igual, que no está dotado de logos. En el desacuerdo existe una lucha por la inscripción de quienes no son considerados como parte, frente a quienes se reconocen como parte. En el litigio hay un intento permanente de inscripción de quienes no son considerados parte de la comunidad (los excluidos del logos), y tiene su origen en una cuenta errónea de la partición de lo sensible. La política es para Rancière, la posibilidad de desubjetivación, pretender salirse del lugar que se ha asignado, el intento de inscribirse como parte. La igualdad consiste en poder inscribir un discurso, desubjetivarse, en nombre de la igualdad de cualquiera con cualquiera.

3 MOUFFE, Chantal (1999) *Esta noción indica que toda identidad se construye a través de parejas diferencias jerarquizadas: por ejemplo, entre forma y materia, [...] entre hombre y mujer. [...] al indicar que la condición de existencia de toda identidad es la afirmación de una diferencia, la determinación de un «otro» que le servirá de «exterior», permite comprender la permanencia del antagonismo y sus condiciones de emergencia. En efecto, en el dominio de las identificaciones colectivas -en que se trata de la creación de un «nosotros» por la delimitación de un «ellos»-, siempre existe la posibilidad de que esta relación nosotros/ellos se transforme en una relación amigo/enemigo, es decir, que se convierta en sede de un antagonismo.*

4 FOUCAULT, Michel (2000). El autor describe su interpretación del poder. Aquí específicamente, nos dice que el término poder designa relaciones entre partes, y que éste consiste en un conjunto de acciones que inducen a unos a seguir a otros. Por lo tanto, el poder es relacional y se lo puede captar de

relación de poder puede ser considerada genuina si no genera también su contracara en una posibilidad de resistencia. No obstante el sujeto surge en el proceso de reiteración de las normas, es efecto de esa reiteración y de la sujeción a ellas. No es posible en estos dos autores pensar un sujeto fuera de la dinámica del poder, pues paradójicamente es el mismo poder el que habilita al sujeto a desubjetivación y reapropiarse de su materialidad en medio del proceso de sujeción. Así la performatividad no puede ser entendida como acto singular o “teatral”, porque siempre trae consigo en el momento de ejecutarse su historicidad y su carácter citatorio de las normas reguladoras. La performatividad⁵ de los actos discursivos que producen el discurso del sexo -y materializan el sexo en los cuerpos-, entonces, nunca gira sobre el vacío, siempre se apoya en el presente sobre un conjunto de reiteraciones transhistóricas que la preceden.

Por último, esta iterabilidad de las normas reguladoras del sexo, son absorbidas por el género cuando este asume las significaciones sociales que al sexo refieren, dejándolo desplazado y llevándolo a una especie de ficción pre discursiva a la cual cuesta tener acceso. Como dice Olivia Portolés (2005), que el género sea performativo nos sugiere que este no tiene un estatus ontológico, y que, si esta realidad es fabricada como una esencia interior, esta es un efecto tanto por fuera como por dentro de un discurso público y social, que regula la fantasía a través de una política sobre el cuerpo. Bajo estas premisas, Butler encuentra realizable una serie de críticas tanto a ciertos sectores del feminismo, al conservadurismo y al psicoanálisis.

Todo lo antes dicho, permite asumir que el sujeto tiene la capacidad de *Agency*-acción- necesaria para subvertir desde la misma relación de poder que lo constituye, una reformulación de las dinámicas de subjetivación que las normas reguladoras le imponen. Butler (2008, 38) se lo pregunta claramente: “¿Qué significa “citar” la ley para producirla de un modo diferente, “citar” la ley para poder reiterar y cooptar su poder, para poner en evidencia la matriz heterosexual y

formas diversas en capacidades, lógicas e interrelaciones; no es violencia ni consenso; *es una estructura total de acciones dispuestas para producir posibles acciones: incita, induce, seduce, facilita o dificulta: en un extremo, constriñe o inhibe absolutamente; sin embargo, es siempre una forma de actuar sobre la acción del sujeto, en virtud de su propia acción o de ser capaz de una acción. Un conjunto de acciones sobre otras acciones.*

5 Dice Olivia Portolés (2005): *Butler utiliza el término performativo (que en castellano se podría traducir por «realizativo») tomándolo de J. L. Austin y lo interpreta a la luz de Derrida (para quien la noción de performatividad va unida a la de «cita» y «repetición») [...] Un acto performativo es aquel que crea o pone en acto aquello que nombra y por ello marca el poder constitutivo o productivo del discurso. Cuando las palabras llevan aparejadas acciones o constituyen en sí mismas un tipo de acción, no lo hacen porque reflejan el poder de un deseo o intención individual, sino porque proyectan y se vinculan a convenciones que han cobrado fuerza precisamente a través de una sedimentada reiteración [iteración]. De modo que la categoría de intención y la noción de hacedor tendrán su lugar, pero ese lugar no será ya el de estar detrás de la acción como su fuente posibilitadora.*

desplazar el efecto de su necesidad?” La propuesta política de Butler trae consigo el llamamiento a una estrategia colectiva de los cuerpos abyectos que permita a) poner en evidencia el carácter hegemónico y simbólico de la heteronormatividad, b) plantear que es posible reapropiarse de estas normas a través de la cita y generar desde las mismas un proyecto emancipatorio y, c) reflexionar sobre las vidas abyectas y la posibilidad de que este proyecto emancipatorio las resignifique de forma humanamente vivible.

Es sobre estas bases que Butler lee a la política queer, podemos afirmar que lo que se define por “estrategia” para dicha política tendrá que ser una prospectiva que permita por un lado, dentro del movimiento de lo queer, la resignificación constante del término *queer* -prestando siempre atención a las limitaciones que el mismo tiene- que atienda a las cuestiones de racialidad, clase, distribución geográfica y etnicidad para así poder democratizar constantemente el uso del término. Esto es, pensar:

[...] la demanda de una exterioridad universal, ¿tiene un disimulado carácter de clase? ¿A quienes representan y a quienes excluyen los diversos empleos del término? ¿Para quiénes el término representa un conflicto imposible entre la afiliación racial, étnica o religiosa y la política sexual? Las distintas formas de emplear el término ¿qué tipo de políticas alienta y qué tipo de políticas relegan a un segundo plano o sencillamente hacen desaparecer? [...] La crítica genealógica de todo el tema queer será esencial para una política queer, por cuanto constituye una dimensión autocrítica dentro del activismo. (BUTLER 2008: 320)

Por otro lado, la disputa se dará en el orden de lo político. Esto es, retomando lo que decíamos anteriormente con Marchart, una disputa por el fundamento de lo social, por la distribución de lo sensible en términos de Ranciere (1996), para democratizar por entero no solo ya los límites de lo queer y del movimiento, sino de expandir los propios límites de la matriz heterosexual, ya que tal como plantea la autora, no hay ni en la práctica sexual, ni en el género algo que le de a uno una prioridad sobre el otro. Lo que la autora sugiere, por caso, es abrir la puerta a pensar de cara al futuro, en nuevas generaciones de gays y lesbianas y en posiciones de género no binarias.

Para ello, no hay que perder de vista que los usos del término son históricos, lo que reafirma su carácter contingente y muestra, que el sujeto como identidad idéntica así misma, no existe. Con todo esto, la propuesta es que tanto el movimiento queer como el movimiento feminista, continúe reivindicando los

términos “queers”, “mujer”, “gays”, “lesbianas” pero, que a su vez, reflexione sobre el poder del discurso y cómo los sujetos se producen dentro de él.

¿Cómo saber cuál podría considerarse una resignificación afirmativa con todo el peso y la dificultad que implica semejante tarea -y cómo correr el riesgo de reinstalar lo abyecto como el sitio de su oposición? Pero también, ¿cómo reconcebir los términos que establecen los cuerpos que importan?

Pues,

La performatividad describe esta relación de estar implicado en aquello a lo que uno se opone, este modo de volver el poder contra sí mismo para producir modalidades alternativas de poder, para establecer un tipo de oposición política que no es una oposición “pura”, una “trascendencia” de las relaciones contemporáneas de poder, sino que constituye la difícil tarea empleando recursos inevitablemente impuros.

Lo orígenes del neoliberalismo y la idea de Sujeto en la Teoría económica de la Política

La inquietud que pone en alerta a los representantes de esta tradición surge ante el nuevo papel intervencionista del Estado luego de la primera guerra mundial, principalmente ante el avance de los totalitarismos dirigistas de la economía. A su vez, la incapacidad de los economistas liberales para explicar tales acontecimientos plantea la necesidad de pensar el funcionamiento real de los procesos políticos, legislativos, ante los cuales el liberalismo clásico sostenía una relación directa entre los derechos *naturales* del hombre y el derecho positivo. En este sentido, Lippmann en un libro titulado *The Good Society* (1937) propone recuperar el carácter político en la construcción del orden jurídico, aplicando las herramientas del análisis económico. Esto (como veremos más adelante) será clave para el surgimiento de el hombre libre: el empresario de sí mismo.

Éstas ideas proliferan entre los intelectuales internacionales más destacados de la época, que se reúnen⁶ en dos momentos fundantes del hoy llamado Neoliberalismo. El Coloquio de Walter Lippmann de 1938, París, que tiene lugar a fin de discutir la tesis del libro de Lippmann y La Sociedad de Mont-Pèlerin, en 1947, Suiza.

En el Coloquio se expresan una fuerte división entre dos modos de entender el liberalismo como doctrina política, y a su vez, el rol intervencionista del Estado. Para simplificarlo, por un lado se encontrarán los defensores de un “intervencionismo liberal” u ordo-liberalismo (RÜSTOW- LIPPMANN), para quienes el Estado deberá realizar acciones positivas en contra de la concentración y

6 El vocablo *neoliberalismo* fue acuñado de hecho en este mismo Coloquio, y endorsado por los sectores que participaban del mismo, aunque luego marcarían sus diferencias respecto de las implicancias del mismo.

el monopolio y así reestablecer el juego de real competencia. Por otro lado, estarán los padres de la escuela austríaca (RUEFF, VON MISES Y HAYEK), que entienden que los acuerdos entre empresas que tienden a la concentración o a la cartelización, si provienen de contratos libres, no son nocivos y tenderían a puntos de eficiencia económica óptimos.

A partir de 1947, la Sociedad de Mont-Pèlerin comienza a reunirse periódicamente, con el objetivo de repetir la experiencia del Coloquio Lippmann, transformándose en un círculo regular de intelectuales autodenominados liberales. No obstante, con el correr de los años, se hará manifiesta la misma división que había aparecido en el Coloquio de 1938: “la corriente del ordoliberalismo alemán, representada por Walter Eucken y Wilhem Röpke; y la corriente austríaca representada por Ludwig von Mises y Friedrich Hayek.” Entre los años 50 y 60, además, se incorpora la denominada Escuela de Chicago, liderada desde la década de 1930 por Herbert Simons y continuada por Milton Friedman, quien se sumará a la SMP confluyendo en una alianza con la Escuela Austríaca, lo que produce el repentino abandono del sector ordo-liberal. Con este viraje, se consolida el perfil ultraliberal de la Sociedad, dejando de lado cualquier posibilidad de orientación hacia un capitalismo social o un liberalismo de tipo político o “progresista”.

En la nebulosa calificada de neoliberal, los modelos epistemológicos, las concepciones filosóficas, o incluso las opciones programáticas se enfrentan. Varias visiones del mercado, del papel del Estado, del Derecho y de la moral coexistieron en la SMP. Sin embargo, si bien el neoliberalismo no es un bloque monolítico manifiesta igualmente cierta constancia o identidad, más allá de las épocas y las escuelas, como el antiestatismo que constituye el núcleo duro del discurso neoliberal contemporáneo. La dominación del discurso que reclama aparentemente menos Estado se explica -entre otras cosas- por una empresa consciente y planificada de difusión de consignas liberales. (GUILLEN ROMO, H. 2018)

El resultado de la victoria ideológica del neoliberalismo que proclaman los propios referentes de la SMP en la reunión de 1975, se verán reflejados en el campo de las ideas con la aceptación de las teorías que se presentan revestidas de la legitimación científicista: la teoría denominada monetarista de Friedman será ampliamente adoptada por la academia y los gobiernos, no por ser un discurso eminentemente político, sino por sustentarse en evidencia científica. De hecho, en 1974 y 1976, Hayek y Friedman recibirán sendos premios Nobel de la Economía por sus investigaciones. Asimismo, en la arena de las políticas, la década de 1970 es testigo de una restauración conservadora que expresamente abreva en estas teorías

y con ellas propone desarmar las redes de contención social creadas durante el auge del Estado de Bienestar.

La empresa y el sujeto neoliberal

Participe y gran catedrático de esta Escuela es James Buchanan, quien ingresó a ella para terminar sus estudios de grado, y junto con Tullock elaborará la Teoría de la Elección Racional, para desarrollar luego a partir de esta la Elección Pública o Public Choice de gran influencia en el estudio de las políticas públicas. Buchanan y Tullock, escriben la magistral obra “El Cálculo del consenso” en el año 1993, instalando una nueva epistemología para el análisis de las elecciones de gobierno.

La teoría de la Elección Pública aplica los métodos de análisis de la economía al estudio de la conducta política. Su principal unidad de análisis es el individuo “Homo politicus”, éste al igual que el agente económico “Homo economicus” tomará decisiones promovidas por el interés personal. Desde este postulado parten para desarrollar su teoría económica de la política para explicar la acción colectiva compuesta de acciones individuales, donde los individuos con intereses diversos se relacionan a través de los intercambios y, organizan los procesos de elecciones de los grupos en que participan, rechazando toda idea de organicidad respecto de la toma de decisiones colectivas, “pueblo”, “comunidad”, etc. Esto implica principalmente dos cosas: a) que política y mercado son dos esferas distintas, pero que para los autores, comparten una racionalidad: el intercambio. b) que esta es entonces una propuesta tanto normativa como epistemológica, donde prima el individualismo metodológico como forma de explicar los procesos de toma de decisiones, así como que la lógica del intercambio mercantil (razón de mercado) se vuelva la matriz de inteligibilidad de la política.

Respecto del carácter normativo de esta propuesta, los autores sostienen que los individuos eligen metas colectivas comúnmente compartidas, las cuales son incluídas en ciertas reglas acordadas para la elección (reglas constitucionales).

Por otro lado, los procesos de elección públicos y privados son diferentes, ya que las motivaciones y costos también difieren y demuestran que en general las elecciones mayoritarias son las que terminan imponiéndose, debido a la dificultad de llevar adelante procesos de elecciones unánimes. Aquí es donde entra en importancia el carácter normativo de la propuesta como regla a seguir, no como presupuesto positivo, sino como mecanismo procedimental que guía el proceso decisonal.

Buchanan y Tullock (1993:29/30) afirman que

“La acción colectiva debe estar, según nuestro postulado, compuesta por acciones individuales. La primera etapa de nuestra construcción es, en consecuencia, una hipótesis sobre la motivación y el comportamiento del individuo en la actividad social como contraste de la actividad privada o individualizada. De este modo, nuestra teoría arranca de la acción y la toma de decisiones del individuo en cuanto a que él participa en los procesos a través de los cuales se organizan elecciones de grupos. Puesto que nuestro modelo incorpora el comportamiento del individuo como característica central, nuestra “teoría” tal vez puede ser calificada del mejor modo, como metodológicamente individualista. [...] El individuo representativo de nuestros modelos puede ser egoísta o altruista o cualquier combinación de esto. Nuestra teoría es económica sólo en tanto que supone que los distintos individuos son individuos diferentes, y, como tales, probablemente tienen distintos objetivos y propósitos con respecto a los resultados de la acción colectiva.

[...] La teoría económica es también una teoría de la elección colectiva, y, como tal, nos proporciona una explicación de cómo los distintos intereses del individuo son reconciliado a través del mecanismo del comercio y el intercambio”

Por lo tanto, el sujeto de la teoría económica de la política es, en primer lugar, un sujeto libre. Esta libertad le confiere la posibilidad de actuar según sus intereses tanto en el espacio del mercado, como en el orden político. Su racionalidad es económica y su motivación hacia la asociación con otros individuos es de carácter particular.

Ahora bien, cuando hablamos de racionalidad, en la acción individual no encontramos dificultad. No ocurre lo mismo cuando nos ocupamos de la acción colectiva. Buchanan y Tullock (1993:58) consideran al individuo como el único elector real, y, entonces, discutir el comportamiento racional en términos de la propia consecución del objetivo del individuo.

“Bajo los postulados individualistas, las decisiones de grupo son resultados de ciertas reglas acordadas para la elección, después que las distintas elecciones individuales están incluídas en los procesos ” (Buchanan y Tullock 1993:59). Con esto, rechazan la idea de un resultado final predecible por la racionalidad, como si la sociedad fuera un todo orgánico. Por lo tanto, la racionalidad no es una predicción positiva de los resultados, ni es normativa. La acción racional colectiva puede ser explicada por los científicos como la consecución de ciertas acciones para lograr metas, que por ser colectivas son compartidas, Esto es lo que llaman acción racional colectiva, pero, en este modelo el único sujeto dotado de capacidad para elegir racionalmente siempre es

el sujeto individual, por lo tanto, si existe “comportamiento racional [...] sólo puede discutirse de forma significativa en términos de acción individual”(Buchanan y Tullock 1993:60)

Las consecuencias políticas de esta teoría económica de la política quedan plasmadas en una nueva racionalidad que forma tanto a un nuevo tipo de sujeto y a nuevas lógicas sociales y gubernamentales: el objetivo del gobierno empresarial será formar sujetos definidos como empresarios de sí mismos. Al decir de SAIDEL (2016) “en efecto, la política neoliberal buscará construir un homo economicus que no es el del intercambio y el consumo sino el de la empresa”.

Como señala Pablo Lopez Alvarez (2010), el primero en rastrear esta nueva racionalidad neoliberal es Michael Foucault, en varios de sus seminarios⁷ dictados en el College de France, en los cuales se embarca en la tarea problematizar el concepto de *biopolítica*, entendida ésta como una nueva tecnología del poder que tiene por objeto la administración de la vida (bios), desplegando para ello una serie de dispositivos biopolíticos que se ocupan de producirla, a través de nuevos modos de gestión de la misma: “gubernamentalidad neoliberal”. Esta nueva gubernamentalidad impregna la política contemporánea a partir de los años treinta del siglo XX y con más fuerza después de la Segunda Guerra Mundial. Este nuevo modelo de gubernamentalidad propone sustituir la idea del intercambio por la de competencia como gran principio organizador del mercado. De hecho, como veíamos en la discusión dentro del Coloquio Walter Lippmann, será en favor de la competencia que el Estado intervendrá; por lo tanto, comenzará a entenderse la misma como un efecto de la gubernamentalidad y no, como causa del orden natural del mercado.

El antiguo modelo liberal [...] se ve desplazado por la exigencia de producción de las condiciones de la competencia, que no puede considerarse ya un juego natural sino más bien el resultado de unas determinaciones cuidadosamente producidas, de una política de intervención permanente. La cesura entre los ámbitos del mercado y del Estado es difuminada por una concepción que reconoce que la competencia surge sólo como efecto de una gubernamentalidad activa, base necesaria de la economía de mercado.

Basado en esta idea, Foucault desarrolla el concepto de sujeto del neoliberalismo como empresario de sí mismo: un sujeto guiado por la competencia basada en el uso de atributos que toman la forma de *capital humano*, siendo cada

7 Véase Saidel, Matías. «La fábrica de la subjetividad neoliberal: del empresario de sí al hombre endeudado». *Pléyade* 17 (junio de 2016): 131-54.

uno artífice responsable de su propio bienestar. De esta forma, el modelo de empresa se vuelve “grilla interpretativa de la sociedad y punto cúlmine de la tecnología de sí mismo neoliberal” (SAIDEL, 2016)

Todo esto traducido a la gestión de gobierno se hace visible en las políticas laborales y sociales que se implementan con mayor énfasis desde la década de los años 70 del siglo XX en gobiernos de todo el arco político. Estas tienen un impacto tanto en el gobierno de las conductas como en la psiquis de los individuos. Las políticas neoliberales están destinadas a incentivar la gestión individual del riesgo, el bienestar y la vida, y podemos citar como ejemplo los desmantelamientos de los sistemas previsionales para incentivar la capitalización individual, así como las políticas de seguro médico y de riesgo; la orientación de las políticas sociales hacia el desarrollo emprendedor y el desarrollo del capital humano a través de capacitaciones que garanticen la competitividad de los trabajadores que son vistos como flujos que deben mantenerse en movimiento y en transformación constante, garantizando además que sus ingresos supongan el menor costo posible a la acumulación de capital. Podríamos citar también a la deuda entre los mecanismos de producción de subjetividad: su objetivo, a la vez que sea acumular capital humano, es producir *buenos pagadores*, individuos orientados al retorno de los beneficios financieros prestados.

Podemos afirmar entonces que existe una conjunción entre este planteamiento del modelo empresarial de la vida (en el cual coinciden los ordoliberales y los de la escuela de Chicago) y la idea de capital humano en una política de estilo afirmativo y productor, no ya netamente negativa como el *laissez faire* clásico. Esta

define un modo específico las acciones que han de promoverse [...] que definen el marco y las condiciones de existencia del mercado actuando sobre el ámbito de los seres humanos y sus necesidades, una política social que no busca ya la distribución equitativa de recursos, ni promueva el consumo colectivo, sino que adopta como objetivo central un crecimiento económico que permita la capitalización más generalizada posible de todos los grupos sociales y su acceso a la cobertura privada de riesgo. [...] no se trata de asegurarle a los individuos una cobertura social de los riesgos, sino de otorgar a cada uno una suerte de espacio económico dentro del cual pueda asumir y afrontar dichos riesgos. (LOPEZ ALVAREZ, 2010; 10)

Conclusiones

Para analizar el sujeto político contemporáneo nos situamos en el análisis que ofrecen de estas dos corrientes teóricas diferentes tanto en su constitución, su

historia y las tradiciones de discurso que las van conformando. Ambas corrientes se anclan bien profundo en los cambios radicales que la subjetividad atravesó y atraviesa desde mediados del siglo pasado, a partir de las transformaciones del rol del Estado en la conformación de la vida y el entramado social, la crítica y crisis de los discursos científicos objetivistas y los efectos de estos sobre el cuerpo, estableciendo una nueva epistemología que mira a los sujetos no ya como un lugar vacío y pasivo, sino que tanto en accionar político-performativo y colectivo como en su capacidad de acumular capital humano bajo un modelo empresarial del yo desarrolla una capacidad de agencia para intervenir sobre el mundo que lo rodea.

Lo primero que podemos afirmar entonces, es que el sujeto de estas teorías tiene capacidad de acción, tiene al menos márgenes de libertad que le permiten actuar. Hay además una relación entre conocer-se y ganar estos márgenes, ya sea entendiendo los mecanismos discursivos que producen el yo como sujeto inserto en un régimen heterosexual, como conociendo los instrumentos con los cuales las acciones guiadas por intereses pueden convertirse en beneficios.

Para Judith Butler los sujetos son efectos del poder, que son producidos constantemente en el discurso a través de la cita y la repetición, otorgándole el gran papel articulador a la performatividad como mecanismo de constitución de este. Así, el sujeto butleriano se constituye en y con el discurso y no de manera pre-discursiva, es un acontecer constante. Este discurso tiene un carácter normativo y regulador de las conductas, en este caso, sexo-genéricas e imprimen en los sujetos la heterosexualidad, siendo esta el ideal regulativo que categoriza y jerarquiza los cuerpos. Es aquí donde los cuerpos abyectos aparecen como una desviación del discurso hegemónico constituyéndose como ese exterior constitutivo que definen los cuerpos que efectivamente importan. Es justamente esta posibilidad de salirse de la norma, por tanto, también del discurso, lo que permite no sólo la posibilidad de la desubjetivación individual, sino además la punta para realizar una acción política estratégicamente definida con el objetivo de disputar en el plano simbólico la distribución social de lo sensible y los lugares que a los cuerpos abyectos les tocan, además de generar de manera creativa formas alternativas de vivir la experiencia humana, construyendo así una sociedad más vivible que tenga en cuenta el dolor al que los cuerpos son sometidos, así como la capacidad de sentir libremente. Para ello la autora plantea sobre el final de *Cuerpos que Importan* una serie de interrogantes respecto del carácter colectivo, multidimensional, complejo y limitado del accionar político *queer*, en tanto y en cuanto toda posible subversión del orden se realiza en el marco de unas relaciones de poder nunca elegidas. A su vez las respuestas que colectivamente se puedan dar a estos interrogantes son radicalmente contingentes, ya que el sujeto “nosotrxs” también lo es. La única certeza que encontramos es que esta acción política debe darse dentro

del feminismo, el cual Butler define como la disputa por transformar las relaciones sociales de género.

Respecto de la teoría de la *rational choice* podríamos decir que la acción racional del individuo que está orientada por intereses particulares, puede articularse con la acción de otros individuos cuando entienden que esos intereses coinciden o se alinean en beneficios que no necesariamente son iguales para todos los participantes. Pero tanto este elemento como la posibilidad de no obtener los resultados esperados (contingencia) son para esta teoría *racionalmente aceptables* por los individuos. Así esta articulación de intereses mediante un cálculo racional del consenso toma también la forma del modelo empresa. Podemos afirmar que el objetivo de los teóricos de la escuela de Chicago es que la propia acción colectiva bajo este modelo, aplicada reiteradamente inclusive a la acción política, dé su propia forma a un modelo universal de gestión de la vida, que requiere la formación de un tipo de subjetividad específica, el empresario de sí mismo.

El interrogante que nos hacemos aquí es, estos modelos de sociedad ¿son realmente tan inasimilables como a primera vista se presentan, o más bien pueden llegar a ser complementarios? Dicho de otra forma: ¿Puede ser que la reapropiación performativa de la categoría género ya no en términos binarios se articule con un modelo empresarial de la construcción del Yo? ¿Puede el neoliberalismo volverse *queer*, o es posible -y necesario- resistir también desde la política queer esos intentos de reapropiación? Bien podríamos pensar que en tanto y en cuanto los cuerpos hoy abyectados y excluidos por el régimen heterosexual puedan ver mitigado su sufrimiento no importaría demasiado que en ese proceso se vuelvan empresarios de sí. Pero aquí deberíamos señalar que al modelo empresarial de gestión de la vida poco le importa el sufrimiento de los cuerpos, sean estos abyectos o no. De hecho este modelo, como ya señalamos, tiene como consecuencia la producción de profundas marcas negativas en el cuerpo y en la psique, pues la gestión individual del riesgo y la precariedad de la vida nunca es gratuita. Así como Butler propone preguntarse por el sufrimiento de los cuerpos abyectos por el régimen heterosexual ¿No cabe preguntarse también por los cuerpos castigados por el mandato empresarial y la precarización de la vida producida por el neoliberalismo? ¿Se deja en algún momento de pagar costo (e incluso castigo) sobre el cuerpo?

Bibliografía

Butler, J. (2008). *Cuerpos que importan. Sobre los límites materiales y discursivos del sexo*. Buenos Aires. Paidós.

- Foucault, M.** (1996). El sujeto y el poder. En H. Dreyfus & P. Rabinow, Michel Foucault: Más allá del estructuralismo y la hermenéutica. Nueva Visión.
- Lopez Álvarez, P.** (s. f.). Biopolítica, liberalismo y neoliberalismo: Acción política y gestión de la vida en el último Foucault.
- Marchart, O.** (2009). El pensamiento político postfundacional. La diferencia política en Nancy, Lefort, Badiou y Laclau. Fondo de Cultura Económica.
- Mouffe, C.** (1999). El Retorno de lo Político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical. Paidós.
- Ranciere, J.** (1996). El Desacuerdo. Política y filosofía. Nueva Visión.
- Saidel, M.** (2016). La fábrica de la subjetividad neoliberal: Del empresario de sí al hombre endeudado. Pléyade. Número 17, ENERO–JUNIO 2016.

Hallazgos sobre la feminización del Trabajo Social en los inicios de su profesionalización en Santa Fe

MARÍA TERESA TEMPO

mttempo.20@hotmail.com

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales – Universidad Nacional del Litoral

Resumen

En esta ponencia se exponen los hallazgos correspondientes a la investigación realizada en el marco de una tesina de grado para la Licenciatura en Trabajo Social. La misma se denominó “La feminización del Trabajo Social en los inicios de su profesionalización. Santa Fe en los años ´40”. Desde una perspectiva de género se analizaron los inicios de dicha profesión, recuperando –a través de fuentes documentales- la historia local del Servicio Social, cuya institución de referencia es la Escuela de Servicio Social de Santa Fe.

Dicha profesión está conformada, desde sus inicios, por una población mayoritaria de mujeres. En esa línea, la hipótesis inicial de investigación suponía que había una relación directa entre la profesionalización del Servicio Social y los roles maternos atribuidos a las mujeres a través de los estereotipos de género hegemónicos. Sin embargo, la recuperación de la historia local refuta estos supuestos, y muestra matices que permiten entenderla en su complejidad, dejando de lado interpretaciones taxativas.

En este sentido, los hallazgos de matices son presentados en dos grandes líneas: por un lado, es posible pensar que el rol modélico de mujer reproductora comienza a resquebrajarse con el surgimiento de nuevas oportunidades en el ámbito laboral, más allá de la tarea que realicen en ese espacio. Y, por otro lado, las particularidades de la Escuela de Servicio Social de Santa Fe, permiten pensar en esta historia en términos de matices al tenerse en cuenta los intereses y las características de las primeras estudiantes y egresadas, las intervenciones que llevaban adelante, entre otras cuestiones que enriquecen la historia local y son presentadas en este escrito.

Palabras clave: Feminización / Hallazgos / Trabajo Social / Santa Fe

Introducción

Esta presentación se enmarca en una tesina de grado de la Licenciatura en Trabajo Social, presentada en el año 2019, cuyo tema fue “La feminización del Trabajo Social en los inicios de su profesionalización, Santa Fe en los años ‘40”. Para eso, partí de un hecho observable, la profesión desde sus inicios fue ejercida mayoritariamente por mujeres, y la Escuela de Servicio Social de Santa Fe, no escapa a esta realidad.

Si bien en la presente ponencia me centraré en compartir los hallazgos de la investigación, considero relevante destacar los objetivos que me propuse para la misma. El objetivo general refirió a comprender el carácter femenino del Trabajo Social en los inicios de su profesionalización en la ciudad de Santa Fe. Y, a partir de eso, como objetivos específicos, describir los atributos y demandas que se les asignaban a las mujeres en los discursos sociales del período, plasmados en diferentes documentos escritos que describen la profesión; y a su vez, analizar el perfil de la estructura curricular de formación y los modos que asumió en la identidad profesional.

Para la reconstrucción de esta historia, fue imprescindible el relevamiento de documentos localizados en diversos archivos. Estos archivos, fueron el espacio en donde pude acceder a fuentes primarias que han tenido un rico valor para esta investigación, entre ellas: Revistas especializadas; Discursos de funcionarios y docentes; Libros; Documentos públicos: planes de estudios, memorias institucionales; Normativa; Tesis de las primeras egresadas.

La hipótesis inicial de investigación sostenía que las mujeres tuvieron más fácil acceso a ocupaciones que se relacionaban con ciertas características del modelo hegemónico del género femenino. En la situación particular del Servicio Social de Santa Fe, suponía una relación directa entre la profesionalización y la extensión del rol materno, que asignaba a las mujeres tareas de cuidado, amor y servicio a otros en el interior del hogar. Este supuesto conducía a pensar que en los años ‘40 dicha profesión sólo podía ser estudiada y ejercida por mujeres.

En este sentido, los principales interrogantes planteados fueron: ¿Qué lugar ocupaba la mujer en la sociedad durante el período de estudio? ¿Por qué en Santa Fe el Trabajo Social adquirió carácter femenino desde los inicios de su profesionalización? ¿Qué factores intervinieron para que haya preminencia de mujeres en la carrera de Servicio Social en el período estudiado?

Sin embargo, las fuentes documentales permitieron vislumbrar un camino de hallazgos que enriquecieron la hipótesis inicial, aportando múltiples elementos para pensar la complejidad de la historia particular del Servicio Social en Santa Fe.

Repensando la profesionalización desde una perspectiva de género

Considerar el género se torna indispensable para analizar las profesiones, ya que permite pensar la asignación de roles por diferencia sexual sin remitirla a un hecho de la “naturaleza”, sino por el contrario, considerarlas producto de construcciones sociales, culturales y simbólicas. En otras palabras, es necesaria la concepción de género en esta investigación en particular, ya que permite interrogar sobre el modo en el que son definidos los roles y funciones para cada género, los significados de las categorías hombre/mujer en relación con el contexto, la imposición de normas que regulan el comportamiento sexual, las relaciones de poder y la construcción de identidades.

Coincido con Ramacciotti y Valobra (2014) cuando sostienen que implica un verdadero desafío investigar sobre la profesionalización de ocupaciones feminizadas e indagar cómo la dominación sexual estructura tanto los espacios de trabajo como la vida íntima. Si bien existen estudios sobre los inicios de Trabajo Social como profesión, es escaso el diálogo entre el área de los estudios sobre las profesiones y el área de los estudios de género. La perspectiva de género brinda un conjunto de preguntas, conceptos y categorías que posibilitan un abordaje desde otra óptica. Las producciones recabadas, por cierto, tornan visible una relación entre las socializaciones de género y la elección profesional. En este sentido, todo proceso de profesionalización se relaciona con un entramado político, socio-económico y cultural, que permite pensar el papel de las mujeres, las demandas que se les hacen y las virtudes que les son atribuidas socialmente, y cómo todas ellas están relacionadas con diferentes espacios que son ocupados por varones y mujeres.

En Argentina, el mayor ingreso de mujeres en el mercado laboral fue posible en un contexto como el de fines del siglo XIX y principios del XX (Martín y Ramacciotti, 2016; Nari, 2004). En ese momento, surgieron nuevas demandas laborales como consecuencia del crecimiento del modelo agroexportador, el mayor desarrollo de la industria y las inmigraciones masivas, que modificaron el escenario de época. Asimismo, intervinieron factores como la mayor búsqueda de autonomía por parte de las mujeres, ante el crecimiento de la influencia de movimientos feministas, y las necesidades económicas producto de los cambios mencionados (Gavrila, s.f.). La educación adquirió gran relevancia en el período de la mano de la expansión de actividades del denominado tercer sector, lo que propició el interés de ellas por continuar sus estudios.

En este sentido, entiendo que la inserción profesional de las mujeres al ámbito laboral se desarrolló como un hecho complejo y atravesado por múltiples factores (demográficos, económicos, sociológicos, políticos, entre otros). Específicamente, Gómez Molla (2017) explica que el surgimiento de la participación de las mujeres en el mundo laboral entendida como problemática, se puede situar a fines del siglo XIX. Un momento en el cual los discursos presentan a la mujer trabajadora como una amenaza al significado de feminidad, identificada con la maternidad y las responsabilidades domésticas. Asimismo, la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo, estuvo atravesada por obstáculos impuestos desde diversos ámbitos.

En relación a eso, investigadoras como Ramacciotti y Valobra (2014), Lorente Molina (2004) y Pozzio (2012), aportan desde el concepto de feminización elementos para pensar el fenómeno como un hecho que reviste complejidad, es decir, se encuentra atravesado por factores de índole social, económico, político y cultural. El concepto feminización comprende, por un lado, el ingreso mayoritario de mujeres al mundo laboral y la asignación de un rol tradicional, y por otro, se presenta como un hecho social en un momento histórico con avances para las mujeres en materia de conquistas. Lorente Molina, expresa que la postura referida a la profesión como femenino abstracto corre el riesgo de reproducir características primordiales acerca de lo que se considera como privativo o no de las mujeres, y tiende a generar una mirada universalista de ellas.

Es por eso que enmarco mi investigación en la perspectiva de la feminización, ya que aporta distintos elementos para comprender el fenómeno. Las profesiones feminizadas, se presentan como formas contemporáneas de ordenación racional del conocimiento de las mujeres como un sujeto histórico definido por condiciones particulares de existencia. Asimismo, se expresa como un proceso, que no se produce de manera taxativa, sino que existen matices en las historias particulares, a través de la consideración de disonancias.

En este sentido, la feminización del mercado laboral, refiere, además del incremento de la participación de mujeres en este ámbito, a la asignación de valores culturalmente considerados femeninos a las relaciones sociales, y por esa vía, a las profesiones. Para comprender este proceso, tomo como referencia a Ramacciotti y Valobra (2014), quienes explican que la feminización se manifiesta como la consecuencia de diversos aspectos, entre ellos, la mayor autonomía de las mujeres, el reconocimiento como sujetos y asociado a las diferentes etapas del capitalismo, que, al precarizar las condiciones laborales, utilizó justificaciones ideológicas y económicas para emplear a las mujeres.

Destaco la importancia de comprender a la feminización como un proceso, el cual, según Lorente Molina (2004), revela un cambio profundo de las estructuras

sociales y mentales; un proceso de larga duración en el que es posible identificar acontecimientos y fenómenos que provocan su génesis y consolidación –que transforma las prácticas sociales en relación con lo culturalmente asignado a lo femenino- a partir de presuponer un modo de construcción de identidades de género y la organización de las relaciones. En este sentido, resulta relevante tener presente que la relación entre género y profesión constituye una dimensión simbólica y política importante para estudiar el poder y las jerarquías entre los géneros, y el modo en el que esto se manifiesta en el ámbito profesional

Una historia, mil historias: hallazgos de matices en el Servicio Social santafesino

En marzo de 1943, abre sus puertas en la ciudad de Santa Fe la Escuela de Servicio Social. Esta institución se crea con la intencionalidad de encarar técnica y científicamente los problemas sociales, en un período en el cual el Estado venía incrementando su intervención. Es decir, el surgimiento se encuentra influenciado por el pensamiento de la época, sobre todo en el marco de la Ley N° 3069 de Asistencia Social que señala la necesidad de contar con profesionales en la materia que puedan llevar adelante las acciones establecidas en dicha norma. En este sentido,

la Escuela de Asistentes Sociales fue fruto del pasaje, en el debate y en las prácticas, de una concepción de problemática social como deber de protección – la beneficencia -, a otra en términos de derecho –justicia social – redefiniendo nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad civil. (Genolet, 2017, p.11)

Luego de la recolección y análisis de fuentes, a primera vista, el campo refuta mi hipótesis inicial referida a una relación directa entre la profesionalización del Servicio Social y la extensión del rol materno asignado a las mujeres, lo cual conducía pensar que, en los ´40, la profesión sólo podía ser estudiada y ejercida por ellas. No obstante, indagando en mayor profundidad me encuentro una multiplicidad de matices que configuran la historia local de otro modo, es decir, vislumbran una realidad que no puede ser aprehendida de manera taxativa. Estos matices configuran una lectura desde la polifonía, ponen en cuestión las preguntas iniciales y abren nuevos caminos para seguir pensándolas.

En el período de los ´40, las ideas hegemónicas de mujer y configuración familiar, sostenían un modelo de familia moderna, articulada por el amor

romántico y la libre elección conyugal, con un enfoque de tipo ideal de familia que establecía roles sexuales inscriptos en la teoría funcionalista. En esas relaciones de la familia nuclear, a partir de un hecho biológico original, como es nacer varón o mujer, se asignan rasgos físicos, psíquicos y roles que la sociedad comprende como “naturales”. En ese marco, la mujer es la encargada de la crianza de las hijas e hijos y las tareas domésticas. Desde el imaginario construido socialmente, es esperado que las mujeres sean serviciales, buenas, comprensivas, aliadas y representantes de la naturaleza y, sobre todo, libres de toda agresividad. En relación a eso, los estereotipos del pensamiento binario de género, influyeron para que las mujeres tuvieran el camino más liberado en ciertas ocupaciones relacionadas con la extensión de los roles domésticos y de cuidado. De alguna manera, todavía romper con los mayores mandatos o rutinas era desafiar a la sociedad. Sin embargo, es cierto que las jóvenes de la época comenzaron a realizar actividades que hasta pocos años antes eran impensadas.

Los hallazgos de matices de esta investigación están divididos en dos grandes líneas: por un lado, comprender la salida de las mujeres al espacio público como una transgresión a los estereotipos asignados. Y por otro, las particularidades de la Escuela de Servicio Social de Santa Fe habilitan a una reconstrucción histórica polifónica, en cuanto a la formación brindada, la conformación del estudiantado, las expectativas y las experiencias que pude identificar.

La transgresión de las mujeres en el espacio público

Los estereotipos del pensamiento binario de género influyeron para que ellas tuvieran el camino más liberado en profesiones que se asociaran a los roles domésticos y de cuidado. Considero importante reconocer que la consolidación de los estereotipos de mujer se produce ante la naturalización de la condición femenina reducida a lo emocional, lo subjetivo, lo maternal. En relación a eso,

estas concepciones indudablemente han entorpecido la expresión de capacidades femeninas para desenvolverse en la esfera pública, y en este sentido, los campos referidos a lo político y lo intelectual representan los espacios que han sido más herméticos a la incorporación y legitimación de los aportes que pueden realizar las mujeres (Matus, 2004, p.271).

No obstante, las afirmaciones precedentes admiten matices que he hallado durante la investigación. Es posible pensar que el rol modélico de mujer

reproductora comienza a resquebrajarse con el surgimiento de nuevas oportunidades en el ámbito urbano. Es decir, las mujeres encuentran otras posibilidades de desarrollo personal, que están más allá de lo asignado socialmente, que las determinaba a estar en el interior del hogar.

Así, se puede pensar el trabajo como una transgresión al “deber ser” impuesto a la mujer, más allá de qué tarea realice en ese espacio. Es decir, se valora como un hecho de suma importancia, el ingreso al ámbito público y laboral, rompe con supuestos mandatos instituidos que la condenaban a lo doméstico y maternal. Al respecto, Argonz¹ (1945) al analizar el fenómeno de la “desnatalidad” plantea diferentes causas que impulsan a los hogares a reducir el número de hijos. Entre esas causas, identifica un nuevo concepto sobre cómo afrontar desafíos a la hora de conformar una familia y la implantación cada vez más difundida del trabajo femenino.

En el mismo sentido, podría pensarse el ingreso de la mujer a los estudios terciarios y/o universitarios como un hito en la transgresión a los mandatos. Desafía, como se mencionó anteriormente, los límites que los estereotipos le establecían, a partir de irrumpir en un ámbito que hasta algunas décadas antes, era reservado para los varones. Al respecto, Genolet, haciendo referencia específicamente al Trabajo Social, afirma que “acceder a un título académico se transforma en una herramienta posibilitadora de reconocimiento profesional a una tarea ejercida anteriormente desde el voluntariado, marcada por lo intuitivo y lo valórico” (2006, p.60).

No obstante, es cierto que, en esta incorporación al mundo académico, también hubo ciertas dificultades, no sólo para ingresar, sino también para permanecer y egresar de esos espacios. No se debe perder de vista que, desde que las mujeres ingresan al ámbito público, se llevan a cabo prácticas que ponen en cuestión sus capacidades e intentan que regrese a realizar las actividades exclusivamente en el ámbito doméstico.

Por último, es importante mencionar otro avance para las mujeres en el período, a partir del crecimiento en la participación política en Argentina. En 1947, el Congreso sanciona la ley del voto femenino, y el 1951 votaron por primera vez, luego de años de reclamo por el derecho al voto que hasta entonces se decía “universal”, aunque incluyera sólo a la población masculina del país. Ese día, miles de mujeres concurrieron a ejercer su derecho, produciendo rupturas con visiones más tradicionales que ponían en cuestión su capacidad de decisión y responsabilidad frente a ello.

1 Joaquín Argonz (1898 - 1971) fue médico y político, gobernador de la provincia de Santa Fe entre 1941 y 1943.

Recuperación de la historia local: particularidades de la Escuela de Servicio Social

En cuanto a la profesionalización del Servicio Social en Santa Fe, a partir del análisis de documentos sobre personas que tuvieron cargos docentes en la Escuela y otras fuentes que pertenecen a las primeras egresadas, me encuentro con una situación paradójica. Por un lado, el ingreso de las mujeres a los estudios terciarios y universitarios es un hito importante, desafía los límites que los estereotipos establecían, lo cual brinda nuevas posibilidades. Y, por otro lado, desde la primera promoción hay varones que cursan y culminan la formación, incluso hallé documentos de docentes de la carrera que brindan porcentajes de varones que estudian y ejercen.

En el Boletín de Educación², quien fue docente de la casa de estudios, Roberto Lavagna³, expresa que es un error considerar a la profesión del Servicio Social como exclusiva para mujeres⁴, incluso brinda un porcentaje de varones que estudian y ejercen el Servicio Social. Esto se presenta como novedoso, en una época donde la profesión recién comienza a constituirse como tal, y existían quienes la vinculaban directamente con el rol de cuidado maternal.

Sin embargo, y esto contribuye a comprender esta reconstrucción histórica en término de matices, en la incipiente configuración del campo profesional se presentan diferencias entre varones y mujeres en los lugares de trabajo y en las responsabilidades asignadas. Los varones, intervienen en trabajos de organización, investigaciones especializadas o dentro del campo de la industria, entre otros; que no tienen que ver específicamente con prácticas de cuidado, y ocupan los puestos de mayor jerarquía y toma de decisiones. Es decir, publicaciones como la de Lavagna (1944) reconocen que, si bien las estudiantes y posteriores profesionales eran en su mayoría mujeres, había presencia de varones en el estudiantado, pero con diferencias en los ámbitos de ejercicio profesional. Pozzio (2012) expresa que la violencia simbólica se encarna en la idea de vocación,

haciendo que muchas mujeres opten por salirse de los lugares de poder y alta competitividad y que – en los términos de las ideas de género hegemónicas- no son considerados lugares aptos o convenientes para las mujeres o que no se relacionan con las ideas de feminidad (p.123).

2 Boletín de Educación de la Provincia de Santa Fe, N° 40, marzo-abril 1944.

3 Roberto Lavagna. Médico dedicado a la alimentación. Profesor de la Escuela de Servicio Social de Santa Fe.

4 Este fue uno de los hallazgos que mayores rupturas produjo durante el proceso investigativo, ya que es un integrante del cuerpo docente de la Escuela y funcionario de la provincia.

Al indagar en torno a quiénes ocuparon los lugares de decisión institucional, en la Escuela, los varones eran mayoría. Entre 1943 y 1947 se sucedieron en la dirección Leoncio Gianello, Emilio Sánchez Rizza, Lorenzo García y Francisco Menchaca. Recién en 1947, Emma Guastavino (Doctora en Ciencias Jurídicas y Sociales) accede a ese cargo, aunque antes había sido subdirectora. En cuanto a la docencia, el primer plantel fue solo masculino, en 1944 se incorporó Guastavino, quien dictó las asignaturas de “Servicio Social”. En 1945, Selva Ucha comenzó a dictar “Orientación Profesional” y Sara Faisal (doctora en Ciencias Jurídicas y Sociales) “Sociología Aplicada”. Y a partir de 1946 se incorporaron estudiantes como ayudantes de cátedra: Teresa Vigetti en “Estadística Metodológica”, Juana Ponce y Yolanda Potolicchio en “Servicio Social” y, por último, Nélide García de Sánchez Rizza en “Economía Política”, Nélide no era estudiante de Servicio Social, pero era esposa del docente que dictaba esa asignatura.

En cambio, algunas mujeres desempeñaron tareas administrativas desde el inicio de la vida institucional. En cuanto al cuerpo de redacción de la Revista de la Escuela de Servicio Social, en 1946, el Director es Francisco Menchaca (por tener el mismo cargo en la institución), dentro del cuerpo de profesores hay tres mujeres – Emma Guastavino, Selva Ucha y Carmen Insaurrealde- de dieciséis integrantes, y es exclusiva la participación de mujeres en la administración, secretaría y auxiliares de redacción⁵. De la misma manera, en la Comisión que organizó la primer Jornada de Servicio Social en la provincia en 1947, su presidente era Edmundo Frassoni y luego, con otras funciones, se encontraban mujeres, egresadas de la Escuela, como Marta Escudero, Yolanda Potolichio, Marcelina Cuesta y Elda Peruzzi.

Una de las primeras que ingresó a los espacios de la docencia y dirección de la Escuela fue Guastavino. La misma, elabora un documento como propuesta para la preparación profesional donde hace alusión a la investigación en Servicio Social como uno de los componentes necesarios para la formación de la Asistente Social. Expresa que “una investigación social seria y metódica de algún aspecto o problema de Servicio Social, que incluye recolección, análisis e interpretación de hechos sociales debe formar parte del programa de los que aspiran a obtener diploma profesional” (Guastavino Ureta, 1947). Considero que esto contribuye a poner en cuestión la idea previa que relaciona a la profesión como una extensión del rol materno que desarrolla la mujer al interior del hogar, sobre todo, si se tiene cuenta que esta importancia a la investigación no sólo estaba presente en una propuesta de Emma Guastavino, sino que, era una condición para recibir el título realizar una

5 Secretaria de Redacción: Srta. Olga de la Ballina Moya; Auxiliares de redacción: Srta. Eulogia Gastiarena, Srta. Nélide Yamhur y Srta. Elvira B. de Chizzini Melo; Administración: Srta. Nora Abeillé; Biblioteca: Sra. Judith G. de Brautigam.

monografía o trabajo final sobre un tema a elección que debía estar en relación con lo desarrollado durante la etapa formativa.

En este sentido, a raíz de la propuesta de Sánchez Rizza⁶, la Escuela organizó un “Centro de Investigaciones Económicas y Sociales” que funcionaba en la misma institución. Dicho Centro tenía dos finalidades específicas: por un lado, realizar estudios sobre problemas sociales concretos que sean de interés general, por ejemplo, encuestas sobre alimentación de las familias, el costo y las condiciones en que vivían, la organización de servicios sociales, entre otros. Por otro lado, la capacitación del estudiantado en investigación.

Siguiendo con la preparación profesional, a partir de una lectura de la enunciación de las asignaturas en los distintos planes de estudio de los años ´40, si bien existían algunas materias que, teniendo en cuenta el modelo hegemónico del género femenino, podían tener alguna relación con el cuidado de otras personas— como Higiene y Puericultura, Economía Doméstica, Alimentación y Maternología—; había muchas otras que brindaban un fortalecimiento de la formación en Ciencias Sociales, entre ellas se puede mencionar: Economía Política, Medicina Social, Psicología, Sociología con Orientación Profesional, entre otras. Esto implica, que la formación brindada sea general y – a través de los cambios que fueron teniendo los planes – abarcó diversos aspectos que brindan herramientas en distintos campos de intervención a los futuros profesionales.

Es decir, en la Escuela había una coexistencia de la preocupación por el conocimiento científico de los problemas sociales, que funda las intervenciones profesionales; con una preocupación por el cuidado que claramente estaba presente a través de asignaturas que caracterizan a lo femenino (entre ellas maternología, puericultura, higiene y conocimientos en torno a la legislación infantil, siempre vinculada a la maternidad).

Entre las particularidades de la casa de estudios, se encuentran también las características de las primeras egresadas. En 1945 culminó sus estudios la primera promoción de estudiantes que había iniciado apenas se inauguró la Escuela. Finalizaron un total de 44, de los cuales sólo 2 eran varones, el resto eran mujeres. Hubo quienes comenzaron a estudiar apenas terminaron el nivel secundario con el título de maestras, otras, ejercieron algunos años y luego empezaron Servicio

6 Emilio Sánchez Rizza (1910 - 1997) Contador Público y Doctor en Ciencias Económicas. Fue Director General de Investigaciones, Estadísticas y Censos de la Provincia de Santa Fe entre 1935 y 1950. Integró la Comisión Asesora de la Ley N° 3069 zona norte, transformada luego en Junta Provincial de Acción Social de la primera circunscripción (1942-1944) y fue Interventor de la Escuela de Servicio Social de Santa Fe (entre noviembre de 1943 y diciembre de 1944) en la que también fue profesor de Economía Política (1943 -1946), de Estadística Metodológica (1944 -1953) y Director del “Gabinete de Investigaciones Económico-Sociales”.

Social. Asimismo, otras habían estudiado anteriormente otras carreras: profesorado de filosofía, ciencias económicas, enfermería, visitadoras de higiene, contadora.

Las mujeres que formaron parte de esta primera promoción generaron rupturas con el modelo patriarcal de la época. No sólo a partir de interesarse en la formación profesional, sino también en las intervenciones llevadas adelante una vez recibidas. Ejemplo de ello son las intervenciones en la vida cotidiana de otras personas, el trabajo con las familias, negociaciones con directivos de vecinales y discusiones con funcionarios, desafiando los lugares de poder y haciendo sentir su palabra, para defender los derechos de las personas, entre otras tareas (Genolet, 2017, 2018). Es decir, realizaron acciones consideradas “masculinas” de acuerdo a los roles asignados en los modelos hegemónicos de la época.

Las rupturas también tienen que ver con que estas mujeres brindaban un valor importante a la educación, sosteniendo que a través de ella podían acceder a un mejor nivel social. Inclusive, muchas ya eran profesionales, la mayoría de la docencia, pero veían en el Servicio Social una herramienta que les brindaba posibilidades laborales, en un período previo al ingreso masivo de las mujeres en el ámbito público. Incluso, sus grupos familiares provenían de hogares donde había recursos económicos, lo cual les brindaba un sustento para poder realizar los estudios. Es decir, todas pertenecían a clase media y tenían hermanos o hermanas que habían realizado estudios universitarios o terciarios, le daban un lugar de importancia a la formación académica. Además, las que no tenían trabajo de docencia, sus padres eran, en su mayoría, comerciantes o empleados de la administración pública, por tanto, tenían un trabajo formal que pudiera sostener a sus hijas estudiando (Genolet, 2017).

Asimismo, en esta investigación se tuvieron en cuenta las tesis de las primeras egresadas – también denominadas monografías o trabajos finales-. De las que culminaron en la década del '40, sólo hay disponibles dos trabajos, los demás no están en el archivo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales - UNL. Las estudiantes, debían investigar sobre alguna temática de su interés que hubieran tenido acercamiento durante su formación profesional. En este sentido, la acción de “escribir ha sido siempre para la mujer una actividad política transgresora en una cultura patriarcal que la ha ligado a la esfera privada y el quehacer doméstico, a la reproducción y crianza de los hijos y las hijas” (Ricard, 2017, p.3).

En relación a eso, tuve en cuenta los trabajos finales de Yolanda del Carmen Potolicchio denominado “Asistencia Social de los Ciegos” y el de Ángela Teresa Vigetti “Trascendencia del conocimiento sociológico para el Servicio Social”. Las mismas presentan a la investigación como imprescindible en el Servicio Social, cada una haciendo foco en su temática de interés. Considero importante retomar algunos

aspectos de sus trabajos que, considerando el contexto de su producción, fueron aportes relevantes.

En cuanto a la tesis de Yolanda Potolicchio, es del año 1946, y fue el segundo trabajo presentado del grupo de egresadas, pero la primera de las que está disponible. Potolicchio desarrolla un escrito a partir de su experiencia de prácticas durante la formación académica, realizadas en una institución para personas ciegas. Allí analiza la realidad en la que viven, a la que caracteriza por la inferioridad, el rencor y la sensibilidad. Frente a eso, destaca la tarea del Trabajador Social, quien debe “levantarlos” de esa condición e introducirlos en diferentes esferas sociales, “[...] debe tener una verdadera vocación por su profesión [...] en donde encontrará más amarguras y dificultades que alegrías y triunfos” (p. 19). Presenta como importante conocer en profundidad la situación antes de intervenir, dejando de lado los preconceptos y tratando con varias personas ciegas durante un tiempo prolongado. Asimismo, propone realizar censos que permitan estudiar las condiciones sociales en que viven, crear escuelas, talleres, bibliotecas especializadas, bolsas de trabajo que permitan brindarles nuevas oportunidades en sus trayectorias de vida. Es decir, propone alternativas desde lo positivo, buscando, de alguna manera, brindar posibilidades a los sujetos ante las situaciones que fue conociendo.

En cuanto a la tesis de Ángela Teresa Vigetti, fechada en 1948, tiene como objetivo demostrar la importancia del conocimiento sociológico y su particular forma, el conocimiento sociográfico, para la racionalización del Servicio Social. Es un planteo que resulta novedoso para la época, ya que es anterior a la institucionalización de la sociología como disciplina científica en Argentina⁷. Durante el desarrollo de su trabajo persigue dicha finalidad haciendo hincapié en diferentes aspectos, entre ellos, plantea la necesidad de fijar grandes líneas del Servicio Social, y para eso, alude a diversos eventos académicos de Latinoamérica en los que se aborda esta temática. Asimismo, presenta a la sociología como la ciencia informadora y orientadora para determinar la verdadera función y sentido del Servicio Social en el marco de una difícil realidad social. Se destaca también, el aporte a pensar la realidad desde diversos factores (ecológicos, demográficos, sanitarios, educativos) que intervienen para que una situación se presente de determinada manera en un momento y lugar dado, a eso lo llama “conocimiento integral de la realidad”. Otro de los aportes que realiza, refiere a la necesidad de la planificación de las formas de acción, tarea que se desarrolla entre el conocimiento de la realidad y la acción racional propiamente dicha. Destaco que, para la realización de ese trabajo, aborda publicaciones de artículos de Servicio Social de diferentes lugares de América, entre los que preponderan: Nueva York, Sao Paulo, México, Chile, incluso Buenos Aires; y, para definir a la sociología cita autores como

7 En el año 1957 se crea la carrera de Sociología en la Universidad de Buenos Aires (UBA).

Max Weber y Augusto Comte, lo que expresa interés por los textos fuente (y no sólo sus comentaristas) a la hora de desarrollar su trabajo.

Considero importante detenerme en la figura de Teresa Vigetti, quien rompe con diversos estereotipos de la época. A través de su investigación, visualizo el interés en conocer y relacionarse con el Servicio Social de otros países, participando en diversos encuentros, leyendo revistas, recibiendo visitas y visitando otras delegaciones. Fue una de las pioneras en la investigación en Servicio Social en la Escuela.

Formó parte del primer grupo de egresadas en 1945. En ese período, fue co-fundadora del Centro de Estudiantes en el cual participó como Secretaria de Hacienda en 1944 y Presidenta en 1945. Una vez recibida, participó del Centro de Investigaciones, fue ayudante de cátedra, docente – de las asignaturas Investigación Social y Estadística Metodológica- y, años más tarde, se convirtió en Directora de la Casa de Estudios. A su vez, fue Jefa de la División “Estadística Social” de la Dirección General de Investigaciones, Estadísticas y Censos de la Provincia, Presidenta de la Asociación Argentina de Escuelas de Servicio Social; y estuvo becada por la Universidad de Chicago. Asimismo, integró la Asociación Argentina de Escuelas de Servicio Social, representando a la Escuela de Santa Fe. Y, en 1965, publica el libro “Investigación en Servicio Social”

Por supuesto que no todo eso ocurrió en los años '40, pero, sin dudas, su trayectoria merece un reconocimiento. En lo que respecta a los objetivos de esta investigación, ella rompió con los estereotipos de mujer de la época, dedicando su vida a estudiar y profundizar su conocimiento, al recibirse de contadora y posteriormente, Asistente Social. A su vez, ella desarrolla su intervención en el mundo académico, donde realizó múltiples aportes, motivo por el cual fue también criticada y desvalorizada por parte de sus propias colegas, al considerar que el “verdadero servicio social” estaba en el terreno, es decir, en el ejercicio profesional también construyó su propio camino y dejó de lado lo hegemónico.

Teresa Vigetti se convirtió, en mi investigación, en uno de los mayores hallazgos, al poner en cuestión de principio a fin la hipótesis de Servicio Social como extensión de los roles maternos.

Reflexiones finales

El desarrollo de esta investigación implicó poner en cuestión los supuestos iniciales, ahondar en la riqueza de los archivos documentales, haciendo preguntas a las y los protagonistas a través de sus escritos, de las normativas y documentos de la época.

Los hallazgos refieren a una historia atravesada por matices, que deja de lado las lecturas taxativas e invita a pensar en la importancia de la recuperación de historias locales en los diferentes procesos históricos, en este caso, la profesionalización del Servicio Social.

Si bien para la época están presentes ciertos mandatos hegemónicos de mujer y familia, relacionados con una conformación que hoy podríamos llamar heteronormativa y patriarcal, en la situación particular del Servicio Social en Santa Fe, hay quienes en lo laboral fueron desafiando los límites de lo permitido. En tanto identidad establecida social y culturalmente, las concepciones de mujer misma y de maternidad, promueven a los sujetos distintos grados de acatamiento o desobediencia, y es en estas fisuras donde surgen versiones contra-hegemónicas.

En el período conviven, por un lado, el creciente ingreso de las mujeres al espacio laboral en diferentes ocupaciones, y por otro, el amesetamiento en el ingreso de quienes formaban pareja con varones que recibieron mejoras en sus condiciones laborales, y que, por tanto, eran ellos quienes sostenían económicamente a la familia. Sin embargo, en la legislación el trabajo es valorado como una actividad propia del hombre y no de la mujer.

En este sentido, a través de los documentos, me encuentro con un campo que permite pensar la historia de la institución en término de matices. Si bien hay un relato hegemónico que algunos actores sostienen, hay otras que lo cuestionan desde sus textos y acciones. Considero que esa es la clave más valiosa para comprender los procesos socio-históricos. En cuanto a las transgresiones de las mujeres al ingresar al espacio público, desafiaron límites sociales e institucionales, al llevar a cabo tareas que se suponía no correspondían a su género. Las primeras estudiantes ya desde sus intervenciones y formas de vida, pusieron en cuestión los estereotipos hegemónicos: en su mayoría eran mujeres que dedicaban parte de su vida al estudio y perfeccionamiento como profesionales, comprometidas con una institución en proceso de construcción. Es decir, le brindaban un lugar de suma relevancia a la educación, sobre todo a partir del ingreso al ámbito público y laboral, lo cual ya comienza a romper con supuestos mandatos instituidos que la condenaban a lo doméstico y maternal.

Al ser esta una investigación de grado, quedaron diversas cuestiones por indagar y profundizar, para lo cual es la propuesta seguir desarrollando en próximas investigaciones, con la convicción de que las lecturas desde una clave de género invitan a pensar en la desnaturalización de las desigualdades, y la recuperación de las historias locales desde las voces de sus protagonistas.

Fuentes publicadas

- Argonz, J.** (1945). Justicia Social. Soluciones Argentinas. Buenos Aires: El Ateneo.
- Lavagna, R.** (1944). Qué es el Servicio Social. *Boletín de Educación - N° 40*, (págs. 77-82). Santa Fe: Órgano de la Dirección General de Escuelas.

Fuentes no publicadas

- Guastavino Ureta, E.** (1947) Preparación profesional del Asistente Social. Documento no publicado.
- Potolicchio, Y. d.** (1946). Asistencia Social de los ciegos. Santa Fe: Escuela de Servicio Social.
- Registro de egresadas – Archivo de la Escuela de Servicio Social de Santa Fe.
- Vigetti, A. T.** (1948) Trascendencia del conocimiento sociológico para el Servicio Social. Trabajo presentado a la Esc. de Servicio Social para optar al título de Asistente Social. Santa Fe.

Bibliografía

- Gavrila, C.** (sin fecha) Visitadoras de Higiene y Servicio Social en la génesis de Trabajo Social, 1922- 1930. Facultad de Trabajo Social. Universidad Nacional de La Plata.
- Genolet, A.** (2006). La Problemática de la asistencia social en un contexto de cambios (de la crisis del 30 al fin de la guerra). La experiencia de la Escuela de Asistencia Social en Santa Fe. *Seminario Internacional - Maestría de Trabajo Social - Intervención Profesional: Legitimidades en debate*. En Cazzaniga, S. Intervención profesional: legitimidades en debate. UNER- Editorial Espacio.
- Genolet, A.** (2017). Asistencia Social en Santa Fe. Experiencias de las primeras egresadas. Santa Fe: Ediciones UNL.
- Gómez Molla, R.** (2017). “Profesionalización femenina, entre las esferas pública y privada. Un recorrido bibliográfico por los estudios sobre profesión, género y familia en la Argentina en el siglo XX” en *Descentrada*. Revista interdisciplinaria de feminismos y género, Vol.1, N° 1.
- Lorente Molina, B.** (2004). Género, ciencia y trabajo. Las profesiones feminizadas y las prácticas de cuidado y ayuda social. Buenos Aires: Scripta Ethnologica, 39-53.
- Martín, A. & Ramacciotti, K.** (2016) Profesiones sociosanitarias: Género e Historia. Avances del Cesor, V. XIII, N°15, Segundo semestre 2016, pp. 81-92. Disponible en <http://web2.rosario-conicet.gov.ar/ojs/index.php/AvancesCesor/article/view/v13n15a04/885>

- Matus, T. et. al** (2004) La reinención de la memoria: indagación sobre el proceso de profesionalización del Trabajo Social chileno 1925-1965” Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Trabajo Social
- Nari, Marcela** (2004) Políticas de maternidad y maternalismo político. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Pozzio, M.** (2012) Análisis de género y estudios sobre profesiones: propuestas y desafíos de un diálogo posible -y alentador- En: Revista Sudamérica N° 1, Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Ramaccioti, K. y Valobra, A.** (2014) Feminización y profesionalización de la enfermería, 1940 -195. En Seminario de reflexiones sobre la historia de la profesionalización y especialización sanitaria en América Latina XIX y XX. Universidad Alberto Hurtado 27 y 28 de agosto de 2014, Santiago de Chile.
- Ricard, P.** (2017). Modelos de madre contra-hegemonicos. Análisis de la representación de la maternidad en la escritura a partir de Aparecida, de Marta Dillon. *Descentrada*, 1(2).

Paneles

Panel 1: Políticas educativas y dispositivos legales en Brasil y Argentina: un estudio comparado del periodo 2003-2016

Cordinadora

SILVINA JULIA FERNÁNDEZ

Resumen

Este panel busca articular diversas ponencias que, desde el punto de vista de diferentes localizaciones geográficas de la región, con foco en Argentina y Brasil, discuten la relación educación/sociedad/Estado por la mediación del dispositivo legal en el período que sucede no sólo al retorno al Estado Democrático de Derecho, en los '80, sino también a los procesos de ajuste y reforma de los estados nacionales, en los '90, es decir, las dos primeras décadas del siglo XXI. Los trabajos buscan rastrear los sentidos normativos de los dispositivos legales en función de la regulación de las relaciones educativas y, por ende, de las pretendidas relaciones Estado-sociedad civil, valorizando las fuentes primarias como base de la investigación y descubriendo diferentes interfaces de la educación con otros campos de interés para una lectura de los derechos sociales y políticos.

En este sentido, cabe destacar que, en América Latina, el retorno al “Estado de Derecho”, sobreentendido como el retorno a la Constitución, no se dio automáticamente, sobre todo si consideramos las estructuras sociales y políticas de estos países, muchas veces marcadas por el caudillismo, la extrema pobreza, la alta concentración del poder económico, entre otros aspectos que cuestionan el principio de igualdad frente a la ley. Igualdad reforzada tanto por la Reforma Constitucional de 1994, en Argentina, como por la sanción de la Constitución Federal de 1988, en Brasil, popularmente conocida como “constitución ciudadana”, tornándose bases para una contractualización social garantizadora de derechos fundamentales, como el derecho a la educación.

Como explica Araújo (2007), con base en Hesse (1998), el Estado de Derecho representa una forma de racionalización de la vida estatal que le garantiza continuidad a partir de limitar claramente su poder en los contornos relacionales con la sociedad civil, generando un efecto legitimador capaz de producir un consenso fundamental por medio del que se garantiza unidad política en torno de la idea de democracia. Así, la democracia torna independiente el orden político de la vinculación a determinadas

personas, ya que separa la estructura administrativa del Estado de los grupos o facciones que conducen la política, generando estabilidad. Aquí podemos sumar las explicaciones de Martins Neto y Thomaselli (2013) que, al describir el Estado Constitucional de Derecho, enfatizan como cardinal la institucionalización de una carta de derechos fundamentales, definiendo normas atributivas tanto de derechos inalienables como de organización política, entre otros aspectos, que demarcan su contenido ideológico. Esto quiere decir que los dispositivos legales infraconstitucionales no pueden afirmarse fuera del contexto contractual, debiendo orientarse siempre a la garantía de los derechos constitucionales.

En seguida, sobre la estabilidad que todo este andamio jurídico genera, el Estado se muestra capaz de desarrollar cambios políticos que afecten a los diferentes sectores sociales y sus actores. Por ello, la fundamentación y coordinación de las competencias de estos actores, estatales o no, así como la regulación y el ejercicio de estas competencias, deben propiciar su cumplimiento de forma conveniente y efectiva, tornándolas calculables para aquellos que deberán orientarse por esta delimitación y atribución de competencias. Esto en parte se logra posibilitando mayor claridad y certeza jurídica, de allí nuestra preocupación en el análisis de dispositivos legales específicos para el sector educativo.

En este panel, describimos y sistematizamos los dispositivos legales más importantes producidos por los estados nacionales de Brasil y Argentina, así como por las provincias de Santa Fe y Entre Ríos, en el período de 2003 a 2016. Este recorte temporal parte de una investigación comparada, actualmente en desarrollo, realizada en conjunto por la Universidad Nacional de Entre Ríos y la Universidad Federal de Río de Janeiro, destinada a estudiar la generación de planes y políticas educativas en el período que va desde la sanción de la LeyN.º 26.206 (2006) hasta el advenimiento de la presidencia de Mauricio Macri, en la Argentina, y desde la asunción al poder del gobierno petista, con el Presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva, en 2003, hasta el *impeachment* de la Presidenta Dilma Rousseff, en 2016, en Brasil. Consideramos este período por entender como supuesto de anticipación de sentido que, en ambos países, hubo una fuerte conexión entre las políticas educativas con los procesos de planeamiento considerados como herramientas de gobierno, de apoyo a la generación de políticas, planes y proyectos.

Esta oportunidad nos abre espacio para indagar en qué circunstancias fueron contruidos estos instrumentos jurídicos, así como sus intencionalidades explícitas y las diversas apropiaciones con que fueron asumidas por los actores educativos en los diferentes niveles de los sistemas educativos. Para ello, primeramente, abordaremos la política educativa en el gobierno del Partido de los Trabajadores (2003-2016) en el contexto de otras políticas sectoriales, buscando entender como las políticas

redistributivas se articularon con las políticas de reconocimiento socio-político-cultural. Este trabajo contextualiza la ponencia posterior, que tiene como foco presentar un panorama de la legislación educativa brasileña, buscando identificarla y categorizarla de acuerdo a su intencionalidad. Identificamos que la preocupación por la redistribución y las políticas de reconocimiento/inclusión también estuvieron presentes en la política educativa argentina del período, aspectos abordados por la siguiente ponencia, que analiza cuatro etapas en los períodos presidenciales kirchneristas: atención a la crisis del sistema, sanción de la Ley Nacional de Educación, ampliación de la obligatoriedad escolar y protagonismo de la “inclusión educativa” (ingreso y permanencia). Para discriminar los efectos de estas acciones nacionales en las provincias, otras dos ponencias focalizan en aspectos puntuales que, como casos específicos, ayudan a entender las dinámicas de negociación local provocadas por el marco político-legislativo nacional. Así, se aborda la política educativa de la provincia de Entre Ríos para la implementación de la obligatoriedad de la escuela secundaria, resultado de las políticas nacionales de ampliación e inclusión del sistema, y la ausencia de una ley provincial de educación en Santa Fe, en un contexto de alta conflictividad docente y pocos aliados en el poder legislativo, que demuestran, así como en el caso brasileño, las difíciles negociaciones evidenciadas en el desarrollo de las políticas educativas a pesar de la asertividad normativa nacional y de la garantía constitucional del derecho a la educación.

Palabras clave: políticas públicas / legislación / educación comparada / planeamiento educativo

Política Educativa de Entre Ríos para la implementación de la obligatoriedad de la escuela secundaria como construcción desde y entre los textos normativos nacionales y provinciales durante el 2003-2015

BÁRBARA ISABEL CORREA

barbaraisabelcorrea@gmail.com

Universidad Nacional de Entre Ríos

ANTONELLA D'AMELIO

antonelladamelio.s@gmail.com

Universidad Nacional de Entre Ríos

En el presente trabajo se hace foco en la política educativa de la provincia de Entre Ríos para la implementación de la obligatoriedad de la escuela secundaria en tanto política local que es expresión o recontextualización de la política nacional durante el periodo 2003-2015. Para esto, nos detendremos en el contexto de producción del Proyecto de “Re-significación de la escuela secundaria” y los diferentes textos normativos - nacionales como provinciales- que posibilitaron instalar en la agenda provincial el derecho a la educación secundaria, así como también poder reflexionar sobre texto normativo como herramienta de gobierno y planeamiento de la política educativa.

Desde el 2002 se inició un proceso de redefinición de prioridades públicas en sentido amplio, en el ámbito educativo la educación secundaria en particular se convirtió en un tema clave de la agenda de una nueva etapa de transformación educativa. En términos de procesos de construcción de las políticas, esto puede ser traducido como el conjunto de nuevas reglas de juego promovidas a través de la sanción de tres leyes: la de Educación Técnica (2005), de Financiamiento Educativo (2006) y la Ley de Educación Nacional–LEN- (2006).

Las políticas educativas nacionales se formulan en el ámbito del Consejo Federal de Educación (CFE). Este organismo de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional tiene la misión de planificar, asesorar y asegurar la unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional. Está presidido por el Ministro de Educación de la Nación, junto con la representación de las máximas autoridades educativas de cada jurisdicción y tres representantes del Consejo de Universidades. En

este trabajo se toma como referencia un conjunto de resoluciones aprobadas en el ámbito del Consejo Federal de Educación y del Consejo General de Educación de la Provincia de Entre Ríos, que abordan específicamente el nivel secundario, en el período 2003 - 2015.

En el año 2008 la provincia de Entre Ríos sanciona la Nueva Ley de Educación Provincial N° 9890, en el marco de la transformación promovida por la LEN. Hasta ese momento en el sistema educativo entrerriano convivían el antiguo secundario, la escuela intermedia (EGB 3) y el polimodal. Esta convivencia implicó conflictos, superposiciones, omisiones y herencias de planes de estudios que acarreados de 1956 alcanzaron a ser 194 títulos diferentes emitidos por el organismo central Consejo General de Educación de la provincia (CGE). La nueva ley provincial habilitó un proceso denominado “Re-significación de la escuela secundaria”, que en mucho de sus aspectos se anticipó a las transformaciones de otras provincias.

El Proyecto “Resignificación de la escuela secundaria” contiene una propuesta que articula cuatro dimensiones: la curricular, la pedagógica, la organizativa y la normativa. La decisión política de asumir esta transformación implicó una fuerte apuesta, comprendiendo la definición de nuevos planes de estudio para sus seis orientaciones, la incorporación de cargos para todas las escuelas (asesor pedagógico, tutores), el análisis reflexivo sobre las prácticas docentes, la gobernabilidad pedagógica y el énfasis del trabajo con el conocimiento como práctica inherente de la escuela.

La transformación entrerriana se sostiene en el marco jurídico normativo establecido por las Resoluciones CFE N° 84/ 10 “Lineamientos Políticos y Estratégicos de la Educación Secundaria Obligatoria” y CFE N° 93/ 10 “Orientaciones para la Organización Pedagógica e Institucional de la Educación Secundaria Obligatoria”. Los procesos iniciados por la provincia implicaron acciones de articulación (acompañamiento, habilitación, anticipación) con el Ministerio de Educación de la Nación y el Consejo Federal de Educación, esto se reflejó en la concertación de políticas, en los debates entre equipos técnicos del Ministerio de Educación Nacional y los equipos de la provincia en la búsqueda de acuerdos que viabilicen la transformación enterritorio.

Es a través los textos normativos que desde los distintos niveles de gobierno se apunta a dar direccionalidad a las distintas políticas. Es decir, los procesos de gobierno y gestión implican elaboración de políticas públicas entorno a problemas que se deciden abordar, implican también procesos de planificación que se expresan a través de planes, programas y proyectos, como asimismo la elaboración de textos normativos para traducir y comunicar las políticas elaboradas.

Entonces podemos afirmar que la política educativa en tanto expresión de la política pública como proceso, discurso y texto que se transforma en contexto, es manifestación

de gobierno y planificación. En este mismo sentido podemos decir, entonces, que el texto normativo es expresión de la política educativa, es herramienta de gobierno y planificación del sistema educativo en tanto impulsa y direcciona la política educativa. Por lo tanto, las resoluciones producidas por Entre Ríos para implementar la obligatoriedad de la escuela secundaria son texto normativo que no solo expresan, materializan la política pública, sino que son herramientas que regulan las prácticas pedagógicas institucionales, las cuales son dotadas de sentido según la traducción que hacen los distintos actores educativos, ya que el modo en que ellos las piensan tiene profundas implicaciones en su puesta en acto. Los textos normativos atraviesan las instituciones educativas con la intencionalidad de poder regular las formas de accionar de sus miembros y su funcionamiento. La apropiación diferenciada por parte de las escuelas de los textos jurídicos se hace presente en las formas de gestionar la institución, de planificar y ejecutar, como así también en los modos de crear condiciones de comunicación, circulación del poder y resolución de los conflictos. Las resoluciones provinciales son textos normativos que conviven e interactúan en una trama de otras regulaciones normativas como las nacionales, que al decir de Mariela Arroyo (2020) son producto de disputas y negociaciones, por ello, no son neutrales ni objetivas, son normativas vinculadas a un contexto particular, la provincia de Entre Ríos.

La legislación educativa en Argentina durante los gobiernos kirchneristas. Un análisis desde el planeamiento situacional

GABRIELA ANDRETICH

andretich.gabriela@gmail.com

Universidad Nacional de Entre Ríos

LORENA ROMERO

lorena.romero@uner.edu.ar

Universidad Nacional de Entre Ríos

EMILIA SOSA PASSARINO

emilia.sosapassarino@uner.edu.ar

Universidad Nacional de Entre Ríos

Resumen

Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación “Políticas educativas comparadas de Brasil y Argentina. Primera etapa: los procesos de planeamiento a nivel nacional posteriores a los ‘90”. El proyecto pretende construir conocimiento comparado de los procesos de gobierno en ambos países haciendo foco en el planeamiento educativo a nivel nacional en el período (2003-2016). En este texto se encara un análisis - en el marco del mismo período - de la legislación nacional desde la perspectiva del planeamiento situacional educativo y del ciclo de las políticas.

Durante el lapso de tiempo estudiado, se sucedieron las presidencias de Néstor Kirchner y dos mandatos de Cristina Fernández de Kirchner. En el año 2003, asume como presidente Néstor Kirchner, en un escenario que Ríos y Fernández (2015), describen de la siguiente manera: *“La coyuntura económico política tuvo dos características distintivas, por un lado, la revitalización del rol del Estado en diferentes áreas, y por otro lado, la bonanza económica producto del margen fiscal con que contó el gobierno”*. Luego, en el año 2007 comienza el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, quien fue reelecta en el año 2011, culminando su mandato en 2015.

Coincidiendo con la periodización que propone Terigi (2016) se pueden diferenciar cuatro etapas en lo referido a las iniciativas gubernamentales en materia de políticas

educativas considerando los tres períodos presidenciales kirchneristas: un momento inicial de atención a la crisis del sistema, luego se puede considerar una fase que actuó como bisagra, marcada por la sanción de Ley Nacional de Educación; le sigue una tercera instancia signada por la ampliación de la obligatoriedad escolar y la etapa final –más reciente– en la que cobra protagonismo la noción de “inclusión educativa”. Esta última con diversas líneas de acción desarrolladas con el fin de reincorporar al sistema educativo a quienes se encontraban por fuera del mismo, con su consecuente atención a la permanencia y el egreso.

Al comienzo de los gobiernos kirchneristas, el sistema educativo público argentino enfrentaba problemas históricos como desigualdad, inadecuada estructura laboral de los profesores, rezago educativo de la población adulta, selectividad de la educación superior como otros que resultaban consecuencia directa de las políticas de los años '90: desarticulación institucional, desespecialización de la formación técnica, morosidad en la validación nacional de los títulos y fragmentación del sistema (Terigi, 2016).

Durante el período de gobierno de Néstor Kirchner el principal punto de inflexión entre las políticas educativas de este gobierno con los anteriores es la derogación de la Ley Federal de Educación N°24195/93 y la sanción de otras normas, éstas acompañaron este proceso de transformación que emprendió este gobierno. En este nuevo escenario se sancionaron nuevas leyes educativas y emerge el planeamiento como componente importante de la política sectorial.

Entre los varios logros del período en materia legislativa la Ley Nacional de Educación (N°26206/06) encabeza la lista. Esta tiene por objetivo integrar lo que la ley federal desintegró, tiene una pretensión de conformar un Sistema Educativo Nacional fortaleciendo organismos responsables de la centralización de las políticas en el gobierno nacional. Caben destacar también: Ley de ciclo lectivo anual de 180 días de clase (N° 25.864/03), Ley de educación Técnico Profesional (N°26058/05), la de Financiamiento Educativo (N°26075/05) que planteó el objetivo de invertir en educación, ciencia y tecnología un 6% del PBI), además la creación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD), la Ley Nacional de Educación Sexual Integral (N°26.150/06) y la implementación de programas nacionales como FinEs, o Conectar Igualdad (la primera iniciativa estatal para universalizar la incorporación de las TIC al sistema escolar).

La sistematización de las leyes sancionadas en ese momento nos ha permitido observar distintas formas de expresión en los textos normativos que evidencian las intenciones de reforma, diferenciación y acción pretendidas por los gestores del estado nacional. El análisis de lo que sería fase de formulación en el ciclo de las políticas permite sostener la concreción de procesos de planeamiento situacional presentes en distintas áreas de

gobierno kirchneristas. Además, respecto a la ausencia de diagnóstico para implementar las reformas de los '90, en esta nueva etapa, y focalizados en los procesos de planeamiento del sistema, se puede decir que existió un momento explicativo donde predominó un análisis situacional e identificación de los problemas existentes en este nivel educativo.

La puesta en marcha de los programas, planes y acciones, estuvieron acompañadas en todo el período estudiado por la sanción de abundante legislación y la derogación de otras leyes. En palabras de Vior y Mas Rocha, las mismas se llevaron adelante *“a través de la ‘concertación’ y el ‘consenso’ como estrategias que hicieron vivir, nuevamente, la ilusión de un proceso de reforma democrático y participativo”* (2016, p.56). En este sentido, el Poder Ejecutivo y el Consejo Federal de Educación fueron actores centrales para lograr el consenso, dejando al poder legislativo como una figura para la aprobación de lo presupuestado y no para la discusión.

La política educativa del kirchnerismo se caracterizó por la acumulación de producción de textos políticos, asumiendo su gestión como una ruptura con el periodo anterior y posicionándose como actor político que pretende inaugurar un período con valores, prácticas y modos de construir políticas diferentes. Inició este proceso creando las condiciones para poder implementar y viabilizar líneas de acción tendientes a la conformación del sistema educativo nacional.

Palabras clave: Periodo kirchnerista / planeamiento situacional educativo / ciclo de las políticas

Proyectos de ley de educación provincial en Santa Fe (Argentina) durante el período 2003-2015

ANDREA ELISABET HERNÁN

Andrea.hernan@uner.edu.ar

Universidad Nacional de Entre Ríos

Resumen

Este artículo presenta los rasgos de las políticas educativas de la provincia de Santa Fe en relación a las normativas durante el periodo 2003-2015, en un contexto de grandes transformaciones legislativas a nivel nacional en Argentina. Para este propósito, se analiza el contexto de producción del texto político, los actores, sus interacciones y sus recursos. Las fuentes de obtención de la información son los textos normativos, discursos de funcionarios, artículos de diarios y boletines educativos, documentos gremiales y ministeriales y textos bibliográficos especializados.

La sanción de leyes de base de educación en Argentina no produjo importantes cambios en el marco jurídico provincial. Hubo intenciones de impulsar el tratamiento de proyectos de ley provincial de educación, pero el contexto político y decisional no era favorable para que se concretara. Se observa en el periodo que la provincia se alinea a las directrices nacionales y federales, realizando escasos procesos de diferenciación y especificación-al menos desde la dimensión legislativa-.

Las políticas educativas en torno a las bases legales de la educación durante este periodo se caracterizan por la construcción de normas vinculadas a las condiciones laborales de los docentes, la convivencia y la inclusión. Finalmente, se dejan planteadas preguntas orientadas al debate en relación al sentido de una ley provincial de educación.

Palabras clave: legislación educativa / política educativa- contexto decisional / gobierno de la educación

La política educativa en el gobierno del Partido de los Trabajadores (2003-2016) en el contexto de otras políticas sectoriales

SILVINA JULIA FERNÁNDEZ

silvina.ufrj@gmail.com

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Resumen

Este trabajo sintetiza los principales ejes de la acción política durante los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) y Dilma Rousseauf (2011-2016) con foco en la política educativa en el contexto de otras políticas sectoriales con las cuales haya sido prevista alguna acción articulada. Aquí, proponemos un abordaje que vincule no sólo una mirada sobre el contexto de influencia de estas políticas, entendido como el momento de la construcción del discurso político, en donde se produce con mayor énfasis la disputa por la definición del sentido que adquirirán los principales conceptos de la política educativa, sino también, intermediariamente, en los dispositivos de coordinación de políticas sectoriales (Souza, 2018). Las diferencias entre los mandatos de estos presidentes fueron fuertemente marcadas por el contexto político y la situación económica que influenciaron en las posibilidades de ampliación o no del programa político del Partido de los Trabajadores hasta desembocar en el *impeachment* presidencial de 2016. Sin embargo, al analizar el despliegue de la política petista, más allá de las políticas redistributivas en sí, entendidas a nivel económico e inclusive social, desde el punto de vista del acceso a educación y salud o a la promoción científica y cultural, por ejemplo, que marcaron estos mandatos, es necesario apuntar que junto con ellas también fueron desarrolladas diversas políticas de reconocimiento socio-político-cultural (Kirschke, 2003), en especial, en relación a la cuestión racial, entre otras correspondientes a grupos históricamente oprimidos o invisibilizados en sus reivindicaciones, lo que también se refleja en la política educativa.

Palabras clave: Partido de los Trabajadores / políticas educativas / políticas sociales / coordinación intersectorial.

A legislação educacional brasileira dos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016)

LUCIANO BARROS HÚNGARO DA GAMA

lucianogama92@gmail.com

Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

Resumen

En este trabajo buscamos identificar que dispositivos legales fueron sancionadas por el gobierno federal durante las gestiones del Partido de los Trabajadores (2003-2016), en Brasil. Para ello, realizamos una búsqueda en el sitio *web* del Planalto (Gobierno Federal) y, mediante el buscador, utilizamos el descriptor “9.394”, buscando año a año todas las medidas que fuesen referente a la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, que rige la educación brasileña. En seguida, buscamos por otras medidas legales que regulen el sector educativo por parte del gobierno federal/unión federativa, o sea, que rigen para todo el sistema educativo nacional. Este levantamiento preliminar nos llevó a considerar 57 dispositivos legales, a saber: 1 enmienda constitucional, 21 leyes, 4 medidas provisionales, 13 decretos, 10 ordenanzas, 7 resoluciones y 1 parecer. Destacamos que se pueden jerarquizar los marcos legales, ejemplificados en la “Pirámide de Kelsen”. De esta manera, ninguna medida legal está encima de la Constitución Federal, inmediatamente después de ella tenemos las leyes, luego las medidas provisionales, los decretos, las ordenanzas, las resoluciones y, finalmente, los pareceres. Es posible percibir a través de este levantamiento del panorama legal que la educación gira en torno de tres conceptos, que configuran las políticas en tres tipos: Asistenciales, Identitarias y Cualitativas. La denominación de estos conceptos se apoya en un abordaje inductivo-constructivo, denominado “análisis de contenido”, propuesto por Moraes (1999). En las consideraciones finales proponemos que, en el futuro, se trabaje comparando las medidas legales de los gobiernos del PT con gobiernos con posiciones políticas antagónicas y comparando a Brasil con otros países latinoamericanos que han “surfeado” la misma ola populista y de carácter izquierdista.

Palabras clave: Gobierno PT / Políticas Asistenciales / Políticas Identitarias / Políticas Cualitativas.

Panel 2: Estado, violencias y seguridad pública

Coordinador

JUAN CRUZ SIMONETTA

Resumen

La seguridad pública se instaló fuertemente en la agenda pública durante la última parte del Siglo XX en Argentina. En este sentido, a partir de los años 90s, se fue consolidando como un tema central tanto en el ámbito político como en la sociedad, y con excepción de los años posteriores a la crisis del 2001, la “inseguridad” siempre estuvo presente entre las principales preocupaciones de la población en los sondeos de opinión pública. Asimismo, esta problemática se ve reflejada tanto en el sentimiento o temor a sufrir hechos delictivos, como así también en el crecimiento objetivo de las tasas de delitos en la región, lo que se ve reflejado tanto en las estadísticas que a tales fines elaboran las agencias estatales, así como en los relevamientos realizados mediante encuestas de victimización.

Por otro lado, se debe señalar que este escenario fue, es y será un terreno fértil para los políticos que pretenden explotar las inquietudes de la población en su favor para conseguir votos de cara a las elecciones o como un argumento central de su crítica al gobierno que se encuentre en funciones. La importancia de dicho fenómeno sirve para comprender la instrumentación en pos de su propio beneficio que lleva adelante la dirigencia política.

La Ciencia Política ha quedado históricamente relegada a la hora de emprender estudios sobre seguridad pública, en comparación con lo que sucede con disciplinas tales como el derecho, la sociología o la antropología. Incluso, se puede apreciar un cierto recelo en abordar cuestiones como la policía y demás fuerzas de seguridad. No obstante, en los últimos años se puede observar una producción incipiente sobre esta problemática, fundamentalmente procurando analizarla desde una perspectiva de políticas públicas. Es necesario destacar que la temática es una de las que suscitan mayor preocupación desde larga data entre la población de nuestro país, por lo que se debe considerar pertinente abordarla desde el ámbito universitario y, más precisamente, desde nuestra disciplina.

Es por ello que, desde el Centro de Investigaciones de Seguridad, Estado y Sociedad, ubicado en el Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, presentamos la siguiente propuesta de panel que se compone de cinco trabajos que abordan, a su

manera, la fenómenos relacionados con el Estado, los distintos tipos de violencias que se suscitan y los problemas de seguridad pública que atañen a estos.

En primer lugar, cabe señalar que la ponencia realizada por las licenciadas Maribel Fraire y Yelen Posincovich tiene como objetivo ofrecer una profunda reflexión sobre el abordaje de la violencia por razones de género en la ciudad de Rosario por parte del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, así como de otras instituciones públicas de dicha localidad abocadas a esta problemática. Asimismo, realizan un detallado estudio sobre las capacidades institucionales con las que cuentan estas agencias.

En segundo lugar, la propuesta de Francisco Gielis y Valentin Cañete tiene por objeto describir el rol de las administraciones públicas de ciudades intermedias en materia de seguridad, atendiendo al contexto de cuarentena por la pandemia ocasionada por el COVID-19. En este sentido, se aborda el caso de la ciudad de Junín, ubicada en la Provincia de Buenos Aires.

En tercer lugar, el trabajo de Victoria Musto realiza un acercamiento a posibles causas que llevaron a la reducción de la tasa de homicidios en El Salvador bajo la presidencia de Nayib Bukele, poniendo en juego el rol del Estado ya sea interviniendo directamente o desplegando estrategias de negociación con las maras.

Por otro lado, la ponencia de Gaiero tiene como propósito analizar la configuración de los mercados ilegales del Gran Rosario y sus consecuencias en el aumento de los indicadores de violencia altamente lesiva durante los años 2013-2019. En este sentido, se describe la situación del Gran Rosario y las condiciones que posibilitaron la configuración de espacios dedicados al comercio de estupefacientes en dicho lugar.

En último lugar, la ponencia del licenciado Simonetta plantea la existencia de una relación entre el aumento de la desigualdad social y el incremento de la comisión de delitos predatorios. En este sentido, se expone la idea de que en aquellos momentos en donde se profundiza la desigualdad social, se reproducen las condiciones que llevan a un aumento en la comisión de delitos de tipo predatorio y al uso de la violencia instrumental. Además, plantea la necesidad de un abordaje multiagencial por parte del Estado y se presenta el caso del Plan Incluir en la Provincia de Santa Fe.

Palabras clave: Estado / Seguridad / Violencias

Violencia por razones de género y seguridad: Reflexiones sobre el abordaje de este tipo de delitos en Rosario

MARIBEL FRAIRE

maribelfraire2@gmail.com

Universidad Nacional de Rosario

AYELÉN POSINCOVICH

ayeposincovich@gmail.com

Universidad Nacional de Rosario

Resumen

El presente documento se compone de cuatro apartados: en el primero de ellos, explicitamos la dimensión de la problemática de las violencias por razones de género a nivel nacional, provincial y local. En el segundo, nos enfocamos en las particularidades que adquiere el abordaje de este tipo de situaciones en la ciudad de Rosario, observando los actores que intervienen en la prevención, atención, investigación y reparación de este tipo de hechos, así como sus vinculaciones. En el tercer apartado, nos centramos en la intervención del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe y hacemos especial énfasis en el proceso de denuncia que brinda cada uno de sus organismos dependientes en Rosario. Por último, damos cuenta de los principales nudos críticos presentes en el abordaje de situaciones de violencia de género, así como oportunidades de mejora detectadas en base a las capacidades institucionales puestas en juego por estos organismos de seguridad.

Palabras clave: Violencias / género / abordaje / Rosario / seguridad / denuncia / servicio / atención

Adaptaciones municipales en materia de seguridad. Los desafíos de las localidades intermedias en contexto de pandemia

FRANCISCO GIELIS

francisco.gielis@gmail.com

Centro de Investigaciones en Seguridad, Estado y Sociedad – Facultad de Ciencia Política y
Relaciones Internacionales – Universidad Nacional de Rosario

VALENTÍN CAÑETTE

valencanette@gmail.com

Centro de Investigaciones en Seguridad, Estado y Sociedad– Facultad de Ciencia Política y
Relaciones Internacionales – Universidad Nacional de Rosario

Resumen

El presente trabajo busca avanzar sobre un análisis del rol de las administraciones públicas de “ciudades intermedias” en materia de seguridad, atendiendo al contexto de cuarentena por la pandemia ocasionada por el COVID-19.

En este sentido, destacamos los crecientes niveles de autonomía municipal, no sólo por su reconocimiento con la Reforma Constitucional de 1994, sino también por aspectos fácticos provenientes de la delegación de responsabilidades ante diversas situaciones de debilidad estructural del sistema político producto de las sucesivas crisis, y la complejización de las relaciones productivas a niveles departamentales, que exigen una mayor capacidad de acción por parte de estos municipios en constante crecimiento para, no sólo asegurar una toma de decisiones más situadas y efectivas, sino también avanzar en la profundización de su planeamiento estratégico.

Las particularidades de las ciudades intermedias resultan en que sus procesos de agendación sean diferentes y diversos, y tratamos de caracterizarlas en un principio a través de su vinculación, tanto histórica y actual, con la temática de Seguridad Pública; tomando el estudio de un caso concreto que es la ciudad de Junín, de la provincia de Buenos Aires.

Palabras clave: Seguridad / Seguridad pública / Policía / Ciudades intermedios / Municipios / Nueva Gestión Pública / Gobierno

La reducción de homicidios en El Salvador, ¿responsabilidad de quién?

VICTORIA MUSTO

vicmustobarello@gmail.com

Centro de Investigaciones sobre Seguridad, Estado y Sociedad– Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales – Universidad Nacional de Rosario

Resumen

La tasa de homicidios en El Salvador – históricamente atribuida al accionar de las maras centroamericanas –ha descendido de manera considerable últimamente. A pesar de la importancia que esta situación conlleva para la seguridad pública del país, las causas que justifican este escenario son confusas. Por este motivo, el presente trabajo indaga tres posibles hipótesis que pretenden explicar el fenómeno: el Plan de Control Territorial sostenido por la administración actual de Nayib Bukele, la existencia de un diálogo informal entre el gobierno y los grupos mareros y, por último, la decisión unilateral de las maras de reducir la violencia. El trabajo finaliza con una breve conclusión.

Palabras clave: maras centroamericanas / Nayib Bukele / diálogo informal / tasa de homicidios

Violencia y narcotráfico en el Gran Rosario: La conformación de los mercados ilegales de drogas durante el periodo 2013-2019

MARCO GAIERO

gaiero47@gmail.com

Centro de Investigaciones en Seguridad, Estado y Sociedad – Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales– Universidad Nacional de Rosario

Resumen

En la presente ponencia se analiza la configuración de los mercados ilegales de drogas en el Gran Rosario y sus consecuencias en el aumento de los indicadores de violencia altamente lesiva durante los años 2013-2019. En un primer momento, se describen las condiciones que inciden en el desarrollo de este tipo de emprendimientos ilegales en la Argentina. Luego, se menciona el escenario social y económico en el que se produce la estructuración de redes criminales dedicadas a la venta de drogas en el Gran Rosario y su impacto en el incremento de la cantidad de homicidios. Por último, se realiza una caracterización de dos (2) de las principales organizaciones criminales que monopolizaron distintos territorios de la región para el establecimiento de espacios dedicados a la producción y comercialización de este tipo de sustancias en dicho periodo.

Palabras clave: violencia / narcotráfico / mercados / drogas / delitos

Desigualdad social, territorio y delito: El Plan Incluir en clave multiagencial

JUAN CRUZ SIMONETTA

juancruzsimonetta@gmail.com

Centro de Investigaciones en Seguridad, Estado y Sociedad – Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales– Universidad Nacional de Rosario

Resumen

En el presente ensayo se plantea que existe una relación entre el aumento de la desigualdad social y el incremento de la comisión de delitos predatorios. En este sentido, se expone la idea de que en aquellos momentos en donde se profundiza la desigualdad social, se reproducen las condiciones que llevan a un aumento en la comisión de delitos de tipo predatorio y al uso de la violencia instrumental. Además, con estos procesos también se consolida -mediante el accionar del Estado y, en específico, de los cuerpos policiales- la disposición de zonas diferenciales en los territorios de los centros urbanos. En cada ocasión en la que se produce un importante deterioro de las condiciones sociales y económicas, la situación se convierte en terreno fértil para una posible expansión del delito predatorio. Lo expresado con anterioridad se pone en tensión con el accionar estatal en torno a la seguridad pública, por lo que se analizan brevemente las formas de intervención que el Estado suele llevar a cabo en los territorios comprendidos como “periféricos”. Las políticas de seguridad pública deben tomar en consideración las particulares condiciones de cada contexto, tanto económicas, como sociales y culturales. El Gobierno de la Provincia de Santa Fe ha elaborado, con el Plan Incluir, una nueva estrategia para poder abordar al fenómeno en su complejidad. En este sentido, se desarrollan discusiones teóricas relacionadas a la cuestión, como así también se realiza un análisis preliminar de las diferentes ópticas de actuación estatal y del Plan Incluir en particular.

Palabras clave: Seguridad Pública / Estado / Violencias / Delito

Panel 3: El Estado y el desarrollo de la periferia en un mundo en transformación

Coordinadora

MARÍA JIMENA GARCÍA PUENTE

Acceso a la presentación: <https://www.youtube.com/watch?v=ycOI1edIERQ>

Resumen

La siempre renovada demanda al Estado por su intervención en el estímulo de la producción industrial, como una estrategia para recomponer el crecimiento económico y moderar los problemas sociales, requiere tanto de elaboraciones teóricas como de estudios empíricos que permitan avanzar en un estudio del mismo, así como de las potencialidades y limitaciones que presenta para llevar adelante dicha tarea.

Sobre la base de esta inquietud y procurando avanzar en un análisis histórico y espacialmente situado, que centra su atención en el estudio Estado para el desarrollo en América Latina en la economía capitalista contemporánea, se elaboró un proyecto de investigación CAID¹. En estas Jornadas, con el objeto de poner en común, para el intercambio y el debate, se presentan los primeros avances de dicho proyecto en cuatro trabajos elaborados por distintos miembros del equipo de investigación asociado mismo.

Iniciamos el panel con discusiones sobre las particularidades que asume la reproducción capitalista desde fines del siglo pasado hasta la actualidad y los cambios geoeconómicos y geopolíticos a que ha dado lugar la misma. Consideramos el rol que los distintos Estados nacionales han jugado en dicho proceso, prestando particular atención al escenario latinoamericano y al caso argentino, y analizamos las implicancias que ello ha tenido para la región y los desafíos a enfrentar por los Estados para poder viabilizar procesos de desarrollo en este nuevo escenario.

Dos trabajos abonan a esta discusión. Por un lado, el elaborado por Trevignani, Lauxmann y Valentinuz examina las nuevas formas de reproducción del capital a nivel global a través de un análisis crítico de la literatura sobre cadenas globales de valor, y de la forma en que los distintos Estados han contribuido a la configuración y sostenimiento de las mismas. Por otro, el realizado por Moretti, Sielder y Ormaechea, analiza la transformación geopolítica que tiene lugar en este escenario de cambio

1 CAID 2020 "Estado y desarrollo en el marco de las transformaciones del capitalismo global. Una propuesta teórica-analítica para estudiar el Estado argentino y la articulación escalar con Santa Fe en el fomento del sector industrial, en el período 2003-2022

geoeconómico asociado a la configuración de cadenas globales de valor y sus consecuencias para el desarrollo en América Latina. Puntualmente, abordan la emergencia de China como potencial relevo hegemónico de Estados Unidos y plantean interrogantes respecto a las posibilidades de desarrollo que dicho relevo presenta para la periferia latinoamericana, así como respecto a los desafíos a los que se enfrentan los Estados de la región, particularmente el argentino.

Sobre esta base, el intercambio pasa a centrarse en el análisis de distintas perspectivas teóricas para abordar el estudio del Estado en la periferia latinoamericana, considerando particularmente su capacidad de impulsar procesos de industrialización que viabilicen el desarrollo. A ello contribuye el trabajo de García Puente y Lauxmann, que analiza críticamente distintos enfoques teóricos, y luego realiza una propuesta de dimensiones analíticas que –evitando caer en reduccionismo y en hibrideces contradictorias- articula los diversos aportes de las perspectivas trabajadas para dar cuenta de aspectos relevantes para analizar al Estado en la periferia en relación con el desarrollo.

Por último, el trabajo de Barsotti, aporta al panel un estudio empírico que comparte el enfoque teórico del grupo de investigación, sobre las políticas públicas de bienes de capital en la Argentina reciente. Esta presentación permite complementar los abordajes y señalamientos conceptuales sobre el Estado con el examen de nuestra realidad y experiencia en un área de política central para concebir el desarrollo, y que cuenta con pocos estudios específicos.

Palabras clave: Estado / desarrollo / industria/ periferia

Aproximaciones teóricas para abordar la problemática del Estado y el desarrollo en la periferia latinoamericana

MARÍA JIMENA GARCÍA PUENTE

mjimegp@yahoo.com

IHUCSO - UNL

CAROLINA LAUXMANN

clauxmann@hotmail.com

IHUCSO – UNL

Resumen

Tomando aportes de diversos enfoques y poniéndolos en diálogo, en esta ponencia se presenta un esquema de dimensiones para abordar al Estado en relación con su rol en la configuración/viabilización de procesos de desarrollo en países periféricos, partiendo de considerar su papel central e imprescindible en dicha tarea, como lo plantearan una diversidad de autores –como Harrod, Domar, Nurkse, Rosentein-Rodan, Hirschman, Prebisch, por mencionar algunos de los más relevantes- que pueden considerarse parte del “pensamiento desarrollista” (Haggar, 2018).

Sin pretender construir una propuesta cerrada y acabada, iniciamos el análisis de distintos enfoques teóricos sobre el Estado a los fines de avanzar en una agenda de investigación que, a partir de la discusión/elaboración teórica nos brinde herramientas para realizar estudios empíricos que cooperen en la comprensión de los Estados de América Latina en la economía capitalista contemporánea, así como de los desafíos y de las restricciones que presentan para la transformación de nuestras realidades.

Para tal fin se revisan los estudios sobre el Estado desarrollista, que sustentan su examen en una perspectiva que vamos a denominar “estado-céntrica/estatista”. Dicho enfoque se basa en el supuesto que el Estado es un actor/sujeto que se encuentra por fuera y por encima de la sociedad, y que presenta capacidad de incidir en su desenvolvimiento. Esta escisión que se plantea entre Estado y sociedad dota al primero de autonomía para definir sus objetivos en procura de satisfacer el interés general de la sociedad; en este caso: impulsar el desarrollo. La capacidad avanzar en la consecución de dicho objetivo, a través del diseño y la ejecución de políticas públicas, se encuentra

asociada a la calidad de sus estructuras organizacionales y burocracia, cuya construcción y configuración resulta de su trayectoria histórica.

Si bien este enfoque aporta elementos para la comprensión de la importancia de la institucionalidad históricamente construida del Estado en los procesos de desarrollo de espacios periféricos, al plantear la escisión entre Estado y sociedad deja relegado del análisis el proceso disputado de configuración de la estatidad en el que intervienen diferentes clases, fracciones, grupos y/o movimientos sociales. Otra cuestión a considerar es nacionalismo metodológico característico de esta perspectiva, que deja de lado el estudio del proceso de creciente internacionalización que están experimentando los Estados en la etapa actual del capitalismo (Glassman, 1999). Es por ello que complementamos esos aportes sobre el papel de las cualidades organizacionales y de su burocracia, con estudios/enfoques que ponen su énfasis en la consideración de las disputas que median la configuración de la estatidad y otros que, introduciendo matices/consideraciones desde la geografía, procuran romper con las tradicionales distinciones entre lo nacional y lo internacional y analizar la configuración del Estado en el marco de la dinámica sistémica.

En referencia al primer aspecto recuperamos la consideración de su rol en la articulación de la dinámicas sociales y del poder infraestructural del Estado –la capacidad de organizar territorialmente las relaciones sociales, de penetrar y poner en ejecución las políticas, fortaleciéndose dialécticamente con la sociedad a posibilitando e incrementando la/os capacidades/recursos/poderes sociales (Mann, 1991)- y continuamos con el enfoque estratégico relacional.

En ese sentido, el examen del Estado como una “condensación institucionalmente mediada del equilibrio cambiante de las fuerzas políticas” (Jessop, 2014: 35), que se aleja de los posicionamientos del Estado como un actor homogéneo, racional y neutral, y nos permite incluir en el análisis de sus estructuras, no sólo su trayectoria histórica, sino también su aspecto disputado y conflictual.

De acuerdo con ello, consideramos de la correlación de fuerzas en una sociedad en un momento determinado y cómo ella se cristaliza y opera a través y en las estructuras estatales a los fines de incidir en las orientaciones de las políticas. Es decir, como algunos sectores sociales dotan de coherencia y coordinación organizacional, funcional y operacional al Estado con una específica una modalidad de intervención socioeconómica en un espacio y momento determinado –aspecto que Jessop denomina “proyecto estatal” (1990).

Este enfoque, señala que selectividad estratégica (Offe, 1990; Jessop, 2017) de las estructuras del Estado restringe o dificulta el acceso a éste a determinadas fuerzas sociales y políticas, limitaciones que no obstante se pueden modificar a partir de un

cambio –producto de una disputa/lucha-, de la dotación de poder en un contexto y momento determinado.

Por otro lado, complementamos ello con la inclusión de la dimensión espacial y funcional de la configuración de la estatalidad. Ello implica considerar tanto las transformaciones en relación a dinámica redefinición de las escalas territoriales –como son los procesos de descentralización y de globalización-, y examinar su modo articulación funcional y nodalidad estatal (Brenner, 2013) como los diversos factores que inciden en el desarrollo la dinámica sistémica del capitalismo a nivel global y la modalidad que asume en la periferia y que afectan a las estrategias y acciones estatales –tanto por las redes de actores y capitales con los que se vincula y con la asimétrica relación que se establece-.

Sobre la base de los desarrollos anteriores pretendemos avanzar en la comprensión de los Estado latinoamericano contemporáneo y de sus intervenciones, así como considerar – con el lente de las dimensiones identificadas-, sus (in)capacidades para viabilizar procesos de desarrollo.

Bibliografía

- Brenner, N** (2013) “‘Glozalization’ as a State Spatial Strategy: Urban Entrepreneurialism and the New Politics of Uneven Development in Western Europe” en Peck, Jamie y Yeung, Henry Wai-chung (comp.) *Remaking the Global Economic-Geographical Perspectives*: SAGE Publications Ltd.
- Glassman, J** (1999) “State power beyond the ‘territorial trap’: the internationalization of the state” *Political Geography* 18 PP. 669–696
- Haggard, S** (2018) *Developmental States*. Cambridge University Press
- Jessop, B** (2014) “El Estado y el poder”, *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 19(66), 19-35
- Jessop, B** (2017) *El Estado. Pasado, presente, futuro*. Madrid: Catarata.
- Mann, M** (1991) “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados” en *Zona Abierta*, n°57/58.
- Offe, K** 1990 *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Madrid: Alianza Editorial.

Palabras clave: Estado / desarrollo / perspectivas teóricas

Rastreando el rol del Estado para el desarrollo en el enfoque de Cadenas Globales de Valor

MANUEL TREVIGNANI

mtrevignani@hotmail.com

Universidad Nacional del Litoral

CAROLINA LAUXMANN

clauxmann@hotmail.com

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

MARCOS VALENTINUZ

marcosvalentinuz@gmail.com

Universidad Nacional del Litoral

Resumen

El enfoque de Cadenas Globales de Valor (GVC, por sus difundidas siglas en inglés) ha logrado posicionarse como un instrumento teórico y analítico capaz de dar cuenta de las principales transformaciones acaecidas en la organización de la producción global desde finales del siglo XX, y de las posibilidades de los distintos espacios nacionales para alcanzar el desarrollo bajo ese nuevo escenario. Si bien gran parte de la literatura perteneciente a este enfoque ha tendido a relativizar el rol del Estado como un actor con incidencia en el proceso de industrialización, recientemente ha emergido un mayor interés por recuperar su accionar en las estrategias de desarrollo a través de la inserción en las cadenas de producción globales. El presente trabajo busca avanzar en la reconsideración de dicho rol en los estudios de GVC, particularmente en el campo de la política industrial, a partir de un diálogo con otras contribuciones teóricas que permitan examinar las potencialidades y limitaciones de dicho enfoque para el desarrollo en los países de la periferia.

Palabras clave: Estado / Cadenas Globales de Valor / desarrollo

Desafíos para el desarrollo de Argentina ante el ascenso de China y el cambio geopolítico global

LUCIANO MORETTI

lmoretti@fcjs.unl.edu.ar

Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (UNL/CONICET)

JOEL SIDLER

jsidler@fcjs.unl.edu.ar

Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (UNL/CONICET)

EMILIA ORMAECHEA

eormaechea@fcjs.unl.edu.ar

Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (UNL/CONICET)

Resumen

El ascenso económico de China implica una transformación geopolítica y nuevos desafíos y oportunidades para el desarrollo de los países de la periferia y semiperiferia. En ese marco, el mayor protagonismo de China en el Sur Global, y particularmente en América Latina, dio lugar a un nuevo imaginario de desarrollo que algunos autores denominaron como “Consenso de Beijing”. Desde esta perspectiva, el Estado asumiría un rol central para el desarrollo en un escenario multipolar motorizado por la promoción de la cooperación Sur-Sur. Sin embargo, no son pocas las voces que alertan sobre la posible recreación de las tradicionales relaciones de dependencia que podrían estar promoviéndose entre América Latina y China. El presente trabajo tiene por fin situar este elemento coyuntural en un marco de análisis más general, que concibe las relaciones centro-periferia a partir de las cuales se estructuran las relaciones geoeconómicas y geopolíticas a escala global. En la coyuntura actual, caracterizada por el declive de la hegemonía norteamericana, se abre un período de disputas donde puján proyectos alternativos. Luego de la crisis de la hegemonía neoliberal y las críticas al Consenso de Washington, la emergencia de China amplía el margen de maniobra de América Latina respecto del anterior predominio estadounidense, pero ello no implica necesariamente la superación de los tradicionales condicionamientos que caracterizan la relación centro-periferia. En ese marco, el trabajo analiza los vínculos que actualmente se promueven entre China y Argentina en este nuevo contexto, a partir de considerar los tratados bilaterales, las áreas de inversión y los intercambios

comerciales sectoriales. Como resultado del análisis, reflexionamos sobre los desafíos para el desarrollo de Argentina en este escenario de importantes transformaciones a escala mundial.

Palabras clave: América Latina / Estado / periferia / sistema mundo

La impostergable transformación productiva en su encrucijada. Una mirada sobre la industria de bienes de capital en Argentina entre 2003 y 2019

EROS BARSOTTI

erosbarsotti97@gmail.com

UNL

Resumen

La gran mayoría de los países que hoy en día forman parte del centro de la economía mundial han logrado consolidar un importante núcleo endógeno de bienes de capital mediante el sustento de una determinada configuración de implicación del Estado. Sin embargo, a través de la historia de nuestro país esta industria en particular nunca fue concebida como estratégica para consolidar un patrón de desarrollo basado en la industrialización. La presente ponencia se propone identificar las políticas públicas vinculadas con este sector que fueron implementadas durante el período 2003-2019 con la intención de observar la dinámica estatal en relación a la modificación de los sesgos históricos predominante en las intervenciones del Estado.

Palabras clave: desarrollo / proyecto estatal / bienes de capital / industrialización

Panel 4: Pandemia, Estado y Comunicación: presencias y ausencias en tiempos de incertidumbre

Coordinadora

MARIANA PERTICARÁ

Acceso a la presentación: <https://www.youtube.com/watch?v=gham6ZQTSSQ>

Resumen

La pandemia del COVID-19 se impuso como referencia ineludible de peligro y urgencia en las sociedades. En el caso de la Argentina, el gobierno del presidente Alberto Fernández decidió replantear objetivos, evaluar modismos y recuperar tradiciones a la hora de enfrentar la adversidad y las amenazas en materia de salud pública.

La situación pandémica constituye un hecho social total que interpela a las configuraciones estatales, los discursos sobre ellas y los tratamientos mediáticos correspondientes. De hecho, el carácter de incertidumbre acerca del devenir de la crisis sanitaria generó la producción de una multiplicidad de encuadres sobre la libertad, el cuidado, la crisis y la vulnerabilidad de habitantes en la tensión entre lo individual y lo colectivo.

A partir de ello, la propuesta de este panel consiste en desarmar, reflexionar y dar cuenta de la importancia de la retórica estatal en el actual contexto de pandemia, haciendo hincapié en la democratización de los cuidados, las políticas integrales que se incluyen en la organización social de la Argentina y las tensiones generadas con los relatos mediáticos. Desde ese plano, el encuentro postula una instancia de reflexión teórica y conceptual que piense la participación del Estado, los medios masivos de comunicación y la democracia en una clave actualizada y en marco de emergencia sanitaria.

En este sentido, creemos que es necesario reflexionar en torno a la narrativa política y la reconstrucción mediática de presencia y biocontrol estatal en este tiempo de incertidumbres". Sus consecuencias refuerzan la relevancia medular del cuidado sanitario, solidario, convivencial y de búsqueda de justicia social. La conformación discursiva de una conciencia de cuidado, por su parte, provoca y sostiene transformaciones en el pensamiento de la ciudadanía y también integra nociones activas en torno a la sustentabilidad de la vida.

Indudablemente, esa puesta en acción también contiene tensiones y complejidades que exponen limitaciones de alcance y problemáticas estructurales que se exhiben a medida que avanzan y ejecutan las políticas públicas. Por este motivo, es clave repensar y reconfigurar en conjunto dimensiones referidas a las potencialidades, las ineficiencias del Estado, sus lazos construidos y las reconstrucciones mediáticas en este punto.

La enunciación del Estado está condicionada por aquellos otros discursos o posturas frente al problema, con los que articula o discute. Por ello, creemos que cada política pública excede lo institucional y alcanza la disputa social por el sentido, ya sea para la conservación o transformación del orden. Inevitablemente, el abordaje de los contagios por COVID-19 se convirtió en la prioridad y la seguridad sanitaria se instauró como figura discursiva para la gestión estatal comandada por Alberto Fernández. Desde marzo de 2020, la clave de su narrativa presidencial reforzó tres claves: Estado, solidaridad y unidad en el cuidado. En función de esa idea, se distribuyó un mapa que también encontró un nudo conflictivo con las miradas opositoras y mediáticas.

Al respecto, vale puntualizar en las selecciones (recortes) y ampliaciones mediáticas que se realizan sobre la retórica estatal y los modos de exhibir sus alcances de gestión. En distintas instancias, el tratamiento mediático difiere de los intereses del Estado al enunciar y/o subvierte los contenidos u opera sobre malentendidos que se entrecruzan en el enjambre de redes sociales. Sobre este punto, cabe resaltar que la propalación mediática contuvo diferentes tonos al momento de exponer y destacar las decisiones del Estado en el transcurso de la pandemia.

En esta trama, el discurso informativo impone, decide, estructura y expulsa sentidos sobre prácticas, saberes e intereses del Estado en tiempos de pandemia. En la hiperactividad, el bombardeo informativo se sedimenta y la aparición de noticias falsas se mantienen con objetivos específicos: descrédito, deslegitimación, fricciones y, en diferentes situaciones, ruptura de los lazos democráticos. De esta manera, la fortaleza de la “posverdad” se robustece por las incertidumbres y la potenciación de lo viral y repetitivo. En este sentido, el desmonte de narrativas de catástrofe, indignación y hartazgo premeditado (en los espacios de coincidencias políticas y en los de contrariedades) se sitúa como clave estatal para poder afrontar un proceso de exasperación y angustia pandémica.

Asimismo, con el objeto de revalorizar la presencia de la universidad pública y subrayar su rol social y activo en la investigación sobre los efectos pandémicos, es de destacar que la propuesta de panel también incluye una articulación de campos de estudio atravesados por la comunicación y la disputa de sentidos. En esa trama, quienes integran el panel provienen de miradas geográficas diversas que, en su entrecruzamiento conceptual, permiten abordar la temática desde aristas y perspectivas enriquecedoras.

En efecto, la interacción de pensamientos e investigaciones permite visualizar que la COVID-19 reactivó la apelación al rol del Estado en torno a los cuidados y evidenció la vulnerabilidad de la salud, del sistema sanitario, de las condiciones habitacionales, la precariedad y de la inestabilidad de trabajadorxs –incluso esenciales-. A partir de ello, es menester dar cuenta de las actuales políticas del Estado argentino y analizar cómo constituyen un discurso que discute con otras posiciones la cultura del cuidado y la responsabilidad social en escenario de urgencias.

Palabras clave: Comunicación / Discurso / Estado / Políticas públicas

Los medios masivos de comunicación y su rol frente a la Pandemia

ROSAURA BARRIOS

rochabarríos@gmail.com

CONICET/IESyH- UNaM

Resumen

Los medios masivos de comunicación cumplieron su rol primario durante la pandemia: se volvieron a convertir en la ventana al mundo. Multiplicaron y amplificaron sus relatos hasta volverlos ensordecedor sobre un único tema: COVID19. Como la cueva de Platón y en los meses más crudos de encierro y aislamiento, sus voces resonaron más potentes que nunca: habían vuelto a traer de manera exclusiva la esfera pública al interior de los hogares.

Durante el período de aislamiento y encierro los medios masivos volvieron a convertirse en el eje central donde la vida social giró. Sin posibilidad de salir de los hogares, la televisión y las redes fueron canales de conexión con un afuera que se presentaba como peligroso, amenazante y misterioso. ¿Por qué observar qué y cómo producen los medios masivos de comunicación? Porque inundan nuestra cotidianidad y durante el período más crudo de la pandemia lograron colarse como un canal exclusivo por donde mirar él afuera. Los mismos no pueden pensarse como meros difusores y transmisores de información, sino que, en su producción, se juegan procesos de producción de sentido, se legitiman formas de ver y entender el mundo. La producción de cultura contemporánea hoy pasa por la producción mediática y ver lo que construyen es la clave para comprender qué sucede en nuestras sociedades. Los medios operan cómo habilitadores de sentidos, canales de construcciones y significaciones. Su centralidad radica allí: su potencial para actualizar, legitimar, visibilizar, disputar sentidos sobre la vida y todo lo que allí se juega.

En la configuración de la escena mediática lo público y lo privado están bien delimitados como ese “adentro” y “afuera” pero ¿qué sucedió durante la pandemia con estos registros? La esfera pública que fuera el lugar de expresión de la libertad de los individuos, la calle, la masa, lo que es de todos/as y lo que no tiene dueño; es también el espacio de despliegue de las fuerzas de seguridad y policías, que tienen el monopolio de la violencia y la ejercen de diferentes modos buscando el “orden”. La esfera privada, caracterizada como el lugar de lo íntimo, circunscripta a la casa, a lo personal, donde no hay injerencia del estado de pronto se vio con una condensación de lo estatal

facilitado y gracias a los mass media (la escuela, la administración pública, la gestión del trabajo). Durante la pandemia el estado exige el repliegue de la población al espacio privado a través del slogan “Quedate en casa” y “Yo me quedo en casa”. La decisión es defendida por seguridad y las policías comienzan a trabajar orientadas al cuidado de la población al controlar las aproximaciones físicas y las transgresiones a los protocolos vigentes. Sanitarizó el trabajo de las fuerzas de seguridad y todo pasó a ser controlado con intención de “cuidar a la población”. La pandemia invierte las esferas y de pronto lo público irrumpe en los hogares provocando la presencia del estado en su máxima expresión. El biocontrol.

La esfera pública caracterizada por la libertad, el descontrol, lo que no es de nadie pasó a ser codificada en términos sanitarios, todo lo que suceda allí incumbe al Estado y debe ser regulado. Las aproximaciones físicas son custodiadas por fuerzas de seguridad, pero también “vigilanteadas” por los mismos vecinos que hasta disponían de canales de denuncia. ¿Qué tipo de tejido social solidario podemos tejer con estos contratos de convivencia?

En este contexto es urgente pensar en la centralidad y rol de la producción de los medios masivos para la configuración de cuidados comunitarios por fuera de la lógica represiva de las FFSS. La percepción del riesgo no es igual en todos los sectores. ¿Cómo pensar campañas y mensajes que interpelen el cuidado solidario en este contexto de precariedad de la vida? El desafío de pensar desde el Estado estrategias comunicativas que interpelen el bien común en la lógica mediática donde el caos y la sed de show prevalece, es constante. Con este panorama, aún incierto pero esperanzador con la llegada de la vacuna, es que nos proponemos pensar al Estado frente a la pandemia y el rol de la comunicación frente a esto.

Una retórica estatal de protección, cuidado y estrategia agonista

CRISTIAN SECUL GIUSTI

cristiansecul@gmail.com

UNLP

Resumen

En un escenario de pandemia por COVID-19 y tras cumplir más de 12 meses de funciones, el presidente Alberto Fernández expuso una narrativa de crisis singular, atravesada por coordenadas sanitarias e históricas dentro del peronismo. En ese curso acelerado de comunicación vertiginosa, tanto el mandatario como los/as representantes de su gobierno efectuaron un trabajo de urgencias y resoluciones minuto a minuto, conforme a la agenda política, económica y social de una nación en riesgo de salud.

En este sentido, Fernández desplegó un discurso que remarcó la importancia del Estado como punta de lanza para garantizar la salud pública, y también reforzó la retórica de la solidaridad para preservar la convivencia y la necesidad indispensable del cuidado general como base central para atravesar la pandemia. La mirada estatal se convirtió en el centro rector de acompañamiento, inclusión y contención social, y la llave de la narrativa presidencial se sostuvo en el resguardo de la salud pública como eje indispensable para la sociedad civil.

La estrategia propuesta condensó un marco teórico y político vasto e histórico, que recuperó ecos e instancias de otras épocas de la Argentina (de Raúl Alfonsín a Néstor Kirchner y Juan Domingo Perón), a fin de afrontar las problemáticas de endeudamiento y crisis social generada por el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), y combinarlas en escenario de emergencia.

La complejidad de accionar y llevar tranquilidad en un estadio pandémico resultó la tarea fundamental para el presidente. Por ello mismo, en las diferentes intervenciones mediáticas y públicas se vio una confirmación de un tono propio y la reafirmación de un estatismo que colocó a la salud pública como una pieza fundamental de discurso. Las conferencias de prensa del jefe de Estado (en soledad o acompañado por ministros y/o gobernadores) referidas al ASPO, incluyeron desafíos en materia argumentativa y, en simultáneo, expusieron una articulación con las defensas históricas del peronismo entorno al sanitarismo, la preocupación estatal y el cuidado de la población.

A partir de ello, la presente exposición de panel recupera los conceptos sobre salud pública, prevención y preservación, abordados por Fernández en esos acontecimientos de comunicación, y remarca los pasajes en los que su narrativa dialogó con las reflexiones o las declaraciones del Dr. Ramón Carrillo, el histórico ministro de Salud de las dos presidencias de Juan Domingo Perón (desde 1946 hasta 1954). Estos aspectos de estudio resultan centrales porque permiten comprender, en el futuro cercano, un abordaje de discurso centrado en la revalorización de la salud pública, la prevención y la vacunación como herramienta estatal para comprender el bienestar social y el desarrollo económico en una situación de urgencias.

En ese contexto de amplificación de una enfermedad sumamente contagiosa, la salud de la ciudadanía se convirtió en una preocupación para la totalidad de la población y se reafirmó como un bien público y un derecho custodiado por el Estado. Durante el período relevado, Alberto Fernández ubicó al Estado como un director técnico que rescata y diseña las estrategias para forjar el bienestar ciudadano. Por ello, el diagrama postulado se estableció desde la presencia, la referencia directa ante la crisis y la compañía de compatriotas afectados por la economía. De esta manera, la noción estatal se concretó como columna vertebral imprescindible para la prevención y la contención social, utilizando al máximo las características ministeriales y las posibilidades de articulación entre carteras.

Así, la retórica del Estado emergió con potencia tras su asunción presidencial en diciembre de 2019, y empujó con respuestas a favor a partir de la actuación del Estado frente a la pandemia. No obstante, a partir del avance de las etapas de protección y aislamiento, se profundizaron los discursos autoritarios y/o conservadores (relacionados con el “antikirchnerismo”, “antiperonismo” o “anticuarentenismo”) promocionados mediáticamente para quebrantar la lógica sostenida por el gobierno.

Con esa trama a cuestas, el discurso de Fernández trazó puentes e incorpora guiños con las socialdemocracias europeas y planteó identidades propias referidas a las propias dinámicas del peronismo. Ese recurso discursivo de mirada estatal no fue único, ni tampoco se situó de un modo extremado o se orientó a una conclusión de la actual crisis mundial. Fue, en resumidas cuentas, la respuesta estatal que construyó el Frente de Todos para afrontar la crisis sanitaria global y articular intertextualmente con la historicidad justicialista.

En la actualidad, el discurso presidencial busca construir una noción estatal de derecho a la salud como un aspecto trascendental para la organización estatal, con la mirada puesta en la estrategia de vacunación y el cuidado general. Su retórica de vertiente negociadora y también agonista en términos de Chantal Mouffe (2019), permite forjar una definición plural de la concepción democrática, a fin de alcanzar la preservación y el cuidado con una mirada inclusiva y de custodio generalizado. La conformación de

una conciencia sanitaria, por su parte, es revelada como la necesidad de provocar y sostener transformaciones en el pensamiento de la ciudadanía y también como integración de nociones activas en torno a la preservación de la vida.

La política en pandemia: entre la democratización de los cuidados y la necropolítica

CECILIA B. DÍAZ

diaz.ceciliab@gmail.com

UNM

Resumen

La pandemia Covid-19 reactivó la disputa del rol del Estado en torno a los cuidados. La evidencia de la vulnerabilidad de la salud, del sistema sanitario, de las condiciones habitacionales y de la precariedad de los trabajadores –incluso los esenciales– cuestiona aquello que llamábamos normalidad. Sin embargo, no se pueden visualizar los alcances de la llamada “postpandemia” y la resolución de las tensiones entre lo individual y lo colectivo.

Como hecho social total, la pandemia Covid-19 interpela a las nociones de orden, las instituciones y los sentidos. Esa incertidumbre generó la producción de una multiplicidad de reflexiones sobre la libertad, el cuidado, la crisis y la vulnerabilidad de los habitantes, entre ellas resulta necesario proponer un abordaje desde la comunicación. Una disciplina que analiza la producción social de sentido.

En Latinoamérica, las estrategias estatales para la pandemia han sido heterogéneas y errantes. Desde la negación de la peligrosa viralidad de la enfermedad hasta la declaración del estado de sitio, se han puesto en funcionamiento discursividades que enarbolan la libertad –individual y económica–, penalizan los contagios, refuerzan las creencias religiosas y critican el conocimiento científico. Me refiero a un conjunto de discursos como la calificación de “gripezhina” por parte del presidente del Brasil Jair Bolsonaro ante la demanda de gobernadores e intendentes locales por medidas de aislamiento federales; la militarización en Chile con declaración de toque de queda para cumplir con la cuarentena; la invocación religiosa de la mandataria de facto de Bolivia, Jeanine Añez y las movilizaciones “anticuarentena” en Argentina.

Por su parte, el 19 de marzo de 2020, el presidente Alberto Fernández declaró el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) en todo el territorio argentino en pos de privilegiar la salud antes que la economía, dentro del régimen democrático. A partir de entonces, el Estado nacional estableció un conjunto de políticas públicas (PP) particulares que construyen sentido en torno a los cuidados y a la legitimidad democrática de la acción estatal.

Al respecto, se sucedieron protestas anticuarentena caracterizadas como libertarias, antifeministas, antiperonistas, antivacunas, etcétera, como un fenómeno que crecía con virulencia en todo las capitales occidentales. Estas movilizaciones tensionaban con las medidas de aislamiento físico y libertades individuales.

Considero que este tipo de expresiones tenían como fin abrir el espacio a la irritabilidad y a la ruptura del acuerdo social para cuidarnos. Allí se triangulan los medios masivos de comunicación, las organizaciones políticas y la búsqueda de respuestas conspiranoides. En este plan, la única propuesta es una nueva forma de necropolítica no estatal, promovida desde grupos sectarios. Esto significa que no es que promuevan la muerte como fin, sino que necesitan provocar el dolor de quienes atraviesan la enfermedad, de los afectos que esperan el tratamiento y de los que aduelan. De los que cuidan y sanan; de los que esperan un protocolo que los proteja de la enfermedad y de los daños colaterales y de los que enfrentan las convivencias. La finalidad es el sufrimiento.

En este proceso, los medios audiovisuales, las redes sociales y la ocupación de las calles se vuelven dispositivos no solo para la circulación del discurso sino para exaltar la indignación. Y solo un contexto de pandemia con el agotamiento sanitario y económico, el sufrimiento es una fuente inagotable de mensajes hacia cualquier dirección. No se trata de un debate que exige una propuesta superadora sino una suerte de irritación ante lo que consideramos injusto. Ahora bien, lo injusto puede ser que el otro sea reconocido como un igual o un privilegiado.

Por ende, los enjambres del odio toman fuerza dado que instalan temas que generan conversación. Pero no son comentarios, ni debates son reacciones ante consignas. En consecuencia, la reacción puede ser violenta en su impulso, en su clima o en su producto. Ante ello, el interrogante político es: ¿los enjambres son el pueblo? ¿cómo encauzar este descontento y convivir democráticamente?

Desde la comunicación, creo que es clave evitar los tonos, lenguajes y posturas de la indignación y de la humillación de la otredad. Porque los comportamientos necropolíticos de los grupos sectarios se reactivan ante las autoridades del saber y se relativiza la información. Es que en esos enjambres hay apuestas al quiebre de la democracia como modo de vida.

En contrapartida, el Estado argentino se orientó hacia una retórica de los cuidados - caso concreto, la campaña “Cidadanía”- con ciertos correlatos en algunas políticas públicas. Esta forma de radicalizar la democracia en los cuidados incorpora la transformación que conlleva el feminismo y dialoga con las experiencias históricas populistas, especialmente con las peronistas.

A modo de hipótesis, planteo que estamos ante un impulso de la democratización de los cuidados como una apropiación populista. Esto implica pensar en un proceso que surge

del reconocimiento del propio Estado de su carácter no democrático frente a su obligación de garantizar los cuidados. De tal forma que desarrolla medidas y/o acciones para ampliar las condiciones jurídicas y materiales a los fines de alcanzar su universalización. Esto a su vez, implica reconocer y actuar sobre las asimetrías entre los agentes sociales –tanto los singulares: ciudadanos, ciudadanas, niños, niñas y adolescentes, trabajadores; como los colectivos –empresas, pymes, organizaciones sociales, universidades, etc. -, en un continuo ejercicio crítico, y abierto a la participación, sobre el contexto, las condiciones de posibilidad y las alternativas de acción.

Dado que no hay un sentido suturado de los cuidados, el contexto exige un posicionamiento frente a la pandemia: el alcance de las políticas de cuidado, los sujetos a cuidar, el reconocimiento de las vulnerabilidades y los márgenes de acción individual cuando el Estado despliega -o no- políticas para el cuidado colectivo.

Panel 5: Comunicación de riesgos, prácticas discursivas e información pública ante la pandemia por Covid 19

Coordinadora

MARÍA FERNANDA VIGIL

Resumen

La pandemia por Covid19 implicó un escenario imprevisto a nivel internacional, marcado por la incertidumbre respecto de la nueva enfermedad así como de los mecanismos más adecuados para mitigar y evitar su propagación. El impacto trascendió la cuestión sanitaria e implicó transformaciones profundas en términos económicos, políticos, psicológicos y culturales, ya que afectó uno de los rasgos que nos constituyen como comunidad: el vínculo social.

Los gobiernos activaron diferentes dispositivos institucionales para atender una situación de emergencia diferente, reforzar las capacidades de respuesta e implementar medidas de prevención que excedieron el ámbito de la salud. En este escenario, se puso en evidencia la necesidad de repensar la gobernanza y la comunicación pública, atendiendo diferentes realidades dentro de un mismo territorio y destinatarios/públicos específicos.

A tal fin resulta pertinente incorporar el enfoque de gestión de riesgos de desastres para repensar las estrategias y formatos de la comunicaciones públicas en la diversidad de soportes, medios, tecnologías y lenguajes que los escenarios actuales imponen.

También resulta central resignificar el rol de la comunicación pública en el proceso de gestión de riesgos, ya que adquiere características específicas: tanto en relación al manejo de información para la toma de decisiones como en cuanto a la generación de procesos sociales de construcción de sentidos sobre los acontecimientos, considerando las diferentes percepciones del riesgo que caracterizan a los grupos sociales y destinatarios específicos de las comunicaciones.

La pandemia ha mostrado con crudeza los desafíos del siglo XXI para la gobernanza y exigen de la comunidad universitaria una actitud de reflexión y compromiso en torno al diseño de estrategias de comunicación inclusivas que construyan resiliencia y fortalezcan la capacidad en las personas, las comunidades y sus instituciones de estar preparadas para afrontar situaciones de crisis y participar activamente los procesos de toma de decisiones sobre su futuro.

El análisis de las políticas y estrategias de comunicación pública implementadas por los gobiernos durante el primer año de la pandemia resulta de interés para reconocer las marcas discursivas que construyen sentidos e involucran a la ciudadanía, así como su aporte a enfoques de diseño de políticas públicas que contemplen la percepción del riesgo, los consumos culturales y mediáticos de las diferentes comunidades afectadas en una emergencia.

Las exposiciones en este Panel forman parte de los resultados de la investigación desarrollada en el marco del trabajo de Asistencia técnica en Comunicación y Gestión de Riesgos ante la emergencia por Covid19 para el Gobierno de la Provincia de Santa Fe (UNL, 2020).

Palabras clave: Comunicación pública / Gestión del Riesgo / Comunicación de gobierno / Pandemia / Comunicación de riesgos

Comunicación pública y gestión de riesgos: un enfoque ausente en la gestión de la pandemia en Argentina

ANDREA VALSAGNA

a.valsagna@gmail.com

FADU-FHUC UNL

Resumen

La pandemia por Covid19 dejó en evidencia la necesidad de repensar la gestión de gobierno y la comunicación pública ante situaciones de desastre. Para ello, se recurre al enfoque de Gestión de Riesgos de Desastres para analizar las políticas públicas y el diseño de estrategias orientadas a construir resiliencia y desarrollo sostenible en las comunidades. Se trata de un enfoque que brinda herramientas valiosas para abordar problemas de alta complejidad en escenarios de incertidumbre (Funtovickz, Natenzon, Lavell, entre otros).

Por otro lado, se plantea la necesidad de resignificar el sentido de la comunicación pública y comprender el rol estratégico que juega en la gobernanza del riesgo. Se parte de comprender que el riesgo es una construcción social y -como tal- debe ser analizado y gestionado. Se retoman conceptos desarrollados por diferentes investigadores del campo de la comunicación y la ciencia política (Fontana, Elizalde, Riorda, Amado), con especial énfasis en la comunicación pública, con vistas a caracterizar la comunicación de riesgos. Así, se propone contemplar la relación entre gestión-información-comunicación así como la articulación entre comunicación, participación y percepción social del riesgo.

Con este marco, se analizan los modelos de gestión y las prácticas discursivas de tres gobiernos provinciales y del gobierno nacional para la gestión de la pandemia durante los primeros meses de 2020. Si bien puede considerarse un evento inesperado -por la magnitud y la velocidad de propagación del virus-, la mayoría de los gobiernos abordó la situación desde políticas y discursos sanitaristas, y no desde el enfoque de gestión del riesgo

El uso de datos e indicadores en la comunicación pública digital: análisis comparativo de provincias argentinas ante la pandemia por Covid-19

LAURA BONCOMPAGNI

laurabonco@gmail.com

FHUC-UNL

Resumen

La pandemia ha puesto de manifiesto los desafíos de los Gobiernos del siglo XXI en relación a la gobernanza y en particular a las exigencias de una ciudadanía que reclama mayor nivel de transparencia en los actos de gobierno. Nunca antes los habitantes en diversas parte del mundo le reclamaron a sus gobernantes información que respalde las medidas que tomarían en torno a una problemática concreta. Estas exigencias pusieron de manifiesto las capacidades y falencias de los diferentes niveles del Estado al momento de generar datos y construir indicadores que permitan el monitoreo del avance de la enfermedad en sus territorios, con el agregado del desafío de comunicarlos eficientemente.

En el caso de Argentina, el Gobierno Nacional y cada una de las Jurisdicciones Provinciales y Ciudad Autónoma de Buenos Aires se enfrentaron al desafío de registrar, compilar, procesar y comunicar la información relativa al avance de la enfermedad, utilizando cada una sus recursos y capacidades disponibles. Presentaremos un análisis comparativo de la información y los recursos utilizados para comunicar los datos epidemiológicos relativos a la enfermedad durante los primeros meses de la pandemia.

Comunicación gobierno y la relación con los medios durante los primeros meses de la pandemia en la provincia de Santa Fe

MARÍA FERNANDA VIGIL

mariafernandavigilgreco@gmail.com

FHUC-UNL y UNRAF

MARIANA PERTICARÁ

marianaperticara@gmail.com

FHUC-UNL y UNER

Resumen

La gestión de la comunicación de la pandemia supone el desafío de atender diferentes escenarios y comunicar recomendaciones y medidas dispuestas a nivel nacional, atendiendo a su vez a las condiciones de evolución provincial y local. En el marco de un análisis general de la estructura de comunicación del gobierno provincial frente a la pandemia a partir de marzo de 2020, se analizan particularidades de las emisiones contenidas bajo el formato de reportes televisivos y producciones periodísticas para la prensa (meses abril y mayo 2020). Tomando en consideración una serie de variables de análisis para estudiar los diversos componentes de la comunicación del gobierno provincial se establecen algunos rasgos y caracterizaciones particulares que permiten reflexionar sobre la relación a la construcción de un marco de referencia en términos de la teoría del framing (Mc Combs, 1995,2006; Entman, 1991, 1993; Freidemberg, 2007), relación comunicación nacional/provincial/local, enfoque de comunicaciones integradas en el actual ecosistema de medios (Scolari, 2015), convergencia de lenguajes e hibridación de géneros informativos (Cebrián Herreros, 1992; Díaz Noci, 2001)

La relación entre Estado y ciudadanía en la comunicación digital durante la pandemia por Covid19: análisis del caso Santa Fe

CAROLA ORDUNA

carola.m.orduna@gmail.com

UNER

Resumen

Para los gobiernos, la comunicación de riesgos en emergencia por medios digitales debe construirse en armonía con la estrategia de la comunicación en particular y de la gestión de la emergencia en general, atendiendo las especificaciones que le son propias a la interacción con la ciudadanía que propone y habilita cada una de las plataformas. Para sintetizar su denominación, llamaremos a esta dimensión Comunicación Digital en Emergencia (CDE).

Por su lógica constitutiva, las plataformas digitales reunidas en el concepto "redes sociales" tienen por fin promover la conversación entre los usuarios que participan. Por tanto, las recomendaciones que aquí se reúnen pueden considerarse como "Buenas Prácticas" sugeridas para que el Gobierno y sus ciudadanos puedan aprovechar mutuamente las posibilidades que ofrecen estos entornos.

Para sistematizar el análisis de cuál ha sido el desempeño del Gobierno de la Provincia de Santa Fe al comunicar el riesgo en redes sociales, se analizó un corpus de publicaciones realizadas a través de las cuentas principales que tiene el Gobierno en Facebook, Twitter e Instagram desde la declaración del aislamiento social obligatorio y preventivo hasta el 15 de mayo del 2020 y durante el mes de abril de 2021.

Panel 6: Populismo: perspectivas y casos para una redefinición del debate

Coordinador

ESTEBAN IGLESIAS

Resumen

Actualmente, el populismo se ha convertido en un concepto fundamental para comprender experiencias políticas disímiles a lo largo de distintas geografías. Fue y sigue siendo un término clave para hablar de las experiencias políticas del pasado reciente y del presente de América Latina, pero ha florecido y se ha diversificado también con los usos y sentidos recientes que ha adquirido en varios países europeos y en Estados Unidos. ¿Cómo ha viajado este concepto? ¿Se trata de un mismo término empleado en distintas geografías, o cada una de ellas le han dado usos y sentidos distintivos?

Populismo y derechas en Argentina: el problema de la acción colectiva

ESTEBAN IGLESIAS

CEC/UNR – UNL – CONICET

Resumen

Este escrito tiene por objeto profundizar los debates en torno a la relación entre democracia liberal y populismo. En los últimos años, son muchos los académicos y los intelectuales que coinciden en que el populismo es una respuesta a la crisis de representación y de legitimidad de las democracias liberales. En este orden algunos señalan que el populismo puede generar transformaciones que viabilicen una democracia más participativa e inclusiva. Sin embargo, otros autores subrayan las amenazas que el populismo presenta para los elementos liberales de la democracia: la intolerancia hacia las minorías, el no respeto de las reglas del estado de derecho, las amenazas a la moderación política y al pluralismo social, proponiendo el concepto de democracias iliberales y problematizando las fronteras conceptuales entre democracia, populismo, autoritarismo y autocracia. El problema que quedará planteado es si el populismo afecta una manera de entender la democracia, si golpea a la democracia en general o, si en cambio, es la forma más inclusiva y radical de la misma.

El populismo subnacional en Argentina

JUAN BAUTISTA LUCCA

CEC/UNR – CONICET

Resumen

El desafío en este escrito es repensar teórica y metodológicamente las territorialidades del populismo desde un enfoque multinivel. Para ello, se abordará su faceta subnacional en Argentina, ya que en los países federales los gobernadores tienden a la concentración inusitada del poder territorial con lógicas que pueden diferir con el nivel nacional. En este plano, sustentamos la hipótesis de que el fenómeno populista puede configurarse en dos dimensiones: 1) la dinámica populista en el eje horizontal o dentro de una unidad subnacional; 2) en el eje vertical, en el que la distinción populista nacional desborda sobre la dinámica provincial.

El populismo como un fenómeno global

GISELA PEREYRA DOVAL

CEC/UNR – CONICET

Resumen

En los últimos años, ha proliferado de forma inconexa la producción académica latinoamericana sobre los regionalismos, el fenómeno populista y la alternancia ideológica a nivel gubernamental. Sin embargo, son escasos los estudios que ponen en diálogo estas perspectivas. Por otro lado, el orden mundial está convulsionando y todo intento por reflexionar sobre cuestiones domésticas exige necesariamente un análisis sobre la estructura y la dinámica de funcionamiento del sistema internacional. El presente escrito procura introducirse en las tensiones que el auge del populismo en los países centrales está generando en el seno de las relaciones internacionales entre países limítrofes y en los procesos de integración, tensiones que también comienzan a detectarse en América Latina. Procesos que reaccionan ante los efectos económicos, culturales y sociales de la globalización, generando: cierre de fronteras, euroescepticismo, xenofobia y separatismos. Si bien las causas de estos fenómenos no pueden reducirse al populismo, abriremos una indagación sobre una amalgama entre distintos componentes que dan al populismo un nuevo cariz.

Panel 7: El pluriverso de las derechas políticas

Coordinador

GASTÓN SOROUJON

Resumen

En América y en Europa en los últimos años somos testigos de una preocupación cada vez mayor por parte de las Ciencias Sociales, y de la Ciencia Política en particular, por comprender el fenómeno de la derecha política. Preocupación que incentivó la aparición de estudios desde diversas perspectivas y metodologías con el fin de dar cuenta de las fuerzas de derecha contemporáneas. No obstante, consideramos que no ha habido una preocupación paralela por indagar las distintas tradiciones teórico políticas que conforman el campo de las derechas, cuáles son las categorías principales que permiten erigir los distintos lenguajes que conforman las derechas. En este orden, consideramos que es factible identificar cuatro tradiciones dentro de este ámbito: una derecha liberal, una derecha conservadora, una derecha reaccionaria y una derecha radical. Cada una de estas tradiciones, ostenta una historia particular, un panteón de pensadores específicos, y principalmente un conjunto de conceptos y categorías que conforman una gramática propia.

Usos y abusos de un concepto. El par izquierda-derecha y su utilización para analizar procesos socio-histórico-políticos

ANDRÉS N. FUNES

funes.andres.n@gmail.com

CES/EIDAES/UNSAM-CONICET

Resumen

Esta ponencia explora las posibilidades y límites que presentan los pares dicotómicos izquierda-derecha para examinar procesos socio-históricos. Parto de una cuestión que observé cuando realizaba mi tesis doctoral: la utilización a veces abusiva y acrítica de las nominaciones “izquierda” y “derecha” en la politología y historiografía dedicada al peronismo. En una primera parte, circunscribo el conjunto de discusiones a un objeto, un espacio y un tiempo precisos: el movimiento peronista en la Argentina de los primeros años sesenta. Allí recorro algunos eventos que ponen en tensión esa utilización a la que me refiero. Luego, examino investigaciones histórico-políticas y sociológicas recientes que se sirven de la dicotomía. Busco poner en tensión algunas de las conclusiones a las que arriban esos trabajos, problematizando precisamente las capacidades heurísticas de la “izquierda” y la “derecha” cuando se “posan” sobre fenómenos reales. En la última sección de mi ponencia ensayo una forma posible de eludir los inconvenientes teórico-metodológicos que encuentro en el par izquierda-derecha. Una solución plausible es desrigidizar las nociones, abriendo los términos a la pluralidad de sentidos con los cuales los fenómenos socio-históricos se entrelazan en el campo político. Recurso que permite escapar, por caso, a la construcción “a medida” de definiciones. Asimismo, evade la utilización de categorías con las cuales los actores políticos no solo no concebían la realidad, sino también rehusaban a identificarse a partir de ellas. Es un trabajo exploratorio, producto de las lecturas y relecturas de revistas, diarios y fuentes documentales, y trabajos teóricos e historiográficos que realicé a lo largo de más de cinco años. Sus conclusiones son, por ese motivo, parciales y deben ser retrabajadas, a los fines de afinar el trazo y ganar peso específico en sus argumentos. Sin embargo, considero que resulta ser una ponencia útil para comenzar a discutir críticamente nociones y conceptos que atraviesan a las ciencias humanas por completo.

Los pensamientos políticos de Alain de Benoist y Alexandr Dugin: dos rara avis en el seno del pluriverso de las derechas

BRUNO ROSSI PIZZI

bruropi96@hotmail.com

Universidad Nacional de Rosario

Resumen

En el presente estudio indagamos en torno a las ideas de dos referentes académicos contemporáneos de la derecha radical (Sedgwick, 2019). Esta suele ser caracterizada por un rechazo conjunto del liberalismo y el marxismo, su relación con los nacionalismos y su avidez movimentista, en tanto promotora de la manifestación activa de las masas en la escena pública. A su vez, sus pensadores suelen ser condenados al ostracismo en el marco de la *intelligentsia* hegemónica liberal-progresista; ora por sus tendencias xenófobas, ora por sus vínculos con el neo-fascismo y el neo-nazismo, ora por citar activamente a los intelectuales orgánicos de los regímenes totalitarios.

Consideramos atinado el concepto de derecha radical para encuadrar las cosmovisiones tanto de Alain de Benoist como de Alexandr Dugin. Sus pensamientos no se adecuan en absoluto a las ideas de la derecha reaccionaria; mucho menos se asemejan a los postulados de pensadores conservadores como los del británico Roger Scruton (1944-2020). Es por ello que, sin refutar su pertenencia a la derecha radical, preferimos considerar a de Benoist y a Dugin como dos *rara avis* en el vasto pluriverso de las derechas.

El interés por el estudio de las ideas de estos intelectuales surge a raíz del creciente impacto que las mismas vienen teniendo, sea en diversos foros de debate *online* o en las cosmovisiones de líderes o partidos políticos. Asimismo, juzgamos perspicaz la recurrente utilización de textos de referentes izquierdistas -*v.g.*: Antonio Gramsci- por parte de de Benoist y Dugin a los efectos de modelar y enriquecer sus lúcidos e innovadores pensamientos. Así, nos hemos propuesto efectuar un breve análisis algunas de las ideas claves de cada uno de los autores, por separado, para luego apostillar sucintamente acerca de las similitudes y diferencias que existen entre ellos.

Con respecto a Alain de Benoist, hemos analizado su derrotero filosófico-político desde la *Nouvelle Droite* al movimiento identitario europeo, para finalmente comentar el reciente prolijamiento del populismo efectuado por el autor francés. En relación a

Alexandr Dugin, nos hemos limitado a estudiar su sagaz geopolítica euroasiática y el concepto de la Cuarta teoría política.

Al tratarse de dos autores contemporáneos entre sí, se han producido incluso diálogos entre ambos referentes; tal es el caso del libro “*¿Qué es el eurasismo? Una conversación de Alain de Benoist con Alexandr Dugin*”, editado en numerosos idiomas. Concluimos, finalmente, en señalar que lo que une a nuestros autores es, fundamentalmente, el rechazo de plano del liberalismo en todas sus formas, incluyendo al progresismo; mucho más que su aversión al comunismo— ideología que ambos consideran ya enterrada con los escombros del Muro de Berlín.

La Rebelión de los Barbijos y la irrupción de un nuevo individualismo autoritario

RAFAEL ZAMARGUIEA

rafaelzamarguilea@gmail.com

Universidad Nacional de Rosario

Resumen

Se plantea un recorrido por la reflexión académica acerca del presente auge de las nuevas derechas radicales en el escenario político occidental. Se toman como puntos centrales algunos debates en torno a los estudios sobre la personalidad autoritaria y los modos de subjetivación neoliberal, abordando especialmente la expresión de este fenómeno en la Argentina, en tanto irrupción de un nuevo individualismo autoritario re-articulado y exacerbado en el contexto de la pandemia y de las medidas confinamiento que esta suscitó.

Palabras clave: derechas / individualismo / autoritarismo / pandemia

Panel 8: (DES)OBEDECER: Políticas de la resistencia y de lo reivindicativo

Coordinadora

BEATRIZ PORCEL

Resumen

¿Cuánta desobediencia puede aceptar una democracia? La respuesta fácil a la pregunta sería reducir la desobediencia a un frontal desacuerdo con el cumplimiento de la ley en vigor. Pero esta respuesta es demasiado simple para comprender el desafío de la desobediencia desde una perspectiva democrática y no exclusivamente jurídica. Toda reflexión sobre la desobediencia puede llegar hasta muy atrás en la historia, no en la Antígona de Sófocles sino antes, en el bíblico gesto de Adán y Eva. Desde aquí la teoría política ha tenido que responder desde sus inicios a las figuras de la desobediencia, la resistencia y las demandas reivindicativas. Las formas de la desobediencia/resistencia muestran aquello que queda fuera de los límites establecidos y que configuran el punto extremo de la unidad política. Desobediencia, resistencia y reivindicaciones son -entonces- acaecimientos que cuestionan la vida democrática, la vida comunitaria, el concepto de ley, los límites de la obediencia, disputas que en la teoría y la filosofía política permanecen absolutamente vigentes. Se trata de asuntos urgentes para el pensamiento político contemporáneo, en función de los riesgos y de los peligros que asedian a nuestras democracias liberales tales como el biopoder, la privatización del espacio público, la despolitización, el debilitamiento o directamente la negación de la ciudadanía democrática para aquellos a quienes la propia democracia no reconoce, de hecho o de derecho, como sus verdaderos ciudadanos. En el marco de este Proyecto de Investigación se presentan cinco trabajos: el de Arbuét Osuna y Cáceres Sforza aborda cómo, a partir de los últimos textos de Judith Butler y Wendy Brown, se puede reconstruir la defensa de una libertad positiva reconfigurada en términos contemporáneos como forma de resistencia y acción política frente al neoliberalismo autoritario. Se analiza de qué modo las revisiones fragmentarias de Rousseau y de Hobbeson utilizadas para tensar los conceptos de libertad positiva y negativa, así como para reflexionar sobre su difícil interrelación con la defensa de la igualdad. Se expondrá cómo, mediante un contrapunto entre los usos neoliberales de la libertad negativa y las formas assemblearias de resistencia actual, ambas autoras van delineando una nueva noción de libertad positiva que retoma de la antigua su carácter propositivo, común e igualitarista a la vez que -con beneficio de inventario- se deshace de sus

pretensiones de obediencia, homogeneidad y de la ficción de la autosuficiencia individual. En “La comedia de la obediencia” el trabajo McDonnell y Vinuesa, y en el marco de la pandemia global del 2020, analiza de qué manera la amenaza sin fronteras aunque con vulnerabilidades diferenciales de un virus desconocido, generó una serie de respuestas gubernamentales entre las que se encontró el aislamiento y/o distanciamiento social de carácter obligatorio en muchos países por largos períodos de tiempo. Lejos de pretender sumar un análisis más al ya atiborrado de palabras proferidas como es el “*affair COVID-19*”, las autoras se detienen en una arista que es política y filosófica, como lo es la de la resistencia en un determinado orden político o frente al poder. La cuarentena y esta categoría que se privilegia es simplemente una excusa para pensar la política, para pensar qué hacemos y cuáles son las condiciones de posibilidad de hacer junto a otros. Si se considera la imposibilidad técnica (y política) de congregar un grupo humano ya sea en una asamblea, manifestación o simple reunión organizativa, que genera el distanciamiento social, las vías tradicionales de participación política así como de la resistencia al poder se ven un tanto limitadas. Es en este *nudo gordiano* en el que en el trabajo se pregunta por la potencialidad de la risa como acto de resistencia. En el trabajo de Porcel se presentará una discusión que tendrá como ejes el problema de la obediencia y la desobediencia articulados en las nociones de ‘servidumbre voluntaria’ de La Boétie y la ‘in-servidumbre voluntaria’ del concepto de crítica de Foucault. El pensamiento de La Boétie y Foucault admite leerse como una reflexión profunda sobre las posibilidades de libertad y sobre nuestro potencial de voluntaria *inservidumbre*. El trabajo de Assaf plantea que las disyuntivas de obedecer o desobedecer, de resistir o no resistir, la pregunta por la desobediencia y la resistencia, deben necesariamente virar su horizonte hacia la indagación por la condición de posibilidad de la decisión responsable. Fuera de este retorno, que inscribe la decisión como salto e invención, todo es proceder mecánico e inercia burocratizada. Esta ponencia se articula a partir de dos movimientos que intentan complementarse; el primero, busca reconducir el problema de la encrucijada a la dimensión de la decisión como instancia irreductible del sujeto; ansía, por lo tanto, interrogarse por la forma en que la decisión ha sido concebida a partir de la teología cristiana y, particularmente, la elaboración que Kierkegaard realiza de la misma. Lo que el segundo persigue, es un retorno que reinscriba al sujeto en la escena de lo político; no solamente por la constatación del modo en que Schmitt lee y transcribe la dialéctica kierkegaardiana a términos políticos, sino por la corroboración de la esencia política de toda decisión, aquella que debe decidir entre elegir y no elegir. La presentación de Panuncio va a esbozar algunas de las consecuencias jurídicas que tiene en la actualidad, el imperativo categórico de la ley penal en Kant. La hipótesis de trabajo será que dicho imperativo categórico, entendido como equivalencia de la falta y de la pena (ley del talión), hace de

la pena de muerte el fundamento del derecho penal y la soberanía de los Estados. Esa es la razón por la cual, según Derrida, hoy en día no existe una abolición definitiva en el mundo de la pena de muerte. La ley penal para Kant es un imperativo categórico que mantiene el principio intacto de la justicia en un Estado, por tanto el concepto de derecho en sí mismo no sería coherente sin pena de muerte. A raíz de lo dicho será necesario plantear la heterogeneidad radical entre la pena de muerte y el asesinato, el dar muerte en general.

Palabras clave: Desobediencia política / Resistencia / Reivindicaciones / Decisión / Pena de muerte

Lecturas críticas de Rousseau y Hobbes: desobedecer el neoliberalismo autoritario. La libertad positiva en Wendy Brown y Judith Butler

CAMILA ARBUET OSUNA

camila_arbuet@hotmail.com

UNER – UADER

SOFÍA CÁCERES SFORZA

sofiacaceresforza@hotmail.com

UNER – CONICET

Resumen

En esta ponencia abordaremos cómo, a partir de los últimos textos de Judith Butler y Wendy Brown, podemos reconstruir la defensa de una libertad positiva reconfigurada en términos contemporáneos como forma de resistencia y acción política frente al neoliberalismo autoritario. Analizaremos de qué modo las revisiones fragmentarias de Rousseau y de Hobbes en *Las ruinas del neoliberalismo* y en *La fuerza de la no violencia* son utilizadas para tensar los conceptos de libertad positiva y negativa, así como para reflexionar sobre su difícil interrelación con la defensa de la igualdad. Expondremos cómo, mediante un contrapunto entre los usos neoliberales de la libertad negativa y las formas assemblearias de resistencia actual, ambas autoras van delineando una nueva noción de libertad positiva que retoma de la antigua su carácter propositivo, común e igualitarista a la vez que –con beneficio de inventario– se deshace de sus pretensiones de obediencia, homogeneidad y de la ficción de la autosuficiencia individual.

Nos interesa particularmente la exploración que proponen las autoras de formas de desobediencia y resistencia que se corren de la instrumentalización de los derechos liberales clásicos –tales como la libertad de expresión, la libertad de culto o la autodefensa– para imaginar otros modos de aparecer y redefinir la esfera pública. Una exploración que se basa en determinar de qué maneras dicha instrumentalización ha dado lugar a exitosos procesos legales reaccionarios propios del neoliberalismo autoritario, que con miras a extender la “esfera personal protegida” –en términos de Hayek– han logrado fallos cristianizantes, racistas, nacionalistas y garantes del sexismo heteronormado. Consideramos que, como trasfondo de estos textos, están latentes las

preguntas por ¿qué estamos entendiendo y admitiendo por libertad? ¿quiénes acceden a ella y con qué finalidad? ¿qué debiera poder contener una idea de libertad que presuponga la interdependencia y la posibilidad de desobediencia a la vez?

Palabras clave: Libertad positiva / Desobediencia / Rousseau / Hobbes / Brown / Butler

La comedia de la desobediencia

CECILIA MC DONNELL

cecilia.mcd@gmail.com

UNGS-UNR-CONICET

LUCÍA VINUESA

lucyavinuesa@gmail.com

UNR-UNGS-CONICET

Resumen

El año 2020 comenzó con el fantasma de un virus oriental lejano para acabar en la encarnación de lo impredecible de una situación límite global. En este marco, la amenaza sin fronteras aunque con vulnerabilidades diferenciales de un virus desconocido, generó una serie de respuestas gubernamentales entre las que se encontró el aislamiento y/o distanciamiento social de carácter obligatorio en muchos países por largos períodos de tiempo. Lejos de pretender sumar un análisis más al ya atiborrado de palabras proferidas como es el "affair COVID-19", quisiéramos detenernos en una arista que es política y filosófica, como lo es la de la resistencia en un determinado orden político o frente al poder. La cuarentena y esta categoría que privilegiamos es simplemente una excusa para pensar la política, para pensar qué hacemos y cuáles son las condiciones de posibilidad de hacer junto a otros. Si consideramos la imposibilidad técnica (y política) de congregar un grupo humano ya sea en una asamblea, manifestación o simple reunión organizativa, que genera el distanciamiento social, las vías tradicionales de participación política así como de la resistencia al poder se ven un tanto limitadas. Es en este *nudo gordiano* en el que nos preguntamos por la potencialidad de la risa como acto de resistencia.

Palabras clave: desobediencia / resistencia / comedia / política

Servidumbre e inservidumbre voluntarias: obediencia, desobediencia, crítica

BEATRIZ PORCEL

bettyporcel2000@yahoo.com.ar

UNR – UNER

Resumen

En este trabajo se realizará un análisis que tendrá como eje el problema de la obediencia y la desobediencia articulados en las nociones de ‘servidumbre voluntaria’ de Etienne de La Boetie y de ‘in-servidumbre voluntaria’ asociado al concepto de crítica de Michel Foucault. Las reflexiones de estos dos grandes pensadores –aun tan alejados en el tiempo- admiten leerse como radicales desafíos políticos y éticos sobre las posibilidades de libertad y sobre nuestro potencial de voluntaria des-sujeción. Se propone una relectura del texto de Etienne de La Boetie *Discurso de la servidumbre voluntaria*, escrito en 1548, y la conferencia pronunciada por Michel Foucault *¿Qué es la crítica?* en 1978. En este caso la criba de lectura pasa por esas dos nociones de gran potencial disruptivo, que portan en sí cuestiones tan relevantes para nuestro presente político como la obediencia y la desobediencia, teniendo en cuenta además que la lógica de la extrema sujeción del pueblo a la voluntad de un tirano o de un gobernante ilegítimo representa siempre una amenaza para la democracia.

Palabras clave: servidumbre voluntaria / insevidumbre voluntaria / obediencia / desobediencia

Acto y decisión: Un retorno a la inscripción política del sujeto

SEBASTIÁN ASSAFF

sebas_assaf@hotmail.com

UNR

Resumen

Las disyuntivas de obedecer o desobedecer, de resistir o no resistir, no pueden inscribirse en la presunta autosuficiencia de lo general para mediar todos sus momentos; por el contrario, toda *decisión* se perfila como una *negación* de esta autosuficiencia; pero, si esta negación señala en dirección a la instancia del *sujeto*, es porque toda disyuntiva implica la referencia a un dilema que explícita o implícitamente opera como demanda de un quiebre en la paridad presuntamente neutral y simétricamente reversible de las valoraciones; en este sentido, el dilema, la encrucijada, la paradoja, nombran la instancia de retorno sobre la alienación que, de modo decisivo, interpela al *sujeto* por su libertad en tanto que responsabilidad. De este modo, la pregunta por la desobediencia y la resistencia debe necesariamente virar su horizonte hacia la indagación por la condición de posibilidad de la decisión responsable. Fuera de este retorno, que inscribe la decisión como salto e invención, todo es proceder mecánico e inercia burocratizada. Esta ponencia se articula a partir de dos movimientos que intentan complementarse; el primero, busca reconducir el problema de la encrucijada a la dimensión de la decisión como instancia irreductible del sujeto; ansía, por lo tanto, interrogarse por la forma en que la decisión ha sido concebida a partir de la teología cristiana y, particularmente, la elaboración que Kierkegaard realiza de la misma. Lo que el segundo persigue, es un retorno que reinscriba al sujeto en la escena de lo político; no solamente por la constatación del modo en que Schmitt lee y transcribe la dialéctica kierkegaardiana a términos políticos, sino por la corroboración de la esencia política de toda decisión; no la que selecciona un término del dilema, sino aquella que debe decidir entre elegir y no elegir.

Palabras clave: político / decisión / negación / sujeto / responsabilidad

El imperativo categórico de la ley penal en Kant y la abolición definitiva de la pena de muerte

SEBASTIÁN PANUNCIO

sebastianpanuncio@gmail.com

UNR

Resumen

En este trabajo vamos a esbozar algunas de las consecuencias jurídicas que tiene en la actualidad, el imperativo categórico de la ley penal en Kant. Nuestra hipótesis de trabajo será, que dicho imperativo categórico, entendido como equivalencia de la falta y de la pena (ley del talión), hace de la pena de muerte el fundamento del derecho penal y la soberanía de los Estados. Esa es la razón por la cual, según Derrida, hoy en día no existe una abolición definitiva en el mundo de la pena de muerte. La ley penal para Kant es un imperativo categórico que mantiene el principio intacto de la justicia en un Estado, por tanto el concepto de derecho en sí mismo no sería coherente sin pena de muerte. A raíz de lo dicho será necesario plantear la heterogeneidad radical entre la pena de muerte y el asesinato, el dar muerte en general. El condenado a muerte conserva pese a que se le priva del derecho a la vida, un derecho último que es, según Kant, el derecho al derecho, consecuentemente al honor y la sepultura. La idea de derecho implica por tanto que algo vale más que la vida, es decir, que debe ser sacrificada para que haya derecho. El *homo noumenon* debe elevarse por encima del *homo phaenomenon*, atado a las motivaciones de interés, a los imperativos hipotéticos. El tipo de castigo que la justicia adopta como principio no puede ser otro más que el principio de igualdad y nunca servir como medio para fomentar otro bien. Para pensar la ley, la pureza ideal y racional de la ley, hay que mantener el principio del imperativo categórico de la ley penal.

Palabras clave: Kan / pena de muerte / Derrida / abolicionismo / ley penal

Panel 9: Materialismos, afectos y política: lecturas desde la contemporaneidad

Coordinador

DIEGO A. FERNÁNDEZ PEYCHAUX

Resumen

En el marco de las 5° Jornadas de Ciencia Política del Litoral y con el objetivo de hacer una exposición de nuestras presentes investigaciones, nuestro grupo de investigación en ciencia política (GICP) “Teorías modernas de la resistencia en América y Europa” perteneciente a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, convoca a una mesa **“Materialismos, afectos y política: lecturas desde la contemporaneidad”**.

Nuestra mesa tiene el objetivo de introducir, describir, analizar y problematizar ciertas premisas, temas o ideas presentes en autores de la modernidad temprana de los siglos XVI y XVII. Entre ellos podríamos mencionar los pensamientos teórico políticos de Thomas Hobbes y Baruch Spinoza y Margaret Cavendish, entre otros. Al mismo tiempo, la presente mesa, sostiene una deriva contemporánea en la problematización de estas filosofías materialistas. Esto se da a partir del cruzamiento propio de nuestras lecturas y debates, pero sobre todo por la necesidad actual de recuperar la potencia propia del pensamiento de la modernidad temprana en nuestro presente. En este sentido y desde una perspectiva contemporánea se hace imposible no recurrir a lecturas que fueron atravesando nuestras discusiones e influyendo en nuestros trabajos.

Así mismo convergen lecturas diversas que enfatizan el materialismo, la retórica, lo jurídico y lo ontológico que, lejos de generar un debate y problema metodológico, suponen la adecuación epistemológica necesaria para poder abordar el problema de lo político. Dado la inconmensurabilidad de los aspectos por los cuales puede ser abordado el problema de la política en las filosofías de la modernidad temprana, nos interesa sostener el hilo materialista alrededor de las ponencias aquí presentadas. Es decir, la reflexión sobre los cuerpos, la individualidad y el movimiento y reposo, etc, hacen de la política una realidad material que encuentra sus causas en las relaciones entre los individuos.

Por otro lado, de dicho materialismo se sigue una fuerte presencia y recuperación de los afectos y pasiones en la política. Es allí que el miedo, el amor, el odio y la envidia, adquieren un significado concreto y real en la conformación de relaciones entre

individuos y sobre todo en las relaciones políticas. El problema de los afectos es entendido aquí como el problema del cuerpo y su relación con el mundo, es al fin y al cabo un problema ontológico-político. La materialización de las relaciones humanas, de la realidad afectiva y pasional que se encuentra en la vida común, son constitutivas de los problemas políticos aquí presentados y generan un eje epistémico por el cual abordar dichos problemas.

La mesa así presentada, hace hincapié en diferentes aspectos y elementos políticos que pertenecen a nuestra preocupación grupal e individual.

En primer lugar, Diego Fernández Peychaux se pregunta alrededor de la causa de la justicia en el pensamiento de Thomas Hobbes. Siguiendo una lectura enfocada en la teoría de la causalidad y en los aspectos materiales del pensamiento de Hobbes, dado que la justicia es un efecto, *i.e.* algo que se sostiene con la repetición de sus causas, su ponencia se centra en analizar una problemática presente en los debates de los estudios hobbesianos: el fundamento de lo justo.

En segundo lugar, la ponencia de Julián Ramírez Beltrán se centra en analizar la premisa materialista en el pensamiento de Margaret Cavendish mediante su recuperación de los supuestos hobbesianos. Es allí que presenta la posibilidad de pensar un materialismo ontológico. A partir de una reconstrucción del problema del cuerpo, se analiza la materialización de la experiencia sensible y su deriva política.

En tercer lugar, Javier Vázquez Prieto se pregunta por el problema de la obediencia en Thomas Hobbes. Parece ser, que la mayoría de las lecturas sostienen que el miedo es la causa eficiente de la obediencia. El miedo al soberano y al regreso del estado de naturaleza, generan que los cuerpos reproduzcan y actúen aquella relación de obediencia con el poder político. Dado que tanto Hobbes y sus comentaristas hacen del miedo una causa de la obediencia cabe la siguiente pregunta: ¿Sólo se obedece por miedo? ¿Qué otras causas se encuentran en la obediencia política?

En cuarto lugar, Antonio David Rozenberg interroga el espacio en común que tiene la problematización de la multitud en la política desde José Ramos Mejía y Baruch Spinoza. Dado un materialismo explícito, biologicista del primero y afectivo del segundo, el autor busca salir de las lecturas asociadas a la pedagogía nacional y la retórica del texto de *Las multitudes argentinas*. Es allí pensar a la multitud como individuo complejo desde la filosofía de Spinoza, se encuentran elementos que hacen de aquella un sujeto instituyente de lo político.

Margaret Cavendish lectora de Thomas Hobbes

JULIÁN A. RAMÍREZ

ramirezjulian4@gmail.com

UBA-IIGG

Resumen:

El pensamiento radical del siglo XVII es un paso previo y necesario en el desarrollo de la ilustración, Cfr. Israel (2012), Jacob (1981). No obstante, ¿Cuáles son los principales rasgos epistemológicos que permiten reconocer su radicalidad? Uno de las discusiones centrales –que permite poner en evidencia, y en especial caracterizar estos rasgos – surge en la disputa sobre el materialismo, específicamente los debates en torno a la distinción entre un psicologismo materialista y una ontología materialista (i.e. dualismo cartesiano o una materialización completa del universo).

En la presente ponencia busco visibilizar las relaciones entre una filosofía natural –las discusiones y tensiones que permitieron la emergencia de una ontología materialista– y una comprensión de la constitución de la experiencia subjetiva en este marco epistemológico. Para lograr el anterior objetivo expongo las posibles comprensiones que surgen en torno al cuerpo, Cfr. Thomson (2000), Mensching (2000), Wunderlich (2016), a mediados del siglo XVII. En segunda instancia, expongo las posiciones de Thomas Hobbes expuestas, criticadas y, en algunos puntos, retomadas por Margareth Cavendish en torno a la comprensión de la experiencia de un sujeto arraigado en un mundo materializado (i.e. lo que implica la puesta en paréntesis o una suspensión del juicio con respecto a la existencia de fenómenos inmateriales), Cfr. James (1999), Hutton (1997), Sarasohn (1984). Finalmente, busco comprobar la existencia de un materialismo ontológico, de lo cual subyace un interrogante clave para el pensamiento político –la cual repercutirá al pensamiento de la ilustración–, de qué manera se vincular la materialización del mundo con las experiencias sensibles, es decir, cómo pensar la materia deseante y con capacidad racional.

Palabras clave: Materia / razón / sensibilidad / ética

El mundo no tiene descanso

DIEGO A. FERNÁNDEZ PEYCHAUX

dfernandezpeychaux@conicet.gov.ar

UBA-IIGG

Resumen

La revolución científica en marcha desde el siglo xvi trastoca las posibilidades del conocimiento. Siguiendo a Galileo, Hobbes abandona las esperanzas por conocer la esencia de la justicia y se ocupa de sus causas. Concediendo que exista eso que los escolásticos llaman esencias (diría un jactancioso Hobbes) dado que carecen de sustancia corpórea quedan por fuera de las posibilidades del conocimiento humano. Si le preguntásemos a qué se refiere nos explicaría que como las esencias no ocupan un lugar en el espacio ni se mueven (si lo hicieran serían cuerpos y no esencias) los órganos humanos del sentido resultan incapaces de percibirlos, la mente de hacerse una imagen de ellas y, en consecuencia, albergar alguna concepción para definirlos científicamente. Por lo tanto, resulta más productivo dirigir todos esos esfuerzos a un objetivo más a la mano de las facultades humanas: dar cuenta del por qué algo es justo. Desde esta perspectiva la justicia es un efecto. La teoría hobbesiana de la justicia gira en torno a un perno que por simple no pierde sus tintes revolucionarios: el problema de la justicia no radica en definir su esencia sino en reconocer su causa. Quienes hablan de esencias mienten o se embarcan en vanas empresas. En el mundo trastornado que apremia a Hobbes a escribir de política la clave no estriba en la victoria de uno de los bandos en pugnar, sino en hacer durar dicha victoria. Esto ocurre, dice Hobbes en *Leviatán*, cuando se logra cesar la disposición a luchar y la definición de lo justo permite una vida grata. La justicia que importa, entonces, no es esa que vuelva en el aire como las palabras, sino aquella que resulte capaz de ordenar el torbellino de las pasiones humanas. De modo que, si hay que hacer durar algo, mejor empezar por conocer sus causas. Una vez aprehendidas, pueden ensayarse su constante repetición. El objetivo de esta ponencia es intervenir en el debate de los estudios hobbesianos sobre el fundamento de lo justo. Para ello, se buscará analizar la obra hobbesiana sin descartar sus premisas materialistas. A partir de estas, la imagen de la espada del terrible Leviathan adquiere tintes retóricos, fantasmagóricos, que resultan sumamente esclarecedores sobre qué entiende Hobbes por lo justo.

Palabras clave: Materia / razón / justicia / retórica

Las razones de la obediencia en la filosofía política de Thomas Hobbes

JAVIER A. VAZQUEZ PRIETO

jvazquez@sociales.uba.ar

UBA, UNPAZ

Resumen

¿Por qué los hombres obedecen un mandato? Una pregunta como esta ha sido formulada desde siempre por la teoría política. La interrogación sobre las razones por las cuales los hombres obedecen las disposiciones de la autoridad pública fue –y todavía es– un problema al que las diferentes tradiciones del pensamiento político buscaron dar solución.

Thomas Hobbes fue uno de los pensadores modernos que con mayor agudeza ha reflexionado sobre este asunto, tanto por su interés en fundar una nueva “doctrina civil”, como por el carácter acuciante de este tema en la Inglaterra del siglo XVII. Una lectura muy usual de la obra hobbesiana señala que la causa de la obediencia al soberano es el miedo. Según los comentaristas que la sostienen, el temor a ser castigado, como consecuencia de la violación de una ley, inclinaría a los hombres a obedecer al Estado. De modo similar, el miedo que genera la posibilidad de retornar a la brutal condición de naturaleza, a raíz de una generalización de las conductas ilegales, induciría a los hombres a obedecer las disposiciones del soberano. Ya sea que se trate del temor al castigo o del temor al retorno de la “guerra de todos contra todos”, el miedo aparecería como el único motivo para obedecer que tienen los hombres.

Es indudable que para Hobbes el miedo es una de las pasiones más relevantes, y así lo entiende la mayoría de sus comentaristas. Hobbes señala –incluso– que ella es la pasión “que se debe tener en cuenta”. Pero podríamos preguntarnos ¿será el miedo el único motivo que existe para obedecer, según Hobbes? Situado en esta perspectiva, el objetivo de esta ponencia es realizar una contribución al debate sobre los motivos que existen en la filosofía política hobbesiana para que los hombres obedezcan.

Palabras clave: Pasión / miedo / esperanza / obediencia

Ramos Mejía y Spinoza: una lectura de la multitud como individuo complejo

ANTONIO DAVID ROZENBERG

antonioidavidrozenberg@gmail.com

UBA-IIGG

Resumen

En el presente trabajo se establece una preocupación común entre José Ramos Mejía y Baruch Spinoza. En *Las multitudes argentinas* (1899) Ramos Mejía hace de la multitud un agente de la política que, por un lado, genera la emancipación y, por otro, establece las peores tiranías. Desde una posición conservadora es que va a analizar el fenómeno de la multitud desde la independencia hasta el roquismo. Ciertas lecturas de este libro en particular tienden a calificar a Ramos Mejía de un funcionario de Roca cuyo objetivo era dar un marco teórico a las políticas oligárquicas establecidas en su gobierno (Terán, 1991,2000,2008; Rodríguez Pérsico, 2008; Salessi, 1995). Pero por otro lado se encuentran lecturas que centran el carácter retórico del texto, generando —creemos— una figura más compleja del autor y de su objeto de estudio: las multitudes (González, 1999; Montenegro 2017). En este sentido, es que la discusión se centra entre sí el *paradigma de la pedagogía nacional* determina el estudio de Ramos Mejía por sobre el carácter analítico del fenómeno de las multitudes y de sus contradicciones.

Por otro lado, ya en el siglo XVII Baruch Spinoza había pensado a la *multitudo* como sujeto político instituyente de lo político (Chauí, 2003). Tanto él, como otros —Hobbes, Maquiavelo, etc.— había pensado el rol de la multitud y al mismo tiempo su politicidad o consecuencias políticas. Para Spinoza, la multitud puede ser entendida como un individuo complejo de múltiples singularidades que se encuentran en movimiento y reposo sosteniendo una identidad —en tanto está a su alcance (E3P6)— conflictiva dado su carácter re-compositivo (Balibar, 2018). En cualquier caso, la multitud siempre es un cuerpo formado por singularidades, potencias y cuerpos e ideas que instituyen lo político. Al mismo tiempo, Spinoza hace de las pasiones y los afectos el trasfondo de una historia política. El odio, la envidia, el amor y la tristeza no son cosas extrañas, sino que pertenecen a la esencia de las cosas, de las relaciones entre individuos. Es allí que no elimina las pasiones y los afectos de la vida política, por el contrario, son el fundamento de lo político y del entramado relacional individuante que determina la vida en común.

Ahora bien, retomando a Ramos Mejía nos encontramos con una caracterización del fenómeno de las multitudes desde una posición biologicista. Sus referencias se centran en un diagnóstico médico o simplemente apoyados en las investigaciones científicas de la psicología social del siglo XVIII. De todas formas, este análisis científico no prescinde de los afectos y las pasiones. Por el contrario, las hace parte de la vida política y entiende su rol tanto en la historia de la emancipación de la argentina como en su decadencia. Esto es lo que Gonzales (2005) denominó un cientificismo trágico, donde la retórica del texto disloca sus propias bases biologicistas. Por lo tanto, Ramos Mejía posee un positivismo extraño, una biología que cede, se contradice y habita un espacio intermedio con una restitución de las pasiones en la historia argentina.

Es allí que se encuentra un espacio común para poder pensar una lectura teórica política de Ramos Mejía mediante Spinoza. No estamos hablando de hacer un análisis metafórico y metonímico de *Las multitudes argentinas* dando un espacio a la retórica del texto y a sus contradicciones inmanentes (González, 2005; Montenegro 2017). Lo que se plantea es lo siguiente: tanto Ramos Mejía como Spinoza reconocen el rol de la multitud como agente político y como individuo complejo. Este espacio común habilita una lectura de *Las multitudes argentinas* desligada de las conceptualizaciones de la historia de las ideas y de la lectura de los supuestos retóricos. Centrarse en los aspectos teórico políticos a partir de Spinoza, permite visibilizar elementos que son tomados como contradictorios en una habitabilidad conflictiva. Es decir, la restitución del agente colectivo dentro de una pedagogía nacional por parte de la historia de las ideas, sumado a la sospecha de la retórica del texto que deja de lado los supuestos biologicistas y al mismo tiempo al agente colectivo, no llegan a comprender el fenómeno de la multitud como agente político.

Spinoza, por el contrario, nos permite a la vez sostener un agente colectivo instituyente en *Las multitudes* y al mismo tiempo sostener un entramado relacional que deja de lado el fatalismo biologicista. Si bien, esta ponencia supone una primera aproximación a una lectura spinozista de *Las multitudes*, la presencia de la restitución de un agente colectivo entendido como individuo complejo permite pensar a la política desde el lugar que ocupan las relaciones afectivas y pasionales.

Palabras clave: Ramos Mejía / Multitud / Spinoza

Panel 10: Contornos de la cuestión política. Identidades, tradiciones y escenas deliberativas

Coordinadora

MARIANA CANÉ

Resumen

¿Qué es la política? Los trabajos que componen el presente panel estudian procesos tan disímiles como un acto electoral o una insurrección violenta, con el objetivo de poner en debate diferentes respuestas posibles a este interrogante inicial. En efecto, se parte de nociones clave del pensamiento político contemporáneo argentino, como las de identidades y tradiciones políticas, regeneracionismo (Aboy Carlés), lazo político (Slipak) o escenas deliberativas (Plot), para iluminar las distintas aristas de lo que podemos denominar como *cuestión política*.

Este panel busca, a partir del estudio de casos históricos, poner en diálogo nociones deudoras del pensamiento político posfundacional (Marchart) que permiten dar cuenta de aquellas aristas de la política desde una perspectiva desesencializada del orden social, privilegiando la centralidad del conflicto –en su vínculo tensional con la dimensión del consenso– y su productividad a la hora de comprender –y, también, de aprehender– las dinámicas relaciones que diversos agrupamientos sociopolíticos pueden establecer al interior de una comunidad dada. Desde esta óptica, se entiende que el estudio de los fenómenos políticos no puede meramente circunscribirse a los límites de las instituciones definidas como políticas, en un sentido restringido. Precisamente, la forma de comprender dichos fenómenos aquí sugerida permitiría, por ejemplo, indagar en los vínculos y relaciones entre identidades políticas que *prima facie* pueden ser consideradas antitéticas e irreconciliables (*e.g.* peronismo-antiperonismo o clivajes oficialismo-oposición). En definitiva, esta apuesta analítica pretende contribuir a dar forma a un abordaje no –o, al menos, poco– normativista de la política y de lo político.

Así pues, se partirá de la noción de identidad política, entendida aquí como un programa de investigación que busca indagar acerca de los diferentes modos en que se construyen solidaridades internas y diferenciaciones externas en los agrupamientos colectivos que pugnan por definir aspectos de los asuntos públicos y cuya conformación atraviesa los límites de las instituciones políticas –en su sentido restringido–. Desde esta perspectiva, se estudiará el populismo como una lógica política identitaria particular, que se diferencia de otras gracias a sus características principales, de entre

las cuales sobresale su dimensión regeneracionista (Aboy Carlés). Se sostiene, además, que la peculiaridad de este proceso reside en la constante redefinición del *demos*, es decir, en un proceso que alterna entre incorporación y expulsión del adversario en la comunidad política legítima. En ese sentido, la capacidad regeneracionista de los populismos es lo que diferencia fundamentalmente a estos de, por ejemplo, las formas identitarias totalitarias, donde la frontera solidaria es mucho más rígida y se construye un enemigo irreductible que no es pasible de ser asimilado por el propio campo.

No obstante ello, también es posible que los populismos convivan con un proceso de ascendente polarización, cuestión que puede tender a rigidizar progresivamente las fronteras identitarias y a abrir la puerta a manifestaciones de radicalización política. De este modo, a través del análisis de diversos casos históricos argentinos y de otros países de la región –como la caída de Perón en 1955, la radicalización de peronismo en la década de 1960 y, a su vez, el surgimiento de distintas disidencias electorales y armadas en Colombia–, este panel procura indagar la relación entre radicalización política, populismo y regeneración identitaria. En este orden de ideas, también resulta importante destacar la relevancia teórica de la noción de lazo político, en tanto ayuda a auscultar las distintas maneras en que las identidades políticas problematizan y reestructuran la configuración interna de una comunidad política determinada.

Por otra parte, la categoría de escenas deliberativas (Plot) busca dar cuenta de la lógica acontecimental de la deliberación pública, entendida como un aspecto neural de la forma de sociedad democrático-política. Partiendo de una concepción de la política que excede también los límites de lo estrictamente institucional –pero sin soslayarla como dimensión relevante o, incluso, como punto de partida analítico– esta perspectiva analítica permite estudiar un proceso como el de las elecciones legislativas de octubre de 2001 en Argentina, dirigiendo la mirada a su condición de deliberación pública, de apertura de un tiempo público en el que se pusieron en juego (en el centro de la atención público-política) una pluralidad de principios organizativos de la vida colectiva. Aquella categoría tiene la potencialidad –al retomar el enfoque analítico de la teoría lefortiana de la democracia– de aprehender la política (específicamente la democrática) como configuración de una forma de sociedad dada, a la vez que prestar atención a los tipos particulares de acciones, instituciones y actores definidos como políticos en su sentido restringido (que, como en nuestro caso, incluye los procesos de elección de representantes).

En resumen, las ponencias que reúne este panel buscan –desde diversos enfoques teóricos– estudiar procesos sociopolíticos desde una perspectiva compartida que problematiza los alcances de una definición restringida de la política (como conjunto de instituciones o como esfera de lo social topográficamente delimitada en el espacio social). En este sentido, las de identidades políticas, lazo político y escenas

deliberativas constituyen nociones clave en esta empresa, cuyo norte es repensar la política (y su vínculo con lo político), como consenso y como conflicto, como sedimentación, a la vez que como reactivación, en fin, como un conjunto de prácticas, actores, discursos y modos de gestionar los límites identitarios en los que se define el orden de lo común para un agrupamiento dado.

Palabras clave: Identidades políticas / Populismos / Lazo político / Escenas deliberativas

Máscaras falsas, identidades verdaderas. Algunas anotaciones sobre disidencia y alteridad

CRISTIAN ACOSTA OLAYA

cjcostao@gmail.com

IDAES-UNSAM/CONICET

Resumen

Hablar de disidencia, en la mayoría de los casos, parece remitir a una categoría auto-evidente. En efecto, los disidentes –se supone– son aquellos que, por diversos motivos, configuran una organización o agrupación política paralela a la de su procedencia. Sin embargo, nunca queda claro cuáles son sus rasgos particulares: ¿son disidentes sólo aquellos que toman el nombre de su organización de procedencia o el cambio de rúbrica los convierte simplemente en una nueva identidad política?; la disidencia, ¿se considera siempre a sí misma como tal o, en cambio, se atribuye ser la verdadera representante de una heredad pervertida (falseada) por sus antiguos dirigentes?

Las anteriores preguntas nos sirven de insumo para realizar, desde la sociología de las identidades políticas (Aboy Carlés 2001), una acotada reflexión sobre la disidencia. Proponemos entender aquí a la disidencia como aquel proceso por el cual *una parte* de una agrupación política, al estar en desacuerdo con la dirigencia o con destacados miembros de su organización, se autoproclama como la auténtica representante de la misma. En este sentido, creemos que los disidentes tienden a considerar a sus antiguos dirigentes y compañeros como traidores de la “verdadera causa” de la agrupación de proveniencia, usurpadores ilegítimos y, finalmente, cómplices de una alteridad otrora más general.

Por lo tanto, y sirviéndonos de algunos términos brindados por Rousseau, sugerimos pensar que la alteridad identitaria del disidente –representada principalmente por los usurpadores– ocupará el lugar del “tirano”, entendido como aquel que “se arroga la autoridad regia sin derecho a ella”: “*tirano* y *usurpador* son dos palabras perfectamente sinónimas” (Rousseau 2012: 328). Las disidencias, entonces, se arrojarían tener el derecho exclusivo de dicha “autoridad regia”, aduciendo encarnar y erigir los valores de una tradición o heredad mancillada (por los usurpadores).

Consideraremos que esta incontestable fijación por una verdadera heredad representa la forma en que los disidentes establecen una ruptura con sus copartidarios; o dicho en otros términos, para una disidencia, lejos denominarse como tal, los disidentes son siempre los usurpadores –en tanto traidores de la heredad–. Todo lo anterior, en

definitiva, nos servirá para presentar dos cuestiones a tratar: en primer lugar, que es posible evidenciar tanto la disputa por el *demos* legítimo como la tensión entre *plebs* y *populus* al interior de identidades políticas puntuales; y en segundo lugar, hacia su exterior, las disidentes configuran un procesamiento de la alteridad que deja un reducido lugar para su *regeneración*, especialmente la incorporación de los antiguos copartidarios. Muchas veces este reducido margen regeneracionista tiene que ver también por la reticencia y resistencia que generan la misma disidencia en sus otredades.

Palabras clave: Identidades políticas / Disidencia / Tradiciones políticas / Regeneración

La deliberación en debate. Las elecciones legislativas de 2001 en Argentina como escena deliberativa institucionalizada

MARIANA CANÉ

cane.mariana@gmail.com/mcane@unsam.edu.ar.

IDAES/UNSAM - CONICET - UBA

Resumen

Las elecciones legislativas de 2001 en Argentina son recordadas como las del “voto bronca”, a raíz del alto porcentaje de votos blancos y nulos y la baja concurrencia de votantes. Esta clave de lectura –que ha perdurado en el tiempo– explicó el resultado de esas elecciones como un producto del descontento unánime de “la gente” respecto de “los políticos” en general, a la vez que ha dejado de lado el desempeño de los votos positivos. Aquí, sin soslayar la magnitud y novedad de aquel guarismo, proponemos revisitar el proceso electoral de 2001 dirigiendo la mirada este último aspecto (el de los votos positivamente emitidos a favor uno u otro candidato), a partir de la reconstrucción de los principales argumentos esgrimidos en los discursos de aquellos dirigentes políticos que resultaron electos. Con ello se pretende recomponer las polémicas establecidas en los discursos de dichos actores políticos en torno a dichas elecciones, entendiendo que la perspectiva de estos enunciadores ha sido una dimensión poco atendida en las investigaciones sobre el periodo y que en esos conjuntos de argumentos entraron en disputa las definiciones de “la crisis” (qué estaba en crisis, cuáles eran sus causas, cómo conjurarla) que delinearían el devenir de las políticas públicas tanto a fines del gobierno de la Alianza, como en la sucesión de presidentes de fines de 2001 y, finalmente, la presidencia de un año y medio de Eduardo Duhalde. Por un lado, esto permite echar luz sobre el proceso de deliberación pública en que se gestaron estas elecciones y en el que sus resultados fueron interpretados. Por el otro, porque para comprender los sucesos de fines de 2001 y, especialmente, la recomposición posterior, es preciso ahondar en los modos en que los discursos políticos disputaron por definir la crisis y los posibles modos de conjurarla. Nuestra hipótesis de trabajo es que esa polémica por construir la crisis (dotarla de sentido, conformado consensos en torno a ciertas políticas públicas) comenzó a gestarse mucho antes de diciembre de 2001 y que las elecciones legislativas de ese año constituyeron una instancia clave al respecto.

Para llevar a cabo esta propuesta, se construyó un *corpus* compuesto por piezas discursivas de los principales candidatos a senadores y diputados de la provincia y la ciudad de Buenos Aires (*i.e.* Raúl Alfonsín, Eduardo Duhalde, Rodolfo Terragno, Vilma Ibarra y Leopoldo Moreau), obtenidos a partir del relevamiento de una serie de materiales (Arnoux, 2013) conformados por notas de opinión y periodísticas radicadas en la sección “Política” y “El País” de los tres principales periódicos de tirada nacional (La Nación, Clarín y Página/12), publicados durante los meses de septiembre y octubre de 2001. La delimitación de dicho *corpus* se realizó a partir de la identificación en los materiales relevados de aquellas piezas discursivas en que se tematizó el objeto “la crisis” y otros asociados (*e.g.* “el modelo”). Esos fragmentos fueron analizados desde dos dimensiones: a) la construcción discursiva del adversario o contradestinatario (Verón 1997) y b) la caracterización de aquellos objetos (especialmente, “la crisis”).

El estudio de los discursos políticos en la coyuntura electoral de octubre de 2001 permite dar cuenta de la pluralidad de sentidos sobre la crisis que había en disputa hacia fines de ese año. Junto al “voto bronca”, la recomposición de la disputa discursiva por “el modelo” (entre los candidatos que más votos obtuvieron y entre éstos y los principales referentes de la Alianza gobernante) revela que lo que estaba en debate en las elecciones de 2001 eran los propios horizontes comunitarios, entendidos como aquellos principios organizativos que rigen la vida colectiva. Si entendemos –junto con Plot (2016)– que diciembre de 2001 constituyó una escena deliberativa (es decir, un tiempo-espacio en el que un acontecimiento produce un desplazamiento en los modos de concebir el estado de cosas a nivel comunitario), también es preciso llamar la atención sobre los comicios de 2001 en su estatuto de escena deliberativa, en este caso, institucionalizada.

La de escenas deliberativas institucionalizadas –como uno de los componentes clave de la forma de sociedad democrático-política– es una noción que dirige la mirada analítica hacia el proceso de apertura de un tiempo público en el que se ponen en juego (en el centro de la atención público-política) una pluralidad de horizontes que supone, por ejemplo, una elección de representantes políticos. Las elecciones legislativas de octubre de 2001 en Argentina pueden ser analizadas más allá de la centralidad del “voto bronca”, para recomponer los múltiples conjuntos de argumentos en torno a la crisis que se pusieron en juego en la campaña en los discursos políticos de los principales dirigentes que resultaron electos. Esta escena deliberativa institucionalizada es revisitada como una instancia clave en el camino hacia la escena deliberativa (no institucionalizada) abierta en diciembre de 2001 –con los episodios de protesta social del 19 y 20, la declaración del estado de sitio y la posterior renuncia del presidente Fernando De la Rúa– y como un punto de clivaje fundamental para comprender la desestructuración del consenso fiscalista (en el que se basaron las políticas públicas del

gobierno de la Alianza) y la paulatina consolidación del consenso mercadointernista (que fue tomando forma desde fines de diciembre de 2001 en adelante).

Palabras clave: Crisis de 2001 / Elecciones legislativas 2001 / Discursos políticos / Voto bronca

Un acercamiento a la violencia como lazo político. El semanario “Compañero” y el peronismo en los años 60 en Argentina

ANDRÉS N. FUNES

funes.andres.n@gmail.com

IDAES/UNSAM – CONICET

Resumen

Uno de los interrogantes que más han acuciado a la disciplina historiográfica argentina y extranjera es la relación entre el peronismo y la violencia política en la Argentina del periodo 1955 – 1973, espacio que media entre el exilio y el regreso de Juan Domingo Perón a este país. Uno de los primeros trabajos que abordaron esta cuestión es el de Daniel Lutzky y Claudia Hilb, *La nueva izquierda argentina: 1960-1980*, libro fundacional en los estudios del pasado reciente argentino. Con gran maestría, los autores tratan de comprender el proceso de nacimiento, crecimiento y muerte de la “nueva izquierda de los años 60” en Argentina. Es la violencia el eje que vertebra este amplio recorrido por la forma en que pensó y actuó un sector para nada minoritario de la juventud argentina entre los sesenta y ochenta.

Unos años más tarde, en 1986, María Matilde Ollier escribe *El fenómeno insurreccional y la cultura política*. Poniendo el foco casi con exclusividad en la revista *Cristianismo y Revolución*, la autora pretende iluminar la visión de sociedad, la sustitución de la política por la guerra y la concepción de peronismo que animó a las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR), a las Fuerzas Armadas Peronistas (FAP) y Montoneros, tres experiencias revolucionarias de los años setenta. Al igual que sucede con el trabajo anterior, aquí ocupa un lugar privilegiado la violencia. Ella le permite a la autora recrear la escenificación del espacio comunitario y las tentativas para reformarlo que intentaron llevar a cabo aquellos grupos ligados al peronismo.

Por último, el tercer antecedente que debe mencionarse es *Política y/o violencia* de Pilar Calveiro, editado en 2005. Aquí la autora busca examinar las circunstancias políticas que llevaron al último golpe de Estado en la Argentina. Calveiro trata de comprender las prácticas y responsabilidades que tuvieron los grupos guerrilleros en el fatídico desenlace del 24 marzo de 1976. También la concepción de violencia es estructurante de este análisis.

Estos trabajos, enumeración que no pretende ser exhaustiva,¹ tienen un común denominador: intentaron explicar el fenómeno de la violencia política en la Argentina de los años sesenta y setenta circunscribiéndose al periodo 1969-1976. Orientados a explorar el periodo que media entre el “Cordobazo” y la última dictadura militar de 1976, pusieron el foco específicamente en las formaciones políticas ligadas a las experiencias autopresentadas como revolucionarias, tanto marxistas como peronistas, y la relación que éstas entablaron con las prácticas violentas. Estas investigaciones, empero, no permiten contestar algunas preguntas: ¿qué sucede con la violencia en el periodo previo? ¿De qué forma la entendieron y practicaron grupos autoidentificados como revolucionarios en los años anteriores a 1969? En definitiva, ¿pueden extrapolarse las conclusiones del ciclo que se abre con el “Cordobazo” y se cierra con el golpe de Estado de 1976, al intervalo 1955-1968? Nuestra respuesta es negativa.

Reconociendo la importancia que presentan estos trabajos y otros² para el campo de estudios acerca de la violencia política durante el periodo 1955 – 1976 en Argentina, en este artículo buscamos abordar esta cuestión de otra manera. Comenzamos postulando que la violencia constituye la manifestación de un lazo político,³ independientemente de sus puestas en escena o de manifestaciones prácticas. Esto conduce a dejar a un lado las valoraciones normativas que puedan tenerse sobre la violencia. Asimismo, buscamos escapar a la tentación de ver en la violencia un comportamiento meramente irracional o, incluso, caer en su opuesto: hallar ahí la más crasa expresión de una razón instrumental. Buscamos examinar los contornos que tomaron esas gramáticas de la violencia en un sector del movimiento peronista de los años sesenta en la Argentina: el de aquellos que se autoidentificaban como revolucionarios. Para ello, recurriremos al semanario político *Compañero*, publicación de referencia para el sector del movimiento liderado por Juan Domingo Perón que se definía a sí mismo como revolucionario en los primeros años sesenta argentinos.

El trabajo está dividido en tres grandes partes. En la primera, haremos una breve presentación de *Compañero*, subrayando su relevancia para comprender algunas de las dinámicas por las que atravesó el peronismo en la década del sesenta. Luego, teniendo en mente la forma en que toma cuerpo una primera dimensión de la violencia como lazo, introduciremos las polémicas que generó en el semanario el lanzamiento de la

1 Otros trabajos podrían igualmente ser mencionados: Vera Carnovale (2011), Daniela Slipak (2015) y Esteban Campos (2016). Aún con sus diferencias específicas, ellos analizan la violencia en los años sesenta. Para ahondar en un análisis de diversas producciones historiográficas acerca de la violencia política para el periodo 1969-1983, recomendamos, Juan Carlos Romero (2005).

2 Trabajos como los de Samuel Amaral (1993), Marcelo Raimundo (1998), Julio César Melón Pirro (2009), Alejandro Nieto (2009) y Anabella Gorza (2018), si bien han auscultado las prácticas violentas en Argentina en el periodo 1955 – 1969, han privilegiado las manifestaciones efectivas de los actos violentos –sabotajes, terrorismo, etc.– por sobre la pregunta teórica acerca de la violencia.

3 Para esta elaboración teórica, el trabajo de Slipak (2019) sobre política y violencia en la obra de Hannah Arendt ha sido un insumo fundamental.

segunda etapa del Plan de Lucha de la Confederación General del Trabajo (CGT) y la posibilidad de que ésta se divida. En la tercera, finalmente observaremos de qué forma en *Compañero* se entiende que debe ser respondida la violencia emanada del Estado y, también, cómo se concibe la aplicación aislada de la violencia.

Palabras clave: Peronismo / Violencia / Años sesenta / Compañero

Sobre populismo, regeneracionismo y radicalización política: cuestiones en torno a 1955

PABLO PIZZORNO

ppizzorno@gmail.com

CONICET-IDAES/UNSAM-UBA

Resumen

El primer peronismo constituye un caso prototípico de los populismos clásicos latinoamericanos. Si bien en torno a él existe una amplia gama de estudios, no son tantos los que examinan la matriz populista desde una mirada relacional, esto es, a través del vínculo entre peronismo y antiperonismo como identidades políticas.

Es sabido que dicha etapa se caracterizó por una intensa polarización que, a través de los años, evidenció una radicalización de las posturas del oficialismo y de la oposición. Este proceso se manifestó tanto en la aplicación de crecientes restricciones gubernamentales a la participación opositora como en la adopción de estrategias extra-institucionales por buena parte del campo antiperonista, principalmente a partir de la segunda presidencia de Perón, que habilitó la introducción de expresiones de violencia política hacia los últimos años de gobierno. La pregunta por la radicalización, si se quiere de tradición más politológica, es aquí abordada desde una reflexión de tipo identitaria que se concentra en las concepciones predominantes en uno y otro campo.

Contra la mirada clásica de la historiografía del período, la radicalización del régimen a la que se hace referencia no constituyó un proceso lineal y ascendente. A lo largo de toda la década peronista, el gobierno alternó momentos de fuerte agresividad política con otros de distensión y búsqueda de recomposición de la convivencia democrática. Este mecanismo, que se inscribe en la operación “regeneracionista” que Aboycarlés atribuye a los regímenes populistas, fue permanente a lo largo del período y signó la relación entre el gobierno y la oposición.

La crisis final del invierno de 1955, previa al golpe militar de septiembre, condensa en pocos meses esta peculiar dinámica política. Tras el bombardeo a la Plaza de Mayo del 16 de junio, el gobierno convocó a una “pacificación” que fue acompañada de señales de distensión a la oposición. Dicha medida tenía por objetivo aislar a los sectores más beligerantes del campo antiperonista y habilitar un espacio de “oposición leal” que prestara legitimidad al gobierno y no alimentara las conspiraciones junto a los militares rebeldes. Sin embargo, la mayoría de la oposición vio en la propuesta presidencial una señal de debilidad y reclamó la salida de Perón como condición excluyente para llevar

adelante una verdadera pacificación. El fracaso de estas gestiones derivó en el famoso y beligerante discurso del “cinco por uno” de Perón del 31 de agosto.

La violencia de las palabras de Perón reveló el final de la propuesta de pacificación y la incapacidad del gobierno para recomponer una crisis política ya terminal. El proceso que va de la pacificación al “cinco por uno” opera como “una caricatura grotesca del mecanismo populista”, extremando los mecanismos que alternan entre la ruptura y la conciliación, y volviendo rígidas aquellas fronteras que años atrás se mostraban más laxas y permeables.

El desarrollo de este recorrido se diferencia de la clausura del mecanismo populista que describe Laclau en relación a los últimos años del primer peronismo. Esta perspectiva es similar a la descrita por de Ípola, a pesar de la distinguida polémica que ambos autores sostuvieron en torno al peronismo y al populismo en general. No obstante, antes que el cierre de los mecanismos populistas, lo que la coyuntura de 1955 revela es su particular intensificación, al punto tal que permite preguntarse sobre su continuidad como tales. En otras palabras, en el invierno de 1955 es el uso extremo de los mecanismos de alternativa inclusión y exclusión del adversario político lo que pone en tela de juicio la subsistencia de la lógica populista antes que su supuesta clausura.

En el campo antiperonista, la conflictiva coyuntura de 1955 revela la presencia de los llamados “comandos civiles”, sobre los que tampoco existe una abundante producción historiográfica. Su aparición representa el desenlace del proceso de radicalización antiperonista y de la introducción de la violencia política como estrategia avalada por muchos de sus miembros. Sin embargo, su carácter fue ante todo instrumental y su mecanismo de reclutamiento fue eminentemente individual y voluntario. Antes que un vínculo orgánico y directo, las relaciones entre partidos opositores y comandos civiles se dieron de forma clandestina y no como “brazo armado” de dichas fuerzas.

En líneas generales, el escenario de 1955 revela la incapacidad de los sectores más dialoguistas de uno y otro campo para establecer mecanismos de descompresión política. La distancia insalvable entre oficialismo y oposición en los ámbitos institucionales reproducía la división palpable en el seno de la sociedad, donde la exaltación de los partidarios también alimentaba las inflexibles actitudes de las fuerzas políticas. El proceso de radicalización, de este modo, afectaba a la totalidad del espectro político sin que nadie pudiese gobernarlo completamente.

Palabras clave: Peronismo / Populismo / Regeneracionismo / Radicalización

Panel 11: Figuras retóricas, metáforas y formas del mal en el pensamiento político moderno y contemporáneo

Coordinador

ALEJANDRO E. GUNSBER

Resumen

El mal es algo privativamente humano. Ninguna otra especie sobre la tierra utiliza esta categoría para referir a hechos, acciones o personas. El problema del mal, en primera instancia, remite a su definición. ¿Qué es el mal? Históricamente las respuestas han sido diversas. El maniqueísmo definió al mal en oposición al bien o mejor dicho, consideró al mal como las fuerzas de la oscuridad que se enfrentaban a las fuerzas de la luz o del bien. Esta perspectiva fue el punto de partida para Agustín de Hipona quien concluyó que el mal no posee una entidad en sí misma, sino que se caracteriza por la ausencia de bien. De aquí se desprende una de las acepciones populares más antiguas del mal como algo imperfecto o incompleto.

Más allá de sus diversas configuraciones, el mal ha estado íntimamente emparentado con la moral y la religión. Ambas, tienen un papel importante a la hora de cristalizar aquellas cosas que han de ser reputadas como males en un conglomerado humano en un momento histórico determinado. De hecho, es difícil pensar el mal político como algo completamente secular sin sustratos o contaminaciones de estas esferas. Un ejemplo de ello podría apreciarse en las leyes que castigan los asesinatos y las políticas públicas que protegen y promueven la vida al interior en la sociedad. Si bien existe una justificación que puede tener una raigambre liberal o en la dignidad humana, también poseen cierto tinte religioso.

¿Es posible pensar el mal exclusivamente en términos políticos? Si es posible, ¿En qué consiste el mal político en sí? ¿Qué es aquello que lo provoca? Safranski (2014) ubica como causa del mal a la libertad humana. Quizás este sea el hiato principal del mal político. El mal existe porque existe libertad y la libertad es la piedra angular del pensamiento político moderno y contemporáneo y sus instituciones.

De Wijze (2019) define al mal político como “an account of secular evil which applies to ideologies or world views; that is, to those which have a profound and malevolent effect on the behaviour of individuals and the shaping of their characters through warping the moral landscape” (p.167). En otras palabras, el mal político se articula con

cosmovisiones que tienen un correlato en la conducta humana y prácticas sociales cuyo carácter y resultados son negativos. A primera vista aparecen ejemplos como las atrocidades cometidas por el régimen nazi, las violaciones a los derechos humanos cometidas por varios gobiernos autoritarios en América Latina o los genocidios cometidos en Armenia o Ruanda. Empero, existen otras configuraciones posibles menos evidentes y, quizás, más subjetivas.

Thomas Hobbes analiza en el primer diálogo del *Behemoth* (1668) las causas de la guerra civil inglesa acaecida durante 1642 y 1649. Según el filósofo inglés algunas de las causas de la sedición y corrupción del pueblo se encuentran en los púlpitos protestantes, en la obediencia a Roma, en textos antiguos que glorificaban cierta idea de libertad en detrimento de la monarquía y en el desconocimiento general de los súbditos de sus deberes frente a la Corona. Cabe recordar que el propio Hobbes al inicio del *Leviathan* (1651) señala a la sedición como la enfermedad del cuerpo político y a la Guerra Civil como su muerte. De aquí que cualquier elemento que ponga en entredicho al soberano es reputado por el pensador de Malmesbury como un foco de mal político. Estos males estrictamente políticos, puesto que a Hobbes no le interesa el gobierno de las almas, tienen su origen en la libertad de los hombres y su propia naturaleza. Por este motivo, la propuesta hobbesiana radica en una férrea limitación de la libertad humana.

Siguiendo esta línea es posible ver otro ejemplo en *Los Federalistas*. A la hora de pensar en las facciones, uno de los principales focos de inestabilidad política y de amenaza al bien común, Madison ubica a la libertad y a la propiedad privada como causas centrales de este fenómeno. Los gobiernos existen para asegurar ambos, por lo que se desprende que el mal político es algo imposible de erradicar.

Más contemporáneamente podemos citar algunos ejemplos adicionales. En los últimos años se ha hecho evidente cierta fatiga en las democracias liberales republicanas occidentales. Ejemplo de ello es la emergencia de rupturas populistas en distintas latitudes. Desde la perspectiva de quienes suscriben a las democracias liberales republicanas los populismos representan un mal para las instituciones vigentes y las libertades individuales. Por el contrario, para quienes ven en los populismos manifestaciones de genuina democracia ven en las instituciones liberales y republicanas espacios de opacidad y limitación a la soberanía popular. Entre medio de ambos, asoma la amenaza de la tecnología como instrumento capaz de manipular el flujo de información que los ciudadanos reciben en las redes sociales.

Otro ejemplo contemporáneo aparece en el resurgir de los nacionalismos y las secuelas del multiculturalismo. En varios sectores de la sociedad en países como Inglaterra o Ucrania, la visión y construcción del otro “extranjero” esta cargada de subjetivismos peyorativos que lo transforman en una amenaza para la construcción y mantenimiento

de la Nación. Asimismo este problema político se mezcla con elementos religiosos al considerar los efectos del fundamentalismo religioso.

Finalmente señalaremos como un ejemplo adicional la problemática asociada al medio ambiente y las políticas y prácticas llevadas a cabo por los distintos gobiernos.

El objeto de este panel cerrado es profundizar sobre algunas de estas configuraciones, metáforas y figuras del mal político. Se inscribe dentro del marco de un proyecto de investigación que lleva más de cuatro años y que intenta explorar cómo ha sido conceptualizado el mal político, sus rupturas y continuidades.

Palabras clave: Democracia / Mal / Desobediencia / Bien Común / *Greenwashing*

Que el mal controle al mal. El pragmatismo frente al mal político en Los Federalistas

ALEJANDRO E. GUNSBURG

agunzburg@gmail.com

UAI / UBA

Resumen

Desde el Medioevo en adelante el mal cometido por los hombres encontró su origen en la libertad. El libre arbitrio, como don divino, fue el elemento utilizado para vincular las acciones con la forma en la cual eran concebidos sus resultados. En otras palabras, la libertad humana traducida en libre arbitrio para elegir cursos de acciones ha sido considerada como la fuente del mal humano.

Si el mal es algo humano, necesariamente tendrá su correlato político. Las tiranías y acciones viles de los gobernantes se justificaron como un resultado de los pecados humanos. En la misma línea se puede apreciar la concepción del pueblo y su evolución. Durante los siglos XII y XIII el sujeto popular era considerado como un menor de edad incapaz de tomar decisiones. De allí que el gobernante, quien a su vez encarnaba la voluntad de Dios, actuase como un padre o un tutor del pueblo. La emergencia de la doctrina de la soberanía popular derrumbó esta concepción. Empero, el problema del libre arbitrio y sus consecuencias políticas permanecieron latentes.

¿Cómo conciliar el bien común con sujetos que son capaces de obrar mal o contrariamente al bien de la comunidad? Las respuestas de corte más roussoniano bregaron por conjunción de ambos con una primacía de lo general sobre lo particular. Otra posibilidad fue la de restringir la participación política en función de distintos criterios.

Ambas soluciones son difíciles de llevar adelante. La solución al estilo Rousseau implica una fuerte transformación del carácter humano para que entienda que la comunidad es el marco de referencia necesario para su realización. Siguiendo el razonamiento Benjamin Constant, las condiciones de la Modernidad (y más aún a partir de la Revolución Industrial) hacen harto difícil semejante modelo de ciudadanía. La solución excluyente tampoco es factible si consideramos que el común denominador de las Revoluciones Burguesas de los siglos XVIII y XIX fue la soberanía popular. Asimismo, la teoría liberal de los derechos preexistentes a la comunidad política dificulta sostener el argumento de la restricción. Asimismo, dentro de las soluciones restrictivas podemos considerar al absolutismo. Hobbes, máximo exponente de esta

corriente, tampoco pudo lidiar completamente con el problema planteado por la libertad. La existencia de un fuero interno en el cual los hombres puedan expresar sus ideas deja abierta la puerta a la posibilidad de la sedición. De hecho, ya sea por revoluciones desde arriba o desde abajo, los gobiernos absolutistas han caído.

Existe una solución adicional que podríamos denominar realista encarnada, entre otras opciones, en los escritos de Madison, Jay y Hamilton. Los Federalistas comprendieron muy bien la relación entre libertad y mal al entender el doble problema detrás de los gobiernos populares. Por un lado, existe el mal que puede cometer cualquier gobernante, problema común a cualquier forma de gobierno. Por el otro lado está el mal que puede derivarse de los ciudadanos. Esta idea queda condensada en el reconocido Federalista 51:

If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controuls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: You must first enable the government to controul the governed; and in the next place, oblige it to controul itself (Madison, Jay & Hamilton; 2003, p. 252)

El sustrato detrás de los *founding fathers* es una antropología negativa que obliga a pensar un diseño institucional capaz de lidiar con ella. De allí que los autores breguen por un doble control. Ahora, cabe preguntar. ¿Es posible que un diseño institucional con doble control sea capaz de resolver el problema del mal político? ¿Puede seguir considerándose realista una solución que elimine el problema del mal? La propuesta de los pensadores norteamericanos es pragmática. En el Federalista 10 se desarrolla el problema de la facción. A la hora de describir de las causas que producen las facciones, Madison señala a la libertad y a las diferencias de opiniones. Detrás de ellas está la razón más importante: la diferencia en la propiedad. Aquí se ve el carácter realista y pragmático puesto que las diferencias en la propiedad son producto de las distintas capacidades naturales de los individuos. Asimismo, la existencia de los gobiernos estriba en proteger la propiedad privada, es decir, la fuente de uno de los principales males políticos.

Si los gobiernos no pueden eliminar las causas es preciso que puedan atenúen las consecuencias de las diferencias de opinión de propiedad y de la libertad. A la hora de optar por esta solución, los Federalistas eligen ir por aquello con lo que se puede lidiar sin imaginar alternativas inaplicables. En este sentido el andamiaje institucional propuesto por pensadores norteamericanos puede definirse como *una política del mal político menor*. El objetivo de este trabajo es, en primera instancia, describir los males políticos que los autores señalan, para luego dar cuenta de los dispositivos

institucionales mentados para atenuarlos. En un sentido más profundo se buscará analizar la relación entre libertad y mal político tomando en consideración las rupturas y continuidades respecto de otros autores previos como Hobbes. Finalmente, se intentará describir el proceso de secularización de la idea del mal propio de la modernidad que se acelera a partir de las revoluciones burguesas.

Palabras clave: Mal / Democracia / Facción / Antropología negativa / Bien Común

La tecnología y los males de la democracia

FLORENCIA N. TOGNELLI

flortognelli@gmail.com

Universidad Nacional de Tres de Febrero y Universidad Abierta Interamericana

Resumen

Los avances tecnológicos representan, sin duda, uno de los mayores logros de la humanidad. Los beneficios que se han obtenido fruto de la investigación y el desarrollo tecnológico han servido a los seres humanos para, en principio, sobrevivir a ambientes hostiles y adversos, por un lado, y a satisfacer necesidades y facilitar procesos a través de los cuales éstos desarrollan sus actividades diarias, por el otro. En muchos aspectos, es prácticamente imposible concebir la vida, tal como se la conoce, sin la presencia de la tecnología.

Otro de los mayores logros de la humanidad es la democracia. Sistema imperfecto pero perfectible, con sus aciertos, fallas y contradicciones, no sorprende, sin embargo, que las palabras pronunciadas por Winston Churchill en un discurso en la Cámara de los Comunes en 1947 se hayan visto repetidas en más de una ocasión:

Many forms of Government have been tried, and will be tried in this world of sin and woe. No one pretends that democracy is perfect or all-wise. Indeed it has been said that democracy is the worst form of Government except for all those other forms that have been tried from time to time [...]. (Churchill, citado en Langworth, 2008; 573).

Esto es así porque, independientemente de la forma que adopte, la democracia ha demostrado ser el sistema que más se ha acercado a equilibrar la relación entre igualdad y libertad. No obstante, en su carácter de imperfección perfectible, la democracia se ha enfrentado a obstáculos a lo largo de su historia que han implicado quiebres y reconceptualizaciones de los preceptos democráticos y su alcance.

La relación entre la tecnología y la democracia representa uno de estos quiebres. Se puede afirmar, al menos *a priori*, que la democracia no estaba preparada -lógicamente- para el avance de la tecnología en el área de la política. Esto, empero, no implica que la tecnología no tenga importancia dentro de la política; para el caso, los beneficios que se pueden obtener a través de los avances tecnológicos -ya sea para garantizar y aumentar el bienestar de la población-, como también las consecuencias negativas de éstos -como la utilización de drones para bombardear áreas civiles de forma remota en Medio

Oriente-, implican necesariamente que la tecnología es, y siempre ha sido, parte de la discusión política. En este sentido, lo que aquí se plantea es que la tecnología ha sido disruptiva del proceso democrático, al punto de poder observarse, si se quiere, un vaciamiento del significado del término “democracia” que, como mínimo, invita a pensar críticamente en qué significa hoy en día -y pensando en un futuro no muy lejano- la democracia.

El presente trabajo propone analizar críticamente la relación entre democracia-política-tecnología, considerando cómo la utilización de la tecnología puede favorecer y/o perjudicar a ciertos actores políticos -incluyendo, entre éstos, a la ciudadanía-. En este sentido, sin desmerecer los beneficios y ventajas que los avances tecnológicos han permitido alcanzar, en los últimos años se ha podido observar la utilización de la tecnología para aplacar manifestaciones y movimientos sociales, bloquear o disminuir la capacidad de maniobras de partidos o actores políticos, intervenir campañas electorales e influenciar los resultados de elecciones.

Para el caso, Langdon Winner menciona los beneficios que la era de la sociedad de la información esperaba tener en el marco político. Se esperaba un gran efecto democratizador, la posibilidad de que los ciudadanos pudieran aumentar su participación política a través de nuevos medios que estarían al alcance de todos (Winner, 2004; 58). El aumento de la comunicación a través de la interconectividad garantizada por la tecnología ciertamente ha servido a que haya un aumento en la participación política de los ciudadanos. Sin embargo, el problema recae en cómo esa participación política es conformada. Las élites políticas y las grandes empresas pueden crear piezas de información “a la medida” de los ciudadanos, a través del *mining* de sus datos y, de esta forma, controlar hacia qué dirección esa persona dirigirá su voto y/o militancia política.

Algo que se suponía venía a brindar mayor poder de decisión y libertad, ha condicionado a la sociedad a crear virtualmente cualquier pieza de información que se le dé. La información es tanta y tan compleja de procesar en busca de un carácter de veracidad, que en algunos casos se torna imposible distinguir qué es cierto y qué no. Las élites políticas han aprovechado este fenómeno y lo han utilizado a su favor:

[...] las campañas electorales de todos los niveles tienen en la actualidad una o varias páginas web donde presentan las posturas de los candidatos. Además, una nueva característica bastante discutible es que los grupos opositores de un candidato pueden producir de un modo muy barato sátiras atractivas que parecen reales. (Winner, 2004; 60)

Utilizar la tecnología de esta forma plantea, en primer instancia, un problema ético; adicionalmente, las consecuencias de dicha utilización reflejan el mal político que

subyace: el uso y abuso de herramientas tecnológicas para beneficiar y satisfacer los intereses de unos pocos resultan en la perpetuación del sufrimiento de muchos - generalmente minorías políticas y estratos sociales más vulnerables-.

Palabras clave: Democracia / Tecnología / Mal

Fuerzas de seguridad en los barrios populares en Argentina, ¿una continuidad del mal?

AGUSTINA RUGGERO

agustinar.ruggero@gmail.com

FLACSO /UAI

Resumen

Los campos de concentración y de exterminio nazi han sido caracterizados como lugares en donde se dieron circunstancias extremas y singulares (comparado solamente con los campos de la URSS stalinista). Para Hannah Arendt, en su obra “Los orígenes del totalitarismo” de 1951, se trató de laboratorios en donde se llevan a cabo experimentos para lograr que los seres humanos como tales, se vuelvan superfluos. A través de los testigos es posible dar cuenta de “un mal absolutamente incastigable, que no puede ser comprendido ni explicado por motivos malignos del interés propio, la sordidez, el resentimiento, el ansia de poder y la cobardía” (Arendt, Los orígenes del totalitarismo, 2015: 596). Por otra parte, Michel Foucault en sus clases de 1976 en el Collège de France, empieza a trabajar la idea de que el nazismo es “el desarrollo paroxístico de los nuevos mecanismos de poder que se habían introducido desde el siglo XVIII” (Foucault, Defender la sociedad, 2012:217), entendiendo que es el hito más relevante de lo que ha denominado *biopolítica*. Este paradigma supone una gestión sobre la vida de los ciudadanos por parte del Estado, un ejercicio del poder soberano, de “hacer vivir y dejar morir (o abandonar a su suerte)”.

Por su parte, el filósofo italiano Giorgio Agamben, ha comprendido a raíz de las experiencias totalitarias, que “el *campo* es el nomos del espacio político” (Agamben, Medios Sin Fin, 2001), es la zona gris que se produce a partir de normalizar el estado de excepción y en donde el poder soberano se ejerce arbitrariamente. No es necesario que exista el *campo* como lugar físico, sino que se reproduzcan las circunstancias en que se reducen la vida humana a pura existencia biológica omitiendo su humanidad, transformándola en vida desnuda (*nuda vita*) que puede ser sacrificada (lo que convierte a un determinado grupo en *homo sacer*) (Agamben, Homo Sacer I, 1995).

Aun con importantes diferencias, en un trabajo anterior he revisado cómo en Argentina durante el autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional” entre 1976 y 1983, con un régimen autoritario del tipo cívico-militar (siguiendo la clasificación de Juan Linz que retoma Morlino (2004)), en donde los límites del ejercicio del poder fueron poco previsible (escapando en este punto a la caracterización de los autoritarismo),

con terrorismo de Estado, persecución de enemigos potenciales y objetivos, centros clandestinos de detención y “desaparición” de personas, cierto acercamiento a la definición polar de totalitarismo y, por esto, una intencionalidad de hacer superfluos a los hombres como indicaba Arendt y la reproducción de las circunstancias de *campo* a las que refiere Agamben.

Durante estos años, se crearon una serie de dispositivos (que pueden ser entendidos, siguiendo a Foucault, como discursos, instituciones, instalaciones arquitectónicas, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales, etc.) con el fin de regular la vida de la población, desmovilizando y despolitizando. Una vez que se da por terminado el gobierno de facto y en 1985 se juzga civilmente a las Juntas Militares, la democracia se ha ido consolidando desde el “Nunca más”. ¿Pero qué sucedió con estos dispositivos? ¿Se eliminaron de una vez para siempre?

Este trabajo propone analizar un tipo de continuidad que se extiende en la democracia Argentina y que implica la exposición a un poder arbitrario que reproduce las circunstancias de *campo*, reduciendo la vida humana a *nuda vita*. Esto supondría que, aun con diferentes dispositivos y discursos justificatorios, actualizados al contexto democrático, pueden persistir la intención de hacer a los hombres superfluos, y que con esto la permanencia del mal.

El nuevo dispositivo securitario, en la actualidad, parecería estar justificado a partir de reclamos de inseguridad por un sector de la sociedad y los discursos que esto suscita. En este sentido, será importante observar cuál es el accionar de las fuerzas de seguridad (especialmente gendarmería y policía) en barrios populares o villas de emergencia, en donde existe un alto índice de casos de gatillo fácil y de relatos de situaciones que han sido calificadas por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) como “hostigamiento”, (detenciones ilegales, amenazas, torturas, violaciones, entre otras vejaciones que pueden incluso violentar los Derechos Humanos) pareciendo indicar que en los confines de estos asentamientos se establece un muro y que dentro de sus fronteras se reproducen las circunstancias de *campo*, en donde la ley se encuentra suspendida dando por sentada la pura “fuerza de ley” (Agamben, “Homo Sacer II. Estado de excepción”), para ejercer un poder discrecional, propio de los autoritarismos.

Es en estos márgenes de la ciudad donde se divide la forma en que el poder estatal administra la máxima biopolítica: de un lado, existirán ciudadanos a los que el Estado debe asegurarles la vida y, por otro, el *homo sacer* o individuos que son abandonados a su suerte, a los que se puede “sacrificar” sin que ello sea considerado precisamente un delito.

Palabras clave: Democracia / mal / seguridad / barrios populares / vida desnuda

La desobediencia como mal: Antígona, Lisístrata y Sócrates

ELINA IBARRA

elina.ibarra@gmail.com

UBA / DeCyT

Resumen

Si consultáramos una historia de la obediencia –cosa que esta investigación no pretende ser ni hacer– se nos harían evidentes dos cosas: primero, lo que aparece en la mayoría de los mitos fundadores de la humanidad, es un acto de desobediencia, como por ejemplo, Prometeo o Adán y Eva; segundo, sin perjuicio de ello, las culturas originadas en esas desobediencias, se han caracterizado, no sólo por denostar a los desobedientes, sino fundamentalmente, por hacer de la obediencia una virtud. Y todo aquello que atente o cuestione aquel orden –insisto, fundado y originado en una desobediencia– será considerado un mal. Quienes no obedezcanserán rotulados bajo el nombre de “peligrosos” para la paz, la felicidad, la justicia, todos nombres que se asignan como sinónimos de “el orden vigente”. Así, la clase de los desobedientes comprenderá a infieles, herejes, falsificadores, disidentes, asaltantes de camino, expropiadores, narcotraficantes, rebeldes, y una larga lista de adjetivos sustantivados, para describir a quienes no actúan de acuerdo a lo establecido.

La lista precedente tampoco pretende ser exhaustiva ni homogénea. De hecho, una objeción posible a la misma podría ser que esos términos se están refiriendo a diferentes formas de desobediencias. Precisamente, esa es la razón de este trabajo de investigación: identificar, analizar y comparar tres diversas conceptualizaciones teóricas de algunas formas especiales de desobediencia. Se tomarán los casos de Antígona, Lisístrata y Sócrates (donde se tomará tanto su presentación en *Apología de Sócrates*, como *Critón*), como expresión de la cosmovisión griega, fundamento de la civilización occidental. Por esta razón, estos personajes revisten aún actualidad y por ello aparecen resignificados en diferentes contextos.

Esta investigación se propone realizar un análisis del tipo específico de desobediencia que aparece problematizada: aquellas que implican algún grado de cuestionamiento de la legalidad y de la legitimidad de las normas de los órdenes jurídicos positivos, y que tienen o representan algún compromiso ético o político. Este tipo particular de desobediencia consiste en estrategias de socavamiento tanto de alguna norma en particular, o bien, de un conjunto de ellas, y son expresión de disidencias o desacuerdos

en las concepciones del orden de la sociedad. Suelen presentarse fundadas en principios éticos, a veces inmanentes, otrastrascendentes, en razonamientos estratégicos, o también, en visiones pragmáticas, y otras veces desde una crítica radical, niegan los fundamentos mismos de la autoridad.

Por esta razón, esta indagación teórica tiene la forma de un análisis crítico de la desobediencia. Es decir, se trata de investigar los fundamentos que operan como condiciones de posibilidad de las diversas formas de la desobediencia. Se identificaron diversas formas de desobediencia para caracterizarlas como expresiones estratégicas de no-cooperación y se delinearon las corrientes teóricas que las fundamentan. Las formas de insumisión sometidas a análisis, son:

- Objeción de conciencia pasiva, en las desobediencias del Sócrates de *Apología*; recordemos que Sócrates se rehusó a obedecer órdenes que iban en contra de sus convicciones, durante el régimen de los 30 tiranos, en este caso se produce el incumplimiento de una norma, por lo que la conducta tiene carácter de omisión, el fundamento de esta inacción está dado por la propia conciencia de orden moral o político. Este tipo de desobediencias siempre se llevan a cabo de modo individual y pacífica.

- Objeción de conciencia activa o desobediencia civil en nombre propio: consiste en la acción violatoria de la norma por parte de Antígona que, en este caso, realiza una acción comisiva inspirada en tradiciones comunitarias, es una acción individual y pacífica, y también es pasiva respecto del carácter punitivo de la sanción. Recordemos que ella da entierro a su hermano, lo que había sido prohibido por Creonte.

- Desobediencia civil, en la huelga ideada por Lisístrata, que lleva adelante un acción colectiva de mujeres con fines pacifistas: las mujeres querían poner fin a la guerra por lo que someten a sus parejas a una veda sexual hasta que la guerra termine. Implica una acción deliberada, llevada a cabo con la finalidad de visibilizar e interpelar a los responsables de la toma de decisiones, para generar un cambio en el sistema normativo, en este caso es una acción colectiva, pero siempre será radicalmente discursiva y por lo tanto no-violenta. Hoy puede verse en su acción, a la primer huelga de la historia de la literatura, y a la primer expresión de “Lo privado es político”.

- Derecho de resistencia como no-colaboración, representado por Critón; tiene la forma de un cese de la colaboración por considerar ilegítimo al orden vigente, en este caso es una acción violatoria de la norma, ya que Critón planea la fuga de Sócrates para que no sea ejecutado, pero su acción es pacífica pero clandestina, por lo que podría bien ser considerado, delito común.

- Obediencia radical, representada por el acatamiento del Sócrates de *Critón*, a la sentencia de muerte como estrategia de resistencia: este es el caso anómalo, donde la inacción de Sócrates, al resignarse a la condena y rechazar escapar, genera la

circunstancias en las que el cuestionamiento al orden vigente se produce a partir de un cumplimiento obstinado o radical de éste.

Una vez realizado esto, se intentará establecer en qué medida estas formas de desobediencia se relacionan entre sí—si es que mantienen semejanzas y diferencias—para luego explicitar los diferentes posicionamientos frente al orden vigente —en este caso, la polis griega— y el ideal de orden, por lo que todo aquello que no lo respalde o lo acate, será considerado un peligro. Todo aquello que atente contra el orden caerá dentro de la esfera de aquello de lo cual hay que defenderse, se configura así la convicción de la desobediencia como un mal político, como mal que atenta contra todos.

Palabras clave: objeción de conciencia / mal / desobediencia civil / derecho a la resistencia / obediencia

State Greenwashing: Daños ambientales y políticas colaterales

GIANNINA MINERANTE

giann.minerante@gmail.com

UAI

MELANIE T. MICHAILOFF

melanietatiana@hotmail.com

UAI

ELÍAS LÓPEZ

eliaseze.lopez@gmail.com

UAI

Resumen

En los últimos años, hemos visto cómo distintas empresas alrededor del mundo se han sumado a los movimientos verdes en defensa del ecosistema y del medio ambiente. Para ello, han adoptado políticas ambientales con el intento de adaptarse al modelo de desarrollo sostenible, sin embargo, no todas presentan condiciones de transparencia al momento de transformarse en firmas sostenibles. Cuando las empresas multinacionales se muestran como amigables con el medio ambiente, a través de campañas publicitarias con nuevos productos “verdes”, pero en realidad su producción no es más sustentable de lo que era anteriormente se habla de greenwashing.

El Greenwashing se nos presenta como una situación en donde las empresas no tienen voluntad de convertir sus políticas de producción en sostenibles, sino que buscan tratar de cumplir con ciertos protocolos, o bien ser socialmente aceptadas. Cuando invierten más en comunicación que en el proceso, estas empresas se encuentran lavando su imagen pero no aportando un cambio significativo y positivo para el medio ambiente.

Teniendo presente esta definición, podemos establecer una similitud en el marco estatal, lo cual hace referencia a la existencia de países, provincias, municipios y diferentes tipos de jurisdicciones territoriales que, mientras crean y sostienen espacios dedicados a la promoción del cuidado y la defensa del medio ambiente, de manera paralela mantienen tratos con empresas a las cuales se les aplican regulaciones mínimas, o incluso se les permite realizar prácticas contrarias a estos principios.

Así como el sector privado incide en convertir lo ecológico en una cuestión de marketing, nos propondremos investigar qué sucede en relación a esto cuando en vez de una empresa, se trata de Estados, quienes deciden sobre políticas públicas y ambientales y se encargan de gestionar los recursos naturales. ¿Es posible que se de un “state greenwashing”? Una situación en la cual un Estado, buscando adaptarse a las necesidades actuales y gestionando mediante políticas ambientales la administración de sus recursos naturales proceda a invertir tiempo y recursos en mostrar una imagen sostenible pero que en el proceso no cumpla con lo propuesto.

Asimismo, en el marco del compromiso que consideramos tener con nuestra generación y con las generaciones futuras, estimamos oportuno reflexionar sobre el rol que cumplen los Estados y las decisiones que se toman con respecto a la gestión de los recursos naturales. Un Estado puede optar por implementar políticas ambientales y, en simultáneo, políticas económicas que no son compatibles con el desarrollo sostenible sino más bien con el desarrollo económico per se. Esto implica que si bien se encuentra realizando políticas ambientales al mismo tiempo se encuentra generando políticas de desarrollo económico perjudiciales para el medio ambiente. El desarrollo sostenible implica la vinculación de tres dimensiones, la social, la económica y la ambiental. Si las políticas de un Estado no se encuentran interrelacionadas sino que se producen de forma paralela y sin consideración de las políticas de las otras dimensiones (por ejemplo, por un lado políticas ambientales, por otro políticas económicas) ese Estado no se encontraría en posición de afirmar que cumple con su adhesión a los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible) de la Agenda 2030, tampoco de asumir que es un Estado preocupado por el desarrollo sostenible y la crisis ambiental.

Teniendo en cuenta los puntos expuestos hasta el momento, nos propondremos definir al mal en este caso con las palabras de Piotr Kropotkin en escritos como *La Moral Anarquista*. El mal está constituido por toda acción que sea perjudicial para la supervivencia de la especie. Los daños ambientales a largo plazo ya empiezan a afectar la calidad de vida de muchos humanos, y el desequilibrio en la naturaleza solo augura tiempos más difíciles. Todo esto sin pensar siquiera en la cantidad de especies animales no humanas que continúan en peligro de extinción y cuánto más afectaría al planeta su desaparición. Es claro a nuestro entender que el sistema de desarrollo económico no sostenible representa una forma de mal, ya que a largo plazo solo puede significar impedimentos para la vida humana.

En razón de lo mencionado, en este trabajo consideraremos posibles alternativas al actual modelo económico, el cual se encuentra en un momento cúlmine que no da lugar a la posibilidad de desarrollo sin que este sea en detrimento de la existencia y supervivencia de los seres vivos. Consecuentemente, analizaremos escenarios donde puedan coexistir la solidaridad, la ayuda mutua y la cooperación entre los individuos,

sin depender del modelo tradicional de instituciones jerárquicas que establecen diferencias desde la segmentación social y la desigual distribución de recursos.

Se espera que el presente trabajo contribuya a entender la importancia de la cuestión ambiental, de nuestro lugar como consumidores, pero también como partes de un sistema más complejo que incide sobre nuestras decisiones y formas de elección. Pero sobre todo de la incidencia de los gobiernos en la calidad de vida en el planeta y la responsabilidad que no asumen por asegurar un futuro sostenible, convirtiendo a los individuos en protagonistas casi obligados de la lucha por un desarrollo sustentable.

Palabras clave: Greenwashing / mal / medio ambiente greenshawing / desarrollo sustentable

Panel 12: Las políticas públicas y los procesos de participación de los colectivos sociosexuales y de mujeres desde la perspectiva de la antropología feminista y los estudios de género

Cordinadora

VALERIA VENTICINQUE

Resumen

Este trabajo se desprende de un Proyecto de Investigación colectivo y en curso denominado “Políticas públicas, procesos socioétnicos y participación de colectivos sociosexuales y de mujeres en la ciudad de Rosario”, donde nos interesa analizar los procesos de participación de dichos colectivos como herramienta fundamental para la demanda, elaboración, ejecución y evaluación de políticas públicas que garanticen la promoción y acceso a Derechos en diversos contextos y ámbitos témporo-espaciales, desde la perspectiva de la Antropología Feminista.

A partir de las distintas líneas de investigación que se desprenden del PID, nos interesa reflexionar sobre los modos en que los colectivos sociosexuales y de mujeres irrumpen en la escena público-política, a partir de prácticas sociales, procesos organizativos y de participación, apropiándose de los intersticios estatales en tanto espacios de interacción vinculados a políticas públicas localizadas. Asimismo, nos interesa abordar la participación de estos colectivos en diversos movimientos sociales, así como las estrategias mediante las cuales van constituyendo sus identidades interseccionales y politizando sus demandas específicas.

Palabras clave: políticas públicas / participación / colectivos sociosexuales y de mujeres / Antropología Feminista

Formas de “hacer política” y procesos organizativos de mujeres indígenas en la periferia de Rosario

LUDMILA RIZZO

ludmilarizzo05@live.com

CEIM, UNR. UNL

Resumen

Nos interesa reflexionar sobre los modos en que los colectivos de mujeres indígenas irrumpen en la escena público-política a partir de prácticas sociales, procesos organizativos y estrategias de visibilización, a través de distintos canales, tales como los intersticios estatales de distintos niveles jurisdiccionales; la movilización en marchas y distintas intervenciones en el espacio público, y en los medios locales de difusión (periódicos y radios). De este modo van interpelando, negociando y tensionando imaginarios sociales y ampliando su horizonte de demandas específicas en la búsqueda de la inclusión en las distintas políticas públicas vinculadas a la problemática de género.

Como antecedentes recuperamos los trabajos de Gómez (2014); Sciortino (2013), Castelnuovo (2010) y Gigena (2018). Según Mariana Gómez (2014), en la emergencia de modalidades de participación política y de procesos organizativos entre las mujeres indígenas convergen, por un lado el protagonismo que están disputando las mujeres en sus propias comunidades y organizaciones de militancia indígena; y por el otro la influencia de un discurso transnacional y multicultural que crea a la “mujer indígena” como nuevo sujeto de políticas gubernamentales. De tal forma, las acciones de visibilidad de las mujeres indígenas en Argentina son recientes, y han sido precedidas por “procesos organizativos y modalidades de participación política que implican el aprendizaje, la apropiación y la creación de nuevas prácticas y lenguajes así como un desplazamiento hacia la esfera pública” (Gómez, 2014: 62-63).

Procesos de agenciamiento de identidades disidentes (trans y travesti)

MALENA ONEGLIA

maleoneglia@hotmail.com

CEIM, UNR. CONICET

Resumen

Desde mediados de 2018 venimos llevando adelante talleres con las compañeras de Comunidad Travesti-Trans Rosario; en los mismos, estamos leyendo y analizando tanto las legislaciones nacionales y provinciales vigentes relativas a las políticas públicas en sexualidad, especialmente las vinculadas a la Educación Sexual Integral. Asimismo, nos encontramos leyendo, analizando y reescribiendo los materiales pedagógicos producidos por el Programa de Educación Sexual Integral dependiente del Ministerio de Educación de la Nación; el abordaje y retrabajo de los materiales se hace desde una perspectiva específicamente travesti-trans en primera persona.

Los antecedentes se están nutriendo de los aportes de la Antropología del Cuerpo y la Performance, Antropología Feminista, la Fenomenología Queer y los Estudios Trans y Queer.

A su vez, estamos participando y analizando la conformación del Archivo de la Memoria Travesti Trans de la provincia de Santa Fe, así como el registrando y trabajando en torno a la participación de algunos colectivos sociosexuales en las marchas y movilizaciones que tuvieron lugar desde el año 2019.

La implementación de la Ley de Educación Sexual Integral en diferentes niveles del sistema Educativo de la Provincia de Santa Fe

VERÓNICA LÓPES TESSORE

veritolo@gmail.com

CEIM, UNR

FLOR ABELLA

mflorabella@yahoo.com.ar

CEIM, UNR

Resumen

A partir de la ley de la ESI y como partimos de considerar que de la letra de la norma a su aplicación hay una gran distancia, es que buscamos indagar en los mecanismos y modalidades mediante los cuales se implementó esta Ley en la Jurisdicción de Santa Fe, analizando qué actores y qué instituciones actuaron, así como analizar cómo se negociaron e intercambiaron los sentidos respecto a qué contenidos incorporar en la currícula de los planes de los distintos niveles educativos de la provincia de Santa Fe.

Las narrativas político- discursivas de agentes sociales de organizaciones de mujeres judías en relación a los derechos sexuales y (no) reproductivos

JULIETA MAN

julaman25@hotmail.com

CEIM, UNR. CONICET

Resumen

Nos interesa analizar la narrativa político-discursiva de agentes sociales pertenecientes a organizaciones de mujeres judías, relacionada a derechos sexuales y (no)reproductivos, como forma de disputar sentidos acerca de lo judío tanto a nivel nacional como dentro del campo judaico. Observando específicamente sus intervenciones en torno a la ley IVE tanto en el Congreso de la Nación, como en el espacio público y medios digitales.

Nuestros antecedentes parten de trabajos académicos que analizan al género en sus dinámicas de articulación y tensión con lo religioso, abordaje relativamente reciente para América Latina que, entendemos, responde a la idea de “doble ceguera (doubled blindness) de Ursula King (2004), de un lado, una posición generalmente adoptada en los estudios de género que no toman el elemento religión en sus análisis (religion-blind), del otro lado, existe una posición similar en la ausencia del factor género en los estudios de la religión (gender-blind)” (King en Valcarcel y García Somoza, 2019:13). En este sentido, destacamos investigaciones que abordan los vínculos entre las iglesias y derechos sexuales y reproductivos (Vaggione y Jones, 2015; Felitti, 2011) y las que retratan las experiencias de la agrupación feminista Católicas por el Derecho a Decidir (Sánchez y Valcarcel, 2016; Gudiño Bessone, 2012).

ISBN 978-987-692-286-9



9 789876 922869